

Bologna-prosessen og den norske kvalitetsreformen

Michael 2013; 10: 345–9.

I 1999 møttes utdanningsministre og universitetsledere i Bologna. Sammen skapte de visjonen om et europeisk utdanningsområde – a European Higher Education Area – der studenter og universitetslærere kan bevege seg fritt mellom lærestedene og få sine eksamener og sin kompetanse anerkjent der de kommer. I Norge førte dette til Kvalitetsreformen, med bachelor- og mastergrader, et felles karaktersystem og vektall, undervisning på engelsk og studentutveksling. Internasjonalisering ble Kunnskapsdepartementets mantra for høyere utdanning. Hvordan kunne dette hende? Hvor vil det ende?

Etter tretti år som universitetslærer, forsker og administrator i departement og forskningsråd, ble jeg i 1991 generalsekretær i Det norske universitetsråd, universitetenes samarbeidsorgan, som senere ble til Universitets- og høyskolerådet. Som Universitetsrådets generalsekretær deltok jeg i det europeiske universitetssamarbeidet, i det som nå heter European University Association, EUA. Jeg var også med i myndighetssamarbeidet som medlem i Europarådets komité for høyere utdanning og forskning. Dette ga et spennende innsyn i europeisk utdanningspolitikk og en mulighet for selv å delta. I min departementstid hadde jeg hatt ansvaret for tilrettelegging for norske studenter i utlandet, i forskningsrådet (NTNF) hadde jeg jobbet opp mot EU-kommisjonen. Til sammen ble dette en god bakgrunn for en aktiv medvirkning i Bologna-prosessen i de første, spennende årene.

Hvorfor Bologna?

I 1988 hadde Universitetet i Bologna feiret sitt 900 års jubileum med mye pomp og prakt. Der var universitetsrektorene fra hele Europa gjester, og sammen utarbeidet de et dokument som ble kalt *Magna Charta Universitatum*. I engelsk språkdrakt sier dette dokumentet (blant annet og litt forkortet) at:

The university is an autonomous institution at the heart of societies; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching.

To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power.

Det var ikke bare i Norge at myndighetene detaljstyrte universitetene; institusjonell autonomi var derfor en kampsak for universitetslederne. Magna Charta Universitatum var godt stoff for rektorenes festtaler i årene som fulgte, så hvorfor da ikke markere 10-årsdagen med en ny rektor-konferanse i Bologna?

Men i mellomtiden hadde det hendt mye annet som var viktig for høyere utdanning og forskning. Jeg skal holde meg til utdanningsbiten:

EU hadde etablert sine utdanningsprogrammer Sokrates og Erasmus. Studentmobilitet og utveksling var kommet i skuddet. Men å godkjenne eksamener fra andre land, satt langt inne hos professorene ved Europas universiteter. Det førte til at Europarådet og UNESCO utarbeidet utkast til en konvensjon om godkjenning av eksamener og grader mellom landene. Konvensjonen ble vedtatt på en konferanse i Lisboa i 1997. Men ratifikasjonen, parlamentsvedtak som ville gjøre en konvensjon til lov, gikk tregt.

Så, i 1998, feiret Universitetet i Paris sitt 800-års jubileum. Da hadde Frankrike en geskjeftig utdanningsminister som ville innføre bachelor- og mastergrader ved de franske universitetene. Det fikk han selvfølgelig problemer med. Men han var smart: Under jubileet på Sorbonne fikk han med seg sine kolleger fra Italia, Storbritannia og Tyskland til å underskrive en felles deklarasjon, som blant annet sier at

A degree system, in which two main cycles, undergraduate and graduate, should be recognized for international comparison and equivalence, seems to emerge.

A convention, recognising higher education qualifications within Europe, was agreed on last year in Lisbon. Standing by the conclusions from Lisbon, one can build on them and go further.

Her drev fire ministre sitt eget spill om høyere utdanning i Europa! Uten å spørre EU-kommisjonen og uten å spørre verken Jon Lilletun eller ministre i andre land. Noe måtte gjøres!

