

## Erhvervsuddannelser i verdensklasse – en kritisk kommentar

*Af Niels Henning Holm Jørgensen, cand.mag., tidligere faglærer og ansat i Undervisningsministeriet (UVM), de seneste år chef for uddannelsessekretariat.*

I regeringens debatoplæg til Globaliseringsrådet gives der et bud på, hvordan de danske erhvervsuddannelser løftes op i verdensklasse. Det er al ære værd – vi kan ikke leve med, at 20 % af en ungdomsårgang ikke får en kompetencegivende uddannelse og at vores erhvervsuddannelser (EUD) ikke er i verdensklasse - men hvordan er vi havnet uden for verdensklassen, hvor vi ellers tidligere befandt os?

For at finde forklaringerne på dette skydes der i debatoplægget med spredning på alt og alle: Virksomhederne, især de store, er for dårlige til at tage lærlinge, de faglige udvalg er for sløve og dårlige til at udtænke uddannelser for fremtiden, skolerne har for stort fraflad, osv. En aktør går fuldstændig ram forbi, nemlig de centrale myndigheder.

Advarselslamperne har ellers blinket i mange år: Folkeskolens elever flokkes om gymnasiet; der mangler lærepladser til dem, der trods alt går på EUD; virksomhederne bruger uddannelserne mindre og mindre. EUD er lavstatus. Hvorfor? De seneste reformer har kun gjort situationen værre. Hvorfor fortsætter den nedadgående spiral?

Nu har vi i 15 år – og stærkest de seneste 10 - haft en situation, hvor virksomheder og elever fravælger erhvervsuddannelserne – de stemmer så at sige med fødderne. Så er det altså på tide at se grundigt på systemet, og ikke mindst styringen af EUD.

*Historien, der ikke fortælles*

Denne kommentar benytter af naturlige årsager eksempler fra transportuddannelserne, som jeg har arbejdet med i flere år. Det er min klare opfattelse fra samarbejde med andre uddannelsesområder, at udviklingen og historien stort set er ens inden for alle uddannelsesområder.

I 1990 blev der indført et nyt system for styring af EUD, omfattende mål- og rammestyling, taxameter, større kompetence til skolerne og mindre til de faglige udvalg. Dette system har stort set fungeret uforandret siden da.

Hvis vi sammenligner med situationen før 1990, så har det nye styringssystem inden for transportområdets uddannelser betydet, at holdstørrelsen er forøget med 50 %, timetallet reduceret med 20 %, undervisningsmaterialet erstattet af kopier og klassesæt, efteruddannelsen af faglærere bortfaldet og udstyret til teknisk museum. Det kan ikke betyde andet end et fald i kvaliteten, og - ikke mindst - at både virksomheder og lærlinge opfatter erhvervsuddannelser som lavstatus. Denne udvikling skal ses på baggrund af, at der – så vidt det kan vurderes – ikke er sket et markant fald i bevillingerne til området; det har været underlagt effektiviseringsmål som andre offentlige områder, men er ikke blevet markant beskåret i forhold til før-1990 niveau.

Hvad er der sket? Det giver Regeringens oplæg i hvert fald ikke noget bud på. Årsagerne er komplekse, men skal i markant omfang findes i styringssystemet.

*De tre grundpiller i styringen af erhvervsuddannelsen – og en fjerde, der mangler*

Der er tre grundpiller i styringen af EUD:

- Mål- og rammesystemet
- Taxameter

- Stor kompetence til skolerne

Det er oplagt, at der i et sådant system burde være en fjerde grundpille, nemlig kvalitetsmål og kvalitetskontrol, men det er der ikke. UVM har tilsynspligten og ikke mindst eneretten til samme, men fører ikke et sådant tilsyn – og har i øvrigt heller ikke mulighed for at gøre det, sådan som systemet er skruet sammen.

Det skal uddybes og begrundes.

