

# Redaktionelt forord

AF TUE VINTHER-JØRGENSEN, OMRÅDECHEF, DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT

De sidste årtier er uddannelse rykket op på den politiske dagsorden. Uddannelse betragtes af mange som svaret – eller i hvert fald en meget vigtig del af svaret – på de udfordringer, globaliseringen stiller Danmark og de øvrige vestlige lande over for. Hvor Danmark tidligere havde en sikker plads i top ti blandt de rigeste OECD-lande, ligger vi nu længere nede på listen, og der er bekymring hos både politikere og fagfolk for, om Danmark sakter agterud i vækst og velfærd.

Dette nummer af Samfundsøkonomen har uddannelse som tema med udgangspunkt i den betydning, som globaliseringsudfordringer har for uddannelsespolitikken. Med udfordringerne følger en optik, hvor uddannelse først og fremmest betragtes som et afgørende konkurrenceparameter. Det gælder ikke kun i forhold til vores nabolande, men også i forhold til vækstøkonomierne i Østen, som ud over lave produktionsomkostninger også tilbyder en stadig mere veluddannet arbejdsstyrke. De fremherskende uddannelsespolitiske diskussioner handler derfor ikke så meget om børnenes og de unges dannelse og individuelle udviklingsmuligheder, men derimod om hvordan uddannelsessystemet kan sikre, at Danmark forbliver et konkurrencedygtigt samfund.

Her er det fx en væsentlig problemstilling, at de nye generationer på arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis er bedre uddannet end de generationer, som forlader arbejdsmarkedet. Det samlede uddannelsesniveau stiger med andre ord ikke med samme automatik som tidligere. Derfor bliver det nu en opgave for uddannelsessystemet at sikre, at flest muligt uddanner sig mest muligt, så befolkningens samlede uddannelsesniveau forbliver konkurrencedygtigt.

Ikke kun kvantiteten, men også kvaliteten af undervisning og uddannelse er blevet udråbt til en væsentlig problemstilling, bl.a. som følge af internationale sammenligninger. Får eleverne i folkeskolen lige så meget ud af deres skolegang som kammeraterne i andre lande? Har de videregående uddannelser et internationalt tilfredsstillende niveau, og får de studerende tilstrækkelige og arbejdsmarkedsrelevante kompetencer med sig ud fra uddannelsesinstitutionerne? Spørgsmål, som

tidligere var overladt til skolelærere og professorer, bliver nu genstand for offentlig debat og (forsøg på) regulering.

De politiske beslutningstagere interesserer sig også i stigende grad for værdien og effekten af uddannelse og uddannelsespolitiske initiativer. Selvom ingen sætter grundlæggende spørgsmålstejn ved nødvendigheden af mere og bedre uddannelse, er der alligevel politisk opmærksomhed på, om de store investeringer er givet godt ud eller eventuelt skal målrettes og prioriteres anderledes.

Temadelen af nummeret indeholder fem artikler. Det er ikke muligt at komme hele vejen rundt om et så bredt tema som uddannelse, men de enkelte artikler berører på forskellig vis de nævnte problemstillinger.

*Jens Storm* og *Maria Svaneborg* giver i den første artikel en status på Danmarks placering i det internationale uddannelseskapløb. Det danske uddannelsesniveau ligger over gennemsnittet, når man sammenligner med andre OECD-lande, men langt fra i toppen. Forfatterne diskuterer perspektiverne for at hæve uddannelsesniveaut, sådan som også den nye regering ønsker med målsætningerne om, at 95 % får en ungdomsuddannelse og 60 % en videregående uddannelse. De sammenligner blandt andet det danske uddannelsessystems evne til at overkomme social arv med andre landes systemer, ligesom de ser på, hvordan udgiftsstrukturen, frafaldsproblematikken og gennemførelsestiderne udfolder sig i forskellige lande.

De tre efterfølgende artikler behandler nogle af de centrale udfordringer i henholdsvis folkeskolen, på ungdomsuddannelserne og på de videregående uddannelser – og ikke mindst den politiske italesættelse af problemerne med tilhørende reguleringstiltag.

*Vibeke Normann Andersen* og *Carsten Strømbæk Pedersen* viser i deres artikel om folkeskolen, hvordan elevernes faglige udbytte af undervisningen blev defineret som et nyt policy-problem i 1990'erne i kølvandet på PISA-undersøgelserne og andre internationale sammenligninger, fx af elevernes færdigheder i

læsning. Det politiske svar på de ikke helt tilfredsstillende testresultater har været en stribe tiltag med nye krav om evaluering og kvalitetsudvikling som fællesnævner. Spørgsmålet er, om kravene om evaluering har ført til de ønskede kvalitetsforbedringer, og artiklen diskuterer videre, hvordan lærerne og skolelederne vurderer effekten af den politiske styring.

*Christian Helms Jørgensen* analyserer i sin artikel bestræbelserne på at sikre, at de unge ikke kun påbegynder en ungdomsuddannelse efter folkeskolen, men faktisk også gennemfører den. Politikkerne har her peget på nødvendigheden af at reducere frafaldet på især erhvervsuddannelserne, hvis færre unge skal ende i restgruppen uden en erhvervsrettet uddannelse. Flere reformer har sigtet på at komme problemet til livs, men forfatteren viser, hvordan skiftende politiske forståelser af problemet har ført til indbyrdes modstridende løsningsmodeller. Han argumenterer derfor for, at man må arbejde ud fra en mere nuanceret forståelse af frafaldet, hvor samspillet mellem de unges ulige sociale baggrund, institutionelle selektionsmekanismer i uddannelsessystemet og sociale eksklusionsprocesser blandt eleverne tages i betragtning.

*Christian Moldt* og *Martin Sørensen* diskuterer det system for uddannelsesakkreditering, som Folketinget indførte i 2007 for at understøtte globaliseringsstrategiens ambitioner om danske videregående uddannelser i verdensklasse. Systemet skulle sikre, at kvaliteten og ikke mindst arbejdsmarkedsrelevansen af uddannelserne blev styrket gennem eksterne evalueringer. Men ligesom i folkeskolen kan man også på de videregående uddannelser diskutere, om krav om evaluering reelt fører til kvalitetsforbedringer på institutionerne. Forfatterne

gennemgår argumenterne for denne form for styring og argumenterer ud fra et praksissynspunkt for, at det er afgørende, at et akkrediteringssystem bevarer en åbenhed for faglig kompleksitet, hvis det skal afstedkomme læring og udvikling internt på uddannelsesinstitutionerne.

Som afrunding af temanummeret fremlægger *Mie Dalskov Pihl* i sin artikel resultaterne fra flere analyser, som alle viser, at der ikke kun på samfundsplan, men også på individuelt niveau er store fordele forbundet med at tage en uddannelse. De positive effekter gælder både erhvervsuddannelser og videregående uddannelser – og uanset hvilken specifik uddannelse man tager. Erhvervsuddannelserne giver endda økonomisk overskud for samfundet allerede på tidspunktet, hvor de unge afslutter uddannelsen. Forfatteren viser, at det vil give et godt afkast for det danske samfund at investere i at sikre en uddannelse til den restgruppe af unge, som ikke afslutter en kompetencegivende uddannelse efter folkeskolen.

Endelig indeholder nummeret en artikel uden for temaet: Byfornyelse kan medføre drastiske ændringer i beboersammensætningen, hvor områdets svage beboere tvinges ud, hvilket *Indre Vesterbro* er et godt eksempel på. *Mark Esben Martino* og *Rikke Skovgaard Christensen* undersøger den næsten afsluttede byfornyelse af Svømmehalskvarteret på Frederiksberg. De socioøkonomiske forskelle mellem kvarteret og kommunen som helhed er blevet mindre efter indsatsen, men alt tyder på, at ændringerne er meget mere moderate end på *Indre Vesterbro* og at langt færre beboere er blevet tvunget ud.

Rigtig god læselyst!

# Danmark i det uddannelsespolitiske kapløb

I denne artikel præsenteres indledende uddannelses betydning for den enkelte og samfundet, dernæst analyseres uddannelsesniveaets udvikling, og endelig karakteriseres de danske videregående uddannelser i et internationalt perspektiv.



## JENS STORM

Cand.scient.pol. og  
master i anvendt statistik,  
Uddannelsesministeriet\*



## MARIA SVANEBOG

Cand. scient. pol.,  
Uddannelsesministeriet\*

Et øget uddannelsesniveau er, og har været, en ambition for mange. Det gælder i ganske mange af verdens vækstøkonomier, men det gælder også i den vestlige verden. »Education, Education, Education« var f.eks. et af de slogan, som den tidligere britiske premierminister Tony Blair anvendte, når han skulle pege på løsningerne på det britiske samfunds problemer. Både den nuværende og den tidligere danske regering har også fokuseret meget på uddannelse. Således har begge sat kvantitative uddannelsespolitiske målsætninger. Den tidligere regerings målsætning var, at halvdelen af 2015-ungdomsårgangen skulle fuldføre en videregående uddannelse. Den nuværende regering har som mål, at 60 procent af 2020-ungdomsårgangen skal fuldføre en videregående uddannelse, heraf mindst 25 procent en kandidatuddannelse. Begge har som mål, at næsten alle (95 pct.) af 2015-ungdomsårgangen skal fuldføre en ungdomsudannelse.

Artiklen indledes med en diskussion af effekten af uddannelse for den enkelte og samfundet. Herefter beskriver vi uddannelsesniveaet i Danmark, dels over tid, dels i forhold til andre lande, og vi belyser, hvor »frit« uddannelsesvalget reelt er i Danmark, altså hvilken rolle den sociale arv spiller. Afslutningsvis spejles det danske videregående uddannelsessystem i forhold til uddannelsessystemerne i de øvrige OECD-lande. Vi ser her, at Danmark bruger (relativt) mange penge på videregående uddannelse, men til gengæld får vi et videregående

uddannelsessystem, der er i verdensliten mht. at sikre, at de studerende fuldfører en videregående uddannelse, givet at de har påbegyndt en sådan. En del af omkostningen ved »gennemførelsessuccesen« er dog, at de nyuddannede er relativt gamle.

### Effekten af uddannelse, for den enkelte og samfundet

Hvis vi i første omgang opholder os ved effekten af uddannelse for den person, der uddanner sig, vil de fleste økonomer tænke i humankapital, sådan at forstå, at når et stigende uddannelsesniveau korrelerer med en stigende løn, så er forklaringen, at uddannelse tilfører den enkelte kompetencer, der resulterer i en øget produktivitet og dermed i en højere løn. Der er i imidlertid også en skole af økonomer, der ikke tror på, at uddannelse ændrer den enkeltes produktivitet. Her er argumentet i stedet, at information om uddannelsesniveau kan hjælpe arbejdsgivere med at vælge de mest højproduktive medarbejdere, da en persons evne til at gennemføre en videregående uddannelse er et signal om, at der er tale om en kvalificeret og arbejdsom person.

I forhold til afkast af uddannelse sondres normalt mellem det *privat*økonomiske og det *samfunds*økonomiske afkast. De privatøkonomiske afkastberegninger tager alene højde for den enkeltes omkostninger og gevinster ved uddannelse, mens de samfundsøkonomiske afkastberegninger ser på omkostninger og gevinster for samfundet. Afkastberegningerne viser gene-

\* Forfatterne er begge ansat i Uddannelsesministeriet: Holdninger og synspunkter udtrykt i artiklen står dog alene for forfatternes regning. Forfatterne vil gerne takke Ken Thomassen, Kristine Flagstad, Michael Moos-Bjerre og Jesper Risom for kommentarer i processen.

relt, at der er et positivt afkast af videregående uddannelse. Beregningerne viser dog også, at der er betydelige forskelle på afkastet for forskellige uddannelser/uddannelsesgrupper (f.eks. Det Økonomiske Råd 2003). Da der ikke nødvendigvis er samme forskelle i samfundets omkostninger ved de forskellige uddannelser/uddannelsesgrupper, bliver spørgsmålet omkring uddannelsesvalget, og hvordan dette evt. kan påvirkes, centralt.

I forhold til fastlæggelse af det optimale uddannelsesniveau i et samfund har det stor betydning, om de sidst uddannede har lige så høj kvalitet (eller sagt på en anden måde, får lige så meget ud af den gennemførte undervisning i form af forøget humankapital) som de første, man uddannede, eller om der er tale om en faldende marginalnytte af et stadig øget uddannelsesniveau på grund af, at de studerendes forudsætninger bliver stadig svagere. Finansministeriet finder evidens for et aftagende afkast af uddannelse og får derfor en mindre positiv samfundsøkonomisk holdbarhedseffekt af øget uddannelsesniveau end f.eks. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, der regner med et konstant afkast af uddannelse, målt i forhold til stigning i beskæftigelsesfrekvensen, når uddannelsesniveaet øges (FM 2011 s. 239-256, AE 2009, 2010 og 2011).

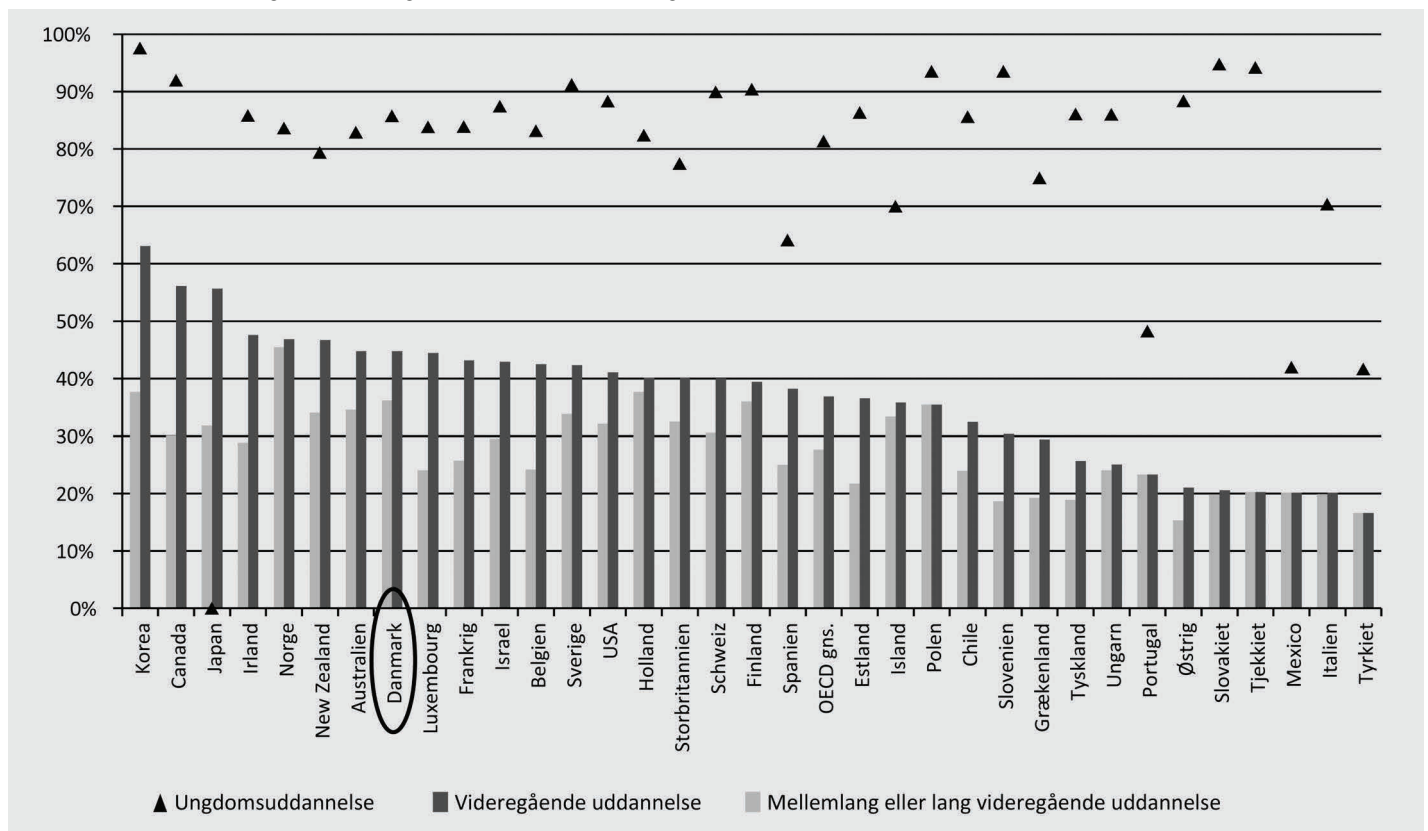
For et konstant uddannelsesniveau er det samfundsøkonomisk interessant at forholde sig til, hvordan uddannelsessystemet fungerer. Således beregnede DREAM for Arbejdsmarkedskom-

missionen de samfundsøkonomiske effekter af to scenarier. For det første effekten af, at kompetencegivende uddannelser i gennemsnit gennemførtes ét år hurtigere. For det andet effekten af, at starten på kompetencegivende uddannelser fremskyndes med ét år.

DREAM konkluderende vedr. scenarie 1, at det på langt sigt ville indebære, at ca. 50.000 færre personer årligt ville være studerende, og at dette ville føre til en permanent årlig forbedring af holdbarheden af de offentlige finanser på 5,2 mia. 2009-kroner (0,29 pct. af BNP). DREAM konkluderede vedr. scenarie 2, at dette ikke ville påvirke antallet af studerende, men at den hurtigere studiestart alligevel vil have betydelige samfundsøkonomiske effekter, da det estimeres at føre til en permanent årlig forbedring af holdbarheden på 4,1 mia. 2009-kroner (0,23 pct. af BNP) (Arbejdsmarkedskommissionen 2009 s. 231 ff.)

På makroøkonomisk niveau finder Temple (2000) en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og økonomisk vækst i 21 OECD-lande og anslår det langsigtede samfundsøkonomiske afkast på produktionen af at øge det gennemsnitlige uddannelsesniveau med ét år til at være ca. 6 procent. Beregninger alene på danske data understøtter denne sammenhæng, således kan mindst 15 procent af væksten i den danske produktion i perioden 1980 til 1998 henføres til, at virksomhederne

FIGUR 1 Andel af 25-34 årige med videregående uddannelse eller ungdomsuddannelse blandt OECD-landene, 2009



Kilde: Education at a Glance, 2011, Table A1.2a og A1.3a

i stigende grad efterspurgt og ansatte højtuddannede medarbejdere (Fosgerau, Jensen og Sørensen 2000 og Jensen og Fosgerau 2002).

### International uddannelsesstatistik

Internationale data om uddannelse blev først tilstrækkeligt standardiseret i 1990'erne via samarbejde i OECD. OECD udarbejder hvert år statistik og analyser på uddannelsesområdet for alle OECD-landene, som udgives i publikationen »Education at a Glance«. Seneste publikation udkom i 2011 med data fra 2009.

Publikationen indeholder en lang række kvantitative indikatorer, som tilstræber sammenlignelighed OECD-landene imellem. Den er derfor velegnet til at illustrere Danmarks uddannelsesmæssige placering i en international sammenhæng. Man skal dog være varsom, når man sammenligner international statistik, fordi hensynet til den internationale sammenlignelighed betyder, at en række nationale opdelinger ikke kan genfindes i den internationale uddannelsesstatistik.

Danske eksempler på dette forhold er, at erhvervsakademiuddannelserne ikke findes så mange andre steder i verden, og at sondringen mellem professionsbachelor og (universitets) bachelorer heller ikke tillægges stor vægt i international statistik, da disse uddannelser i mange andre lande gennemføres på de samme uddannelsesinstitutioner (universiteterne). Denne artikel vil fokusere på de videregående uddannelser forstået som de uddannelser, der i Danmark kaldes (professions) bachelordannelser og kandidatuddannelser, og i den internationale uddannelsesklassifikation (forspalte) kaldes ISCED 5A uddannelser.

Der arbejdes løbende på at forbedre den internationale uddannelsesstatistik i regi af FN (Unesco), OECD og EU (Eurostat). Et meget væsentligt skridt tages her ved implementeringen af en ny international uddannelsesklassifikation (forspalte) ISCED 2011. I forhold til international sammenligning af det danske uddannelsessystem vil ISCED 2011 betyde et fremskridt på en række punkter. Væsentligt er f.eks., at sondringen mellem bachelordannelser og kandidatuddannelser bliver meget mere klar, og det samme gør definitionen af ph.d.-niveauet. Begge dele forventes at forbedre Danmarks placering i sammenligning med de andre lande, fordi hovedparten af de danske bachelorer fortsætter på kandidatniveau, og fordi de danske ph.d'er alle har gennemført en »reel« forskeruddannelse, og ikke blot en mindre overbygning på kandidatuddannelsen.

### Danmarks uddannelsesniveau i internationalt perspektiv

I forhold til 95 pct.-målsætningen kan det i figur 1 konstateres, at Danmark, hvor 86 pct. af de 25-34 årige har fuldført en ungdomsuddannelse, ligger over OECD-gennemsnittet på 81 pct., men langt fra i toppen blandt OECD-landene, hvor 10 lande ligger højere end Danmark. Heraf bør Korea (98 pct.) og Slovakiet (95 pct.) fremhæves, da de begge har mere end 95 pct. af de 25-34 årige, der har fuldført en ungdomsuddannelse.

I forhold til 60/25 pct. målsætningen har Danmark med 45 procent en høj andel af unge (25-34 årige), der har fuldført en videregående uddannelse. Danmark ligger på en delt 7.-plads sammen med Australien. Gennemsnittet i OECD er 37 pct. Alene Korea (63 pct.) opfylder allerede den nuværende regerings 60 pct. målsætning, som gælder for 2020 ungdomsårgangen. Men også Canada, (56 pct.), Japan (56 pct.), Irland (48 pct.), Norge (47 pct.) og New Zealand (47 pct.) har høje andele af de 25-34 årige, der har fuldført en videregående uddannelse. Jf. afsnittet om den internationale uddannelsesstatistik tillader den aktuelle statistik ikke at se på 25 pct. målsætningen.

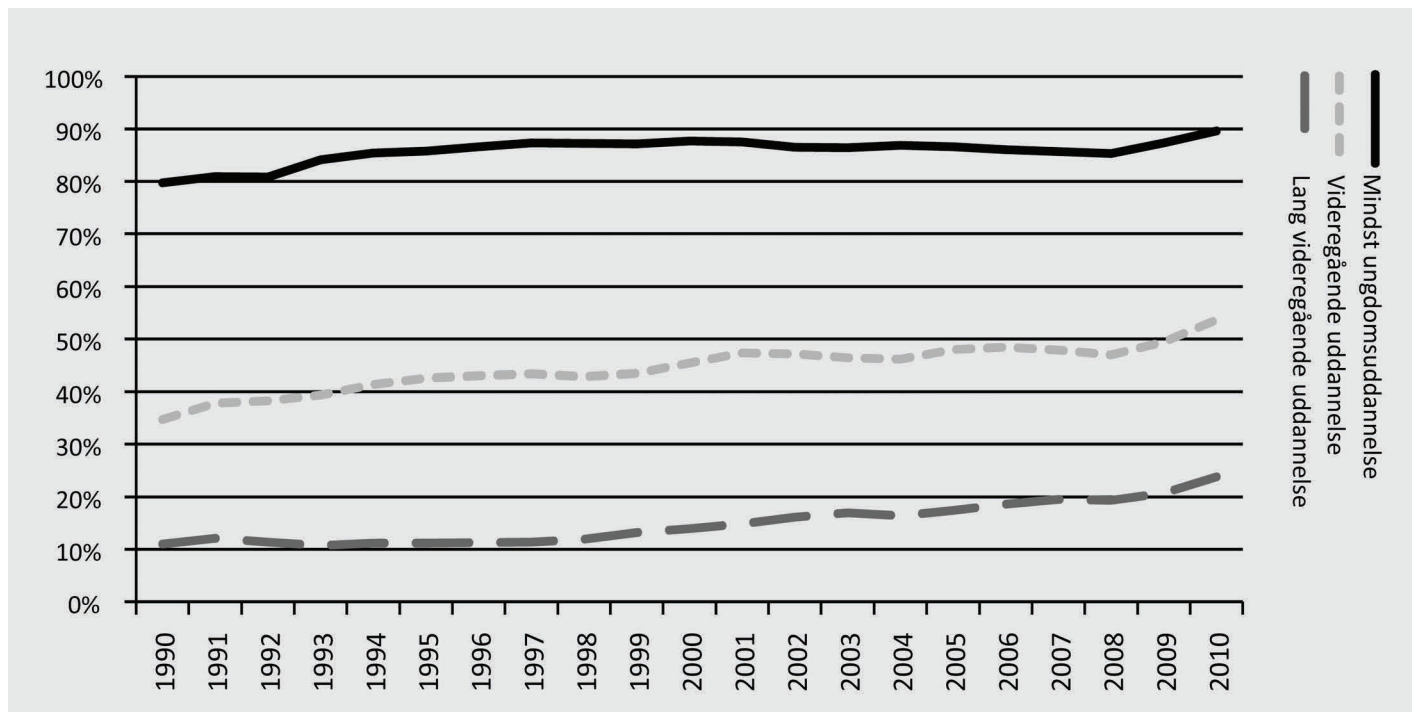
OECD-statistikken ovenfor undervurderer sandsynligvis det endelige uddannelsesniveau for de 25-34 årige danskere. Dette skyldes, jf. afsnittet om den internationale uddannelsesstatistik, at opgørelsen ikke kan tage højde for, at mange danskere fortsætter på kandidatniveau, og at de danske unge bliver senere færdige end unge i mange andre lande, jf. afsnittet om dimittendalder. Endeligt skal det nævnes, at ovenstående opgørelser over de 25-34 åriges uddannelsesniveau er baseret på surveys (Labour Force Survey – LFS). Sammenlignes andelen med opnået videregående uddannelse baseret på LFS med registeroplysningerne fra Danmarks Statistik, ligger LFS-andelen med en videregående uddannelse op imod 10 pct. højere. Forklaringen er dels, at de registerbaserede oplysninger ikke er så opdaterede som LFS, men også at LFS kan inkludere f.eks. uddannelse gennemført i udlandet.

### Vurderingen af regeringens uddannelsesmålsætninger – Profilmodellen

I forhold til vurderingen af regeringens uddannelsesmålsætninger skal det præciseres, at de ikke vurderes ved at se på det faktisk opnåede uddannelsesniveau for f.eks. de 25-34 årige. I stedet anvendes resultaterne fra den såkaldte profilmodel. Profilmodelen er en prognosemodel, der med udgangspunkt i alle bevægelserne i uddannelsessystemet et givet år beregner det forventede uddannelsesniveau for en 9.-kl.-årgang efter endt uddannelseskariere (efter 25 år, dvs. når 9.-kl.-eleverne er ca. 40 år).

Der er tale om en prognosemodel, der estimerer det forventede endelige uddannelsesniveau, givet at uddannelsessystemet i resten af denne 9. classes uddannelseskariere vil blive ved med at fungere på samme måde, som det gjorde i beregningsåret. Konkret antages f.eks., at de kønsbetingede sandsynligheder for at påbegynde en bachelordannelse på universitetet, givet at eleven har fuldført gymnasiet for et år siden, fastholdes de samme de næste 25 år.

Umiddelbart kan dette måske virke helt urimeligt. Man bør bare overveje, hvad alternativet er. Hvis man vurderede bevægelsen mod regeringsmålsætningerne baseret på f.eks. faktisk realiseret uddannelse alene, f.eks. andelen af de 25-34 årige, der har fuldført en uddannelse, ville der gå rigtig mange år, før man ville være i stand til at vurdere effekten af f.eks. en gymnasireform, fordi man ville skulle vente på, at nye studenter efter den nye reform gennemløb resten af deres uddannelseskariere.

**FIGUR 2** Andel af ungdomsårgang der forventes at fuldføre en uddannelse, 1990-2010

Kilde: Ministeriet for Børn og Undervisning, profilmodellen

ere. Informationen om effekten af sådanne reformer fås meget hurtigere og bedre via en model estimation a la profilmodellen. Profilmodellen er internationalt unik og kan beregnes, fordi Danmark og de øvrige nordiske lande – i modsætning til stort set alle andre lande – har forløbsdata omkring den enkelte persons uddannelseskærligere af meget høj kvalitet.

De aktuelle profilmodelberegninger viser vækst i forhold til uddannelsesmålsætningerne, sådan at ca. 90 pct. af 2010-ungdomsårgangen i Danmark forventes at fuldføre mindst en ungdomsuddannelse, og ca. 54 pct. af 2010-ungdomsårgangen forventes at fuldføre en videregående uddannelse, heraf 24 pct. en lang videregående uddannelse (MBU 2012), jf. figur 2.

### Vækst i det danske uddannelsesniveau – også fremadrettet?

De videregående uddannelser i Danmark havde i 2011 med et optag på 59.600 personer det højeste optag nogensinde, jf. figur 3. Dette understøtter alt andet lige en forventet fremadrettet vækst i de kommende profilmodel estimer for det forventede uddannelsesniveau.

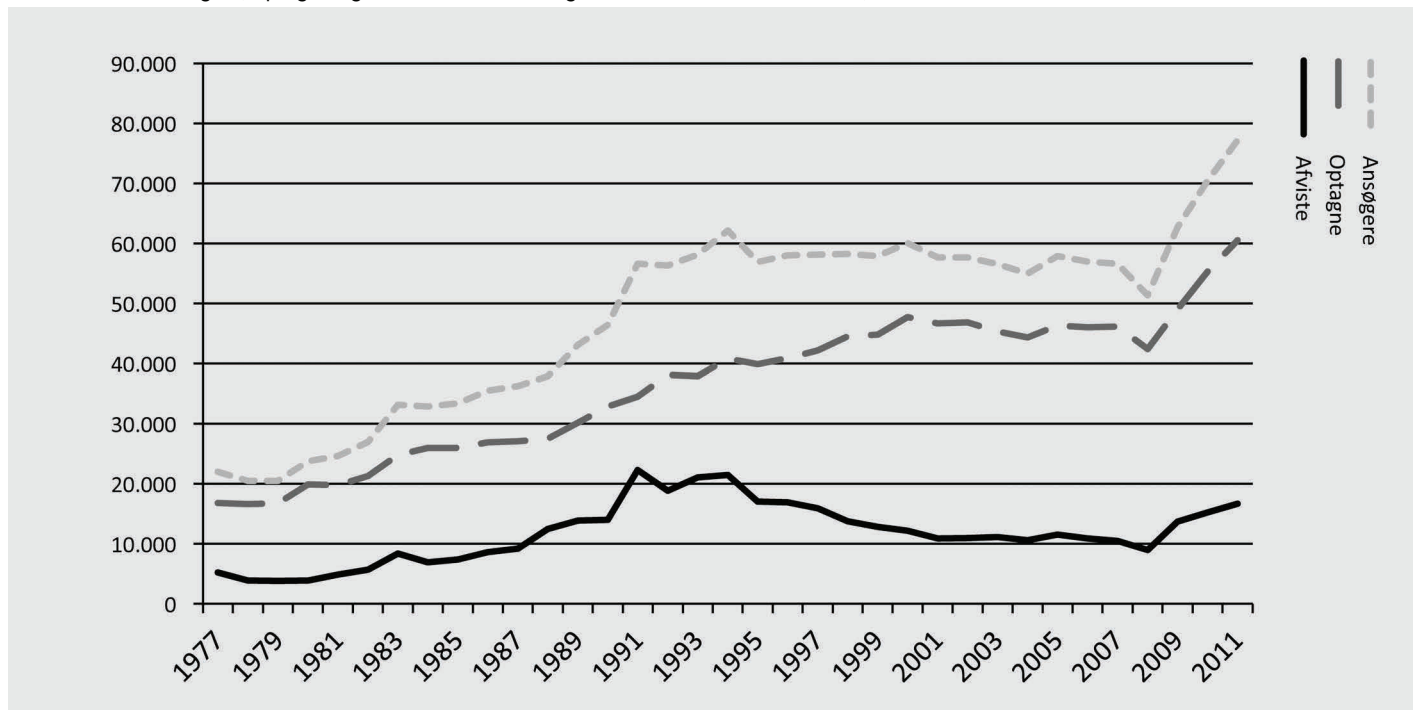
Set i et længere tidsperspektiv var uddannelse efter grundskolen i Danmark i lang tid et privilegium forbeholdt de få. Først i 1960'erne ændrede dette billede sig for alvor, og i løbet af de næste 50 år frem til i dag er uddannelsesniveaulet vokset med hastig fart (Undervisningsministeriet 1998).