Resultatet var en felles konferanse for ministre og universitetsledere i Bologna i 1999. Der deltok Jon Lilletun som representant for den norske regjeringen og jeg som representant for de norske universitetene. En felles erklæring fra ministrene fulgte, ikke bare fire denne gangen, men 29. Fra universitetssiden hadde vi vært med på å utforme utkastet. Jeg tar med noen få avsnitt fra Bologna-deklarasjonen:

A Europe of Knowledge is now widely recognised as an irreplaceable factor for social and human growth.

European higher education institutions, for their part, have accepted the challenge and taken up a main role in constructing the European area of higher education, also in the wake of the fundamental principles laid down in the Bologna Magna Charta Universitatum of 1988.

While affirming our support to the general principles laid down in the Sorbonne declaration, we engage in co-ordinating our policies to reach the following objectives:

- Adoption of a system of easily readable and comparable degrees, based on two main cycles, undergraduate and graduate.*
- Establishment of a system of credits to promote student mobility.¹*
- Promotion of mobility by overcoming obstacles to free movement².*
- Promotion of European co-operation in quality assurance.*

Fra Bologna til Bergen

I Bologna hadde ministrene sagt: *We will meet again in two years' time*. Noen måtte vel forberede et neste møte? Dette var ingen EU-sak, men EUs finske formannskap tok initiativ til en oppfølgingsgruppe og Bologna-prosessen var gang.

Selv fulgte jeg Bologna-prosessen tett i de neste seks årene. I 1999 var jeg blitt valgt til nestleder for Europarådets komité for høyere utdanning, i 2001 ble jeg leder for komitéen. Jeg deltok som Europarådets representant i oppfølgingsgruppen og på ministermøtene i Praha i 2001 og i Berlin i 2003. Der ble det bestemt at neste stopp skulle være Bergen, og jeg ble bedt om å etablere et sekretariat for Bologna-prosessen fram til Bergen-møtet.

Bologna-prosessen ble en pan-europeisk sak. I Bergen steg antall deltakerland til 45. 36 av dem hadde da ratifisert Lisboa-konvensjonen, og omtrent alle hadde innført bachelor- og mastergrader, vekttall og et kvalitetssikringssystem etter en felles mal.

Noen generelle prinsipper var blitt akseptert underveis: *Public responsibility for higher education*: lovverk, gradssystem, kvalitetssikring. Institusjonell autonomi skulle inn i lovverket. Studentene fikk etter hvert begrepet *the social dimension* inn i Bologna-prosessen: Alle skal ha like muligheter for høyere utdanning – prinsippet har sin rot i FNs menneskerettserklæring fra 1948. I Norge opplevde min generasjon den allmenne muligheten for høyere utdanning etter at Statens Lånekasse ble etablert i 1947.

1 vekttall

2 Lisboa-konvensjonen

Kvalitetsreformen

Hjemme i Norge fikk vi Mjøs-utvalgets innstilling året etter Bologna-deklarasjonen og stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen i 2001, med vekt-tall, bachelor- og mastergrader fra 2003 og NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) til å ta seg av kvalitetssikringen. PhD kom inn som en tredje grad i utdanningssystemet. Kvalitetsreformen er Bologna-proses-sen på norsk.

De norske universitetslederne hadde ventet på slike reformer. Profes-sorene var nok mer skeptiske. Men både i Norge og på europeisk nivå ble Bologna-prosessen et samarbeid mellom myndigheter, universitetsorgani-sasjoner og studentorganisasjoner, derfor ble den ganske vellykket.

Hva kom ut av Bolognaprosessen?

Mange land i Europa trengte fornyelse i sin høyere utdanning, slik som Norge. Bolognaprosessen ble en felles mal for slik fornyelse. Fornyelsen av gradsystemet skjedde raskt. Lisboa-konvensjonen og den nye likheten mel-lom systemene gjorde der enklere for våre studenter å gjøre som Erasmus, å studere ved universiteter i flere land. Mange steder demonstrerte likevel studentene: Myndighetene benyttet Bologna som begrunnelse for upopulære forandringer.

