

Bologna à la carte

Om Bolognadeklarationens formuleringar och deras verkan

Abstract

Bolognaprocessen är en förändringsprocess som syftar till att skapa ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning (EHEA). Målsättningen formulerades ursprungligen i Bolognadeklarationen 1999 och avser ett Europa där studenter, forskare och lärare enkelt kan röra sig över nationsgränserna. Detta ska uppnås genom förbättrad jämförbarhet och ökad överensstämmelse mellan ländernas utbildningssystem. I Sverige pågår just nu implementeringen av Bolognaprocessen.

Genom teorier om policyprocesser och europeisering kan Bolognadeklarationens målformuleringar sägas ge vissa förutsättningar för implementeringen i de deltagande länderna. Att målen är öppet formulerade, att de söker vinna legitimitet samt att de varierar i tydlighet är de sätt på vilket dessa förutsättningar främst lämnas. Den svenska implementeringen har företrädesvis påverkats av Bolognadeklarationens öppet hållna målformuleringar. Följden av detta är att en implementering har skett, men inte utan att en viss anpassning av policyn till den svenska kontexten förekommit.

Nyckelord: Bolognaprocessen, policyprocesser, europeisering, implementering, utbildning

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Vårt syfte med studien.....	1
1.2	Metod och material.....	2
1.2.1	Avgränsningar	2
1.2.2	Begreppsförklaringar.....	3
2	Bolognaprocessen - ett uttryck för europeisering	4
2.1	Vad är Bolognaprocessen?	4
2.2	Vad är europeisering?.....	5
3	Hur fungerar Sveriges utbildningssystem?	7
4	Teoretiskt ramverk	8
4.1	Policyutformning.....	8
4.2	Implementering	9
5	Bolognadeklarationen: Policyutformning på europeisk nivå	12
5.1	Värdegrund.....	12
5.2	Delegering	13
5.3	Europeisk dimension och kvalitetssäkring.....	14
5.4	Nationella hänsyn.....	14
5.5	De operativa målformuleringarnas karaktär.....	15
6	Bolognadeklarationen: Implementering på svensk nivå	17
6.1	Cykelindelning	17
6.2	Införande av nytt poäng- och betygssystem.....	18
6.3	Främjande av rörlighet, kvalitet och en europeisk dimension	19
7	Slutsats	22
8	Referenser	24
8.1	Tryckta källor	24

8.2	Internetkällor	25
-----	----------------------	----

1 Introduktion

Just nu sker en av de mest omfattande reformeringarna av de europeiska universiteten där samordning är högsta prioritet på dagordningen. Denna reformering har blivit känd som Bolognaprocessen. Att Bolognaprocessen tagit steget från att vara en vision formulerad på europeisk nivå till att vara en nationell realitet står för oss som studenter på ett av Sveriges största universitet klart. Bolognaprocessen syftar till skapandet av ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning. Arbetet med att skapa detta område sker utifrån de sex mål som ställts upp i Bolognadeklarationen. Målen handlar om att samordna de deltagande ländernas utbildningsstruktur. Bolognaprocessen bygger på mellanstatlighet och frivillighet. Processens framgång ligger således i att målen följs och uppnås genom de enskilda deltagarländernas implementering. Forskning om policyprocesser identifierar emellertid ett antal förutsättningar vilka måste skapas för att denna typ av implementering ska lyckas. Vi vill därför undersöka Bolognaprocessens möjligheter att nå sina mål samt hur detta hittills har lyckats i Sverige. Frågan är intressant ur flera aspekter. Dels för att se huruvida en sådan frivillig europeisk samordningsprocess är möjlig, dels för att den berör många och just nu genomförs i Sverige.

1.1 Vårt syfte med studien

Vår utgångspunkt för denna uppsats är hur utformningen av förändringsprocesser, initierade på europeisk nivå, påverkar den nationella implementeringen. Vårt syfte är att granska Bolognaprocessens möjligheter att skapa förutsättningar för en lyckad implementering på nationell nivå. En lyckad implementering är också villkoret för en europeisering, och därmed undersöker även vi huruvida den eventuella förekomsten förutsättningarna leder till en europeisering.

Med utgångspunkt i Bolognadeklarationen vill vi dessutom visa på hur policyformuleringarna påverkar implementeringsmöjligheterna i Sverige.

Våra frågeställningar är följande:

- Vilka förutsättningar ger Bolognadeklarationens formuleringar för en lyckad implementering?
- Vad leder förekomsten av dessa förutsättningar till i den svenska implementeringen?

1.2 Metod och material

I denna uppsats använder vi oss av textanalys som verktyg. Vi studerar Bolognadeklarationen för att undersöka vilka förutsättningar dess policyformuleringar ger för en lyckad implementering. Därefter gör vi en jämförelse med hur policyn har formulerats i regeringspropositionen "Ny värld – ny högskola" samt Utbildningsdepartementets utredning "Högre utbildning i utveckling. Bolognaprocessen i svensk belysning" för att se huruvida överensstämmelse mellan policy på europeisk nivå och policy på nationell nivå finns. Där vi finner det nödvändigt beaktar även de kommunicéer som är resultaten från de ministermöten som syftat till uppföljning av Bolognadeklarationen. Vi har kontrollerat att de lagförslag som vi undersöker också har bifallits (Förordning 2006:1053).

I vår textanalys använder vi oss av olika teoretiska resonemang. Europeiseringsteorier fungerar som bas. Vi inkluderar därutöver teorier som behandlar idéspridning, beslutsfattande och implementeringsproblematik. Vi befinner oss närmare ett institutionellt synsätt, då vår uppfattning är att organisationer inte kan ses som instrument i vilka förändring sker opåverkat av organisationens särdrag och dess omgivande kontext. Detta avspeglas i vårt val av teorier och i vårt analytiska angreppssätt.

Implementeringen av Bolognaprocessen och resultatet av denna är fortfarande "work in progress". Detta får konsekvenser för vårt arbete. Vår medvetenhet om detta är viktig för vår undersökning och för de slutsatser vi drar. Vi måste också förhålla oss till det faktum att vi som studenter är påverkade av Bolognaprocessens effekter. Detta kan inverka på hur vi uppfattar processen. Dessutom kan vårt val av teorier påverka de slutsatser vi drar.

1.2.1 Avgränsningar

Vår uppsats avgränsas till att undersöka den policyutformning som skett genom formulerandet av Bolognadeklarationen, samt till implementeringen av denna på nationell nivå. Vi tittar således inte på den implementering som sker vid de svenska universiteten och högskolorna. Detta gör vi då det på den nationella nivån bestäms riktlinjer, vilka lärosätena följer i den egna implementeringen. Likaså sker lagstiftning på nationell nivå vilket också avgör hur Bolognadeklarationen implementeras. Vi avgränsar även uppsatsen till att inte behandla andra förändringar än de som sker i den tidigare kallade grundutbildningen (från och med juli 2007; grundnivå och avancerad nivå). Vi undersöker således inte forskarutbildning eller yrkesutbildning, eller vilka verkningar Bolognaprocessen

får för lärare och annan personal. Anledningen till avgränsningen är att Bolognaprocessen i sitt första skede främst behandlar grundutbildningen, samt att vi menar att den berör fler och innebär en stor förändring i det svenska utbildningssystemet.

1.2.2 Begreppsförklaringar

I vår uppsats använder vi vissa begrepp, vilka behöver förtydligas.

Med europeisk nivå avser vi den nivå där Bolognaprocessens deltagarländer gemensamt fattar mellanstatliga beslut. Den nationella nivån avser regeringsnivå i det enskilda deltagarlandet.

När vi använder begreppet implementering menar vi den policyutformning som sker på underlydande nivå i policyprocessens hierarki och som är en följd av den ursprungliga policyutformningen.