Ser man på udviklingen i uddannelsesniveaulet internationalt, tegner der sig blandt OECD-landene overordnet set det

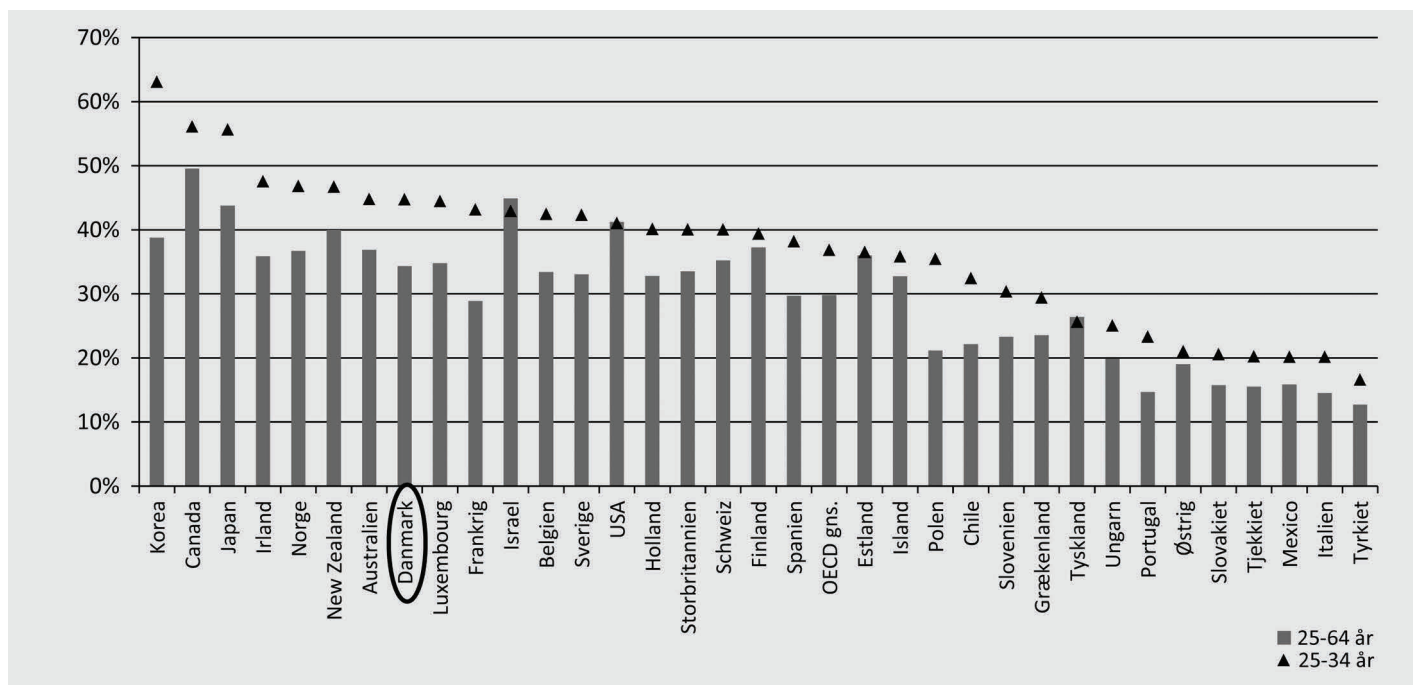
samme billede som i Danmark, hvor uddannelsesniveaulet i løbet af de sidste 50-60 år har ændret sig markant. Mange OECD-lande har således i dag et forholdsvis højt uddannelsesniveau, og størstedelen af befolkningen i OECD-landene fuldfører nu en ungdomsuddannelse, mens en ud af tre unge har en videregående uddannelse – i enkelte lande er tallet hver anden. I gennemsnit er andelen af befolkningen i OECD med mindst en ungdomsuddannelse vokset fra 45 pct. til 81 pct. i løbet af de sidste 50 år, og andelen med en videregående uddannelse er steget fra 13 pct. til 37 pct. (OECD 2011).

Der er stor variation blandt de forskellige lande på, hvor hurtigt og hvornår uddannelsesniveaulet har ændret sig. Ser man f.eks. på vækst i andelen af befolkningen, som har fuldført en ungdomsuddannelse, har USA i udgangspunktet haft en relativt høj andel og derfor ikke haft nogen bemærkelsesværdigt kraftig udvikling, hvorimod f.eks. Finland og Korea har haft en udvikling, hvor et mindretal af unge i 1960'erne fuldførte en ungdomsuddannelse til i dag, hvor stort set alle gør. Således har 90 pct. af de unge i Finland i dag fuldført mindst en ungdomsuddannelse, mens stort set alle (98 pct.) af de unge i Korea har fuldført mindst en ungdomsuddannelse. Ser man på videregående uddannelser, har Japan og Korea haft en eksplosiv vækst. Korea har bevæget sig fra at ligge som nr. 21 til at være på førstepladsen med 63 pct. (OECD 2011, s. 13-14).

De internationale data giver via en sammenligning af uddannelsesniveaulet for de 25-34 årige og befolkningen som sådan (25-64 år) en mulighed for at vurdere udviklingen i landenes uddannelsesniveau.

**FIGUR 3** Antal ansøgere, optagne og afviste ved de videregående uddannelser i Danmark, 1977-2011

Kilde: Den Koordinerede Tilmelding

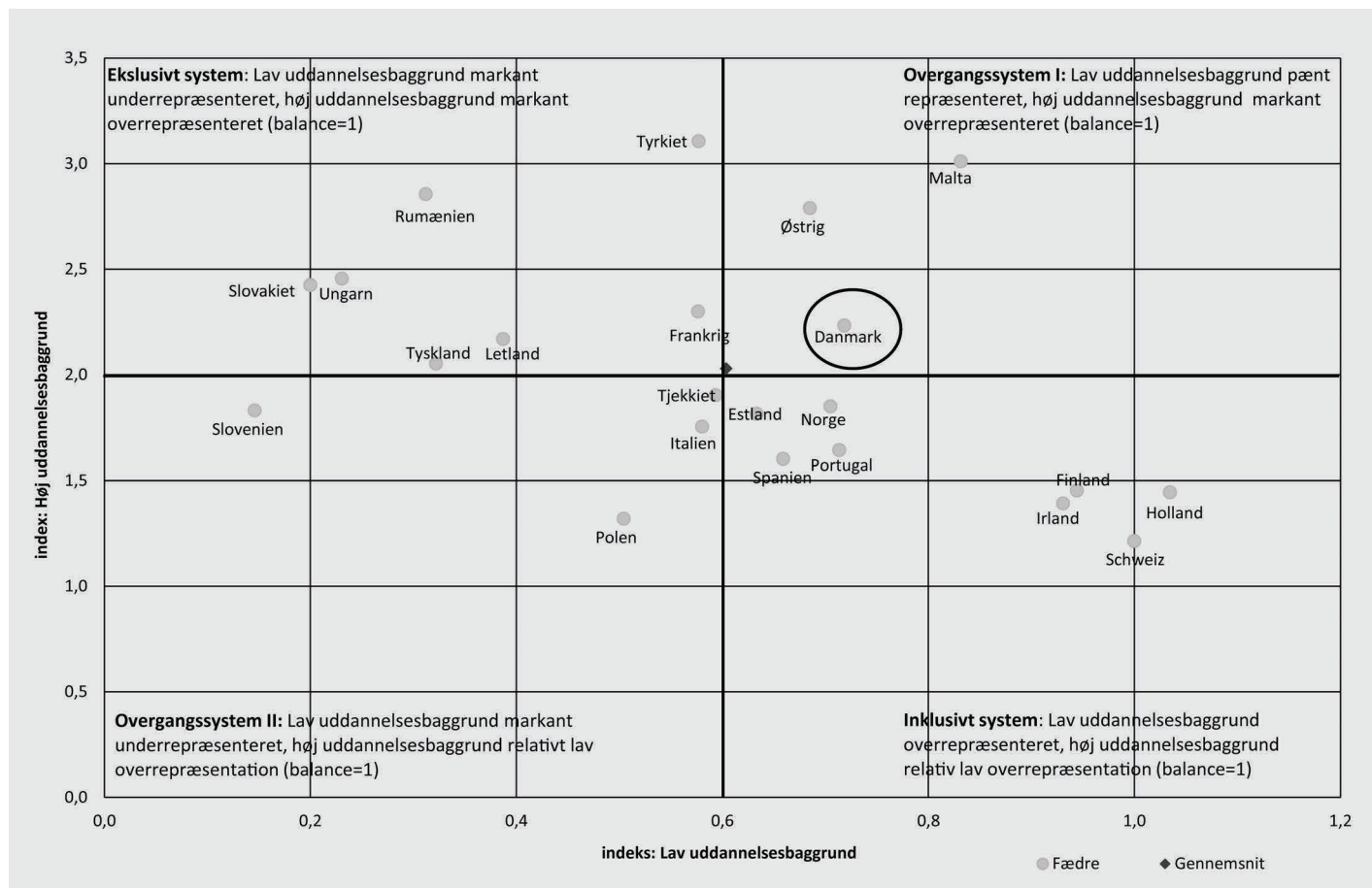
**FIGUR 4** Andel af befolkning med videregående uddannelse i OECD, fordelt på aldersgruppe (25-34 årige samt 25-64 årige) (2009)

Kilde: Education at a Glance, 2011, Table A1.3a

Det fremgår af figur 4, at 7 pct. flere af de unge (de 25-34 årige) i OECD har en videregående uddannelse i sammenligning med OECD-befolkningerne som sådan (de 25-64 årige). Også i Danmark er der vækst i uddannelsesniveaet, her er forskellen på 11 pct. Bortset fra Israel, hvor uddannelsesniveaet falder,

og USA og Tyskland, hvor uddannelsesniveaet står i stampe, stiger uddannelsesniveaet i alle lande. I seks lande Korea (+24 pct.), Frankrig og Polen (begge +14 pct.), Irland (+12 pct.), Chile (+11 pct.) og Norge (+10 pct.) er væksten i uddannelsesniveaet endnu højere end i Danmark.

**FIGUR 5** Typologi for højere uddannelsessystemers korrespondens med befolkningen baseret på uddannelsesniveaue for hhv. faderen til den studerende og uddannelsesniveaue i befolkningen (2009/2010)



Kilde: Kilde:EUROSTUDENT IV, Subtopic C.3 og national statistik/Labour Force Survey. Updateret version pr. 12/1 2012

Anm: Indeksværdi = 1 betyder, at andelen af højuddannede i forældregenerationen svarer til andelen af studerende med højtuddannede forældre.

Da det forventes, at fremtidens arbejdsmarked bliver hastigt omskiftende og vil stille øgede krav til fleksibilitet, fortsat opkvalificering og omskoling, bliver begreber som livslang læring afgørende. Det er formodentlig derfor hensigtsmæssigt, at tænke uddannelsesniveaue bredere end en kvalifikation, man opnår én gang i livet. De internationale indikatorer, som benyttes i f.eks. OECD, fokuserer da også i stigende grad på livslang læring og landenes evne til løbende at opkvalificere befolkningen.

### Hvor frit er uddannelsesvalget i Danmark?

I forhold til den enkeltes uddannelsesvalg er der meget, der tyder på, at flere forhold end det økonomiske afkast af uddannelse skal inddrages for at forstå uddannelsesvalget. Mere sociologisk baserede forklaringer, f.eks. reproduktionsteorier har også forklaringskraft (FIVU 2009 – bilag 2).

I det danske system påvirkes den forventede uddannelseskarrriere endvidere af, at størrelsen af det gymnasiale gennemsnit korrelerer med den sociale baggrund, sådan at børn af forældre med videregående uddannelser typisk opnår højere gymnasialt gennemsnit end børn af forældre uden videregående uddan-

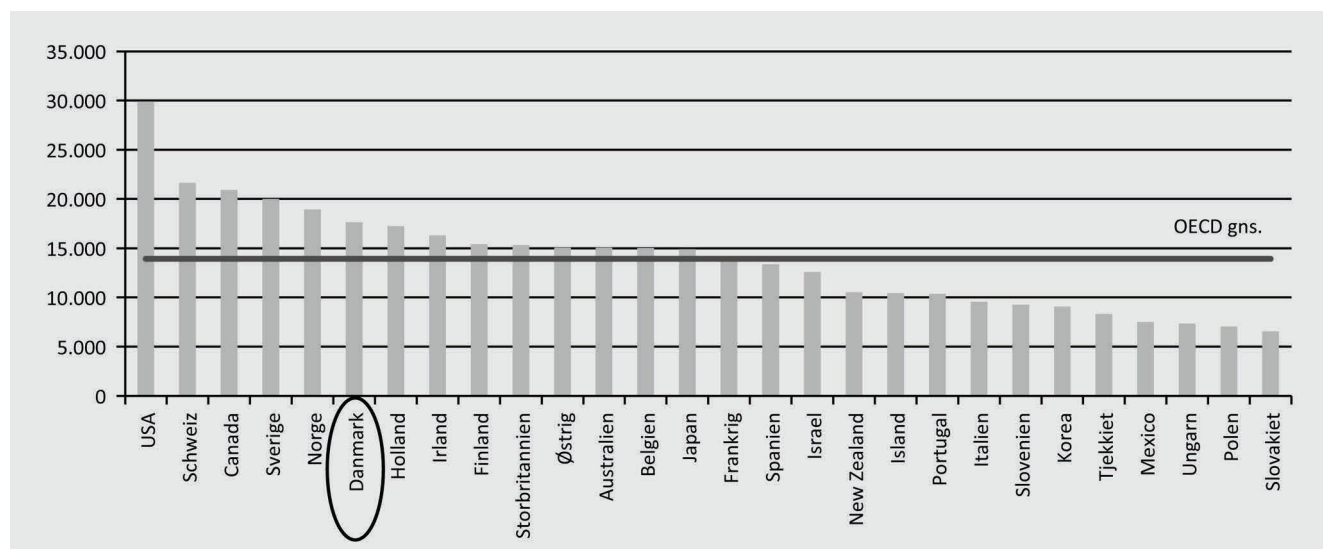
nelse, og dermed står disse børn længere fremme i køen i forhold til fordelingen af pladserne på de mest attraktive uddannelser (FIVU 2009 – bilag 4).

En analyse af 1970-årgangens uddannelseskarrriere viste bl.a., at blandt studenter/hf'ere med et gennemsnit på 7,5 eller mere (13-skala), påbegyndte 56 procent af børnene af ikke-akademiske forældre en universitetsuddannelse, mens det samme var tilfældet for 80 procent af akademikerbørnene. Forskellen i pct. er ca. halveret blandt studenter/hf'ere, der havde et gennemsnit på 9,0 eller mere (81/94 pct.). Det fremgik også, at blandt studenter/hf'ere med et gennemsnit på 7,5 eller mere (13-skala) fuldførte 40 procent af børnene af ikke-akademiske forældre en universitetsuddannelse, mens det samme gjaldt for 63 procent af akademikerbørnene. Forskellene var lidt mindre blandt studenter/hf'ere med et gennemsnit på 9,0 eller mere (64/81 pct.).

I forhold til det danske uddannelsessystems evne til at bryde den negative sociale arv ser det ud til, at SU-systemet har en gavnlige effekt. Således finder Arndt (2010) i en analyse af 1988-SU-reformen, der øgede SU-støttebeløbet og SU-



**FIGUR 6** Årlige offentlige og private udgifter til videregående uddannelsesinstitutioner pr. studerende i købekraftskorrigerede US dollar (eksklusiv SU inkl. udgifter til forskning), (2008)



Kilde: OECD Education at a Glance, 2011, Table B1.1a

lånemulighederne betydeligt, specielt for studerende over 21 år, at disse ændringer halverer frafaldet blandt studerende fra ikke-akademiske hjem, mens frafaldet blandt studerende, der har forældre med en videregående uddannelse, ikke påvirkes.

En indikation på, hvor Danmark ligger i forhold til at bryde den negative sociale arv, kan fås gennem Euro-studentundersøgelsen, der er en transeuropæisk survey, hvor en række forhold for studerende på mellemlange og lange videregående uddannelser undersøges.

Det fremgår ovenfor, se figur 5, at de mest socialt inklusive lande er Schweiz, Holland, Irland og Finland. Danmark ligger pænt til i forhold til den socialt inklusive gruppe af lande forstået på den måde, at vi er blandt de lande, hvor de lavtuddannede er relativt pænt inkluderet blandt studentermassen på de videregående uddannelser. Når Danmark ikke regnes som et inklusivt system, skyldes det, at de højtuddannedes børn er relativt overrepræsenteret blandt de studerende på de danske videregående uddannelser.

#### Er det danske videregående uddannelsessystem dyrt?

Det er ganske vanskeligt at lave sammenligninger af, hvor mange penge der bruges på uddannelse i de forskellige lande, og når man laver sammenligningerne, vil resultatet afhænge af, hvilke mål der vælges. I den efterfølgende diskussion tages udgangspunkt i de data, der indsamles og formidles af OECD i Education at a Glance. Desværre har OECD ikke det »perfekte« mål for, hvor mange penge der bruges på videregående uddannelse i de enkelte lande. Det, der kommer tættest på, er en købekraftskorrigeret opgørelse af, hvor mange penge den private og den offentlige sektor tilsammen bruger pr. studerende på videregående niveau. Desværre inkluderer denne opgørelse de penge, der bruges på forskning, mens opgørelsen ikke tager

højde for de penge, der bruges på indkomstoverførsler, f.eks. SU.

De videregående uddannelsesinstitutioner i Danmark brugte i 2009 17.634 USD om året pr. studerende, se figur 6. Danmark ligger på en sjetteplads blandt OECD-landene – på niveau med Sverige og Norge – og væsentligt over OECD-gennemsnittet på 13.904 USD om året pr. studerende. I modsætning til Danmark udgør den private finansiering af uddannelse i mange OECD-lande en væsentlig post. Ser man således alene på de offentlige udgifter til videregående uddannelsesinstitutioner pr. studerende, er Danmark med 16.460 USD pr. studerende blandt de fire lande i OECD, som har de højeste offentlige udgifter til videregående uddannelse – sammen med Schweiz, Norge og Sverige (FIVU 2011).

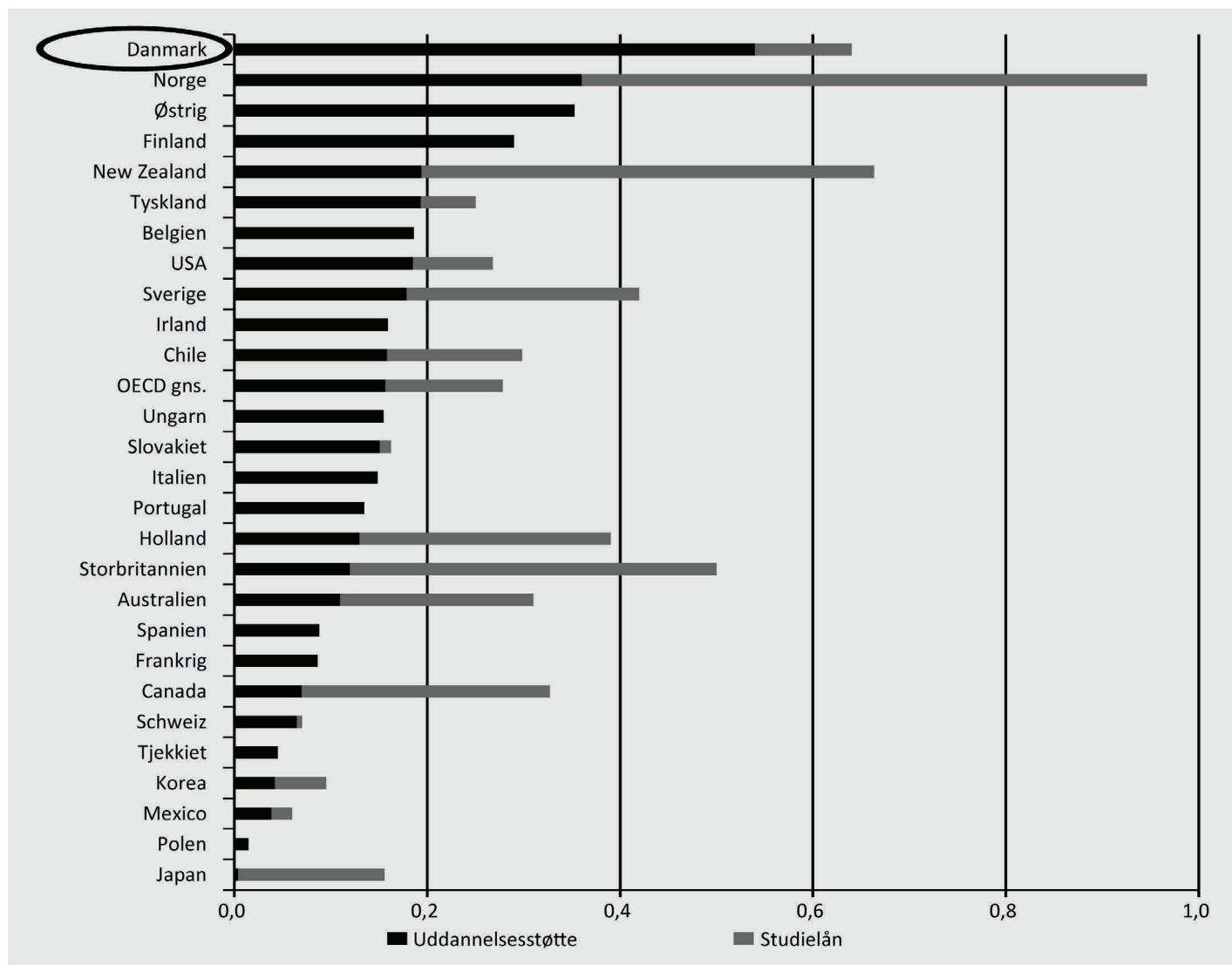
Som nævnt ovenfor inkluderer ovenstående ikke indkomstoverførsler, f.eks. SU. Ser vi på, hvor meget rene indkomstoverførsler fylder, så er Danmark det OECD-land, der har det højeste forbrug. Norge har godt nok endnu højere indkomstoverførsler end Danmark, men en betydelig større andel er lån, se figur 7.

#### Frafald

Som det fremgår ovenfor, er det danske videregående uddannelsessystem dyrt, dog uden at være i den absolutte internationale topklasse. Det er det danske uddannelsessystem til gengæld, når det kommer til at sikre, at studerende, der påbegynder en videregående uddannelse, også senere fuldfører en sådan.

I Danmark er andelen af personer, der fuldfører en mellemlang eller lang videregående uddannelse, givet at de påbegynder en sådan, 82 pct., se figur 8. Danmark ligger dermed sammen med tre andre OECD-lande helt i top i forhold til gennemfør-

FIGUR 7 Uddannelsesstøtte og studielån, pct. af BNP (2008)



Kilde: OECD Education at a Glance, 2011, Table B5.3, og egne beregninger

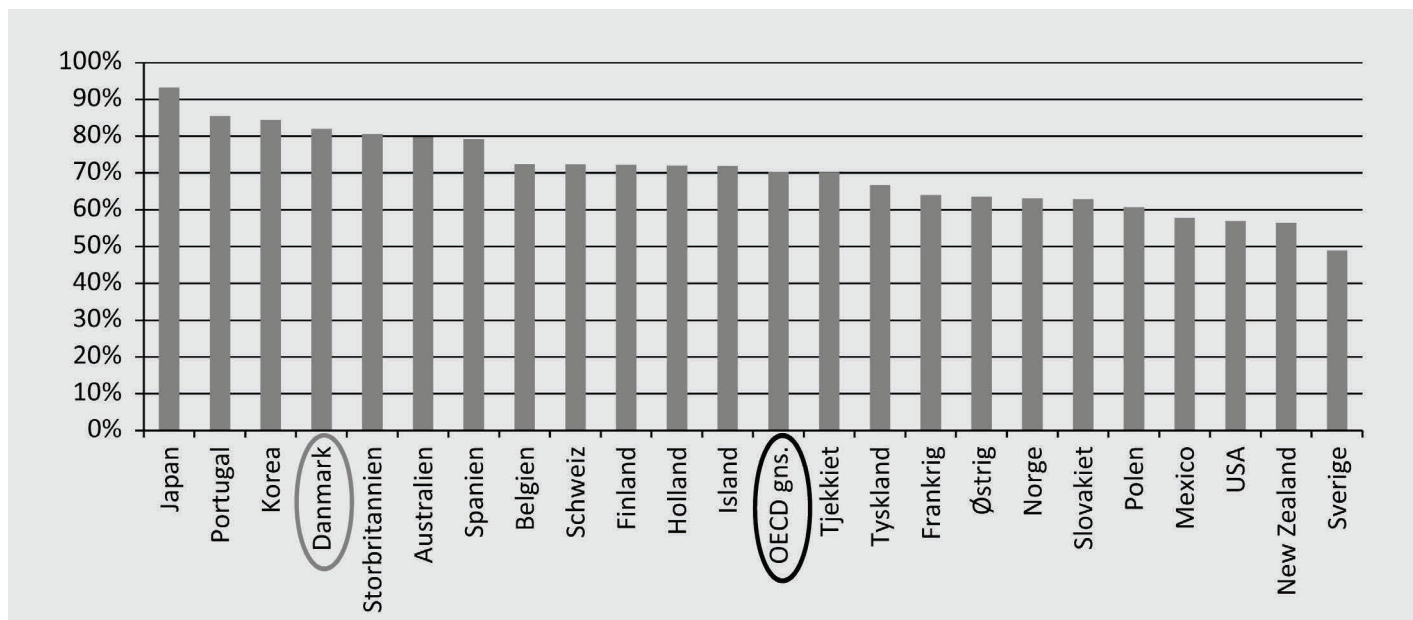
sel. Danmark ligger også betydeligt højere end Norge (63 pct.) og Sverige (49 pct.). Årsagen til, at Sverige ligger så lavt, er dog formodentligt at der i Sverige er mange deltidsstuderende, som tager et enkelt kursus, og derved tæller som nyoptagne, der er faldet fra, selvom de egentlig ikke har haft til hensigt at fuldføre en hel uddannelse.

Selvom succesraten samlet set er høj i forhold til at få en videregående uddannelse, givet at man påbegynder en sådan, er det danske uddannelsessystems funktionsmåde på dette område ikke nødvendigvis uproblematisk. Således er der en del studieskift med medfølgende studietidsforlængelse i det danske videregående uddannelsessystem. Den tidligere nævnte profilmodelberegning sammenligner også det kortest mulige tidsforbrug frem mod første kompetencegivende uddannelse med det faktisk realiserede tidsforbrug. Det forventede gennemsnitlige mertidsforbrug opdeles, jf. figur 9, i mertidsforbrug sva. 10. klasse, dobbelt ungdomsuddannelse, f.eks. gymnasial uddan-

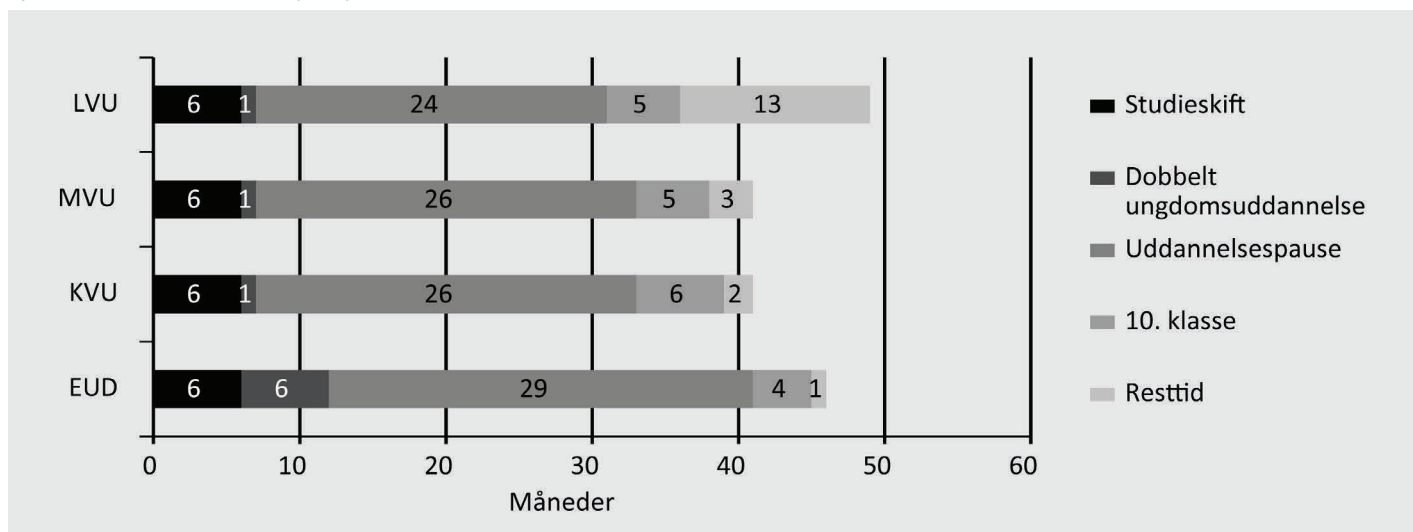
nelse og efterfølgende erhvervsuddannelse, uddannelsespause, f.eks. sabbat mellem gymnasial uddannelse og videregående uddannelse, studieskift og resttid, som dækker resterende mertidsforbrug (primært studietid udover normeret studielængde).

Det fremgår af figur 9, at mertidsforbruget er ganske højt på alle uddannelsestyperne i Danmark. Der er dog enkelte forskelle mellem de forskellige uddannelsesniveauer, der er værd at bide mærke i. Således er den tid, der medgår til dobbelt ungdomsuddannelse, markant højere hos dem, der ender med en erhvervsuddannelse. På de lange videregående uddannelser er udfordringen særligt resttid, dvs. studietidsforlængelse.

Ovenstående fremstilling lægger for nogle måske op til, at mertidsforbruget bør være nul. Det er givet både en urealistisk og uhensigtsmæssig forventning. Der vil altid være nogle omvalg, der er velbegrundede, og nogle studietidsforsinkelser, der er velbegrundede.

**FIGUR 8** Fuldførelsesprocent på mellemlange og lange videregående uddannelser i OECD-landene (2008)

Kilde: Education at a Glance, 2010, Table A4.1

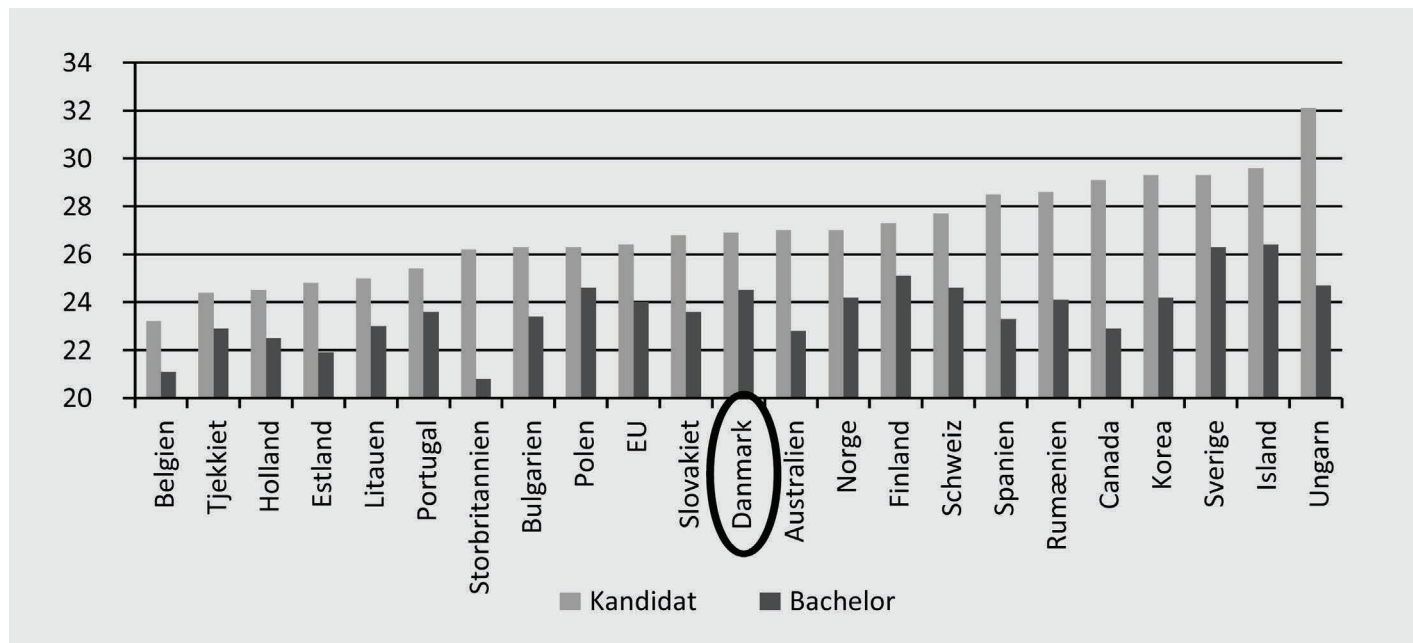
**FIGUR 9** Forventet gennemsnitligt mertidsforbrug fra afsluttet 9. klasse til første erhvervskompetencegivende uddannelse fordelt på forventet opnået uddannelse, måneder (2010)

Kilde: Ministeriet for Børn og Undervisning, profilmodellen

Note: LVU: Lang videregående uddannelse, MVU: Mellemlang videregående uddannelse, KVV: Kort videregående uddannelse, EUD: Erhvervsuddannelse.

