

Anders Vind

Et dansk kompetenceløft? - en kommentar til Voksen- og efteruddannelsesrapporten

*“Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse”.*¹

Så kom den. Rapporten fra det tværministerielle udvalg (arbejds-, undervisnings- og finansministeriet) der blev nedsat efter regeringsdannelsen i foråret 1998. Da var diskussionen om samling af alle uddannelsesaktiviteter under ét ministerium meget langt fremme. Rapporten blev udsat nogle gange, men lå endelig ved udgangen af august 1999 på bordet. Det er et digert værk – en 471 sideres rapport og oven i det et større bilagsbind.

Rapporten er et omfattende udredningsarbejde, der forsøger at skabe overblik over forskellige indfaldsvinkler til videre- og efteruddannelsesproblematikken: Målsætninger, finansiering, styring, indholdsmæssigt udbud, deltagerudbytte, m.m.. Det er et omfattende materiale, og en række af problemstillingerne på området foreligger nu veldokumenteret i rapporten.

Med hensyn til de konkrete forslag er rapporten mere tilbageholdende. Der gives et bredt katalog over forskellige *”mulige konkrete instrumenter, som kan anvendes i den fremtidige indsats. Der er tale om en meget bred vifte af forskellige muligheder.”* (s. 21)

Det er formentlig en klog indfaldsvinkel fra et embedsmandsudvalg på et så politiseret felt som der her er tale om. Selvom der kommer forslag om øget samarbejde, fælles strukturer og incitament, og visse rationaliseringer i styringsstrukturen, så er forslaget om en egentlig samling af de erhvervs- og arbejdsmarkedsrettede uddannelser fraværende.

Umiddelbart har modtagelsen på den ene side været præget af udtalelser om det ønskelige i en større, gennemarbejdet reform på området med tid til den politiske proces. På den anden side er der udspil til finanslovsforhandlingerne, som indikerer, at der allerede på dette tidspunkt kan ske større indgreb. Formentlig vil eventuelle hovsa-løsninger blive begrænset af socialdemokratiets ulyst til en ny efterlønssag – altså at man griber ind på områder som kernegrupper i den socialdemokratiske bevægelse opfatter som hjerteblood.

Derfor er rapporten nok mest interessant ved den bagvedliggende tankegang og struktur, og ved den række af konkret data, der er opsamlet i redegørelserne. Nedenfor forsøger jeg at skitsere de centrale problemstillinger, som rapporten peger på, og at give nogle bud på, hvorfor disse problemstillinger er så svære at løse.

De grundlæggende opfattelser af rationalet bag voksen- og efteruddannelse

”Derfor bør den offentlige finansiering i højere grad målrettes indsatsen for kortuddannede og især forløb, der giver mere grundlæggende faglige og almene kvalifikationer”. (s. 39)

Rapporten tager som princip udgangspunkt i, at voksen- og efteruddannelse skal tilgodese

interesser på tre niveauer: For den enkelte, for virksomheden og for samfundet. Det er desværre ikke et udgangspunkt, der forfølges særlig konsekvent eller udfoldes særlig nuanceret. Det er hurtigt den samfundsøkonomiske (og finansministerielle) logik der tager over. Men som det fremgår ovenfor er der altså kommet andre synsvinkler end den rent markedsstyrede, der indtil for nylig var fremherskende. Der er nu – på baggrund af andre typer samfundsøkonomiske overvejelser – tale om politiske prioriteringer af specielle målgrupper og specielle indholdselementer.

Fokuseringen på de kortuddannede og afvisning af, at offentlige finanser skal sikre dele af erhvervslivets kortsigtede kvalificeringsbehov, finder jeg meget fornuftig – også ud fra en bredere uddannelsespolitisk målsætning.