Med lyckad implementering avser vi att ett policybeslut fullständigt införlivas i implementeringen.

2 Bolognaprocessen - ett uttryck för europeisering

Europeisering sker då system för gränsöverskridande kontakter organiseras på europeisk basis. Europeisering sker även när institutioner, policy och policyprocesser på nationell nivå anpassas till den europeiska politiken. Ofta används europeiseringsbegreppet främst för den anpassning som sker till följd av EU-medlemskap. Vi använder oss här av en vidare definition av begreppet. Genom att se till Bolognaprocessens särdrag samt inblandade organisationer och aktörer och med hjälp av definitionen kan vi anta att Bolognaprocessen är ett uttryck för europeisering.

2.1 Vad är Bolognaprocessen?

Bolognaprocessen är en förändringsprocess vilken syftar till skapandet av ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning (EHEA) vid år 2010. Processen sjösattes 1999 då 29 europeiska utbildningsministrar undertecknade Bolognadeklarationen. Idag har antalet deltagande länder växt till 45. Bolognadeklarationen är ett mellanstatligt avtal utanför ramarna för den europeiska unionens formella beslutsfattande. Deklarationen är inte folkrättsligt bindande och anslutning till den är frivillig. Den vilar på Sorbonnedeklarationen från 1998 som formulerades av Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Italien (www.sfs.se/karerstart/fokusfragor_0506/bologna/bologna.html).

Bolognadeklarationens övergripande mål är att upphäva de hinder som finns för studenters rörlighet i Europa; förbättra den europeiska högre utbildningens attraktivitet globalt; upprätta en gemensam europeisk struktur för högre utbildning; samt att denna struktur ska grundas på två utbildningscykler (vilket i Sverige benämns som nivåer), "undergraduate" och "graduate" (grundnivå och avancerad nivå). Genom Bolognaprocessens målsättning att förbättra den högre utbildningens kvalitet och därmed även det europeiska humankapitalet, spelar arbetet inom ramen för Bolognaprocessen en viktig roll i arbetet med att nå Lissabonstrategins mål. Dessa mål är att tillgodose stark och varaktig tillväxt samt att skapa fler och bättre sysselsättningsmöjligheter.

En uppföljning av de deltagande ländernas arbete för att nå deklarationens mål sker vartannat år. Utbildningsministrarna utvärderar då hur arbetet med att skapa ett gemensamt område för högre utbildning fortskrider. Vid mötena sammanställs även kommunikationer i vilka förtydliganden samt utpekanden av

prioriteringsområden görs. Tre ministermöten har sedan 1999 ägt rum, i Prag 2001, Berlin 2003 samt i Bergen 2005. Storbritannien är värd för det möte som i skrivandets stund äger rum i London (17-18 maj 2007).

Beslutsfattandet inom Bolognaprocessen ligger således utanför den Europeiska unionen. Beslut fattas endast då konsensus mellan de 45 deltagande länderna föreligger. På detta sätt menas olikheterna mellan ländernas utbildningssystem tillgodoses (www.europeunit.ac.uk/bologna_process). De finns emellertid de som hävdar att denna konsensus endast nås på grund av att det inom Bolognaprocessen inte skapats nya utbildningssystem. Istället har redan existerande strömningar samlats under Bolognaparaplyet. Därigenom kan "konsensus" och storslagna resultat relativt snabbt presenteras då de deltagande finner det lätt att enas kring inslag i utbildningssystemet som redan är kända (Neave 2002: 186). I beslutsfattandet deltar även Bologna Follow-up Group (BFUG) samt Bolognaprocessens styrelse. Den förstnämnda utgörs av ministerrepresentanter för alla 45 deltagande länder tillsammans med representanter för andra europeiska intresseorganisationer och organ såsom den europeiska kommissionen, European University Association (EUA), European Association of Quality Assurance in Higher Education (ENQA), National Union of Students i Europe (ESIB), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) samt Europarådet. Bolognaprocessens styrelse består av världsländerna för tidigare samt kommande ministermöten tillsammans med företrädare för tidigare, nuvarande samt kommande innehavare av EU-ordförandeskapet. Även här innehar Europeiska kommissionen tillsammans med ovan nämnda intresseorganisationer och representanter för två länder utanför EU viktiga rådgivande funktioner (www.europeunit.ac.uk/bologna_process). Således spelar vissa av EU:s institutioner en viktig roll i Bolognaprocessens arbete och även beslutsfattande, trots att avtalen sluts utanför EU:s formella ramverk. Vissa vill till och med gå så långt som till att säga att Bolognaprocessen har tagits över av EU och att det numera är unionen som sätter agendan (Tomusk 2004: 78).

2.2 Vad är europeisering?

Europeiseringsbegreppet har fyra huvudsakliga användningsområden, inom vilka begreppet också har något olika innebörd. Inom historisk forskning refereras det till europeisering som en historisk process. Vidare används begreppet även som en benämning på spridning av kultur, identiteter och liknande, inom Europa. För vår uppsats är emellertid de två övriga användningsområdena av störst relevans. Dessa är institutionell anpassning samt anpassning av policy och policyprocesser. Den institutionella anpassningen avser främst hur EU-medlemskapet innebär vissa omställningar i EU-ländernas egna institutioner. Anpassning av policy och policyprocesser avser istället hur även den nationella politiken anpassas till den europeiska (Featherstone 2003: 6-11).

I dessa två av europeiseringsbegreppets användningsområden ses europeisering som något som sker till följd av och genom den europeiska unionen.

Då Bolognaprocessen består av avtal slutna mellan europeiska stater men utanför ramen för unionssamarbetet, måste vi vidga begreppets definition och användningsområde något. Detta för att kunna tala om Bolognaprocessen som en europeiseringsprocess och göra europeiseringsperspektivet användbart i vår analys.

Att europeiseringsbegreppet har förklaringskraft även utanför EU-samarbetet hävdar bland andra Wallace (2000). Europeisering definieras här som en utveckling och ett upprätthållande av europeiska ordningsformer för att organisera transnationella kontakter. Därmed blir den europeiska dimensionen ett ramverk för politik och policy i de europeiska staterna. Med denna definition vill Wallace inte se europeisering som en ofrånkomlig underminering av det nationella. Hon sätter heller inte likhetstecken mellan europeisering och EU. Europeisering är emellertid inte något som sker i lika stor utsträckning över hela den europeiska kontinenten, men det är inte heller något som enbart begränsas till den europeiska unionens medlemsstater (Ibid: 270). Olsen (2002: 927) menar att även andra europeiska transnationella institutioner och organisationer än EU måste uppmärksammas för att förstå europeiseringsprocessen. Det mest grundläggande draget i europeiseringen är att de enskilda nationernas politiska agendor sammansmälter till en europeisk agenda (Jacobsson 1999: 104).

Utifrån dessa bredare definitioner av europeiseringsbegreppet kan vi förstå Bolognaprocessen som ett utslag av europeisering. Det faktum att EU:s medlemsländer har det största inflytandet i Bolognaprocessens styrelse samtidigt som vissa av EU:s institutioner innehar nyckelpositioner i både BFUG och styrelsen, gör att processen har kommit att bli nära förbunden med EU. Att Bolognaprocessen dessutom spelar en viktig roll i genomförandet av Lissabonstrategin på utbildningsområdet gör banden till EU ännu starkare. Därför är det än mer angeläget att tala om Bolognaprocessen som europeisering.