Hvor svært det er at ændre afgørende på disse centrale variable, kan illustreres af, at sandsynligheden for at fuldføre en videregående uddannelse, givet at man påbegynder den, ikke er steget med mere end 2,6 pct. fra 1990 til 2010 (MBU 2011), samt at studietiden for at tage et samlet universitetsforløb (bachelor + kandidatuddannelse) alene er faldet med 0,2 år fra 2001 til 2010. På et punkt er der dog sket ganske meget de seneste år. Således er der i dag betydeligt flere, der påbegynder

deres videregående uddannelse lige efter ungdomsuddannelsen, eller meget hurtigt herefter. Tydeligst illustreret på universiteterne, hvor andelen af dem, der blev tilbudt optag med en adgangsgivende eksamen, der er tre år eller mere, er faldet fra 34 pct. i 2001 til 19 pct. i 2011. Tilsvarende er andelen, der påbegynder universitetsuddannelse lige efter den adgangsgivende eksamen, steget fra 16 pct. til 23 pct. (FIVU 2011).

**FIGUR 9** Medianalder ved fuldførelse af (professions)bacheloruddannelse, og kandidatuddannelse (2009)

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger (first degree level 5A og second degree level 5A)

### Alder

Danske unge, der fuldfører en (professions)bacheloruddannelse eller en kandidatuddannelse, er i et internationalt perspektiv relativt gamle.

I en international sammenligning ligger medianalderen for de danske studerende, der fuldfører en bacheloruddannelse 0,5 år over EU-gennemsnittet (24,5 år i Danmark mod 24,0 år i EU). I de fleste andre lande har de studerende en lavere medianalder, når de fuldfører en uddannelse på dette niveau. Dog er medianalderen i Danmark på samme niveau som de øvrige nordiske lande, mens den f.eks. er markant lavere i Holland, hvor medianalderen kun er 22,5 år. Forskellene mellem Danmark og EU er større (1 år), når der ses på forskelle i gennemsnitlig alder ved fuldførelse frem for medianalder.

I en international sammenligning ligger medianalderen for de danske kandidater 0,5 år over EU-gennemsnittet (26,9 år i Danmark mod 26,4 år i EU). På kandidatniveau er den danske medianalder noget lavere end f.eks. Sverige (29,3 år) og Island (29,6 år), men igen betydeligt højere end i Holland (24,5 år). Når der ses på gennemsnitsalder ved fuldførelse, er de nyuddannede danske kandidater yngre end kandidaterne i resten af EU (0,4 år). Samlet peger dette på, at i et internationalt perspektiv bliver de danske unge sent færdige med en bacheloruddannelse (inkl. professionsbacheloruddannelse), men ikke så sent færdige med en kandidatuddannelse.

Der er, jf. afsnittet om effekten af uddannelse for den enkelte og samfundet, god samfundsøkonomi i, at de studerende færdiggør deres uddannelse tidligere, end de gør det i dag. Dette lægger op til at fokusere på initiativer, der reducerer studietiden og i sidste ende dimittendalderen. Her er en række forhold at skrue på, f.eks. omfanget af studieskift, studietidsforlængelser, men også sabbatperioder og omfanget af 10. klasse bør indtænkes. Det bør dog alt sammen foregå på en måde, hvor frafaldet holdes i ave, sådan at det stadig er sådan, at langt de fleste af dem, der påbegynder en videregående uddannelse, rent faktisk også fuldfører en sådan.

Endelig bør det fremføres, at selvom man teoretisk kan blive kandidat som 23-årig, og der gennemsnitligt er en positiv effekt af at være ung dimittend (Klausen), er der også undersøgelser, der viser, at (studie)jobberfaring mv. spiller en betydelig rolle, når nyuddannede skal ansættes (Akademikernes Centralorganisation 2010).

Selvom der ikke nødvendigvis er en sammenhæng, sådan at lav dimittendalder betyder, at studiejob nødvendigvis fravælges, så er det nok alligevel sådan, at så længe systemet muliggør at prioritere både uddannelse, studiejob og fritid ved at finansiere et »ekstra« studieår – det såkaldte fjumreår, er der nok mange, der vil vælge at gøre dette.

## LITTERATUR

- Akademikernes Centralorganisation (2010) »Det frie valg eller det frie fald – overgangen fra studium til job«.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009) »Uddannelse er en kæmpe gevinst for statskassen«.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010) »Samtlige uddannelser i Danmark bidrager til øget vækst og velstand«.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2011) »Realisering af uddannelsesmål – konsekvenser i 2020«.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009) »Velfærd kræver arbejde«.  
[http://www.amkom.dk/media/22119/velfaerd\\_kraever\\_arbejde\\_web.pdf](http://www.amkom.dk/media/22119/velfaerd_kraever_arbejde_web.pdf).
- Arndt, Jacob Nielsen (2012) »The effect of public financial aid on dropout and completion of university education – evidence from a student grant reform – Danish Institute of Governmental Research«.
- Dansk Industri (2010) »Fremtiden kalder – uddanner vi nok«.
- Det Økonomiske Råd (2003): Dansk Økonomi efteråret 2003, kapitel 2: »Uddannelse«.
- Eurostudent 2008-2011 (2011) »Social and Economic Conditions of Student Life in Europe«.
- Klausen, Trond Beldo (2006) »Humankapital: Hvad betyder dimittendalder for indkomsten?« CCWS working paper no. 2006-37, CCWS, Aalborg Universitet.
- Ministeriet for børn og undervisning (MBU) (2011) »Profilmodellen 2010«.  
<http://www.uvm.dk/Service/Statistik/Tvaergaende-statistik/Andel-af-en-aargang-der-forventes-at-faa-en-uddannelse>.
- Ministeriet for forskning, innovation og vidergående uddannelse (FIVU) (2011) »Danske Universiteter i internationalt perspektiv«.  
<http://www.ubst.dk/uddannelse-og-forskning/statistik/Danske%20universiteter%20i%20internationalt%20perspektiv/Danske%20universiteter%20i%20internationalt%20perspektiv>.
- Ministeriet for forskning, innovation og vidergående uddannelse (FIVU) (2009) »Hvordan øges den sociale uddannelsesmobilitet på universitetsuddannelserne«.  
<http://www.ubst.dk/publikationer/hvordan-oges-den-sociale-uddannelses-mobilitet-pa-universitetsuddannelserne-anbefalinger-til-videnskabsministeren/hvordan-oges-den-sociale-uddannelsesmobilitet-pa-universitetsuddannelserne-1?searchterm=None>.
- Ministeriet for forskning, innovation og vidergående uddannelse (FIVU) (2011) »Optag 2011: Notat om alder på adgangsgivende eksamen«.  
<http://www.ubst.dk/uddannelse-og-forskning/statistik/optag-1/Notat%20om%20alder%20pa%20adgangsgivende%20eksamen>
- Finansministeriet (FM) (2011) Reformpakke 2020 – kontant sikring af Danmarks Velfærd  
<http://fm.dk/Publikationer/2011/Reformpakken%202020%20-%20Kontant%20sikring%20af%20Danmarks%20velfaerd.aspx>.
- Fosgerau M., S.H. Jensen og A. Sørensen (2000) »Relative demand shifts for educated labour«. CEBR DP 2000-11.
- Jensen, S. H. og A. Sørensen (2002) »Uddannelse, beskæftigelse og økonomisk vækst« Natio-  
 naøkonomisk tidsskrift vol 140, pp 1-17.
- OECD (2011) »Education at a Glance 2010«.
- Statsministeriet (STM) (2011) »Et Danmark der står sammen«  
[http://www.stm.dk/publikationer/Et\\_Danmark\\_der\\_staar\\_sammen\\_11/index.htm](http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/index.htm).
- Temple, J. (2000), »Growth effects of education and social capital in the OECD countries« OECD, Economic Department, Working papers, no. 263.
- Undervisningsministeriet (1998) Uddannelses-systemet i tal gennem 150 år (Undervisningsministeriets 150 års jubilæum i 1998).

# Politiske tiltag til at forbedre folkeskolen

Den danske folkeskole er det sidste årti løbende blevet benchmarket med andre landes skolesystemer i PISA-målinger, OECD-reviews mv. Hvad har de internationale målinger og undersøgelser betydet for styringen af den danske folkeskole? Og hvordan opfatter skolerne denne styring såvel i Danmark som i øvrige nordeuropæiske lande?



**VIBEKE NORMANN ANDERSEN**  
Ph.d., manager ved BDO Consulting



**CARSTEN STRØMBÆK PEDERSEN**  
Cand.oecon., chefkonsulent ved Socialstyrelsen

## Kampen om folkeskolen – PISA bliver midlet

Siden starten af 1990'erne har danske elever i folkeskolen deltaget i en række internationale sammenligninger og benchmark udført af IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) og OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Fra 2003 er danske 9.-klasses-elever regelmæssigt blevet testet i deres færdigheder inden for læsning, matematik og naturfag, og deres præstationer er blevet sammenlignet med præstationer hos elever i andre OECD-lande. Disse test er kendt som PISA-undersøgelserne (Programme for International Student Assessment).

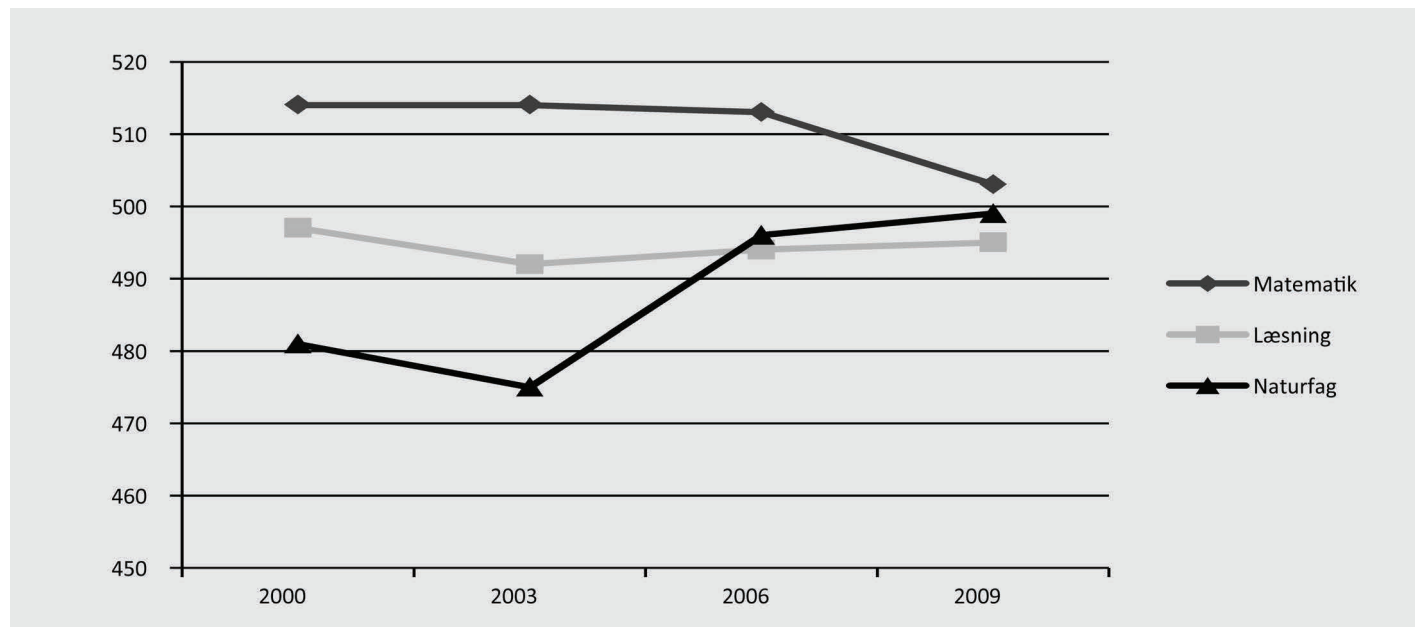
Den første internationale læsetest, hvori Danmark deltog i 1991, viste, at 9-årige danske elever (3. klasse) var dårligere læsere sammenlignet med elever i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med (Norge, Sverige, Finland og Nederlandene). De 14-åriges (8. klasse) læsefærdigheder var til gengæld på stort set samme niveau som de øvrige lande. Samtidig var de danske elever blandt de mest velfungerende blandt de deltagende lande (se Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009: 137). Men reaktionerne i den danske politiske og offentlige debat fokuserede på de 9-åriges læsefærdigheder. Sammenlignet med de øvrige lande blev resultatet ikke betragtet som tilfredsstillende. Andre test i fx naturfag viste samme resultat.

Reaktionerne på testene var sandsynligvis et resultat af, at danskerne generelt opfattede folkeskolen som et af de bedste skolesystemer i verden (Norrild 2004, 16). Samtidig var og er Danmark blandt de lande, som bruger flest ressourcer på

grundskolen både målt pr. elev og som andel af BNP (OECD 2005). Kritikken af testresultaterne synes dermed at bunde i, at et af de dyreste uddannelsessystemer forventedes at kunne præstere bedre. Danmark kom ind på en tredjeplads blandt 30 deltagende OECD-lande målt ud fra udgifter til folkeskolen som andel af BNP, mens dette ressourceforbrug 'kun' førte til en 12. plads målt ud fra de danske 15-åriges matematikfærdigheder (OECD 2005). I 2008 indtog Danmark en fjerdeplads blandt de lande, som bruger flest ressourcer på skolen (OECD 2011: 20). Sammenhængen mellem ressourceforbrug og færdigheder er dog ikke klarlagt entydigt. Denne diskussion om sammenhæng mellem ressourceforbrug som input og elevernes faglige udbytte som output rammer ind i en evalueringsteoretisk diskussion om kompleksitet i evaluering (se fx Funnell & Rogers 2011; Patton 2011). Ofte har vi at gøre med indsatser som opererer på flere niveauer, både på system-, organisations- og individniveau, og hvor mange forskellige aktører samarbejder, planlægger og implementerer aktiviteter på tværs af mange og dynamiske dimensioner. Ud fra denne optik vil en mængde andre forhold end blot ressourceforbrug også spille ind på elevernes faglige udbytte.

De internationale sammenligninger skabte og skaber stadig overskrifter i medierne. Og de har været medvirkende faktor i dagsordensfastsættelsen af den førte uddannelsespolitik. Elevernes faglige færdigheder var nu defineret som et policy-problem (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen 2009, 138). PISA-undersøgelserne kan i den sammenhæng betragtes som et middel, som skal 'overvåge' de faglige præstationer. PISA-undersøgelserne er et dermed et redskab, som skal være med

FIGUR 1 Danmarks resultateter i PISA 2000, 2003, 2006, 2009



Kilde: »Pisa 2009«, Ministeriet for Børn og Undervisning.<sup>1</sup>

til at holde øje med, hvorvidt forventningen om højere faglig kvalitet i den danske folkeskole indfries. OECD indtager her rollen som den instans, der producerer »autoritativ og ufejlbar viden« (Marcussen, 2002, s. 231). Formålet med OECD's arbejde på uddannelsesområdet er at hjælpe uddannelsespolitiske beslutningstagere med at tage »bedre« beslutninger ved at trække på det komparative og internationale arbejde (OECD, 2003). Såvel globalt som nationalt og lokalt ses et skifte i den uddannelsespolitiske dagsorden i form af output/outcome-styring qua den forventede effektivitetsgevinst i forhold til kvalitet og økonomi. De enkelte lande vurderes ud fra, hvorvidt de er i stand til at takle uddannelsespolitiske problemstillinger og i forhold til, hvordan de klarer sig set i relation til de bedst placerede lande samt gennemsnittet (Andersen 2004).

I 2007 var der en lille forbedring af de danske elevers score i naturfag i PISA-undersøgelserne. Herefter fulgte en ny debat, som inkluderede en metodisk kritik af PISA (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009: 138). Men det ændrede ikke ved, at elevernes faglige færdigheder stadig blev set som et aktuelt policy problem. I PISA-undersøgelsen fra 2009 lå danske elevers færdigheder i læsning og naturfag stabilt, mens der var et fald i matematik (som dog fortsat lå over OECD-gennemsnittet, som i 2009 var 496), se figur 1 ovenfor.

Løkke Rasmussen-regeringen italesatte direkte i handleplanen »Faglighed og Frihed«, at det er et problem, at det faglige niveau i udskolingen kun er gennemsnitligt set i forhold til andre OECD-lande (Regeringen 2010). PISA som præmis udfordres som sådan ikke i den uddannelsespolitiske debat.<sup>2</sup>

»... (T)he creation of an international 'spectacle' of performance through PISA generated very considerable activity within national systems. Although such activity was not uniform, what is constant is the acceptance of PISA – and the parameters and direction that it establishes –and its incorporation into 'local' policy making« (Simola et al. 2011: 101).

Regeringen Thorning-Schmidt fremhæver i dens regeringsgrundlag fra november 2011, at en kommende reform af den danske folkeskole har som sit første mål at sikre, »at alle børn senest ved afslutningen af 2. klasse har lært at læse, skrive og regne ...« (Regeringen 2011). Løkke Rasmussen-regeringen havde et lignende mål som første prioritet i ovennævnte handlingsplan (Regeringen 2010). Elevernes faglige færdigheder er således fortsat et emne, som er placeret højt på den politiske dagsorden.

Ud over PISA-undersøgelserne indgår den danske folkeskole også i andre internationale sammenligninger. Men disse har

NOTE 1 <http://www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Folkeskolen/De-nationale-test-og-evaluering/Internationale-evalueringer/PISA/PISA-2009>.

NOTE 2 I en dansk kritik har debatten om metoden i PISA-undersøgelsen dog nogle gange nærmet sig den politiske debat. Eksempelvis var der i 2011 en større offentlige debat om metoden i PISA og som følge heraf relevansen af at anvende PISA til at vurdere politiske målsætninger imod (se fx Information 14. april 2011).

ikke fået nær så stor indflydelse på den offentlige og politiske debat. Det drejer sig om TALIS – Teaching and Learning International Survey – som omhandler kompetenceudvikling og evaluering blandt lærere og skoleledere, ICCS – International Civic and Citizenship Education Study – som undersøger unges politiske dannelse, og PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study – som er en international sammenligning af elevpræstationer i læsning.

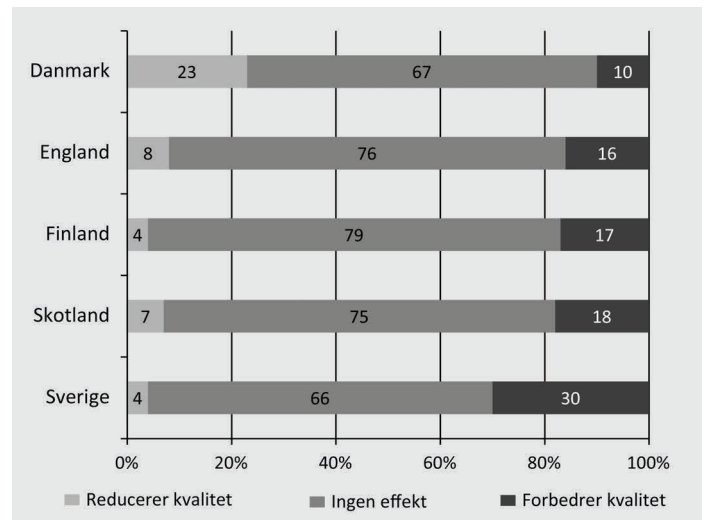
### Tiltag til styring af folkeskolen

I et lande-review af den danske folkeskole fremhævede OECD (2004), at evaluering som idé er indlejret i det danske uddannelsessystem. Men ideen om evaluering gennemsyrrer ikke for alvor praksis i folkeskolen. Det blev fremhævet, at der er et fravær af selvevaluering på de enkelte skoler (Ministry of Education 2004, 65, 129). Den daværende regerings svar på OECD's kritik var at igangsætte en række initiativer, der skulle være medvirkende til at udvikle en 'evalueringskultur' i den danske folkeskole. Dermed blev evalueringskultur del af det officielle svar på policy problemet med de danske elevers færdighedsniveau (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009: 142). Udvikling af en 'evalueringskultur' kom til at indgå i samspil med en række tiltag, som allerede var blevet indført som svar på de forudgående tests resultater, fx de vejledende Klare Mål fra 2001 og dernæst de bindende Fælles Mål fra 2003.

At evaluering placeres som et af hovedinstrumenterne i 00'ernes bestræbelser på at sikre kvaliteten i den danske folkeskole (se også Dahler-Larsen 2006; Pors 2009), skal altså ses i sammenhæng med ønsket om at øge elevernes faglige udbytte i grundskolen. Det er sket i kølvandet på en decentralisering af kompetencer og ansvar til de udøvende niveauer, dvs. de kommunale skoleforvaltninger og især skolerne. I dette kølvand underlægges kommunerne og skolerne, ud over de ordinære tilsyn, krav om evaluering, kvalitetssikring, dokumentation og offentliggørelse af eksempelvis evalueringer, karakterer og øvrige resultater. De centrale krav vedrører også selve processerne i forbindelse med produktionen og leveringen af undervisningen inden for folkeskolen, fx elevplaner, trin- og slutmål, frit valg, brugerinddragelse og krav om brugerundersøgelser. Fra centralt hold er der lagt vægt på, at de kommunale skoleforvaltninger og skoler dokumenterer eller i det mindste beskriver og vurderer deres resultater. Nedenfor beskrives en række af de statslige evalueringsinitiativer på folkeskoleområdet.

Strukturelt har det tidligere Undervisningsministerium (det nuværende Ministerium for Børn og Undervisning) reageret på kravene om evaluering ved at etablere en Styrelse for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen i 2006 (oprettet under navnet Skolestyrelsen). Ud over at være med til at fremme og styrke en 'evalueringskultur' i den danske grundskole skulle styrelsen sprede gode eksempler blandt skolerne, samt overvåge og føre tilsyn med kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen. Styrelsen er også ansvarlig for gennemførelse af nationale test. Styrelsen medvirker dermed til at dokumentere og analysere folkeskolens resultater. Oprettelsen af Skolestyrelsen i 2006 kan, ud over en styrkelse af evaluering og kvalitets-

**FIGUR 2** Lærernes vurdering af hvorvidt internationale sammenligninger bidrager med kvalitet i skolen (i pct)

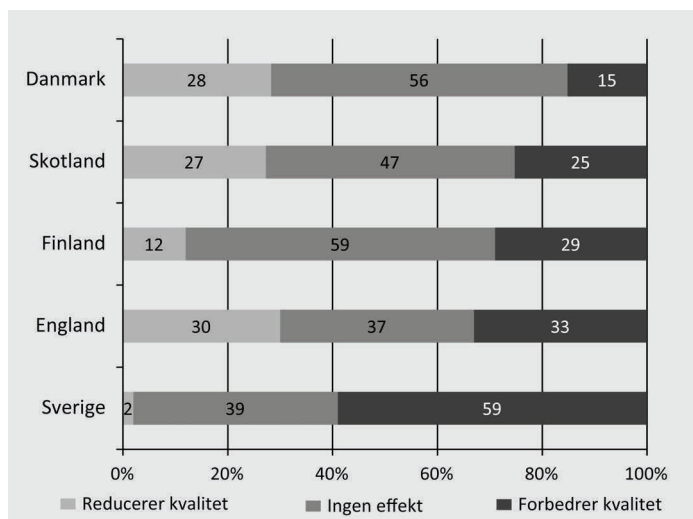


sikring, tolkes som et forsøg på at trække overvågningen af folkeskolen tættere på ministeriet. Skolestyrelsen blev i foråret 2011 ved en intern organisationsændring i ministeriet omdannet til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen. Der skete nogle mindre ændringer i styrelsens portefølje, men overordnet har styrelsen samme opgaver mht. evalueringskultur, kvalitetsudvikling, test, prøver og de internationale undersøgelser.

Ud over og længe inden Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen blev oprettet, er evalueringen af grundskolen blevet iværksat gennem det uafhængige evalueringsinstitut EVA. Ministeriet har ofte været opdragsgiver. Men EVA kan også gennemføre evalueringer på eget initiativ, jf. EVA's status som uafhængig institution. Bestyrelsen for EVA beslutter, hvilke projekter der sættes i gang, derudover kan ministeriet og andre rekvirere opgaver. EVA skal overvåge og evaluere folkeskolen. Alle evalueringer er offentligt tilgængelige. Både Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og EVA er på trods af deres forskellige grundlag et statsligt forsøg på at regulere skolerne gennem evalueringer og krav om kvalitetssikring. Med de to institutioner er opgaverne vedrørende evaluering af grundskolen blevet spredt på statsligt niveau.

Også i forhold til de kommunale skolevæsner har staten initieret og sat rammerne for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen. Kommunerne er forpligtet til at udarbejde en årlig rapport om kvaliteten af det faglige niveau på hver skole i kommunen (BEK nr. 162, 2007). Kvalitetsrapporten skal indeholde oplysninger om 1) rammebetingelser, fx klassekoefficient og lærer-elev ratio; 2) pædagogiske processer, fx den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen, og 3) resultater, fx karakterer, testresultater og øvrige resultater af gennemførte evalueringer samt en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for både det samlede skolevæsen og de enkelte folkeskoler i kommunen. I Danmark er kommunerne ansvarlige for driften af folkeskolen, mens staten fører tilsyn med denne opgave gennem Kvalitets- og Tilsynssty-

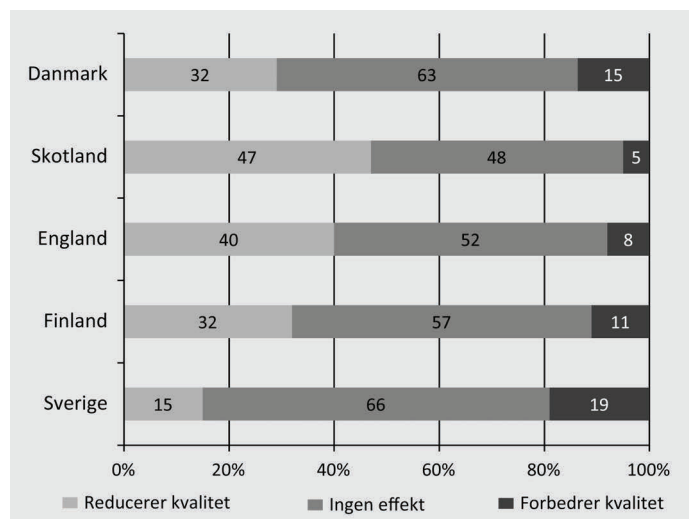


**FIGUR 3** Lærernes vurdering af hvorvidt nationale tests bidrager med kvalitet i skolen (i pct.)

relsen. Formålet med kvalitetsrapporten er at sikre dokumentation af det kommunale skolevæsen for herigennem at styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at leve op til dens ansvar for folkeskolen. Den systematiske dokumentation skal fremme samarbejdet mellem lokale politikere, forvaltning og skoler om evaluering og udvikling af kvaliteten i folkeskolen. Endelig har rapporten til formål at bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet i og med, at den skal offentliggøres og supplerer dermed nedennævnte Lov om Gennemsigtighed og Åbenhed i Uddannelserne.

Bevæger vi os fra kommuneniveau til skoleniveau, har staten med Lov om Gennemsigtighed og Åbenhed i Uddannelserne (LBK 880 af 19.09.2005) fastsat et krav om, at alle skoler skal dokumentere deres resultat ved på internettet at offentliggøre deres værdigrundlag, pædagogiske udgangspunkt, elevernes gennemsnitskarakterer, elevernes overgangsfrekvens til anden uddannelse, og evalueringer vedrørende undervisningskvalitet. Ud over krav om dokumentation af resultater i form af karakterer og overgangsfrekvens stilles også krav om, at skolens egne evalueringer skal være offentligt tilgængelige. Den bagvedliggende antagelse er, at offentliggørelse af disse informationer sammen med frit valg på skoleområdet, vil øge skolernes incitament til at forbedre skolens resultater. Frit valg virker i princippet sammen med de offentliggjorte informationer som en mekanisme, der regulerer kvalitet, ved at forældre på et oplyst grundlag kan vælge det bedste tilbud til deres barn. På den måde regulerer staten processerne for evaluering via offentliggørelse og frit valg. Men det vedrører alene skolernes egne evalueringer og altså ikke de obligatoriske nationale test, som det indtil videre er ulovligt at offentliggøre resultater fra. De nationale test har været tænkt som et pædagogisk værktøj for lærerne.

Krav om evaluering af elevernes udbytte af undervisningen blev allerede indføjet i folkeskoleloven i 1993. Men siden er reglerne i relation til skoleniveauet blevet specificeret. Evalueringen er koblet op på tre dimensioner. Evalueringen af elevernes udbytte skal for det første vurderes i forhold folkeskolens

**FIGUR 4** Lærernes vurdering af hvorvidt offentliggørelse af resultater bidrager til kvalitet i skolen (i pct.)

trin- og slutmål (LBK 593 af 24.06.2009, § 10). Det vil sige at den enkelte elevs udbytte af undervisningen ses i forhold til elevens tilegnelse af kundskaber og færdigheder i fag og emner, der er specificeret via trin- og slutmål. Slut- og trinmål angiver fælles nationale mål for folkeskolens undervisning. De fungerer som et pejlemærke for det faglige niveau, som eleverne på bestemte klassetrin bør befinde sig på. For det andet, og i forlængelse heraf, er der krav om, at der for hver elev på alle klassetrin udarbejdes en elevplan (§ 13). Elevplanen skal indeholde resultaterne af den løbende evaluering, dvs. elevens udbytte i forhold til trin- og slutmål. Elevplanen skal desuden fungere som kommunikationsgrundlag mellem skole og hjem. Endelig gennemføres (af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen) nationale test af eleverne i udvalgte fag på bestemte klassetrin (LBK 593 af 24.06.2009, § 13). Testene har indtil 2011 været gennemført som pilottest og frivillige test, men er nu obligatoriske. Der offentliggøres et landsresultat af testene, mens kommunerne og skolerne informeres om deres individuelle resultat. Samlet sætter disse nationalt initierede evalueringstiltag processuelle rammer for såvel kommunerne som de enkelte skoler samt krav om fokus på bestemte resultater.

Linjen i de politiske tiltag er et fokus på output og evaluering som de mekanismer, der skal forbedre det faglige udbytte. Den tidligere regering beskriver det at have fokus på output og evaluering som en ny måde at styre på (Regeringen 2002). Men kan det uden videre antages, at fokus på output og evaluering er velegnede styringsredskaber med henblik på at øge elevernes faglige udbytte? I en sammenligning med brug af evaluering og kvalitetssikring som styringsredskaber i Danmark, England, Finland, Skotland og Sverige karakteriseres den danske styringspraksis som primært et 'blødt' regime med fokus på udvikling (Ozga et al., 2011: 123-124). En 'blød' evaluering- og kvalitetsudviklingspraksis er kendetegnet ved tilsyn med vægt på udvikling, selvevaluering, kvalitetskriterier og udvalgte tematiske studier (Gray et al., 2011: 129). En 'hård' evalueringsspraksis er derimod kendetegnet ved tilsyn med vægt på dokumentation, nationale test, ranglister, benchmarking og

nationale mål. Skotland karakteriseres ligesom Danmark som et primært 'blødt' regime, Sverige har indslag af både 'bløde' og 'hårde' elementer, England som et primært 'hårdt' regime, mens Finland kun har indslag af 'bløde' teknikker i sit styringsregime (Ozga et al. 2011: 123). Siden denne sammenligning blev lavet, er de nationale test i Danmark blevet obligatoriske, hvorved det danske regime har fået tilført et 'hårdt' element. Der er dog ikke knyttet sanktioner til testresultaterne, som der fx er i England, hvilket gør styringsredskabet mindre 'hårdt'.

