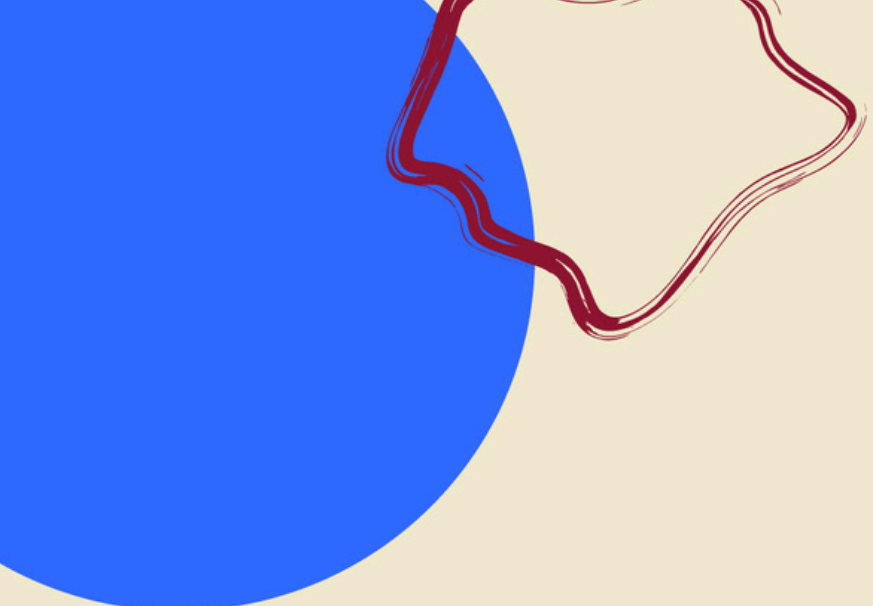




DJES

DANISH JOURNAL OF EDUCATION STUDIES

**NÅR DEN POLITISKE TALE FALDER PÅ
”UDDANNELSESKVALITET”**

Uddannelses kvalitetsforståelser i danske parlamentariske politik 2007-2013

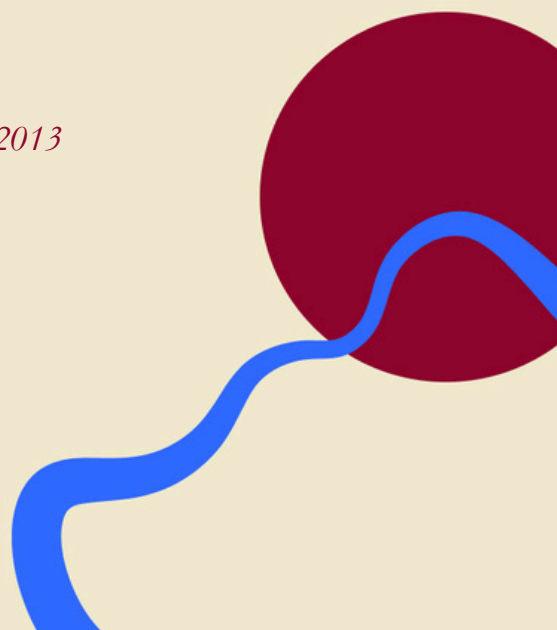
Jens Eistrup, cand.mag., ph.d.

Lektor, Socialrådgiveruddannelsen i Aarhus, VIA

FORSKNINGSARTIKEL (FAGFÆLLEBEDØMT)

Oktober 2025

PUBLICERET ONLINE



Kolofon

Redaktion

Miriam Madsen (chefredaktør), Maria Louise Larsen Hedegaard, Kim Holflod, Karina Kiær, Bea Møller Schmidt, Julie Reng Andersen, Katrine Mygind Bach & Simon Langkjær

Nummer

Årgang 3, nr. 1/2025, publiceret forløbende

Artikeltype

Forskningsartikel (fagfællebedømt)

Adresse

Afdeling for Uddannelsesvidenskab

DPU, Aarhus Universitet

Tuborgvej 1642400 København NV:

djes@edu.au.dk

<https://tidsskrift.dk/tidsskriftforuddannelsesvidens/index>

ISSN: N/A

Visuel Identitet

Puk Dam Sørensen

This work is licensed under a Creative Commons
Attribution 4.0 International License



NÅR DEN POLITISKE TALE FALDER PÅ ”UDDANNELSESKVALITET”

UDDANNELSESKVALITETSFORSTÅELSER I DANSK PARLAMENTARISK POLITIK 2007-2013

Jens Eistrup, cand.mag., Ph.d., Lektor, Socialrådgiveruddannelsen i Aarhus, VIA

Abstract

Det danske landskab for videregående uddannelser undergik en række gennemgribende reformer fra 2007 til 2013. En hovedoverskrift i dette reformprogram er ’øget uddannelseskvalitet’. Artiklen belyser, hvad der parlamentarisk-politisk forstås hermed og diskuterer teoretisk, hvilke potentielle spændingsfelter dette politiske fokus afstedkommer i uddannelsesfeltet.

Analysen viser, at der er politisk konsensus om en forståelse af uddannelseskvalitet, der dels lægger sig tæt op ad fælleseuropæiske forståelser, dels kobler fremme af uddannelseskvalitet sammen med dannelsen af store uddannelsesinstitutioner og oprettelsen af et eksternt myndighedsorgan, Akkrediteringsinstitutionen. Endvidere peger analysen på, at dette politiske fokus legitimeres med henvisning til eksternt økonomisk konkurrencepres.

Artiklen diskuterer herefter mere teoretisk, hvordan uddannelseskvalitet, når begrebet tematiseres politisk, tager form efter nogle bestemte politiske-systemiske rationaler i en luhmannsk forstand. Diskussionen viser, at begrebet uddannelseskvalitet kan koble sig til andre funktionssystemers rationaler (det økonomiske og det pædagogiske) - men også at begrebet konstrueres forskelligt i de tre systemer med potentielle spændinger og konflikter til følge.

Nøgleord: Uddannelseskvalitet; uddannelsespolitik; uddannelsesreformer; styring; pædagogik; akkreditering

Indledning og baggrund

’Uddannelseskvalitet’ har i en dansk kontekst fået et stigende både fagligt/forskningsmæssigt og politisk fokus igennem de seneste 15-20 år. Regering og Folketing har gennemført en række større uddannelsesreformer, bl.a. oprettelsen af Akkrediteringsinstitutionen i 2007, pba. et erklæret politisk ønske om at højne videregående uddannelsers kvalitet (Pedersen & Clausen, 2022; Brøgger & Madsen, 2021; Bendixen & Jacobsen, 2020). Sideløbende er uddannelseskvalitet blevet både et forskningsfelt samt et ledelsesmæssigt fokus og ansvarsområde i danske uddannelsesinstitutioner. Den udvikling kan ses i sammenhæng med en bredere, international bevægelse, som i europæisk sammenhæng bl.a. har fundet sted i den såkaldte Bologna-proces, der har udmøntet sig i de ESG-retningslinjer (2015), som Danmark har tilsluttet sig og som præger den danske politisk-administrative tilgang til området (Krejsler 2021; Bendixen & Jacobsen, *ibid.*).

Denne styrkede politiske dagsorden om uddannelseskvalitet rejser en række nye spørgsmål. Hvad kan man egentlig overhovedet forstå ved uddannelseskvalitet? Hvad er substansen af den politiske version af uddannelseskvalitet i en dansk kontekst? Hvordan tænkes uddannelseskvalitet fremmet og hvilke politiske virkemidler sættes i værk for at gøre det? Hvordan forbinder den politiske dagsorden om uddannelseskvalitet sig til uddannelsesinstitutionernes praksisser og begreber herom?

Den eksisterende forskning, dansk og international, i fænomenet uddannelseskvalitet vier imidlertid ikke den politiske dimension megen selvstændig interesse. Afsættet for denne artikel er, at vi som samfund og uddannelsessystem savner viden om og forståelsesrammer for, hvad dette politiske fokus indebærer for uddannelsesfeltet. På den baggrund stiller nærværende artikel følgende forskningsspørgsmål:

1. Hvilke forståelser af 'uddannelseskvalitet' præger den danske parlamentariske debat om centrale uddannelsesreformer i perioden 2007-2013, med særligt fokus på hvordan reformer legitimeres politisk og hvilke former for styring, der ledsager dem?
2. På hvilken måde forholder den politiske bestemmelse af uddannelseskvalitet, set i et luhmannsk systemteoretisk perspektiv, sig til andre systemers bestemmelse, med særligt fokus på det pædagogiske og det økonomiske system?

Med disse spørgsmål fokuserer artiklen på uddannelseskvalitet både som et konkret policybegreb, der sigter til at fremme nogle bestemte mål med nogle bestemte midler, og som et særligt politisk begreb, der 'gør noget' ved sit genstandsfelt i kraft af den politiske bestemmelse.

Formålet med denne kombinerede empiriske og teoretiske øvelse er at bidrage til en mere forfinet forståelse for de politiske rationaler, der i en dansk kontekst rammesætter uddannelsesinstitutioners forståelser af, hvad god uddannelse er – samt at synliggøre hvilke potentielle spændingsfelter, der knytter sig hertil. Dermed er sigtet at supplere de (få) eksisterende analyser af uddannelseskvalitet som politisk fænomen i en nyere dansk uddannelsespolitisk kontekst (Haase & Pechmann, 2022; Pedersen & Clausen, 2022).