3 Hur fungerar Sveriges utbildningssystem?

Den svenska högre utbildningen har byggt på ett system med två nivåer, grundutbildning och forskarutbildning. Grundutbildningen avslutades med högskoleexamen, kandidatexamen eller magisterexamen. Universiteten och högskolorna har använt ett system där en veckas heltidsstudier motsvaras av en poäng. Definitionen av en helårsstudent har varit en student som läser 40 veckor per år (www.hsv.se/densvenskahogskolan). Den betygsskala som anges i den svenska högskoleförordningen (1993:100) består av tre steg: Underkänd, Godkänd och Väl godkänd. De betyg som använts i Sverige har företrädesvis varit målrelaterade, vilket innebär att de ska spegla i vilken grad som de fastställda betygsmålen har nåtts. Universiteten har emellertid haft möjlighet välja en annan betygsskala (www.hsv.se/densvenskahogskolan).

Vad gäller internationalisering och studenters mobilitet har Sverige arbetat för att främja svenska studenters möjligheter till studier utomlands, samt för utländska studenter att läsa i Sverige (www.hsv.se/densvenskahogskolan). Sverige har ett samarbete med de nordiska länderna, vilket syftar till att koppla samman de nordiska universiteten och högskolorna (www.programkontoret.se). Värt att nämna är även den mängd avtal som universitet och högskolor självständigt sluter med andra lärosäten världen över (www.hsv.se). EU-medlemskapet intensifierade utvecklingen mot en större rörlighet bland studenter genom upprättandet av ett antal samarbetsavtal, exempelvis Sokrates-, Erasmus- och Leonardo da Vinci-programmen (www.eu-upplysningen.se). ECTS (European Credit Transfer System) har fungerat som ett system för överföring av studiemeriter inom Erasmus. Det är dels ett poängsystem för studiemängd, dels ett betygssystem. Betygsskalan har bestått av sju betygssteg, vilka har varit relativa dvs. de har graderats efter statistisk grund (<http://ec.europa.eu/education>).

4 Teoretiskt ramverk

Vår teoretiska förankring finns i teorier kring idéers spridning, det vill säga hur idéer eller kunskap överförs från en plats till en annan, och från en nivå i en organisationsstruktur till en annan. Idéspridningsteorier behandlar uppkomsten av en viss idé, exempelvis skapandet av en policy, och hur denna sedan sprids för att implementeras i verkställande organ. Teorierna utgår ifrån olika institutionella perspektiv där den gemensamma nämnaren är att de ser förändring i organisationer som möjlig men att denna sker under vissa villkor. Organisationer strävar efter förändring samtidigt som de vill behålla det invanda. Förändringen är också villkorad av den omgivande kontexten.

Vårt teoretiska angreppssätt uppdelas i de två dimensioner vi avser undersöka, policyutformning på europeisk nivå och implementering på svensk nivå.

4.1 Policyutformning

Den policyskapande processen innehåller element som direkt påverkar hur implementeringen av policyn fortgår (Eaton Baier et al. 1989: 151ff). Vid utformandet av europeisk policy är ett visst mått av kompromisser på flera nivåer ofta nödvändigt. Kompromisser sker på nationell nivå för att enighet kring vissa önskningar ska kunna uppnås. Likaså blir en kompromiss också ofta nödvändig på den europeiska nivån för att ett gemensamt beslut ska kunna fattas (Wallace 2000: 379). Då beslutet grundar sig i en kompromiss kan formuleringarna bli otydliga och även innehålla motstridigheter för att tillgodose de många viljorna. Att en policy är otydlig och kanske även svår att genomföra på grund av motstridigheter i formuleringar kan ses som ett problem. Vissa vill emellertid hävda att det istället är en nödvändighet för att göra implementering av europeiska beslut möjlig. Detta anses bero på att tolkningsutrymmet för de som ska implementera policyn, på grund av otydligheten blir större (Jacobsson 1999: 110ff).

Ytterligare ett exempel på vad som kan framkalla problem i implementeringsskedet är policyskaparnas bristande insikter om vikten av att inkludera det administrativa i policyn. De saknar fullständig förståelse av det tekniska och praktiska i genomförandet. Detta leder till att policyskaparna har svårt att förutse resultatet. Genom att utelämna viktiga element kan policyn således komma att implementeras felaktigt eller inte alls (Eaton Baier et al. 1989:

151ff, Cohen et al. 1989: 294ff). Detta innebär ett antagande om att policyskapare har möjlighet att göra medvetna val angående policyns tydlighet. Detta kan kontrasteras mot en tolkning av den policyskapande processen som en process som i sig själv leder till oklara formuleringar. Denna tolkning vill visa på svårigheterna för de inblandade aktörerna i den policyskapande processen att ha kontroll över slutresultatet (Eaton Baier 1989: 157ff).

Även March och Olsens Garbage can-teori behandlar den policyskapande processen. Denna teori hävdar att aktörernas deltagande inte är bestämt, utan varierar i mängd och art över tid. Denna föränderlighet påverkar vilka beslut som fattas, då olika idéer eller lösningar får olika mycket stöd av olika aktörer. Enligt garbage can-teorin kan policyskapande ses som en sökprocess där de som ska fatta beslut vissa gånger söker problem till de lösningar som identifierats. Lösningarna ses som färdiga svar som existerar i väntan på en fråga att besvara. Lösningarna finns på så sätt oavsett om det ursprungligen existerade ett verkligt problem eller inte. När lösningen paras med ett passande problem vid en gynnsam tidpunkt kan en policy skapas (Cohen et al. 1989: 294ff). Sökandet efter både problem och lösningar kan ske i det forum som Europa utgör. Europa kan ses som den "garbage can" ur vilken idéer och problem kan hämtas. Idéernas kraft att anpassa aktörer, normer och preferenser avgör resultatet av sökandet (Jacobsson 1999: 106). Likaså kan policyskapandet förklaras med hur problem, lösningar, aktörer och beslutstillfällen kombineras och vid vilken tidpunkt kombinationerna uppstår. Vad som vanligtvis uppfattas som strategiskt medvetet beslutsfattande tolkas utifrån garbage can-teorin istället som slumpmässigt (Cohen et al. 1989: 294ff) .

Policys varierar i sin utformning. De teorier vi ovan presenterat förklarar detta genom att belysa olika inslag i beslutsprocessen. Dessa inslag är kompromisser mellan beslutsfattare, medvetna val gjorda av beslutsfattare samt slumpmässighet i beslutsprocessen.

4.2 Implementering

Policyns utformning får konsekvenser för den nationella implementeringen. Med implementering avser vi policyutformningen på nationell nivå. Vår definition av implementeringsbegreppet har sin grund i hur vi uppfattar Bolognaprocessen. Vi menar att den slutgiltiga implementeringen visserligen sker på universitetsnivå, men att denna måste ta hänsyn till de policybeslut som tagits på nationell nivå. Föremålet för vår undersökning är således en något mer abstrakt form av implementering, där idéformulering (policyutformning) står i centrum både på det europeiska och det nationella planet i policyprocessen.

Vid europeiska beslut saknas gemensamma kanaler för implementering. Denna sker istället genom de nationella. På grund av avsaknaden av europeiska kanaler och på grund av de ofta öppna formuleringarna i europeisk policy, lämnas de nationella aktörerna stort tolknings- och handlingsutrymme. Detta innebär att en omtolkning och omformulering av den policy som ska implementeras med stor

sannolikhet sker (Jacobsson 1999: 110ff, Mény et. al 1996: 7). Även inkompetens och ovilja hos implementerare erkänns av vissa som orsaker till de problem som kan uppstå vid implementering. Den samlade kompetensen inom organisationen är emellertid av mindre betydelse om organisationen inte är avsedd att utföra de uppgifter en viss policy ålägger den (Eaton Baier 1989: 151).