Linjen i de politiske tiltag kan måske på et overordnet plan ses som sammenhængende. Men indholdsmæssigt i og i forhold til timing af de enkelte tiltag er der også en grad af tilfældighed, fx Lov om Gennemsigtighed og Åbenhed i Uddannelser mv. (se Andersen 2007). I forhold til den tidligere regering er den nuværende regering mindre positiv over for sammenligninger af skoler på basis af eksempelvis karaktergennemsnit.

### Hvad siger lærerne og lederne?

Men hvad siger lærerne til dette styringsregime? I en survey gennemført i de fem ovennævnte lande i 2007 blev lærerne spurgt, hvilke aspekter af kvalitetssikring og evalueringspraksis de mente bidrog til en forbedring af kvaliteten i grundskolen. Som grundidé bygger evaluering på, at den er i stand til at forbedre en ydelse, præstation eller organisering og dermed er i stand til at forbedre kvaliteten eller i det mindste sætte øget fokus på kvaliteten. Kvalitetsbegrebet er i den sammenhæng knyttet til de egenskaber, som tillægges en proces og/eller et slutprodukt, herunder også det organisatoriske system, som producerer processer og produkter (Dahler-Larsen 2008: 29). I figur 2-4 præsenteres lærernes syn på, hvorvidt de internationale sammenligninger, nationale test og offentliggørelse af resultater for grundskolen bidrager til at forbedre kvaliteten i skolen (se også Gray et al. 2011). Generelt er svarerne på tværs af lande og på tværs af de tre initiativer forholdsvis divergente.

Hovedparten af lærerne i de fem lande mener ikke, at de internationale undersøgelser har en betydning for kvaliteten i grundskolen. En større andel af de svenske lærere mener dog, at de internationale sammenligninger forbedrer kvaliteten sammenlignet med lærerne i de øvrige lande. Hvorimod mønstret er lige omvendt for de danske lærere, hvor en større andel, sammenlignet med lærerne i de fire andre lande, mener, at internationale sammenligninger reducerer kvaliteten i skolen.

Mere end halvdelen (59 pct.) af de svenske lærere mener, at nationale test forbedrer kvaliteten i skolen, mens de skotske, danske og engelske lærere er langt mere kritiske over for test. Mellem 27-30 pct. af lærerne i de tre lande mener ligefrem, at nationale test reducerer kvaliteten. Som det land med den laveste andel af 'tilhængere' af nationale test er der kun 15 pct. af de danske lærere, som mener, at testene forbedrer kvaliteten. Til sammenligning med de internationale undersøgelser mener en større andel af lærerne i alle landene, at test forbedrer kvaliteten. Omvendt er de også mindre kritiske over for de internationale sammenligninger. Og langt den største andel af lærerne mener ikke, at de internationale sammenligninger har

betydning for kvaliteten. Forklaringen herpå er sandsynligvis, at de nationale test virker mere direkte ind på og har betydning for lærernes udførelse af deres undervisningsfaglige arbejde sammenlignet med de internationale undersøgelser. Herved har lærerne et andet fokus end de politiske beslutningstagere.

Når vi vender blikket mod offentliggørelse af resultater så som karakterer, er lærerne i alle fem lande mere skeptiske over for dette initiativ end de to øvrige initiativer. Det er dog primært de skotske og engelske lærere, som mener, at offentliggørelse af resultater reducerer kvaliteten. Det skyldes formentlig, at systemet med offentliggørelse har fungeret gennem en længere årrække i disse lande, hvortil der også har været knyttet sanktioner til resultater i de to lande sammenlignet med de tre skandinaviske lande.

Vi vender nu blikket mod den danske survey, hvor lærerne blev bedt om at vurdere, om arbejdet på skolen var påvirket af en række eksterne evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer (se også Andersen & Pedersen 2012). Med eksterne menes, at initiativet til de konkrete evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer er taget og produceret uden for skolen og ikke af skolen selv (se Vedung 1997:115-116). Det er blandt andet de initiativer, som er taget fra politisk side som del af at skabe en evalueringsskulptur i den danske folkeskole. Også de danske skoleledere blev bedt om at vurdere betydningen af disse initiativer. I nedenstående figur sammenlignes respektivt lærernes og skoleledernes holdninger til, hvorvidt arbejdet på skolen er påvirket af de eksterne evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer.

Elevplaner og nationale mål er de initiativer, som af flest lærere vurderes at påvirke arbejdet på skolen. Samme mønster er gældende for skolelederne, selv om flere skoleledere sammenlignet med lærerne generelt vurderer, at arbejdet påvirkes af eksterne evalueringssikringsinitiativer, især mål formuleret af kommunen. Forklaringen kan være, at disse initiativer af lederne anskues ud fra en ledelsesfunktion. For lærernes vedkommende kan en forklaring være, at en række af de eksterne initiativer ikke når ud i og/eller har faglig relevans for den daglige undervisningspraksis. Dermed vurderer lærerne ikke, at deres arbejde er påvirket heraf, jf. sammenligningen af lærernes vurdering af henholdsvis de internationale undersøgelser og nationale test i de fem lande. Elevplaner og nationale mål er derimod netop initiativer, som er rettet mod den daglige undervisningspraksis. Der er en markant større andel af lederne sammenlignet med lærerne, som vurderer, at de kommunale initiativer (kommunale mål, kommunale evalueringer og kvalitetsrapporten) påvirker deres arbejde. Igen kan forklaringen være, at disse initiativer snarere vedrører ledelses- og administrative opgaver frem for undervisningsrelaterede opgaver på skolerne. De kommunale initiativer rammesætter blandt andet ledelses- og driftsopgaven på skolerne, mens påvirkningen er mere indirekte i forhold til lærernes udførelse af deres arbejde. En analyse viser, at der er en positiv sammenhæng mellem det forhold, at et initiativ påvirker skolens arbejde, og det forhold, at et initiativ bidrager til kvalitet. Sammenhængen vurderes at være positiv af både skoleledere og lærere.

Baseret alene på skolernes vurdering af de kommunale initiativer kunne man foranlediges til at konkludere, at niveaue, hvorfra initiativerne udspringer, har en betydning. Intentionen med fx kvalitetsrapporten er ellers, at kommunerne skulle have styrket deres mulighed for at præge den kommunale folkeskole i samarbejde med skolerne. Men når man kigger på det overordnede mønster, er der ikke støtte til denne konklusion. Der er snarere tale om, at den type af eksterne initiativer, som en stor andel af skolerne vurderer påvirker deres arbejde, har fælles karakteristika, som adskiller sig fra den type af initiativer, som en mindre andel af skolerne vurderer påvirker deres arbejde. Det er ikke det hierarkiske niveau, som er afgørende, men arbejdsopgaverne.

De initiativer (nationale mål og elevplaner), som flest skoler vurderer, påvirker deres arbejde, har som fælles træk, at de primært er rettet mod skolernes undervisningsfaglige praksis og udvikling heraf. Det er altså den form for evalueringspraksis og den mentale model, som skolerne møder de enkelte initiativer med. Skolerne 'organiserer' mentalt deres evalueringspraksis ud fra a) mål, som er med til at sætte standarden for deres undervisning, og b) elevplaner, som sætter fokus på elevernes udbytte af undervisningen, men skal også indeholde planer for hvordan forældre og lærere vil følge op på resultaterne, dvs. hvor og hvordan de skal støtte eleven til at forbedre sig. De præmisser, vi anvender for denne diskussion, tager udgangspunkt i de erklærede mål med initiativerne. Når skolerne tilkendegiver, at disse initiativer påvirker deres arbejde, kan arbejdet jo være påvirket på mange måder. Fx kan initiativer påvirke arbejdet i positiv forstand, ved at de bidrager til lærernes udvikling af deres undervisning. Men de kan også påvirke arbejdet ved fx at skabe mere bureaukrati. Dataene giver desværre ikke mulighed for at gå ind i en nærmere analyse heraf. Hvorvidt skolernes svar er motiveret ud fra udvikling og læring eller øget bureaukrati, afhænger sandsynligvis af udformningen af initiativerne og deres indbyggede krav.

Lærerne foretager en prioritering eller kalkulation af de evalueringsinitiativer, som vurderes at have relevans for deres undervisningspraksis. I denne kalkulation fravælges de nationale test, den kommunale kvalitetsrapport, evalueringer foretaget af forvaltningen samt især de forskellige målinger og sammenligninger.<sup>3</sup> Et lignende mønster gør sig gældende for skolelederne. Flere skoleledere henviser som lærerne til påvirkning fra nationale mål og elevplaner sammenlignet med mere præstationsbaserede initiativer som sammenligninger og offentliggørelse af ranglister, dvs. evalueringer som i design og anvendelse vedrører dokumentation af resultater. For skolerne er det de evalueringsformer, som er tæt på undervisningen, der konstitutivt giver mening (se fx Dahler-Larsen 2009). I en styringsoptik kan man sige, at skolerne laver en kalkulation baseret på de krav, som de bliver mødt med, og indretter deres evalueringspraksis i overensstemmelse hermed. I den sam-

menhæng er evalueringsformer som benchmarking, diverse sammenligninger og ranglister ikke koblet op på sanktioner i en dansk sammenhæng (se fx Andersen & Dahler-Larsen 2008).

Evalueringer som benchmarking, ranglister og sammenligninger, som i design i højere grad aspirerer til kontrol som anvendelsesform, vurderes kun af få skoler at påvirke deres arbejde. Det tyder på, at evalueringernes dokumentationsaspekt ikke tillægges den store betydning. Frem for en modstilling mellem evaluering som kontrol og evaluering som læring kan der peges på, at evaluering som læring også kan benyttes i styringsøjemed til at fremme en bestemt udvikling af folkeskolen. Pors (2009) og Andersen (2006) peger i andre undersøgelser på, at evalueringer med netop et udviklingsøjemed kan anvendes med et styringsmæssigt sigte.

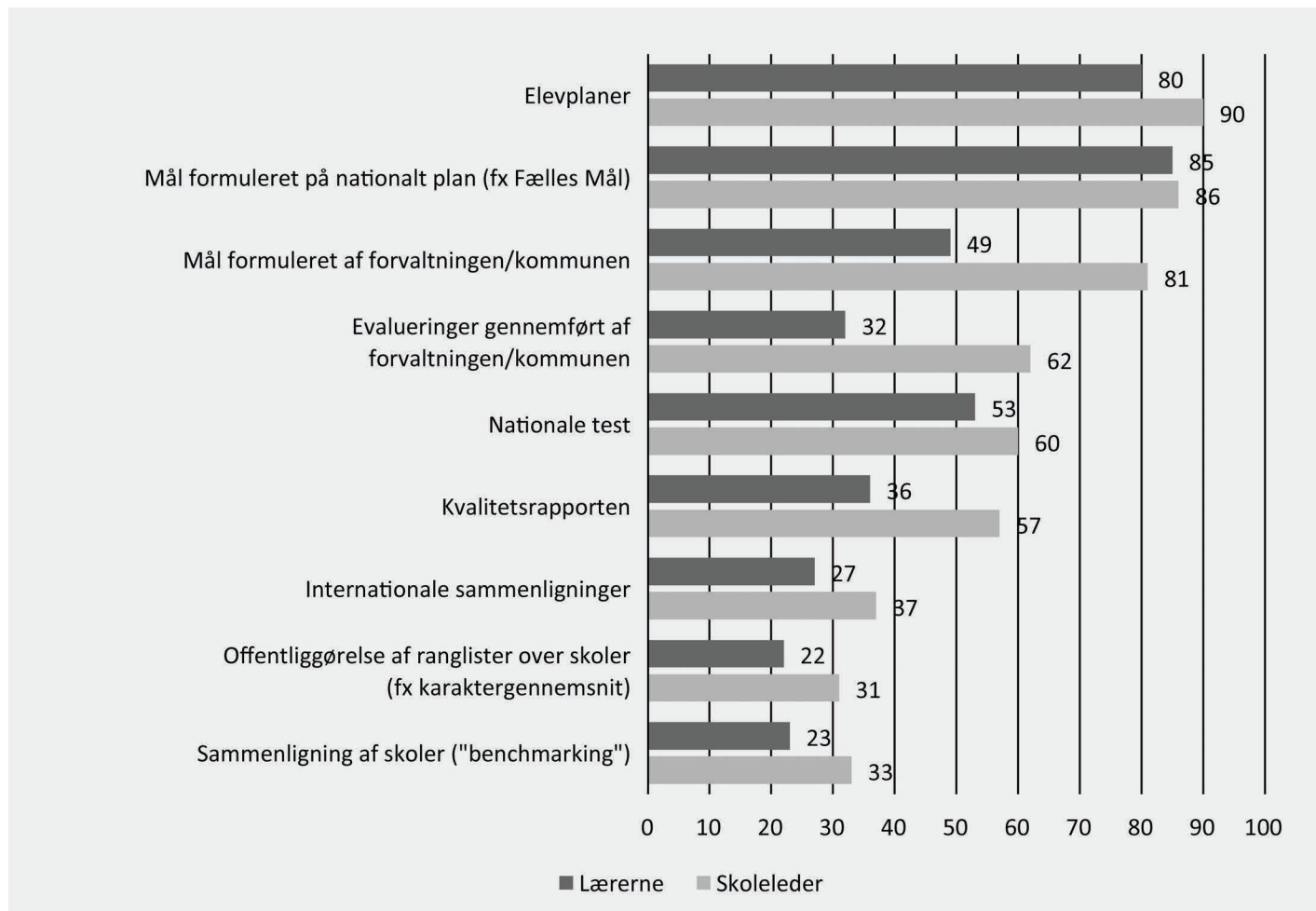
Man kan måske sige, at det på afstand fra det centrale, politiske niveau er lykket at igangsætte en udvikling, som fremmer bevidstheden om evaluering på skolerne, men de forskellige evalueringer får ikke altid de tilsigtede konsekvenser, her forstået som opmærksomhed fra skolerne.

### Konklusion

Evaluering er en central del af styringen af den danske folkeskole. Og PISA-målingerne og OECD-review vedr. folkeskolen vurderes at have haft en vis indflydelse på denne styringsstrategi. Man skal dog være opmærksom på, at denne styringsoptik som udefrakommende faktor er blevet tilpasset danske uddannelsespolitiske forhold. I sammenligning med de øvrige lande (Sverige, Finland, Skotland og England), som vi har refereret til i denne artikel, er den danske evalueringspraksis karakteriseret ved et 'blødt' regime, hvorimod den engelske evalueringspraksis kan karakteriseres som et 'hårdt' regime. Med indførslen af obligatoriske nationale test tilførte Danmark et 'hårdt' initiativ til den danske evalueringspraksis. Der har været en vis linje i den førte uddannelsespolitik på grundskoleområdet, og initiativerne har gradvist bygget videre på hinanden. Men indholdet i nogle af initiativerne er også præget af en vis tilfældighed i forhold til timing og politiske kompromisser. Elevernes faglige udbytte er stadig defineret som et centralt policy-problem. Om der med den nye regering kommer afgørende brud i den førte uddannelsespolitik, må tiden vise. Regeringen har for nylig foreslået, at resultaterne fra de nationale test, som hidtil ikke har været offentligt, nu skal være offentligt tilgængelige på kommune- og skoleniveau.

I sammenligning med de øvrige lande hører de danske lærere til blandt de mest skeptiske i forhold til, hvorvidt nationale test og internationale sammenligninger bidrager til kvalitet i folkeskolen. Omvendt vurderer de danske lærere ikke i samme omfang, at offentliggørelse af ranglister reducerer kvaliteten i folkeskolen som deres kolleger i Skotland og England. Det kan skyldes, at der i Danmark såvel som Sverige og Finland i

NOTE 3 Dog mener mere end halvdelen af lærerne og lidt flere skoleledere, at de nationale test påvirker deres arbejde på trods af, at de nationale test endnu ikke var obligatoriske på det tidspunkt, hvor surveyene blev gennemført.

**FIGUR 5** Skolelederes og læreres vurdering af om arbejdet på skolen er påvirket af eksterne kvalitetssikrings- og evalueringsinitiativer (i pct.)

modsatning til England og Skotland, ikke fra centralt niveau er knyttet sanktioner til skolernes resultater.

Elevplaner og mål formuleret på nationalt niveau (fx Fælles Mål) påvirker primært, efter de danske læreres vurdering, arbejdet på skolen. Evalueringsinitiativer, som udspringer fra det kommunale niveau, vurderes at påvirke lærernes arbejde væsentligt mindre. Nationale mål og elevplaner har som fælles træk, at de hovedsageligt er rettet mod skolernes undervisningspraksis og udvikling heraf. De kommunale initiativer er derimod primært rettet mod ledelses- og driftsmæssige aspekter af skolen. Størstedelen af skolelederne vurderer, i modsætning til lærerne, at kommunale initiativer påvirker arbejdet på skolen.

Det vil være fejlagtigt at konkludere, at det hierarkiske niveau er afgørende for, om et eksternt evalueringsinitiativ påvirker lærernes undervisning. Det, der tilsyneladende er afgørende, er, om initiativet er defineret af ud fra ledelses-/driftsmæssige værdier eller ud fra undervisningsfaglige værdier. Mål formuleret af forvaltningen, evalueringer gennemført af forvaltningen og kvalitetsrapporter vil oftest være kendetegnet ved at være defineret ud fra ledelsesmæssige værdier (se også Andersen & Pedersen 2012).

## LITTERATUR

Andersen, Vibeke Normann & Carsten Strømbæk Pedersen (2012). »Evaluering af (og i) den danske offentlige grundskole«. *Nordiske Organisationsstudier*, vol. 14, nr. 1, pp. 3-27.

Andersen, Vibeke Normann, Peter Dahler-Larsen & Carsten Strømbæk Pedersen (2009). »Quality Assurance and Evaluation in Denmark«. *Journal of Education Policy*, vol. 24, no. 2, pp. 135-147.

Andersen, Vibeke Normann (2007). »Transparency and Openness. A Reform or Education Policy?«. *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 38-60.

Andersen, Vibeke Normann (2006). »Les politiques éducatives au Danemark«. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 12, no. 3.

Andersen, Vibeke Normann (2004). »En ny uddannelsespolitisk styring?«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 85. årg., nr. 4, 2004.

Dahler-Larsen, P. (2008). *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringskultur – et begreb bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter (2009). *Den Rituelle Refleksion. Om Evalueringer i organisationer*. Syddansk Universitetsforlag.

Funnell, Sue C. & Patricia J. Rogers (2011). *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logical Models*. Jossey-Bass.

Gray, John Ozga, Linda Croxford, Carsten Strømbæk Pedersen, Risto Rinne, Sari Silmäri-Salo, Hannu Simola & Mirka Mäkinen-Streng (2011). »Teachers' perception of quality assurance and evaluation«, pp. 127-149 i Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, Hannu Simola (eds.), *Fabricating Quality in Education Data and Governance in Europe*. Routledge.

Information (2011). »Professor: Vis mig dokumentation«, 14. april 2011.

Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet. Game over?* København, Hans Reitzels Forlag.

Patton, Micahel Quinn (2011). *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to*

*Enhance Innovation and Use*. Guildford

Pors, J.G. (2009). *Evaluering indefra*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Norrild, Peter (2004). »Fra modstand til selv-ransagelse«, *Uddannelse*, vol. 37, nr. 6, pp. 16-23.

OECD (2011). *Education at a Glance. OECD Indicators 2011*. Paris, OECD.

OECD (2005). *Education at a Glance. OECD Indicators 2005*. Paris, OECD.

Ozga, Jenny, Hannu Simola, Janne Varjo, Christina Segerholm & Hannele Pitkänen (2011). »Central-local relations of governance«, pp. 107-126 i Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, Hannu Simola (eds.), *Fabricating Quality in Education Data and Governance in Europe*. Routledge.

Simola, Hannu, Jenny Ozga, Janne Varjo & Vibeke Normann Andersen (2011). »Governing by Numbers: The Rise of Data in Education«, pp. 96-106 i Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, Hannu Simola (eds.), *Fabricating Quality in Education Data and Governance in Europe*. Routledge.

Vendung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.

## Offentlige dokumenter

LBK nr. 998 af 16/08/2010. Lov om Folkeskolen (Folkeskoleloven).

BEK nr. 750 af 13/07/2009. Bekendtgørelse om elevplaner, elev- og uddannelsesplaner samt uddannelsesplaner i folkeskolen.

BEK nr. 1000 af 26/10/2009. Bekendtgørelse om anvendelse af test i folkeskolen mv.

BEK nr. 162 af 22/02/2007. Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (Kvalitetsbekendtgørelsen).

Regeringen (2002). *Bedre Uddannelse*. En handlingsplan. København, Undervisningsministeriet.

Regeringen (2011). *Regeringsgrundlag*. Et Danmark, der står sammen. [http://www.stm.dk/publikationer/Et\\_Danmark\\_der\\_staar\\_sammen\\_11/Regeringsgrundlag\\_okt\\_2011.pdf](http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf)

Regeringen (2010). *Faglighed og Frihed*. Re-

geringens udspil til en bedre folkeskole. [http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Udd/Folke/2010/Dec/~media/UVM/Files/Udd/Folke/PDF10/101208\\_Folkeskolereform\\_web.ashx](http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Udd/Folke/2010/Dec/~media/UVM/Files/Udd/Folke/PDF10/101208_Folkeskolereform_web.ashx)

Regeringen (2002). *Bedre Uddannelser*. Handlingsplan. <http://pub.uvm.dk/2002/bedre1/>

Undervisningsministeriet (2004). *OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004*. Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 5 – 2004

Undervisningsministeriet (2005). *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven, 23/09/2005*

Undervisningsministeriet (2006). *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven, 24/01/2006*

Undervisningsministeriet (2006a). *Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen*. Udkast af 24/01/2006.

## METODENOTE

I denne artikel undersøges bl.a. hvad skolerne (ledere og lærere) vurderer er konsekvenserne af en række evalueringsinitiativer, og hvordan de mener, at disse initiativer påvirker deres arbejde. De empiriske analyser bygger på surveys med henholdsvis skoleledere og lærere gennemført i 2007.<sup>4</sup> Det skal understreges, at vi analyserer skoleledernes og lærernes holdninger til og vurdering af konsekvenser af evaluering. Svarprocenten er henholdsvis 50 pct. og 25 pct. Baseret på Undervisningsministeriets opgørelser var samtlige skoleledere i folkeskolen (1495) inviteret til at deltage i en web-baseret spørgeskemaundersøgelse. Lærerne på 93 skoler blev af Capacent Epinion tilfældigt udvalgt til at deltage i lærersurveyen. Skolelederne på de deltagende skoler viderefremmede spørgeskemaet til lærerne på deres respektive skoler (i alt 3034 skemaer). Når der i artiklen henvises til skolerne, er dette synonym med skoleledere og lærere i undersøgelsen.

NOTE 4 Data er indsamlet som led i et internationalt forskningsprojekt *Fabricating Quality of European Education*, som var finansieret af *European Science Foundation*.

# Manglende ungdomsuddannelse – årsager og løsninger

Hvorfor er det så svært at nå den politiske ambition om at få 95 % af de unge til at gennemføre en ungdomsuddannelse – og hvad er erfaringerne med de politiske reformer, som har sigtet på at nedbringe det store frafald i erhvervsuddannelserne?



**CHRISTIAN HELMS JØRGENSEN**

Lektor, Roskilde Universitet

Regeringsgrundlaget fra okt. 2011 gentager målsætningen om, at 95 % af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Denne målsætning har på tværs af det politiske spektrum været højt prioriteret i uddannelsespolitikken, siden den blev formuleret første gang i 1993 af undervisningsminister Ole Vig Jensen. Med forestillingen om Danmark som globaliseret vidensamfund bliver det stadigt vigtigere, at de nye generationer har en solid grunduddannelse og deltager i livslang uddannelse og læring. Men tallene fra Undervisningsministeriet (UNI-C 2011) viser, at der ikke skete nogen reduktion af andelen af unge uden en ungdomsuddannelse i perioden fra 1995 til 2008 på trods af en massiv indsats. Godt nok starter stort set alle unge på en ungdomsuddannelse, men frafaldet i erhvervsuddannelserne har i samme periode været stigende til næsten halvdelen (46 %) af dem, som starter (Undervisningsministeriet 2011, tabel 1). På de gymnasiale uddannelser er frafaldet 'kun' omkring 20 %, og hovedparten af de som falder fra her, fortsætter i anden uddannelse. Derfor har det primært været erhvervsuddannelserne, der har haft opgaven med at opfylde 95 %-målsætningen. Selvom der de seneste år er sket en forbedring i kølvandet på finanskrisen, så stiller disse tal spørgsmålet om, hvorfor det tilsyneladende er så vanskeligt at reducere 'restgruppen'.<sup>1</sup> Hvorfor er der så langt fra den politiske ambition til den uddannelsesmæssige realitet? Artiklen vil se på forskellige forståelser af, hvor problemet lig-

ger, og hvordan det kan løses med fokus på erhvervsuddannelserne. Artiklen bygger blandt andet på foreløbige resultater fra et forskningsrådsprojekt om frafald i erhvervsuddannelserne (Jørgensen 2011) og to nordiske projekter om overgang og frafald (Jørgensen 2008; 2010).

Ser vi på de lange linjer, så er uddannelsesniveaet hævet kraftigt. Stadigt flere unge har fået stadig længere uddannelser. Men det er ulige fordelt. De gymnasiale uddannelser har oplevet en mangedobling af tilgangen siden 1960'erne, og andelen der gennemfører en videregående uddannelse, er fordoblet siden 1980. Men det er gået langsommere med at nedbringe restgruppen. Socialkommissionen (1992), der for alvor satte problemet på dagsordenen, fandt, at en tredjedel af de unge ikke afsluttede nogen erhvervsrettet uddannelse. Det tal blev reduceret til godt 20 % i 1995, men udviklingen stagnerede på det niveau. Det er lykkedes at få 96 % af de unge til at fortsætte i en ungdomsuddannelse efter grundskolen. Det skyldes især aktiveringen, som har stillet stadigt strammere krav til især unge om at være i uddannelse, hvis de ikke er i arbejde. Men samtidig falder en stigende andel af eleverne fra, og det har medført en ændring i opfattelsen af restgruppe-problemet. Det handler ikke om at få unge til at starte en ungdomsuddannelse, men om at få dem til at gennemføre den. Spørgsmål er så, hvorfor så mange unge dropper ud og ender i 'restgruppen',

NOTE 1 Med restgruppen menes her gruppen, der ingen uddannelse gennemfører ud over folkeskolen. Den inkluderer ikke de ca 8 % af en årgang, som kun får en gymnasial uddannelse, men ingen videre erhvervsrettet uddannelse. Den omfatter heller ikke den gruppe (4 % af en årgang), som får en videregående uddannelse uden en ungdomsuddannelse.

når alle fortæller dem, at det bliver meget svært at begå sig på fremtidens arbejdsmarked uden uddannelse?

### Hvorfor falder så mange fra erhvervsuddannelserne?

Til en start er det relevant at overveje, hvad problemet er. For det første er der uklarhed om begreberne frafald, afbrud og skift af uddannelse. Næsten halvdelen af alle unge i erhvervsuddannelserne 'falder fra' i ministeriets opgørelser. Men hovedparten af de elever, som afbryder en ungdomsuddannelse, afbryder den, skifter og starter efterfølgende på en anden uddannelse. Problemet er derfor ikke så meget, at eleverne 'falder fra', det vil sige afbryder og skifter, men mere at sikre, at de hurtigt kommer videre i en anden uddannelse. Det er i sig selv en hindring for en effektiv politisk indsats, at der er uklarhed om, hvad der er uproblematisk afbrud, pauser, skift og omvalg, og hvad der er de problematiske livsforløb, hvor nogle unge helt opgiver at gennemføre en ungdomsuddannelse. Ændringer i unges overgange har gjort det sværere at identificere de problematiske forløb. Overgangen fra grundskole til arbejdsmarkedet er blevet længere og mere kompleks – det er en generel tendens også internationalt (Wyn & Dwyer 2000). De unge bruger i gennemsnit 4 år mere end den normerede tid på overgangen, og gennemsnitsalderen ved afslutning af erhvervsuddannelse er i dag 28 år (Undervisningsministeriet 2010). Det skyldes blandt andet, at mange unge bruger uddannelsessystemet til at afklare sig om deres egne interesser og systemets muligheder, inden de træffer et valg og gør en uddannelse færdig. Det kan være et finanspolitisk problem, at unge er længere tid om at gøre en uddannelse færdig, men det må skilles fra problemet med 'restgruppen'.

For det andet kan frafald ikke forstås som en enkeltstående hændelse. Frafall må betragtes som resultat af en længerevarende proces, hvor unge oplever gentagne nederlag og mister deres engagement med baggrund i deres tidligere skoleoplevelser og deres sociale opvækst (Rumberger 2004). Et endeligt brud med uddannelsessystemet sker typisk som resultat af et samspil mellem en række forskellige belastende sociale forhold (Jensen & Jensen 2005). Der er ofte tale om negative, selvforstærkende processer, hvor oplevelsen af nederlag i uddannelsessystemet indgår som element (Hodkinson & Bloomer 2001).

For det tredje kan begrebet 'restgruppe-problemet' gøre det svært at finde løsninger, da det henviser til en statistisk kategori, som dækker over meget varierende typer af livsforløb. Både i Københavns forstæder og i de sjællandske udkantsområder er der mange unge uden ungdomsuddannelse, men der er stor forskel på de sociale og kulturelle årsager til deres manglende uddannelse. Disse forskelle kalder på forskellige løsninger. Det kan derfor skabe nye problemer, når uddannelsespolitikken baseres på enkle løsninger og problemerne er komplekse og forskelligartede. Det giver indsatsen mod frafald i erhvervsuddannelserne en række eksempler på, som beskrives senere.

Hertil kommer, at der peges på mindst tre forskellige typer af årsager til problemet med frafald og restgruppe: individuelle, systemiske og institutionelle. Den første type årsager knyttes til de unge, der falder fra. En lang række studier har set på, hvad der karakteriserer de unge, som aldrig starter en ungdomsuddannelse eller falder fra og ender i restgruppen (Ørum 1981; Hansen 1982; Andersen 2005; Jensen & Jensen 2005; EVA 2009; Humlum & Jensen 2010). Studierne har påvist, at de unges sociale baggrund har afgørende betydning for deres risiko for ikke at få nogen ungdomsuddannelse. Det gælder primært de ressourcer med hensyn til uddannelse og kulturel kapital, som forældrene bidrager med. Hertil kommer, at der er øget risiko for frafald for etniske minoriteter, børn af enlige forældre, af forældre som har lav indkomst eller som bor i lejebolig frem for ejerbolig – og at karaktergennemsnit ved folkeskolens afgangsprøver både opsamler effekten af en række af de sociale baggrundsfaktorer og har en selvstændig betydning for frafald.

Selvom denne forskning peger på den sociale baggrunds betydning, så anvendes den ofte til at forklare frafald som et resultat af individuelle 'deficits', når den omsættes til politik og pædagogik. Så forklares frafaldet med de problematiske unges mangel på skolekundskaber, motivation, disciplin og sociale færdigheder. Når denne forståelse dominerer i uddannelserne, skyldes det blandt andet, at det i uddannelsessystemets selvforståelse er den enkeltes flid og evner, der afgør, hvor godt man klarer sig, ikke forældrenes position og uddannelse. Desuden er det de unges 'mangler', som skolerne kan gøre noget ved. Det er vanskeligere for skolerne at gøre noget ved de kulturelle og strukturelle forhold, som bidrager til, at nogle unge møder uddannelserne med få ressourcer. Problemet defineres ud fra de tilgængelige løsninger. Desuden medvirker skiftet i uddannelsespolitikken fra statslig styring til decentral markedsregulering til, at problemet placeres i relationen mellem de 'svage' unge og erhvervsskolerne. Det er da også her, den politiske indsats har haft fokus: erhvervsskolerne skal udarbejde handlingsplaner for fastholdelse, og de unge får pligt til at fastholde deres uddannelsesplan.

