

6. Soft governance og voksenuddannelse – PIAAC som eksempel

Af Anne Larson og Pia Cort

Resumé

I dette kapitel analyseres og diskuteres PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competences), OECD's undersøgelse af voksnes kompetencer, med fokus på, resultaternes modtagelse i den danske offentlighed ved publiceringen i 2013. Formålet med OECDs undersøgelse er eksplicit at inspirere de enkelte landes politik inden for blandt andet voksenuddannelsesområdet gennem en sammenligning af voksnes kompetencer inden for det nationale sprog, matematik og brugen af IT til problemløsning i de forskellige lande. Undersøgelsen kan på den baggrund beskrives som et typisk eksempel på 'soft governance'. Undersøgelsen ses som et udtryk for en glidning mod en stadig mere ensidig forståelse af voksenuddannelse som udelukkende vedrørende kompetenceudvikling. Med udgangspunkt i teorier om oversættelse af policy fra et niveau til et andet, samt hvad der medvirker til at sætte en sag på den politiske dagsorden analyseres processen fra resultaterne af OECD-undersøgelsen blev præsenteret i 2013 til en ekspertgruppe nedsat af regeringen i 2017 kom med idéer til reformer inden for voksenuddannelsesområdet. På baggrund af analysen foreslås tre mulige forklaringer på forhold, der kan have været medvirkende til, at undersøgelsen ikke fik den store opmærksomhed: 1) undersøgelsen skulle kæmpe om opmærksomheden med en igangværende reform inden for folkeskoleområdet – en kamp som den tabte; 2) der havde årene op til præsentationen af undersøgelsens resultater været adskillige reformer inden for voksenuddannelsesområdet, hvilket kunne have medført en vis reformtræthed; samt 3) undersøgelsen repræsenterede i sig selv ikke noget nyt, men var netop udtryk for en glidning, der havde fundet sted over flere årtier.

Indledning

I 2013 publicerede OECD den første runde af PIAAC, der er en international undersøgelse af voksnes kompetencer (OECD, 2013). Undersøgelsen blev blandt andet støttet af

EU, og resultaterne blev da også præsenteret ved en pressekonference med repræsentation af såvel OECD som EU. I præsentationen af resultaterne i rapporten, blev de enkelte lande blandt andet rangordnet efter hvor godt deres voksne borgere klarede sig i testen. PIAAC kan blandt andet på den baggrund ses som et eksempel på 'soft governance' fra både OECD og EU, hvor sammenligninger, anbefalinger og mellemstatslige aftaler, som beskrevet i af Moos i kapitel 1 i denne bog, indirekte forventes at påvirke den nationale uddannelsespolitik.

PIAAC kan desuden ses som et markant udtryk for en glidning i interessen for voksen- og efteruddannelse fra et kombineret humanistisk og human kapital projekt med fokus på dannelse og kompetenceudvikling i 1970'erne til et rent human kapital projekt med fokus på kompetenceudvikling ud fra en (global) markedsdiskurs i 2010'erne (Larson & Cort, In press). Selv om udviklingen har været i gang et stykke tid, fokuseres der i dette kapitel på de senere år og den umiddelbare betydning af PIAAC for dansk voksenuddannelsespolitik: I hvilken grad og hvordan er PIAAC lykkedes som et værktøj til 'soft governance' i dansk sammenhæng, samt hvilke faktorer har i den forbindelse spillet ind?

PIAAC

PIAAC er som nævnt OECD's måling af voksnes kompetencer rundt om i verden, og dermed en pendant til den nok mere kendte PISA-undersøgelse af unges kompetencer. PIAAC blev første gang gennemført i perioden august 2011 til marts 2012. Resultaterne blev, som nævnt oven for, præsenteret i en rapport i 2013 (OECD, 2013). I lighed med andre internationale sammenligninger kan PIAAC ses som et forsøg på at påvirke blandt andet national uddannelsespolitik ved hjælp af 'soft governance'. Af forordet til rapporten fremgår det således, at der er tale om første udgave af en serie, der skal give regeringer et overblik over, "hvordan færdigheder udvikles, aktiveres og anvendes inden for OECD- og partnerlande, samt fremhæve de typer uddannelse, beskæftigelse, skat og andre former for social poliyy, der udfordrer og tillader folk at få mest muligt ud af deres potentiale" (OECD, 2013, p. 3). Det fremhæves endvidere i rapporten, at undersøgelsen kan hjælpe politikerne med at måle udbyttet af uddannelsessystemer, praksis på arbejdspladserne og socialpolitik med henblik på at udvikle de kompetencer, der er brug for på arbejdsmarkedet og i samfundet generelt (OECD, 2013). Også set fra EU's perspektiv, er PIAAC et væsentligt værktøj for udvikling af medlemslandenes uddannelsespolitik, ikke bare i relation til voksenuddannelse, men også mere generelt: "Undersø-

gelsen bidrager med ny og omfattende viden og giver dermed EU's medlemsstater mulighed for at lære fra hinanden. Endvidere vil undersøgelsen bidrage til den løbende opfølgning på EU's strategi, Europe 2020, og til implementeringen af EU's uddannelsesstrategi (ET 2020)" (egen oversættelse) (EC, 2013). PIAAC er således ikke bare en uskyldig registrering af kompetencer, men har eksplicit til formål at påvirke den nationale politik inden for en række områder.

Mens der i første runde af PIAAC deltog 24 lande/uddannelsessystemer, herunder Danmark, deltog kun 9 lande/uddannelsessystemer i anden runde tre år senere, og ingen af disse havde deltaget i første runde (OECD, 2016). Tredje runde af PIAAC er nu i gang med at blive gennemført, og resultaterne vil blive præsenteret i 2019. I tredje runde deltager seks lande, hvor af kun USA har deltaget tidligere (OECD, 2018). Danmark har således indtil videre kun deltaget i den første runde af PIAAC. Den danske del af undersøgelsen bygger på interview med og test af 7.328 personer i alderen 16-65, det vil sige fra afslutningen af grundskolen til omkring pensionsalderen. Formålet med uddannelse kobles dermed mere eller mindre direkte til arbejdslivet, mens uddannelse og personlig udvikling i relation til tiden efter pensionsalderen ikke inddrages. Med nogle begreber fra Biesta (2010) kan man sige, at PIAAC har et klart fokus på kvalificering, mens der ikke lægges vægt på socialisering og subjektivering.

OECD konstaterede i sin præsentation af de danske resultater, at danskernes kompetencer lå over OECD-gennemsnittet i relation til såvel læsning som 'regning, mens det stod mindre godt til i forhold til problemløsning ved brug af IT, hvor en stor del af de undersøgte danskere enten ikke havde nogen erfaring i brug af computere, eller savnede basale IT-kompetencer. Samtidig konstaterede de, at knap 16% af de voksne danskere befandt sig på det laveste niveau i forhold til læsning, mens godt 14% befandt sig på det laveste niveau i forhold til regning (OECD, u.å.). Resultater, der alt efter, hvad der fokuseres på, ville kunne bruges til at argumentere for en bestemt policy for (voksen)uddannelsesområdet.