På den nationella nivån kan ett antal olika reaktioner på europeisk policy, och därmed även på europeisering, urskiljas. Länder skiljer sig åt i hur de väljer att tolka europeiseringen och skillnader finns även i hur den överförs till den nationella kontexten (Wallace 2000: 380). En möjlig reaktion är att länderna genom omtolkningar av den policy som ska implementeras försöker återinföra sina egna önsknings. Vid beslutsförhandlingarna på europeisk nivå kan länderna ha tvingats att överge dessa vid kompromisser med övriga länder. De ser nu en möjlighet att trots allt kunna genomföra policyn på ett sätt som ligger närmare de egna preferenserna (Mény et. al 1996: 7). På grund av omtolkning vid nationell implementering består också vissa grundläggande skillnader mellan de europeiska länderna (Jacobsson 1999: 110ff, Wallace 2000: 380). Omtolkningen och omformningen av policy i implementeringsprocessen har också gjort att vissa forskare har gått så långt som till att se detta som ett "implementeringsunderskott". Detta skulle kunna ses som allvarligare än det "demokratiunderskott" som det ofta talas om i europeiska sammanhang (Mény et. al 1996: 35).

De europeiska ländernas reaktioner på europeisk policy kan också till viss del förklaras av den europeisering som ägt rum genom historien. På grund av de europeiska ländernas tradition av att påverka och vara under inflytande av varandra, menas det ha utvecklats ett särskilt europeiskt sätt att på nationellt plan hantera denna typ av inverkan. Emellertid gör de europeiska ländernas olika förutsättningar och även olika tradition att de i viss utsträckning inte svarar på samma sätt på europeisering. Europeiseringen går därför inte endast i en riktning utan är mer en växelverkan och anpassning. De enskilda länderna utvecklar sina nationella strategier för att kunna kontrollera det europeiska inflytandet. Områden som har ansetts viktiga ur suveränitetssynpunkt och som därför skyddats från europeisering, kan komma att europeiseras som en följd av tidigare europeisering av andra områden. Ett exempel på detta är skapandet av en gemensam ekonomi inom den europeiska unionen, vilket gjort frågan om en gemensam säkerhetspolitik oundviklig (Wallace 2000: 370ff).

Idéers överföring från en organisation till en annan, eller mellan nivåer inom en organisation, har också förklarats utifrån teorier om översättning. Czarniawska och Joerges har utvecklat en modell för tolkning av sådana processer. Huvudtanken är att idéer införlivas i en ny kontext i materiell form, det vill säga som ett objekt eller en handling. Implementering förutsätter därmed att de nya idéerna översätts till något konkret i den nya kontexten. Det framhålls därtill att en viss typ av idéer tenderar att spridas i liknande organisationer vid samma tidpunkt, något som liknas vid sättet modetrender sprids på (Czarniawska et al 1996: 13, 16, 18).

Översättningsbegreppet kan ge förståelse för hur en text, så som Bolognadeklarationen, kan komma att förstås på skilda sätt av olika mottagare.

Översättning ges här en vidare definition än den rent språkliga. Czarniawska och Joerges ansluter sig till Latours definition vilken innefattar processer där den ursprungliga idén på något sätt förändras. Czarniawska och Joerges översättningsmodell innebär också att en idéns innehåll, problemet i fråga och överensstämmandet de båda emellan är något som förhandlas fram, påtvingas eller skapas i själva översättningsprocessen. En idé kan således omtolkas för att passa det aktuella problemet och vice versa, förutsatt att det är vad aktörerna önskar. Det är denna föränderlighet som föranleder Czarniawska och Joerges att ställa översättningen i centrum i idéspredningsprocessen. Översättningsteorin kan här sägas ha vissa beröringspunkter med garbage can- teorin, vilken som bekant också urskiljer en process där idéer och problem anpassas till varandra (Ibid: 24ff).

Översättningsprocessen inleds med att idén skiljs från sin ursprungskontext för att inneslutas i en ny, i vilken den sedan efter hand ges en allt mer fysisk form, den materialiseras. Ett sätt att materialisera idén kan vara genom att uttrycka den i text eller att ge den en specifik beteckning som sedan upprepas fram till dess att den framstår som naturlig. Exempel på detta kan vara att det sätts en särskild etikett på den aktuella policyn. En sådan etikett förenklar normaliseringen av idén, på det sätt som många idéer idag placeras under etiketten "europeisk integration" (Ibid: 32).

För att implementeringen av policyn ska lyckas måste den vidare presenteras på ett sådant sätt att den får kollektivt stöd. Detta innebär att organisationen måste vara mottaglig för policyn redan innan den presenteras. Att på förhand förankra de nya idéerna i olika delar av organisationen är ett sätt att skapa en sådan mottaglighet. En idé som presenteras plötsligt och utan en sådan förankring riskerar att bemötas negativt (Ibid: 29ff). En idé har också svårt att få fäste om den strider mot det tankesystem som redan existerar i organisationen. Ju mer den överensstämmer med organisationens tidigare uppfattning desto troligare är det att den upptas. Vidare är idéer som ingår i ett större projekt mer attraktiva för policyutformare och implementerare eftersom detta skänker idéerna betydelse och legitimitet. Likaså inger långsiktiga projekt större förtroende än kortsiktiga (Ibid: 37).

5 Bolognadeklarationen: Policyutformning på europeisk nivå

I detta kapitel analyserar vi vårt empiriska material utifrån det teoretiska ramverket. Vi identifierar Bolognadeklarationens huvuddrag och undersöker vilka konsekvenser formuleringarna kan få vid implementering. I kapitlet närmar vi oss Bolognadeklarationens huvuddrag genom kategorierna värdegrund, delegering, europeisk dimension och kvalitetssäkring, nationella hänsyn samt de operativa målformuleringarnas karaktär.

5.1 Värdegrund

Bolognadeklarationen inleds med en beskrivning av det som kallas den europeiska processen. Denna process beskrivs som en konkret och betydelsefull verklighet för EU och dess medborgare. Deklarationen understryker vikten av att den europeiska processen även omfattar intellektuella, kulturella, sociala samt vetenskapliga och teknologiska aspekter. Ett "kunskapens Europa" beskrivs som en kraft vilken kan verka för ett mer betydelsefullt europeiskt medborgarskap, genom att ge kompetens och samtidigt även medvetenhet om de delade värden som anses finnas. Likaså anses detta "kunskapens Europa" leda till en mer demokratisk och fredlig kontinent. Som en fortsättning av Sorbonnedeklarationen och i enlighet med denna ges universiteten en nyckelroll i skapandet av en gemensam, europeisk kulturell sfär, detta för att främja medborgarnas rörlighet och anställningsbarhet samt kontinentens utveckling (Bolognadeklarationen 1999:1).

Denna introduktion till Bolognaprocessens primära värdegrund, där det på flera sätt appelleras till medlemslänternas föreställning om ett gemensamt europeiskt samfund, kan tolkas på flera sätt utifrån vårt teoretiska ramverk. Att framställa de förändringar i utbildningssystemen, vilka blir en följd av Bolognaprocessen, som ett redan inlett projekt i den "europeiska processen", kan vara ett sätt för policyskaparna att lägga en bas för positivt gensvar från dem som har i uppgift att genomföra de initierade förändringarna. Ett sådant positivt gensvar är en grundförutsättning för att det nationella policyskapandet ska ske helt i enlighet med Bolognadeklarationens uppställda mål, och i förlängningen därmed möjliggöra en lyckad implementering på lägsta avsedda nivå. Det vill säga då universiteten skapar sina policydokument och praktiskt genomför de mål som de i policyn ställt upp. Bolognadeklarationens inledning ger också en bild av att

skapandet av ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning är en del av ett större sammanhang. Dels skapas en förankring i ett ”kunskapens Europa” som i sin tur menas leda till ett mer demokratiskt och fredligt europeiskt samhälle. Att ge Bolognaprocessen en plats i främjandet och utvecklandet av demokrati och fred gör processen till en del av ett ännu större sammanhang. Hänvisningen till Sorbonnedeklarationen visar på att förändringsprocessen redan är förankrad hos de tongivande länderna i Europa. Detta sammantaget ger Bolognadeklarationen och därmed Bolognaprocessen den legitimitet som behövs för att lyckas med den förändring av högre utbildning i Europa vilket är målet (Czarniawska et al. 1996: 29-40).