Først vil jeg begrunde artiklens relevans i relation til eksisterende forskning ved at redegøre for nogle centrale positioner indenfor forskningsfeltet omkring uddannelseskvalitet (1). Herefter skitserer jeg kort den politologiske tilgang (2) samt de metodiske og empiriske greb i analysen (3), for dernæst at redegøre for hovedindsigterne fra analysen jf. forskningsspørgsmål 1(4). Endelig (5) diskuterer jeg uddannelseskvalitet som politisk begreb op imod henholdsvis en pædagogisk forståelse og en markedsøkonomisk forståelse, jf. forskningsspørgsmål 2.

Uddannelseskvalitet: centrale forskningsmæssige positioner

Forskningen i fænomenet uddannelseskvalitet er omfattende og mangefacetteret. Jeg identificerer herunder tre centrale forgreninger, som denne artikels analyse både bygger videre på og bestræber sig på at supplere og nuancere¹. Det handler om (1) at redegøre kort for hvad eksisterende forskning har

[1] En søgning på VIAs database af internationale/engelsksprogede tekster med søgeordene "quality higher education" gav over 244.000 hits, hvilket vidner om, at der er tale om et, internationalt set, enormt videnskorpus. Gennem mere målrettede søgninger ("Denmark "University College" "quality" (2249 hits), "Denmark higher education quality" (1426 hits) og "reform Denmark higher education quality" (64 hits), hvor Danmark, professionshøjskolesektoren og reformer inkluderes, kommer et mere overskueligt antal artikler frem. De fremkomne positioner herunder er blevet til ved en vekselvirkning mellem læsning, kategorisering og genbesøg af søgninger samt igennem dialoger med kolleger i VIAs forskningsprogram for uddannelseskvalitet.

at sige om 'uddannelseskvalitet' og (2) at påpege hvordan de forskningsmæssige forgreninger forholder sig til den politiske dimension af fænomenet.

Her vil jeg, *for det første*, pege på en strømning, der har sat sig for at bestemme, hvad uddannelseskvalitet overhovedet er for en størrelse i form af dels bestræbelser på at lave definitioner eller, i fravær af entydige sådanne, at udvikle forskellige typer af begrebsmatricer til at forstå og beskrive genstandsfeltet (bl.a. Harvey & Green, 1993; Schindler m.fl., 2015; Wittekk & Kvernbekke, 2011). Et fællestræk er her, at det er vanskeligt at levere en entydig definition, dertil er begrebet for flertydigt og mangfoldigt. Harvey & Green drager fx den slutning at "In the last resort quality is a philosophical concept. Definitions of quality vary and, to some extent, reflect different perspectives of the individual and society. In a democratic society there must be room for people to hold different views: there is no single correct definition of quality." (1993: 28).

Definitionsbestræbelsen munder, mere pragmatisk og empirisk, ud i en erkendelse af, at der kan skelnes mellem nogle forskellige perspektiver på uddannelseskvalitet. Harvey & Green (1993) skelner mellem 5-6 forskellige dimensioner af uddannelseskvalitet. Schindler m.fl. (2015) videreudvikler Harvey & Greens begrebsapparat til en sondring mellem 4 forskellige forståelser, der som en overordnet begrebsramme kan indfange de forståelser af uddannelseskvalitet, der er på spil i uddannelsesfeltet og som knytter sig til forskellige aktører, positioner eller institutionelle set-ups. Denne definitionsøvelse skaber et fælles begrebsligt grundlag for at tale om, hvad uddannelseskvalitet er for en størrelse – men er samtidig relativt tavs om den politiske og styringsmæssige dimension af fænomenet.

I forlængelse af den definatoriske ambivalens vil jeg, *for det andet*, pege på en mere praktisk-organisatorisk fokuseret strømning, der fokuserer på, hvordan man i organisatorisk og undervisermæssig praksis arbejder med kvalitet i praksis. Den såkaldte *Quality Work* litteratur undersøger, hvad der skaber kvalitet i uddannelsesinstitutionernes praksis, når nu uddannelseskvalitet er noget man taler om politisk, fagligt og organisatorisk, og når nu vi ved, at der kan være forskellige forståelser på spil (Bloch & Haase, 2021; Bloch et al., 2022; Elken & Stensaker in Elken et al., 2020). Elken & Stensaker (2020) forklarer *Quality Work* tilgangen som en tilgang, der undersøger "... specific practices within institutions to address quality" og som tager afsæt i en præmis om genstandsfeltet som multifaceteret, da det gælder, at "... working to improve quality incorporates academics, administration, leadership at different levels, and how these various actors collaborate and coordinate their activities." (p1).

Således er det empiriske fokus rettet mod processer i uddannelsesorganisationerne med et afsæt i at uddannelseskvalitet er noget, der involverer en bredere palet af aktører end blot underviser-frontpersonale, og som der er organisatorisk-ledelsesmæssigt fokus på (jf. også Dahler-Larsen, 2001, 2013; Bloch et al., 2022; Elken & Stensaker, 2018). Teoretisk forklarer Elken & Stensaker (fx 2020:6) tilgangen som en form for åben institutionalisme med fokus på samspillet mellem institutionelle kontekster og konkrete intentionsbærende aktører.

I forlængelse heraf vedstår denne tilgang sig åbent at være blevet til i kølvandet på det seneste 20-30 års forøgede politiske fokus på uddannelseskvalitet og hvordan man fremmer den (Bloch et al. 2022; Elken & Stensaker, 2020). Jeg vil i den forstand karakterisere tilgangen som en art følgeforskning til den bredere politisk-organisatoriske dagsorden om fremme af uddannelseskvalitet, som på den ene side spørger åbent til, hvordan kvalitet forstås og gøres af forskellige aktører, men som på den anden side implicit bygger på en ontologisk præmis om, at uddannelseskvalitet er noget der findes og kan undersøges, og som på dette grundlag lader sig fremme med de rette greb.

Dette leder frem til den tredje strømning, som skal fremhæves i denne sammenhæng. Ideen om 'uddannelseskvalitet', der kan anskues uafhængigt af uddannelsers indhold, formål og kontekst, har været genstand for kritik fra en position i uddannelseslandskabet, der betoner, at kvalitet ikke kan begribes uafhængigt af den konkrete uddannelses formål. Denne kritik peger i lidt forskellige retninger i litteraturen – af kvantificerbarhedskrav, af neoliberale tendenser, af standardisering og ensretning, af mangel på demokratisk legitimitet og ånd m.m. (jf. bl.a. Biesta, 2011, 2015; Eliassen & Oldervik, 2020; Bendixen & Jacobsen, 2020, 2022) – men der kan på tværs heraf anes et fælles grundlag i et forsøg på at bestemme, hvad god uddannelse er, i et kontekst- og uddannelsesspecifikt perspektiv.

For at betegne denne kritisk-kontekstuelle position i en positiv forstand – altså en kritik byggende på en positiv bestemmelse af, hvad god uddannelse er - inddrager jeg her den position, der indtages af den hollandske uddannelsesforsker og uddannelsesteoretiker Gert J.J. Biesta (Biesta 2011, 2015). Biestas afsæt er, at det fælles samfundsmæssige spørgsmål om 'god uddannelse' altid er et normativt spørgsmål, som altid skal ses i lyset af, hvad vi som samfund mener formålet med uddannelse er. Uddannelse og uddannelseskvalitet er derfor aldrig et rent teknisk anliggende.

På dette grundlag anfører Biesta videre, at uddannelse i en demokratisk kontekst altid rummer en flerhed af formål. Biesta bruger begreberne *kvalificering*, *socialisering* og *subjektivering* til at skelne mellem 3 forskellige, men forbundne, forhold, som uddannelse altid handler om, men som kan optræde i forskellige afskygninger og kombinationer (Biesta, 2011:31f).

De tre aspekter er ifølge Biesta altid på spil, og de rummer en uomgængelig normativ dimension, nemlig at 'god uddannelse' altid er knyttet til den konkrete uddannelses formål. Biesta kritiserer fra den position et kvalitetsbegreb, der alene står til ansvar 'opad' og ikke er åbent for deltagende aktørers indflydelse, for at være et kvalitetsbegreb, der hører hjemme i en helt særlig konstruktion af et politisk-administrativt gennemtrumfet markedsregime. Dvs. at uddannelseskvalitet sættes ind i et accountabilitysystem, der hierarkisk skaber eller fremmer af et udbud af produkter af en bestemt kvalitet, således at kunderne har noget at vælge imellem: "Som følge heraf bliver accountabilityforholdet et formelt forhold, hvor 'kvalitet', det mest tomme og misbrugte ord det seneste årti, bliver begrænset til processer og procedurer i stedet for snarere at være relateret til indhold og mål". (Biesta, 2011: 80).