### Er de unge problemet eller er problemet strukturelt?

Man kan dog spørge, hvad det betyder, at sociale problemer defineres som uddannelsesproblemer, og at disse problemer placeres hos de unge selv. En fokusering på individuelle mangler fører typisk til kompensatoriske løsninger, der skal rette op på de svage unges mangelfulde forudsætninger. I erhvervsuddannelserne sker det for eksempel ved etablering af særlige grundforløb, mentorer, vejledning, psykologisk rådgivning og morgenmadsordninger. Det kan have en positiv effekt for mange af de unge, som har dårlige oplevelser i folkeskolen, og som erhvervsskolerne giver en ny chance. Men det er også en velkendt pointe i uddannelsesforskningen, at en institutionel kategorisering af unge som (bærere af) problemer kan føre til en selvforstærkende positionering og stigmatisering af disse unge. Det gælder blandt andet, når unge opdeles i forskellige spor og klasser afhængig af deres baggrund og forudsætninger (Oakes 1985; Gamoran 2010). Desuden er det problematisk, at frafaldsproblemet i denne tilgang bliver individualiseret

og placeret hos de unge, som skolernes særlige indsatser skal gøre noget ved. Det kan forhindre, at frafaldsproblemet ses og håndteres andre steder: i undervisningen, uddannelsernes struktur, manglen på praktikpladser – eller i de sociale vilkår, som eleverne kommer fra.

Den anden type af forklaringer på frafald og restgruppe ser det som et strukturelt problem. Restgruppen forklares ofte i uddannelsessociologien som en effekt af uddannelsessystemets funktionsmåde som socialt sorterende, allokering og reproducerende (Bourdieu & Passeron 1990; Morrow & Torres 1995) – og i perioder som nu også som opbevarende. Uddannelsessystemet har indbygget en selekterende funktion, som både modsvare arbejdsmarkedets behov og behovet for at fordele personer på positioner i den sociale struktur. Ikke alle kan blive piloter eller polit'ere, selv om de gerne ville. De kan heller ikke blive frisører og kokke, da det forudsætter en praktikplads. Derfor får nogle en lang uddannelse, andre en kort og andre ingen ud over grundskolen. Denne sortering i uddannelsessystemet afspejler i høj grad de ressourcer, som eleverne bringer med fra deres sociale baggrund – deres sociale og kulturelle arv (Jæger & Munk & Ploug 2003). Denne arv bliver dog håndteret forskelligt af de unge og af de uddannelsesinstitutioner som de møder. Den sociale selektion i uddannelsessystemet virker ikke kun reproduktivt, men virker også dynamisk. Der sker ændringer over tid, som for eksempel at kvindernes position i uddannelsessystemet er blevet stærkt forbedret over de seneste årtier. Mens kvinderne var i flertal i restgruppen i 1980, så udgjorde mændene 25 år senere et flertal (63 %) af de unge som ikke fik nogen uddannelse udover grundskolen (Henningsen 2007). Derimod sker der ikke store ændringer med hensyn til den sociale og kulturelle baggrunds betydning for rekrutteringen til restgruppen.

Den sociale arv i restgruppen består blandt andet i, at en fjerdedel af arbejdsstyrken fortsat er ufaglært, og går vi tilbage til 1980, gjaldt det næsten halvdelen. Disse erfaringer har for mange unge større realitetsværdi end eksperternes prognoser om behovet for arbejdskraft i et fremtidigt videnssamfund. Mange af de unge, der dropper ud af uddannelserne, er faktisk i arbejde. Af de unge, som i en alder af 25 år ikke havde gennemført en ungdomsuddannelse, var to tredjedele i beskæftigelse, da de blev 30 år (Møberg 2011). I perioden 2004–08 forlod særligt de unge mænd erhvervsuddannelserne (UNI-C 2011) og søgte ud på arbejdsmarkedet, hvor beskæftigelsen for unge steg betydeligt (AE Rådet 2008). En del af dem er siden finanskrisen vendt tilbage til uddannelsessystemet igen, hvor mange sikkert vil gennemføre en ungdomsuddannelse. Men det sker ikke nødvendigvis i en direkte og lineær overgang. Når de unge bruger stadig længere tid på at gennemføre en uddannelse, skifter, vælger om og bevæger sig ud og ind af uddannelsessystemet, så skyldes det også en øget strukturel afstand mellem uddannelse og arbejde.

Særligt i erhvervsuddannelserne er den strukturelle afkobling mellem uddannelsessystem og beskæftigelsessystem tydelig. I mesterlæren var uddannelsen integreret i arbejdet. Efter at

mesterlæren blev afskaffet, er skoledelen blevet udvidet, og uddannelserne er blevet bredere og har fået tillagt en række andre opgaver, blandt andet at forberede til videregående uddannelse. Samtidig kan de unge i stadig mindre grad bruge deres forældres erfaringer til at håndtere de mange valg og muligheder, som de møder efter afslutningen af folkeskolen. Samfundet forandrer sig stadigt hurtigere fra generation til generation, og dermed mister forældrenes erfaringer værdi for de nye generationer. Derfor er flere unge i dag henvist til på egen hånd at afsøge uddannelsessystemets mange muligheder og afprøve deres egne interesser for at kunne træffe et valg, der opleves som 'rigtigt'. Det forstærkes af markedsgørelsen af uddannelserne og den institutionelle individualisering, som skete i erhvervsuddannelserne med reformerne i 1991 og 2000, der byggede uddannelserne op omkring den enkelte elevs personlige uddannelsesplan (Katznelson 2004). Desuden er der i stigende grad forventninger om, at valget af uddannelse skal afgøres af den enkeltes lyst og interesse. Men da unges interesser ofte er flydende og ambivalente, så bruger de uddannelsessystemet til at afsøge og afklare deres egne interesser. De forlængede og mere komplekse overgange og den øgede risiko for frafald kan således ses som et resultat af strukturelle forandringer. Men både forklaringer med fokus på individet og forklaringer med fokus på de sociale strukturer har svært ved at forklare, hvordan unges frafald og fravalg af uddannelse konkret finder sted i mødet mellem unge og uddannelserne.

### **Selektion og eksklusion i uddannelserne**

Den tredje type af forklaringer beskæftiger sig med de processer, som udspiller sig i uddannelsesinstitutionerne. Det gælder især de institutionelle selektionsprocesser, hvor skolerne vurderer, kategoriserer og opdeler eleverne, samt de sociale in- og eksklusionsprocesser, hvor eleverne indbyrdes grupperer sig og giver hinanden plads i deres fællesskaber. Den første og afgørende selektion i ungdomsuddannelserne finder sted ved opdelingen af eleverne i ungdomsuddannelsernes to hovedspor. I sammenligning med Norge og Sverige sker opdelingen i Danmark tidligere. Forskning i selektion i uddannelserne (tracking) viser, at jo tidligere opdelingen sker, desto mere bidrager den til at fastholde de givne sociale forskelle (Gamoran 2010). De gymnasiale uddannelser stiller klare adgangskrav, som betyder, at eleverne her generelt kommer fra hjem med flere uddannelsesressourcer. Tre gange så mange elever i gymnasierne har forældre med en videregående uddannelse sammenlignet med eleverne i erhvervsuddannelserne (Jensen & Larsen 2011). Denne selektion kan forklare en betydelig del af det højere frafald i erhvervsuddannelserne sammenlignet med de gymnasiale uddannelser. Hertil kommer den sortering, som finder sted, når de unge starter på erhvervsskolerne. De ressourcervage elever placeres typisk på længerevarende grundforløb, hvor undervisningen er tilrettelagt med udgangspunkt i deres særlige forudsætninger. Endelig foregår der en selektion, når eleverne skal finde en praktikplads for at komme videre i hovedforløbet. Der er ikke praktikpladser nok til alle elever, og muligheden for at fortsætte i skolepraktik fravælges af en stor del af eleverne på grund af skolepraktikkens lave status (EVA 2011).



Situationen er således at erhvervsskolerne optager en betydelig gruppe ressourcetsvage unge i grundforløbene, og efter typisk 20–40 uger skal disse unge videre ud på en arbejdsplads. Det forudsætter både, at eleven tager et specifikt erhvervsvalg og at eleven finder en praktikplads. Kun en lille del af eleverne har en aftale om en praktikplads, når de starter på grundforløbet, og mange lykkes ikke med at finde en under grundforløbet. I sommeren 2011 manglede 8–10.000 elever en praktikplads efter afslutning af deres grundforløb, svarende til en tredjedel af årets elever. Skolerne har en forpligtelse til at hjælpe eleverne med at finde praktikpladser, men mange elever oplever, at de står alene med en opgave, som de ikke kan magte, og oplever det som et 'udskilningsløb' (Brown 2011).

Denne situation hænger sammen med de modsætningsfyldte opgaver, som erhvervsuddannelserne er pålagt. I forbindelse med Globaliseringsrådets arbejde i 2006 blev der nedsat to udvalg for erhvervsuddannelserne, det ene med 95 % målsætningen (Preisler-udvalget) som opgave og den anden med 'fremtidssikring' i relation til globaliseringen som opgave (Østerlund-udvalget). Disse to formål trækker på mange områder i forskellig retning, fordi de kræver, at uddannelserne både skal være inkluderende og selekterende. Inkluderende, fordi alle skal gennemføre, og selekterende, fordi uddannelserne skal være i 'verdensklasse' og eleverne skal kvalificere sig til en praktikplads i konkurrence med andre elever. Frafald kan derfor også betragtes som et resultat af det selektionspres, som er indbygget i uddannelserne, og som forstærkes af den øgede orientering mod individuel konkurrence og præstationer i uddannelsespolitikken.

En antologi med foreløbige resultater fra et forskningsprojekt om frafald i erhvervsuddannelserne (Jørgensen 2011) beskriver en række af de processer, som resulterer i, at nogle elever falder fra. For eksempel er lærerne interesseret i, at de elever som skal videre i en praktikplads, har et tilstrækkeligt fagligt niveau. Da undervisningen er organiseret, så lærerne ikke kan nå at hjælpe alle de elever, der har behov, er der en tendens til, at lærerne prioriterer de elever, som udviser et fagligt engagement eller har en praktikplads. Eleverne grupperer sig desuden indbyrdes ud fra deres faglige motivation og engagement. Nogle steder finder de mest engagerede sammen og afviser at være i gruppe med de uengagerede elever. Omvendt kan de mindst engagerede elever finde sammen og bestyrke hinandens negative holdninger til skolen («anti-skole-kultur») i en dynamik, som er velbeskrevet i uddannelsesforskningen (Willis 1978; Oakes 1985). I disse uformelle in- og eksklusionsprocesser blandt eleverne spiller køn og etnicitet en vigtig rolle, blandt andet fordi erhvervsuddannelserne er stærkt kønsopdelte. Minoriteter med hensyn til både køn og etnicitet har et større frafald på uddannelserne.

Studier af sådanne mikrosociale interaktioner, selektions- og eksklusionsprocesser kan bidrage til at forstå frafaldets dynamik på en mere nuanceret måde, end når problemet placeres hos enten eleverne eller i 'systemet'. Mødet mellem eleverne og uddannelsessystemet kan nemlig forløbe meget forskelligt

afhængig af, hvordan skoler og lærere håndterer dette møde. Der er forskel på hvor gode erhvervsskolerne er til at fastholde eleverne. Det viser et stort registerbaseret studie, som tager højde for forskelle i skolernes uddannelser og elevernes baggrund (Jensen & Larsen 2011).

### Hvordan reduceres frafaldet og restgruppen?

Stigningen i frafaldet på erhvervsuddannelserne de sidste ti år kan give det indtryk, at frafald er et nyt fænomen. Men faktisk har frafald været et problem, som alle de større reformer af erhvervsuddannelse de seneste 40 år har rettet sig imod. Selv i den første lærlingelov i 1889 indgik bestemmelser om, hvordan frafald skulle håndteres, nemlig ved at den lærling, der forlod lærepladsen, kunne afhentes med politiets hjælp (Jørgensen 2011). Det blev siden afløst af tiltag, der søgte at reducere frafaldet ved at gøre erhvervsuddannelserne mere attraktive og udvikle elevernes motivation. Men pendulet er de senere år svinget tilbage mod tvang og 'pligt til uddannelse'. Den seneste ungepakke forpligter kommunerne til at opsoge unge, der dropper ud af uddannelserne, og giver dem mulighed for at sanktionere deres forældre økonomisk, hvis de unge ikke følger deres uddannelsesplaner. Den aktive arbejdsmarkedspolitik har siden midten af 1990'erne fået flere unge til at starte en erhvervsuddannelse, men den har også medvirket til et forøget frafald. Uddannelsesstvang kan således få nogle til at gennemføre, men kan også virke modsat og forøge især de svagestes unges ulyst og modstand mod uddannelse. En sådan modsætningsfuld effekt genfindes i andre af de løsninger, som har været forsøgt for at få flere til at gennemføre.

En anden løsning på frafald var indførelsen af et gradvist uddannelsesvalg og et øget indhold af almene fag i erhvervsuddannelserne. Frafaldet i erhvervsuddannelserne steg til 33 % i 1972, og tilgangen af unge blev halveret fra 1965 til 1972 (Christensen 1978). Som årsag blev der peget på, at de unge var tvunget til et for tidligt erhvervsvalg (Betænkning 612/1971). De havde ikke realistiske forudsætninger for at beslutte, hvilket specifikt fag de ville uddanne sig til, i en alder af 15–16 år. Og hvis de ønskede at skifte, så skulle de starte helt forfra i en anden uddannelse. Løsningen blev et mere gradvist valg af uddannelsesretning, så eleverne skulle starte på et bredt basisår efterfulgt af en trinvis faglig specialisering. Desuden blev der indført 40 % undervisning i almene fag i basisåret, så det blev lettere at skifte over til en anden uddannelse. Det er påfaldende, at denne løsning senere, i forbindelse med reformen i 2007, blev anset for at være en medvirkende årsag til det høje frafald. Den brede introduktion til hele brancheområdet, som lå i EFG-basisåret og fra 1991 i første skoleperiode, blev nu betragtet som et problem. En del elever oplevede det som demotiverende for eksempel at skulle beskæftige sig med smedearbejde, når de ville være automekanikere. Preisler-udvalget anbefalede derfor, at eleven skulle møde erhvervsområdets faglighed så hurtigt som muligt, og at grundforløbene blev så praksisnære som muligt for at modvirke frafald på grundforløbene (2006, side 93, 132). Det viste sig så at være et problem for de uafklarede unge, og i 2011 svingede pendulet i modsat retning igen. Undervisningsministeriet meldte på Sorø mødet

2011 ud, at der skulle indføres brede afklarende introduktionsforløb i erhvervsuddannelserne.

Et tredje eksempel på, at en løsning på frafaldsproblemet også kan blive til årsag til frafald, sås, da helhedsorienteringen i reformen i 1991 blev afløst af moduleringen og individualisering i reform 2000. Disse modsatrettede reformer havde begge som centralt formål at reducere frafaldet. Den første ved at sikre eleverne en sammenhængende struktur i forløbene, og den næste ved at tilbyde dem stor valgfrihed og individuelle forløb. Senest er individualiseringen i reform 2000 blevet udpeget som en af årsagerne til, at især de uafklarede unge falder fra, fordi de har svært ved at håndtere de mange valg (Koudahl 2004). Som følge heraf blev alle erhvervsskoler i 2007 pålagt at udbyde strukturerede grundforløb. Det er således bemærkelsesværdigt, at en række tiltag mod frafald, som er iværksat på ét tidspunkt, senere er udpeget som årsag til frafald.

### Konklusion

Hvis vi vil have svar på spørgsmålet om, hvorfor det er svært at reducere restgruppen, er der behov for at overveje, hvor problemet ligger: hos de unge, i institutionerne, i uddannelsessystemets funktion eller i samfundets ulige fordeling af uddannelsesressourcer. Jeg mener det er nyttigt at tilstræbe en mere helhedsorienteret forståelse, som inddrager alle de nævnte dimensioner af problemet. Der er også behov for at se kritisk på den uddannelsespolitik for erhvervsuddannelserne, som kræver, at de skal være både inkluderende og selekterende (Larsen 2012). Kan uddannelserne løfte målsætningen om de 95 % og samtidig være i verdensklasse?

Der kan også stilles spørgsmålstejn ved de gængse begreber om frafald og restgruppe, som anvendes til at forstå problemet. Som nævnt er der ikke i den uddannelsespolitiske debat nogen klar skelnen mellem frafald, afbrud og skift af uddannelse. Samtidig kan brugen af den statistiske kategori 'restgruppe' forlede til en forestilling om en samlet gruppe af unge med ensartede behov. Det fører let til forenklede forklaringer på frafaldet og tilsvarende enkle løsninger – hvis 'bivirkninger' siden kræver nye reformer. Som antydnet ovenfor har der fra politisk hold været mange skiftende forklaringer på frafaldet – og tilsvarende skift i retningen på de politiske initiativer. I historisk lys

har politikken haft tendens til at køre i ring, uden at problemet i en række år er kommet nærmere en løsning. Det skyldes blandt andet, at uddannelsespolitikken har gået efter enkle løsninger på problemer, der som vist er ganske komplekse. En række tiltag har vist sig at have positive virkninger for nogle elever, men samtidig at have utilsigtede negative effekter for andre elever. Denne svaghed i uddannelsespolitikken skyldes blandt andet en forenklet forståelse af problemet. Det hænger igen sammen med, at det forskningsmæssige vidensgrundlag bag tiltag som reform 2000 har været tyndt. Desuden er der ikke gennemført samlede evalueringer af de større reformer som reform 2000, der kunne kvalificere den fremtidige politik på området.

Uddannelsespolitikken er i stigende grad blevet domineret af et økonomisk rationale, som opererer med forenklede antagelser om unges entydige præferencer og rationelle valg. Det antages, at uddannelse for unge primært er et middel til at opnå langsigtede mål. Men for de unge er forventningen, at uddannelsen har en værdi i sig selv og bidrager til et godt ungdomsliv (Brown & Katznelson 2011). Uddannelse er ikke kun en investering i en fremtid, hvor i øvrigt både arbejdsmarkedet og deres egne interesser kan være forandrede. Tilsvarende betragtes skolerne i den politiske styringslogik som enkle mekanismer, der lader sig styre af økonomiske incitamenter, resultatkrav og benchmarking. Det bidrager til, at skolerne tænker mere i økonomi og tilpasning til de aktuelle politiske resultatkrav end i langsigtet udvikling af pædagogisk kvalitet og professionalisme.

Frafald er en kompleks problemstilling, som blandt andet handler om at identificere de samspil af processer, som over tid får nogle unge til helt at opgive uddannelse – mens mange andre blot afbryder, vælger om, skifter og starter igen. Erfaringerne med politiske reformer til nedbringelse af frafaldet gør det ikke sandsynligt, at det aktuelle fokus på 'pligt til uddannelse' vil løse problemet. Det placerer blot problemet hos de unge og de institutioner, som skal effektuere 'pligten'. Hermed skygger det for at gøre noget ved de ulighedsskabende mekanismer i samfundet, som bidrager til en stor gruppe unge vokser op med få uddannelsesressourcer og i uddannelsessystemet kategoriseres som 'svage' med øget risiko for at falde fra.

## LITTERATUR

- AE-Rådet (2008). *Flere danskere under 25 på arbejdsmarkedet – færre tager en uddannelse*, 13. september 2008.
- Andersen, D. 2005: *4 år efter grundskolen – 19-årige om valg og veje i ungdomsuddannelserne*. AKF Forlaget.
- Betænkning 612/1971. *Betænkning om erhvervsfaglige grunduddannelser*, København.
- Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude (1990). *Reproduction in Education, Society and Culture*, London, Sage.
- Brown, Rikke & Noemi Katznelson (2011). *Motivation i erhvervsuddannelserne. Anden delrapport*. Odense. Erhvervsskolernes Forlag.
- Christensen, Erik (1978). *Konflikter mellem faglærte og ufaglærte arbejdere*, Aalborg Universitetscenter.
- EVA, Danmarks Evalueringsinstitut (2009): *Frafald på grundforløbet på de merkantile erhvervsuddannelser*, København, Evalueringsinstituttet
- EVA, Danmarks Evalueringsinstitut (2011): *Skolepraktik i erhvervsuddannelserne*, København, Evalueringsinstituttet.
- Gamoran, Adam (2010). *Tracking and Inequality: New Directions for Research and Practice*, *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, Michael W. Apple, Stephen J. Ball, & Luis Armand Gandin (Eds.). New York: Routledge.
- Hansen, Erik Jørgen (1982): *Hvem bryder den sociale arv?* København: Socialforskningsinstituttet publikation 112, bind I-II.
- Henningsen, Inge (2007). *De kønsopdelte uddannelser*, København, LO-dokumentation nr. 1/2007.
- Hodkinson, Phil & Martin Bloomer (2001). *Dropping out of further education: complex causes and simplistic policy assumptions*. *Research Papers in Education* 16(2) 2001, pp. 117-140
- Humlum, Maria og Torben Pilegaard Jensen, 2010: *Frafald på de erhvervsfaglige uddannelser, Karakterisering af frafaldstruede unge*, København, AKF.
- Jensen, Ulla Højmark & Torben Pilegaard Jensen (2005). *Unge uden uddannelse, hvem er de, og hvad kan der gøres for at få dem i gang?* København, Socialforskningsinstituttet.
- Jensen Torben Pilegaard & Britt Larsen (2011). *Hvem falder fra i erhvervsuddannelserne og ender i restgruppen? – spiller skolen nogen rolle?* I Christian Helms Jørgensen (red) *Frafald i erhvervsuddannelserne*, Roskilde Universitetsforlag.
- Jæger, Mads Meier & Martin D. Munk & Niels Ploug (2003). *Ulighed og Livsløb. Analyser af betydningen af social baggrund*, København, Socialforskningsinstituttet, 0 3 : 10
- Jørgensen, Christian Helms (2008). *Et dansk regime for overgang?* i Olofsson, Jonas (2008): *Ungdomars väg från skola till arbetsliv – nordiska erfarenheter*, København, Nordisk Ministerråd.
- Jørgensen, Christian Helms (2010). *Frafald i de danske ungdomsuddannelser*. I *Frafald i uddannelse for 16–20 åringer i Norden*. red. Eifred Markussen. København : Nordic Council of Ministers, 2010. s. 63-90 (TemaNord; 517).
- Jørgensen, Christian Helms (2011)(Red). *Frafald i erhvervsuddannelserne*, Roskilde Universitetsforlag.
- Katznelson, Noemi (2004). *Udsatte unge, aktivering og uddannelse. Dømt til individualisering*. Phd-afhandling, Roskilde Universitet.
- Koudahl, Peter (2005). *Frafald i erhvervsuddannelserne – årsager og forklaringer*, København, Undervisningsministeriet.
- Larsen, Lene (2012). *Når uddannelse bliver til socialt arbejde*, *Dansk Pædagogisk Tidsskrift* nr 1, 2012.
- Morrow, Raymond Allen & Carlos Alberto Torres (1995). *Social Theory and Education: A Critique of Theories of Social and Cultural Reproduction*, SUNY Press.
- Møberg, Rasmus Juul. (2010). *Er nogen mere lige end andre?* PhD. Afhandling. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg universitet.
- Oakes, J. (1985). *Keeping track: How schools structure inequality*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rumberger, Russell W. (2004). *Why students drop out of school*. I G. Orfield (red.), *Dropouts in America: Confronting the Graduation Rate Crisis*. Cambridge MA: Harvard Education Press.
- Socialkommissionen (1992). *De unge. Portræt af en generation i velfærdssamfundet*. København, Socialkommissionen.
- Undervisningsministeriet (2008) *Tal der taler 2007 Uddannelsesnøgletal 2007*, København Undervisningsministeriet
- Undervisningsministeriet (2011). *Fakta om de erhvervsrettede uddannelser*. Undervisningsministeriet.
- UNI-C (2011). *Profilresultater 2010 – bilagstabeller*. UNI-C statistik og analyse 30.november 2011.
- Willis, P. (1978). *Learning to labour, how working class kids get working class jobs*, Farnborough, Saxon House.
- Wyn, Johanna & Peter Dwyer (2000): *New patterns of youth transition in education*, *International Social Science Journal*, 52, 164, 147-159.
- Ørum, Bente. (1981). *Hvem blev restgruppe? En social karakteristik af restgruppen i en årgang unge*. København SFI.

# Akkreditering som kvalitetssikring og udviklingsredskab

Artiklen gennemgår argumenterne for akkreditering på det videregående uddannelsesområde. Det diskuteres, hvilke tilgange institutionerne kan anlægge og hvad der kendetegner professionel akkrediteringspraksis.



**CHRISTIAN MOLDT**  
Chefkonsulent, ph.d.,  
Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)



**MARTIN SØRENSEN**  
Evalueringskonsulent,  
Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)

## Indledning

Regeringen ønskede med globaliseringsstrategien fra 2006 at få videregående uddannelser i verdensklasse. Midlerne var blandt andet fusioner og ikke mindst indførelsen af et nyt system til ekstern kvalitetssikring af de videregående uddannelser baseret på akkreditering, hvor alle nye og eksisterende uddannelser skal evalueres op mod forudbestemte kriterier.

På den baggrund diskuteres følgende spørgsmål:

1. Hvad er argumenterne for at have akkreditering i Danmark?
2. Hvordan reagerer uddannelsesinstitutionerne på de eksterne akkrediteringskrav?
3. Hvad kræver det at udforme et velfungerende akkrediteringssystem?

Artiklen relaterer disse tre spørgsmål til forfatternes erfaring med akkreditering siden etableringen af det nuværende akkrediteringssystem. Derved ønsker artiklen at bidrage til den løbende debat om akkreditering i Danmark.

## 1. Introduktion til akkreditering

Kvalitetssikring er en evalueringsform, hvor det undersøges om bestemte kvalitetsstandarder er opfyldt i en konkret sammenhæng. Kvalitetssikring kan have mange former og kan på uddannelsesområdet fx være organiseret som uddannelsesevalueringer, auditeringer eller akkrediteringer (Enroth & Moldt, 2011). I Danmark er der i de seneste år blevet anvendt akkreditering som kvalitetssikringsmetode. Akkreditering er

en særlig variant af kvalitetssikring, som er kendetegnet ved, at resultatet af en systematisk ekstern evaluering af enten en uddannelse og/eller institutionen ender i en godkendelsesproces, hvor institutionen kan få eller miste rettigheder fx til at udbyde uddannelser (Schwarz & Westerheijden, 2007).

I Danmark anvendes i skrivende stund uddannelsesakkreditering, som alle nye og eksisterende uddannelser skal igennem. Ved nye uddannelser kan udbyderen af den positivt akkrediterede uddannelse opnå rettighed til at udbyde uddannelsen, ligesom en eksisterende uddannelse i princippet må lukke, hvis akkrediteringsprocessen i sidste ende ikke leder til positiv akkreditering (Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling (2009), Undervisningsministeriet (2008), Kulturministeriet (2008)). En akkreditering vil typisk være baseret på, at et ekspertpanel ud fra en skriftlig selvevaluering fra institutionen og ved besøg på institutionen vurderer, om institutionen lever op til fastlagte minimumsstandarder, som er foruddefineret i en række kriterier (ENQA, 2009, side 20-21). Dvs. at akkreditering implicerer, at der foretages en målopfyldelsevaluering (Strømbæk Pedersen, 2003).

Når begrebet akkreditering fremover appliceres, kunne begrebet kvalitetssikring i flere tilfælde lige så vel være anvendt. I artiklen refereres der dog primært til akkreditering fordi det på nuværende tidspunkt i Danmark er akkreditering, som benyttes som kvalitetssikringsmetode på de videregående uddannelser.

Akkreditering på uddannelsesområdet bygger på den forudsætning, at institutionerne har mål, procedurer og kvalitets-

sikringsmekanismer, som gør det muligt for dem systematisk at sikre, udvikle og anvende deres ressourcer og indsats, så studerende får god undervisning og opnår de læringsmål, der er fastsat for uddannelsen. På den måde bygger akkreditering på den tyske sociolog Max Webers klassiske ideal (Weber, 2002) om bureaukratiet, hvor institutioner skal baseres på en stabil styreform, der er baseret på regler, hierarkier, sagsakter og faste procedurer, som sikrer en effektiv og ensartet opgaveløsning. Akkreditering kan i denne sammenhæng betragtes som bureaukratets måde at skabe tillid til organisationers kvalitet (Lerborg, 2008).

## 2. Argumenter for akkreditering på uddannelsesområdet

I de følgende vil det blive behandlet, hvordan akkreditering spiller en vigtig rolle i forhold til 1) anerkendelse af uddannelser som led i Bologna-processen, 2) som statsligt styringsinstrument og sikring af transparens om uddannelseskvaliteten og 3) som middel til at sikre og udvikle kvaliteten på uddannelsesinstitutionerne

### A. Akkreditering og anerkendelse af danske uddannelsesgrader som led i Bologna-processen

Danmark har tilsluttet sig Bologna-processen,<sup>1</sup> hvilket betyder, at Danmark er med i skabelsen af et europæisk uddannelsesområde, som omfatter 47 lande, og som har til formål at sikre de studerende mobilitet og anerkendelse af uddannelsesgrader på tværs af landegrænserne. Som led i dette samarbejde har landene vedtaget en række fælles initiativer, som bl.a. omfatter brug af ECTS-point, fælles standarder for uddannelsernes struktur og varighed m.m. Endelig er landene blevet enige om, at forpligte sig til fælles retningslinjer for kvalitetssikring af de videregående uddannelser, hvilket er nedfældet i de såkaldte Europæiske Standarder og Guidelines (ESG)<sup>2</sup> for kvalitetssikring. Det fremgår af ESG'erne, at alle videregående uddannelsesinstitutioner skal have interne kvalitetssikringssystemer, og at der på nationalt niveau skal foretages ekstern kvalitetssikring af institutionerne, som skal foretages af nationale kvalitetssikringsoperatører. I Danmark varetages opgaven af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) og ACE-Denmark.

Den eksterne kvalitetssikring af uddannelserne, der foregår i Danmark, er derfor tæt knyttet til international anerkendelse af uddannelsesgrader på tværs af landegrænser. Akkreditering af de videregående uddannelser betyder, at man i udlandet kan have tillid til, at de danske uddannelsesgrader lever op til internationale standarder, hvilket gør det muligt for de danske dimittender at få anerkendt deres uddannelsesmæssige kompetencer i resten af verden. Tilsvarende giver systemet mulighed for, at man i Danmark kan have tillid til udenlandske dimittenders uddannelsesniveau, når det fremgår, at den udenlandske institution, som den studerende er dimitteret fra, lever op til

fastlagte eksterne kvalitetsstandarder.

Akkreditering skaber på denne måde grundlaget for uddannelsesinstitutionernes virksomhed. Hvis de danske institutionernes grader ikke var underlagt ekstern kvalitetssikring via det system, der er opbygget i Bologna-processen, ville den eksterne kvalitetssikring skulle organiseres på andre måder. USA kan her bruges som et eksempel. I USA, hvor universiteter ved deres etablering ikke var underlagt statslig kvalitetssikring, opbyggede universiteterne i fællesskab deres egne akkrediteringsinstitutioner, som skulle varetage ekstern kvalitetssikring af det enkelte universitets uddannelser, for derved at sikre tillid til kvaliteten af uddannelserne.

### B. Akkreditering som middel til styring og sikring af transparens om uddannelseskvalitet

Der bliver brugt betydelige ressourcer på uddannelsesområdet, og da befolkningens uddannelsesniveau og kompetencer regnes for at være af afgørende betydning for, at Danmark kan fastholde og udvikle velfærdssamfundet, har staten en legitim interesse i at sikre sig, at dens politiske prioriteringer bliver udmøntet via fx et akkrediteringssystem.

Dirk Van Damme, leder af CERI (OCED's Centre for Education Research and Innovation) opererer med (præsentation på INQAAHE's konference i Madrid 2011), at staten kan bruge akkreditering til fire styringsformål. I nedenstående vil de fire styringsformål blive udfoldet.

#### Kontrol af uddannelseskvaliteten via brug af eksterne eksperter.

Dette argument for akkreditering bunder i, at statens embedsmænd ikke selv kan have den tilstrækkelige faglige indsigt i alle aspekter af institutionernes uddannelser og virksomhed. Her kan staten via de ekspertvurderinger, som fremkommer som resultat af akkrediteringsprocessen, sikre sig en langt dybere indsigt i uddannelsesinstitutionernes resultater, end hvad staten kunne opnå, hvis dens kontrol med institutionernes kvalitet alene var baseret på et tilsyn. Det at anvende eksperter betyder mere troværdige og legitime vurderinger, fordi vurderingerne er uafhængige, og fordi processen er organiseret efter og følger internationale standarder som defineret i ESG'erne.

