

Jens Peter Christensen

## Uddannelserne – målsætningerne og virkeligheden

Den danske samfundsvidenskabelige uddannelsesforskning har først og fremmest interesseret sig for mekanismerne bag uddannelsesgodets ulige fordeling mellem samfundets sociale grupper. Efter en præsentation af visse af denne forsknings hovedresultater argumenteres der i artiklen for, at den eksplosive vækst i uddannelsessystemet siden 1960 ikke kan forstås alene med udgangspunkt i uddannelsespolitikens lighedsmålsætning. Lige så lidt kan udviklingen forstås som et simpelt udslag af arbejdsmarkedets øgede behov for højt uddannet arbejdskraft. På denne baggrund skitseres i artiklen en forklaringsmodel, der med inddragelse af faktorer på flere samfundsmæssige niveauer bidrager til at etablere et mere nuanceret grundlag for at forstå baggrunden for uddannelsessystemets udvikling.

Med udgangspunkt i denne forklaringsmodel diskuteres afslutningsvis en række af de helt aktuelle uddannelsespolitiske problemer – problemer, der måske på længere sigt kan true uddannelsessystemets legitimitet.

### Indledning

Den eksplosive vækst i uddannelsessystemet, der tog sin begyndelse omkring 1960, var ledsaget af en voksende politisk og administrativ interesse for uddannelsesspørgsmål. Efterhånden voksede også en egentlig forskningsmæssig interesse vedrørende uddannelsernes samspil med det omgivende samfund frem.

Herhjemme har uddannelsesforskningen været stærkt domineret af den fordelingssociologiske skole centreret omkring Socialforskningsinstituttet. Man har her først og fremmest interesseret sig for lighedsdimensionen i uddannelsespolitikken og forsket indgående i mekanismerne bag uddannelsesgodets ulige fordeling mellem samfundets sociale grupper.

I de senere år er der ved siden af den fordelingssociologiske skole vokset en kvalifikationsorienteret skole op, centreret omkring de nye universitetscentre – en skole, der fokuserer meget entydigt på uddannelsernes kvalifikationsaspekt.

Som der vil blive argumenteret for i det følgende, forekommer begge skoler problematiske, hvis formålet er at forstå baggrunden for den eksplosive vækst i uddannelsessystemet. At forstå væksten som et udslag af det politisk formulerede ønske om lighed i uddannelsessøgningen er så at sige at tage politikerne for meget – og som det i det følgende vil blive godtgjort: forkert – på ordet. Omvendt synes det som om, kvalifikationsskolen slet ikke tager politikerne på ordet og primært betragter udviklingen i uddannelsessystemet som et udslag af udviklingen i det omgivende samfunds arbejdskraftbehov.

Artiklens primære formål er på denne baggrund at give et mere nuanceret bud på de væsentligste årsager bag den eksplosive vækst i uddannelsessystemet. Des-

uden vil en række af de helt aktuelle uddannelsespolitiske problemer blive diskuteret.

I artiklens andet afsnit præsenteres kort visse af den fordelingssociologiske uddannelsesforsknings hovedresultater samt den kritik af den førte uddannelsespolitik, disse har givet anledning til.

I det tredje afsnit diskuteres det, hvorvidt lighedsmålsætningen rent faktisk har været tillagt den vægt på det politisk-administrative plan, som den fordelingssociologiske skole synes at antage.

I det fjerde afsnit diskuteres kort den kvalifikationsorienterede skoles hovedtendens vedrørende uddannelsessystemets polarisering. Herefter skitseres i det følgende afsnit en forklaringsmodel, der på et mere nuanceret grundlag giver mulighed for at forstå baggrunden for uddannelsessystemets udvikling.

Med udgangspunkt i denne forklaringsmodel diskuteres afslutningsvis en række af de helt aktuelle problemer i uddannelsessystemet. Problemer der måske på længere sigt kan true systemets legitimitet.

### **Uddannelsesgodets ulige fordeling**

Man udbyggede blindt de videregående uddannelser for at stille befolkningsgrupperne mere lige. Meget tyder på, at den politik var forkert.

Erik Jørgen Hansen, SFI 1982.<sup>1</sup>

Det gav genlyd i medieverdenen, da dansk uddannelsesforsknings flagskib, Socialforskningsinstituttets ungdomsforløbsundersøgelse, kom i havn i sommeren 1982 med publiceringen af den sidste forskningsrapport: "Hvem bryder den sociale arv?"<sup>2</sup>

Forskningsleder Erik Jørgen Hansen benyttede lejligheden til at gøre op med de sidste tyve års uddannelsespolitik. Som det indledende citat viser, blev der ikke lagt fingre imellem. Ungdomsforløbsundersøgelsen, hvor man har fulgt et landsdækkende udvalg af unge fra de gik i 7. klasse i 1968 og otte år frem i tiden, har givet en omfattende viden om faktorerne bag de unges uddannelses- og erhvervsvalg. Det er, sat på en meget kort formel, blevet påvist, hvorledes de unges uddannelsessøgning i meget væsentlig grad er bestemt af økonomiske, sociale og kulturelle barrierer. Individets uddannelsestilbøjelighed synes primært at være afhængig af opvækstmiljøets holdninger, værdier og normer. Skolesystemet synes uundgåeligt at måtte fungere som formidler af den sociale arv i et arbejdsdelt samfund som det danske, hvor arbejdsdelingens indplacering af de voksne i vidt forskellige positioner i arbejdshierarkiet medfører, at disse modtager vidt forskellige viden og påvirkning og dermed forsynes med vidt forskellige forudsætninger for at udvikle de holdninger, normer og færdigheder hos deres børn, som skolesystemet belønner.

I forløbsundersøgelsens 11. og afsluttende rapport forsøger Erik Jørgen Hansen at gøre op, hvor langt vi er kommet i henseende til realisering af den lighedsmålsætning, der siden 1940'erne har haft bred opbakning fra stort set alle partier. Som man måtte forvente ud fra de tidligere undersøgelsesresultater, blev uddannelseseksplosionen og 60'ernes udbygning af de højere uddannelser ikke den sociale murbrækker, som politikerne måske havde forestillet sig.

Ganske vist er arbejderbørnenes andel af de studerende ved universiteter og højere læreanstalter blevet fordoblet fra sidst i 40'erne og frem til sidst i 1970'erne – fra ca. 8 pct. til ca. 16 pct. – men det er stadig sådan, at arbejderbørnene er systematisk underrepræsenteret. Mens tre ud af hver 100 børn af ufaglærte arbejdere i midten af 70'erne fik adgang til de højere uddannelser, var det samme tilfældet for godt og vel hvert fjerde barn af større selvstændige og funktionærer.<sup>3</sup> Selv om arbejderbørnene har nydt godt af uddannelseseksplosionen, er det altså i særlig grad "bedre folks børn", der har draget fordel af den førte udbygningspolitik og fyldt institutionerne op.

Undersøger man nu, hvad der karakteriserer de arbejderbørn, der trods de uddannelsessociologiske lovmæssigheder satte af fra de laveste sociale trin og fandt vej til de højere uddannelser, viser det sig, hvad der næppe kan være særligt overraskende, at disse børn, hvad angår præstationer, ambitioner og holdninger meget tidligt har skilt sig ud og ligget nærmere de forestillinger og værdier, der præger andre samfundslag end det, hvoraf de selv er rundet.

Man kan dog ikke heraf slutte, at det i virkeligheden kun er lysten og evnerne, der er bestemmende for, hvem der udvælges til videregående uddannelse. Som forløbsundersøgelsens afsluttende rapport viser, er det ca. tre gange så mange af de dygtigste højstatus-børn i forhold til de dygtigste børn af ufaglærte, der kom i videregående uddannelse. "Evnen" er altså ikke nok, og samme mønster tegner sig med hensyn til "lysten".<sup>4</sup>

Hertil kommer, at det endnu i sidste halvdel af 70'erne er således, at den sociale selektion til de højere uddannelser finder sted meget tidligt i uddannelsesforløbet. Nemlig ved indgangen til det gymnasieforberedende trin og ved overgangen til gymnasiet, men næsten ikke ved overgangen herfra til de højere uddannelser. Sådan forholdt det sig i øvrigt allerede sidst i 40'erne.<sup>5</sup> På trods af den voldsomme ekspansion har uddannelsessystemets reelle sociale selektionspunkter altså ikke flyttet sig i hele efterkrigstiden.