Der, hvor rapporten bliver svag, er hvorledes disse målsætninger kan udmøntes. Der gives godt nok en række henvisninger til behovet for meritgivning. Det gælder også for læring på arbejdspladsen, hvilket i høj grad vil kunne gavne de kortuddannede, og behovet for bedre samspil mellem formel uddannelse og uformel læring på arbejdspladsen. Men der peges ikke på, hvorledes man faktisk sikrer de kortuddannede uddannelse – heller ikke indenfor rapportens egen meget snævert arbejdsmarkedsorienterede synsvinkel.

Efterspørgselsmekanismen bliver heller ikke anfægtet som den afgørende mekanisme. Men det er svært at se, hvordan de brede målsætninger i rapporten skal effektueres via efterspørgselsstyring, når erfaringerne med virksomhedernes efterspørgsel faktisk viser, at de trækker mere i retning af specialiserede, kortsigtede kvalificeringer af de i forvejen uddannede.

Der er, som rapporten påpeger det, mange problemer forbundet med opkvalificeringen af de kortuddannede. Der er et meget stort frafald på de kompetencegivende forløb, og der er i det hele taget store problemer med at motivere de kortuddannede til uddannelse.

Det er i derfor meget problematisk, at rapporten samtidig lægger op til en cementering af skellet mellem uddannelse for beskæftigede og for ledige, uanset at der blandt kortuddannede er store grupper, der har temporær beskæftigelse, mange virksomheds- og brancheskift, etc.. Der kan en sådan cementering af denne skellen komme direkte på tværs af den overordnede målsætning.

Spørgsmålet om, hvorledes man kan bringe flere kortuddannede i gang med uddannelse og sikre at flere får formelle kompetencer, bringer relationen til virksomhederne i spil. En oplagt mulighed for at øge uddannelsesfrekvensen ville være at gøre det til en individuel ret – uanset virksomhed og virksomhedsstørrelse – at deltage i almen og faglig efteruddannelse, kombineret med en styrkelse af de faglige systemers indflydelse på arbejds- og uddannelsesrettelæggelse på – især de større – arbejdspladser.

Dermed er diskussionen om sammenhængen mellem engagement, motivation, uddannelse og demokratisering på arbejdspladsen også angivet. Det er ikke muligt at udskille en rent finansiel dimension i styringen af uddannelsesindsatsen. Der skal også kigges på hvem der træffer beslutningen om uddannelse, om planlægningen og gennemførelsen, hvis rapportens intentioner skal indfries.

Indholdet

Indholdet og udviklingen af indholdet i VEU-aktiviteterne står der også noget om i rapporten. Der er dels en meget detaljeret gennemgang af overlap indenfor udbuddet i de forskellige systemer og konkrete eksempler på meget specialiserede efteruddannelseskurser indenfor AMU-systemet. Der peges på, at begge dele skal løses i en fremtidig struktur.

Rapporten angiver også nogle af grundene til, at kurserne er blevet meget specialiserede. Man konstaterer, at den indsats man for nogle år siden gjorde for at øge virksomhedernes incitament til selv at gå ind og finansiere dele af uddannelsesindsatsen er slået fejl (s. 339). Omfanget af kurser med direkte betaling fra virksomhederne er meget lille, formentlig fordi de kan få ret specialiserede kurser gennem den ordinære struktur.

En af grundene til at det kan lade sig gøre er, at det i høj grad er de store virksomheder, der indenfor bestemte brancher med tradition for efteruddannelse i AMU-systemet, er de, der bruger systemet mest. Det betyder, at store virksomheder i nogle brancher kan få en bestemmende indflydelse på udviklingen af AMU-uddannelser. (ibid. s. 345)

Ud over den stærke specialisering i det offentligt finansierede udbud tager rapporten fat på et andet interessant indholdsmæssigt aspekt – nemlig området for personlige kvalifikationer, der har været i stærk vækst i såvel AMU som åben uddannelse. Rapporten peger her på, at der er stort set ikke er merit knyttet til aktiviteterne, og at de er meget virksomhedsspecifikke og at indholdsstyringen (for åben uddannelses vedkommende) er fraværende. På den baggrund mener rapporten ikke, at aktiviteter inden for dette område skal offentlig finansieres.