### *Mål- og rammestyring*

Måden at beskrive uddannelserne og deres mål og indhold på blev lagt om i 1990 til mål- og rammestyring. Hvor de faglige udvalg tidligere beskrev en uddannelses mål og indhold i detaljer – og til tider for detaljeret og rigtigt – så kan der nu kun foretages en overordnet og kortfattet beskrivelse.

Det faglige udvalg kunne også vejlede om udstyr, indretning af lokaler, anvendelse af undervisningsmaterialer, faglærerkvalifikationer til en given uddannelse, mv., men denne mulighed forsvandt fuldstændig. Disse vejledninger gav ellers en god mulighed for dialog med en skole om dens kvalitetsniveau og -standard – det var en mulighed, som kunne bruges af lærerne, bestyrelsen, det lokale uddannelsesudvalg, det faglige udvalg og tilmed af Undervisningsministeriet - den mulighed findes ikke længere.

Under mål- og rammestyring fastsættes der ikke grænser for holdstørrelser eller ugentligt timetal. Der findes heller ikke krav om bestemte faglærerkvalifikationer for at undervise på en given uddannelse. Det er en af årsagerne til den udvikling, der kan registreres.

Begrundelse for det nye system var, at skolerne skulle have større kompetence. Sagt med andre ord: Spillerummet for den enkelte skole til at fastlægge en uddannelses kvalitetsniveau blev større.

Her er et eksempel fra transportområdet, som viser de uheldige konsekvenser af systemet: Branchen, specielt de store lagerførende virksomheder (Danfoss, mv.) melder ind til det faglige udvalg, at der er behov for at opøve lærlingene i moderne lagerstyring med trådløse håndterminaler. Det faglige udvalgs eneste mulighed er at anføre i målet for uddannelsen, at "Eleven kan anvende et professionelt integreret edb-lagerstyringssystem, hvori strekkoder og håndterminaler indgår til løsning af relevante jobfunktioner på lageret." En lang række skoler tager dette alvorligt og indgår sammen med det faglige udvalg i et konsortium, der efter en udbudsrunde indkøber et fælles og avanceret lagerstyringssystem med trådløse håndterminaler, som lever op til "state of the art" i branchen. Men nogle få skoler vælger en anden løsning, som ikke afspejler den virkelighed, der findes ude i virksomhederne. De sender altså faglærte ud fra EUD, der ikke behersker den teknologi, der er gængs i branchen – uden at komme i konflikt med reglerne.

Der kan gives mange flere eksempler, fx anvendelse af lastbiler, hvor godset ikke kan surres, benyttelse af køretekniske anlæg med lav kvalitet, skoler uden ramper til træning af kørsel med gods på gaffeltruck, mv.

Pointen i disse eksempler er, at skolen er i sin fulde ret til at benytte udmoderne udstyr og øvelsesfaciliteter; der er nemlig ingen kvalitetsstandarder, der kan anvendes til kontrol eller dialog; der er ikke noget at komme efter for et tilsyn – og det kommer heller ikke. UVM har taget eneret på tilsyn og kvalitetskontrol, men gennemfører kun meget sporadisk tilsyn og uden bistand af faglig/teknisk ekspertise.

Mål- og rammestyring giver skolerne mulighed for at udbyde uddannelser med høj og lav kvalitet; det er suverænt deres egen afgørelse.

Mål- og rammestyningen skal beskrives i et meget stift system med bekendtgørelser og vejledninger. Indtil 2004 reformen var det ikke muligt for de faglige udvalg at beskrive indholdet i de enkelte skoleperioder – med det groteske resultat, at det heller ikke var muligt at beskrive over for praktikvirksomhederne, hvad der skulle ske i den efterfølgende praktikperiode. Begrundelsen fra Undervisningsministeriets side var hensynet til skolernes fleksibilitet i tilrettelæggelsen af skoleperioder. Det gjorde til gengæld systemet fuldstændigt uflexibelt for virksomheder og lærlinge, der ønskede at flytte til en anden skole under hovedforløbet; det var nemlig langt fra sikkert, at den nye skole gennemførte de samme skoleperioder.