Erik Jørgen Hansen konstaterer på denne baggrund, dels at lighedsmålsætningen gående ud på, at alene den unges lyst og evne bør være afgørende for uddannelsesvalget, i virkeligheden står i modsætning til en lighedsmålsætning, der tilstræber at formindske de sociale forskelle i uddannelsessøgningen.<sup>6</sup> Lysten og evnen er jo socialt ulige fordelt, og selv når lysten og evnen er til stede, er de sociale barrierer stadig en hindring. Dels konstaterer han, at udbygningen af de højere uddannelser og gymnasiet under den sociale ligheds banner har været en fejltagelse. Disse uddannelser har ikke været svaret på uddannelsesønskerne hos flertallet af arbejderklassens unge. Disse ønsker gik nemlig snarere i retning af at få en af de knappe lærlingeuddannelser, og ikke i retning af at få en boglig uddannelse, hvor kapaciteten blev udvidet i takt med søgningen.<sup>7</sup>

Erik Jørgen Hansen slår derfor til lyd for, hvad han kalder en reformulering af lighedsmålsætningen inden for uddannelsespolitikken. Arbejderklassens uddannelsesbehov tilfredsstilles ikke ved en fri udbygning af den del af uddannelsessystemet, som historisk set har været andre klassers, men kun ved udbygning af alternative uddannelser, for eksempel de erhvervsfaglige uddannelser. Den traditionelle boglige fiksering i uddannelsespolitikken må med andre ord høre op.<sup>8</sup>

### Var lighedsmålsætningen uddannelsespolitikens primus motor?

At en fri adgang til at studere ikke i synderlig grad vil hjælpe arbejderklassens børn er ikke nogen ny erkendelse. Allerede Theodor Geiger, sociologiprofessor i Århus 1938-51, var inde på denne tanke i en undersøgelse af de danske studenters sociale oprindelse fra 1950:<sup>9</sup>

Når man går ud fra tanken om, at overgangen vil være hyppigst mellem samfundslag, der står hinanden forholdsvis nær, både grads- og artsmæssigt set, forekommer det forholdsvis lille antal studerende husmands- og arbejderbørn ret naturligt. Bortset fra de økonomiske forholds snæverhed kan miljøpåvirkninger af kulturel og psykisk art her tænkes at spille en vis rolle. Netop de nævnte samfundslags hele livssyn og daglige omgivelser ligger afgjort den akademisk-intellektuelle atmosfære fjernere, end tilfældet er for andre lags vedkommende.

Det, man imidlertid kan stille spørgsmåltegn ved, er, om lighedsmålsætningen har været tillagt en så central og afgørende vægt på det politisk-administrative plan, som den danske fordelingssociologiske uddannelsesforskning synes at forudsætte. Som det i dette afsnit vil blive godtgjort, tyder meget på, at noget sådant ikke har været tilfældet.

Går man tilbage til det betæknings- og planmateriale, der har udgjort grundlaget for den førte uddannelsespolitik, tegner der sig et nok så uklart billede af lighedsmålsætningen og dens betydning.

#### *Lighedsmålsætningens indhold*

Målsætningen blev allerede formuleret i Ungdomskommissionens gymnasiebetænkning fra 1950. Her blev der konstateret en almindelig politisk tilslutning til, at enhver uanset egne eller forældrenes økonomiske formåen skulle have mulighed for at opnå den uddannelse, som "interesser og anlæg" pegede på.<sup>10</sup>

I denne udformning blev lighedsmålsætningen gentaget i det senere betækningsmateriale. I Ungdomskommissionens betænkning vedrørende universiteterne og de højere læreanstalter tilsluttede man sig lighedsmålsætningen, som den var blevet formuleret i gymnasiebetænkningen.<sup>11</sup> I de to centrale betænkninger fra 60'erne vedrørende udbygningen af uddannelsesstøtten finder man den samme tankegang omend i en lidt ændret sproglig iklædning: Ingen burde af økonomiske årsager forhindres i at få den uddannelse, han eller hun havde "evner og lyst" til.<sup>12</sup>

Vender vi os til det betækningsmateriale, der udgjorde grundlaget for 60'ernes udbygningspolitik på de højere uddannelsers område, finder vi lighedsmålsætningen i samme formulering. Ønsket om at sikre alle unge med lyst og evner adgang til uddannelse kædes her sammen med de generelle anbefalinger af en udbygningspolitik baseret på fri adgang. Første gang i Teknikerkommissionens betænkning fra 1959, der markerede startskuddet på uddannelseseksplosionen herhjemme og siden gentaget i det første hjemlige plandokument omfattende hele uddannelsessektoren, Det økonomiske sekretariats betænkning fra 1961 samt i periodens mest centrale plandokument, Planlægningsrådets planskitse fra 1967.<sup>13</sup>

Hvad der mere præcist kan lægges ind i denne målsætning om, at evnerne og

lysten i modsætning til økonomiske skranker burde være afgørende for uddannelsesvalget, er imidlertid mindre klart.

Ungdomskommissionen er inde på, at det må være i samfundets almindelige interesse at sikre en social alsidig repræsentation i samfundets højeste stillinger,<sup>14</sup> og antyder således, at der i lighedsmålsætningen skulle ligge en mere præcis målsætning om social udligning i uddannelsessøgningen, svarende til den problemstilling, der har været den bærende i Socialforskningsinstituttets undersøgelser.

Senere i samme betænkning understreger man imidlertid, at den formulerede lighedsmålsætning alene sigter mod at afbøde virkningerne af uligheden i socialgruppernes økonomiske stilling. Et helt afsnit vier man til at understrege, at også andre faktorer, så som opvækstmiljøets traditioner og holdninger er af stor betydning for uddannelsestilbøjeligheden, og klart og utvetydigt slår man fast:<sup>15</sup>

...der ses ikke at være nogen grund til at modvirke traditionens betydning og f.eks. opstille det som et mål, at de enkelte socialgruppers andel i rekrutteringen til gymnasiet skulle svare til deres talmæssige styrke i befolkningen.

Og netop "traditionens og miljøets indflydelse" fremføres som et væsentligt argument for, at en fjernelse af de økonomiske barrierer i uddannelsessøgningen ikke – sådan som det i den offentlige debat var blevet hævdet – ville resultere i en uønsket dræning af de praktiske erhverv og folkelige bevægelser for begavede unge.<sup>16</sup>

I Ungdomskommissionens betænkning vedrørende de højere uddannelser er man inde på helt samme tankegang. Det understreges således, at den sociale skævhed i rekrutteringen til højere uddannelser ikke blot er økonomisk betinget, men hænger tæt sammen med det forhold, at lysten til videre studium må betrages som et resultat af opvækstmiljøet i bred forstand. Og blandt andet af denne grund forventede man ikke, at en fjernelse af de økonomiske barrierer i sig selv ville bevirke en stærk forøgelse af tilgangen til studierne.<sup>17</sup>

Undersøger man 60'ernes betækningsmateriale, vil man på samme måde lede forgæves efter formuleringer, der mere præcist udmønter lighedsmålsætningen i et krav om en social ligelig rekruttering fra de forskellige samfundslag. Det er alene den økonomiske barriere, man ønsker at fjerne, så kun lysten og evnen bliver afgørende for uddannelsesvalget.<sup>18</sup>

#### *Lighedsmålsætning og den samfundsøkonomiske målsætning*

Så vidt lighedsmålsætningens nærmere indhold. Hertil kommer det vigtige forhold, at lighedsmålsætningen 60'erne igennem har været sammenspundet med den samfundsøkonomiske målsætning om forsyning af det omgivende samfund med velkvalificeret og anvendelig arbejdskraft.

Allerede Teknikerkommissionen kædede lighedsmålsætningen og den samfundsøkonomiske målsætning sammen i sin argumentation for en øget økonomisk støtte til de studerende: Øget støtte ville dels mindske betydningen af de økonomiske barrierer i uddannelsessøgningen, dels sikre den mobilisering af intelligensreserven, man fandt nødvendig som følge af det voksende behov for teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft.<sup>19</sup>

I betænkningen om de studerendes økonomiske vilkår, der lagde grunden for den firedobling af uddannelsesstøttens beløbsramme, der fandt sted i 1961, blev de to målsætninger ligeledes set under ét. Forbedrede støttemuligheder og deraf følgende reduktion af de økonomiske barrierers betydning blev set som et nødvendigt middel til at sikre den mobilisering fra de mindrebemidlede befolkningslag til de højere uddannelser, som det stigende behov for højtuddannet arbejdskraft tilsagde.<sup>20</sup>

I periodens udbygningsplanlægning ser man på samme måde en sammenkædning af lighedsmålsætningen og den samfundsøkonomiske målsætning. Hos Teknikerkommissionen fandt denne sammenkædning sit udtryk i en anbefaling af en fri adgangs politik for så vidt angik de tekniske og naturvidenskabelige uddannelser. Fra 60'ernes begyndelse fandt sammenkædningen sit udtryk i en anbefaling af en generel fri adgang til alle højere uddannelser. Som Det økonomiske Sekretariat understregede det i 1961, var der ingen modsætning mellem de to målsætninger. Tværtimod – begge ville kunne tilgodeses gennem den udbygningspolitik, som den voksende efterspørgsel efter højt uddannet arbejdskraft tilsagde.<sup>21</sup>

I kommissoriet for det Planlægningsråd, der fra 60'ernes midte og frem til dannelsen af Direktoratet for de videregående uddannelser i 1974 udgjorde det centrale forum for uddannelsesplanlægningen, indgik de to målsætninger også side om side. I sine praktiske udbygningsanbefalinger fandt planlægningsrådet da heller ikke nogen modsætning mellem disse mål.<sup>22</sup> Når de to målsætninger således kunne indgå en fredelig symbiose 60'erne igennem, kan det først og fremmest tilskrives to forhold. For det første den generelle tillid til en positiv sammenhæng mellem uddannelsesinvesteringer og samfundsøkonomisk vækst. For det andet den udbredte tillid til, at eventuelle tendenser til uligevægt mellem uddannelsessystem og arbejdsmarked automatisk ville blive afhjulpet via markedsmekanismens selvregulerende kræfter.<sup>23</sup>

På denne baggrund må det forekomme temmelig tvivlsomt, hvor stor betydning lighedsmålsætningen har haft for den førte uddannelsespolitik. At tillægge den afgørende betydning som politikens primus motor, sådan som den traditionelle fordelingssociologiske skole tenderer mod med den entydige fokusering på lighedsdimensionen, synes i hvert fald ikke særlig velbegrundet.

