

KRONIK

De seneste 20 års reformer i erhvervsuddannelserne – fra reformer til kontinuerlig forandring

Hans Jørgen Knudsen

Indledning

Reformer er betegnelsen for politiske forandringsprocesser, der søger at forandre et system fra, hvad det er, til noget andet – og bedre. I de seneste 20 år har erhvervsuddannelserne være vidne til ganske mange sådanne forandringer. I det følgende behandles reformarbejdet fra midten af 80'erne til nu – ikke med henblik på at dokumentere i hvilken udstrækning intentionerne slog igennem, snarere for at beskrive hvilken effekt arbejdet med forandringer har haft på skolernes eget liv og samarbejde, og på medarbejdernes arbejdsvilkår, identitet og professionsopfattelse.

Beskrivelsen er en erfaringsbaseret tematisering af nogle konsekvenser af reformbestræbelserne og af den pædagogiske udvikling i øvrigt. Erfaringerne er skabt gennem iagttagelser og delvis medvirken i mange af forandringsprocesserne igennem den nævnte periode. Min egen interesse knytter sig til at medvirke i netop organisatoriske forandringer – ofte som mediator mellem de forskellige interesser. Hvis nogle har en forskningsmæssig interesse i at gå dybere i materien, er der forholdsvis mange kilder at støtte sig til – både skriftlig dokumentation og mulighed for personlig kontakt med en stor del af hovedaktørerne i processen. De er nemlig stadig med.

Reformbestræbelserne i den omhandlede periode havde i begyndelsen som ambition at ændre et centralt styret erhvervsuddan-

nelsessystem (EFG-uddannelserne fra 1977) til et system langt mere præget af decentralisering og markedsorientering. Senere kom også dokumentation af kvalitet og effektivitet til at præge forandringsbestræbelserne.

Reformer er her betegnelsen for 1) lovgivningen fra 1991 (vedtaget i april 1989 som henholdsvis Lov 210 og 211), og 2) Erhvervsuddannelsesreform 2000 (Lov 234), vedtaget i 1999, og som fik virkning fra 2001. Hertil kommer den følgelovgivning, som blev vedtaget undervejs, og som dels understøttede denne lovgivning, dels justerede den i forhold til skiftende regeringers særlige ambitioner.

Reformimplementering i organisatorisk perspektiv

Det er som nævnt de organisatoriske konsekvenser, der er i fokus – især hvordan skolerne skønnes at være blevet bedre til at implementere. Et udtryk herfor er om de forskellige organisatoriske lag bringes i stand til 'at trække på samme hammel'. I vurderingen inddrages Brunsson et al. s (1997) tankemodell om *det talende lag* og *det handlende lag* i organisationer, og den rolle det har for implementering af forandringer af den ene eller den anden slags. *Det talende lag* i organisationen består af de personer, som formulerer politikker og overordnede ideer. De formulerer sig både mundtligt og skriftligt til både omverden og organisatio-

nens øvrige medarbejdere om, hvordan organisationen tænker, og hvordan den ønsker, at organisationen skal opfattes af andre. Det sker ikke sjældent, at netop omverdenen opfatter *det talende lags* beskrivelser som udtryk for, hvordan organisationen faktisk fungerer. Sådan er det imidlertid kun sjældent. *Det handlende lag* fortsætter nemlig ofte ufortrødent den hidtidige praksis. Måske hævder de, at netop den adfærd, som *det talende lag* ønsker, er den, de faktisk allerede benytter sig af – derfor ingen grund til forandring. Eller måske at det virker som en rigtig god ide, bare ikke lige for denne afdeling eller enhed – eller alternativt at det desværre (af en række indlysende grunde) ikke kan lade sig gøre. Viljen er der, men mulighederne mangler, fordi ... Organisationer kan derfor hyppigt skitseres som to adskilte niveauer, der lever (næsten da) uafhængigt af hinanden.

Et andet vurderingskriterium er, om organisationerne synes at fremstå som hele organisationer, der både vil være med til at forandre, og som også vil nogenlunde det samme. Vurderinger og antagelser om dette forhold vil blive relateret til, om de skønnes at være *løst koblede systemer* (Weick 1976), hvor sammenhængen mellem de organisatoriske enheder er nærmest ikke-eksisterende – og det gælder både samarbejdsrelationer på tværs og forholdet mellem ledelse og medarbejdere – eller om de i stigende omfang fremstår som tættere koblede organisationer.

Endelig er det opfattelsen, at en nogenlunde fælles professionsopfattelse hos både ledere og medarbejdere er en forudsætning for både at skabe sammenhæng mellem de to lag og at skabe den tættere kobling mellem de organisatoriske enheder, som antages at være en forudsætning for at gennemføre større forandringer.