Det er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt, at debatoplægget beskylder de faglige udvalg for ikke at modernisere deres uddannelser, når man samtidig har fjernet mere og mere kompetence fra udvalgene.

Indtil 2004 reformen har det tillige været en evig kamp at få Undervisningsministeriet til at ændre i uddannelserne, hvis et fagligt udvalg ønskede dette. Der blev altid henvist til, at man ikke bare sådan uden videre kunne ændre i en bekendtgørelse; det tog halve eller hele år.

Vi har altså for erhvervsuddannelserne et styresystem, som er i fuldstændig modstrid med regeringens politik på alle andre uddannelsesområder, hvor der skal defineres klare og målbare faglige krav. I debatoplægget foreslås der tilmed mere mål- og rammestyring.

### *Taxameterstyring*

Taxameteret tilfører skolerne økonomi i forhold til det antal elever, som går på skolen. Det kan i sig selv være en fornuftig tankegang, selv om det kan føre til uheldige forhold, såsom at skolerne er tilbøjelige til at beholde elever, som for længst burde væk fra uddannelsen og forhåbentlig i gang med noget, der passer dem bedre.

Det største problem er imidlertid den måde, som UVM har udformet taxameteret på. Det er et såkaldt ikke-omkostningsnært taxameter. Det betyder, at det ikke beregnes ud fra de faktiske omkostninger ved at afholde en given uddannelse, men fastsættes skønsmæssigt. Skolerne får at vide, at der blandt deres uddannelser vil være gynger og karruseller.

Begrundelsen for at fastsætte taxameteret på denne måde er – ja, gæt selv: At mål- og rammestyningen ikke gør det muligt at fastsætte et omkostningsnært taxameter.

Med moderne IT teknologi kan der ikke være tekniske begrundelser for ikke at fastsætte et taxameter, der afspejler omkostningerne ved en given uddannelse.

I praksis betyder dette princip, at indførelsen af ny og mere tidssvarende teknik, udstyr og faciliteter ikke afspejler sig i taxameteret – eller sagt med andre ord: Der er ingen sammenhæng mellem kvalitetsniveau og økonomi. Sat på spidsen: Den skole, der i ly af mål- og rammestyningen og de manglende kvalitetsstandarder kan fastholde en lav standard klarer sig bedst og bliver belønnet.

Et eksempel fra transportområdet: På grundlag af et kommende EU-direktiv indstiller det faglige udvalg nye chaufføruddannelser, hvor hver eneste lærling skal have 20 ekstra øvelsestimer i en lastbil eller bus med en lærer ved siden af. UVM godkender uddannelsen, men finder ikke grund til at hæve taxameteret.

Det klare signal er: Der er ingen sammenhæng mellem på den ene side uddannelses indhold, kvalitet og på den anden side økonomi!

I det konkrete tilfælde vælger en række skoler at handle økonomisk rationelt: Lad os for guds skyld udgå at fortælle nogen om disse uddannelser; hver gang vi får en ny elev, taber vi mindst 15.000 kr.

### *Større kompetence til skolerne – decentralisering*

Den sidste grundpille i styringssystemet består i, at skolerne har fået større kompetence. Det er allerede nævnt, at spillerummet for kvalitetsniveauet er blevet større med mål- og rammesystemet, men også økonomisk er der kommet et meget større spillerum.

Når en skole har modtaget sit tilskud efter taxameteret, kan den frit anvende midlerne inden for alle sine uddannelser og på alle sine aktiviteter. Der er ingen bindinger. Der er ingen rammer for holdstørrelser eller ugentligt timetal, for udstyr, faciliteter eller undervisningsmaterialer, for lærerfri undervisning eller for bestemte faglærerkvalifikationer til fag eller uddannelser, ingen normer for efteruddannelse for faglærere, for forholdet mellem administrativt, ledende og udførende personale. Bortset fra overenskomster og tjenestetidsaftaler er der frit spil.