Som modstykke hertil fremfører Biesta en forståelse af uddannelseskvalitet, der lægger vægt på (1) underviserens dømmekraft (gennem begreberne *teacher professionalism* og *educational professionalism*) i omgangen med og afvejningen af disse formål i konkret, situeret praksis og (2) vigtigheden af de deltagende studerende som aktører i en fortolkning af uddannelsesformålene (Biesta, 2015: 84). Med Biesta som kilde får vi altså et begreb om uddannelseskvalitet, som insisterer på det kontekstspecifikke, deltagerdrevne og formålsorienterede ved skabelse af god uddannelse. Denne forståelse stiller sig skeptisk overfor mere generiske forestillinger om, hvordan man kan fremme uddannelseskvalitet – og dermed ganske skeptisk overfor politisk styring med kvalitetsfremme som sigte.

Så vidt et overblik over tre udvalgte forgreninger i forskningsfeltet. Problemfeltet for denne artikel understreges af, at den politiske dimension fremstår som enten (1) noget underbelyst, (2) delvist erklæret præmis eller (3) nærmest aggressivt afvist. Jeg håber med denne korte gennemgang at have underbygget, at vi som samfund fortsat mangler forståelsesrammer for, hvad politisk fokus gør ved uddannelse generelt og uddannelseskvalitetsbegrebet specifikt.

Politologisk udgangspunkt

Udgangspunkt er her en politologisk konstruktivisme, inspireret af Niklas Luhmann (2000), ud fra hvilken man skal forstå politiske problemer og politiske løsninger som noget, der er formet af nogle særlige spilleregler for det politiske systems kommunikation. Disse handler på kort form om (1) at politiske beslutninger i det politiske system iagttages og legitimeres som (kausale) løsninger på politiske problemer, og (2) at denne præmis endvidere afstedkommer at problemer konstrueres på en sådan måde, at de kan løses politisk, dvs. gennem en eller anden form for magtudøvelse eller styring.

Ud fra denne teoretiske præmis identificerer jeg mere præcist 3 analysedimensioner, hvad angår analysen af uddannelseskvalitet i politisk forstand:

1. At politiske problemer i det politiske system konstrueres på en sådan måde, at de kan løses med politiske handlinger, dvs. beslutninger, reformer, magtudøvelse. Et begreb som 'uddannelseskvalitet' skal i denne optik analyseres som et begreb, der bidrager til politisk meningsfulde koblinger af politiske problemer og politiske løsninger. Denne dimension begrundet et fokus på, hvilke samfundsmæssige problemer 'uddannelseskvalitet' kædes sammen med og hvordan begrebet indgår i politiske løsningsmodeller ift. disse problemer (som kan være af sagligt set forskellig karakter, f.eks. økonomi eller sikkerhed m.m., og indlejret i mere overordnede politiske verdensbilleder, jf. Pedersen, 2011 & 2023; Kaspersen, 2008)
2. At de begreber hvormed det politiske system betegner det politiske problem og den politiske løsning bidrager til at forme det genstandsfelt, der politisk styres ind i på en sådan måde, at de politiske beslutninger fremtræder som meningsfulde løsninger på politiske problemer. Denne dimension retter fokus mod den måde, bestemte tilstande problematiseres mhp. at begrunde nye politiske tiltag (jf. også Andersen, 2020)

3. At politisk kommunikation altid kobler sig til problemet om magt og styring, dvs. at vi kan forvente at der til politisk vilje til at fremme uddannelseskvalitet knytter sig antagelser om, hvordan beslutninger via styring kan sættes igennem. Denne dimension begrundes et fokus på de magt- og styringsforståelser, der ledsager den politiske omgang med begrebet uddannelseskvalitet (jf. også Andersen, 2008).

Samlet set er det hensigten med denne analytik at åbne 'uddannelseskvalitet' som politisk begreb ved at undersøge dels, hvordan den politiske vilje til gennem bestemte reformer at fremme uddannelseskvalitet begrundes og legitimeres med henvisning til bestemte overordnede samfundsproblemer, dels hvordan fremme af uddannelseskvalitet knytter sig til udøvelse af politisk magt gennem politisk styring.

Politologisk udgangspunkt

For at kunne besvare forskningsspørgsmål 1 har jeg afgrænset det empiriske genstandsfelt til at være politiske beslutninger om og reformer af det videregående, danske uddannelsessystem, der i de politiske tekster og debatter involverer og begrundes med henvisning til begrebet uddannelseskvalitet. Begrebet dukker første gang op på den parlamentariske scene kort før årtusindskiftet², men bliver først for alvor et bærende politisk begreb i løbet af 00'erne og 10'erne, hvor det spiller en central rolle i en række større, uddannelsespolitiske reformer (jf. Haase & Pechmann 2022; Pedersen & Clausen 2022; Bendixen & Jakobsen 2020).

På baggrund af søgning i Folketingstidende er der i denne artikels analyse udvalgt 5 nedslag iblandt parlamentariske debatter og beslutninger i perioden 2007-2013, hvor begrebet uddannelseskvalitet står centralt. De 5 nedslag er³:

1. Oprettelsen af akkrediteringsinstitutionen 2007
2. Oprettelsen af professionshøjskolerne 2007
3. Bekendtgørelse om akkreditering af professionshøjskoler og erhvervsakademier 2008
4. Forskningsministerens redegørelse 2011
5. Revision af akkrediteringsloven (inkl. ny bekendtgørelse for akkreditering) 2013

[2] Beslutningsforslag om national kvalitetsstrategi, fremsat af V og K (B 81 - 1997-98 (1 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om en national kvalitetsstrategi. / Folketingstidende)

[3] Fremkommet via søgning på folketestingtidende.dk på 'uddannelseskvalitet', 'akkreditering' samt 'kvalitet' og 'uddannelse' sammen. Disse søgninger giver i alt 138 hits (lovforslag, beslutningsforslag, forespørgselsdebatter). I første omgang er fravalgt lovforslag vedr. ændringer af mindre art og/eller af rent teknisk karakter, fx ændringer relateret til Covid 19. Efter en mere kvalitativ gennemgang af sagerne har jeg udvalgt 5 nedslag, som relaterer sig til de store, strukturelle reformer og nyskabelser i dansk uddannelsespolitik i 2007, nemlig dannelsen af professionshøjskoler og oprettelsen af Akkrediteringsinstitutionen. Nedslag 1-3 relaterer sig direkte hertil, nedslag 4-5 er opfølgning på og revision af Akkrediteringsloven. Udeladt er som konsekvens heraf en række forespørgselsdebatter med forskellig tematik (bl.a. om betydning af nedskæringer, fremdrift og øget optag for uddannelsers kvalitet) samt nogle senere ændringer af Akkrediteringsloven (2017 og 2018). Dermed afgrænses den empiriske analyses udsigelseskraft til perioden 2007-2013.

For hvert af disse nedslag er udvalgt materiale fra den politiske proces med fokus på behandling i Folketinget i bred forstand:

- Lovforslag med bemærkninger
- Behandlinger i Folketinget (1., 2. og 3.)
- Vedtagne love
- Bekendtgørelser som udmønter love
- Udvalgsbetænkninger
- Svar og redegørelser fra ministre til udvalg og Folketing.

Jeg har fravalgt høringssvar, embedsværks notater og redegørelser, offentlig debat, internationale netværk m.m. Dermed udgøres analysens empiri af et tekstkorpus bestående af alle de officielle, politiske dokumenter, som de folkevalgte beslutningstagere har været involveret i enten i Folketinget, i udvalg eller som ansvarlige ministre. Denne udvælgelse er begrundet med et særligt fokus på den parlamentariske talerstol som det politiske 'sted', hvor politikken i en åben, demokratisk kontekst i sidste instans samlet udtrykkes og legitimeres, og som derfor også er det sted, der politisk kæmpes om at indtage (jf. Lefort, 1986).

Metodisk er det tale om en dokumentanalyse (jf. Jacobsen & Duedahl, 2010) med fokus på de tre analytiske dimensioner, der er begrundet i teoriafsnittet. Kodningen i analysen har fulgt denne inddeling, men som det vil fremgå med følsomhed for de temaer, nuancer og aspekter, der har vist sig i tekstmaterialet. Tekstanalysen lægger vægt på at fremanalysere de parlamentariske fremstillinger af problemer, løsninger og politiske mål og trækker i den forstand på begreber om sprogliggjorte forestillinger og diskurser som centrale, kvalitative kilder til at forstå politiske beslutningers rationale og legitimation (jf. bl.a. Pedersen, 2011; Bacchi, 2012).

Politologisk udgangspunkt

Analysen herunder vil besvare det første forskningsspørgsmål ved at analysere de fem valgte nedslag (jf. afsnit 3) på de tre analyseniveauer identificeret i afsnit 2. Fremstillingen tager udgangspunkt i skema 1, der med stikord illustrerer både (a) de vigtigste analytiske pointer for hvert nedslag og (b) analytiske temaer kendetegnet ved kontinuitet hen over perioden (markeret med*) og analytiske temaer, der udvikler sig over perioden (markeret med**). Med afsæt i skemaet fremstilles herunder kontinuitet (4.1) og brud (4.2) i den rækkefølge.

Analysen har sit primære fokus på en relativt bred politisk konsensus, der kendetegner hele forløbet, og hæfter sig i mindre grad ved de politiske uenigheder og modsætningsforhold, der også findes i materialet, men er få og lavintense og uden stærk indre sammenhæng og derfor ikke medtages i denne fremstilling⁴.