I Danmark var det SFI (nu VIVE), der stod for undersøgelsen og offentliggjorde resultaterne i en rapport med titlen "Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark" (Rosdahl, Fridberg, Jakobsen, & Jørgensen, 2013). Processen efter offentliggørelsen af resultaterne og PIAAC's betydning for dansk voksenuddannelsespolitik i de første år efter offentliggørelsen behandles nærmere neden for.

Soft governance

Som omtalt i indledningen, tager PIAAC udgangspunkt i et ønske om styring via 'soft governance' med udgangspunkt i OECD's 'peer pressure' og EU's åbne koordinationsmetode. I modsætning til 'government', hvor fokus er på de institutioner, som har den formelle kompetence til at fastlægge og udøve love på et politisk område som eksempelvis uddannelse, indebærer 'soft governance' en netværksforståelse af fastlæggelse af politiske målsætninger: policy fastlægges i mange forskellige arenaer, som krydser såvel landegrænser som grænserne mellem offentlige og private organisationer og der er tale om, at aktørerne frivilligt indgår i samarbejdet:

“'Governance' kan defineres som en kontinuerlig koordination blandt en lang række aktører, som har forskellige formål og interesser inden for et givent felt. Det inkluderer eksempelvis politiske aktører og institutioner, erhvervsinteresser, civilsamfund og transnationale organisationer” (egen oversættelse) (Pierre, 2000, p. 3).

Især transnationale organisationers rolle står som også omtalt af Moos i kapitel 1 i denne bog centralt i diskussionen om 'soft governance' (se for eksempel også Cort, 2009; Rizvi & Lingard, 2010; Walters & Hahr, 2005).

Transnationale aktører har blandt andet mulighed for at influere national uddannelsespolitik gennem offentliggørelse af internationale sammenligninger som PIAAC. De kan desuden påvirke den nationale politik gennem målsætninger samt gennem landeanalyser og henstillinger til nationale regeringer om at sætte ind i forhold til specifikke områder inden for uddannelsessystemet. Styringen finder således ikke sted via lovgivning ('hard law') men gennem incitament, monitorering, standarder og ikke mindst internationale undersøgelser, hvor landene rangordnes i forhold til hinanden ('soft law') på en række udvalgte spørgsmål og kategorier. Så selvom de transnationale organisationer ikke nødvendigvis har juridisk beføjelse på voksenuddannelsesområdet, har de mulighed for at påvirke national voksenuddannelsespolitik i en specifik retning. I relation til PIAAC er hele to transnationale organisationer involveret, nemlig OECD og EU, der begge eksplicit fremhæver ønsket om, at undersøgelsen vil få betydning for national (voksen-)uddannelsespolitik, blandt andet ved, at de lande, der ikke scorer så højt i kompetencemålingerne, bliver inspireret af de lande, der ligger i top i den internationale ranking.

At 'soft governance' overhovedet fungerer, forklarer Zeitlin og Pochet (2005) ud fra en kollektiv psykologi hvor de enkelte landes har modvilje mod at blive udstillet som 'dårlige'. Der foregår således i de internationale sammenligninger en 'naming and shaming', hvor lande, der klarer sig mindre godt udstilles som ikke værende gode nok. Landenes regeringer ansøres på den måde gennem internationale sammenligninger som PIAAC og landenes placering i forhold til hinanden til at 'gøre noget' ved deres, i dette tilfælde, voksenuddannelsessystem og igangsætte reformer eller indsatser i forhold til specifikke målgrupper. I sin analyse af Bologna-processen tilføjer Brøgger (2015) desuden 'faming' som endnu en drivkraft i 'soft governance':

"Frygten for skam og berømmelsens sødme er stærke følelsesmæssige drivkræfter i lysten til at spejle [transnational politik], da de stimulerer medlemsstaterne til at konkurrere om at forbedre deres præstation – eller i det mindste præstere lige så godt som de lande, de sammenligner sig med" (egen oversættelse) (Brøgger, 2015, p. 87).

I modsætning til de lande hvis uddannelsessystemer udstilles som utilstrækkelige, kan de lande, der klarer sig godt i den internationale sammenligning, således sole sig i deres status. 'Soft governance' fungerer altså både gennem subtile psykologiske processer og eksplicitte incitamentsstrukturer, som aktørerne selv er med til at fastlægge og vedligeholde gennem deres frivillige deltagelse i, i dette eksempel, PIAAC.

Røvik - translation og virusmetafor

I analysen af PIAAC's indflydelse på dansk voksenuddannelsespolitik tager vi blandt andet udgangspunkt i Røviks translationsbegreb, samt hans virusmetafor.

Når vi ser på, hvilken betydning PIAAC har haft for dansk uddannelsespolitik inden for voksenområdet, interesserer vi os blandt andet for, hvordan de idéer og 'opskrifter', der ligger både eksplicit og implicit i undersøgelsen overføres fra det transnationale til det nationale niveau og bidrager til den glidning, der har været i synet på voksenuddannelsens rolle. Her mener vi, at Røviks (2017) translationsteori, selv om den oprindeligt er udviklet med henblik på organisationer og organisationsidéer, kan hjælpe til at skærpe blikket på, hvad der sker i processen hvor transnationale idéer om voksenuddannelse overføres til et nationalt dansk niveau.

Røvik skriver sig, som fremhævet af Moos i kapitel 1 blandt andet op imod det, han kalder det 'modernistiske paradigme' inden for organisationsteori, hvor det antages, at

formelle organisationer grundlæggende ligner hinanden, samt er gennemsyret af rationalitet. En lignende tro på rationalitet og grundlæggende lighed ses, som beskrevet oven for, også i de både eksplicite og implicite forståelser, der ligger bag PIAAC. I lighed med Røvik stiller vi os i dette kapitel kritiske over for en sådan forståelse, ikke mindst når der, som i vores undersøgelse, er tale om overførsel af idéer på samfundsniveau. Vi ser PIAAC som et eksempel på dekontekstualisering, hvor en idé eller hvad der anses som en succesfuld praksis tages ud af den kontekst, den er opstået i, og omformes så den kan overføres til andre kontekster i form af benchmarking. Desuden interesserer vi os for rekontekstualiseringen, hvor idéerne bag PIAAC søges introduceret i nye sammenhænge/på nationalt niveau, herunder bestemte idéer om formålet med og organisering af voksenuddannelsesområdet. Ifølge Røvik er dekontekstualiseringen et vigtigt – men ofte overset – element i relation til overførsel af idéer og praksis fra en sammenhæng til en anden (Røvik, 2016). Ved dekontekstualiseringen er en af udfordringerne blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt den skabte repræsentation indeholder alle de informationer, der er relevante for at forstå hvordan den ønskede praksis fungerer i sin oprindelige kontekst (Røvik, 2016). Robertson og Dale taler i relation til uddannelse om en 'forfladigelse', hvor "... resultater inden for uddannelse behandles som værende abstrakte, absolute, ahistoriske og universelle" (vores oversættelse) (Robertson & Dale, 2016, p. 35). Uddannelse bliver ifølge dem på den måde reduceret til et bestemt sæt af forståelser og mister nuancerne.