5.2 Delegering

I deklarationen visas uppskattning för de europeiska regeringarnas engagemang och vilja till förändring genom deras deltagande i Bolognaprocessen. Samtidigt uppmanas universitetet till att aktivt ta del i arbetet. Universitetets självständighet och självstyre poängteras och deras medverkan ses som oumbärlig för en lyckad implementering av Bolognaprocessen. Likaså är ett omfattande uppföljningsarbete nödvändigt för implementeringen (Bolognadeklarationen 1999:2).

De instanser som i Bolognadeklarationen åläggs ansvaret för genomförandet är således de deltagande ländernas regeringar och de enskilda lärosätena. Implementeringen ska därmed utföras på nationell och lokal nivå av nationella och lokala organ. Här ser vi att europeiseringen av högre utbildning planeras ske genom de nationella strukturerna för implementering. Deklarationen talar inte om några existerande gemensamma europeiska kanaler och heller inte om konstruerandet av sådana. Därigenom öppnar deklarationen för visst handlingsutrymme vid implementeringen (Jacobsson 1999:111). I Bolognadeklarationen läggs huvudansvaret för implementeringen av policyn på de deltagande ländernas regeringar. Dessa har erfarenhet av verkställande av europeisk policy och innehar rätten att lägga lagförslag. En anpassning av nationell lag kan vara nödvändig för genomförandet av förändringar. Detta kan också vara viktigt för att uppnå enhetlighet nationellt och därigenom även på europeisk nivå. Emellertid kan valet av regeringar som de som främst besitter uppgiften att verkställa, medföra att motvilja uppstår vid lärosätena. Detta då dessa kan uppfatta sig som bättre lämpade för uppgiften. Denna antipati kan ta sig uttryck i att universitet och högskolor gör försök att kringgå regeringens riktlinjer. Alternativt kan utfallet bli det motsatta då lärosätena ser regeringen som en auktoritet och bäst lämpad för att utforma policy för landets universitet och högskolor. Skulle fallet vara detta torde ingen motvilja vid lärosätena finnas och de genomför således det regeringen föreskrivit (Eaton Baier 1989: 151). Enligt vår teoretiska utgångspunkt sker omtolkning av policy i alla led. Regeringarnas ställning som de som i första led ska implementera Bolognaprocessens mål kan

leda till att det sker en ytterligare omtolkning på universitetsnivå. Detta kan vara till implementeringens nackdel eller fördel beroende på lärosätenas inställning till Bolognaagendan (Jacobsson 1999:111, Mény et al. 1996:7).

5.3 Europeisk dimension och kvalitetssäkring

Vidare ska en ”nödvändig europeisk dimension i högre utbildning” främjas. Tyngdpunkten ligger här främst på läroplaner, samarbete mellan institutioner, utbytesprogram, integrerade studie-, praktik- och forskningsprogram. Till sist är också kvalitetssäkring ett mål som ska uppnås (Bolognadeklarationen 1999:4).

Det görs i Bolognadeklarationen ingen definition av vad den europeiska dimensionen är. Likaså saknas en utförlig definition av kvalitetssäkring. Detta kan tolkas som både positivt och negativt för implementeringen. Det positiva ligger i de verkställandes möjlighet att foga in de båda målen i den egna kontexten på ett sätt som passar. Däremot kan det anses vara negativt att tolkningsutrymmet ökar risken för att de båda målen förbises (Jacobsson 1999: 111).

Kvalitetssäkring är ett begrepp som är utbrett inom offentliga och privata verksamheter. Detta gör att kvalitetssäkring skulle kunna tolkas som ett modebegrepp. Ur detta perspektiv är kvalitetssäkring till viss del inkluderat i Bolognadeklarationen på grund av dess popularitet och spridning vid tiden för deklarationens upprättande. Att just termen ”kvalitetssäkring” används talar för att deklarationens formuleringar har påverkats av trender inom organisationssektorn. Bruket av ett modebegrepp kan göra att idén vinner större legitimitet och därmed kan ansträngningarna att lyckas med implementeringen av detta mål bli större (Czarniawska et al. 1996: 13ff; Erlingsdottir 2006: 7f). Även garbage can-teorin kan appliceras på användandet av kvalitetssäkringsbegreppet. Utifrån denna modell kan vi se det som att lösningen kvalitetssäkring var en av de lösningar som fanns tillgängliga vid tiden för Bolognadeklarationens formulering. Kvalitetssäkringslösningen kan ha haft en attraktionskraft på de deltagande, vilka därmed övertygats att det i skapandet av ett europeiskt område för högre utbildning finns ett problem med att säkra utbildningarnas kvalitet. För att implementering av denna lösning ska ske måste även de som ska implementera övertygas om att kvalitetssäkring är en bra lösning på ett problem de faktiskt har (Cohen et al. 1989: 294ff).

5.4 Nationella hänsyn

I Bolognadeklarationen förklaras att målen ska uppnås med hänsyn till de kulturella och språkliga olikheterna samt de skillnader som finns mellan nationernas utbildningssystem. Bolognaprocessen ska utvecklas genom

mellanstatligt samarbete där även icke-statliga organisationer ska delta. Detta ska bland annat ske genom ett uppföljningsmöte (Bolognadeklarationen 1999: 4).

Bolognaprocessen uppmuntrar medlemsländerna att anpassa deklarationens mål efter de nationella förhållandena. Detta förstärker risken för att enhetligheten inte uppnås (Wallace 2000:380). Beslutet att hålla ett uppföljningsmöte kan leda till att den europeisering av högre utbildning som Bolognadeklarationen initierar kan utvecklas och ta nya riktningar i det utbyte som kan ske vid detta möte (Wallace 2000: 370ff).

5.5 De operativa målformuleringarnas karaktär

I deklarationen framläggs sex operativa mål vilka förklaras vara av störst betydelse för att etablera ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning och lansera detta i övriga världen. Målen ska förverkligas under de följande tio åren. Det som ska uppnås är bättre anställningsbarhet och internationell konkurrenskraft genom införandet av ett system med tydliga och jämförbara examina. Vidare ska även hinder som begränsar rörligheten för studenter, lärare och forskare övervinnas. Detta ska ske genom förenkling av studier, forskning och arbete i ett annat europeiskt land och erkännande av detta. En av förutsättningarna för denna förenkling är etablerandet av ett gemensamt poängsystem vilket också är ett av deklarationens uttryckta mål. Som ett exempel på ett sådant system nämns European Credit Transfer System (ECTS) (Bolognadeklarationen 1999:3).

Bolognadeklarationens målformuleringar är av allmän karaktär. Målen innehåller inte detaljerade upplysningar om vad som eftersträvas och hur det ska uppnås. Detta kan tolkas som att målformuleringarna är resultat av kompromisser mellan de deltagande länderna. Otydligheten kan leda till försvårad implementering och ge stort tolkningsutrymme för de verkställande. Detta kan i förlängningen leda till ett misslyckande upprättandet av ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning. Samtidigt kan otydligheten ses som en förutsättning för en implementering i enlighet med Bolognaprocessens strävanden och därmed även för skapandet av det gemensamma utbildningsområdet. Att otydligheten skulle vara en förutsättning för framgångsrik implementering baseras på antagandet att verkställandet på nationell nivå kräver ett visst handlingsutrymme för dem som ska implementera. Detta eftersom varje lands förutsättningar skiljer sig åt (Jacobsson 1999:111ff).