[4] De tre store lovændringer (nedslag 1, 2 og 5) vedtages med brede flertal. Alle partier stemmer for 2013-loven og kun EL og SF står udenfor de to 2007-love enten ved at stemme imod eller undlade at stemme. For detaljer og nuancer kan henvises til projektets hovedrapport på UC-viden.

	Legitimations-diskurs	Politiske problematiseringer	Politiske mål	Begreb om uddannelses-kvalitet og ledsagende styrings-tænkning
Del-analyse 1: Akkreditering 2007	Globaliserings-strategiens diskurs og verdensbillede*	Mangler konformitet med internationale standarder Mangler gennemsigthed Mangler mulighed for dokumentation af kvalitet	Gennemsigthed mhp. mobilitet og frit marked Sikre internationale standarder * Sikre kvalitet og arbejdsmarkedsrelevans*(AM)	Følger internationale standarder* Dokumenterbarhed og sammenlignelighed* AM-relevans og FoU-basering* Akkred.inst koblet op på internationale standarder. Udd. kval. som org. fænomen.
Del-analyse 2: Professionshøj-skoler 2007	Globaliserings-strategiens diskurs og verdensbillede*	Mangler volumen og kapacitet i små udd.inst (til FoU, partnerskaber, stærke faglige miljøer) Udd.felt uigennemskueligt for stud. og aftagere.	Sikre org. kapacitet til FoU-basering, større faglige miljøer, strategiske partnerskaber (nat/int) tværfaglighed, samarbejde og nyudvikling m. erhvervsliv	Mangefacetteret begreb Sikres via kvalitetssystemer* Organisering + ledelse centralt* Fokus på org. størrelse og kapacitet som komponent i udd.kvalitet
Del-analyse 3: BEK om akkreditering 2008			Procedurer og kriterier for udd.akkred: Sikre kvalitet, relevans, gennemsigthed og konformitet med int. standarder*	Videns- og FoU-basering* Overholde int. standarder* AM-relevans og inddr. af aftagere/slutbrugere* Sammenlignelighed*
Del-analyse 4: Redegørelse 2011	Globaliserings-strategiens diskurs og verdensbillede* Ressourceknaphed **	'Betydelig administrationsbyrde' ved aktuelt akkred.system.**	Fastholder mål med akkred.inst* Nyt fokus på mindre dokumentation akkred.praksis**	Akkred.inst som bærer af kvalitetsviden – kontrol af enkelte uddannelser
Del-analyse 5: Akkreditering 2013	Globaliserings-strategiens diskurs og verdensbillede Ressourceknaphed **	Lav følsomhed ift. AM v. nye uddannelser* Bureaukrati og dokumentationsbyrde**	Skabe fælles akkred.system* Øge krav til inst. Kvalitetssikring* Øget gennemsigthed* Fremme af bureaukratisering**	AM-relevans, int. standarder, videns- og FoU-basering* Inst. kapacitet til at fremme viden om kvalitet og kvalitetskultur** Inst. viden om kvalitet som medium for styring af selvstyring**

Dominerende politiske positioner 2007-2013

Det første kendetegn, jeg vil fremhæve, er den overordnede legitimationsdiskurs, som jeg kalder 'globaliseringsdiskursen'. Denne fremgår i skema 1 som gennemgående tema over hele perioden. Herunder illustreret med et sigende citat fra debatten om reform af akkrediteringsinstitutionen i 2013:

"Danmark er jo et vidensamfund, og set ud fra det faktum er det altafgørende, at kvaliteten af vores uddannelser er i top og kontinuerligt løftes for at matche det kompetencebehov, der er til stede i såvel den private som den offentlige sektor. Kvalitet og relevans er nøgleord, som bør være gældende for alle videregående uddannelser i dette samfund, hvis vi skal gøre os forhåbninger om at konkurrere i en globaliseret verden." (Esben Lunde-Larsen (V), FT, 22.2.2013, s2).

Her ser vi en tæt kobling mellem det at fremme uddannelseskvalitet og så det at klare sig en globaliseret verden. Når vi går tættere på det sidste begreb, 'globaliseret verden', så er det udtalt i debatten, at denne verden især er en økonomisk-kompetitiv verden, hvor det er afgørende at have et højt kvalitetsniveau i uddannelsessystemet for at kunne klare i den globale økonomiske konkurrence om produktion og velstand. Denne fremstilling af den globale virkelighed er stærkt præget af VK-regeringens globaliseringsstrategi fra 2006, som flere talere henviser til og som lægger stor vægt på høj kvalitet i uddannelse som et økonomisk konkurrenceparameter⁵.

Oprettelsen af akkrediteringsinstitutionen og af professionshøjskolerne kan ses som udtryk for en stigende politisk interesse for uddannelse og uddannelseskvalitet, begrundet i en forståelse af at uddannelse og viden i en globaliseret økonomi er noget for Danmarks fremtid kritisk og vitalt - og derfor noget, som man fra politisk hold må have mere fokus på og snor i. Denne overordnede diskursive legitimation af reformerne - og det verdensbillede, den bygger på - møder ikke modstand i debatten af alternative fortællinger om Danmark i verden. Debatterne om uddannelse og uddannelseskvalitet finder sted i et klima, hvor det økonomisk-kompetitive imperativ dominerer.

Går vi et skridt tættere på, træder der på dette overordnede bagtæppe nogle politiske problematiseringer af de daværende tilstande i uddannelsessystemet frem i den politiske debat:

1. Et problem med uddannelsers kvalitet og relevans, som ikke antages i udgangspunktet at leve op til de internationale standarder, som de bør måles op i forhold til. Det er en vigtig præmis for oprettelsen af Akkrediteringsinstitutionen (jf. bemærkninger til Lov om Akkrediteringsinstitutionen, FT-tidende, 15.12.2006). Dette kædes videre sammen med en problemstilling ift. Danmarks mulighed for at håndtere 'globaliseringens udfordringer'. Denne kobling kan illustreres med et citat fra debatten om oprettelsen af Akkrediteringsinstitutionen i januar 2007:

"Akkrediteringsinstitutionen vil blive et væsentligt bidrag til at sikre, at danske videregående uddannelser ligger i toppen. Forslaget skal ses i forbindelse med regeringens globaliseringsstrategi. Regeringen ønsker at videregående

[5] Se f.eks.: Folketingstidende, forespørgselsdebat om globaliseringsrådet, 24.1.2006 (E 11 - 2005-06 (forhandling): Hvad kan statsministeren oplyse om arbejdet i Globaliseringsrådet indtil nu og planerne for arbejdet fremover? / Folketinget (ft.dk))

uddannelser skal leve op til international standard. Derfor er det vigtigt at vi kan dokumentere uddannelsernes kvalitet og relevans, så det bliver gennemskueligt bl.a. for danske og udenlandske ansøgere, hvad det er for en uddannelse, de søger ind på." (Hanne Severinsen (V), FT-tidende, 19.1.2007, s3171-3172)

2. Et problem med manglende gennemsigthed i uddannelsernes kvalitet og relevans, som står i vejen for frit valg, bevægelighed og internationalisering:

"Gældende procedurer medfører derfor, at der ikke forekommer umiddelbart tilgængelige vurderinger og sammenligninger af danske videregående uddannelser baseret på internationale standarder. Det er derfor heller ikke umiddelbart muligt for danske og udenlandske studerende at vurdere kvaliteten af danske videregående uddannelser og for uddannelsesinstitutionerne at dokumentere deres kvalitet." (Bemærkninger til Lov om Akkrediteringsinstitutionen, FT-tidende, 15.12.2006, s3936).

3. Et problem med manglende politisk mulighed for at sikre dokumentation af uddannelsers kvalitet:

"Det danske kvalitetssikringssystem sikrer ikke regelmæssige og gentagne evalueringer af alle uddannelser, og institutionerne er ikke forpligtede til systematisk opfølgning. Endvidere har institutionerne ikke i tilstrækkeligt omfang implementeret sammenhængende og systematiske systemer til sikring af kvaliteten af deres virksomhed" (Bemærkninger til Lov om Akkrediteringsinstitutionen, FT-tidende, 15.12.2006, s3936)

4. Et problem med 'de små institutioners' manglende kapacitet til at sikre god og relevant uddannelse i fremtiden – idet god og relevant uddannelse i høj grad hægtes op på (1) kapacitet til forskning og udvikling, (2) kapacitet til partnerskaber med store institutioner, (3) kapacitet til tværfaglig nyudvikling i samspil med erhvervsliv:

"...de små institutioner har ikke tilstrækkelige ressourcer til systematisk og med kraft at prioritere udvikling af uddannelseskvalitet, praksis og professionsbaseret viden." (Bemærkninger til Lovforslag om oprettelse af Professionshøjskoler, FT-tidende, 14.3.2007, s6711)

De to store omtalte reformer – institutionel sammenlægning og ekstern kvalitetssikring – fremstår i 2007 samlet som politiske løsninger på disse problemstillinger. Med større institutioner (professionshøjskoler) med en mere klar ledelsesstruktur (bl.a. med eksternt dominerede bestyrelser) og en ekstern kvalitetskontrollinstans (akkrediteringsinstitutionen) bliver det muligt at fremmekvalitet af uddannelser – og samtidig synliggøre denne for både politisk ansvarlige, aftagere og studerende som kunder/brugere.