Ud over begreberne dekontekstualisering og rekontekstualisering, er også Røviks vi-rusteori relevant at inddrage, da den blandt andet beskæftiger sig med, hvad der skal til for at idéerne spredes, og hvad der kan modvirke en spredning. I den forbindelse beskæftiger Røvik sig blandt andet med organisationers immunitet over for nye idéer, og hvad der kan medvirke til, at organisationsidéer ikke reelt implementeres i organisationerne. I relation til betydningen af PIAAC for dansk uddannelsespolitik, mener vi, at vi kan bruge Røviks begreb om immunitet til at forstå en eventuel manglende overføring. På samme måde anser vi hans begreb om inkubationstid for relevant til at forklare, hvorfor en transnational politik eller strømning ikke umiddelbart fanges op nationalt men muligvis senere viser sig, som det vil fremgå neden for, synes at være tilfældet med PIAAC i en dansk sammenhæng.

Imidlertid savner vi et nærmere fokus på, hvad der skal til, for at der sker en overførsel, når inkubationstiden er ovre. Er der tale om en automatisk proces, når smitten har ligget og luret tilstrækkeligt længe, eller skal der mere til. Her mener vi, at Kingdon og Zahariadis med deres 'multiple stream'-teori yderligere kan bidrage med begrebet 'policy

vinduer'. På samme måde mener vi, at deres fokus på policy-entreprenører kan være med til at supplere Røviks fokus på aktørerne i forbindelse med rekontekstualiseringen, da aktørerne og deres roller ikke nødvendigvis er de samme i en organisationssammenhæng som i relation til national policy inden for voksenuddannelsesområdet.

Policy vinduer og policy entreprenører

Kingdon og Zahariadis beskæftiger sig med politiske beslutningsprocesser, herunder hvad der gør at en sag kommer på den politiske dagsorden. Vi mener, at de med deres begreb om policy vinduer kan bidrage med et supplement til forståelsen af glidninger gennem et fokus på, hvad der skal til for at en sag overhovedet diskuteres og der træffes beslutninger. Med andre ord, hvordan policy kan ændre sig. Hvad er det, der gør, at en virus i form af en bestemt policy får mulighed for at brede sig i den nye værtsorganisme/nationalt. Med inspiration fra i Cohen, March og Olsens 'skraldespands'-model (Cohen, March, & Olsen, 1972), tager såvel Kingdon som Zahariadis i lighed med Røvik udgangspunkt i en skepsis over for troen på rationelle forklaringsmodeller.

Ved policy vinduer refererer Kingdon (1984, 1993) og Zahariadis (2003, 2008) til situationer, hvor det er muligt at koble forhold, der defineres som problemer med mulige løsninger og den politiske stemning, så der kan tages en beslutning. Kingdon og Zahariadis taler i den forbindelse om tre strømme; problemstrømmen, policy-strømmen og politikstrømmen. I problemstrømmen finder vi ifølge Zahariadis blandt andet indikatorer og konkrete begivenheder, der skaber opmærksomhed om et område, der defineres som problematisk. Indikatorer kan for eksempel være Danmarks placering i den samlede rangordning i PIAAC. At vi konsekvent taler om "det, der defineres som problemer" og ikke bare om problemer, skyldes at problemer hverken hos Kingdon eller Zahariadis er en objektiv størrelse, men netop det, der defineres som et problem, af for eksempel politikere eller policy-entreprenører. Policy-strømmen består af mulige løsninger i form af policy inden for området. I relation til PIAAC kunne mulige løsninger på Danmarks placering for eksempel være et øget fokus på voksenuddannelse, herunder lettere adgang til voksenuddannelse eller øget information om mulighederne for voksenuddan-

nelse. Den sidste strøm, politikstrømmen består ifølge Kingdon af den nationale stemning, kampagner fra pressionsgrupper og ændringer i administrationen⁷ eller den lovgivende magt. Zahariadis tilføjer endvidere partiernes ideologier.

Et policy vindue er ifølge Kingdon " [...] en mulighed hvor aktører kan fremme deres yndlingsløsninger, eller skabe opmærksomhed omkring deres specifikke problemer" (egen oversættelse) (Kingdon, 1984, p. 173). Mens et policy-vindue ifølge Zahariadis enten åbner i problemstrømmen (der skabes opmærksomhed om et 'problem') eller i politikstrømmen (for eksempel ved regeringsskifte), kan det altså bruges af policy-entreprenørerne til at fremme bestemte løsninger i policy-strømmen. I relation til PIAAC, kan det for eksempel, som tidligere fremhævet, være forskellige opfattelser af formålet med voksenuddannelse, eller den bedste måde at organisere voksenuddannelsesområdet på. Policy vinduer kan åbne pludseligt i forbindelse med en krise, eller de kan åbne mere forudsigeligt, som for eksempel, når OECD med faste mellemrum publicerer deres indikatorer inden for uddannelsesområdet. I relation til glidninger, der er det overordnede fokus for denne bog, er det især de mere forudsigelige vinduer, der er relevante, mens de pludselige, i form af kriser eller voldsomme skift i indikatorerne må forventes at føre til mere abrupte ændringer i stedet for glidninger. Netop et sådant forudsigeligt vindue udgør præsentationen af resultaterne af PIAAC. Dels publiceres de i lighed med PISA med faste mellemrum, dels er selve undersøgelsen nogle år undervejs, og det vides tidligt, hvornår resultaterne vil blive publiceret.

Samtidig er policy vinduer imidlertid ofte kun er åbne i kort tid. Det gælder derfor om at udnytte situationen, mens den er der. I den forbindelse spiller policy-entreprenører en væsentlig rolle, som aktører, der er villige og i stand til at udnytte situationen og bruge ressourcer på at fremme deres særlige policy. Policy-entreprenører er ifølge Zahariadis (2003) i den forbindelse ikke alene fortalere for en bestemt policy, de er også 'manipulatorer' i en situation med uklare præferencer og uklare beslutningsteknikker. Til forskel fra hverdagsbrugen af begrebet 'manipulation', er der hos Zahariadis tale om et neutralt begreb uden den negative medbetydning, der ligger i den dagligdags brug af ordet. Når policy-entreprenører manipulerer, gør de det ifølge Zahariadis blandt andet ved at rammesætte situationen på en bestemt måde og ved en strategisk brug af symboler. Som beskrevet oven for, kan rangordning og idéer om 'bedste praksis' få betydning

⁷ Det skal her bemærkes, at Kingdon beskæftiger sig med det amerikanske system, hvor et magtskifte i langt højere grad end i Danmark også medfører udskiftninger i administrationen.

for overførsel af idéer fra en kontekst til en anden, samt anvendes af policy-entreprenører til at fremme en bestemt policy. Ses præsentationen af PIAAC som et muligt policy vindue, så vil en policy-entreprenør således kunne rammesætte resultaterne på en bestemt måde med henblik på at fremme en bestemt politik inden for uddannelsesområdet.

PIAAC – fra international til national kontekst

Voksenuddannelse som kompetenceudvikling – en idé på rejse?