Målens otydlighet kan också ses som resultat av element vilka präglat den process som lett fram till formulandet av Bolognadeklarationen. Målformuleringarna beror då på processen själv. Vi vet att antalet ministrar som deltog vid mötet i Bologna var 29 och vi kan dessutom anta att beslutsprocessen var av en sådan karaktär att ingen av delegaterna hade kontroll över de slutgiltiga formuleringarna. Exempel på vad som kan ha inskränkt de deltagandes kontroll är kompromissförfaranden, hierarkin inom beslutsgruppen och de enskilda delegaternas aktivitet (Eaton Baier et al. 1989: 157ff; Cohen et al 1989:294ff).

Den tioårsperiod inom vilken målen ska ha genomförts kan av de verkställande uppfattas som att Bolognaprocessen har ett långsiktigt perspektiv. Detta kan medföra att processen vinner större legitimitet vilket talar för större vilja hos de verkställande att försöka uppnå dess mål (Czarniawska et al. 1996: 37).

Ett mer fokuserat mål kan införandet av ett utbildningssystem baserat på två cykler sägas vara. Dessa två nivåer benämns ”undergraduate” och ”graduate”. Det slås fast att den första nivån ska ha en längd av minst tre år, medan den andra nivåns längd inte fastställs. Fullföljande av den första nivån ska ge tillgång till den andra nivån. Den andra nivån ska leda till en masterexamen samt/eller en doktorsexamen (Bolognadeklarationen 1999:4).

Målet som formulerats angående exmensstrukturen är delvis tydligt formulerat, men lämnar även utrymme för tolkningar vid implementering. Otydlighet kan leda till att europeisering inte sker eftersom olika tolkningar kan göras länder emellan (Mény et al. 1996: 7). I Bolognadeklarationen kan målet om ett utbildningssystem bestående av två cykler sägas vara en del i materialiseringen av idén om ett europeiskt område för högre utbildning. Att denna materialisering görs leder till att idén fastställs i ett fysiskt objekt. Därmed fastslås idén på den europeiska nivån. Detta möjliggör att den kan överföras till den nationella kontexten men det innebär även att en översättning i överförningen kan ske. Idén förändras till ett objekt som återigen blir en idé som översätts till nytt objekt. Detta gör att idén tolkas och omvandlas i flera led vilket kan få konsekvensen att det implementerade hamnar långt ifrån ursprungsidén (Czarniawska et al. 1996: 32).

6 Bolognadeklarationen: Implementering på svensk nivå

Vi fortsätter i detta kapitel att analysera det empiriska materialet. Vi undersöker hur Bolognadeklarationens mål har uttryckts i Sverige i departementsutredningen ”Högre utbildning i utveckling. Bolognaprocessen i svensk belysning.” samt i propositionen ”Ny värld – ny högskola”. Utifrån denna implementering på nationell nivå identifierar vi ett antal av de effekter som Bolognadeklarationen givit upphov till. Vi strukturerar kapitlet efter Bolognadeklarationens operativa mål och deras koppling till varandra.

6.1 Cykelindelning

Bolognadeklarationen förordar ett tvåcykelsystem bestående av grundnivå och avancerad nivå (Bolognadeklarationen 1999: 3). Som vi har beskrivit ovan är Bolognadeklarationen emellertid mycket vag angående hur den cykliska strukturen ska utformas. Sverige tolkade Bolognadeklarationen i det inledande skedet som att det svenska systemet, med en indelning mellan grundutbildning och forskarutbildning, överensstämde med de föreslagna två cyklerna (Report on the Swedish follow-up of the Bologna Declaration). Utbildningsstrukturen utvecklas emellertid vid uppföljningsmötet i Berlin och i Berlinkommunikén tillfogas en tredje cykel, vilken omfattar forskningsutbildningen (2003: 4). I utbildningsdepartementets interna utredning vars resultat presenteras i rapporten ”Högre utbildning i utveckling – Bolognaprocessen i svensk belysning” (Ds 2004:2) föreslås att den svenska utbildningen delas in i tre cykler för att anpassas till denna nya ordning. Den tidigare grundutbildningen föreslås bli uppdelad i två nivåer, grundnivå och avancerad nivå. Forskarnivån placerades som en tredje nivå. Denna förändring föranledde en ändring av högskolelagen (Prop. 2004/05: 162). I utbildningsdepartementets rapport (Ds 2004:2) refereras till Europeiska kommissionens studie ”Focus on the Structure on the Higher Education in Europe, 2003/04 - National Trend in the Bologna Process”. I denna studie sägs att flertalet av de länder som deltar i Bolognaprocessen har infört en examensstruktur där grundnivån omfattar tre år och den avancerade nivån omfattar två år. Utbildningsdepartementets rapport betonar särskilt att de övriga nordiska länderna och flertalet av EU-länderna har infört denna examensstruktur. Rapporten noterar att Sverige utskiljer sig som det enda EU-land vilket har en fyraårig utbildning som standard, detta är således kort i jämförelse (Ds 2004:2 s. 72).

Sveriges utbildningssystem är inte i enlighet med det system som Bolognadeklarationen förordar. Om ett land skiljer sig mycket åt från det som föreslås i policyn som ska implementeras blir stora förändringar nödvändiga för att implementeringen ska kunna sägas ha skett (Wallace 2000: 370ff). Den svenska utformningen av den högre utbildningen gör att Sverige reagerar på europeiseringen av nivåindelning och examensbenämningar utifrån sina egna förutsättningar. Först tolkade Sverige det som att inga större förändringar var nödvändiga. Anledningen till denna tolkning kan ha varit de öppna formuleringarna i Bolognadeklarationen angående cyklerna och examina. Genom förtydliganden i Berlinkommunikén minskas tolkningsutrymmet och Sverige måste anpassa sig till den nya formuleringen. Otydlighet i policyutformningen leder således till att det avsedda inte fullt ut uppnås i implementeringen då länder många gånger tolkar utifrån det rådande tanke-systemet i landet (Jacobsson 1999: 110ff).

Implementeringen av de tre cyklerna i Sverige krävde förändring i lagstiftningen. Att Bolognadeklarationen utelämnar praktiska inslag så som lagstiftning kan ha lett till att Sverige i det inledande skedet tolkade deklarationen på ett sådant vis att ny lagstiftning inte var nödvändig. Det kan ses som positivt för implementeringen att Bolognadeklarationen lämnar det administrativa därhän, då det förenklade för Sverige att anpassa lagstiftningen både till deklarationen och den nationella kontexten. Å andra sidan skulle Sveriges första tolkning kunna ses som att den strider mot den tänkta cykelindelningen som föreslås i Bolognadeklarationen. Detta skulle då betyda att deklarationen inte får de önskade följderna (Cohen et al. 1989: 294ff).

Utifrån ett europeiseringsperspektiv kan uppföljningsmötena ses som en del i den växelverkan som krävs för att europeiseringen ska ske. Under mötena utbyts kunskap och tolkningar, vilka kan leda till förändringar och förtydliganden av ursprungspolicyn. På mötena blir det även tydligt vilka tolkningar som har vunnit störst genomslagskraft bland majoriteten av länderna. På så vis kan länder som inte gjort denna tolkning känna sig både inspirerade till och tvungna att ansluta sig till majoritetens tolkning (Wallace 2000: 370ff). Sveriges omvärdering av den tolkning som först gjorts kan tänkas ha skett på grund av de intryck som tagits från övriga deltagande länder.

6.2 Införande av nytt poäng- och betygssystem

Liksom formuleringen angående cyklerna är Bolognadeklarationen svävande angående det tredje operativa målet, poäng- och betygssystem. I deklarationen nämns det inte explicit att ECTS är det system som ska införas, men det ges som ett exempel på ett sådant (Bolognadeklarationen 1999:3). I Berlinkommunikén föreslås däremot uttryckligen att ECTS bör införas som poängsystem (Berlinkommunikén 2003: 4).