For det første synes afstanden til en mere præcis målsætning om social udligning – svarende til den bærende problemstilling i Socialforskningsinstituttets undersøgelser – at være ganske betydelig. Lighedsmålsætningen synes først og fremmest at måtte forstås således, at opvækstmiljøets økonomiske formåen ikke kunne betragtes som noget relevant og legitimt kriterium for udvælgelse af de unge til højere uddannelse. Alene lysten og evnen burde være afgørende – også selv om denne lyst og evne, som man var opmærksom på, måtte formodes at være stærkt forbundet med opvækstmiljøets traditioner og holdninger.

For det andet har lighedsmålsætningen gennem 60'ernes ekspansionsperiode været kædet tæt sammen med den samfundsøkonomiske målsætning om tilgodeselse af arbejdsmarkedets behov for højt uddannede.

En egentlig mulighed for at vurdere den relative betydning af de to målsætninger har man for så vidt først, da harmonien imellem dem begyndte at krakelere først i 70'erne som følge af arbejdsmarkedsudsigterne.

### *Den krakelerende harmoni*

Undersøger man for det første debatten om uddannelsesstøtten, sådan som den tegnede sig i 70'ernes begyndelse, er det interessant, hvorledes der langsomt viste sig en voksende politisk tvivl om støttens muligheder som lighedsbefordrende middel – selv hos Socialdemokratiet, det parti der frem for noget havde haft lighedsmålstæningen på sit program for de højere uddannelser. Og interessant nok fandt denne tvivl, som Ritt Bjerregaard understregede det i Folketinget i februar 1974, netop næring i Socialforskningsinstituttets egne undersøgelsesresultater. Disse viste jo nemlig, at en uddannelsespolitik baseret på frit valg af uddannelse efter lyst og evne, qua den sociale skævhed i fordelingen af denne lyst og evne, ikke i sig selv ville resultere i en ligelig social rekruttering, og at en uddannelsespolitik med social udligning som målsætning snarere måtte rette sig mod de tidlige led i skolesystemet.<sup>24</sup>

Også i udbygningsplanlægningen kom det til et opgør med lighedsmålsætningen. Hvor overvejelserne endnu i Perspektivplan I havde taget udgangspunkt i den hidtidige uddannelsespolitiske linje og fastholdt den frie adgang som middel til realisering af såvel målsætningen om frit uddannelsesvalg på grundlag af lyset og evne som den samfundsøkonomiske målsætning om praktisk anvendelighed af de uddannede, gjorde Perspektivplan II det klart, at der måtte vælges. Beskæftigelsesudsigterne tegnede sig nu så mørke, at man måtte anbefale indførelse af generel adgangs begrænsning. Den samfundsøkonomiske målsætning fik således primat. At en sådan politik skulle være i konflikt med lighedsmålsætningen kunne man heldigt nok afvise med en henvisning til, at de foregående års uddannelsessociologiske forskningsresultater havde vist, at det ville være forbundet med endog meget store omkostninger og problemer at nedbryde de sociale skævheder i uddannelsessystemet hurtigere end i samfundet i øvrigt.<sup>25</sup>

Med andre ord: Da harmonien mellem målsætningen om lighed og den samfundsøkonomiske målsætning begyndte at krakelere først i 70'erne, var der ingen tvivl om, hvilken målsætning der måtte betragtes som den bærende i uddannelsespolitikken. Opgøret med lighedsmålsætningen var så meget desto mere smertefrit som SFI's forskningsresultater netop havde påpeget, at lighedsmålsætningen så at sige ikke hørte hjemme på uddannelsessystemets øverste trin, men snarere måtte rette sig mod skolesystemets tidlige led.

I forbindelse med adgangsreguleringslovens vedtagelse i 1976 blev dette stærkt understreget af den socialdemokratiske undervisningsminister Ritt Bjerregaard, der parerede anklager for at svigte lighedsmålsætningen ved at henvise til, at "sorteringen sker efter de 9 år i folkeskolen, ikke efter en 12 årig uddannelse".<sup>26</sup>

Sammenfattende tegner der sig således et klart billede af, at den voldsomme ekspansion af de teoretiske og højere uddannelser herhjemme fra 60'ernes begyndelse til 70'ernes midte mere har været båret af en generel tillid til det samfundsgavnligt i uddannelsesinvesteringer kombineret med en tillid til markedsmekanismens selvregulerende kræfter end af en egentlig lighedsmålsætning. I det omfang en sådan har været lagt eksplicit til grund for udbygningen, har den for det første ikke været udformet som nogen præcis målsætning om social udligning i uddannelsessøgningen, og for det andet har den til stadighed været set i sammenhæng med

den samfundsøkonomiske målsætning om de færdiguddannedes anvendelighed på arbejdsmarkedet.

Da konflikten mellem disse to målsætninger tegnede sig først i 70'erne, viste den samfundsøkonomiske målsætning sig at være den primære. Forbindelsen mellem lighedsmålsætningen og de højere uddannelser blev så at sige skåret over, og lighedsmålsætningen "forvist" til de lavere led i skolesystemet.

På denne baggrund forekommer det klart, at den traditionelle fordelings-sociologiske skole med sin stærke focusering på lighedsdimensionen i uddannelsespolitikken må betegnes som problematisk, hvis formålet er at forstå baggrunden for uddannelsessystemets eksplosive vækst.

I så fald må opmærksomheden snarere rette sig mod uddannelsessystemets kvalifikationsaspekt: Uddannelsessystemets funktion som leverandør af arbejdskraft til det omgivende samfund. Det forekommer derfor også velbegrunder, når Erik Jørgen Hansen i forløbsundersøgelsens afsluttende rapport lægger op til en øget interesse i uddannelsesforskningen for netop denne problemstilling.<sup>27</sup>

### **Uddannelserne og kvalifikationsbehovene**

Som nævnt indledningsvis er der i de senere år spiret en kvalifikationsorienteret uddannelsesforskning op, der på et marxistisk grundlag har interesseret sig specielt for uddannelsessystemets kvalifikationsaspekt. Samspillet mellem udviklingen i uddannelsessystemet og udviklingen i arbejdsmarkedets kvalifikationsbehov har her stået i centrum. Lighedsmålsætningen betragtes af denne skole nærmest som en socialliberal velfærdsteoretisk myte, der historisk først og fremmest har tjent som ideologisk sløringsmiddel i uddannelsespolitikken.

Den fremtrædende eksponent for den kvalifikationsteoretiske skole er Anders Mathiesen, lektor ved Roskilde Universitetscenter, der i en række bøger har skrevet om uddannelsespolitiske emner. Anders Mathiesens dominerende tese er, at "arbejdspladsstrukturen", hvorved han forstår "arbejdspladsernes og virksomhedernes kvalifikationsbehov", har undergået en stadig polarisering igennem 60'erne og 70'erne.<sup>28</sup> En polarisering, der indebærer, at det underordnede udførende arbejde til stadighed specialiseres og dequalificeres, samtidig med at der sker en vækst i de ledelses- og planlægningsfunktioner, der fordrer en teoretisk højt uddannet arbejdskraft. Parallelt hermed mener Anders Mathiesen at kunne konstatere, at der i løbet af de seneste 20 år er sket en klar polarisering inden for uddannelsessystemet. Forstået således, at flere får en længere og mere teoretisk uddannelse samtidig med, at en voksende del af tilgangen til arbejdsstyrken alene får en kortvarig joboptræning som eneste erhvervsforberedelse. Alt i alt mener Anders Mathiesen at kunne konstatere, at:

...udviklingen i produktionen og arbejdspladsstrukturens polarisering faktisk *har bestemt* uddannelsessystemets udvikling.<sup>29</sup>

Nu kan det i sig selv forekomme temmelig uklart, hvad Anders Mathiesen lægger i denne deterministiske formulering (fremhævnningen er AMs egen). Semantiske overvejelser er imidlertid i denne forbindelse ikke afgørende. Det væsentlige er nemlig for det første, at AM intetsteds ses at have godtgjort på et empirisk grundlag, at arbejdspladsstrukturen har undergået den polarisering, som hans



tese postulerer. Dokumentationen begrænser sig tilsyneladende til spredte henvisninger til fortrinsvis udenlandske undersøgelser af visse industribrancher.<sup>30</sup>

For det andet står det endnu værre til med tesens uafhængige variabel: Polariseringen i uddannelsessystemet. Den polarisering, AM mener at kunne konstatere, gående ud på, at flere får en længere og mere teoretisk uddannelse samtidig med, at en voksende del af arbejdsstyrken kun får en kortvarig joboptræning, er nemlig ganske enkelt ikke at finde i den virkelige verdens empiriske data. AM's dominerende tese er med andre ord uden hold i virkeligheden.