Her er der en risiko for at komme til at lukke for en del fornuftige aktiviteter, der faktisk understøtter målsætningen om især at støtte de kortuddannede. Aktiviteter som afklarende kurser og kurser i daghøjskoleregi er i fare for at ryge med ud, og det vil ikke være rimeligt. Til gengæld mener jeg, at en række af de meget virksomhedsorienterede aktiviteter med god ret kan fratages det offentlige tilskud.

Fokuseringen på det kompetencegivende er således en prioritering på godt og ondt. Der er klart fordele ved at fokusere mere på formaliserede kompetencer, som øger såvel muligheden for en bedre indkomst, en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet og en større uafhængighed i forhold til den enkelte virksomhed. Samtidig kan det gå ud over en række felter – som f.eks. de kompetenceafklarende kurser – som i bredere forstand er med til at øge motivationen for den videre uddannelsesindsats. Men hvordan netop de kortuddannede motiveres til og sættes istand til at gennemføre uddannelse er der ikke mange bud på.

Samtidig er der meget få bud på udviklingen i institutionsstrukturen. Der peges alene på udviklingen af de lokale rådgivningsenheder på tværs af lokale uddannelsesinstitutioner, og det initiativ der under erhvervsministeriets LOK-program er undervejs på det felt. Men i realiteternes verden – og i øvrigt også i LOK-program regi – er der lagt alt for meget gift ud for den type samarbejde. Gift i form af øget konkurrence og pressede budgetter på de enkelte uddannelsesinstitutioner.

Styringen

Rapporten tager også fat på et nok så kontroversielt emne i relation til især den faglige efteruddannelse – nemlig styringen af systemet. Det har også efterfølgende i debatten vist sig, at noget af det første, der blev reageret på, var rapportens forsøg på at begrænse de faglige udvalgs indflydelse. Angrebet på efteruddannelsesudvalgene kommer i forlængelse af en konstatering af en meget høj grad af specialisering på kurserne: ”Hertil kommer, at den

specialisering, som det store antal efteruddannelsesudvalg er udtryk for, kan bidrage til en segmentering af kursusudviklingen, hvor der er behov for det modsatte". (s. 356)

Der foreslås i rapporten, at man sammenlægger de faglige udvalg og efteruddannelsesudvalgene inden for de enkelte brancher. Samtidigt foreslås det, at gøre uddannelsesrådet egentlig rådgivende overfor ministeriet/ministerierne.

Der er ingen tvivl om, at de faglige organisationers indflydelse på efteruddannelsen betragtes af vital betydning for organisationerne. Der er heller ingen tvivl om det positive i sammenkædningen mellem indflydelse på det uddannelsesmæssige udbud og engagementet i lokal uddannelsesplanlægning. Men der er naturligvis en reel fare i sammenknytningen med fagegoistiske og kortsigtede interesser fra organisationerne. Det er da heller ikke fordi det er de perspektivrige uddannelsespolitiske tiltag, der springer i øjnene, når man ser på brancheudvalgenes meritter.

Det er derfor også en interessant problemstilling, når rapporten dokumenterer at det offentligt finansierede udbud absolut ikke bliver anvendt lige meget af målgruppen – og faktisk indenfor åben uddannelse og AMU ”vender den tunge ende nedad”: *”Blandt deltagerne i voksen- og efteruddannelse har specielt deltagerne på åben uddannelse og AMU forholdsvis høje indkomster, hvilket skal ses i lyset af, at disse uddannelser primært tiltrækker beskæftigede og personer med kompetencegivende uddannelse. Sammenlignet med øvrige brancher har kursister fra industrien et relativt stort forbrug af offentlig voksen- og efteruddannelse, idet forbruget er næsten 50 pct. større end branchens andel af arbejdsstyrken.” (s. 209)*