Regeringen anser inte att det är möjligt att införa ECTS utan att en viss anpassning till svenska förhållanden görs. De föreslår att ett system för studiepoäng som inte benämns ECTS, men som är förenligt med detta bör införas. I detta nya system ska poängen benämnas högskolepoäng (hp) för att tydliggöra att det handlar om ett nytt system med nya poäng (Prop 2004/5:162 s.137-138). Det nya systemet innebär att en högskolepoäng motsvaras av en ECTS-poäng. Regeringen anser att dagens betygssystem inte bör förändras, men understryker att universiteten och högskolorna även fortsättningsvis har rätt att besluta om betygssystem (Prop. 2004/05:162 s.29).

Att Sverige väljer att endast till viss del förändra sitt poängsystem kan tolkas på flera sätt. De öppna formuleringarna i Bolognadeklarationen, där ECTS endast ges som exempel på en möjlig lösning, kan ha gjort att Sverige känt att ett visst tryck att anpassa sig. Samtidigt kan Sverige upplevt sig ha en viss frihet att själv utforma ett system. Detta kan ses som ett sätt för Sverige att hantera den europeisering Bolognaprocessen innebär (Wallace 2000:370ff). Anpassning till den egna kontexten kan således sägas ha skett. Denna anpassning kan vi se som en översättning, där idén om överförbara poäng har översatts i och med materialiseringen till objektet högskolepoäng i den nya kontexten Sverige (Czarniawska et al. 1996: 13ff).

Gällande införande av ECTS som betygssystem kan vi använda oss av garbage can-modellen. Utifrån denna modell kan Sveriges val att inte införa systemet grunda sig i att de problem som ECTS-betyg är lösningen på, inte existerar i Sverige. Alternativt kan ECTS-betyg som lösning inte ha haft tillräcklig kraft att övertyga de verkställande aktörerna, för att den ska införlivas i den svenska policyn (Cohen et al. 1989:296ff).

En annan orsak till utelämnandet av ECTS-betygen i den nya svenska policyn kan vara att de saknat legitimitet. ECTS-betygen är relativa, det vill säga att de är baserade på statistisk grund. Sverige har på grund- och gymnasieskolenivå haft ett relativt betygssystem, vilket inte ansågs fungera väl och därför frångicks. På universitetsnivå har ett relativt betygssystem inte varit normen (Högskoleverket 2003: 8). Införandet av ett relativt betygssystem, så som ECTS, kan därför sägas ha krockat med det rådande synsättet och kan därför inte förankras i Sverige (Czarniawska et al. 1996:37).

6.3 Främjande av rörlighet, kvalitet och en europeisk dimension

Bolognadeklarationen formulerar rörlighet för studenter, kvalitet och en europeisk dimension i utbildningen som tre av de sex operativa målen.

Utbildningsdepartementets rapport uttrycker att en av målsättningarna för utredningen har varit att klarlägga hur studenternas möjlighet till rörlighet internationellt kan förbättras. Rapporten menar att en sådan förbättring kräver att

det svenska systemet är förståeligt samt besitter ett gott anseende (Ds 2004:2 s. 31).

Utredningen menar också att ett sätt att främja rörligheten är genom upprättandet av joint degrees, det vill säga utbildningsprogram där minst två länder deltar. Programmen ger samma examen oavsett i vilket land studenten läser (Utbildningsdepartementet via www.regeringen.se 070514). Etablerandet av dessa program anses också kunna stärka den "europeiska dimensionen" i den högre utbildningen (Ds 2004:2 s. 31). I propositionen framhålls emellertid de olika uppfattningar som råder kring joint degrees. Det finns ingen enhetlig definition av joint degrees vilken alla länder som deltar i Bologna processen har anslutit sig till. Vid seminarier om joint degrees som hållits för de berörda i länderna, har tre något varierande definitioner kunnat urskiljas. Skillnaden ligger i de sätt på vilka examen utfärdas. För Sveriges del innebär den ena av de tre definitionerna att en lagändring måste komma tills stånd för att Sverige ska kunna delta. De två övriga definitionerna kräver troligen ingen större förändring i lagstiftningen. Regeringen ser en utveckling av gemensamma utbildningsprogram, och därmed ett djupgående samarbete mellan lärosäten även över nationsgränser, som ett viktigt steg mot gemensamma examina. Dessa ska vara knutna till institutionerna snarare än nationerna. Likaså ses utvecklingen mot gemensamma examina som ett led i arbetet att införa den europeiska dimensionen i den högre utbildningen. Regeringen har i propositionen ingen definition av rörlighet och inte heller av den europeiska dimensionen (Prop 2004/05:162 s. 69ff).

I regeringspropositionen ses ett väl fungerande kvalitetssäkringssystem som en förutsättning för studenters rörlighet. Kvalitet i utbildningen är en grundförutsättning för att Sverige ska ha möjlighet att ta del i det internationella samarbetet, kvaliteten främjar alltså rörligheten för svenska och utländska studenter. Regeringen anser sig ha varit den initiativtagande kraften i utarbetandet av ett sådant samordnat system i Europa. Sverige har som ett led i kvalitetssäkringsarbetet anslutit sig till Berlinkommunikéns förslag om införandet av ett europeiskt gångbart examensbevis, det så kallade Diploma Supplement. Propositionen framhåller vidare att en ökad mobilitet kräver att språkutbildningen för svenska studenter förbättras (Ibid: 26, 38ff, 56). Regeringen har även lagt fram en proposition (2004/05:111) för vissa anpassningar av studiestödet till EG-rätten, för att därmed göra det möjligt för fler studenter att studera utomlands oavsett studentens sociala och ekonomiska situation.

Gällande kvalitetssäkringsarbete ligger uppgiften att utveckla en policy för detta på högskoleverket. Regeringen delegerar således implementeringsuppdraget till en annan instans (Prop 2004/05:162 s. 66).

Regeringen sammanför kvalitetssäkring, rörlighet och den europeiska dimensionen med varandra, där det ena ses som en förutsättning för det andra och omvänt. Anläggs ett europeiseringsperspektiv på detta, kan tolkningen göras att europeisering av ett område kräver europeisering av ett annat. Eftersom målen är formulerade så att de är tätt sammankopplade, blir valmöjligheterna i implementeringsskedet färre. Det kan därmed vara så att om en implementering av ett av målen sker, måste även de övriga inkluderas (Wallace 2000:370ff).

Sveriges möjligheter att nå målet om rörlighet kan anses vara goda då det redan tidigare funnits ett betydande deltagande i samarbeten för att främja rörlighet. Rörlighet är således en väl förankrad idé i den svenska kontexten. En väl förankrad idé implementeras lättare (Czarniawska et al. 1996:29ff).

Rörlighet och den europeiska dimensionen tros kunna främjas genom upprättandet av joint degrees. Det saknas definitioner av de båda målens begreppsliga innebörd. Det kan därför vara möjligt att joint degrees blivit ett sätt att operationalisera målen. Tolkar vi detta enligt översättningsmodellen kan denna operationalisering ses som att en materialisering av idéerna rörlighet och den europeiska dimensionen har skett på nationell nivå till objektet joint degrees. Detta för att anpassa idéerna till Sveriges upplevelse av problem (Czarniawska 1996: 24ff). Emellertid skiljer sig ländernas tolkningar av joint degrees åt, vilket kan komplicera europeiseringen av både rörlighet och den europeiska dimensionen. Den administrativa sidan av ökad studentmobilitet samt främjande av en europeisk dimension har utelämnats i deklARATIONEN. Detta kan härledas till policyskaparnas svårigheter att ha insikt om alla praktiska förlopp i implementeringen (Eaton Baier et al. 1989: 151ff; Cohen et al. 1989: 294ff).