Mål- og rammestyningen pålægger ikke skolen kvalitetsnormer eller standarder, og taxameteret er ikke fastsat ud fra de faktiske omkostninger for en given uddannelse – dermed sættes rammerne for den større kompetence til skolerne – og dermed gives også årsagen til den sænkning af kvalitetsniveauet, som kan registreres.

Det er vigtigt fastslå, at skolernes ledelser ikke handler umoralsk eller ureglementeret; de handler fuldt rationelt inden for den styringsramme, der er sat op for dem.

Kulturen ude på skolerne har ændret sig markant i de sidste 10 år. Hvor der tidligere på lærerværelset og på møder med ledelsen blev drøftet pædagogik og læring, så handler alt nu om økonomi. Skolernes ledelse bliver ikke længere målt på kvaliteten af ydelsen (uddannelse), men på bundlinien: jo større overskud, jo bedre er det gået. Det er tankevækkende, at man ikke længere hører skoleledelser tale om at få tilskud på den ene side og udgifter til undervisning og investering på den anden side til at gå lige op.

Den nye skolekultur har samtidig betydet, at mange medarbejdere stort set ikke rører en finger, uden at de får noget for det. Der er efterhånden ret få ildsjæle tilbage på skolerne; de er blevet også "regnedrenge" og bogholdere - de handler lige så rationelt som alle andre.

### *Filosofien bag styringssystemet – og magtspelet*

Filosofien bag dette styringssystem var, at vi havde et frit uddannelsesmarked. Hvis skolen i X-købing udbød uddannelser med dårlig kvalitet, så søgte eleverne bare skolen i Y-købing. Det må vel efterhånden være klart for enhver, at tankegangen i bedste fald var naiv. En elev, der har hørt, at skolen i Århus er dårlig, begynder ikke på grundforløb på skolen i Aalborg eller Fredericia, som er de nærmeste.

Der er langt mellem skoler, der udbyder de samme uddannelser – der er ikke noget frit uddannelsesmarked, der af sig selv regulerer kvaliteten.

Skiftende regeringer har fremført, at decentralisering giver bedre kvalitet. Det er helt åbenlyst ikke tilfældet for erhvervsuddannelsessystemet. Hvilken medicin foreslår debatoplægget så for dette? Endnu mere decentralisering! Som vel at mærke ikke betyder en decentralisering af den kompetence, som den mest magtfulde centrale aktør, Undervisningsministeriet, har, men en reduktion af kompetencen hos de faglige udvalg og parterne, som i forvejen har mindst kompetence.

Forholdene omkring styringen af EUD ikke bliver berørt i Regeringens oplæg. At skoleledelserne også stemmer med i køret og skyder skylden for den dårlige kvalitet på de faglige udvalg er heller ikke overraskende; de ønsker ikke at risikere at få frataget den nyvundne kompetence til selv at fastsætte kvalitetsniveauet.

Lad os se på skyldsspørgsmålet.

#### *Det er (de store) virksomheders skyld*

Det påvises, at de store virksomheder tager færre lærlinge end de små og mellemstore, men der gives intet bud på en forklaring. Bertel Haarder har været fremme med en forklaring, der vel nærmest kan kaldes en beskyldning om dårlig moral. En sådan forklaring kan ikke danne udgangspunkt for et kvalitetsløft af erhvervsuddannelserne.

Det er måske ikke så underligt at de store virksomheder fravælger at tage lærlinge. For mange små og mellemstore virksomheder er det udsigten til en forholdsvis billig arbejdskraft, der motiverer til at tage lærlinge. For mange store virksomheder er det afgørende, at den faglige kvalitet hos lærlingene er i orden, og det kan det nuværende system ikke garantere og i et vist omfang heller ikke levere. For mange store virksomheder er det at ansætte lærlinge en metode til at højne kompetenceniveauet i virksomheder og få (unge) medarbejdere, der kan medvirke til at drive udviklingen frem. Den vare har EUD stigende vanskeligheder med at levere.