Når AM skyder helt og aldeles forbi med hensyn til polariseringstendensen i uddannelsessystemet, skyldes det, at han baserer sin analyse på tal for den årlige tilgang til fortsat skole- og erhvervsuddannelse samt på tal for tilgangen til arbejdsstyrken herfra.<sup>31</sup>

Disse tal viser ganske rigtigt en polariseringstendens, men samtidig siger tallene intet om, hvorvidt arbejdsstyrkens uddannelseskvalifikationer polariseres. For eksempel har den store gruppe af helt kortvarige og specialiserede arbejdsmarkedsuddannelser i vidt omfang karakter af voksenuddannelser. Den stærkt øgede tilgang til disse uddannelser bevirker derfor snarere en mindsket end en øget polarisering af kvalificeringen. Ikke mindst fordi de voksne, der søger uddannelserne, i overvejende grad må formodes at være voksne, der ikke har fået en erhvervmæssig grunduddannelse.

Spørgsmålet om eventuelle polariseringstendenser med hensyn til de almene og erhvervmæssige uddannelseskvalifikationer, uddannelsessystemet forsyner befolkningen med, kan selvfølgelig kun belyses ved en analyse af uddannelsesfordelingen opgjort på generationer. En simpel variansanalyse på dette grundlag af polariseringen viser, at polariseringen er mindre blandt de yngre end blandt de ældre aldersgrupper. At polariseringen altså mindskes og ikke, som AM postulerer, tenderer til at øges.<sup>32</sup>

Det manglende belæg for AM's hovedtese samt den tilsyneladende deterministiske opfattelse af sammenhængen mellem beskæftigelses- og uddannelsessystemet gør, at det ind til videre får stå som et åbent spørgsmål, om den kvalifikationsorienterede skole vil kunne bidrage til en mere nuanceret forståelse af faktorerne bag uddannelsessystemets generelle udvikling. Det overordnede hovedsynspunkt, at udviklingen i arbejdsmarkedets kvalifikationsbehov har en væsentlig indflydelse på udviklingen i uddannelsessystemet, forekommer imidlertid at være både rigtigt og væsentligt. Både, som det vil blive berørt i det følgende, som en beskrivelse af den faktiske udvikling, og, som diskuteret i forrige afsnit, som en karakteristik af uddannelsesplanlægningens hovedmålsætning: Målsætningen om praktisk anvendelighed af de færdiguddannede.

### **Skitse til en forklaringsmodel**

Spørgsmålet er herefter, om der med den foreliggende viden kan gives et mere nuanceret bud på faktorerne bag udviklingen. Som der ovenfor er blevet argumenteret for, har den voldsomme ekspansion af de højere uddannelser fra 60'ernes begyndelse til 70'ernes midte på det politisk-administrative plan været båret frem af en generel tillid til det samfundsgavnligt i uddannelsesinvesteringer kom-

bineret med en tillid til markedsmekanismens selvregulerende kræfter.

At se udviklingen som primært foranlediget af målsætningen om lighed er derfor klart utilfredsstillende. At forstå udviklingen alene ud fra den samfundsøkonomiske målsætning er måske nok bedre, men næppe heller tilstrækkeligt. Politiken kan ikke ses uafhængig af den faktiske udvikling på arbejdsmarkedet – ikke fordi politikken blot er et entydigt udslag af denne udvikling, men fordi denne udvikling har udgjort en meget væsentlig baggrund for udformningen af politikens generelle retningslinjer.

Der er derfor i en forklaringsmodel behov for at arbejde med forklaringsfaktorer på flere niveauer. Et godt udgangspunkt for en sådan forklaringsmodel kan hentes i en artikel af Erik Jørgen Hansen publiceret i *Acta Sociologica* i 1978,<sup>33</sup> hvor en række væsentlige træk ved udviklingen i ungdomsuddannelserne diskuteres. Det er EJHs synspunkt, at den generelle udvikling i tilgangsmønstret til ungdomsuddannelserne i perioden 1960 til 1975, som angivet i tabel 1, i retning af at en stærkt voksende del af de unge forsynes med teoretisk-boglige kundskaber samtidig med, at en faldende del udstyres med praktiske erhvervs kvalifikationer, ikke svarer til de arbejdsmarkedsbehov, der kan udledes af Danmarks placering i den internationale arbejdsdeling som et land med komparative fordele for så vidt angår industriel småskalaproduktion af specialiserede produkter.

**Tabel 1:** Tilgangsfrekvens for lærlingeuddannelse, EFG-uddannelsen og den gymnasiale uddannelse i perioden 1960-1975. Procent.

	1960	1965	1970	1975	
Andelen af en årgang unge, der påbegynder en lærlinge eller EFG-uddannelse	43	46	37	29	20 lærlinge 9 EFG-elever
Andelen af en årgang unge, der påbegynder en gymnasial uddannelse	10	14	24	32	
Andelen af en årgang unge, der hverken påbegynder en lærlinge-, EFG- eller gymnasial uddannelse	47	40	39	39	
I alt	100	100	100	100	

Kilde: Inge Mærkedahl, *Uddannelsesmønster og erhvervsstruktur i Danmark*, SFI, Studie 37, København, 1978, p. 46.

Hvor den generelle udvikling siden 1960 i erhvervs- og beskæftigelsesstrukturen – en udvikling, der er gået i retning af vækst i sektorer med højere kvalifikationskrav med samtidig stagnation eller tilbagegang i sektorer med lavere kvalifikationskrav – måske nok kan tjene til at forklare den kraftige vækst i gymnasiefrekvensen, synes tilbagegangen i andelen af unge, der får en erhvervmæssig faglig uddannelse ikke at kunne forstås på denne baggrund alene. Forhold på det politisk-administrative niveau må her inddrages. Det har således været et typisk træk igennem perioden, at den politisk-administrative styring af ungdomsuddannelserne har været karakteriseret af en udpræget arbejdsdeling, således at centraladministrationen og politikerne først og fremmest har planlagt og administreret de bogligt-teoretiske uddannelser, mens planlægningen og administrationen af lærlingeuddannelserne i alt væsentligt har været overladt arbejdsmarkedets organisationer, hvor interne interessekonflikter har blokeret for reformer.

Ikke mindst af denne grund blev arbejdernes interesse i forbedrede uddannelses kvalifikationer for deres børn af politikerne og administratorerne transformeret til et spørgsmål om udbygning af de almengymnasiale uddannelser, snarere end til en politik rettet mod en omfattende omkalfatring af ungdomsuddannelses-systemet undet ét – for eksempel i retning af en enhedsskole for de 16-19 årige. Hertil kommer det væsentlige forhold, at udviklingen i skolesystemets selektionsmekanismer – blandt andet som et resultat af folkeskolereformen i 1958 – i sig selv har medvirket til drejningen i retning af de boglige ungdomsuddannelser, samtidig med at erhvervelse af en lærlingeuddannelse i kraft af mesterlæresystemet har været afgørende afhængig af ofte kortsigtede profitabilitetsovervejelser hos de enkelte arbejdsgivere.

Vender vi os på denne baggrund til de højere uddannelser, synes den gruppering af forklaringsfaktorer, som E.J.H. betjener sig af i sit forsøg på at forklare udviklingen i ungdomsuddannelserne at kunne tjene som et hensigtsmæssigt udgangspunkt for en nuanceret forståelse af kræfterne bag udviklingen.

Der synes således at være behov for i en forklaringsmodel at arbejde med faktorer på flere sociale niveauer. I det følgende vil der blive taget udgangspunkt i tre: Et makrostrukturelt, et policy-formulerende og et mikrostrukturelt niveau.

Det makrostrukturelle niveau kan teoretisk defineres som produktionsstrukturens arbejdskraftbehov. Det policy-formulerende niveau kan teoretisk defineres som det niveau, hvor de generelle overordnede retningslinjer for uddannelsespolitikken formuleres. Centrale aktører har her først og fremmest været centraladministrative embedsmænd, politikere og institutionsrepræsentanter. Endelig kan det mikrostrukturelle niveau teoretisk defineres som det niveau, hvor de konkrete uddannelsespladser udbydes og efterspørges. De centrale aktører har her været de enkelte uddannelsesinstitutioner samt de unge uddannelsessøgende.

Vender vi os først til det makrostrukturelle niveau, og anvender vi her udviklingen i erhvervs- og arbejdspladsstrukturen som en indikator for produktionsstrukturens arbejdskraftbehov, synes udviklingen, sådan som den forhåndenværende statistik giver os mulighed for at vurdere den, på det generelle plan at pege på et øget behov for højt uddannede.