Dette bringer os videre til det tredje niveau i analysen, der handler om de *uddannelseskvalitetsbegreber*, der ligger indlejret i de politiske italesættelser af problemer og løsninger. Her kan vi notere os på den ene side, at uddannelseskvalitet i selve den politiske debat fremstilles i nogle relativt brede vendinger og uden meget præcision. I den forstand er der tale om det, Haase & Pechmann (2022) kalder for en åben

betegner.

På den anden side vil jeg fremhæve, dels (1) at de nærmere kriterier for hvad uddannelser bør leve op til specificeres i bekendtgørelser for uddannelsesakkreditering (2008) og siden hen institutionsakkreditering (2013), dels (2) at der på politisk niveau fremkommer en række gennemgående kendetegn, som (stort set) ikke møder modstand, nemlig at uddannelseskvalitet:

- Følger internationale standarder
- Bygger på dokumenterbarhed og sammenlignelighed
- Har en tydelig orientering efter arbejdsmarkedsrelevans
- Har et forsknings- og udviklingsbaseret vidensgrundlag
- Sikres gennem eksternt agentur (akkrediteringsinstitutionen)

På baggrund af dette kan vi foreløbig bestemme et politisk kvalitetsbegreb, som ganske vist er rimeligt rummeligt, men som samtidig er noget, der kan fremmes gennem organisatorisk-strukturelle ændringer og noget, der kan gøres til genstand for ledelsesmæssig-organisatorisk påvirkning, fx via en ekstern kontrolinstans med et specifikt kvalitetsfokus. Dvs. en uddannelseskvalitetsopfattelse, der implicit anskuer uddannelseskvalitet som et i nogen grad akontekstuel fænomen, der lader sig påvirke og fremme med den rette organisering, ledelse og ekstern kontrol.

Det er ikke overraskende al den stund, at begrebet *politisk* anvendes til at begrunde reformer på et mere strukturelt og institutionelt niveau (fusioner til større institutioner og oprettelse af eksternt agentur), men det trækker et bestemt blik på uddannelseskvalitet med sig, der ikke skelner mellem forskellige uddannelser, og på den måde tenderer til at objektivere uddannelse og hvad der fremmer dens kvalitet. Dette vender vi tilbage til i afsnit 5.

Som en afrunding af denne analysedel vil jeg kort dvæle ved en detalje i akkrediteringsinstitutionens rolle, magt og mandat. Akkrediteringsinstitutionen fremstilles primært som en uafhængig institution, men ikke desto mindre er der indbygget en 'kattelem' (lovens §10, stk. 3), der gør at ministeren *undtagelsesvis* kan underkende akkrediteringsinstitutionens godkendelse hvis ministeren vurderer at 'oprettelsen af uddannelsen ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke skønnes hensigtsmæssig.' (FT-tidende, 15.12.23, s3932f).

Her er det værd at hæfte sig ved, at 'undtagelsessituationen', hvor ministeren har mandat til attrumfe akkrediteringsinstitutionen, netop er der, hvor det 'samfundsøkonomisk' vurderes uhensigtsmæssigt. Undtagelsesbegrebet og undtagelsessituationen er en politologisk nøglesituation (jf. Schmitt 1932; 1934). Netop hvor undtagelser bringes i anvendelse, dér viser politikken sit ansigt mest tydeligt: her er den situation, hvor (i dette tilfælde) vurderingen af uddannelser bliver så vital og kritisk, at politikken måtrumfe den ellers uafhængige faglighed (eller ret, frihed, mm.).

De andre formulerede hensyn – fx internationalisering, gennemsigtighed, valgmuligheder osv. – ses i dette perspektiv som principielt underordnede ift. det samfundsøkonomiske hensyn. Denne undtagelsesbestemmelse illustrerer dermed koblingen mellem den overliggende (økonomiske) diskurs om uddannelsers vitale rolle og de konkrete indretninger af akkrediteringssystemet.

Så vidt et billede af en bærende fremstilling af uddannelseskvalitet som den tager sig ud i den beslutningsbærende del af det politiske spektrum. Som nævnt indledningsvis, er det en fremstilling af de dominerende positioner i et politisk klima, der ikke er specielt højspændt. Imidlertid sker der indenfor denne dominerende position nogle udviklinger over perioden, som vi nu skal opholde os ved og som udtrykker noget interessant ift. uddannelseskvalitet som et politisk og styringsmæssigt begreb.

Udviklinger og brud

Fra 2011 (delanalyse 4) ser vi en ny politisk problematisering, som er opstået på baggrund af et opråb fra uddannelsessektoren om den 'betydelige' administrationsbyrde, som uddannelsesakkrediteringen har vist sig at påføre institutionerne. På den baggrund lægges politisk an til en omlægning af akkrediteringssystemet fra akkreditering af den enkelte uddannelse til akkreditering af uddannelsesinstitutionerne. Denne problematisering bliver yderligere accentueret i folketingsdebatten om revision af akkrediteringsloven i 2013. Lovforslaget bliver motiveret netop med henvisning til (1) de 'økonomiske udfordringer', som Danmark står med og (2) at det eksisterende system er 'bureaukratisk og ressourcekrævende' (FT-tidende, 6.2.2013, s7), og denne udlægning vinder gehør ganske bredt i Folketinget.

Her toner en ny politisk bevidsthed frem om det ressourcetræk og bureaukrati, der er forbundet med at kvalitetssikre uddannelser i akkrediteringssystemet. Samtidig kan man konstatere, at de grundlæggende begrundelser for og hensigter med et akkrediteringssystem er fastholdt (jf. forrige afsnit). Nyskabelsen 'institutionsakkreditering', som behandles af Folketinget i 2013, fremstår som en måde at fastholde ambitionerne om et højt kvalitetsniveau, der matcher internationale standarder og sikrer arbejdsmarkedsrelevans, samtidig med at den administrative byrde reduceres.

Med forandringen fra uddannelsesakkreditering til institutionsakkreditering forandres styringsrelationen mellem akkrediteringsinstitutionen og uddannelsesinstitutionerne. Genstanden for styring er ikke længere den enkelte uddannelse, men i stedet det system, som institutionerne udvikler til at sikre uddannelseskvalitet. Rationalet er, at dokumentation fremover kan 'nøjes med' at være dokumentation for eksistens og funktion af et kvalitetssikringssystem og ikke være dokumentation for alle uddannelser på samfulde 18 kriterier for uddannelseskvalitet (som det fremgår af bekendtgørelsen fra 2008), og at dette både sparer på ressourcer til dokumentation og skaber bedre betingelser for at sikre god kvalitet.

I den henseende er det værd at dvæle ved relationen mellem akkrediteringssystemet og uddannelsesinstitutionerne, sådan som den fremstilles i bemærkningerne til loven i forbindelse med

overgang til institutionsakkreditering. I en uddybning af meningen med institutionsakkreditering fremgår følgende:

"Overgang til institutionsakkreditering betyder, at ansvaret for sikringen af den enkelte uddannelses relevans og kvalitet placeres mere entydigt hos den udbydende uddannelsesinstitution. Det er uddannelsesinstitutionerne, som har den største viden om og erfaringer med de konkrete uddannelser. En væsentlig forudsætning for at løfte kvaliteten af uddannelserne er derfor, at denne viden anvendes systematisk og kontinuerligt i det daglige kvalitetsarbejde. Uddannelsesinstitutionernes ledelse har en væsentlig opgave med at påtage sig ansvaret for kvaliteten af uddannelserne og skabe en stærkt institutionelt forankret kvalitetskultur, der indebærer, at kvalitetsudvikling er et integreret led i de faglige miljøers løbende aktiviteter og arbejde for at forbedre uddannelserne og undervisningen." (FT, 6.2.2013, s10)

Her tales uddannelsesinstitutionernes egen kapacitet til at sikre høj kvalitet frem, og det tales frem, at en særlig form for *systematisk anvendt viden* og en særlig *institutionel kvalitetskultur* er de institutionelle kapaciteter, der både er forudsætninger for, at uddannelseskvalitet på et højt, internationalt niveau kan sikres - og den genstand, som akkrediteringsinstitutionen så kommer til at rette sin styring imod⁶. På den måde opstår der med disse formuleringer et nyt fænomen, som er den viden og den kultur, uddannelsesinstitutionerne (dvs. også professionshøjskolerne) trækker på, når de kvalitetssikrer deres egne uddannelser.

Vi aner her konturerne af en politisk italesat vidensform, der politisk anses som både en forudsætning for institutionel frihed til selvstyring - og som et styringsobjekt for akkrediteringsinstitutionens kontrol med institutionen. Ift. den politiske forståelse af uddannelseskvalitet og sikring heraf er der tale om et nybrud sammenlignet med de hidtidige politiske diskussioner og beslutninger. Denne forskydning af styringsobjektet viser sig også i den nye bekendtgørelse⁷, der udmønter lovændringen efter vedtagelsen. Det afgørende nye er her, at kriterierne retter sig mod, hvad *uddannelsesinstitutionen* skal leve op til, og ikke hvad den enkelte uddannelse skal leve op til.