#### *Det er arbejdsmarkedets parter skyld*

Arbejdsmarkedets parter øver indflydelse på systemet gennem de faglige udvalg og pladser i bestyrelsen og lokale uddannelsesudvalg på skolerne. Det er en offentlig hemmelighed, at lokale uddannelsesudvalg overhovedet ikke har indflydelse på noget som helst og at bestyrelsernes indflydelse er meget begrænset. Der er nærmest tale om rituelle organer.

De faglige udvalg har en reel rolle at spille i styringssystemet, selv om den gradvist er blevet reduceret i de seneste 15 år. Der er grund til at se kritisk på de faglige udvalgs rolle og de begrænsninger, som gamle, stive faggrænser sætter.

Inden for transportuddannelserne er der de sidste 10 år ikke sket en eneste markant faglig udvikling og modernisering, som er initieret af skolerne – og slet ikke af Undervisningsministeriet. Al udvikling er sket i et tæt netværkssamarbejde mellem det faglige udvalg og skolerne, hvor de progressive skoler og faglærere sammen med det faglige udvalg er gået foran.

Men det er altså de store virksomheder, arbejdsmarkedets parter og de faglige udvalg, der i henhold til debatoplægget har hovedansvaret for, at erhvervsuddannelserne er havnet uden for verdensklasse.

#### *Forslag til kvalitetsløft – har vi ikke set dem før?*

Regeringens oplæg til Globaliseringsrådet ser ud til at have haft sin fødsel hos den helt centrale aktør i EUD-systemet, Undervisningsministeriet. En række af forslagene til at løfte EUD er i hvert fald set før – men ingen af dem stiller spørgsmål ved den rolle, som UVM har og har spillet under nedturen.

Nogle af de centrale forslag til afhjælpning af problemerne har faktisk været prøvet eller er i drift.

- Konceptet med korte uddannelser er udtænkt med det formål at få flere igennem en erhvervsuddannelse – og det er der i høj grad behov for. Men konceptet har været i kraft på transportområdet siden nytår, og de er opbygget som trin i den fuldstændige erhvervsuddannelse, således som det foreslås i debatoplægget. Transportområdet er et område, der tiltrækker – og har plads til – unge uden stærke boglige forudsætninger. Der er indtil nu ikke etableret en eneste aftale om kort uddannelse, men det forlyder, at der er 7 på vej inden for busområdet. Virksomheder tænker også rationelt: Hvis man har besluttet sig for at tage lærlinge, hvorfor så nøjes med lærlinge i 1 år, når man kan have dem i 2½ år?

Konceptet med de korte uddannelser blev – som det har været for vane de seneste 15 år – indført uden forudgående analyse eller grundig diskussion blandt aktørerne. Der er tale om en ordning, der blev indført samtidigt med at adgangen til skolepraktik blev kraftigt reduceret.

Konceptet er tiltænkt lærlinge med svage forudsætninger, men sagen er den, at der inden for langt de fleste uddannelser – selv dem inden for transportområdet – findes nogle grundlæggende kvalifikationer, som man ikke kommer uden om: Du bliver ikke faguddannet chauffør på noget som helst niveau, uden du kan bestå teoriprøverne til lastbilkørekort, påhængsvogn, gaffeltruck, kran og farligt gods, og du bliver ikke til noget inden for lagerområdet uden at kunne edb lagerstyring. Er svaret på udfordringen derfor ikke snarere bedre uddannelse (små hold, flere timer, bedre undervisningsmaterialer, mv.) end kort uddannelse?