Som tidligere nævnt, og som dokumenteret i E.J.H.s artikel omtalt ovenfor,<sup>34</sup> er udviklingen i erhvervs- og beskæftigelsesstrukturen i perioden 1960-75 præget af

vækst i sektorer med højere kvalifikationskrav med samtidig stagnation eller tilbagegang i sektorer med lavere kvalifikationskrav. Hertil kan føjes, hvad der i relation til de højt uddannede er særligt relevant, at der perioden igennem har været en meget kraftig vækst i den offentlige sektor, hvor langt størsteparten af de højt uddannede beskæftiges, og hvor den største akademikertæthed, målt som andelen af akademikere i arbejdsstyrken, er at finde.

Dette sammenfald på det helt overordnede plan mellem en stærkt voksende tilgang til de højere uddannelser og en samtidig forskydning i produktionsstrukturen i retning af et øget behov for højt uddannet arbejdskraft fortæller selvfølgelig kun meget lidt om, hvorvidt udviklingen i uddannelsesstrukturen, i form af en stærkt øget tilgang til højere uddannelse, herunder specielt til de universitære uddannelser, sådan som tabel 2 nedenfor viser, mere præcist har svaret til produktionsstrukturens behov.

**Tabel 2:** Tilgang til institutioner for højere uddannelser i perioden 1960-1975

	1960	1970	1975
Universiteter og centre	2158	6601	9974
Danmarks tekniske Højskole	445	636	705
Danmarks Ingeniørakademi	112	445	380
Handelshøjskolerne	ej oplyst	1033	2030
Danmarks farmaceutiske Højskole	157	121	120
Landbohøjskolen	230	279	352
Arkitektskolerne	65	732	504
Tandlægehøjskolerne	208	212	227

Kilde: Jens Peter Christensen, *Den højere uddannelse som politisk problem*, København, 1982, p. 271.

Ganske vist har der perioden igennem været noget nær fuld beskæftigelse, således at alle færdiguddannede har kunnet indpasses i produktionsstrukturen, men dette sammenfald mellem produktionsstrukturen og uddannelsessystemets outputside udgør ikke i sig selv, når talen er om de højere uddannelser, en tilstrækkelig ramme for forståelse af udviklingen i uddannelsesstrukturen. To forhold er nemlig her helt afgørende.

For det første det forhold, at en stor del af de højere uddannelsers output i form af færdiguddannede kandidater vender tilbage til uddannelsessystemet som input i form af lærerkræfter – enten til de højere uddannelser eller til de underliggende gymnasiale uddannelser. Dette forhold er i særlig grad karakteristisk for så vidt angår de universitære uddannelser – og her specielt det humanistiske område, hvor uddannelsessystemet er den helt dominerende aftager. Dette forhold bevir-

ker, at udviklingen i de unges uddannelsessøgning, og dermed udviklingen i uddannelsesstrukturen, i sig selv får en betydelig indflydelse på udviklingen i produktionsstrukturens arbejdskraftbehov. Strukturelt opfører uddannelsessektoren sig således som en sektor, der producerer sit eget kapitalapparat. En voksende tilgang til sektoren vil derfor have kraftige acceleratoreffekter.<sup>35</sup>

Mere konkret betyder dette, at den stærke vækst i tilgangen til gymnasiet, der satte ind omkring 1960, i sig selv indebar, at behovet for tilgang af universitetsuddannede gymnasielærere mangedobledes. Da samtidig den øgede studenterproduktion i sig selv betød en øget søgning til de højere uddannelser, med deraf afledt behov for stærkt øget tilgang af lærerkræfter, blev resultatet på grund af den lange produktionstid i systemet en voksende mangel på systemets eget output. En mangel, der i form af lokkende beskæftigelsesudgifter og forbedrede løn- og arbejdsforhold virkede tilbage på tilgangen til systemet i kraft af det naturligt øgede incitament til at uddanne sig.<sup>36</sup> Udviklingen i uddannelsesstrukturen har på denne måde haft en ikke uvæsentlig selvstændig indflydelse på udviklingen i produktionsstrukturens behov for højt uddannede. Acceleratoreffekten gør sig som nævnt i særlig grad gældende i relation til universitetsuddannelserne og her specielt det humanistiske område. Det er da også karakteristisk, at tilgangsudviklingen her har været stærkest.

For det andet gør der sig specielt i relation til de højere uddannelser det forhold gældende, at produktionstiden er så lang, at en ligevægt mellem uddannelsesstrukturens output af færdiguddannede og produktionsstrukturens behov for disse færdiguddannede ikke i sig selv siger noget om, hvorvidt periodens tilgangsudvikling er i harmoni med produktionsstrukturens behov på lidt længere sigt. De beregninger, der er foretaget for at belyse dette spørgsmål, såvel som den faktiske beskæftigelsesudvikling i de seneste år for visse grupper af højt uddannede, viser klart, at en sådan harmoni ikke har været til stede.<sup>37</sup> Med de idag kendte beskæftigelsesmønstre ville en sådan harmoni, specielt for så vidt angår de humanistiske kandidater, fordre en sådan vækst i den offentlige efterspørgsel eller en sådan drejning i kandidaternes beskæftigelsesmønster i retning af den private sektor, at begge dele må betegnes som yderst urealistisk.

Alt i alt kan man således i relation til det makrostrukturelle niveau sige, at den generelle udvikling i produktionsstrukturen nok har indebåret et øget behov for højt uddannede, men at intet tyder på, at den voldsomme ekspansion i tilgangen til de højere uddannelser – og ikke mindst denne ekspansions drejning i retning af universiteterne – kan siges at være i overensstemmelse med produktionsstrukturens behov for arbejdskraft. Vil man forstå udviklingen i uddannelsesstrukturen må man derfor også inddrage faktorerne på det policy-formulerende samt på det mikrostrukturelle niveau.

Som understreget ovenfor har den samfundsøkonomiske målsætning om praktisk anvendelighed af de færdiguddannede været et fremtrædende træk i den uddannelsesplanlægning, der har fundet sted på det policy-formulerende niveau. Dette til trods vil man lede forgæves efter mere præcise forestillinger om samspillet mellem uddannelses- og beskæftigelsesystemet i det betæknings- og planmateriale, der har udgjort det officielle grundlag for den førte politik.<sup>38</sup>

Planlægningen har først og fremmest været baseret på en imponerende tillid til

en positiv og stærk sammenhæng mellem uddannelsesinvesteringer og samfundsøkonomisk vækst, samt til at markedsmekanismen, hjulpet på vej af uddannelsesstrukture reformer, ville sikre den fornødne harmoni mellem uddannelses- og beskæftigelsesstrukturen. Udbygningsplanlægningen blev derfor konsekvent nok baseret på prognoser over den forventede udvikling i de unges uddannelsessøgning – en planlægningsmetode baseret på fri adgang og frit uddannelsesvalg, i overensstemmelse med den uddannelsesøkonomiske social demand-model.

De forsøg på at udarbejde egentlige behovsprognoser, der blev gjort sidst i 60'erne herhjemme, havde mest karakter af temmeligt løst funderede overvejelser – der i øvrigt alle mandede ud i en tillid til markedets selvregulerende kræfter.<sup>39</sup>

På det praktiske plan var politikken imidlertid ikke i fuld overensstemmelse med teorien og plandokumenterne. Dels blev det frie studievalg og den generelle frie adgang, som man i plandokumenterne bekendte sig til og anbefalede, aldrig til virkelighed andre steder end på universiteterne.<sup>40</sup> Dette forhold afspejler sig i høj grad i tabel 2 ovenfor over udviklingen: Eksplosionen i de højere uddannelser var først og fremmest en universitetsekspllosion.

Dels blev tanker om opbygning af en ændret og mere differentieret uddannelsesstruktur, der kunne have reduceret antallet af universitetsstuderende og formindsket strømmen af højt uddannede kandidater, aldrig realiseret. Når det gik sådan, synes det i det væsentlige at måtte forklares ved forholdene på de mikrostrukturelle niveau, hvor modstand fra de berørte uddannelsesinstitutioner blokerede for tankernes virkeliggørelse.<sup>41</sup>

At udviklingen i form af en kraftig drejning af tilgangen i retning af universiteterne alligevel fik lov at løbe, må ikke mindst tilskrives det forhold, at institutionsrepræsentanterne havde en dominerende position i de planlæggende og rådgivende organer på det policy-formulerende niveau, samt at disse institutionsrepræsentanter stærkt forfægtede nødvendigheden af institutionernes traditionelt meget vidtgående selvstyre – et selvstyre, hvor den frie adgang og det frie studievalg til de akademiske universitetsstudier blev set som et særligt vigtigt element.<sup>42</sup>

Lighedsmålsætningens fordring om at alene lysten og evnen burde være afgørende for uddannelsesvalget – en fordring der passede som hånd i handske til de akademiske idealer om selvstyre og frit studievalg – blev på denne måde en medvirkende faktor til, at institutionsrepræsentanterne kunne dominere policy-formuleringen perioden igennem.

Hertil kommer, at de nødvendige tekniske og organisatoriske forudsætninger for en styrket centraladministrativ styring og planlægning af udviklingen ikke var til stede. Dels havde institutionsrepræsentanterne, med henvisning til det faglige selvstyres nødvendighed, held til at blokere for oprettelsen af det direktorat i undervisningsministeriet, der kunne have styrket administrationen overfor institutionerne, dels var de mere tekniske forudsætninger for tilvejebringelse af en egentlig tilgangstyring, i form af et veletableret statistik- og prognoseapparat, ikke til stede.