Som omtalt tidligere, afspejler PIAAC og begrundelsen for undersøgelsen et bestemt syn på voksenuddannelse og formålet med samme. Et syn, hvor voksenuddannelse er snævert koblet til kvalificering af medarbejdere til arbejdslivet og med udgangspunkt i en økonomisk teori om human kapital (Yasukawa, Hamilton, & Evans, 2017). I rammen for PIAAC (OECD, 2012) fremhæves således vigtigheden af færdigheder i læsning, regning og problemløsning ved brug af IT for fremtidens job. PIAAC vil, ifølge OECD: "[...] understøtte undersøgelser af hvordan arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft effektivt kan imødekommes og i hvilket omfang arbejdstagere bruger deres færdigheder i det arbejde, som de varetager" (egen oversættelse) (OECD, 2012, p. 1). På trods af, at det også omtales, at grundlæggende færdigheder inden for de områder, der testes i, er væsentlige for at deltage fuldt i det moderne samfund, og relevant for alle dele af livet, så er det primært betydningen for arbejdslivet, der fremhæves. Forud for igangsættelsen af PIAAC argumenterede Andreas Schleicher, direktør i OECD, endvidere for en måling af voksnes kompetencer ud fra følgende begrundelse:

"Regeringer er i vore dage konfronteret med en lang række udfordringer i en global konkurrenceøkonomi, herunder hvordan arbejdsmarkeder kan gøres mere fleksible og tilpasningsdygtige, hvordan udbuddet af arbejdskraft kan øges, og hvordan den demografiske udvikling med en aldrende befolkning kan imødekommes. Sammenlignende data af høj kvalitet om voksnes grundlæggende færdigheder, færdighedernes fordeling i befolkningen og den hastighed, hvormed færdigheder forringes, kan sammen med afkastet af investeringer i færdigheder og befolkningens holdning til voksenuddannelse bidrage med viden, som kan støtte regeringer med at evaluere nuværende politikker og udforme mere effektive indsatser" (egen oversættelse) (Schleicher, 2008, p. 628).

Som det fremgår af citatet, var baggrunden for at igangsætte PIAAC således et oplevet behov for kompetenceudvikling af arbejdsstyrken i en global konkurrenceøkonomi. Flere studier af uddannelsespolitik kobler desuden ifølge Gardner (2014) OECD's rammesætning af voksenuddannelse med en neoliberal forståelse af voksenuddannelse og den voksne som lærende.

Som omtalt i indledningen, er dette snævre syn på voksenuddannelse et resultat af en glidning, hvor voksenuddannelse som et humanistisk projekt løbende er blevet skrevet ud af uddannelsespolitikken, hvorved forståelsen af voksenuddannelse som en investering i human kapital står alene tilbage (Larson & Cort, In press) .

Det er denne snævre forståelse af voksenuddannelse, den idé på rejse, som ved hjælp af den benchmarking, der ligger eksplicit i PIAAC som 'soft governance', kan influere på dansk voksenuddannelsespolitik i lighed med den betydning PISA har haft inden for grundskoleområdet (Cort & Larson, 2015). Studier af forgængeren for PIAAC, International Adult Literacy Study - IALS, der også var initieret af OECD, indikerer således, at denne havde betydning for national uddannelsespolitik (Gardner, 2014; Hamilton, 2014).

PIAAC's møde med den danske kontekst – et forsøg på 'soft governance'

I oktober 2013 udkom både den internationale rapport og en national dansk rapport med resultaterne af den første runde af PIAAC. Samme dag som rapporten udkom, afholdt OECD og EU i samarbejde en live-streamet præsentation af resultaterne. Derudover udsendte EU en pressemeddelelse (EK, 2013), hvor de redegjorde for det, de så som hovedpunkterne i undersøgelsen. I pressemeddelelsen blev det blandt andet fremhævet, at "Politikker om livslang uddannelse må sigte mod at vedligeholde færdigheder over længere tidsrum, når man tager i betragtning, at undersøgelsen har afsløret forskelle mellem generationerne og betragtelige økonomiske og sociale fordele ved bedre færdigheder" (EK, 2013). Publiceringen af PIAAC blev således brugt som et forsøg på styring via soft governance ved at fremhæve den ønskelige adfærd hos de nationale politikere med hensyn til voksenuddannelsespolitikken – et øget fokus på vedligeholdelse af færdigheder. Gennem opstillinger af landenes resultater i en de facto rangordning, blev det tydeligt, hvem der gjorde det godt ('fame') og hvem der gjorde det dårligt ('shame') og derfor burde udvikle sit uddannelsessystem. Det fremhæves da også eksplicit i rapporten, at undersøgelsen blandt andet kan bidrage til at måle uddannelsessystemernes performance – altså hvilke lande præsterer godt og er derfor nogle, de andre lande bør se

op til, og hvilke står tilbage med skammen over at underpræstere (OECD, 2013). Mens Finland og Japan fremhæves som lande, med "...large shares of top-performers", fremhæves Italien og Spanien som lande, hvor store dele af befolkningen kæmper med selv de mest grundlæggende færdigheder (OECD, 2013, s. 28). Rapporten indeholdt sågar en sammenligning af Italien og Japan, hvor det blev fremhævet, at læsekompetencerne blandt italienske studerende på videregående uddannelser svarede til læsekompetencerne blandt japanske gymnasieelever (OECD, 2013, s. 33).

At EU-kommissionen endvidere tænkte sig, at undersøgelsen skulle få stor betydning fremgår også af, at det i pressemeddelelsen fremhæves, at

"Undersøgelsens resultater og konsekvenserne deraf for uddannelse og videreuddannelse vil blive drøftet med medlemsstaterne for at hjælpe med at udpege foranstaltninger, der kan afhjælpe svaghederne. Det nye program for uddannelse og ungdom, Erasmus+, vil støtte projekter, der stiler mod at udvikle og forbedre voksenkompetencer. Undersøgelsen kan også hjælpe EU-landene med at fastsætte, hvilke prioriteter der skal finansieres af Den Europæiske Socialfond 2014-2020, som er en hovedkilde til investeringer i færdigheder og videreuddannelse, og kan også forbedre sårbare gruppers adgang til videreuddannelse" (EK, 2013).

Også SFI udsendte som ansvarlige for den danske del af undersøgelsen en pressemeddelelse (SFI, 2013a), hvor de opsummerede resultaterne. I overskriften til pressemeddelelsen fremhævede SFI, og "hver sjette dansker læser dårligt", og umiddelbart efter i underoverskriften, at "over en halv million danskere mellem 16 og 65 år har svært ved at læse". Samtidig omtales Danmarks placering i forhold til andre lande, under overskriften "blandet international placering", og der nævnes, at "sammenlignet med de andre deltagerlande ligger Danmark under gennemsnittet, når det handler om læsefærdigheder", mens omvendt "Danskernes regnefærdigheder ligger over det internationale gennemsnit" (SFI, 2013b). Ud fra den internationale placering i rangordningen, var det således ikke klart, hvorvidt Danmark burde være stolt eller flov over placeringen. Det er dog den flove vinkel, der vandt, da der i overskriften blev lagt vægt på de dårlige læsefærdigheder.