Det betyder, at kriterierne sigter til organiseringer og praksisser, der sigter til at skabe kvalitet. Således indledes de 5 akkrediteringskriterier med formuleringer som "Institutionen har en formelt vedtaget kvalitetssikringspolitik, som....", "kvalitetsarbejdet er forankret på ledelsesniveau og organiseres (...) således at.." og "Institutionen har en praksis, som sikrer...". Fokus er dermed i høj grad rettet mod organisatoriske forhold i form af ledelsesforankring, politikker, strategier, kultur, procedurer osv.

Denne udvikling tydeliggør, at når der er politisk interesse for uddannelseskvalitet, så er der også et

[6] Som rummer en iboende dobbelthet mht. udvikling og kontrol. Akkrediteringsinstitutionen skal således både "understøtte uddannelsesinstitutionernes eget arbejde med at løfte ansvaret for den løbende sikring og forbedring [af uddannelserne]" og "... vurdere om uddannelsesinstitutionernes interne kvalitetssikringssystemer er tilstrækkeligt effektive." (s10)

[7] BEK 745 (Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af nye videregående uddannelser) af 24.6.2013 (5) Se f.eks.: Folketingstidende, forespørgselsdebate om globaliseringsrådet, 24.1.2006 (F 11 - 2005-06 (forhandling): Hvad kan statsministeren oplyse om arbejdet i Globaliseringsrådet indtil nu og planerne for arbejdet fremover? / Folketinget (ft.dk))

styringsforhold i spil. Udviklingen over perioden afspejler som sådan i højere grad en udvikling eller modning i den politiske tilgang til styringen af institutionerne, end den afspejler en forskydning i opfattelsen af, hvad uddannelseskvalitet er, og hvad der fremmer den.

Med konstateringen af (1) at der er en bred politisk konsensus om en bestemt uddannelseskvalitetsdagsorden, (2) at denne er tæt koblet til en forståelse af økonomisk konkurrence som politisk problem, (3) at styringsforståelsen udvikler sig undervejs og (4) at der er magt og styring på spil - vil vi dykke videre ned i netop spørgsmålet om det specifikt politiske ved denne version af uddannelseskvalitet.

Teoretisk diskussion/refleksion: Når 'uddannelseskvalitet' bliver politisk

I dette afsnit vil jeg, jf. forskningsspørgsmålets anden del, fokusere nærmere på, hvad den politiske omgang med begrebet indebærer og hvordan den både (1) potentielt rækker ud mod andre systemers iagttagelser af, hvad god uddannelse er (som et koblingsbegreb) og (2) står i et potentielt spændingsforhold til andre systemers iagttagelser (som et styringsbegreb). Formålet hermed er at bidrage til en mere nuanceret forståelse af de dynamikker og spændinger, der kan være forbundet med at omsætte den politiske vilje til at fremme uddannelseskvalitet til virkelighed i uddannelsesinstitutionernes praksis.

Afsættet er igen Luhmanns generelle teori om funktionssystemer og funktionel differentiering (jf. Luhmann, 1984, 2000) samt hans teoretisk-historiske analyse af specifikke funktionssystemers dannelse og karakteristika (Luhmann, 2000; Andersen, 2008; Luhmann, 1988; Luhmann, 2006, 2002). De nærmere detaljer i Luhmanns samlede samfundsteori foldes ikke ud her. Det centrale er at bruge denne tilgang til social kommunikation til at forstå, hvordan begrebet 'uddannelseskvalitet' teoretisk set kan iagttages forskelligt fra de forskellige systemer med forskellige medier og koder. Først vil jeg karakterisere uddannelseskvalitet pba. analysen ovenfor som et politisk begreb, dernæst på baggrund heraf se nærmere på, hvordan den politiske bestemmelse forholder sig til andres systemers bestemmelse.

I det politiske systems optik bliver uddannelseskvalitet helt overordnet til noget, der kan sættes politiske mål for og fremmes via politiske beslutninger og implementering af disse beslutninger. Dvs. at der i politisk optik altid er tale om et styringsforhold, hvor nogen styrer noget eller nogen. Dette magtforhold kan tage sig forskelligt ud ift. omfang og typer af styring, fx fra brede rammer og armslængde til detaljeret regulering af indhold, processer og resultater. Ligeledes kan genstandsfeltet konstrueres på forskellige måder politisk – som et felt af meget forskellige uddannelser, som styres eller rammesættes specifikt eller som et genstandsfelt med én genstand, uddannelse, som styringen retter sig imod⁸. Analysen ovenfor viser, at når genstandsfeltet for politiske beslutninger bliver netop uddannelse i generel forstand og målet bliver fremme af kvalitet i bred forstand, som det er tilfældet i

[1] Her vil jeg bemærke, at der i den danske kontekst parallelt hermed er et andet niveau af politisk styring rettet mere specifikt imod den enkelte uddannelse, nemlig i form af uddannelsesbekendtgørelser, der rammesætter nationale studieordninger. Dvs. at der politisk set både er en styring, der nivellerer, og en styring, specificerer. Dette forhold bidrager grangiveligt til styringsmæssig kompleksitet i feltet, men det vil jeg ikke berøre nærmere i denne sammenhæng.

den danske politiske kontekst, så følger der nogle figurer og antagelser med.

For det første sker der en art *nivellering* af uddannelsesfeltet, det vil sige at *uddannelse* skabes på en måde, der nedtoner de indbyrdes forskelle mellem uddannelser. I og med at der med begrebet 'uddannelseskvalitet' sigtes til kvalitet af en meget bred vifte af uddannelser – professionsbacheloruddannelser, erhvervsakademiuddannelser og universitetsuddannelser, altså alle videregående uddannelser sorterende under Forsknings- og uddannelsesministeriet - bliver uddannelser indenfor dette spektrum anskuet som tilstrækkeligt ensartede til, at de kan gøres til genstand for den samme type eksterne kvalitetssikring (via akkrediteringsinstitutionen). Med andre ord gestalttes alle de forskellige uddannelser i dette spektrum på generisk vis som 'uddannelse', hvis kvalitet som (jf. analysen) påvist tænkes sikret gennem bestemte, eksternt definerede kvalitetsstandarder og -praksisser. Man kan i forlængelse heraf også bemærke, at de eneste uddannelser, der anskues som tilstrækkeligt specielle eller anderledes til ikke at skulle følge den generelle akkrediteringspraksis, er de uddannelser, der sorterer under kultur- og justitsministeriet (bl.a. forfatterskole, skuespilskoler, filmskole, kunstakademier, politiskoler). Dvs. at akkrediterings-kvalitets-forståelsen har både en inderside og en yderside. Uddannelser på indersiden anskues som uddannelser, hvor kvalitet generisk kan fremmes med akkrediteringsmodus.

For det andet bliver uddannelseskvalitet i den politiske optik til et *objekt der kan styres efter kausale logikker*, det vil sige hvor beslutninger og reformer med hensigt at øge kvalitet tilskrives kapacitet til faktisk at øge kvalitet. Politisk mål, politisk problem og politisk løsning bliver koblet kausalt sammen for at producere politisk meningsfuldhed: at politisk magtudøvelse skaber en politisk ønsket samfundsforandring. Dette fremstår på mange måder indlysende og logisk (og demokratisk!), men dermed nedtones samtidig den betragtelige kompleksitet, der styres og magtudøves ind i – og som indebærer, at beslutninger i praksis kan få uforudsete konsekvenser. Fra denne analyses empiri kan man som eksempel herpå fremhæve det forhold, at den første akkrediteringsmodel (fra 2007) afstedkom et tungt dokumentationsbureaukrati, som man så i 2013 kunne angribe som et nyt politisk problem, der politisk tænkes løst med en justering af akkrediteringsinstitutionens opdrag og fokus og dermed af styringsformen (jf. afsnit 4).

Den politiske kausalkæde i denne artikels analyse kan skematisk fremstilles således (Skema 2):

Bagvedliggende trusselsanalyse	Politisk mål	Politisk problem	Politisk løsning	Forventet effekt
Globaliseringens økonomiske konkurrencepres	Behov for højere kvalitet i uddannelse	Små institutioner Fravær af eksternt kvalitetssikringsorgan Lav konformitet med internationale standarder	Større institutioner Oprettelse af eksternt kvalitetssikringsorgan	Højere kvalitet Dokumenterbar kvalitet ift. internationale standarder

Det særligt politiske ved uddannelseskvalitetsbegrebet handler altså om, at begrebet ved at dukke op på den politiske arena kobler sig til mediet magt, til den politiske kode om styring og en medfølgende præmis om kausalitet mellem beslutning og effekt/resultat. Det indebærer som analysen viser (1) en nivellerende og objektiviserende omgang med fænomenet 'uddannelse' og så (2) en kausal forestilling om forholdet mellem bestemte, strukturelle reformer og målbar ændring i kvalitet i uddannelser.