Hertil kommer som et andet væsentligt forhold, at tilgangsudviklingen først meget sent blev opfattet som et påtrængende og aktuelt problem af det policy-formulerende niveaus aktører. Faktisk blev den det først, da tilpasningsproble-

merne mellem uddannelses- og beskæftigelsessystemet tegnede sig helt åbenbare og var begyndt at materialisere sig i en egentlig akademikerarbejdsløshed, og da det, på grund af den lange produktionstid i systemet, var for sent at løse disse problemer for store grupper af unge, der allerede var i systemet. Først på dette tidspunkt blev der taget initiativ til den udredning af beskæftigelsesudsigterne, der burde have været iværksat flere år før.<sup>43</sup> I hvert fald hvis udredningen skulle have kunnet tjene som et styringsmiddel og ikke blot som en kortlægning af, hvor galt det under alle omstændigheder ville gå inden for en overskuelig årrække.

Den faktisk førte politik må således ikke blot ses som et udslag af institutionsrepræsentanternes dominerende position på det policy-formulerende niveau, men også som et udslag af, at de politiske aktører på dette niveau, i form af regeringen og partierne, først satte problemet på dagsordenen, da det, også uden komplicerede prognoseberegninger, måtte forekomme åbenbart for enhver.

Med hensyn til faktorerne på det mikrostrukturelle niveau er institutionernes rolle som bremseklodser for reformtankerne allerede omtalt ovenfor. Hvad angår de uddannelsessøgende selv forekommer det frugtbart at anlægge et individuelt rationalitetsperspektiv, uden dog derfor at gå så vidt som til at postulere, at de unge i deres valg af uddannelse har opført sig i fuld overensstemmelse med det traditionelle mikroøkonomiske paradigmes rationelt handlende enkeltindivid.

I en situation hvor den herskende opfattelse forfægtet af højtstående politiske og administrative autoriteter på det policy-formulerende niveau placerede uddannelse som den væsentligste drivkraft bag den økonomiske vækst, og i en situation hvor denne opfattelse gav sig udtryk i et officielt formuleret behov for at mobilisere de unge til en højere uddannelse samt i en kraftig udbygning af såvel den statslige subsidiering af uddannelsessøgningen, i form af stærkt forbedrede studiestøtteordninger, som af de højere uddannelsesinstitutioner, er det yderst forståeligt, at en voksende del af de unge søgte en almengymnasial uddannelse for derefter at gå videre til de højere uddannelser.

Dette ikke mindst fordi ideologien om uddannelse som en samfundsøkonomisk og individualøkonomisk profitabel investering på det samfundsøkonomiske plan havde sit reale modsvar i, at den øgede produktion af højt uddannede rent faktisk fandt beskæftigelse, samtidig med at ideologien på det individuelle plan havde sit reale modsvar i, at uddannelse faktisk *var* et middel til social status og adgangsbilletter til vellønnede stillinger og relativt behagelige arbejdsforhold. Det var omstændigheder, der, som påpeget tidligere, i kraft af de særlige forhold i uddannelsessektoren i form af udbredte acceleratoreffekter, i sig selv blev båret oppe af den øgede uddannelsessøgning, der således selvstændigt påvirkede produktionsstrukturen og øgede behovet for akademisk arbejdskraft. Forventningerne til det givtige i uddannelsessøgning fik på denne måde et langt stykke af vejen karakter af en selvopfyldende profeti.

Det individuelle rationalitetsperspektiv kobler således faktorerne på det mikrostrukturelle niveau sammen med såvel faktorerne på det policy-formulerende niveau som faktorerne på det makrostrukturelle niveau. Omend målsætningen om praktisk anvendelighed af uddannelsessystemets færdiguddannede har været helt central perioden igennem, og selvom udviklingen i produktionsstrukturen kan siges at have dannet den materielle baggrund for den eksplosive vækst i

tilgangen til de højere uddannelser, tegner der sig alt i alt et nok så kompliceret billede af den række af indbyrdes forbundne faktorer, der har ligget til grund for eksplosionen i det højere uddannelsessystem. Faktorer på alle tre niveauer: Det makrostrukturelle, det policy-formulerende og det mikrostrukturelle har spillet ind.

Enfaktor forklaringer baseret alene på produktionsstrukturens kvalifikationsbehov eller på en uklart formuleret lighedsmålsætning er utilstrækkelige.

### **De aktuelle problemer**

Vender vi afslutningsvis blikket mod en række af de helt aktuelle problemer i de unges uddannelsessystem anskuet under ét, kan den ovenfor skitserede forklaringsmodel kaste et vist lys over situationen.

Beskrevet i forklaringsmodellens termer synes der således at være en række klare tegn på en stærkt øget spænding mellem forholdene på det mikrostrukturelle niveau, i form af udviklingen i de unges uddannelsesmønstre, og forholdene på det policy-formulerende niveau, i form af politikernes mere eller mindre klart formulerede målsætninger. Denne spænding må i væsentligt omfang ses som et udslag af den generelle udvikling på det makrostrukturelle niveau, i form af de stærkt forringede beskæftigelsesmuligheder. De aktuelle udviklingstendenser og spændinger i uddannelsessystemet understreger på denne måde, at det komplicerede samspil mellem uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet stadig, som i den første ungdomskommissions dage, er uddannelsespolitikens centrale problem.

### *Øget tilgang og frafald*

For det første er det et karakteristisk træk, at der i takt med den øgede ledighed, der i særlig grad har ramt arbejdsmarkedets yngste og uddannelsesmæssigt svageste stillede,<sup>44</sup> i 70'ernes sidste halvdel har været en øget tilgang til ungdomsuddannelserne. Tabel 3 viser, hvorledes en stadig stigende del af de unge går i gang med en fortsat skoleuddannelse umiddelbart efter grundskolen.

Mens det i midten af 70'erne var godt halvdelen af de unge, der påbegyndte en ungdomsuddannelse umiddelbart efter grundskolen, var det som tabel 3 viser ved indgangen til 80'erne omtrent 2/3. Samtidig viser tabellen en interessant drejning i de unges uddannelsessøgning i retning af de erhvervsrettede ungdomsuddannelser, og det vil først og fremmest sige EFG- og lærlingeuddannelserne, hvor tilgangen over hele femårs-perioden er steget med 8,7 procentpoints, mens tilgangen til de almengymnasiale uddannelser kun er steget med godt det halve, og tilmed med et fald for årgangen 79/80 i forhold til året før. Umiddelbart må denne udvikling, der også genfindes, når de unge følges flere år efter grundskoleafgangen, siges at være i overensstemmelse med de politisk formulerede ønsker om at nedbringe restgruppen og opprioritere de erhvervsrettede ungdomsuddannelser.

Imidlertid viser der sig at være en klar tendens til, at den kraftige vækst i den andel, der påbegynder en fortsat skoleuddannelse efter grundskolen, ikke modsvares af en tilsvarende vækst i den andel, der fuldfører en kompetencegivende



**Table 3:** Nettoafgang fra uddannelser på grundskoleniveau 1975/76 – 1979/80 fordelt efter uddannelsesplacering 3 mdr. efter, i procent.

Uddannelsesplacering efter 3 mdr.	Afgangår				
	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80
Under erhvervsrettet uddannelse	28.9	30.6	32.3	34.4	37.6
Under almengymnasial uddannelse	22.4	24.0	26.8	29.0	27.3
Uddannelse ikke påbegyndt	48.0	44.8	40.2	36.0	34.3
Uddannelse afbrudt eller fuldført	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8
I alt i pct.	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0
I alt i antal	77.274	76.565	84.645	83.483	84.405

Note: Grundskoleniveau omfatter folkeskolens 8., 9. og 10. klasse samt efterskole- og real-/grundskolekursus.

Kilde: *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 54, 1982.

erhvervsuddannelse.<sup>45</sup> Frafaldet er med andre ord stigende, og restgruppen synes at forblive nogenlunde konstant.

Betragtes uddannelsessystemet under ét, peger de nuværende mønstre i de unges uddannelsessøgning og frafald i retning af, at kun godt halvdelen af de unge, trods den stærkt øgede tilgang, vil opnå en mindst treårig erhvervskompetencegivende uddannelse.<sup>46</sup>

Hvilke årsager der ligger bag det øgede frafald, der tilsyneladende gør sig gældende på alle niveauer i uddannelsessystemet, er det vanskeligt at dokumentere.<sup>47</sup> For så vidt angår de erhvervsrettede ungdomsuddannelser, er frafaldet generelt stort ved overgangen fra EFG-basisuddannelsen til 2. dels uddannelsen. På sin vis er det forkert at anvende betegnelsen "fracald" på dette fænomen, idet der her i vidt omfang er tale om, at en stor gruppe af unge på grund af problemerne med at fremskaffe en praktikplads afskæres fra at fortsætte deres uddannelse. De almindelige beskæftigelsesproblemer i det omgivende samfund slår på denne måde stærkt og direkte igennem i forhold til netop denne del af uddannelsessystemet.