For Danmark, der traditionelt har været et af de lande, hvor flest deltog i voksen- og efteruddannelse, indebar en placering under OECD-gennemsnittet i relation til læsning (OECD, 2013) en klar mulighed for et PIAAC-chok og åbning af en policy vindue, hvor

der kunne træffes beslutninger vedrørende voksenuddannelsesområdet. Ud fra formuleringerne i starten af pressemeddelelsen syntes problemet at være klart defineret: Danskerne var ikke gode nok til at læse.

Immunitet og/eller manglende udnyttelse af policy vinduet

På trods af såvel OECD's som EU's store forventninger til betydningen af PIAAC og de bekymrede overskrifter i pressemeddelelsen fra SFI, blev den i Danmark mødt med næsten larmende tavshed (Cort & Larson, 2015). Selv om SFI's hovedpointe om, at danskerne ikke var gode nok til at læse, fandt vej til flere aviser, var det de færreste, der uddybede det nærmere, og samlet set gav en søgning på infomedia for perioden fra offentliggørelsen af undersøgelsen 8. oktober 2013 og frem til årsskiftet, kun 13 hits, hvilket omfattede både avisartikler og debatindlæg. Det var endvidere et fåtal af teksterne, der henviste til pressemeddelelsen fra SFI. I stedet refererede flere et nyhedsbrev fra 3F. Det skyldes sandsynligvis, at Ritzau i deres meddelelse netop refererede til 3F i deres overskrift (Cort & Larson, 2015). Selv om bidragene primært handler om, hvor stor en andel af danskerne, der ikke er gode nok til at læse, er der også eksplicitte eksempler på 'naming' og 'shaming', hvor det fremhæves, at de danske voksne klarer sig dårligere end voksne fra andre lande (Cort & Larson, 2015). Interessen i medierne er, imidlertid, som nævnt begrænset, og de få indslag synes ikke at anspore til en større debat. En søgning på danske tweets om PIAAC, i perioden fra og med 8. oktober 2013 til årsskiftet 2013/14, giver endvidere kun 3 hits, heraf et fra SFI. Antallet af tweets om PIAAC efterfølgende, kan også tælles på en hånd, så heller ikke på dette medie synes undersøgelsen at have skabt stor opmærksomhed i Danmark. Det policy vindue, der åbnede sig med offentliggørelsen af den første PIAAC-rapport, blev tilsyneladende ikke udnyttet.

Med udgangspunkt i Røvik kan man spørge, om det danske politiske system og de berørte parter var blevet immune over for nye idéer vedrørende voksenuddannelsesområdet efter flere års fokus på livslang læring og voksenuddannelse, ikke bare i Danmark men også internationalt. Var der, med reference til Røvik, eksempler på et ydre eller indre forsvar over for nye idéer? Som et eksempel på ydre forsvar omtaler Røvik blandt andet en klar adskillelse mellem de dele af en organisation, der optager de nye idéer og de dele, der skal implementere dem. Et forsøg på at overføre den skelnen til den uddannelsespolitiske kontekst kunne være at skelne mellem de ministerielle aktører og de uddannelsesinstitutioner, der skal implementere eventuelle reformer. I 2013 var der dog endnu ikke tale om reformer inden for voksenuddannelsesområdet, men udelukkende

om nogle overordnede idéer om, hvad voksenuddannelse er og bør bidrage med. Spørgsmålet bliver derfor snarere, hvorfor interessen for PIAAC tilsyneladende ikke nåede ud over en snæver kreds af særligt interesserede til en bredere gruppe. Vi kan med vores undersøgelse af reaktionen på PIAAC i medierne naturligvis ikke sige noget om, hvorvidt PIAAC umiddelbart havde en betydning på ministerielt plan, men da undersøgelsen af medfinansieret af en række danske ministerier, må det formodes, at den i hvert fald er blevet mødt af en vis interesse.

Her kan et andet andet eksempel på ydre forsvar hos Røvik være relevant, da konstante forventninger til lederne om at være med på de nyeste idéer og holde sig ajour med de nyeste tendenser også kan fungere som et ydre forsvar over for implementering af nye idéer og skabe immunitet. Forventningen om, at lederne konstant skal vise forandringsparathed og følge med i de nyeste idéer, kan således tage tid fra det konkrete arbejde med at sikre implementering af idéerne i praksis. At den enkelte har begrænset kapacitet til at fokusere på flere forhold på samme tid, er netop en af pointerne bag Cohen, March og Olsens skraldespandsmodel, og senere multiple streams-modellen. Idéer og policy kæmper således om opmærksomhed både i Røviks virusteori og hos Kingdon og Zahariadis. Overført til det uddannelsespolitiske område, kan vi med reference til Kingdon og Zahariadis se PIAAC og de tanker om voksenuddannelse, der ligger i denne undersøgelse som en blandt mange løsningsforslag, der kæmper om opmærksomhed.

Netop i den forbindelse, er det interessant, at de første resultater af PIAAC udkom i slutningen af 2013, et år, der havde været præget af lockout af grundskolelærerne og forberedelse af en stor reform på folkeskoleområdet. Den uddannelsespolitiske opmærksomhed må på den baggrund forventes at have været fokuseret på folkeskoleområdet, mens voksenuddannelse fik mindre opmærksomhed. Det er da også sigende, at de konklusioner, der blev uddraget af Danmarks resultater i PIAAC, hurtigt skiftede til at fokus på, om grundskolen gjorde det godt nok – på trods af, at gruppen 16-65 år omfatter mange forskellige udgaver af den danske grundskole. En af årsagerne var sandsynligvis, at SFI med henblik på direkte at kunne sammenligne resultater i PISA med resultater i PIAAC, i den danske del af PIAAC havde inkluderet en del af de unge, der i 2000 deltog i de første runde af PISA, og som nu var blevet voksne (Rosdahl, 2014). Da resultaterne af den del af PIAAC-undersøgelsen blev præsenteret i sommeren 2014, opstod der en fornyet interesse for PIAAC-undersøgelsen i de skrevne medier. Interessen var imidlertid klart fokuseret på grundskoleområdet, og hvordan eleverne kunne lære mere allerede i grundskolen. PIAAC blev således i lighed med tidligere PISA et argu-

ment for, at der var behov for at reformere folkeskolen. En reform af voksenuddannelsesområdet var derimod ikke på dagsorden, hverken i 2013 eller 2014 (Cort & Larson, 2015). Med reference til Kingdon og Zahariadis, kan man sige, at voksenuddannelse tabte kampen om opmærksomheden til grundskoleområdet.

En undersøgelse af interessen for voksenuddannelse i Danmark (Rasmussen, Larson, & Cort, 2017) peger dog på, at 2013/14 ikke var en enlig svale, men at der var tale om en løbende udvikling, hvor interessen for voksenuddannelse syntes at været falmet. Sammenlignet med grundskoleområdet, har voksenuddannelsesområdet af naturlige årsager traditionelt været lillebror. Området har da heller ikke altid hørt under Undervisningsministeriet. Således var det i 1970'erne opdelt mellem Kulturministeriet og for den erhvervsrettede voksenuddannelses vedkommende Arbejdsministeriet. En sammentælling af pressemeddelelser fra Børne- og Undervisningsministeriet samt Uddannelses- og Forskningsministeriet i perioden november 2011 til maj 2015 (Larsen & Rasmussen, 2016) viste således også, at kun 3% af de pressemeddelelser, de to ministerier udsendte, vedrørte voksenuddannelsesområdet.