Som næste skridt vil jeg fokusere på, hvordan dette rækker ud mod, men også står i et muligt spændingsforhold til, den måde begrebet kan iagttages ud fra andre funktionssystemers medier og koder. Jeg vil nedenfor illustrere (skema 3), hvordan begrebet kan iagttages fra andre funktionssystemer. Dette vil undervejs trække på nogle bestemmelser af uddannelseskvalitet fra forskningslitteraturen (jf. afsnit 1).

Skemaet illustrerer tre udvalgte funktionssystemer, og hvordan man kan tænke sig teoretisk, at de iagttager uddannelse og uddannelseskvalitet. Det fremgår heraf, at begrebet uddannelseskvalitet faktisk kan iagttages meningsfuldt i alle tre funktionssystemer og på den måde fremstår som et potentielt koblingsbegreb mellem systemer - men det viser samtidig, at begrebet konstrueres forskelligt i de tre systemer i tråd med systemernes egenkommunikation i skikkelse af medier og ledekoder. Det handler om forskellige billeder af, hvordan kvalitet fremmes, hvem de centrale aktører er, hvad vigtig kvalitetsinformation er og hvem den er orienteret imod. Endelig indebærer de systemspecifikke iagttagelser 'konstitutive virkninger' på uddannelseskvalitetsbegrebet, dvs. at der medfølger nogle bestemte og systemspecifikke antagelser om hvad uddannelseskvalitet kan være, når systemerne iagttager uddannelseskvalitet.

I *det økonomiske systems* optik giver måling af uddannelseskvalitet mening som en måde at værdisætte en vare, der for kunden kan være svær at gennemskue værdien af – fordi ledekoden er, at det for økonomiske aktører skal være muligt at træffe beslutninger om, hvorvidt man skal betale for varen eller ej, og dermed evt. hvorvidt man skal betale for en anden vare i stedet. En eller anden form for sammenlignelighed af varer vil være nødvendig i denne optik, og en forventning vil være, at viden om uddannelseskvalitet skal bidrage hertil. Denne forståelse fremgår bl.a. hos Harvey & Green (1993), hvor det at imødekomme studerende som kunder er én type kvalitet i deres kvalitetstypologi.

I *det pædagogiske systems* optik vil det medfølge af det stærke fokus på formål, indhold og læring i relation hertil, at vurderingen af kvalitet vil være bundet til graden af indfrielse kontekstspecifikke formål. Hermed får vurdering af kvalitet tendens til at unddrage sig både et krav om sammenlignelighed og et krav om hierarkisk styrbarhed. Fordi uddannelsesprojektet er specifikt pædagogisk (jf. Luhmann 2002/2006:137f) og fordi det som noget konkret og unikt har det bedst i hænderne på elev/studerende og lærere/undervisere. Biesta (2011, 2015, jf. afsnit 1) kan fremhæves som et eksempel på en sådan kvalitetsiagttagelse fra et pædagogisk perspektiv.

Skema 3

	Økonomiske system	Pædagogiske system	Politiske system
Medie og ledekode	Penge Betale/ikke-betale	Barn/studerende Mere/mindre læring	Magt Styrer/styret
God uddannelse	Kan sælges på et marked	Indfrier formål for læring og dannelse	Indfrier politisk bestemte mål
Hvordan fremmes god uddannelse?	Når indhold afspejler efterspørgsel	Når indhold og processer orienteres efter formål	Når politiske beslutninger implementeres og mål nås
Relevant kvalitetsinfo	Vender udad (mod kunder/market)	Vender indad (mod deltagere)	Vender opad (mod beslutningstagere)
Vigtigste aktører	Elever/studerende (kunder) Institutioner (udbydere)	Elever/studerende og undervisere (som deltagere)	Aktører i beslutnings- og feedbackkæden
Tvetydigheder, spændinger, uklarheder	Ikke entydigt hvem kunden er (sponsor? aftager? studerende?)	Hvor defineres formål? Af hvem? Brug for et referencepunkt udenfor systemet?	Politisk valg mellem styring/armslængde, dvs. mellem politik og autonomi
Konstitutive virkninger: hvordan konstrueres 'uddannelses- kvalitet'?	Som måde at værdisætte kompleks og uigennemskuelig vare Skabe sammenlignelighed	Bundet til unikt/konkret formål og kontekst Lukker af for styring og sammenligning	Objekt for styring Kausal formel (beslutning → kvalitet) Nivellering Akontekstualitet

På baggrund af denne gennemgang bliver det synligt, at de tre systemers iagttagelser af uddannelseskvalitet – idealtypisk set – giver anledning til nogle spændinger:

- den politiske iagttagelses bundethed til et magthierarki inkl. medfølgende tendenser til nivellering/objektivering af uddannelse Vs. uddannelsessystemets vægt på uddannelse som unikt projekt.

- et hierarkisk-forvaltningsmæssigt kvalitetssikringssystem Vs. uddannelsesinstitutioners muligheder for at indrette, profilere og kvalitetssikre uddannelser på en målrettet måde ift. et forventet markedsbehov.
- det økonomiske systems vægt på kundens markedsvvalg som det vigtigste hensyn med kvalitetsinformation Vs. uddannelsessystemets vægt på studerende som deltagere i et projekt, som de ikke kender udfaldet af på forhånd og hvor de selv er medskabere af kvalitet som deltagere.

Disse spændingsfelter kan jeg udpege teoretisk på baggrund af de tre systemiske idealtyper. I den konkrete danske politisk-institutionelle virkelighed optræder disse rationaler ikke i ren form. Man kan fx pege på, at udmøntningen af akkrediteringsinstitutionens kvalitetssystem opererer med et rum til institutionel fortolkning og at det bl.a. pålægger institutioner at inddrage forskellige perspektiver i kvalitetsarbejdet – og man kan også pege på, at den politiske kvalitetstænkning er podet med et element af markedslogik ift. at ville skabe gennemsigtighed for studerende på et tænkt europæisk uddannelsesmarked. Den politiske version af uddannelseskvalitet indoptager elementer, der er genkendelige for andre systemer.

I en luhmannsk forstand kan man imidlertid samtidig pege på, at disse manøvrer ganske vist afspejler en kompleksitetsforøgelse, der øger sandsynligheden for koblinger til andre systemer, men at det samtidig stadig er koblinger på det politiske systems præmisser. Dvs. at der ultimativt er magt bag, og det, der er besluttet politisk, således *skal ske* med henvisning til magtoverlegenheden og forvaltningshierarkiet, uanset hvor meget de politiske beslutninger måtte kunne udfordres og kritiseres fra andre systemperspektiver. Pointen er dermed, at spændingerne vil bestå og i en eller anden forstand være et vilkår for omgangen med uddannelseskvalitet i institutionel praksis.

Konklusion

Denne artikel stiller to forbundne spørgsmål: om forståelser af uddannelseskvalitet i dansk politik 2007-2013 - og om, hvad det betyder for uddannelseskvalitet, at det bliver et specifikt politisk begreb.

Artiklens analyser viser for det første, at den politiske ambition om at fremme uddannelseskvalitet politisk-diskursivt kobles til en forståelse af uddannelse som en kritisk vigtig sektor i relation til en globaliseret økonomi, hvor konkurrencepres på Danmark nødvendiggør et intensiveret politisk fokus på uddannelsers kvalitet. Den politiske debat i perioden er den henseende stærkt præget af VK-regeringens globaliseringsstrategi søsat i 2005, hvilket andre uddannelsespolitiske analyser også peger på (Aagaard, 2011; Illeris, 2014; Jakobsen, 2024; Korsgaard, Christensen & Jensen, 2017; Pedersen, 2011). Analysen viser herudover den finesse, at det samfundsøkonomiske primat ift. uddannelsers eksistensberettigelse manifesterer sig i form af en særlig undtagelsesklausul i akkrediteringssystemet.

For det andet viser analysen, at den danske politiske debat er præget af nogle forståelser af uddannelseskvalitet, der (1) lægger vægt på arbejdsmarkedsrelevans, konformitet med bestemte

internationale standarder samt ekstern sikring af at dette sker og (2) søger dette fremmet gennem organisatoriske, ledelsesmæssige og styringsmæssige forandringer i uddannelsessystemet. Dette flugter med andre analyser af transnationale tendenser i tilgangen til uddannelseskvalitet (jf. Bendixen & Jacobsen, 2020; Korsgaard, Christensen & Jensen, 2017; Krejsler, 2021), men peger samtidig på nogle mere specifikke kendetegn ved den danske case end fx Pechmann & Haase (2022).

For det tredje viser analysen, hvordan uddannelseskvalitet som politisk fænomen er tæt koblet til magt og styring. Når det overhovedet dukker op som et politisk tema, hænger det sammen med en politisk vilje til at gribe ind og ændre styrings- og organiseringsformer. Analysen påviser i den henseende et skift i den politiske styringstænkning fra tidlige akkrediteringstænkning (uddannelsesakkreditering 2007-2008) til den senere styringstænkning (institutionsakkreditering 2011-13), et skift mod et øget styringsmæssigt fokus på institutionernes egenkapacitet til kvalitetssikring.