Bolognaprosessen har nok vært viktigst for landene i Øst- og Sørøst-Europa. De måtte omstille seg fra et sentraldirigert regime fra kommunist-tiden til et nytt system. For dem ble Bologna-prosessen en oppskrift på hvordan dette kunne gjøres. Jeg hadde mange oppdrag for Europarådet i disse landene. Bolognaprosessen stilte krav til landenes utdanningssystemer. De prinsippene jeg nettopp nevnte skulle ivaretas, blant annet i lovverket. Jeg har vært med på å revidere lovverket i landene i det tidligere Jugoslavia, i Albania, Moldova, Ukraina og Armenia. Det eneste landet i Europa jeg ikke har vært i, er Hviterussland. Der kjører Lukasjenko sitt eget løp.

Hvor lenge kan en slik prosess bevare dynamikken? Ministrenes mål fra Bologna var å etablere et europeisk utdanningsområde, *the European Higher Education Area (EHEA)*, innen 2010. I Bergen i 2005 fortalte jeg ministrene at vi var halvveis. Men de tyngste sakene sto igjen. Det var ikke lett å øke studentmobiliteten uten penger. Den sosiale dimensjonen var enda tyngre, særlig i øst og sørøst. Så da 2010 opprant, etter ytterligere tre ministermøter, ble EHEA erklært for åpnet, men prosessen ble samtidig forlenget til 2020.

Prosessen har vært uformell. Verken ministrene eller deltakerlandene har noen forpliktelser om oppfølging. Det har vært prosessens styrke og dens svakhet. Bolognaprosessen har vært et godt argument for nødvendige end-

ringer, men tiltak som krever penger, må stille seg i den nasjonale budsjettkøen. Der er det for tiden lite å hente i de fleste land i Europa.

Etter møtet i Bergen ble det i større grad EU-kommisjonen som styrte utviklingen – mer enn Bolognaprosessen. Da handlet det mest om at Europa skulle bli best i verden – det ble mer vekt på konkurranse og mindre på samarbeid. Så kom finanskrisen, og EU-kommisjonen fikk andre ting å tenke på enn utdanning. Neste ministerkonferanse skal være i Armenia og jeg vet ikke om entusiasmen hos Europas utdanningsministre holder for en tur til Jerevan. Men jeg tror likevel at idéen om et europeisk utdanningsområde har slått rot.

Utviklingen i Norge

I Norge har utviklingen av høyere utdanning de siste femti årene vært preget av noen viktige utredninger som etter tur har vist veien videre: Ottosen-komiteen på slutten av 1960-årene, Hernes-utvalget i 1988 og Mjøs-utvalget i 2000. Ingen prinsipper varer evig, heller ikke de som lå til grunn for Kvalitetsreformen. Allerede Gudmund Hernes tok til orde for internasjonalisering av norsk høyere utdanning, men bachelor- og mastergrader ville han ikke ha. Kristian Ottosen hadde sett behovet for en høgskolesektor i tillegg til den tradisjonelle universitetssektoren, men Ole Danbolt Mjøs syntes at alle kunne få bli universiteter.

Det har fulgt mange forbedringer med Kvalitetsreformen, men institusjonene har benyttet sin nyvunne frihet til å gjøre ting de lyster, slik som at høyskolene nå gjør hva de kan for å bli universitet. Det blir det ingen nasjonal utdanningspolitikk av. NOKUT forvalter etter egne regler, men i et dynamisk system som høyere utdanning kan ikke kvalitet sikres gjennom et statisk regelverk. Når Høgskolen på Nesna kan drive ex.phil.- og ex.fac.-kurs på Bali med innleide timelærere som reiser snarturer fra Norge, er noe galt. Det er igjen dags for at noen tenker nytt og stort om norsk høyere utdanning.

*Per Nyborg
Hoffsveien 60B
0377 Oslo
per.nyborg.em@gmail.com*