Implementeringen av kvalitetssäkringsmålet har ålagts Högskoleverket. Det är av stor vikt att det verkställande organet också är det bäst lämpade för implementeringen för att denna ska genomföras väl. När en uppgift delegeras krävs det att den delegerande har kunskap om både det som ska implementeras och om den implementerande för att kunna fatta rätt beslut. Även om den bäst lämpade implementeraren tilldelas uppgiften kommer ytterligare en tolkning att ske (Eaton Baier 1989:151). Att regeringen delegerar uppgiften att utveckla kvalitetssäkringen innebär att tolkning kan ske ännu en gång.

Sammanfattningsvis kan formuleringarnas sammankopplande av de tre målen ha fått konsekvenser för implementeringen. Dels kan denna sammankoppling vara positiv då den uppmuntrar till implementering av alla tre mål. Samtidigt kan den innebära försvårande omständigheter då motgångar på ett område kan leda till motgångar på övriga områden.

7 Slutsats

För att europeisering ska ske krävs en lyckad implementering. En lyckad implementering fordrar att vissa förutsättningar skapas i formulerandet av policy samt att vissa element finns i implementeringsprocessen. Samtidigt kan det ifrågasättas huruvida aktörerna i policyprocessen har möjlighet att medvetet skapa dessa förutsättningar. I vår studie av Bolognaprocessens policyformulering respektive implementering i Sverige, har vi identifierat hur förutsättningar skapats eller uteblivit som en följd av de formuleringar som gjorts. Vi har även tagit hänsyn till faktorer i policyprocessen vilka befinner sig utanför aktörernas kontroll.

De teorier vi använt oss av pekar emellertid på ett antal premisser som, om de uppfylls, underlättar implementeringsprocessen. De premisser som vi har funnit viktigast uppfylls i olika grad i Bolognadeklarationen.

För det första måste deklARATIONEN vinna legitimitet hos dem som ska implementera den. Vi tolkar det som att deklARATIONEN innehåller formuleringar vilka utgör möjligheter till detta. Anknytning till ett större sammanhang, uppvisande av förankring hos tongivande aktörer samt bruk av redan kända begrepp är exempel på sådana möjligheter.

För det andra krävs att deklARATIONENS formuleringar innehåller ett viss mått av öppenhet för att ge ett tolknings- och handlingsutrymme vid implementering. Precisa beskrivningar av deklARATIONENS mål samt hur dessa ska uppnås görs inte. Detta ser vi som öppenhet i formuleringarna. Denna öppenhet möjliggör även för hänsynstagande till nationella olikheter.

Den tredje och sista premissen, tydlighet i deklARATIONENS formuleringar, existerar på bekostnad av öppenhetspremissen. Tydliga formuleringar innebär en hårdare styrning av implementeringsprocessen. Sådana formuleringar är inte enbart positiva då de kan försvåra en implementering. Detta på grund av att de tydliga formuleringarna kan göra att deklARATIONENS innehåll blir mindre anpassningsbart. BolognadeklARATIONENS formuleringar är inte tillräckligt tydliga för att kraftigt underlätta för en lyckad implementering, samtidigt är de inte heller tillräckligt otydliga för att underlätta.

I den svenska implementeringsprocessen har vi identifierat dels vilka verkningar ovanstående premisser haft, dels hur dessa samverkat med svenska särdrag. Utifrån denna identifiering är den övergripande slutsats vi kan dra att BolognadeklARATIONENS formuleringar har lämnat ett tolkningsutrymme för dem som ska implementera den i Sverige. Detta tolkningsutrymme har också utnyttjats.

Vi har i Sveriges implementering kunnat härleda tolkningsutrymmet till främst öppenheten i formuleringarna. Samtidigt kan tolkningsutrymmet ha sin grund i överföringen av policy från europeisk till svensk nivå. Detta då sådan överföring

kräver översättning och därmed tolkning. Sveriges utnyttjande av tolkningsutrymmet leder till att implementeringen sker, men anpassad till svenska förhållanden.

Vår undersöknings resultat är styrt av de teorier vi använt oss av. Andra teoretiska ansatser kan komplettera den bild vår undersökning ger.

Det faktum att Bolognaprocessen fortfarande pågår har konsekvenser för de slutsatser vi har dragit. Framtida studier kan ge mer kunskap om det praktiska genomförandet i Sverige, vilket inte varit möjligt här och inte varit vår avsikt.

Sammanfattningsvis har vi emellertid i denna uppsats kunnat ge en bild av policyutformningens vikt för implementeringen i en europeiseringsprocess.

8 Referenser

8.1 Tryckta källor

- Baier, Eaton Vicky – March, James G. – Saetren, Harald, 1989. "Implementation and Ambiguity" i March, James G. *Decisions and organizations*, Andra upplagan, s. 150-164. Oxford: Basil Blackwell
- Cohen, Michael D. - March, James G - Olsen Johan P, 1989. "A Garbage Can Model of Organizational Choice" i March, James G, *Decisions and organizations*, Andra upplagan, s. 294-234. Oxford: Basil Blackwell
- Czarniawska, Barbara – Joerges, Bernward, 1996. "Travel of ideas" i Czarniawska, Barbara – Sevón, Guje (red), 1996. *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter & de Gruyter Co
- Erlingsdottir, Gudbjörg - Jonnergård Karin, 2006. *Att trola med kvalitetssäkring: En jämförelse mellan hälso- och sjukvården och revisionsbranschen*. Lund: Studentlitteratur
- Förordning 2006:1053 om ändring i Högskoleförordningen 1993:100
- Högskoleverket 2003 "Diploma Supplement, ECTS och Lissabonkonventionen – Slutrapport".
- Jacobsson, Bengt, 1999. "Europeiseringen och statens omvandling." i Goldmann, Kjell – Hallenberg, Jan – Jacobsson, Bengt – Mörth, Ulrika – Robertsson, Alexa, *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Mény, Yves – Muller, Pierre – Quermonne, Jean-Louis (red.), 1996. *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*. London: Routledge.
- Neave, Guy, 2002. "Anything goes: or, how the Accommodation of Europe's University to European Integration Integrates an Inspiring Number of Contradictions". *Tertiary Education and Management*, Vol. 8, s. 181-197.
- Olsen, Johan P. 2002. "The Many Faces of Europeanization". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 5, s. 921-952.
- Tomusk, Woldemar, 2004. "Three bolognas and a pizza pie: notes on the institutionalization of the European higher education system" *International Studies in Sociology of Education*. Vol. 14, nr. 1, s. 75-96.
- Wallace, Helen, 2000. "Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?", *New Political Economy*, Vol. 5, Nr. 3, s. 369 - 382.

8.2 Internetkällor

Berlinkommunikén. "Realising the European Higher Education Area" 2003.
www.dfes.gov.uk/bologna nedladdad 070419.

Bolognadeklarationen 1999. www.dfes.gov.uk/bologna nedladdad 070401.

Lissabonkonventionen 1997. www.dfes.gov.uk/bologna nedladdad 070419.

<http://ec.europa.eu/education> nedladdad 070509

www.europeunit.ac.uk/bologna_process nedladdad 070503

www.eu-upplysningen.se nedladdad 070511

<http://ec.europa.eu/education> nedladdad 070509

"Focus on the Structure on the Higher Education in Europe, 2003/04 - National
Trend in the Bologna Process". www.dfes.gov.uk/bologna nedladdad 070508

www.hsv.se 070511

www.hsv.se/densvenskahogskolan nedladdad 070510

www.programkontoret.se nedladdad 070511

Report on the Swedish follow-up of the Bologna Declaration U2000/3689/UH, 25
september 2000. www.dfes.gov.uk/bologna nedladdad 070421

www.sfs.se/karerstart/fokusfragor_0506/bologna/bologna.html nedladdad 070504