Udgangspunktet

Udgangspunktet for reformbestrebelse fra 1991 til i dag var naturligvis det system, der eksisterede forud for reformerne. I dette tilfælde et erhvervsuddannelsessystem der var præget af EFG-loven fra 1977 (om ErhvervsFaglige Grunduddannelser). Lovgivningen var præget af den tids socialdemokratiske uddannelsespolitik. Lighedstanker og central plan- og regelstyring var karakteristiske elementer – også i planlægningen af erhvervsuddannelserne. Erhvervsuddannelsessystemet fungerede således i forhold til centralt fastsatte regler og procedurer. I ministeriet var der ansat personer, som indimellem besøgte skolerne for at kontrollere, at alt så ud til at fungere efter de fastsatte regler. Maskiner og udstyr blev anskaffet af ministeriet, ud fra hvad de mente skolerne havde brug for. Det hele tilhørte da også staten og skulle vedligeholdes og/eller erstattes af staten, når der var brug for det.

De økonomiske midler til skolernes drift blev bevilliget efter godkendte budgetter, og midlerne kunne kun bruges, som de var bevilliget. Hvis en skole ved årets slutning manglede midler, fordi budgettet ikke kunne holdes, blev der almindeligvis givet en såkaldt tillægsbevilling. Også den skulle søges.

Beslutningerne om hvilke skoler, der skulle være, hvor store de skulle være, hvor mange stillinger af forskellig slags de kunne få, hvilket udstyr de kunne råde over, og ikke mindst hvilke uddannelser de kunne få lov at udbyde og i hvilket område, var helt ministeriets.

Skoleledelsen bestod af en forstander (skoleleder) og et antal inspektører – som regel én inspektør pr. hovederhvervsområde. Hertil kom et antal ledende lærere, som havde visse administrative opgaver for inspektørerne, men som almindeligvis ikke

blev opfattet som ledere – hverken af sig selv eller af andre.

Lærerne – som i forlængelse af EFG-reformen bestod af to grupper: Retningsfagslærere og fællesfagslærere. Retningsfagslærerne bar traditionen fra mesterlæreren videre og havde langt hen ad vejen samme værdier som de virksomheder, de kom fra, mens fællesfagslærerne mere delte værdier og synspunkter med lærere fra andre skolesystemer (folkeskole eller gymnasium). Lærerne havde høj grad af frihed til at forberede sig og tilrettelægge deres undervisning, som de fandt bedst – blot det var indenfor rammerne af den centrale lovgivning. Der var oftest mere prestige knyttet til at være retningsfagslærer, mens fællesfagslærerne til gengæld som regel havde en højere teoretisk uddannelse, var mere argumenterende og tit bedre til skriftligt at gøre rede for deres synspunkter. De to lærergrupper fungerede næsten uafhængigt af hinanden, havde f.eks. ofte egne lærerværelser og levede hver deres professionelle liv. De opfattede sig dog alle som professionelle fagfolk, kaldte sig oftest for faglærere, og arbejdede i forhold til de centralt fastsatte læreplaner og retningslinier.

Administrationen opfattede sig i høj grad som en funktion, der var ansvarlig for at 'alt gik rigtigt til', og at ingen gjorde noget som ikke var tilladt i henhold til gældende lovgivning. Langt hen ad vejen var administrationen således en kontrolfunktion, og blev da også opfattet som sådan både af sig selv og af andre personalegrupper. Erhvervsuddannelserne (før reformerne) var således et ganske godt eksempel på, hvad Weick (1976) har kaldt for et *løst koblet system*, hvor ingen var rigtig afhængige af, hvad andre gjorde, og hvor systemet til gengæld var meget modstandsdygtigt overfor forandringer.

1991-reformen

Begyndelsen

Starten på 1991-reformen tog uden tvivl sin begyndelse ganske kort tid efter regeringsskiftet i 1982. I midten af 1980'erne var det i hvert fald tydeligt, at der var en ny og anderledes uddannelsespolitisk dagsorden. Den offentlige sektor skulle effektiviseres. Det var ministerens ønske at gå fra et centralt, statsligt styret system til et system, der var langt mere præget af decentralisering og markedsstyring, fri udbudsret, konkurrence mellem skolerne, taxameterstyring og behovsstyring.