*Fremme af offentlig politik via regulering.* Dette argument for akkreditering går ud på at ekstern kvalitetssikring af uddannelserne kan anvendes som et redskab til direkte styring af institutionerne.

Den statslige styring bliver udfoldet gennem en række akkrediteringskriterier for kvalitet. Kriterierne kan udformes, så de afspejler de aktuelle uddannelsespolitiske strategier og prioriteringer. Eksempelvis har der for de erhvervs- og professionsret-

NOTE 1 For at vide mere om Bologna-processen, se da [www.ehea.info/](http://www.ehea.info/)

NOTE 2 ESG er formuleret af den europæiske sammenslutning af kvalitetssikringsorganisationer inden for videregående uddannelse (ENQA) i samarbejde med den europæiske universitetssammenslutning (EUA), den europæiske sammenslutning af institutioner for videregående uddannelse (EURASHE) og den europæiske studentersammenslutning (ESIB)(ENQA, 2009).

tede videregående uddannelser været fokus på kvaliteten af den centrale og obligatoriske praktik samt på, om institutionerne kan skaffe et tilstrækkeligt antal praktikpladser. Derfor indgår praktik som selvstændigt akkrediteringskriterium for disse uddannelser, hvilket sikrer, at der bliver sat fokus på dette område på institutionerne.

*Fremme af et transparent uddannelsesmarked.* Akkreditering kan endvidere anvendes til at skabe større gennemsigtighed på uddannelsesmarkedet og til at fremme de studerendes valgmuligheder. Fx kan resultaterne af en akkrediteringsvurdering offentliggøres, hvorved de studerende har mulighed for at undersøge kvaliteten af de uddannelser, de ønsker at søge ind på, før de foretager deres studievalg. Resultaterne af de danske akkrediteringer offentliggøres bl.a. på hjemmesiden [www.grossroads.eu](http://www.grossroads.eu), hvor studerende og andre interessenter fra hele verden kan orientere sig om, hvilke uddannelser der er akkrediterede.

*Fremme institutionernes autonomi ved mål og rammestyring.* Endelig kan akkreditering anvendes til at understøtte mål- og rammestyring, fordi staten via ekstern kvalitetssikring får et system til at vurdere, om institutionerne leverer de ønskede resultater. Akkreditering kan derved erstatte behovet for anden mere detaljeret styring efter regler og procedurer. Dvs. at staten kan give institutionerne frihed til selv at tilrettelægge deres undervisning, så længe staten ved, at kvaliteten af den enkelte uddannelse vil blive tjekket af akkrediteringssystemet. Akkreditering kan derved erstatte anden form for styring og kan på den måde i princippet give institutionerne større frihed. Det forudsætter dog, at akkreditering ikke blot bliver endnu en styring, som lægges oven i de eksisterende styringsinstrumenter. Kvalitetssikringssystemer kan dog styre på forskellige niveauer. Uddannelsesakkreditering af samtlige uddannelser er fx meget direkte og detaljeret styring. I modsætning hertil er auditering eller institutionsakkreditering en mere overordnet og strategisk styring, som fokuserer på institutionens interne kvalitetssikringssystemer, men som ikke direkte fokuserer på kvaliteten af de enkelte uddannelser (Danmarks Evalueringsinstitut, 2010).

### *C. Akkreditering som middel til at sikre og udvikle kvaliteten på uddannelsesinstitutionerne*

Endelig har akkreditering både et summativt og et formativt sigte, dog med hovedvægt på det summative. Akkreditering kan altså betragtes som et middel til både at sikre (det summative sigte) og udvikle (det formative sigte) uddannelsernes kvalitet.

Akkrediteringen indeholder for det første en direkte ekstern kontrol, som kan betyde, at institutionen fx kan miste rettigheder til at udbyde uddannelser eller bliver nødt til at følge op på utilfredsstillende forhold, som er påpeget i akkrediteringsrapporten. Det forhold, at der vil finde ekstern kontrol sted, kan medvirke til læring på institutionen (Fitzpatrick, Sanders &

Worthen 2004: side 19). Ud over de formelle konsekvenser af en negativ eller kritisk akkreditering kan udviklingen foregå ved at institutionen prøver at udøve »selvkontrol« som forberedelse til den eksterne kvalitetssikring. Idet akkrediteringsrapporterne i Danmark er offentlige har institutionerne som er under akkreditering en interesse i, at de kommer til at fremstå positivt i omverdenens øjne.

Ud over den læring, der knytter sig til eller udspringer af kontrolelementet i akkreditering, så er der andre elementer i akkrediteringsprocessen, der direkte understøtte læring og udvikling på institutionen. Her kan eksempelvis fremhæves den selvevaluering, som institutionen skal skrive, dialogen med ekspertpanelet under dets besøg og akkrediteringsrapportens påpegning af styrker og svagheder. At akkrediteringsrapporten virker som redskab til læring, fremgår fx af, at 88 % af kontaktpersonerne på finansøkonomuddannelserne, som blev akkrediteret i 2011, vurderede, at de i høj eller nogen grad kan bruge akkrediteringsrapporten til forbedringer på deres uddannelse.<sup>3</sup>

Man kan derved se akkreditering som en form for styring, der går hele vejen fra de centralt fastlagte mål og retningslinjer, som er formuleret via Bologna-processen og ESG'erne på et internationalt niveau, videre til det statslige niveau, hvor akkreditering bl.a. er begrundet i forskellige styringsrationaler og helt ned til den lokale uddannelsesinstitution og de enkelte undervisere, som deltager aktivt i akkrediteringsprocessen på institutionen.

### **3. Institutionernes reaktioner på akkreditering**

I det følgende ses der nærmere på, hvordan institutionerne reagerer på akkrediteringsprocessen. Det er et interessant spørgsmål, om det er muligt på samme tid at indfri ønsket om politik kontrol og styring på den ene side, og lokal læring og udvikling (det formative sigte) på den anden. På nuværende tidspunkt eksisterer der ingen studier af effekten af akkreditering i Danmark i forhold til institutionernes egen udbytte, og der findes kun meget få studier internationalt om effekten af akkreditering.

Men Brennan (2012), der som praktiker har arbejdet med ekstern kvalitetssikring af uddannelsesinstitutioner i England i over 30 år, redegør for, at institutionerne overordnet set kan anlægge en offensiv eller en defensiv (på engelsk »compliance«) tilgang til den eksterne kvalitetssikring.

Ved den offensive tilgang betragtes akkreditering som en nødvendig og legitim opgave, som giver institutionen mulighed for at få sat fokus på og overveje optimeringen af sin egen kvalitet. Fordelen ved denne tilgang er derfor, at ledelsen kan bruge den eksterne kvalitetssikring som en anledning til at få sat fokus på kvaliteten af uddannelserne, og derved få skabt forandringer og forbedringer, som følger af det momentum, der skabes af den

NOTE 3 Intern ikke offentliggjort undersøgelse med feedback fra institutioner, der har deltaget i akkreditering af Finansøkonom-uddannelsen, Danmarks Evalueringsinstitut, 2011.

eksterne kvalitetssikringsproces og de vurderinger, som de eksterne eksperter kommer frem til. Selv med en offensiv tilgang kan der være forskellige grader af ledelsesmæssig tilslutning eller opbakning til den eksterne kvalitetssikring. Nogle institutioner vælger måske først at se den eksterne kvalitetssikring som en mulighed for udvikling, i det øjeblik det fra ekstern side bliver fastlagt, at de skal igennem processen, mens andre i højere grad forbereder sig til processen ved proaktivt at forholde sig til den eksterne kvalitetssikring i interne kvalitetssikringsstrategier flere år før den eksterne kvalitetssikring finder sted.

Ved den defensive tilgang betragtes akkreditering ikke som et middel til intern udvikling, idet det centrale alene er at leve op til de eksterne krav og få en positiv akkrediteringsrapport. Argumentet for denne tilgang er, at det væsentlige for institutionen er, at reducere de ressourcer, den bruger på den eksterne kvalitetssikring, mens institutionen i andre processer selv ønsker at arbejde med den interne kvalitetssikring. Denne tilgang sigter på at undgå, at institutionens svagheder kommer frem i en akkrediteringsrapport, da aktører på institutionen ikke nødvendigvis er interesseret i at få påpeget forbedringspunkter som input til intern læring, men derimod blot interesseret i at komme så let igennem processen med en så god vurdering, som muligt. Samtidig kan institutionen vælge at forsøge mere aktivt, fx gennem den offentlige debat, at bekæmpe og reducere omfanget af det eksterne kvalitetssikringssystem, som betragtes som en ekstern byrde.

Ovenstående skal ses som yderpunkter af forskellig type praksis, ligesom forskellige aktører på samme institution kan have forskellige tilgange. På samme måde kan det, at institutionerne udtrykker bekymringer i forhold til deres udbytte af akkrediteringsprocessen og den administrative byrde forbundet hermed ikke nødvendigvis betragtes som et udtryk for, at institutionerne blot ønsker, at kravene i den eksterne kvalitetssikring bliver få. Tværtimod kan man betragte diskussionen og kritikken af akkrediteringssystemet som nødvendige og simple bidrag, der kan medvirke til at sikre, at akkrediteringsprocesserne kontinuerligt tilpasses og forbedres, så de er fagligt meningsfulde og ikke udvikler sig til at blive unødigt administrativt tunge for institutionerne.

Ser man på institutionernes reaktioner på akkreditering i en dansk kontekst så findes der flere institutioner, der udtrykker, at de arbejder på at skabe koblinger mellem den eksterne akkreditering og de interne udviklingsprocesser der finder sted på institutionen. Som eksempel kan nævnes VIA University College, som bl.a. arbejder på at indarbejde de eksterne akkrediteringskriterier i sine interne godkendelsesprocesser ved etablering af nye uddannelser (EVA, 2011). På den anden side har der også været kritik af akkrediteringssystemet, hvor akkreditering ikke betragtes som en positiv kilde til intern udvikling på institutionerne. Eksempelvis forbinder Foss Hansen (2008), Leth Andersen (2011) og Willig (2011) akkreditering med unødigt bureaukratisering. Leth Andersen, der er prorektor på RUC, skriver, at akkreditering ender med at svække kvaliteten af uddannelserne, fordi de studerende »forventes at være brik-

ker i et system«, og fordi universitet skal bruge sin tid på at forklare »elementære forhold« for akkrediteringskonsulenter frem for at udvikle og skabe reel dialog om undervisningen. Leth Andersens argument er derved, at akkreditering er formalistisk, hvor regler sættes over sund og faglig fornuft, og at systemet tager tid og ressourcer fra universiteternes kerneaktiviteter.

Ovenstående kritik er interessant i denne sammenhæng, fordi den rejser spørgsmålet om, hvad der kan gøres, for at akkrediteringssystemet kan komme i positivt samspil med de videregående uddannelsesinstitutioner, fx i forhold til hvilke akkrediteringsmetoder, som er bedst at anvende. Derudover er spørgsmålet, hvad akkrediteringsoperatørerne kan gøre for at udføre professionelle akkrediteringsvurderinger, som kan anvendes af institutionerne til interne udviklingsformål. I Danmark pågår der i øjeblikket drøftelser om behovet for eventuelle ændringer i selve akkrediteringskonceptet, men denne problemstilling skal ikke belyses nærmere her. Det er imidlertid også interessant at se nærmere på, hvad det kræver at udføre et professionelt akkrediteringsarbejde, hvilket vil blive belyst i det følgende.

#### 4. Udfordringer for det professionelle akkrediteringsarbejde

En professionel akkrediteringsvurdering skal for at kunne anvendes af institutionerne til intern udvikling være gennemført på en måde så akkrediteringsresultaterne giver faglig mening og troværdighed i forhold til de aktuelle problemstillinger, som studerende, ledelse og undervisere oplever på uddannelsesinstitutionerne. Elementer, der er konstituerende for en solid faglig akkrediteringsvurdering, udgøres fx af:

- brug af anerkendte habile eksperter med indgående viden om de områder, de sættes til at vurdere
- udformning af på forhånd kendte kriterier og koncepter, som er egnede til, at der kan foretages en dybdegående faglig kvalitativ vurdering af uddannelseskvaliteten
- aktiv involvering af institutionerne i processen via brug af selvevalueringer fra institutionerne, som anvendes i akkrediteringsprocessen
- ekspertbesøg på institutionen hvor eksperterne kan stille spørgsmål til institutionens ledelse, undervisere, studerende og eventuelt aftagerne med henblik på at foretage vurderinger af uddannelsen kvalitet
- systematiske processer, som omfatter høringer af eksperter og udkast til akkrediteringsrapporter m.m.
- brug af erfarne akkrediteringskonsulenter, som har analytiske evner, kendskab til kvalitetsarbejdet på institutionerne,
- god dømmekraft og gennemslagskraft over for eksperter, institutioner m.m.

Derudover er det en udfordring for akkrediteringsoperatørerne at sikre, at den administrative opgave for institutionerne i forbindelse med akkreditering minimeres så meget som muligt, og at akkrediteringssystemet udfoldes i klare regler og procedurer, som det i praksis er let og operationelt at kontrollere er overholdt. For at overkomme udfordringen kan akkrediteringskon-

ceptet udformes med enkle operationaliserede krav, som letter gennemskueligheden af akkrediteringsprocessen for lovgiver, akkrediteringsoperatører og uddannelsesinstitutionerne. Tilskyndelsen til at fastlægge entydige regler og krav, som er lette at kontrollere, kommer bl.a. fra, at det for institutionerne kan opleves som en fordel, at de meget klart ved, hvilke kvalitetsstandarder de skal efterleve. For akkrediteringsoperatøren kan det også være en fordel med entydige regler og krav, da det betyder, at de kan anvende en tjekliste til ubesværet og ukompliceret at tage stilling til om kravene er overholdt (Moldt, 2007, side 213). I forhold til akkreditering af institutionernes interne kvalitetssikring kan dette fx ske ved, at der formuleres krav om, at kvalitetssikringssystemet skal være officielt. Dette krav kan udmøntes ved, at akkrediteringsoperatøren kontrollerer, om institutionens kvalitetssikringssystem er godkendt af rektor og offentligt tilgængeligt på institutionens hjemmeside. Kravet kan også udvides ved fx at se på, om kvalitetssikringssystemet er bekræftet efter bestemte retningslinjer, fx at det skal indeholde afsnit om systemets målsætninger, hvilke elementer det består af, hvem der har ansvaret for opfølgning o.lign. Det er derved relativt enkelt at definere objektive kriterier for institutionernes interne kvalitetssikringssystemer, så institutionerne ved, hvad de skal rette sig efter. For institutionerne har de entydige krav den umiddelbare fordel, at det er let for dem at se, om de lever op til kravene. Ud fra denne logik kan man argumentere for, at der nu er skabt et veltilrettelagt system, hvor kvalitetskravene er tydelige og gennemskuelige, og hvor ressourcetilbruget til at opfylde akkrediteringskravet er minimalt.

Problemet med at minimere dokumentationsmængden via enkelte og entydige krav og regler er imidlertid, at metoden i ovennævnte eksempel ikke er velegnet til at undersøge den levende kompleksitet på uddannelsesinstitutionen. Den komplekse faglige praksis på uddannelsesinstitutionerne kan ikke vurderes ud fra en enkel tjekliste, men forudsætter en nuanceret faglig vurdering. Som alternativ til forsimplede regler er det i stedet relevant at stille følgende spørgsmål for at belyse effekten af en institutions interne kvalitetssikringssystem: Engagerer kvalitetssikringssystemet undervisere og studerende til at gå i konstruktive dialoger om, hvad der fungerer godt og hvad der kan forbedres? Formår det interne kvalitetssikringssystem at fange, når der opstår problemer i undervisningen? Følger underviserne og ledelsen op på identificerede problemstillinger? Oplever de studerende, at de bliver hørt og deres feedback tages alvorligt? Har institutionen en understøttende kvalitetssikringskultur, som betyder, at det interne kvalitetssikringssystem bruges både til sikring af kvaliteten og til læring og udvikling? Understøtter kvalitetssikringssystemet undervisningerne på en sådan måde, at systemet ikke opleves som en administrativ byrde, men som en velfungerende del af institutionens samlede indsats for løbende at forbedre undervisningen?

Når effekten af et internt kvalitetssikringssystem undersøges ved at stille de sidstnævnte relevante og nuancerede spørgsmål, opnås der en langt mere reel vurdering af, om den interne kvalitetssikring fungerer hensigtsmæssigt, mens det i mindre grad handler om, hvorvidt institutionen følger fastlagte regler og procedurer. Den faglige vurdering af kvalitetssikringssystemet er naturligvis kompleks. Der kan være mange forskellige syn på kvalitetssikring, og institutionen, som er under akkreditering, vil naturligvis udfordre afgørelsen, hvis den finder, at den går imod institutionens interesser. På den måde er det bestemt ikke let at gennemføre, hvad man kunne kalde en faglig variant af akkreditering, men det er en måde, hvorpå virkelighedens komplekse karakter kan indfanges, og derfor er det den fagligt solide måde at gennemføre akkrediteringen på.

Her er det måske relevant afslutningsvist at forholde sig til, hvordan uddannelsesinstitutionerne selv kan påvirke realiseringen af akkrediteringssystemet. Anlægges den defensive strategi af institutionerne, er spørgsmålet om de ikke får en interesse i at reducere akkrediteringssystemet mest muligt og fremme tjekliste-orienterede systemer, da det primære fokus ved en defensiv strategi er lettest muligt at leve op til kravene. Anlægger institutionerne derimod den offensive strategi, vil de i stedet have en interesse i at udøve et pres for, at akkrediteringssystemet reelt har et kvalitativt og stærkt fagligt fokus, da de derved bedre vil kunne bruge resultaterne af den eksterne evaluering til at forbedre den interne kvalitetssikring.

## 5. Konklusion

Der er gode argumenter for akkreditering af de videregående uddannelser i Danmark, som både er relateret til a) internationale krav i forhold til anerkendelse af danske uddannelsesgrader, b) behovet for statslig styring og transparens om uddannelseskvaliteten på institutionerne samt c) muligheden for at styrke kvalitetssikring og udvikling på institutionerne.

Den enkelte institution kan anlægge en offensiv eller defensiv tilgang til den eksterne kvalitetssikring. Den defensive tilgang går ud på at komme igennem akkrediteringen så let som muligt. Den offensive tilgang ser i stedet akkrediteringsprocessen som et aktiv, der kan bruges til at styrke intern kvalitetssikring og udvikling på institutionen.

Hvis akkrediteringssystemet skal kunne bruges offensivt af institutionerne, skal akkrediteringerne udføres med faglige nuancer og tyngde. Derfor er det væsentligt, at ønsker om enkelhed og forudsigelighed ikke betyder, at akkrediteringskonceptet bliver så forenklet, at det ikke kan rumme den faglige kompleksitet på institutionerne.



## LITTERATUR

Andersen, Hanne Leth (2011): Kontrol kvæler universitetet. I: Politiken d. 19.12-2011.

Brennan, J. (2012): Talking about Quality, The Changing Uses and Impact of Quality Assurance, QAA, London.

Danmarks Evalueringsinstitut (2011): Pilotauditering af Professionshøjskolen VIA University College, København.

Danmarks Evalueringsinstitut (2010): Vejledning til auditering. Publiceret på [www.eva.dk](http://www.eva.dk).

Enroth, Inge og Moldt, Christian (2011): Akkreditering i Danmark i Tidsskrift for evaluering i praksis (Cepra-triben) side 10, December 2011, Cepra Udvikling og Innovation UCN, Ålborg.

ENQA, (2009): Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, 3. udgave, ENQA: [www.enqa.eu](http://www.enqa.eu).

Fitzpatrick, Jody L., Sanders, James, R., Worthen, Blaine R. (2004), Program Evalua-

tion – Alternative Approaches and Practical Guidelines (3. Udgave), Pearson Education Inc., Boston.

Foss Hansen, Hanne (2008): Akkreditering: Kvalitetsudvikling eller unødigt bureaukrati? Artikel i Information den 22.1.2008.

Kulturministeriet (2008) Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af videregående uddannelser under Kulturministeriet. Bekendtgørelse nr. 1174 af 1. december 2008.

Lerborg, Leon (2008): Akkreditering – Bureaukratiseret tillid. Juni 2008. KREVI: [www.krevi.dk](http://www.krevi.dk)

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2009) Bekendtgørelse om kriterier for universitetsuddannelsers relevans og kvalitet og om sagsgangen ved godkendelse af universitetsuddannelser. Bekendtgørelse nr. 1402. af 14.12.2009

Moldt, Christian (2007): Fra meningsløs til meningsfuld evaluering. Ph.d.-serie. Forskerskolen i Ledelsesteknologi, København.

S. Schwarz & Don Westerheijden (Eds), 2007: Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area. Springer.

Strømbæk Pedersen, Carsten (2003): Målopfyldelsesevaluering, side 75 i Dahler-Larsen Peter: Selvevaluerings hvide sejl, Syddansk Universitetsforlag, Odense.

Undervisningsministeriet (2008) Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser mv. Bekendtgørelse nr. 684 af 27. juni 2008.

Weber, Max (2002), Bureaukratiets teori, uddrag af *Wirtschaft und Gesellschaft*, i Frode Bakka, J, Fivesdal, Egil (red.), *Organisations-teoriens klassikere*, Handelshøjskolens Forlag, København.

Willig, Rasmus (2011): Akkreditering af akkreditering, Information den. 6.2.2011.

# Enorme gevinster af uddannelse i Danmark

Uddannelse er en guldrandet investering – både for samfundet og den enkelte. Uddannelse giver et mere stabilt arbejdsliv med højere indkomst, hvilket øger velstanden og forbedrer de offentlige finanser. Som artiklen viser, er alle uddannelser i Danmark en god forretning.



**MIE DALSKOV PIHL**

Senioranalytiker,

AE – Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Det at give folk en uddannelse er en sikker vej til øget velstand både for samfundet, men i høj grad også for den enkelte. Uddannelse giver bedre arbejdsmarkedstilknytning og højere lønninger gennem større produktivitet. Alt sammen som følge af den viden og de evner som uddannelsen medfører. I sidste ende skabes der højere vækst og velstand til samfundet. Derudover kan den enkelte med en uddannelse i bagagen se frem til et mere stabilt arbejdsliv og til en højere løn.

AE har i gennem en årrække belyst gevinsterne af uddannelse ved hjælp af livsindkomstmodeller og *propensity score matching*, hvor man forsøger at isolere gevinsten af uddannelsen fra de personlige baggrundskarakteristika, der også har betydning for arbejdsmarkedstilknytning og lønniveau. Ud over beregninger på livsindkomstmodeller har AE ved hjælp af forløbsanalyser sat fokus på de konsekvenser, det har, at unge ikke får en uddannelse.

Artiklen er en gennemgang af de nyeste og mest interessante resultater, som AE har leveret på uddannelsesområdet inden for det sidste års tid. Først præsenteres gevinsterne af de forskellige uddannelser ud fra en række forskellige mål af livsindkomsten. Dernæst vises, hvor hurtigt uddannelsesinvesteringen er betalt tilbage, og den sidste del af artiklen viser konsekvenserne i voksenlivet for de unge, der ikke har fået en ungdomsuddannelse.

## Uddannelse betaler sig for samfundet

Der er flere forskellige mål der kan kvantificeres af en uddannelse, jf. boks 1. En måde er at se på uddannelsernes velstandseffekt over for samfundet, dvs. hvad bidrager uddannelsen med i værditilvækst (bruttoindkomst) fratrukket omkostningerne ved at give uddannelsen. Nedenfor præsenteres først værditilvæksten gennem livet fra 18- til 80-års alderen, jf. tabel 1.

## BOKS 1 Tre typer af livsindkomst og måling af uddannelsesgevinster

AE's livsindkomstmodel kan regne på mange typer af indkomst. I denne artikel bruges tre forskellige typer livsindkomst:

**Livsværditilvækst:** Når det samfundsøkonomiske afkast beregnes, bruges den livsindkomst, der kaldes »livsværditilvæksten«, der er en slags »brutto«-livsindkomst over for samfundet, hvor uddannelsesomkostningerne er fratrukket. Livsindkomsten måles som summen af erhvervsindkomst og bidrag fra arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger. Livsværditilvæksten bruges til at beregne den samfundsøkonomiske gevinst af uddannelserne.

**Disponibel livsindkomst:** Når det privatøkonomiske afkast af uddannelsen beregnes, bruges den disponible livsindkomst, dvs. både lønindkomst, overførsler, kapitalindkomst, udbetalinger fra pensioner, virksomhedsindkomst osv. fratrukket skatteindbetalinger. I den disponible indkomst er pensionsindbetalingerne ikke inkluderet. Den disponible livsindkomst bruges til at måle den private gevinst af uddannelserne.

**Livsbidrag til de offentlige finanser:** Det samlede bidrag til de offentlige finanser målt på summen af indbetalte skatter og de samlede udgifter til overførselsindkomster (ekskl. boligstøtte og børnetilskud). Desuden er taxameterudgiften til uddannelsen trukket fra. Livsbidraget viser det umiddelbare nettobidrag til de offentlige finanser.

TABEL 1 Livsværditilvækst og samfundsøkonomisk afkast

	Livsværditilvækst	Isoleret afkast af uddannelsen		Samlet afkast af al uddannelse siden folkeskolen	
	Mio. kr.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.
Ufaglærte	10,2	-	-	-	-
Erhvervsudd. i alt	14,3	2,8	24,9	-	-
Elektrikere, el-montører m.m.	18,3	4,8	35,9	-	-
Tømrere m.m.	14,8	1,9	14,4	-	-
Salgsassistenter m.m.	13,8	2,8	25,7	-	-
Korte vid. udd. i alt	16,7	3,4	25,5	5,4	49,4
Datamatikere m.m.	19,0	5,0	36,0	7,8	70,1
El-installatører m.m.	17,9	4,4	32,5	5,1	40,2
Mellemlange vid. udd. i alt	17,3	3,8	28,3	6,9	69,4
Folkeskolelærere	16,8	1,3	8,2	5,6	52,9
Journalister, bibliotekarer m.m.	17,9	1,9	11,9	7,2	67,8
Lange vid. udd. i alt	25,5	9,8	62,9	14,3	128,0
Civilingeniører	27,0	8,2	43,2	14,6	115,9
Jurister, politologer m.m.	30,4	12,7	71,8	19,2	166,4
Økonomer, civiløkonomer m.m.	33,2	14,2	74,5	20,8	165,1
Sociologer, psykologer m.m.	19,2	4,6	31,4	9,1	92,1
Læger	37,9	21,4	129,6	26,4	233,8
Arkitekter	17,2	1,0	6,3	5,7	49,6

Anm: Tabellen viser livsværditilvæksten (18-80 år) samt afkastet af uddannelsen målt ved den pågældende uddannelse alene (isoleret afkast) og målt ved uddannelsen samt den gymnasiale uddannelse, der går forud for de videregående uddannelser (samlet afkast). Indkomsten er regnet i 2012-priser på baggrund af lønstigningstakten i ADAM og LO's skøn (ultimo 2011). Uddannelsesomkostninger er fremskrevet med satsreguleringsprocenten. Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

I gennemsnit bidrager ufaglærte med 10,2 mio. kr. gennem livet, mens livsværditilvæksten er noget højere for personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Erhvervsfagligt uddannede som fx kokke og kontoruddannede har i gennemsnit 14,3 mio. kr. i værditilvækst over livet fra 18- til 80-årsalderen, mens personer med korte videregående uddannelser som laboranter og politibetjente har en livsværditilvækst på knap 17 mio.kr. De mellemlange videregående uddannelser ligger på 17,3 mio. kr., mens de lange videregående uddannelser, der fx indbefatter læger og jurister, i snit bidrager med 25,5 mio. kr., når omkostningerne til uddannelsen er fratrukket. Generelt er livsværditilvæksten stigende med uddannelsesniveauet, men der er dog en del variation inden for de forskellige uddannelsesgrupper, hvilket både afspejler forskelle i beskæftigelse, timeløn og arbejdstid.

Afkastet af uddannelsen er beregnet som den gevinst, uddannelsen kaster af sig set i forhold til de ufaglærte, der ligner de uddannede fundet via *propensity score matching*. Det er ikke nok at sammenligne med den gennemsnitlige ufaglærte, da der givetvis er en masse andre baggrundsfaktorer end lige netop uddannelse, der også spiller ind på livsindkomsten. Derfor må man tage højde for så mange baggrundsfaktorer som overhovedet muligt, hvilket kan gøres ved hjælp af matching på en lang række baggrundsfaktorer.<sup>1</sup> Afkastet er gevinsten ved at tage uddannelsen, når man sammenligner med en kontrolgruppe af personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, der ligner de uddannede mest muligt, når der tages højde for en lang række baggrundsfaktorer.

Det »isolerede« afkast måler gevinsten af den angivne uddannelse, mens det »samlede« afkast også måler effekten af den

NOTE 1 Læs mere om metoden i analysen »Ikke en eneste uddannelse i Danmark er en dårlig forretning« fra den 20. februar 2012 på [www.ae.dk](http://www.ae.dk).

TABEL 2 Uddannelserne livsbidrag til de offentlige finanser

	Samlede skatteindbetalinger	Samlede indkomst- overførsler	Uddannelses- omkostninger	Samlet effekt
	<i>Mio. kr.</i>			
Erhvervsudd. i alt	4,7	3,0	0,1	1,5
Elektrikere, el-montører m.m.	5,7	2,5	0,1	3,1
Salgsassistenter m.m.	4,5	3,1	0,1	1,4
Tømrere m.m.	4,6	3,1	0,1	1,4
Korte vid. udd. i alt	5,5	2,6	0,2	2,6
Datamatikere m.m.	6,3	2,3	0,2	3,8
El-installatører m.m.	6,1	2,7	0,3	3,2
Laboranter	4,6	2,9	0,3	1,5
Mellemlange vid. udd. i alt	6,3	2,4	0,4	3,5
Folkeskolelærere	6,3	2,0	0,2	4,0
Maskinmestre, officerer m.m.	7,3	2,1	0,4	4,8
Journalister m.m.	6,5	2,4	0,2	3,9
Lange vid. udd. i alt	9,9	2,1	0,5	7,4
Civilingeniører	11,0	2,0	0,5	8,5
Økonomer, civiløkonomer m.m.	13,2	1,8	0,3	11,2
Jurister, politologer m.m.	11,8	1,9	0,3	9,6
Sociologer, psykologer m.m.	7,2	2,5	0,3	4,5
Læger	15,3	1,5	0,6	13,1
Arkitekter	6,4	2,9	0,5	3,0

Anm: Tabellen viser samlede gennemsnitlige skatteindbetalinger (indkomstskat, ejendomsskat, skat af virksomhedsoverskud samt aktieudbytteskat) samlede overførsler samt omkostninger til uddannelsen. Indkomsten er regnet i 2012-priser på baggrund af lønstigningstakten i ADAM og LO's skøn (ultimo 2011). 18-80 år skøn. Uddannelsesomkostninger er fremskrevet med satsreguleringsprocenten.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

gymnasiale uddannelse, der går forud for de videregående uddannelser. Som det ses af tabel 1, bidrager erhvervsuddannede i gennemsnit med knap 3 mio. kr. mere, end de ville have gjort, hvis de ikke havde taget uddannelsen, hvilket svarer til et afkast på knap 25 procent. Som det ses, er der stor variation. Elektrikere ligger i toppen, mens tømrere har lavere afkast ved deres uddannelse.

Afkastet af uddannelsen vokser typisk med uddannelseslængden, og gevinsten af de videregående uddannelser er på op til 20 mio. kr. svarende til gevinster på over 100 procent. Men den store forskel på uddannelserne betyder også stor forskel på gevinsterne. Økonomerne tjener 14 mio. kr. mere gennem livet end »deres« uflaglærte, mens sociologer og psykologer tjener knap 5 mio. kr. mere.

En høj livsindkomst betyder ikke nødvendigvis en stor gevinst. Det ses, at civilingeniøren har en større livsværditilvækst end akademikere generelt, men alligevel er gevinsten af civilingeniøruddannelsen mindre, fordi kontrolgruppen er relativt stærk.