For så vidt angår de videregående uddannelser, må en række faktorer antages at spille ind. Dels bevirker den generelle adgangsregulering, at en del unge opta-

ges på uddannelser, der er ønsket med 2. eller 3. eller endnu lavere prioritet, hvad der i sig selv må formodes at medføre en ringere studiemotivation. Dels favoriserer de selektionskriterier, der anvendes ved adgangsreguleringen, i kraft af præmieringen af erhvervs erfaring, i sig selv de ældre ansøgere, der netop er dem, der typisk har den laveste gennemførelsesfrekvens. De forringede studiefinansieringsmuligheder i kraft af de generelle beskæftigelsesproblemer og deraf følgende uacceptabelt voksende gældsbyrder spiller antagelig også en rolle.

### *Øget konkurrence, dobbeltuddannelse og uddannelsesinflation*

Som en generel forklaring på det stigende frafald i ungdomsuddannelserne er der blevet peget på, at den øgede konkurrence om uddannelsespladserne, praktikpladserne og jobbene længere fremme i og for enden af systemet vil have en tendens til at skærpe kravene på de underliggende uddannelsesniveauer, hvorved de svageste presses ud.<sup>48</sup>

En sådan øget konkurrence og intern opskrining af kravene i uddannelserne – en udvikling, der i givet fald står i grel kontrast til de vanlige officielle politiske målsætninger – er der et vist belæg for i form af det dobbeltuddannelses-fænomen, der i de senere år er blevet mere fremtrædende.

Ser man således på nytilgangen til de fortsatte skoleuddannelser, dvs. uddannelser, der kan påbegyndes uden andre forudsætninger end grundskolens 9. eller 10. klasse, var i perioden 1.10.1979 til 1.10.1980 hele 19 pct. af tilgangen fra en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse,<sup>49</sup> og var altså, hvad man må betegne som ”gengangertilgang”. Godt 40 pct. af disse gengangere havde en fuldført uddannelse, som oftest en studenter- eller HF-eksamen, bag sig. Dette dobbeltuddannelses-fænomen må på det generelle plan forstås som et udslag af, at uddannelseskapaleten og arbejdsmarkedets behov ikke svarer til de unges uddannelsesønsker.<sup>50</sup>

For en række populære erhvervsrettede ungdomsuddannelser, specielt på social- og sundhedsområdet, har der i kraft af uoverensstemmelse mellem kapacitet og søgning været en tendens til, at optagelseskraevne skærpes og uddannelsesniveaulet hæves, således at studenter og HF’ere og unge med en fuldført erhvervsuddannelse prioriteres højt. Herved sættes der en inflatorisk proces igang, der resulterer i, at de unge søger at overgå hinanden med hensyn til formelle uddannelseskvalifikationer for at forbedre deres optagelseschancer ved den eftertragtede uddannelse.<sup>51</sup>

Det er ligeledes tænkeligt, at sådanne selektionsmekanismer vil gøre sig gældende ved overgangen fra uddannelse til job og dermed bevirke et yderligere incitament til dobbeltuddannelse. Fra Administrationsdepartementet er det blevet gjort gældende, at dobbeltuddannelses-fænomenet er spild dels af det offentlige penge, dels af de unges tid, idet de opholder sig længere i uddannelsessystemet uden at opnå en højere erhvervskompetence.<sup>52</sup>

Som William Scharling, Danmarks Statistik – nu statistisk-økonomisk konsulent i undervisningsministeriet – har påpeget i forbindelse med sin kortlægning af dobbeltuddannelses-fænomenet,<sup>53</sup> behøver ingen af delene at være rigtigt i alle tilfælde. I en række situationer, for eksempel hvor unge med en fuldført ungdoms-

uddannelse påbegynder en ny, vil der blive brudt veje gennem uddannelsessystemet, der måske netop sikrer en højere erhvervskompetence og en større fleksibilitet i et senere job.

Dobbeltuddannelsesfænomenet er et godt eksempel på, at de unges uddannelsesmønster ikke i så høj grad som tidligere følger den administrative og styringsmæssige adskillelse mellem uddannelserne – og her specielt adskillelsen mellem de almene og de erhvervsrettede kompetencegivende uddannelser. Elevstrømmene fra det ene system til det andet, hvorved den reelle indplacering af en række uddannelser tenderer til at blive en ganske anden end den, politikerne og de officielle prospekter havde foreskrevet, bliver på denne måde en alvorlig udfordring for uddannelsespolitikken og -planlægningen.

Et godt eksempel på, at de unge bryder deres egne veje i uddannelsessystemet, har vi i udviklingen i overgangsmønstret fra de almengymnasiale uddannelser til de lange og mellemlange videregående uddannelser. Hvor andelen, der blev optaget umiddelbart efter studenter- og HF-eksamen i 1975 udgjorde 43,5 pct., var andelen i 1980 faldet til 19,6 pct.<sup>54</sup> Denne tendens til stærkt fald i overgangsfrekvensen genfindes også flere år efter eksamen og er altså ikke kun, hvad man kunne kalde et "udsættelsesfænomen".

Udviklingen må i et vist omfang ses som en konsekvens af, at tilgangen til de videregående uddannelser siden 1977 har været begrænset til en årlig totalramme på ca. en snes tusinde pr. år, samtidig med at det gymnasiale uddannelsessystem har fået lov til at udvikle sig frit videre med en hastigt voksende tilgang til de studieforberevende uddannelser til følge.

Med den voksende uoverensstemmelse mellem det gymnasiale systems formelle indplacering som studieforberevende til videregående uddannelse og dets reelle indplacering, hvor en stor del efter afsluttende eksamen søger nedad i det underliggende uddannelsessystem og der fortrænger ikke-studenter og ikke-HF'ere, og hvor kun et mindretal inden for en overskuelig årrække går videre til disse uddannelser, kan det næppe undre, at der meldes om stigende adfærds- og motivationsproblemer i det almengymnasiale system.

Politikerne og planlæggerne har på denne måde, i forsøget på at forebygge en del af beskæftigelsesproblemet for de højt uddannede, skabt en række nye problemer længere nede i systemet.

### *Uddannelsessystemet i en legitimitetskrise?*

Den række af interne problemer og spændinger i uddannelsessystemet i form af voksende tilgang, samtidigt stigende frafald, øget konkurrence og tendens til dobbeltuddannelse og uddannelsesinflation, der her afslutningsvis er blevet ridset op, kan næppe forstås som en ren og skær administrationsteknisk misere, der ved hjælp af de rette uddannelsespolitiske beslutninger og en mere sammenhængende planlægning vil kunne afhjælpes. Problemerne og spændingerne må, som der er blevet peget på, i væsentligt omfang ses som resultat af samspillet med arbejdsmarkedet, hvor specielt de unge i den aktuelle beskæftigelsessituation har haft svært ved at få fodfæste.

Som planlægningschefen i Direktoratet for de videregående uddannelser, Berrit

Hansen, gav udtryk for i maj 1982.<sup>55</sup> er forudsætningerne for at opstille en rimelig og sammenhængende uddannelsespolitik i den nuværende situation delvis løftet ud af undervisningsministeriet og over i finans- og arbejdsministerierne. "Samordningen af uddannelsessektorerne indbyrdes..., ville have overskuelige proportioner, hvis der var sikret fuld beskæftigelse". Og for at gøre det helt klart:

Hvis uddannelsespolitikken generelt bliver et led i fordelingen af begrænsede beskæftigelsesmuligheder, kommer den for alvor til kort.

I tilknytning til dette utvetydige budskab kunne man rejse det mere generelle spørgsmål, om de aktuelle spændinger og konflikter i uddannelsessystemet samt de alt andet end lyse beskæftigelsesudsigter, der tegner sig i horisonten, på længere sigt vil kunne indebære en egentlig legitimitetskriser for uddannelsessystemet. Hvor længe kan et uddannelsessystem, hvor der nok er plads til alle ved indgangen til systemet, men ikke kapacitet til at uddannelserne kan fuldføres, og kun i begrænset omfang udsigt til at en fuldført uddannelse garanterer senere beskæftigelse, bevare sin troværdighed set med de unges øjne?