Når vi på baggrund af den empiriske analyse går tættere på 'uddannelseskvalitet' som et politisk begreb viser det sig, at den politiske version bærer nogle specifikt politiske tilskrivelser til begrebet – i analysen betegnet med begreberne *nivellering*, *hierarkisk kausalitet* og *objektivering* – med sig. Det betyder, at selvom begrebet umiddelbart fremstår meningsfuldt i andre funktionssystemer end det politiske – og dermed er principielt åbent for koblinger til de institutionelle praksissammenhænge, hvor uddannelse foregår – så vil andre funktionssystemers (her det økonomiske og det pædagogiske) iagttagelser af begrebet stå i et potentielt spændingsforhold hertil. Arbejdet med at omsætte og virkeliggøre den politiske kvalitetsdagsorden vil dermed potentielt være svanger med spændinger og forhandlinger ift. hvad man skal forstå ved uddannelseskvalitet.

Det er min forhåbning, at denne artikel har bidraget til at kaste nyt og skarpere lys over, hvordan det intensiverede politiske fokus på – og de reformerede politisk-institutionelle rammer for – uddannelseskvalitet har forandret betingelserne for aktørerne på uddannelsesfeltet. Især håber jeg, at artiklen har bidraget til at højne bevidstheden om de indlejrede spændinger, der omgærder arbejdet med at skabe gode uddannelser i en politisk styret kontekst:

At skabe gode uddannelser er ikke en neutral og friktionsfri disciplin! Det gælder både for de undervisere, der forsøger at indløse uddannelsesformål sammen med studerende (dem som er Biestas hovedpersoner), for de kvalitetsmedarbejdere, forskere og ledere, der bedriver "Quality Work" i institutionerne og for den grundforskning, der udvikler begrebslige forståelsesrammer for den underlige og glatte fisk, som er "uddannelseskvalitet".

Abstract

This article examines the debates on quality in higher education in the Danish political context from 2007 to 2013 and analyzes (1) political reforms legitimized by the concept of quality, (2) the general political-economic underpinnings of this agenda and (3) the types of political steering that go along with this agenda. The analysis reveals a broad political consensus on a concept of quality that mirrors trans-European concepts and links quality to the formation of large size educational institutions and an external quality control agency (Akkrediteringsinstitutionen). Furthermore, the analysis pinpoints how this political focus is legitimized by reference to external pressure from economic competition. Finally, the article discusses the inherently political nature of the concept of quality. On a basis of Luhmannian systemic theory, this discussion shows that the concept of quality does connect to other systems rationales (economic and educational), however constructed in such different ways that conflicts and tensions seem likely.

Litteratur

- Aagaard, K.** (2011), Kampen om basismidlerne, PhD-afhandling, Aarhus Universitet.
- Andersen, Niklas** (2020), "Fra opkvalificeringseffekt til motivationseffekt – før, nu og i fremtiden." i Klindt/Rasmussen/Jørgensen (reds.) Aktiv arbejdsmarkedspolitik, Kbh.: DJØF-forlaget.
- Andersen, N. Åkerstrøm.** (2008), Velfærdsledelse, diagnoser og udfordringer in Sløk/Villadsen "Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat", Kbh.: Hans Reitzel.
- Bacchi, Carol** (2012), "Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach", in Engaging with Carol Bacchi Strategic Interventions and Exchanges edited by Angelique Bletsas & Chris Beasley, University of Adelaide Press.
- Bendixen, C. og Jacobsen, J. C.** (2022), "Indflydelse og deltagelse gennem virkningsevalueringer", CEPRA-striben nr. 28 (januar 2022).
- Bendixen, C. & Jacobsen, J. C.** (2020) Accreditation of higher education in Denmark and European Union: from system to substance?, *Quality in Higher Education*, 26:1, 66-79, DOI: 10.1080/13538322.2020.1729310.
- Biesta, Gert J.J.** (2011), God uddannelse i målingens tidsalder – etik, politik, demokrati, Aarhus: Forlaget Klim.
- Biesta, Gert J.J.** (2015). What is Education for? On Good Education, Teacher Judgement, and Educational Professionalism. *European Journal of Education*, 50(1).
- Bloch, C; Degn, L; Nygaard, S & Haase, S** (2020): Does quality work work? A systematic review of academic literature on quality initiatives in higher education, in *Assessment & Evaluation in Higher Education* (CAEH), 2020 <https://doi.org/10.1080/02602938.2020.1813250>.
- Bloch, C; Simon Fuglsang, S; Grøndahl Glavind, J & Bendtsen, A.** (2022): Quality work in higher education: a multi-stakeholder study, *Quality in Higher Education*, DOI: 10.1080/13538322.2022.2123267
- Brøgger, K., & Madsen, M.** (2021). Kvalitet, relevans og effektivitet på universiteterne - om statslig styring af selvejende universiteter gennem magtfulde policy-instrumenter. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, (3). <https://dpt.dk/tema-numre/2021-3/kvalitet-relevans-og-effektivitet-pa-universiteterne/>
- Dahler-Larsen, P.** (2001), "Organisationaliseringen af evaluering" i Dahler-Larsen/Krogstrup (2001, red.) *Tendenser i evaluering*, Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P.** (2008). *Kvalitetens beskaffenhed*, Syddansk Universitetsforlag, 2008
- Elken, M. & Stensaker, B.** (2018) Conceptualising 'quality work' in higher education, *Quality in Higher Education*, 24:3, 189-202, DOI: 10.1080/13538322.2018.1554782.
- Elken, M; Maassen, P.; Nerland, M.; Prøitz, T.S.; Stensaker, B.; Vabø, A.; (eds)** (2020): *Quality Work in Higher Education. Organisational and Pedagogical Dimensions*. Cham: Springer.

- Eliassen, K.O.; & Oldervik, H.** (2020), "Da norsk skole skulle kvalitetssikres", i Et mangfold af kvaliteter i videregående uddanning, Oslo: Universitetsforlaget
- Harvey, L. & Green, D.** (1993) 'Defining Quality', *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18: 1, 9 — 34
- Illeris, K.** (2014, red), *Læring i konkurrencestaten*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Iskov, Thomas** (2021), Uddannelseskvalitet mellem policy og praksis, tiltrædelsesforelæsning, VIA, 30.9.2021.
- Jacobsen, M. H., & Duedahl, P.** (2010), *Introduktion til dokumentanalyse*. Syddansk Universitetsforlag.
- Jacobsen, Kurt** (2024), *Velfærdsuddannelser – fra enevælde til konkurrencestat*, Kbh.: Gads Forlag.
- Kaspersen, L. B.** (2008), *Danmark i verden*, Kbh.: Hans Reitzel.
- Korsgaard, O.; Christensen, J.E. & Jensen** (2017), *Pædagogikkens idéhistorie*, Aarhus Universitetsforlag.
- Krejsler, John B.** (2021), *Skolen og den transnationale vending – dansk uddannelsespolitik og dens europæiske og angloamerikanske forbindelser*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Lefort, C.** (1986), *Essais sur le politique: XIXe-XXe siècles*, Paris: Seuil.
- Luhmann, N.** (1984/2000), *Sociale Systemer*, Kbh.: Hans Reitzel.
- Luhmann, N.** (1988) *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N.** (2000), *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas** (2002/2006), *Samfundets uddannelsessystem*, Kbh.: Hans Reitzel.
- Pedersen, L. & Clausen, T.** (2022), *Kvalitetssikring af universitetsuddannelserne 1992 – 2019. Tilgange og perspektiver*, i *Samfundsøkonomen* 3/2022, s82-92. ([Kvalitetssikring af universitetsuddannelserne 1992-2019 – tilgange og perspektiver | Samfundsøkonomen \(tidsskrift.dk\)](#)).
- Pechmann, P. & Haase, S.** (2022) *How Policy Makers Employ the Term Quality in Higher Education Policymaking*, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 66:2, 355-366, DOI: 10.1080/00313831.2020.1869081.
- Pechmann, P. W., Theil, T. H., Hannah, K. C., Madsen, T. K., Schmidt, M. H., Quelle, B., & Haase, S. S.** (2019). *A third way for QA systems? Navigating external quality demands and meaningfulness for teachers and students: A case study of practice from VIA University College in Denmark*. Afhandling præsenteret på EAIR 41st Annual Forum in Leiden, The Netherlands, Leiden, Holland.
- Pedersen, O. K.** (2011), *Konkurrencestaten*, Kbh.: Hans Reitzel.
- Pedersen, O. K.** (2023), *Myten om den danske model*, Kbh.: Informations Forlag.
- Schindler, L., Puls-Elvidge, S., Welzant, H., & Crawford, L.** (2015). *Definitions of quality in higher education: A synthesis of the literature*. *Higher Learning Research Communications*, 5(3), 3-13. <http://dx.doi.org/10.18870/hlrc.v5i3.244>

Schmitt, Carl (1934), Politische Theologie, München/Leipzig: Verlag von Duncker & Humboldt.

Schmitt, Carl (1996/1932), Der Begriff des Politischen, Berlin: Duncker & Humboldt.

Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG).

(2015). Brussels, Belgium. (link: [ESG_2015.pdf](#) ([akkr.dk](#)))

Wittekk & Kvernbeke (2011). On the Problems of Asking for a Definition of Quality in Education, Scandinavian Journal of Educational Research Vol. 55, No. 6, December 2011, 671–684.