Inddrages 'politics-strømmen' i analysen, falder et fokus på grundskoleområdet frem for voksenuddannelsesområdet godt i tråd med en overordnet neoliberal ideologi med fokus på en human kapital tankegang inden for uddannelsespolitikken. En forståelse, der ifølge Klees (2016) sammen med teori om afkast af investeringer har været fået stadig større betydning siden 1960'erne, og i lang tid nu har været dominerende. Ser man uddannelse som en investering, der skal give et afkast, giver den alt andet lige afkast i længere tid, hvis man investerer i børn og unge frem for voksne. Med reference til det indre forsvar i Røviks virusteori, kan man sige, at idéen måske ikke passede med de gældende normer og værdier. Som tidligere omtalt, så imidlertid både OECD og EU PIAAC som en mulighed for at fremme en bestemt udvikling af voksenuddannelsesområdet, så hvorfor skete det tilsyneladende ikke?

Selv om PIAAC potentielt var et policy vindue, der kunne have ført til, at voksenuddannelse som policy blev koblet med danskernes færdigheder som problem, og en politik om livslang læring, der i årene omkring årtusindeskiftet spillede en stor rolle, så var der i 2013 intet, der indikerede, at det skete. En mulig forklaring kan være fraværet af policy entreprenører, der så en interesse i at investere ressourcer i at fremme en bestemt voksenuddannelsespolitik, eller var i stand til at trænge igennem. Tre interview med udvalgte repræsentanter fra fagbevægelsen (Cort & Larson, 2016) indikerer da også, at de i hvert fald ikke har opfattet PIAAC som et policy vindue, de burde udnytte. 3F, der

organiserer de kortuddannede, har dog forsøgt at bruge PIAAC som en løftestang for at fremme interessen for voksnes kompetencer i forhold til læsning. Det var desuden, som omtalt oven for, blandt andet et indlæg fra 3F, der dannede grobund for flere af de artikler og debatindlæg, der fulgte på offentliggørelsen af PIAAC i 2013. Hverken 3F eller de andre organisationer, oplevede imidlertid, at PIAAC indebar noget nyt. I stedet bekræftede det, de allerede vidste og gjorde. PIAAC førte altså ikke til en ændring i organisationernes fokus inden for voksenuddannelsespolitikken, eller umiddelbart til nye initiativer over for beslutningstagerne.

Voxsenuddannelse som kompetenceudvikling med fokus på arbejdsmarkedets behov, er da heller ikke en ny tendens i Danmark, men har været på vej gennem flere årtier. Således har dansk voksenuddannelsespolitik støt og roligt flyttet sig fra 1980'ernes store fokus på voksenuddannelse også i form af folkeoplysning, til vores dages ensidige fokus på voksenuddannelse som kompetenceudvikling (Larson & Cort, 2017). Således har PIAAC ganske vist været et potentielt policy vindue, der kunne have været brugt til at koble de tre strømme på en ny måde, men resultaterne er tilsyneladende i første omfang ikke blevet opfattet som tilstrækkeligt påfaldende til, at det er blevet grebet. Oplevelsen har, i hvert fald i dele af fagbevægelsen, været at processen allerede var sat i gang.

Trepartsforhandlingerne og forslag til reformering af voksen- og efteruddannelsesområdet – efter inkubationstiden

Når vi flere gange oven for har skrevet "tilsyneladende", og "indtil videre", skyldes det, at PIAAC alligevel synes at have ligget og ulmet i baggrunden efterfølgende. Med reference til Røvik kan man sige, at implementeringen af tankerne i PIAAC i en dansk kontekst har haft en vis inkubationstid.

I 2016 nedsatte regeringen og arbejdsmarkedets parter i samarbejde således en såkaldt ekspertgruppe, der skulle komme med forslag til en reform af voksen- og efteruddannelsesområdet (Arbejdsgruppen_til_Trepartsforhandling_2016_II, 2016). Af ekspertudvalgets kommissorium fremgår det, at gruppens opgave var, at "... analysere og komme med løsningsmodeller til, hvordan voksen-, efter- og videreuddannelsessystemet kan indrettes og styrkes med særligt fokus på virksomheders og voksnes behov for kompetencer, kvaliteten og effektiviteten i udbuddet" (Arbejdsgruppen_til_Trepartsforhandling_2016_II, 2016, p. 1).

Mens hverken regeringen eller fagbevægelsen ved udgivelsen af de første PIAAC-resultater i 2013 offentligt viste synderlig interesse, synes billedet tre år efter at være vendt.

Ekspertgruppen barslede i 2017 med en rapport om deres bud på fremtidens efter- og videreuddannelsessystem (Ekspertgruppen, 2017). Der er i rapporten eksplicit reference til PIAAC:

” Til trods for et generelt højtuddannelsesniveau i Danmark viser OECD’s PIAAC-undersøgelse (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) fra 2013, at mange danskere i aldersgruppen 16-65 år har utilstrækkelige basale kompetencer. 16,1 pct. af de voksne danskere – svarende til knap 600.000 personer - har utilstrækkelige læsefærdigheder, hvorfor Danmark placerer sig under OECD-gennemsnittet. Ligeledes har 14,6 pct. utilstrækkelige regnefærdigheder, mens 28,4 pct. er mindre gode til at løse hverdagsopgaver med brug af ITteknologi” (Ekspertgruppen, 2017, p. 14).

På baggrund af ekspertgruppens arbejde, indgår regeringen og arbejdsmarkedets parter ligeledes i 2017 en trepartsaftale om ”styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse” (Trepartsudvalget, 2017). Også i trepartsaftalen er der reference til PIAAC. Fire år efter offentliggørelsen af de første PIAAC-resultater, har de altså fundet vej til et forslag til reform af voksen- og efteruddannelsessystemet – ‘virus’ har spredt sig, og giver nu symptomer.

Sammenfatning og diskussion

I dette kapitel har der været fokus på OECD-undersøgelsen Programme for International Assessment of Adult Competences (PIAAC) som et udtryk for den glidning der har været inden for voksenuddannelsesområdet, fra en situation, hvor folkeoplysning, almen voksenuddannelse og kompetenceudvikling var ligestillede til i dag, hvor policy i forhold til voksenuddannelse langt overvejende vedrører udvikling af kompetencer til arbejdsmarkedet. En glidning, der er foregået samtidig med og i overensstemmelse med en øget dominans af en neoliberal økonomisk tænkning. Vi har analyseret, hvordan PIAAC blev modtaget i den offentlige debat med udgangspunkt i en forståelse af PIAAC som et redskab for ‘soft governance’. Vi har i den forbindelse blandt andet været interesserede i at finde ud af, i hvilken grad PIAAC lykkedes som et værktøj til ‘soft governance’, og hvilke faktorer, der spillede ind i processen. Som det er fremgået af kapitlet, var interessen for PIAAC i de danske medier yderst begrænset. Selv om offentliggørelsen af resultaterne af PIAAC måtte forventes i lighed med, hvad der tidligere var set i forbindelse med PISA, at åbne et policy vindue, så var der tilsyneladende ingen policy entreprenører, der lykkedes med at udnytte det til at fremme en bestemt policy inden

for voksenuddannelsesområdet. Det kan der være flere forklaringer på. Vi vil neden for diskutere nogle af disse potentielle årsager til, at PIAAC i første omgang ikke fik den stor opmærksomhed.