Om disse spørgsmål ved vi i dag intet præcist. Vi kan kun gisne.<sup>56</sup> Interessant er det dog, at en række tegn på eksistensen af en sådan legitimitetskriser for uddannelsessystemet kan spores flere steder i den nyligt publicerede danske sammenfatning af en større OECD-rapport vedrørende ungdommen og samfundet, baseret på et vidtfavnende materiale fra samarbejdsorganisationens medlemslande.<sup>57</sup>

Det konstateres således i rapporten, at de unge så at sige har indgået en kontrakt med uddannelsessystemet: Den øgede uddannelsesindsats er ydet i forventning om, at uddannelsessystemet senere vil kunne tilbyde en plads i samfundet.<sup>58</sup>

Denne kontrakt synes imidlertid at miste sin troværdighed i takt med den økonomiske tilbagegang, og den logiske begrundelse for at blive i uddannelsessystemet er derfor blevet mindre overbevisende.<sup>59</sup> Uddannelsessystemets gyldne løfter om social bevægelighed og bedre arbejde til gengæld for den forlængede skolegang kan ikke indfries, og en udbredt frustration og utilfredshed blandt de unge synes at være resultatet.<sup>60</sup> En frustration og utilfredshed, der i særlig grad rammer den del af de unge fra middelstanden, der i tillid til kontrakter har udsat indtjeningen og overgangen til voksenlivet. Resultatet kan blive, at denne velformulerede gruppe af unge vender ikke alene uddannelsessystemet, men også hele samfundet ryggen.<sup>61</sup>

OECD-rapporten mener dog samtidig at kunne spore en række modgående tendenser: De unge tilslutter sig således i stigende grad traditionelle værdier som social og økonomisk fremgang, familieliv etc. og tror på værdien af uddannelse og hårdt arbejde.<sup>62</sup> Arbejdet som sådan forkastes ikke.<sup>63</sup>

Det ser tillige ud til, at de unge tilpasser deres forventninger til de beskæftigelsesmæssige muligheder – også selv om det arbejde, der er at få, måske er dårligt betalt og uden særlige fremtidsmuligheder.<sup>64</sup> Hertil kommer som noget væsentligt, at de unge tilsyneladende i vidt omfang knytter en individuel etik til arbejdsløsheden. Det er "ens egen skyld", hvis den beskæftigelsesmæssige succes udebliver.<sup>65</sup>

Det er således fortsat et åbent spørgsmål, om de ovenfor skildrede problemer og spændinger i uddannelsessystemet på længere sigt vil true systemets legitimitet, men en ting synes dog helt klart: Det komplicerede samspil mellem uddannelses-

systemet og arbejdsmarkedet er nu, som ved uddannelseseksplosionens start, uddannelsespolitikens centrale problem.

1. *Aarhuus Stiftstidende*, mandag den 28. juni 1982.
2. Erik Jørgen Hansen. *Hvem bryder den sociale arv?*, København, 1982.
3. *Ibid.*, p. 111, 116 og 204 f.
4. *Ibid.*, p. 95.
5. Ungdomskommissionen, *Ungdommens adgang til den højere uddannelse*, Betænkning II. Studierne ved universiteterne og de højere læreanstalter, København, 1951, p. 16.
6. Erik Jørgen Hansen, *op.cit.*, pp. 103 ff.
7. *Ibid.*, p. 129 f.
8. *Ibid.*, pp. 129-131.
9. Theodor Geiger, *De danske studenters sociale oprindelse*, København, 1950. Her citeret efter Erik Jørgen Hansen, *op.cit.*.
10. Ungdomskommissionen, *Ungdommens adgang til den højere uddannelse*, Betænkning I. Gymnasiet, København, 1950, p. 11.
11. Ungdomskommissionen. Betænkning II. *op.cit.*, p. 41.
12. Kurator Koch udvalget, *De studerendes økonomiske vilkår*, Betænkning nr. 275, København, 1961, p. 27; Von Eyben udvalget, *Økonomisk støtte til unge under uddannelse*, Betænkning nr. 506, København, 1968, p. 13 og 117.
13. Teknikerkommissionen, *Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft*, Betænkning nr. 229, København, 1959, p. 20; Det økonomiske Sekretariat, *Undervisningsbyggeri og lærerbeholdning 1961-1980*, København, 1962, p. 7; Planlægningsrådet, *Skitse for udbygningen af de højere uddannelser i tiden indtil 1980*, København, 1967, Afsnit 1.13 (stencilret udgave).
14. Ungdomskommissionen, Betænkning I, *op.cit.*, p. 12.
15. *Ibid.*, p. 33.
16. *Ibid.*, pp. 32-34. Erik Jørgen Hansen, *op.cit.*, berører kun kort dette i en note, p. 105.
17. Ungdomskommissionen, Betænkning II, *op.cit.*, pp. 43-45.
18. Jvf. henvisningerne under note 12 og 13.
19. Teknikerkommissionen, *op.cit.*, p. 20; Jens Peter Christensen, *Den højere uddannelse som politisk problem*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1982, p. 26 f.
20. Kurator Koch udvalget, *op.cit.*, p. 27; Jens Peter Christensen, *op.cit.*, p. 29 f.
21. Det økonomiske Sekretariat, *op.cit.*, p. 7.
22. Jens Peter Christensen, *op.cit.*, pp. 43-50.
23. *Ibid.*, pp. 50-56.
24. *Ibid.*, pp. 101-108.
25. *Ibid.*, pp. 133-146.
26. *Ibid.*, p. 217 og 234.
27. Erik Jørgen Hansen, *op.cit.*, pp. 127 ff.
28. Se Anders Mathiesen, "Velfærdsfordeling eller fordeling af arbejdskraft", *Økonomi og Politik*, nr. 4, 1980, p. 361.
29. *Ibid.*, p. 362.
30. Jvf. *ibid.*, p. 361.
31. *Ibid.*, pp. 357-363; samt Anders Mathiesen, *Uddannelsespolitikken, uddannelsesfordelingen og arbejdsmarkedet*, Arbejdsnotat 4, Lavindkomstkommissionen, København, 1979, pp. 84-91.
32. Se Det centrale Uddannelsesråd, *Bidrag til overvejelser over tilpasningen mellem uddannelse og arbejdsliv*, København, 1982, p. 119, hvor resultatet af en sådan analyse omtales.

33. Erik Jørgen Hansen. "Some aspects of the total qualification process in Denmark since 1960". *Acta Sociologica*, supplement, 1978, pp. 147-164.
34. *Ibid.*, pp. 153-156.
35. Jvf. Jens Peter Christensen, *op.cit.*, p. 317 f.
36. Jvf. *ibid.*, p. 317 f. Disse sammenhænge berøres også af fhv. økonomisk-statistisk konsulent i undervisningsministeriet Lauge Dahlgård i: Knud Illeris og Torben Pilegaard Jensen (red.), *Fremtidig arbejdskraftefterspørgsel – metoder – analyser – resultater*, København, 1982.
37. Se *PP-II bilag V*. Langvarigt uddannede – antal, behov og prognosearbejdets organisation, København, 1974. Dette det tidligste og mest centrale prognosedokument er diskuteret i: Jens Peter Christensen, "Manpower og danske prognoseberegninger for langvarigt uddannede", *Politica*, 11. årgang, nr. 3, 1979, pp. 87-99; af nyere materiale kan blandt andet nævnes beregningerne i: *Magisterprognosen 1980*, København, 1980; samt Det centrale Uddannelsesråd, *op.cit.*.
38. Jens Peter Christensen (1982), *op.cit.*, specielt pp. 155-171.
39. *Ibid.*, pp. 50-56.
40. Og fra 1969 på arkitektskolerne, med en syvfoldning af tilgangen som resultat.
41. John Houman Sørensen. *Dansk uddannelsespolitik – staten og klasserne*, København, 1977, pp. 106 ff.; Jens Peter Christensen, *op.cit.*, p. 265 f.
42. Jvf. Mogens N. Pedersen, *State and University in Denmark*, Odense, 1977; samt John Houman Sørensen, *op.cit.*, pp. 168 ff; og Jens Peter Christensen, *op.cit.*, kapitel 2.
43. Udredningen publiceret som *PP-II bilag V*, se note 37.
44. Se for eksempel resultaterne fra Danmarks Statistiks ungdomsbeskæftigelsesundersøgelse i *Statistiske Efterretninger A1*, 1979. Denne undersøgelse samt en lang række tidligere og senere undersøgelser dokumenterer entydigt dette faktum.
45. *Statistiske Efterretninger A4*, 1982; samt Det centrale Uddannelsesråd, *op.cit.*, p. 126.
46. Det centrale Uddannelsesråd, *op.cit.*, p. 125.
47. Jvf. *ibid.*, p. 137; samt Inge Mærkedahl og Michael Schwedler, *Arbejdsnotat nr. 1*, Uddannelse og arbejde i 70'ernes krise, Socialforskningsinstituttet, København, 1981, p. 26.
48. Inge Mærkedahl og Michael Schwedler, *op.cit.*, p. 26 f.
49. Jvf. William Scharling, "Dobbeltuddannelse", *Uddannelse*, nr. 7, 1982.
50. *Ibid.*.
51. Denne problemstilling er central i: Administrationsdepartementet, *De fortsatte uddannelser*, København, 1980.
52. Jvf. *ibid.*; se også William Scharling, *op.cit.*.
53. William Scharling, *op.cit.*.
54. *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 100, 1980; samt nr. 57, 1982.
55. Berrit Hansen, "Den højere uddannelse som politisk problem", *Uddannelse*, nr. 5, 1982, p. 247.
56. Inge Mærkedahl og Michael Schwedler, *op.cit.*, p. 29, antyder muligheden af en sådan legitimitetskrise.
57. *Uddannelse*, nr. 10, 1982.
58. *Ibid.*, p. 594 f.
59. *Ibid.*, p. 595.
60. *Ibid.*, p. 605.
61. *Ibid.*, p. 643 f.
62. *Ibid.*, p. 603 og 666.
63. *Ibid.*, p. 611.
64. *Ibid.*, p. 609 og 639.
65. *Ibid.*, p. 642.