Betragter man det samlede afkast,<sup>2</sup> hvor der sammenlignes med uflaglærte, der kun har grundskolen som højeste uddannelse, er afkastet endnu større fra 5 mio. kr. til 14 mio. kr.<sup>3</sup>

En anden måde at belyse den samfundsmæssige gevinst af uddannelse er ved at beregne uddannelsernes umiddelbare effekt på de offentlige finanser. Her ses der på, hvor meget personer med den givne uddannelse i gennemsnit betaler i skat over livet, og hvor meget der trækkes på overførselsindkomster og uddannelsesomkostninger, når man sammenligner med de

NOTE 2 Ulempen ved at bruge det samlede afkast er, at der i selve matchingen, hvor sammelige uflaglærte findes, ikke kan anvendes karakteroplysninger (fra gymnasiet), og netop karakteroplysninger er ofte benævnt som en af de stærkeste kontrolvariable for evner, når man vil isolere effekten af uddannelsen.

NOTE 3 En samlet oversigt kan findes på [www.ae.dk](http://www.ae.dk). Uddannelsesgevinsten er regnet for 59 specifikke uddannelser.

**TABEL 3** Afkast af uddannelse målt ud fra livsbidrag til de offentlige finanser

	Bidrag fra uddannede	Isoleret effekt		Samlet afkast af al uddannelse siden folkeskolen	
		Bidrag fra kontrolgruppe	Afkast	Bidrag fra kontrolgruppe	Afkast
	Mio.kr.	Mio.kr.	Mio.kr.	Mio.kr.	Mio.kr.
Erhvervsudd. i alt	1,5	-0,1	1,6	-	-
Elektrikere, el-montører m.m.	3,1	0,8	2,3	-	-
Salgsassistenter m.m.	1,4	-0,3	1,7	-	-
Tømrere m.m.	1,4	0,6	0,8	-	-
Korte vid. udd. i alt	2,6	0,9	1,7	-0,4	2,7
Datamatikere m.m.	3,8	1,3	2,5	-2,9	6,1
El-installatører m.m.	3,1	0,9	2,2	-2,5	5,0
Laboranter	1,4	0,3	1,1	-3,6	4,4
Mellemlange vid. udd. i alt	3,5	1,0	2,4	-0,9	4,0
Folkeskolelærere	4,0	2,3	1,7	-3,1	6,3
Journalister m.m.	3,9	2,6	1,3	-3,5	6,6
Maskinmestre, officerer m.m.	4,8	1,3	3,5	-2,5	6,4
Lange vid. udd. i alt	7,4	2,7	4,8	-0,2	7,5
Civilingeniører	8,5	4,1	4,4	-2,5	10,2
Økonomer, civiløkonomer m.m.	11,2	6,8	2,6	4,2	7,0
Jurister, politologer m.m.	9,6	6,5	2,8	3,7	6,0
Sociologer, psykologer m.m.	4,5	5,2	3,2	2,0	2,5
Læger	13,1	3,3	9,9	-2,8	14,8
Arkitekter	3,0	2,6	0,4	-2,9	5,3

Anm: Tabellen viser gevinsten af uddannelserne målt på de offentlige finanser som summen af skat fratrukket samlede overførsler og uddannelsesomkostninger. Indkomsten er regnet i 2012-priser på baggrund af lønstigningstakten i ADAM og LO's skøn (ultimo 2011). Uddannelsesomkostninger er fremskrevet med satsreguleringsprocenten. 18-80 år.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

ufaglærte, der ligner de uddannede. Typisk er overførslerne faldende med uddannelsesniveaut, mens skatteindbetalingerne stiger med uddannelsesniveaut som følge af højere timeløn og beskæftigelse. Bidraget til de offentlige finanser er beregnet fra 18- til 80-årsalderen.

Første skridt er, at vise hvad livsbidraget til de offentlige finanser er for de forskellige uddannelser, jf. tabel 2.

Generelt bidrager personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse i gennemsnit med mellem 1,5 og 7,4 mio. kr., når der ses på hoveduddannelsesgrupperne. Uddannede, og særligt personer med lange uddannelser, har længere og bedre tilknytning til arbejdsmarkedet. Dermed bliver det til flere gode år. Da beregningerne går helt til 80-årsalderen,

trækker det derfor i retning af større bidrag for de højest uddannede.

Som det ses, er der endnu engang stor variation inden for uddannelsesgrupperne. Eksempelvis ligger datamatikere og el-installatører en del højere end gennemsnittet for korte videregående uddannelser, mens arkitekter og sociologer ligger en del under gennemsnittet for lange videregående uddannelser.

Tabel 3 viser gevinsten af uddannelserne på de offentlige finanser.

Det ses, at personer med en erhvervsfaglig uddannelse i gennemsnit bidrager med 1,6 mio. kr. mere end de ufaglærte, de ligner bedst. Kontrolgruppen, dvs. personer med samme bag-

NOTE 4 Følgende overførselsindkomster indgår: kontanthjælp, aktiveringsydelse, revalidering mm, a-kasseydelse inkl. orlov, sygedagpenge, barseldagpenge, arbejdsløshedsdagpenge, folkepension, efterløn, førtidspension, overgangsydelse og SU. Boligstøtte og børnetilskud indgår ikke ligesom private pensioner (incl. ATP) og tjenestemandspensioner ikke indgår.

**TABEL 4** Disponibel livsindkomst og privatøkonomisk afkast af uddannelse

	Disponibel livs-indkomst	Isoleret afkast af uddannelsen		Samlet afkast af al uddannelse siden folkeskolen	
	Mio. kr.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.
Ufaglærte	10,9	-	-	-	-
Erhvervsudd. i alt	12,5	1,3	12,0	-	-
Elektrikere, el-montører m.m.	14,3	2,4	20,1	-	-
Tømrere m.m.	12,6	0,8	7,2	-	-
Salgsassistenter m.m.	12,2	1,2	10,7	-	-
Korte vid. udd. i alt	13,9	1,9	15,8	2,8	25,8
Datamatikere m.m.	14,9	2,6	20,8	3,9	34,9
El-installatører m.m.	14,8	2,8	23,3	2,9	24,6
Laboranter	12,7	1,2	10,1	2,2	20,9
Mellemlange vid. udd. i alt	15,0	2,8	22,5	4,2	39,3
Folkeskolelærere	15,1	1,8	13,9	4,0	36,1
Journalister, bibliotekarer m.m.	15,3	1,6	11,6	4,2	38,3
Maskinmestre, officerer m.m.	18,5	6,2	50,7	6,3	51,6
Lange vid. udd. i alt	19,9	5,9	42,2	8,8	78,0
Civilingeniører	20,8	5,5	35,9	9,1	77,1
Økonomer, civiløkonomer m.m.	23,2	7,9	52,0	11,5	96,7
Jurister, politologer m.m.	22,4	7,5	50,6	11,2	96,6
Sociologer, psykologer m.m.	16,3	3,2	24,8	5,6	52,3
Læger	28,1	13,7	94,9	16,7	146,2
Arkitekter	15,4	1,7	12,3	4,0	34,8

Anm: Tabellen viser den disponible livsindkomst (18-80 år) samt afkastet af uddannelsen målt ved den pågældende uddannelse alene (isoleret afkast) og målt ved uddannelsen samt den gymnasiale uddannelse, der går forud for de videregående uddannelser (samlet afkast). Indkomsten er regnet i 2012-priser på baggrund af lønstigningstakten i ADAM og LO's (ultimo 2011).

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

grund som de, der tager en erhvervsuddannelse, ville have haft et negativt bidrag på -0,1 mio. kr., hvilket viser, at især springet fra ufaglært til faglært har betydning for arbejdsmarkedstilknytningen.

For de videregående uddannelser er gevinsten mellem 1,7 og 4,8 mio. kr., og målt i forhold til ufaglærte, der ikke har taget en gymnasial uddannelse, er gevinsterne noget større, nemlig fra knap 3 til 7,5 mio.kr.

Af tabel 3 kan man se det interessante resultat, at økonomer har en relativt lille gevinst på de offentlige finanser på 2,6 mio. kr., idet kontrolgruppen klarer sig ret godt. Så selvom økonomer har et højt livsbidrag, så er den isolerede gevinst mindre end gennemsnitligt for akademikere.

#### Privat er uddannelse også en god forretning

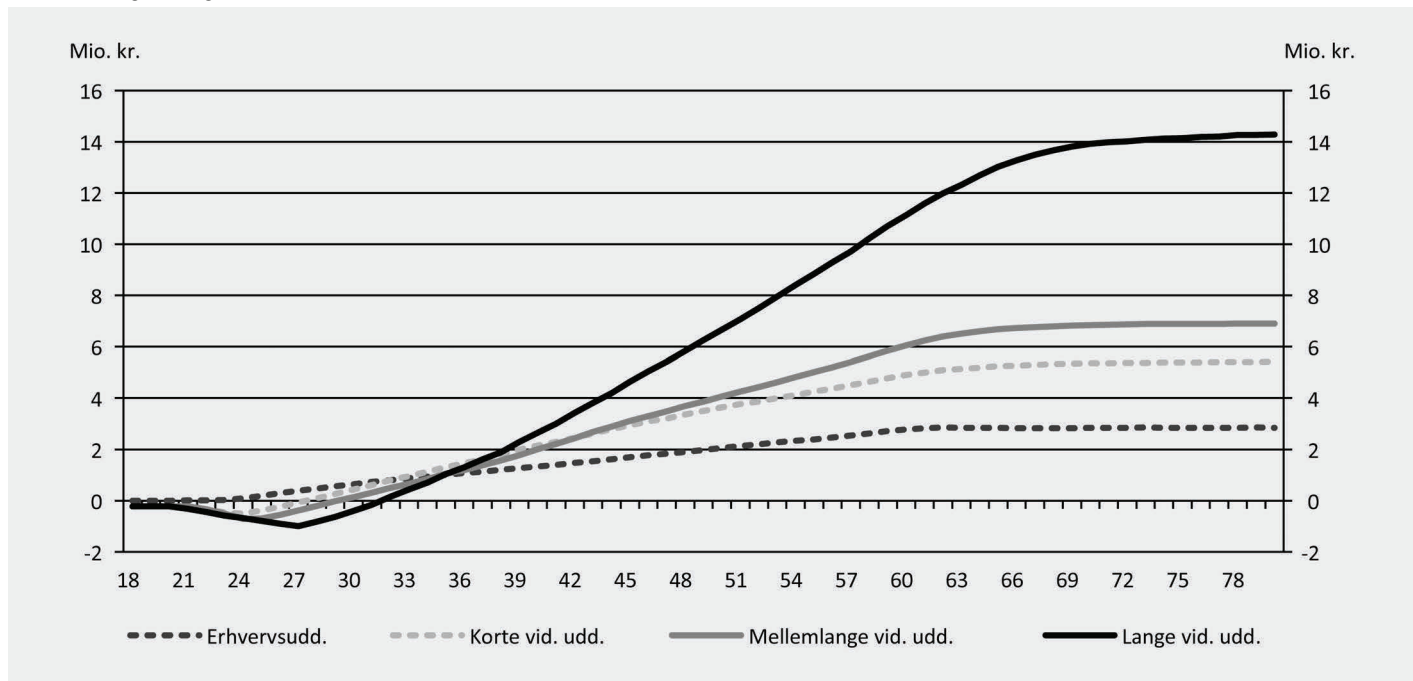
Det er ikke kun samfundet, der får glæde af uddannelse, også den enkelte har meget at hente rent økonomisk i at tage en uddannelse. Ofte hører man, at det ikke kan betale sig at tage en

uddannelse i Danmark grundet det progressive skattesystem og den relativt flade lønstruktur.

Tabel 4 viser ikke desto mindre, at det også privatøkonomisk kan betale sig at tage en uddannelse. Ufaglærte tjener i gennemsnit knap 11 mio. kr. efter skat over livet, mens erhvervsuddannede tjener 12,5 mio. kr., og personer med videregående uddannelser tjener 14-20 mio.kr. efter skat. Jo længere uddannelse, des højere vil den disponible livsindkomst typisk være. Målt på afkastet tjener de uddannede mellem 1 og 6 mio. kr. mere, end de ville have gjort, hvis de ikke havde taget uddannelse fundet via *propensity score matching*.

De uddannelser, der er præget af meget jobmæssig usikkerhed, som fx arkitekter, ligger lavt inden for hovedgruppen af lange videregående uddannelser både målt på indkomst og afkast.

Typisk ligger de samfundsøkonomiske og tekniske/naturfaglige uddannelser højt placeret, når det gælder livsindkomst og gevinst af uddannelse.

**FIGUR 1** Årligt bidrag til det samlede samfundsøkonomiske uddannelsesafkast, mio.kr.

Anm.: Figuren viser de årlige bidrag til det samlede afkast af uddannelsen, dvs. merlivsværditilvæksten for de uddannede set i forhold til kontrolgruppen (de ufaglærte, der ligner mest muligt) fratrukket omkostningerne til uddannelsen. Indkomsten er regnet i 2012-priser på baggrund af lønstillingstakten i ADAM og LO's skøn (ultimo 2011). Uddannelsesomkostninger er fremskrevet med satsreguleringsprocenten.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

### Uddannelse betaler sig hurtigt tilbage

At give unge en uddannelse skal ses som en investering. Samfundet har direkte udgifter til at give de unge en uddannelse samtidig med at de studerende har en lav indkomst eller slet ingen erhvervsindkomst (indirekte omkostninger). Dermed er værditilvæksten for de personer, der er i gang med en uddannelse, typisk negativ eller meget lav. Når uddannelsen er afsluttet, stiger indkomsten, og typisk topes den årlige indkomst mellem 40- og 50-års alderen for til sidst at flade ud igen, når man nærmer sig pensionsalderen og typisk ikke har nogen erhvervs-mæssig indkomst.

Sammenligner man med et ufaglært liv, hvor der ikke er udgifter til uddannelse og indkomsten alt andet lige er højere tidligt i livet, da mange er på arbejdsmarkedet, så kan man igennem livet illustrere de årlige bidrag til den samfundsøkonomiske gevinst. Dette er illustreret i figur 1, der viser de årlige akkumulerede bidrag til den samfundsmæssige gevinst. Ved 80-årsalderen (på højre akse) ses den samlede gevinst af den enkelte uddannelse, som den er angivet i tabel 1.

Som det ses af figur 1, er der ingen alderstrin, hvor udgifterne til erhvervsuddannelserne<sup>5</sup> er større end indtægterne, dvs. for alle år er summen af akkumuleret erhvervsindkomst i forhold til sammenlignelige ufaglærte større end uddannelsesomkost-

ningerne, og det betyder, at uddannelsen allerede er betalt tilbage, når de unge har fuldført.

Ud fra de årlige bidrag til det samfundsøkonomiske afkast, illustreret i figur 1, er det muligt at beregne det alderstrin, hvor de akkumulerede erhvervsindtægter for de uddannede overstiger indkomsten for de ufaglærte i kontrolgruppen fratrukket udgifterne til uddannelsen. Det tidspunkt i livet kaldes break-even, da uddannelsen fra da af giver overskud.

Samtidig med at break-even er gjort op, er den interne rente, som uddannelsen kaster af sig, beregnet, jf. tabel 5.

Som det blev vist i af figur 1, så giver erhvervsuddannelserne overskud allerede fra de studerende er igang med i uddannelsen. Forklaringen er, at lærlinge får løn under uddannelse og de offentlige udgifter er relativt små. For de unge, der er i gang med en erhvervsuddannelse, er erhvervsindkomsten højere end både de direkte omkostninger og det, som de ufaglærte tjener i de samme aldersgrupper, derfor er der ikke beregnet break-even og intern rente af de erhvervsfaglige uddannelser.

Den interne rente for de videregående uddannelser ligger på 12-18 procent, når det gælder de overordnede grupper. Inden for de enkelte uddannelser er der dog en del større variation.

NOTE 5 AE's Livsindkomstmodel bygger på de faktiske gennemsnitlige fuldførelsestider og aldre, jf. Statistikbanken og Undervisningsministeriets tal. I modellen er de faglærte i gennemsnit 21 år, når de begynder på uddannelsen, og 24,3 år, når de fuldfører.

**TABEL 5** Uddannelsens tilbagebetalingstid og intern rente ved samfundøkonomisk gevinst

	Intern rente	Break-even	
	Pct.	Alder	Antal år efter fuldførelse
Korte vid. udd. i alt	17,0	28	3,4
Datamatikere m.m.	21,0	26	2,7
El-installatører m.m.	13,8	30	5,2
Laboranter	14,5	29	4,2
Mellemlange vid. udd. i alt	14,6	30	4,7
Pædagoger	11,8	31	4,0
Maskinmestre, officerer m.m.	15,5	31	3,9
Folkeskolelærere	14,8	30	3,0
Lange vid. udd. i alt	14,3	32	4,0
Læger	15,7	31	3,2
Økonomer, civiløkonomer m.m.	18,4	30	2,5
Jurister, politologer m.m.	17,2	31	3,5
Sociologer, psykologer m.m.	13,0	32	4,5
Civilingeniører	12,7	32	5,9
Arkitekter	6,6	41	14,9

Anm: Tabellen viser den interne rente samt break-even-tidspunktet, når man ser på samfundets investering ved at give folk en uddannelse. Omkostningerne er direkte uddannelsesomkostninger (byggnings- og undervisningstaxametre) samt mindre erhvervsindkomst end kontrolgruppen i de unge år som følge af, at de unge er under uddannelse. Tabellen viser tilbagebetalingstiden ud fra den samlede gevinst, dvs. både gevinst af ungdomsuddannelse og videregående uddannelse.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

Tekniske og samfundsvidenskabelige uddannelser lader til at have en lidt større intern rente.

Når det gælder tilbagebetalingstiden, er de korte videregående uddannelser i gennemsnit betalt tilbage efter 3,4 år svarende til en gennemsnitsalder på 28 år. For de mellemlange uddannelser går der lidt længere tid, idet uddannelserne er betalt tilbage efter 4,7 år eller når de uddannede runder 30 år. De lange videregående uddannelser tager 4 år at betale tilbage, men eftersom mange studerende begynder senere, runder de færdiguddannede i gennemsnit 32 år, før uddannelsen begynder at give overskud. Endnu engang er der meget stor variation inden for hovedgrupperne. Uddannelser, der er dyre og lange, er alt andet lige sværere at betale tilbage, men ledighed og lønniveau for nyuddannede har også stor betydning for, hvornår uddannelsen er betalt tilbage.

Tabel 6 viser tilbagebetalingstiden målt på samfundets investering på de offentlige finanser. Som det ses, tager det lidt længere tid før uddannelserne er betalt tilbage, når man måler på de offentlige finanser end når man måler på livsværditilvæksten. Årsagen er, at udgifterne til uddannelsen er større på

grund af, at SU-overførsler indgår i de samlede indkomstoverførsler og samtidig er de årlige indtægter mindre, da der nu kun indgår skatteindbetalinger og ikke al indkomst.

For de erhvervsfaglige uddannelser går der i gennemsnit lidt mere end et halvt år, før end uddannelsen er betalt tilbage, hvilket svarer til, at de faglærte fylder 25 år.<sup>6</sup> En kort videregående uddannelse er i snit betalt tilbage efter 6,4 år, eller når de uddannede typisk fylder 31 år. For personer med en mellemlang videregående uddannelse går der i snit knap 8 år, før uddannelsen er betalt, hvilket svarer til, at de uddannede runder 33 år. De lange videregående uddannelser er betalt tilbage efter 7 år, og break-even-alderen er 35 år. Den store forskel på fagene ses tydeligt. Arkitekter og sociologer er markant længere tid om at betale deres uddannelse tilbage end læger, økonomer og jurister.

Den interne rente over for de offentlige finanser ved de videregående uddannelser ligger på 9-10 procent, hvilket skal ses som den rente, investeringen kaster af sig. Den interne rente er dermed lavere end når der måles på velstandsgevinsten af uddannelserne, hvilket igen skyldes, at der måles på de offentlige finanser, hvor udgifterne er større og indtægterne mindre.

NOTE 6 AE's Livsindkomstmodel bygger på de faktiske gennemsnitlige fuldførelsestider og aldre, jf. Statistikbanken og Undervisningsministeriets tal. I modellen er de faglærte i gennemsnit 21 år, når de begynder på uddannelsen, og 24,3 år, når de fuldfører.



**TABEL 6** Uddannelsens tilbagebetalingstid og intern rente målt ved gevinst på offentlige finanser

	Samlet afkast af al uddannelse siden folkeskolen		
	Intern rente	Break-even	
	Pct.	Alder	Antal år efter fuldførelse
Erhvervsudd. i alt	-7	25	0,7
Salgsassistenter m.m.	-	23	0,1
Tømrere m.m.	-	-	-
Elektrikere, el-montører m.m.	-	-	-
Korte vid. udd. i alt	9,9	31	6,4
Datamatikere m.m.	7,6	34	10,7
El-installatører m.m.	4,6	42	17,2
Laboranter	3,0	46	21,2
Mellemlange vid. udd. i alt	9,4	33	7,7
Folkeskolelærere	5,4	43	16,0
Journalister m.m.	6,3	39	11,9
Maskinmestre, officerer m.m.	5,2	43	15,9
Lange vid. udd. i alt	10,0	35	7,0
Civilingeniører	7,5	39	12,9
Økonomer, civiløkonomer m.m.	11,5	34,0	6,5
Jurister, politologer m.m.	10,6	35,0	7,5
Sociologer, psykologer m.m.	6,6	40,0	12,5
Arkitekter	3,1	51	24,9
Læger	10,1	36	8,2

Anm: Tabellen viser den interne rente samt break-even-tidspunktet, når man ser på samfundets investering ved at give folk en uddannelse målt på de offentlige finanser.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata (2010) og kørsler i STATA v PSMATCH2 samt beregninger på AE's Livsindkomstmodel.

Det er vigtigt at holde sig in mente, at tilbagebetalingstiden ikke siger noget om, hvilke uddannelser der bedst kan betale sig. Der skal man se på afkastet, dvs. gevinsten af at give uddannelsen i kroner og ører, som ses af tabel 1 og 3. Tilbagebetalingstiden kan godt være lang på de uddannelser, der er dyre at give, men som giver et stort relativt afkast. Rent investeringsmæssigt er tilbagebetalingstiden ikke så vigtig, hvis gevinsten af uddannelsen på længere sigt er stor. Tilbagebetalingstiden – break-even – fortæller bare, hvornår den enkelte uddannelse begynder at give overskud målt på de offentlige finanser.

#### Uddannelse har også andre positive gevinster

I den økonomiske litteratur har man i flere årtier peget på, at uddannelse ikke kun har positive effekter på løn og beskæftigelse. Der er efterhånden blevet forsket i mange eksempler på ikke-økonomiske effekter af uddannelse, som f.eks. at uddannelse har positiv indflydelse på den enkeltes helbred.

En række undersøgelser fra AE har i de seneste år vist, at uddannelse medfører helbredsmæssige gevinster. Det er her vist, at uddannelse medfører et mindre forbrug af medicin og sygesikringsydelse samtidig med, at uddannede har markant længere restlevetid. Tallene viser, at der især på medicinforbruget

er tale om store besparelser i omegnen af 20.000 kr. gennem livet, når man isolerer effekten af uddannelse på sundhed.

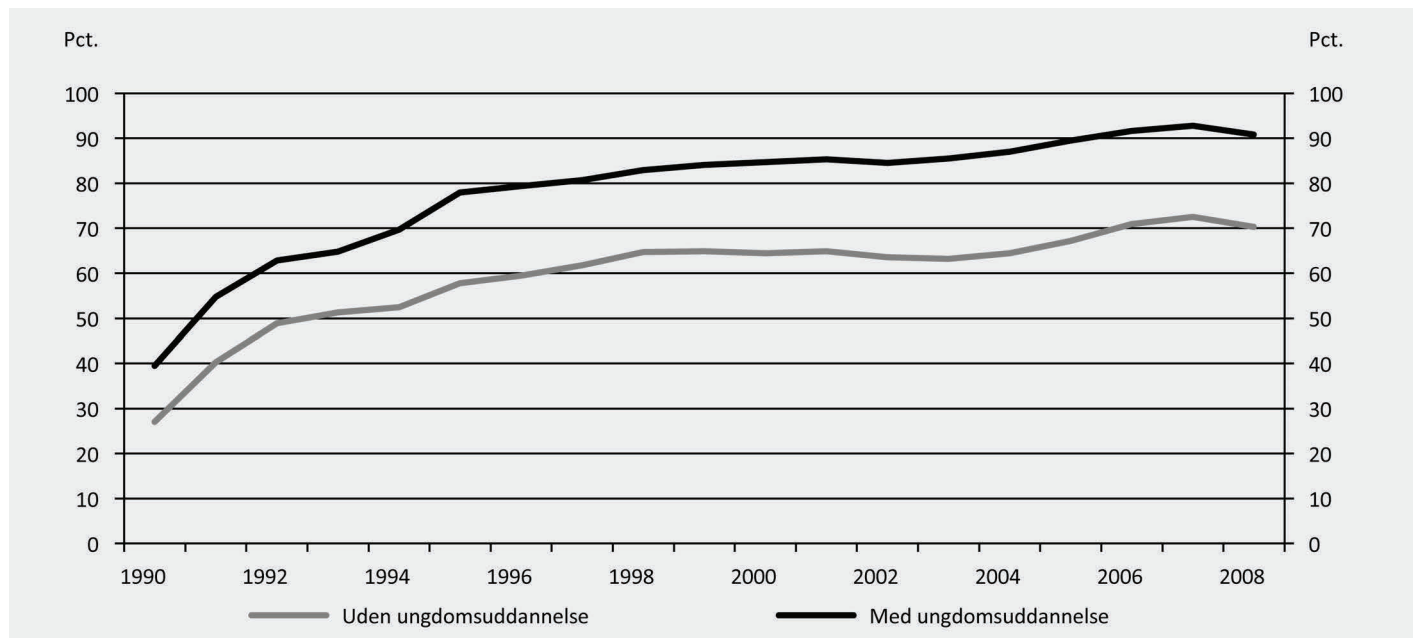
#### Manglende uddannelse koster dyrt for de unge

AE har kigget på, hvordan det går de unge, der har fået en ungdomsuddannelse, i forhold til unge, der ikke har en ungdomsuddannelse (dvs. enten en erhvervsfaglig uddannelse eller en gymnasial uddannelse). Når man ser på den årgang, der blev færdige med folkeskolen i 1990, og måler på, hvordan det går dem i voksenlivet. Figur 2 viser, at de unge, der har en ungdomsuddannelse, har en markant højere beskæftigelse.

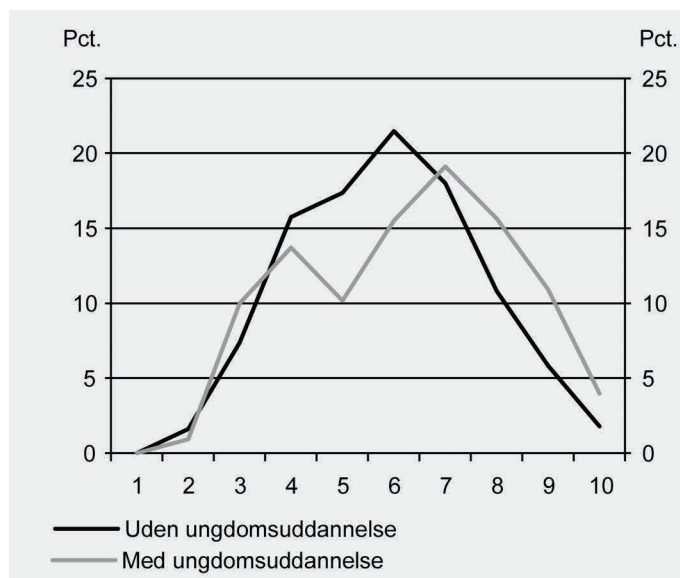
I 2008, når de unge er 33 år, er beskæftigelsen på 90 procent blandt dem, der fik en ungdomsuddannelse, men den er omkring 70 procent, for dem, der ikke fik en ungdomsuddannelse. Sagt med andre ord er 1 ud af 10 uden for beskæftigelse blandt dem, der fik en ungdomsuddannelse, mod 3 ud af 10 for dem, der ikke fik en ungdomsuddannelse. En gennemgang viser, at en stor del af de unge, der ikke fik en ungdomsuddannelse, er havnet på førtidspension, kontanthjælp eller er ledige.

De unge er også fulgt med hensyn til indkomst. Op gennem livet bliver det mere og mere tydeligt, at de unge, der ikke fik

NOTE 7 AE's Livsindkomstmodel bygger på de faktiske gennemsnitlige fuldførelsestider og aldre, jf. Statistikbanken og Undervisningsministeriets tal. I modellen er de faglærte i gennemsnit 21 år, når de begynder på uddannelsen, og 24,3 år, når de fuldfører.

**FIGUR 2** De 15-årige i 1990 fordelt på ungdomsuddannelse og beskæftigelse senere i livet

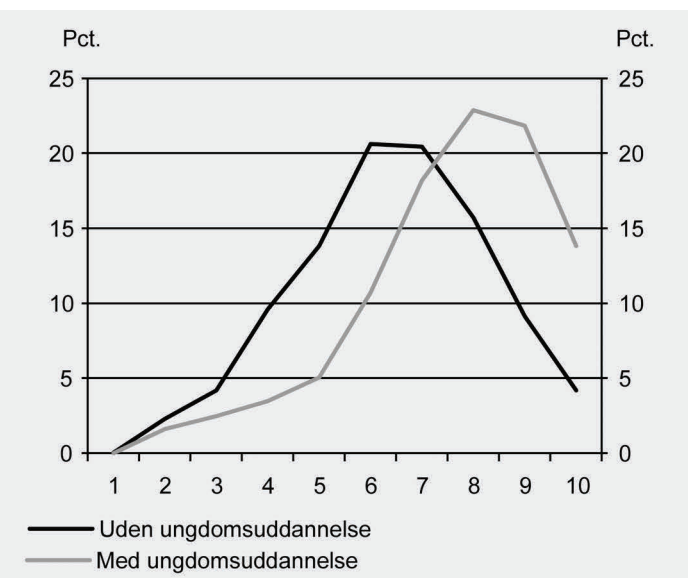
Kilde: AE på baggrund af Danmarks statistiks registerdata (1990-2008).

**FIGUR 3A** Indkomstdeciler 2002

Anm.: Indkomstgruppen er opgjort på baggrund af de individuelle disponible indkomster for befolkningens som helhed.

Kilde: AE pba. Danmarks statistiks registerdata (2002)

en ungdomsuddannelse, har lavere indkomst. Når de unge er fyldt 33 år, er der markante forskelle – i takt med, at de med en ungdomsuddannelse afslutter en videregående uddannelse – nu er en endnu større andel af dem, der har fået en ungdomsuddannelse, rykket op i de højeste indkomstdeciler. Dette ses på figur 3B. Indkomstfordelingen viser, at de med en ungdomsuddannelse generelt har markant højere indkomst end dem uden ungdomsuddannelse.

**FIGUR 3B** Indkomstdeciler 2008

Anm.: Indkomstgruppen er opgjort på baggrund af de individuelle disponible indkomster for befolkningens som helhed.

Kilde: AE pba. Danmarks statistiks registerdata (2008)

### Uddannelse er det vigtigste kort på hånden – både nu og i fremtiden

Som resultaterne i artiklen viser, har samfundet på flere fronter glæde af uddannelse. Der skabes vækst via uddannelse ude på arbejdspladserne, og dertil kommer mindre udgifter til overførsler og større skatteindtægter for staten. Derudover kan den enkelte så glæde sig over større forbrugsmuligheder og bedre sundhed.

Resultaterne kan i den grad bruges til at sætte fokus på de cirka 20 procent af en ungdomsårgang, der i dag ikke får en uddannelse. Som vist i artiklen er den gennemsnitlige gevinst af at give en uddannelse 3-14 mio.kr., når det gælder velstandseffekten, og de offentlige finanser forbedres med 2-8 mio. kr., hver gang der gives en uddannelse. Det koster ikke mere end 100.000 kr. i undervisningsudgifter at give en gennemsnitlig erhvervsuddannelse og 500-700.000 kr. at give en videregående uddannelse og en gymnasial uddannelse. Der er med andre ord rigeligt råderum til at investere mere i uddannelse til de sidste, når udgifterne til uddannelse sammenholdes med gevinsterne – også selvom det skulle koste mere end gennemsnitligt at udstyre »de sidste« med en uddannelse.