Reformen så ud til at være gjort af:

- Bestræbelserne på at skabe øget effektivitet og mere markedsorientering i den offentlige sektor. Den såkaldte *New Public Management* bølge (Klausen 2001).
- *Konstruktivisme* som teorien om, at vi hver især konstruerer vores egen viden – og således det, vi tror på. Vi behøver derfor ikke altid en lærer, som kan fortælle os sandheden.
- Nogle generelle udviklingstendenser, som synes at præge vor tid (Morrison 1996): IT-udviklingen, den øgede globalisering og den mere og mere individuelt indstillede elev (eller forbruger).

Den hidtidige danske optagethed af tysk inspireret dannelse, undervisning, didaktik, kollektivitet, helhed, planlægning, kvalifikationer osv. blev delvis erstattet af en øget interesse for engelske tanker om læring, modulisering, individualisering, kompetence og decentral planlægning. Også ledelse var ved at blive et stuerent udtryk i erhvervsuddannelserne.

Mange nye managementord og – begreber fandt derfor plads i skoleledelsernes overvejelser – *i det talende lag*, i ministeriet og i skolelederorganisationerne, mens *det handlende lag* tog afstand fra en sådan måde

at arbejde med uddannelse på. I Direktoratet for Erhvervsuddannelserne (DfE) begyndte embedsmændene at læse undervisningsminister Bertel Haarders bøger om uddannelse for bedre at forstå, hvad der egentlig var i gang, og erhvervsskoleledere tog til England for at se på, hvad alt dette kunne komme til at betyde i Danmark. Det var tydeligt, at der var noget nyt på vej ind i erhvervsuddannelserne, men det var i starten ikke lige så tydeligt, hvad det ville indebære. Det hele endte dog med vedtagelsen af det, der er kaldt for 1991-reformen, og som skulle erstatte EFG-loven.

Der var tale om to love. Den ene blev kaldt for *Uddannelsesloven* (Lov 211) og signede mod bedre at kunne tiltrække og fastholde de unge i erhvervsuddannelserne, sikre øget fleksibilitet og bedre adgang til videreuddannelse, samt skabe bedre overblik og sammenhæng i et for detaljeret og opsplittet system (for mange indgange). Det betød, at mesterlæren og efg-uddannelsen blev erstattet af én uddannelse, at antallet af indgange blev stærkt reduceret – fra omkring 300 til ca. 85, at vekseldannelsesprincippet blev bibeholdt og sammenhængen mellem fællesfag og retningsfag skulle styrkes gennem anvendelse af det, der blev kaldt for *helhedsorienteret undervisning* – en øget integration af de to fagområder, at der blev etableret frit skolevalg for både mestre og elever, og at vejledningsindsatsen blev udvidet for netop at mindske frafaldet

Den anden lov, som kaldtes *Skoleloven* (Lov 210) indebar en ganske radikal ændring af hele styringssystemet:

- Der blev indført mål- og rammestyring som erstatning for den hidtidige detaljestyling.
- Som et led heri fik skolerne overdraget alle bygninger og alt udstyr, som tilhørte staten. Til gengæld skulle de selv (fremover) vedligeholde og erstatte alt materiel.

- Taxameterstyring blev introduceret som det system, der skulle sikre, at skolerne fik tilført økonomiske midler i forhold til deres størrelse og til antallet af elever.
- Systemet indebar, at skolerne nu – i stedet for detaljerede budgetter – fik 'en pose penge', som de selv kunne disponere over. Til gengæld blev tillægsbevillingssystemet afskaffet, og skolerne fik det, de kaldte for 'retten til at gå fallit'. Bestyrelserne fik mere formel magt og kunne samtidig gøres ansvarlige for skolernes økonomiske resultater.
- Skolerne skulle i fremtiden selv kunne bestemme udbud af uddannelser – blot skulle de altså kunne finansiere et eventuelt tab i den anledning af egne midler. Konkurrence mellem skolerne blev introduceret ved denne lejlighed, og markedsorienteringen var noget den enkelte skole måtte forholde sig til. I en vis udstrækning blev man selv (bestyrelse og ledelse) ansvarlig for sin egen skoles størrelse og udvikling – herunder også for ansættelse og udvikling af medarbejdere.

Der var således mange forandringer at tage stilling til. Skoleledelserne var – i hvert fald i starten – meget optaget af de ændringer, som fulgte af Lov 210 (Skoleloven). Ændringerne i netop denne lovgivning var ganske omfattende, men i langt de fleste tilfælde vist også ønskede af de fleste skoleledelser. Det gav dem frihed til, og mulighed for, at arbejde som ledelse på en helt anden måde end før.