Et forhold, der også er omtalt tidligere i kapitlet, er konkurrence om opmærksomheden fra andre sager. Således var det uddannelsespolitiske felt på tidspunktet for offentliggørelsen af PIAAC-resultaterne præget af en folkeskolereform og efterveerne efter en arbejdskonflikt på grundskoleområdet tidligere på året. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i foråret 2013 var 67.000 overenskomstansatte lærere – primært fra grundskolen – blevet lockoutet. En konflikt, der varede 25 dage (Mathiasen, 2017). Selv om lockouten også omfattede lærere inden for dele af voksenuddannelsesområdet, var det folkeskoleområdet, der løb med opmærksomheden, blandt andet fordi konflikten blev koblet sammen med en kommende reform af folkeskolen. At konflikten fyldte en del i såvel den offentlige som den politiske dagsorden fremgår af det forhold, at den stadig ikke var glemt i forbindelse med overenskomstforhandlingerne 5 år senere i 2018. For policy-entreprenører inden for det uddannelsespolitiske felt, der ikke alene beskæftigede sig med voksenuddannelse, var grundskoleområdet og konflikterne der altså noget, der tog en stor del af opmærksomheden, mens voksnes kompetencer og voksenuddannelse tabte kampen om opmærksomheden. Ser man på, hvem der bidrog til debatten efter offentliggørelsen af PIAAC, kan man da også se, at det overvejende var repræsentanter for voksenuddannelsesområdet samt 3F, der har en lang tradition for at beskæftige sig med voksenuddannelse. Forgængeren for 3F, SID, var således en af de store fortalere for indførelsen af betalt frihed til uddannelse i 1980'erne.

En anden forklaring på den svage interesse for publiceringen af PIAAC kan være immunitet blandt beslutningstagere og andre interessenter som følge af tidligere års konstante reformer og flere års fokus på livslang læring. Både op til EU's vedtagelse af en strategi for livslang læring i 2000 og i årene efter, var dansk voksenuddannelsespolitik således præget af gentagne reformer. I 1996 publicerede Undervisningsministeriet et debatoplæg om et parallelt kompetencesystem for voksne (Jensen, 1996), der skulle give voksne mulighed for at tage uddannelse senere i livet på niveau med de ordinære uddannelser. Debatoplægget blev i 1999 efterfulgt af en rapport fra Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet og Finansministeriet i fællesskab (Finansministeriet, 1999), der lagde op til en reform af voksenuddannelsesområdet. I 2000 fremsatte den daværende regering på den baggrund et lovforslag ("Lovforslag nr. L250," 2000), om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse for voksne med eksplicit reference til

debatoplægget fire år tidligere. Lovforslaget indebar en reform af voksenuddannelsessystemet, så det kom til at afspejle strukturen inden for de ordinære med grunduddannelse for voksne, videregående voksenuddannelse, diplom- og masterniveau. Allerede seks år efter, i 2006 kom det næste initiativ til en reform af voksenuddannelsesområdet med rapporten Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet (Finansministeriet, 2006). Rapporten indeholdt resultaterne af et udvalgsarbejde, der var blevet sat i gang i 2004, altså kun fire år efter den seneste reform af voksenuddannelsesområdet. Blandt rapportens anbefalinger var en styrkelse af voksenvejledningen og øget anvendelse af realkompetencevurdering, samt en mere fleksibel organisering af voksenuddannelsesområdet. Med henblik på en styrkelse af voksenvejledningen blev der i 2007 oprettet en række vejledningsnetværk, men allerede to år efter blev de atter nedlagt i forbindelse med den næste reform af voksenuddannelsesområdet med Lov om ændring af arbejdsmarkedsuddannelser m.v., der indebar en ny organisering af de erhvervsrettede voksenuddannelser i voksen- og efteruddannelsescentre (VEU-centre) ("Lovforslag nr. L 52," 2009). Ud over de omtalte større reformer, blev der i perioden også gennemført adskillige mindre reformer af voksenuddannelsesområdet. Da resultaterne af PIAAC udkom i 2013, havde der altså i årene op til allerede været adskillige reformer, og det kan tænkes, at der inden for feltet har været en vis 'reformtræthed'.

Endelig kan den manglende interesse for PIAAC være et udtryk for, at glidningen fra dannelse til kompetenceudvikling allerede havde fundet sted, og at PIAAC på den baggrund ikke indebar noget nyt. I alle de reformer, der er omtalt oven for, har den bagvedliggende idé været, at formålet med voksenuddannelse er, at sikre kvalificeret arbejdskraft. PIAAC er således ikke så meget et led i en glidning fra en ligeværdig interesse for demokratisk dannelse og kompetenceudvikling, som det er et resultat/udtryk for en afsluttet glidning. Da resultaterne af PIAAC præsenteres, har Danmark allerede i adskillige år reformeret voksenuddannelsessystemet mod et ensidig (eller i hvert fald dominerende) fokus på kvalificering af arbejdskraften. Ud fra den logik, at voksenuddannelsessystemet allerede i høj grad var gearret til at leve op til kravene i en konkurrenceøkonomi, giver det mening, at den umiddelbare reaktion var at kigge et andet sted hen, nemlig mod grundskolen, der netop stod over for en stor reform. Imod denne fortolkning taler dog det forhold, at regeringen i 2016 nedsatte et såkaldt 'ekspertudvalg', der skulle komme med et forslag til en reform af voksenuddannelsesområdet, og at dette udvalg i sin rapport som en af begrundelserne for behovet for en reform, henviste til Danmarks placering i PIAAC's rangordning. Med udgangspunkt i Røviks begreber kan man på den baggrund, som også omtalt tidligere i artiklen, overveje, om der snarere har

været brug for en form for inkubationstid før PIAAC kunne vise sin betydning for voksenuddannelsespolitikken.

I ovenstående analyse har vi anvendt begreber fra Røviks translationsteori, Kingdons og Zahariadis multiple stream teori, samt 'soft governance'. Begreberne har været nyttige for analysen af betydningen af PIAAC for den danske debat om og politik for voksenuddannelsesområdet. De forskellige tilgange har således til sammen bidraget til en forståelse af processen, hvor en transnational tendens overføres til nationalt niveau, herunder, hvorfor en eventuel overførsel ikke sker, eller sker med forsinkelse. Med Røviks begreber om virusspredning og immunitet samt forståelsen af PIAAC som et udtryk for 'soft governance', har vi fået skærpet vores blik for hvordan en transnational forståelse af – i dette tilfælde – voksenuddannelse kan få betydning for den nationale politik inden for området. Samtidig har undersøgelsen af PIAAC vist, at selvom – eller måske netop fordi – den transnationale politik er i overensstemmelse af den dominerende nationale forståelse, får den ikke nødvendigvis umiddelbart betydning nationalt. Her har Kingdons og Zahariadis begreber 'policy vinduer' og policy entreprenører' været et nyttigt supplement til Røviks teori, i det de har fremhævet betydningen af aktørernes begrænsede opmærksomhed, der kan være medvirkende til, at et åbent policy vindue ikke udnyttes.