Der er dog uenighed blandt økonomer om det marginale afkast af uddannelse, dvs. uddannelse til »de sidste« er større eller mindre end det gennemsnitlige afkast. AE's beregninger på området viser imidlertid, at uddannelse af restgruppen (at give dem en erhvervsfaglig uddannelse) ikke giver en mindre beskæftigelseseffekt end den, der er beregnet for de personer, der i dag tager en erhvervsfaglig uddannelse.

Et af de argumenter, der fremføres for, at det marginale afkast skulle være mindre end det gennemsnitlige, er, at der i uddannelsessystemet sker en selektion, således at de personer, der

står tilbage uden uddannelse, typisk er de mindst studieegnede, og det fremføres, at denne gruppe på grund af dårligere »evner« mv. får mindre ud af studierne end de mere »kvikke« elever. Denne selektion finder uden tvivl sted, men det er ikke oplagt, at det nødvendigvis giver en lavere *beskæftigelseseffekt* for »de sidste«.

Der kan nemlig argumenteres for, at det netop er denne restgruppe, som har mest brug for en uddannelse for at få et job, fordi manglende uddannelse og opkvalificering for denne gruppe indebærer stor risiko for ledighed, marginalisering og i værste fald permanent tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – f.eks. via førtidspensionering. Pointen er her, at beskæftigelseseffekten af uddannelse til de kvikkeste og mest motiverede elever formentlige er ret begrænset, fordi disse også uden uddannelse ville være i beskæftigelse i stort set samme omfang (men typisk til en lavere løn).

Artiklen kan også bruges i lyset af den økonomiske krise. Mange nyuddannede har i øjeblikket svært ved at få arbejde, og beregningerne, der er præsenteret i artiklen, bygger på indkomster fra 2009, hvor den økonomiske krise havde sat sit aftryk i ledighedsstatistikken. Det, at alle uddannelser er en god forretning, selv i krisetid, skal være en opmuntrende nyhed for de tusinder af ledige nyuddannede i disse år.

## LITTERATUR

Hall, Joshua (2000): »Investment in Education: Private and public returns«.  
 Wolfe, Barbara & Zuvekas, Samue (1995): »Nonmarket outcomes of schooling«.  
 Lundborg, Petter (2008): »The health returns on education: What can we learn from twins?«.

Cutler, David & Lleras-Muney, Adriana (2006): »Education and health: Evaluation theories and evidence«.  
 »Økonomiske Tendenser 2009«, AE (2009)  
 »Økonomiske Tendenser 2011«, AE (2011)  
 Sianesi, Barbara (2001): »Implementing

Propensity Score Matching Estimators with STATA«.  
 Caliendo, Marco & Kopeinig, Sabine (2005): »Some practical guidance for the implementation of propensity score matching«.

# Socioøkonomiske konsekvenser af byfornyelsesindsatser

## Erfaringer fra Svømmehalskvarteret på Frederiksberg

I artiklen analyseres den socioøkonomiske udvikling i Svømmehalskvarteret på Frederiksberg i perioden, hvor området er blevet byfornyet. Analyserne viser, at de foreløbige konsekvenser er mindre omfattende end ved byfornyelsen på Indre Vesterbro.



**MARK ESSEN MARTINO**  
Cand.scient., Kulturgeografi



**RIKKE SKOVGAARD NIELSEN**  
Ph.d.-studerende,  
Statens Byggeforskningsinstitut,  
AAU

### Indledning

Byfornyelse har igennem de seneste årtier været et af de centrale værktøjer til at forandre og forbedre boligmassen i Danmark. Gennem omfattende investeringer i renoveringsprojekter af både boligmassen og af boligområder har byfornyelser sikret, at en række områder i dag fremstår tidssvarende i forhold til fx boligstørrelse og boligstandard. En konsekvens af disse indsatser har – tilsigtet eller utilsigtet – været en sideløbende forandring af beboersammensætningen i de byfornyeede områder. En ofte rejst kritik af byfornyelsen på indre Vesterbro er, at den har presset de oprindelige beboere ud af området, i visse tilfælde med hjemløshed som konsekvens (Larsen & Hansen 2008). Også på Frederiksberg er en omfattende byfornyelse blevet gennemført med fokus på området Svømmehalskvarteret. Formålet med denne artikel er at analysere de foreløbige socioøkonomiske konsekvenser af denne byfornyelsesindsats, da disse hidtil ikke har været belyst.

Byfornyelsens historie rækker i Danmark tilbage til 30'erne. I 1939 blev den første saneringslov mod såkaldte »usunde« bydele vedtaget (Lov om boligtilsyn og sanering). Loven fokuserede på indsatser, der bestod i totalsaneringer af udvalgte områder. I 1983 blev den første egentlige byfornyelseslov vedtaget i Danmark (Lov om byfornyelse). Loven opdateres med mellemrum og anvendes bredt, både i og uden for storbyerne. Den nyeste byfornyelseslov er fra 2004 og er kendetegnet ved færre subsidier, større huslejestigninger og mindre beboerinddragelse (Skifter Andersen 2004). I byfornyelser er de økonomiske investeringer betydelige. Københavns kommune opgjorde i en rapport for 2005 skønsmæssigt de samlede udgifter til byfornyelse

på Indre Vesterbro til 4,3 mia. kr. svarende til ca. 1.150.000 kr. pr. bevaret lejlighed (Københavns Kommune 2005: 13).

Ét af de områder, der har været igennem omfattende byfornyelse, er Svømmehalskvarteret på Frederiksberg. Kvarteret ligger midt i Frederiksberg Kommune og afgrænses af fire veje: Falkonér Allé, Nyelandsvej, Nordre Fasanvej og Godthåbsvej (Skovgaard Christensen, et al 2011). Det har navn efter Frederiksberg Svømmehal, der ligger midt i området ud til Aksel Møllers Have, der fungerer som grønt åndehul. De første etageejendomme på Frederiksberg blev bygget i 1850'erne langs bl.a. Falkonér Allé af private udlejningsfirmaer. I starten af 1900-tallet overtog Frederiksberg Kommune de ejendomme, der var forfaldne, rev dem ned og byggede nye ensartede kommunale ejendomme i 4 og 5 etager med 2 eller 3 opgange. Danmarks første højhus Godthåbs Have blev bygget i Svømmehalskvarteret i 1946, som et boligkompleks i ti etager. I dag er kvarteret fortsat præget af etageejendomme med små lejligheder og herskabsejendomme med store lejligheder. Mange af de kommunale ejendomme er i tidens løb blevet omdannet til andels- og ejerforeninger. Ejendommene i Svømmehalskvarteret ligner tilsvarende ejendomme i de københavnske brokvarterer: karréernes murstensfacader er enkle og uden karnapper og balkoner.

Før byfornyelsen var Svømmehalskvarteret et område med markante boligmæssige mangler sammenlignet med resten af kommunen. Således er det også dette område, der har været hovedfokus for indsatsen i Frederiksberg Kommune (Frederiksberg Kommune 2008). De foreløbige udgifter til byforny-

elsen frem til 2009 er opgjort til ca. 2,6 mia. kr. (Frederiksberg Kommune 2012:4). Med 4.606 bevarede lejligheder svarer dette til ca. 565.000 kr. pr. lejlighed. Indsatsen i området er endnu ikke afsluttet, og beløbet vil derfor stige frem mod afslutningen i 2012. Budgettet for den igangværende indsats i området er 22,5 mio. kr. Gennem byfornyelsen har man søgt at opnå en højere boligmæssig standard samt at forbedre nærområdet, bl.a. med fokus på gårdmiljøerne og de nærliggende handelsstrøg. Omfanget af byfornyelsen i dette område gør det til en interessant case. Formålet med denne artikel er at undersøge om byfornyelsesindsatsen i Svømmehalskvarteret har haft en effekt på beboersammensætningen i området. Først vil byfornyelser blive karakteriseret overordnet, hvorefter casen fra Svømmehalskvarteret på Frederiksberg vil blive præsenteret, og data herfra vil blive analyseret. Analysens resultater vil blive sammenholdt med erfaringerne fra byfornyelsen på Indre Vesterbro. Endeligt diskuteres, hvad succeskriterierne for god byfornyelse er eller kan være. Artiklen er baseret på analyser af registerdata udført af Statens Byggeforskningsinstitut, (AAU) for Frederiksberg Kommune i marts-april 2011<sup>1</sup>, hvor udviklingen fra 1990 til 2009 for Svømmehalskvarteret er blevet sammenlignet med udviklingen i Frederiksberg Kommune som helhed. Datasættet indeholder oplysninger om alle boligerne i området (eksempelvis mangler, størrelse og ejerforhold) samt om områdets beboere (eksempelvis socioøkonomiske forhold og familieforhold).

### Byfornyelsesindsatser og gentrifikation

Det overordnede formål med en byfornyelsesindsats er at sikre fysiske forbedringer af boliger og af deres næromgivelser. En strategi er at rive eksisterende, nedslidt byggeri ned og opføre nye, moderne ejendomme i stedet. En anden strategi består i at modernisere eksisterende bygninger: Der bygges toilet og bad i lejligheder, der før måtte benytte fællesfaciliteter i gården, der installeres centralvarme, boliger slås sammen, og gårdmiljøer gøres grønne og tiltalende. Gennem massive økonomiske investeringer bringes den gamle boligmasse således op til nutidens standard – ofte gennem en kombination af de to strategier. Samtidig har byfornyelsesindsatserne også ofte en social dimension, da man gennem en modernisering af boliger kan opnå en ændret beboersammensætning i et område. I mindre attraktive og nedslidte boligområder bor der ofte mange ressourcetsvage personer på grund af de lavere boligudgifter, mens ressourcetsværke beboere, der har flere muligheder og færre begrænsninger, vælger at bosætte sig andetsteds. Igen gennem byfornyelsesindsatser i nedslidte områder kan man sikre bedre boligforhold for socialt udsatte grupper, der ikke selv har mulighed for at forbedre deres boligsituation ved at flytte. Det er dog langt fra sikkert, at det er denne effekt en byfornyelsesindsats har. Ofte kan en sådan indsats være kombineret med et ønske fra den udførende kommunes side om at opnå socioøkonomiske forandringer i et område. Dermed bliver de fysiske forbedringer i højere grad et middel til at nå målet frem for et

mål i sig selv. Første led i dette er at gøre boligerne attraktive for personer med bedre socioøkonomiske forhold, således at disse reelt vil være villige til at flytte til området. Andet led er, at man samtidig omdanner en del af boligerne i området til ejer- og/eller andelsboliger, som de nuværende beboere ikke har råd til at købe, og/eller at man lader huslejen stige for lejeboligerne som følge af forbedringerne; en huslejestigning, som ressourcetsvage beboere ikke har råd til. En kommune kan således i forbindelse med en byfornyelsesindsats søge at fastholde eksisterende beboere, at tiltrække nye og socioøkonomisk set stærkere beboere eller at skabe en blandet beboersammensætning. Men uanset om en ændring af beboersammensætningen er et erklæret formål, vil det oftest i et eller andet omfang være en medfølgende konsekvens.

Hvis en byfornyelse medfører en mere eller mindre total udskiftning af beboerne i et område har en gentrifikationsproces fundet sted. Gentrifikation sker, når husstande med høje indkomster flytter til et kvarter og erstatter beboere med lavere indkomster (Skifter Andersen 1998). Gennem renoveringer kan et område gøres attraktivt for ressourcetsværke beboere, og gennem huslejestigninger/konvertering af lejeboliger til andels-/ejerboliger som beskrevet ovenfor, kan en proces sættes i gang, hvor ressourcetsvage over tid tvinges ud af området og der bliver plads til de ressourcetsværke beboere i de nyrenoverede boliger (Skifter Andersen & Ærø 1999). Davidson & Lee (2010) har med udgangspunkt i cases fra London vist, hvorledes denne proces bliver forstærket af, at de oprindelige beboere ofte ikke længere føler sig hjemme i det byfornyeede område. Området har skiftet karakter under fødderne på dem og er ikke længere det samme. Hermed fremhæves en af kompleksiteterne ved byfornyelse: selv når beboerne har mulighed for at blive i et byfornyet område, er det ikke altid, de ønsker dette trods de objektivt set forbedrede boligforhold. Denne dynamik kan være medvirkende til at sætte en gentrifikationsproces i gang eller kan virke forstærkende for en sådan proces. Ét eksempel på gentrifikation i Danmark findes på Indre Vesterbro i København, hvor man i starten af 1990'erne påbegyndte en omfattende renovering igennem et byfornyelsesprogram. Vesterbro er som følge heraf gået fra at være et mindre attraktivt område til at være et af de mest moderne og trendy kvarterer i København (Larsen & Hansen 2008). Også her viser analyser, at nogle af de oprindelige beboere ikke længere føler sig hjemme i området (Mazanti & Henriksen 1997).

Modsætningen til gentrifikation er forslumning; en proces der har været kendt i forskellige bydele siden industrialiseringens frembrud, og siden vandrer fra land til by begyndte (Skifter Andersen 1998). En forslumningsproces finder sted som følge af, at en bydel bliver mindre attraktiv end andre nærliggende områder. Dette kan skyldes mange forskellige årsager fx manglende renoveringer af boliger, manglende vedligeholdelse og høj kriminalitet. Dette medfører, at ressourcetsværke personer

NOTE 1 I projektet indgik også interviews med hhv. beboere og handelsdrivende i området. Disse interview samarbejdede SBI og COWI om.

**TABEL 1** Fordelingen på socialgrupper og familietyper for hhv. Svømmehalskvarteret og Frederiksberg Kommune som helhed, 1990-2009.

Socialgrupper	Svømmehalskvarteret			Frederiksberg		
	1990	2009	Ændring	1990	2009	Ændring
<b>Beskæftigede</b>	49,7%	57,1%	+7,4	49,3%	53,2%	+3,9
<b>Arbejdsløse</b>	6,2%	0,8%	-5,4	5,0%	0,9%	-4,1
<b>Studerende</b>	12,2%	17,6%	+5,4	8,3%	12,4%	+4,1
<b>Pensionister</b>	23,7%	14,9%	-8,8	28,7%	22,7%	-6,0
<b>Uden arbejde i øvrigt</b>	8,2%	9,5%	+1,3	8,7%	10,8%	+2,1
<b>Total</b>	100%	100%		100%	100%	
<b>Familietyper*</b>						
<b>Enlig uden børn</b>	59,3%	58,7%	-0,6	52,6%	52,4%	-0,2
<b>Enlig med børn</b>	3,3%	4,2%	+0,9	4,2%	5,0%	+0,8
<b>Par uden børn</b>	22,5%	18,9%	-3,6	25,2%	22,5%	-2,7
<b>Par med børn</b>	6,5%	10,0%	+3,5	9,1%	12,6%	+3,5
<b>Blandet husstand</b>	8,4%	8,2%	-0,2	8,9%	7,6%	-1,3
<b>Total</b>	100%	100%		100%	100%	
<b>Indkomst**</b>						
<b>Disponibel</b>	91.048	190.373	109%	100.664	212.882	111%
<b>Brutto</b>	151.004	291.940	93%	174.101	317.139	82%
<b>Samlet antal beboere</b>	7.629	7.583	-46	85.611	93.444	7.833

\* Baseret på husstande frem for individer. Data er for 2007, da der er sket et skift i registreringsformen hos Danmarks Statistik, som gør, at variablen ikke kan følges længere end til 2007. I variablen regnes kun personer op til 18 år som børn.

\*\* Indkomst opgjort for 1990 og 2008 i kr.

fravælger området, mens ressourcetsvage personer er tvunget til at tage, hvad de kan få. Gennem en koncentration af ressourcetsvage beboere fortsætter forslumningen, idet sådanne beboere har færre penge til vedligeholdelse og forbedringer i området. I og med investeringerne falder, sker der et fysisk forfald. Endvidere sker der ofte en forringelse af den private service grundet en faldende købekraft i området og den lokale organisering svækkes, fordi ressourcetsvage beboere sjældnere end ressourcestærke beboere, har overskud til at deltage i møder og andet arbejde med henblik på forbedringer. Samlet set bliver området mindre tiltrækkende og de eventuelt tilbageblevne ressourcestærke personer flytter fra området – og erstattes af ressourcetsvage personer. Processen er således selvforstærkende. En byfornyelsesindsats er officielt eller uofficielt ofte et forsøg på at standse eller forhindre en forslumningsproces i et område ved at forbedre de fysiske forhold i området som helhed og i boligerne specifikt. Afhængigt af om byfornyelsen kobles med omdannelse af ejerformer og huslejestigninger kan en gentrifikationsproces blive sat i gang. Dette er dog langt fra altid tilfældet.

Konsekvensen af både gentrifikation og forslumning er segregation. Begge processer fører nemlig til, at der sker en frivillig eller ufrivillig koncentration af personer, der tilhører det samme sociale lag i samfundet (Ærø 2002). Der er dermed god grund til at fokusere på, hvilke socioøkonomiske konsekvenser konkrete byfornyelsesindsatser har haft.

### Byfornyelsen i Svømmehalskvarteret – indsatsen og dens konsekvenser

Byfornyelsesindsatsen i Svømmehalskvarteret startede i 1987 og er fortsat undervejs. Senest har man i 2007 igangsat den sidste etape af den samlede byudvikling i kvarteret med fokus på den vestlige del af området (Frederiksberg Kommune 2007). Den primære strategi er indvendig og udvendig renovering af eksisterende byggeri. Samtidig er der fokus på at forbedre de trafikale forhold, det offentlige byrum og gårdmiljøerne. Der gennemføres således både bygningsfornyelse og områdefornyelse (Frederiksberg Kommune 2008). Det overordnede formål med byfornyelsen er at gøre Svømmehalskvarteret mere attraktivt for bosætning og privat investering. Da en »Byforbedringsplan«, der omfattede cirka 350 ejendomme, blev

udfærdiget i 1987, havde 470 lejligheder ikke eget toilet, og mere end 60 pct. af boligerne havde hverken bad eller centralvarme (SBS Byfornyelse 2002). Ideen med byfornyelsen er at gøre områdets ejendomme tidssvarende mht. installationer og vedligeholdelse, blandt andet for at gøre lejlighederne mere egnede som familieboliger. Af samme årsag er en del mindre lejligheder desuden blevet sammenlagt til større boliger. Målet er at opnå »en mere afbalanceret beboersammensætning« (Frederiksberg Kommune 2008:9). Indsatsen i Svømmehalskvarteret har som nævnt kostet ca. 2,6 milliarder kroner og er én af de største i Danmark. Den er gennemført efter den gamle byfornyelseslov, som giver større huslejetilskud end den nye i de første år efter indsatsen.

En af konsekvenserne af byfornyelsen i Svømmehalskvarteret er ændrede ejerformer for mange af boligerne i området. I 1990 var der markant flere private udlejningsboliger, end det er tilfældet i 2009. Mange af boligerne er blevet omdannet til andelslejligheder, der i dag således udgør ca. halvdelen af boligerne i området. En anden vigtig følge af byfornyelsen er forbedringer af boligstandarden. I 1990 havde 67 pct. af boligerne i Svømmehalskvarteret mangler (i form af manglende toilet, bad og/eller fjern-/centralvarme) mod 31 pct. på Frederiksberg som helhed. I 2009 var billedet markant ændret, således at kun 19 pct. havde mangler mod 11 pct. for hele Frederiksberg Kommune.

Sideløbende med de fysiske konsekvenser af byfornyelsesindsatsen i Svømmehalskvarteret er der sket en række ændringer af de socioøkonomiske forhold i området (jf. tabel 1). Det er ikke direkte muligt at årsagsbestemme disse forandringer – blot fordi de er sket sideløbende med indsatsen, er de ikke nødvendigvis en konsekvens heraf. Omvendt kan de indikere, hvilken retning udviklingen i området er gået i, set i relation til hvordan udviklingen i kommunen som helhed har været i samme periode.

Overordnet set kan man sige, at om end der er sket forandringer i Svømmehalskvarteret, er de af begrænset omfang. Aldersfordelingen er ét eksempel på forandring. Fra 1990 og 2009 er andelen af børn og unge under 18 år samt voksne mellem 34 og 59 år i området steget, mens andelen over 60 år er faldet – en tendens der også gælder for Frederiksberg Kommune som helhed. Dette afspejles desuden i en stigning i andelen af børnefamilier både i Svømmehalskvarteret og i kommunen (Skovgaard Christensen et al. 2011:15). Over halvdelen af husstandene i kvarteret er dog fortsat enlige uden børn. Samtidig har sammensætningen af socialgrupperne i Svømmehalskvarteret ændret sig (for de 18+ årige). Andelen af pensionister er faldet fra knap 25 pct. til ca. 15 pct. Samtidig er andelen af beskæftigede personer steget fra knap 50 pct. til godt 57 pct. Andelen af arbejdsløse er faldet til under 1 pct., hvilket er parallelt med udviklingen i kommunen som helhed. Endelig er der kommet flere studerende til området, således at studerende i 2009 udgør knap 18 pct. af beboerne (en stigning på ca. 5 procentpoint). Sammenlignet med kommunen som helhed bor der i Svømmehalskvarteret flere studerende og flere

beskæftigede. Til gengæld bor der færre pensionister i kvarteret (ca. 15 pct. i Svømmehalskvarteret mod ca. 23 pct. i kommunen i 2009).

Indkomstniveauet i Svømmehalskvarteret er i gennemsnit ti procent lavere end for Frederiksberg Kommune som helhed. Det gælder både bruttoindkomsten (hhv. ca. 290.000 kr. og 320.000 kr. årligt i 2008) og den disponible indkomst (hhv. ca. 190.000 kr. og 210.000 kr. årligt i 2008). Fra 1990 til 2008 er bruttoindkomsten steget mere i Svømmehalskvarteret end for Frederiksberg som helhed (93 pct. vs. 82 pct.). En tilsvarende udvikling gør sig dog ikke gældende for de gennemsnitlige disponible indkomster, hvor stigningen i begge tilfælde er på ca. 110 pct. Der er således ikke sket en udligning af forskellen mellem, hvad den enkelte reelt har til rådighed. Sammenlignet med København er indkomstniveauet for Svømmehalskvarteret ganske højt. Den gennemsnitlige bruttoindkomst ligger således på niveau med de dyre forstæder, mens den gennemsnitlige disponible indkomst er lidt lavere – i Københavns kommunes distrikter er den således ca. 202.000 kr. (Skovgaard Christensen et al. 2011:16). Gennemsnitsindkomsten varierer desuden som forventeligt afhængigt af ejerform. Dem, der ejer hus eller ejerlejlighed, har således de højeste indkomster, dernæst kommer andelshaverne og til sidst lejerne. Især dem, der bor i almene boliger, har en lav indkomst sammenlignet med de øvrige grupper. Særligt interessant er det, at de personer, der er bosat i almene boliger i Svømmehalskvarteret, har den hurtigst voksende bruttoindkomst fra 1990 og 2008, mens de normalt ofte sækker bagud i indkomstudviklingen. For de disponible indkomster er udviklingen dog mere traditionel med ejerne havende den hurtigste udvikling og lejere af almene boliger den langsomste.

Samlet set er der ikke sket markante socioøkonomiske forandringer i Svømmehalskvarteret fra 1990 til 2009. Udviklingen er dog gået i den retning, man ville forvente, hvis byfornyelsesindsatsen har haft en effekt: flere børnefamilier og flere ressourcestærke beboere (fordi boligerne er blevet større og mere tidssvarende). Hvis byfornyelsen har haft en effekt, har det været at sikre, at forskellene mellem kvarteret og kommunen som helhed ikke er blevet udvidet yderligere, men tværtimod mindsket en smule. Store skel mellem ét område og de omkringliggende kan som tidligere beskrevet være med til at sætte en forslumningsproces i gang, og dermed kan den (om end begrænsede) mindskelse af forskellene mellem Svømmehalskvarteret og Frederiksberg Kommune som helhed være afgørende. Det officielle mål for byfornyelsen har dog heller ikke været en omfattende forandring men derimod at opnå, som kommunen formulerer det: »en mere afbalanceret beboersammensætning«. Den foreløbige udvikling ser ud til at gå i denne retning.

#### **Hvad er succeskriterierne for god byfornyelse?**

Analyserne i denne artikel har vist, at byfornyelsen i Svømmehalskvarteret foreløbigt ikke har haft væsentlige konsekvenser for beboersammensætningen i området. De socioøkonomiske forandringer i området fra 1990 til 2009 ligner således i høj grad den udvikling, der har fundet sted i Frederiksberg Kommune som helhed.

Anderledes gik det til, da indre Vesterbro blev byfornyset. Oprindeligt var indre Vesterbro et område, hvor personer med begrænsede midler, fx arbejderklassen og udlændinge, kunne bo billigt til leje. Boligerne var i dårlig stand og havde utids-svarende installationer. Københavns Kommune igangsatte en omfattende byfornyelse på indre Vesterbro med fokus på en gennemgående renovering af det eksisterende byggeri, både indvendigt og udvendigt. Intentionerne med indsatsen var at foretage et strategisk indgreb i boligmassen for derigennem at opnå et socialt områdeløft. Samtidig blev lejeboligerne gennem statslige indgreb omdannet til andels- og ejerboliger. Denne konvertering havde som konsekvens, at socialt marginaliserede grupper blev presset ud af boligerne, hvilket skabte plads til, at ressourcestærke personer fra middelklassen kunne overtage de nyistandsatte boliger. Dette ændrede den socioøkonomiske sammensætning af området markant. Byfornyelsesindsatsen på Indre Vesterbro er blevet kritiseret for at tvinge svage grupper ud af området til fordel for samfundets middelklasse og de øvre sociale lag, og dermed at have skabt en mere ensartet beboersammensætning (Larsen & Hansen 2008). Indre Vesterbro er gået fra én type segregation til en anden: fra at være et område beboet af primært arbejderklassen til at være et område beboet af en mere betalingsdygtig middelklasse. Byfornyelsen har således ikke skabt en mere varieret beboersammensætning.

På baggrund af de socioøkonomiske konsekvenser af byfornyelsen hhv. i Svømmehalskvarteret og på Vesterbro kan man diskutere, hvad succeskriterierne for god byfornyelse er eller bør være. Set fra et byplanlægningsperspektiv igangsætter byfornyelse en positiv udvikling i et område, fordi moderne og nyistandsatte lejligheder tiltrækker et bredere beboersegment, end ældre boliger gør. I en kommune som Københavns Kommune er man interesseret i, at en strategisk lokalitet som Indre Vesterbro bebos af ressourcestærke personer, som er tilknyttet arbejdsmarkedet og ikke forsørges af sociale ydelser. Dette var et væsentligt argument, da byfornyelsen skulle planlægges. Set ud fra et socialt perspektiv kan man omvendt sige, at en byfornyelse kan have den voldsomme konsekvens, at de oprindelige beboere, som følge af de fysiske forbedringer af boligerne, ikke længere har råd eller lyst til at bo i området. Konsekvensen af byfornyelsen for disse beboere er, at de må flytte andre steder hen, hvor boligudgifterne er lavere. Når byfornyelsen er gennemført, stiger boligudgifterne gradvist de første år, hvilket langsomt presser de økonomisk trængte beboere ud af området. Dette vil formentlige i endnu højere grad end hidtil være tilfældet, når konsekvenserne af den seneste byfornyelseslov, der involverer højere huslejestigninger, begynder at kunne ses. At staten og kommunerne iværksætter byfornyelsesindsatser, der presser de svagere beboere ud af området, kan ud fra et socialt

perspektiv anses for at være problematisk, da det betyder, at denne del af beboerne ikke får udbytte af indsatserne.

Udgangspunkterne for de to byfornyelser har været relativt forskellige, bl.a. i forhold til de socioøkonomiske karakteristika for befolkningen inden byfornyelsen. I 1985 var arbejdsløsheden på Indre Vesterbro i følge Københavns Kommune ca. 20 pct. (Larsen & Hansen 2008:2437). Til sammenligning var arbejdsløsheden i Svømmehalskvarteret ca. 6 pct. i 1990 (Skovgaard Christensen et al. 2011:15). Trods de 5 års forskel på opgørelsestidspunktet giver tallene en god indikation af, at der var store socioøkonomiske forskelle mellem de to områder, da indsatserne blev sat i gang<sup>2</sup>. Én af årsagerne til den tilsyneladende forskel i de socioøkonomiske konsekvenser af byfornyelsen kan således være, at en sådan indsats har større konsekvenser for beboere med ringe socioøkonomiske kår, da de får sværest ved at følge med prisudviklingen i området. I relation hertil er det desuden centralt, at byfornyelsen samlet set har været væsentligt dyrere på Indre Vesterbro end i Svømmehalskvarteret. Mens Københavns Kommune anslår udgifterne pr. bevaret lejlighed på Vesterbro til at være ca. 1.150.000 kr., er den foreløbige udgift pr. lejlighed i Svømmehalskvarteret omkring 565.000 kr. Selvom sidstnævnte vil stige i takt med, at indsatsen i området færdiggøres, er det afgørende, at den kan holdes så lav som muligt. Jo færre udgifter pr. lejlighed, jo lavere huslejestigninger for beboerne, og jo bedre mulighed for at blive boende for lavindkomstgrupper.

Om end det stadig er for tidligt at drage endelige konklusioner på konsekvenserne af byfornyelsen i Svømmehalskvarteret, er der grund til at forvente, at denne byfornyelse ikke vil få lige så vidtgående konsekvenser for beboerne, som indsatsen på Indre Vesterbro viste sig at få. Dette indikerer den foreløbige udvikling netop også. Planlægges en byfornyelse i et område med sociale vanskeligheder er det vigtigt at overveje, hvilke konsekvenser det vil have for beboerne, og i hvor høj grad det vil være muligt at fastholde de oprindelige beboere. Dette er blevet yderligere relevant, fordi huslejetilskuddet er blevet nedsat med den seneste byfornyelseslov. Kommunen har en forpligtigelse til at forholde sig til, hvad en byfornyelsesindsats vil betyde for beboere med begrænsede ressourcer. Det kan ikke undgås, at nogle af de ressourcetsvage beboere vil blive presset ud over tid, når et område gøres mere attraktivt. Formålet med byfornyelsesindsatser er jo netop at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning. Det må derfor være enhver kommunes pligt, når de planlægger en byfornyelse, at overveje konsekvenserne for de beboere, der presses ud, og at sikre, at der er gode, alternative boliger i kommunen, som disse beboere har råd til at bo i.

NOTE 2 Dette understøttes af, at arbejdsløsheden for Vesterbro som helhed var ca. 18 pct. i 1989/1990 (Larsen & Hansen 2008).



**LITTERATUR**

Davidson, M. & L. Lee (2010): *New-Build Gentrification: Its Histories, Trajectories, and Critical Geographies*. Population, Space and Place, 16: 395-411.

Frederiksberg Kommune (2007) i samarbejde med SBS Byfornyelse: *Forslag til Byfornyelsesprogram – Svømmehalskvarteret Vést*.

Frederiksberg Kommune (2008): *Sektorplan 2008 Byfornyelse*.

Frederiksberg Kommune (2012): *Strategi for byfornyelsen på Frederiksberg 2012-2016*.

Københavns Kommune (2005): *Bind 1: Indre Vesterbros fornyelse. Planlægning og gennemførelse*.

Larsen, H. Gutzon & A. Lund Hansen (2008):

*Gentrification: Gentle or Traumatic? Urban Renewal Policies and Socioeconomic Transformations in Copenhagen*. Urban Studies, 45 (12).

Mazanti, B. & C. Syberg Henriksen (1997): *Byfornyelse på Indre Vesterbro: En undersøgelse af flyttemønstre samt byfornyelsesproces*. København: Center for Alternativ Samfundsanalyse.

SBS Byfornyelse (2002): *Boliganalyse Frederiksberg 2002*.

Skifter Andersen, H. (1998): *Gentrification or Social Renewal? Effects of public supported housing renewal in Denmark*. Scandinavian Housing and Planning Research, 15: 111-128.

Skifter Andersen, H. & T. Ærø (1999): *Hvorfor koncentrerer de dårligst stillede i bestemte by- og*

*boligområder? – om segregation og årsagerne til den*. I: Kristensen, Hans (red.): *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (2004): *Den nye byfornyelseslov – fra bolig- til byområdefornyelse*. Byplan, 56 (3): 127-131.

Skovgaard Christensen, R., A. Rhiger Hansen, M. Esben Martino, H. Engelund, I. Ferdinansen, H. Thor Andersen, H. Skifter Andersen & J. Ole Jensen (2011): *Effekterne af byfornyelsen i Svømmehalskvarteret*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Ærø, T. (2002): *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.