Som forholdene er nu, så er det interessante ved de korte uddannelser, at man nu på 1½ år kan få en rimelig god uddannelse, som kan bruges på arbejdsmarkedet, og hvor man slipper for AMUs brugerbetaling (man sparer 10.000 kr.) – men det er ikke nogen let genvej for bogligt svage elever.

- Det ældgamle forslag om at styrke muligheden for at indgå kombinationsaftaler mellem praktikvirksomheder trækkes frem igen. På hvilket erfaringsgrundlag stilles dette forslag? Denne form for uddannelsesaftaler, som giver virksomhederne endnu mere administrativt bøv, kan kun have yderst marginal betydning.
- Praktik i udlandet er en rigtig god ordning, som har været i kraft længe og som burde bruges meget mere – men den skaffer ikke flere praktikpladser.
- Forslaget om at give de dygtigste elever mulighed for få de kvalifikationer, der skal til for at fortsætte på videregående uddannelse er interessant, men ikke nyt. Ordningen med studierettet påbygning har været i kraft længe, men hvad er erfaringerne? Bliver det brugt? Hvad er baggrunden for at give denne mulighed en så central placering i debatoplægget? Har der været en markant efterspørgsel eller behov? Det er oplagt, at de dygtigste elever skal gives en reel mulighed for at fortsætte på en videregående uddannelse. Hvorfor har Undervisningsministeriet ikke for længst fremmet denne mulighed? De har ansvaret for både erhvervsuddannelser og kortere, videregående uddannelser.
- Debatoplægget slår fast, at "de unge skal have så brede erhvervsfaglige kvalifikationer og personlige kompetencer, at de løbende kan omstille sig til ændrede krav på et arbejdsmarked, der præges af mobilitet og fleksibilitet". Det er der næppe nogen, der kan være uenige i – men det er faktisk det, vi inden for transportområdet bruger AMU til. Ingen kan vel forestille sig, at man kan klare sig i hele sit arbejdsliv alene med sin ungdomsuddannelse – der skal efteruddannelse til. Hvor er det perspektiv –

og AMU – blevet af i debatoplægget. De to ordningen – grunduddannelse og efteruddannelse - kan ikke adskilles.

### *Vejen til verdensklasse*

Der stilles altså en række forslag til forbedringer af erhvervsuddannelserne – men ingen nye. Der stilles også en række forslag til ændringer af styringssystemet, men alle med det fælles træk, at det er de faglige udvalgs (og parternes) kompetence, der skal reduceres. Der er ingen analyse af, hvordan det nuværende styringssystem virker.

De danske erhvervsuddannelser er i krise – og har været det længe. Uden en tilbundsgående analyse af årsagerne til, hvorfor EUD er havnet i denne situation, får vi ingen ordentlige forslag til løsninger, kun nye lappeløsninger, der i bedste fald ikke har nogen betydning, men som i værste fald kan betyde, at virksomhederne ikke længere stoler på et svendebrev eller et uddannelsesbevis som bevis på faglig og personlig kompetence.

Denne kommentar har følgende forslag til løsning: Der skal formuleres klare, målbare og fremtidsrettede faglige krav (kvalitetsstandarder), som skal indgå i enhver erhvervsuddannelse, der skal knyttes taxametre til, som afspejler omkostningerne og giver mulighed for teknologisk fornyelse - og der skal følges op med central kvalitetskontrol.

Hvordan et sådant system skal indrettes kan diskuteres, men det er den eneste vej tilbage til verdensklasse.

### *Hør på alle aktører – lyt ikke kun til dem, der allerede har haft ansvaret*

Alle aktører må inddrages. Tal med lærerne om, hvordan de oplever mulighederne for at levere kvalitet. Tal med brugere – elever og virksomheder – om deres oplevelse af systemet. Tal med parterne og de faglige udvalg om deres arbejdsvilkår i forhold til EUD. Lyt ikke kun til dem, der allerede har kompetence og ansvaret; de har haft muligheden for at bevise deres værd.