Det er i høj grad de store virksomheder og de traditionelle brancher – primært industri og bygge&anlæg – der anvender AMU, og ikke de nye brancher for eksempel indenfor service. *”Specielt på AMU er denne tendens fremtrædende, idet medarbejdere i store virksomheder med over 500 ansatte er omtrent 10 gange så tilbøjelige til at deltage i AMU-kurser som medarbejdere i virksomheder med mindre end 20 ansatte.” (s. 210)*

Disse problemstillinger er ikke nye. Den bredere kvalificering for større dele af arbejdsstyrken og for flere af især de små virksomheder er ikke lykkedes i de senere år. Derfor må der en erkendelse til af, at radikale ændringer står på dagsordenen. En styrkelse af det tværgående og sammenhængende med retning mod et generelt uddannelsespolitisk defineret kompetenceløft er svært foreneligt med parternes oftest tæt knyttede interesse netop til virksomhedernes kortsigtede kvalifikationsbehov.

Finansieringen

Spørgsmålet om det i sidste ende fordelingspolitiske slagsmål om finansieringen spiller naturligt nok en stor rolle i rapporten. Og nøglen er stadig den samme som de sidste års reformer har handlet om, når der tales bredt om voksen- og efteruddannelse: *”Anvendelse af brugerbetaling som middel til at kvalificere efterspørgslen”*. Det er her kombineret med en *”større grad af målretning af den offentlige finansiering mod kompetencegivende forløb”* og *”offentligt finansierede godtgørelser målrettes grundlæggende uddannelser for kortuddannede, som kan bidrage til at opnå formel kompetence på de fagområder, hvor det er muligt, og ellers anerkendt kompetence”*.

Derudover forventes det, at virksomhederne i højere grad vil finansiere de øvrige uddannelsesbehov, ligesom incitamenterne til den enkeltes uddannelse i fritiden skal styrkes. Igen står det uklart, hvordan en sådan intention vil se ud i praksis – og om det vil sikre den nødvendige tilpasning af arbejdskraften, selv indenfor en mere snæver samfundsøkonomisk forståelse.

Afledte forslag

Endelig er der som konsekvens en række forslag af mere afledt art, hvoraf nogle allerede nu i forbindelse med forhandlingerne om finanslov 2000 er bragt på bane. Det drejer sig blandt andet om at fjerne korte kurser fra tilbuddet om åben uddannelse og gøre det til en rent brugerfinansieret aktivitet, om at fjerne adgangen til AMU-systemet for meget afgrænsede grupper af offentligt ansatte og om at differentiere tilskuddene til AMU-kurserne.

Det nævnes også i rapporten, at der er andre tiltag parallelt med udvalgsarbejdet. Under afsnittet om Almen voksenuddannelse (AVU) og HF-enkeltfag står: *”Som led i aftalen mellem Amtsrådsforeningen og regeringen vedrørende amternes økonomi i 2000 er parterne enige om at indføre en model med efterspørgselsstyring kombineret med differentieret deltagerbetaling.”* (s. 127) . Det er den lovændringer, der gør det muligt at øge deltagerbetalingen på AVU, hvilket er uden sammenhæng med den argumentation, der er i rapporten, og som tværtimod vil gøre den kompetencegivende uddannelse for de kortuddannede sværere tilgængelig.

Der er ingen tvivl om, at *”Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse”* vil danne baggrund for en række uddannelsespolitiske diskussioner og initiativer. Selvom der mangler bud på en række områder, som udviklingen af de institutionelle rammer og lærersiden, er der peget på en række relevante problemstillinger. Rapporten giver ikke umiddelbart svarene. Men der kan i rapporten godt hentes meget stof til at rejse de rigtige diskussioner, hvis man ønsker at fastholde et bredere uddannelsespolitisk mål, der også inkluderer den bredere demokratiske og bredt udviklende dimension i voksen- og efteruddannelsen .

Anders Vind er Projektchef i Danmarks Erhvervspædagogiske Læreruddannelser, DEL-Analyse, e-mail: anders.vind@delud.dk

¹ Rapporten kan bestilles hos Schultz Information eller hentes på www.fm.dk