Spørgsmålet er imidlertid, om de teoretiske begreber og forståelser også har været nyttige til at gribe den glidning mod en hegemonisk opfattelse af voksenuddannelse som kompetenceudvikling, som vi ser PIAAC som et udtryk for i dansk sammenhæng. Kan de bruges til at fange en proces, der foregår langsomt og næsten umærkeligt?

Referencer

- Arbejdsgruppen_til_Trepartsforhandlinger_2016_II. (2016). *Kommissorium for ekspertgruppe om voksen-, efter- og videreuddannelse*. Copenhagen: Danish_GovernmentArbejdsgruppen_til_Trepartsforhandlinger_2016 II.
- Biesta, G. J. J. (2010). *Good Education in an Age of Measurement. Ethics, Politics, Democracy*. London: Paradigm Publishers.
- Brøgger, K. (2015). The rule of mimetic desire in higher education: governing through naming, shaming and faming. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 72-91.
- Cohen, M. D., March, J. D., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

- Cort, P. (2009). The open method of coordination in vocational education and training: A triangle of EU governance? In R. Desjardins & K. Rubenson (Eds.), *Research of Vs research for education policy: in an era of transnational policy-making* (pp. 163-177). Berlin: VDM Verlag Dr. Müller.
- Cort, P., & Larson, A. (2015). The non-shock of PIAAC - Tracing the discursive effects of PIAAC in Denmark. *European Educational Research Journal*, 14(6), 531-548.
- Cort, P., & Larson, A. (2016). *In the aftermath of the Danish PIAAC results: a transnational technology of governance without consequence?* Paper presented at the ESREA, Maynooth, Ireland.
- EC. (2013). *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe - Executive summary*. Brussel: European Commission.
- EK. (2013). Undersøgelse om voksenkompetencer fremhæver behov for at forbedre uddannelse og videreuddannelse [Press release]. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-922_da.htm
- Ekspertgruppen. (2017). *Nye kompetencer hele livet. Fremtidens voksen- og efteruddannelse*. København: Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse.
- Finansministeriet. (1999). *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (2006). *Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet - rapport fra Trepartsudvalget. Sammenfatning*. Copenhagen: Danish Ministry of Finance.
- Forslag til Lov om ændring af lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v., Lovforslag nr. L 52 (2009).
- Gardner, A. (2014). *Missing category: Erasure by adult literacy proficiency measures*. Paper presented at the 2014 Annual Conference of CASAE/ACÉÉA, Brock University, Ontario, Canada. http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:myXmUhOf-HaYJ:scholar.google.com/&hl=en&as_sdt=0,5
- Hamilton, M. (2014). Global, regional and local influences on adult literacy policy in England. *Globalisation, Societies and Education*, 12(1), 110-126. doi:10.1080/14767724.2013.858993
- Jensen, O. V. (1996). *Debatoplæg om et nyt parallelt kompetencesystem for voksne*. Copenhagen: Danish Ministry of Education.

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kingdon, J. W. (1993). How Do Issues Get on Public Policy Agenda. In W. J. Wilson (Ed.), *Sociology and the Public Agenda* (pp. 40-50). Newbury Park, CA: Sage.
- Klees, S. J. (2016). Human Capital and Rates of Return: Brilliant Ideas or Ideological Dead Ends? *Comparative Education Review*, 60(4), 644-672.
- Larsen, H. M., & Rasmussen, P. (2016). *Unpublished material on the press releases of the Thorning-Schmidt government*. Aalborg University, Department of Learning and Philosophy. Aalborg.
- Larson, A., & Cort, P. (2017). *Whatever happened to learning out of interest – Danish adult education policy from popular adult education in the 1980's to PIAAC and education for qualification in the 2010's*. Paper presented at the European Conference for Educational Research, Copenhagen.
- Larson, A., & Cort, P. (In press). The marginalisation of popular education - 50 years of Danish adult education policy. In L. Tett & M. Hammilton (Eds.), *Resisting neoliberalism in education: local, national and transnational perspectives*. Bristol, UK: Policy Press.
- Lov om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne, Lovforslag nr. L250 (2000).
- Mathiasen, A.-P. (2017). *Søren og Mette i benlås. En kritisk krønike om folkeskolen, lærerlock-outen og new public management*. København: Politikens Forlag.
- OECD. (2012). *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments. Framework for the OECD survey of adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey on Adult Skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Skills Matter. Further results from the survey on adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). About the Survey of Adult Skills (PIAAC). Retrieved from <http://www.oecd.org/skills/piaac/aboutpiaac.htm>
- OECD. (u.å.). Education GPS - Denmark. Retrieved from <http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=DNK&treshold=10&topic=AS>

- Pierre, J. (Ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, P., Larson, A., & Cort, P. (2017). *Adult Education – From Visible to Invisible? Recent policy developments in Denmark*. Paper presented at the European Society for Research on the Education of Adults (ESREA) conference, Verona, Italy.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. Oxford: Routledge.
- Robertson, S., & Dale, R. (2016). Comparing policies in a globalising world: methodological reflections. In A. Hadjar & C. Gross (Eds.), *Education systems and inequalities. International comparisons* (pp. 33-49). Bristol: Policy Press.
- Rosdahl, A. (2014). *Fra 15 til 27 år. PISA 2000-eleverne i 2011/12*. København: SFI - Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Rosdahl, A., Fridberg, T., Jakobsen, V., & Jørgensen, M. (2013). *Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark [Competences in reading, numeracy and problem-solving by use of ICT in Denmark]*. Copenhagen: SFI.
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*, 18, 290–310.
- Røvik, K. A. (2017). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 2. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schleicher, A. (2008). PIAAC: A new strategy for assessing adult competencies. *International Review of Education*, 54(5-6), 627–650. doi:10.1007/s11159-008-9105-0
- SFI. (2013a). Hver sjettede voksne dansker læser dårligt [Press release]. Retrieved from <https://www.sfi.dk/nyt/nyheder/presse/hver-sjettede-voksne-dansker-laeser-daarligt/>
- SFI. (2013b). *Hver sjettede voksne dansker læser dårligt. Pressemeldelse fra SFI [One in six Danes are weak readers. Press release from SFI]*: The Danish National Centre for Social Research.
- Trepartsudvalget. (2017). *Trepartsaftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse (2018-2021)*. København: Undervisningsministeriet.
- Walters, W., & Hahr, J. H. (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration*. Oxford: Routledge.
- Yasukawa, K., Hamilton, M., & Evans, J. (2017). A comparative analysis of national media responses to the OECD Survey of Adult Skills: policy making from the global to the

local? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47(2), 271-285.
doi:10.1080/03057925.2016.1158644

Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy. Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530. doi:10.1080/13501760801996717

Zeitlin, J., & Pochet, P. (Eds.). (2005). *The Open Method of Co-Ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bern: Peter Lang