Forandringerne som følge af det ændrede tankesæt og den øgede inspiration fra England førte til mange forsøg med ikke mindst etablering af læringsmiljøer og arbejde med læring (især erfaringslæring) i stedet for mere traditionel undervisning. Alt sammen noget, der egentlig først slog igennem i forbindelse med den næste reform (Erhvervsuddannelsesreform 2000). Forandringerne i forlængelse af Lov 210 be-

tød imidlertid meget hurtigt 1) mere ledelse, 2) mere marked og 3) mere autonomi.

Mere ledelse

I løbet af kort tid havde de fleste skoleledelser skiftet titler. Stort set alle forstandere hed direktører, og inspektørtitlerne blev næsten lige så hurtigt skiftet ud med titler som uddannelseschefer og/eller udviklingschefer. I perioden skiftedes også mange skoleledere ud og måske især mange administratorer. De kom til at hedde administrationschefer med særligt ansvar for administration og økonomi. Ideen med udskiftningerne på administrationssiden blev begrundet med at de tidligere administratorer primært havde den opfattelse, 'at alt, hvad der ikke udtrykkeligt er tilladt, er forbudt', mens det man nu havde brug for, var chefer, som havde den opfattelse, 'at alt, hvad der ikke er forbudt, må være tilladt'.

I de fleste skoleledelser diskuteredes ledelse, ledelsesfilosofier, organisationsforandringer og strategier. Det var ganske nyt selv at kunne udbyde på et marked – uden at spørge i Undervisningsministeriet først – og det var noget ganske nyt at have ansvaret for økonomien, og selv kunne flytte rundt på posterne. Skolelederne havde dengang en tydelig opfattelse af at være i konkurrence med hinanden.

Det blev vigtigere at kunne 'de rigtige ting' i stedet for 'at gøre tingene rigtigt' (Kotter 1990). Opfattelsen var i de fleste miljøer, at der skulle etableres en såkaldt strategisk ledelse, som skulle finde frem til, hvad de 'rigtige ting' var, mens det 'at gøre tingene rigtigt' skulle overlades til en driftsledelse – gerne med brug af 'de ledende lærere', som jo allerede havde en del erfaring. I løbet af nogle år blev der derfor forhandlet en ny stillingskategori (uddannelsesledere) igennem. Det var primært de *ledende lærere*, som overtog disse 'rigtige' lederstillinger. Den kollegiale tradition var dermed blevet overhalet af en mere mana-

gement-orienteret tilgang til skoleledelse.

Ved slutningen af 'frisættelsesperioden' omkring 1996 var der etableret *et talende lag*, som definerede sig selv som ledelse – med forskellige opgaver. Nogle arbejdede strategisk med henblik på at finde ud, hvad skolen skulle gøre i fremtiden, mens andre arbejdede med medarbejdere, skemaer, uddannelser og – ikke mindst – økonomi. Samtidig kan man måske hævde, at der også var skabt større afstand mellem ledelse og medarbejdere – mellem *talende og handlende lag*.

Mere marked

Markedsorienteringen var en tydelig forventning til skoleledelserne i 1991-reformen. I overensstemmelse med New Public Management-teoriene, var det reform-byggenes forventning, at netop konkurrence, markedstænkning, og en økonomisk styring i forhold hertil, ville kunne effektivisere den offentlige sektor – således også erhvervsuddannelserne.

Langt de fleste af skoleledelserne tog hurtigt markedsorienteringen til sig, og gjorde den til et vigtigt tema i de år. I stedet for at snakke om indlæring, samarbejde, elever, dannelse og pædagogik blev samtalen mellem ledelse og medarbejdere drejet i retning af kunder, produkter, markedssegmenter, konkurrenter, dækningsbidrag, bundlinietal (både sorte og røde), produkt-markedsmiks, markedsføring osv.

Det var meget svært for de fleste lærere at få disse begreber til at passe på deres pædagogiske verden. De mente slet ikke, at begreberne kunne anvendes på uddannelse.

Det forhold, at skolerne fik lov til selv at bestemme, om de ville udbyde den ene eller den anden uddannelse, gjorde at det ikke blot var tale, men at der bestemt også blev handlet markeds-mæssigt – herunder at man opfattede naboskolerne som konkurrenter. Det var markedet og ikke Undervis-

ningsministeriet, der skulle bestemme, hvad der var godt for brugerne.

Mere autonomi

Den tidligere centrale styring blev afløst af *mål- og rammestyring*. Det betød, at målene og rammerne for arbejdet hermed (herunder de økonomiske vilkår) blev udstukket af ministeriet, mens ansvaret for at indfri forventningerne blev placeret hos skolens bestyrelse og daglige ledelse.

Det indebar en stærkt øget frihed til at anvende ressourcerne i forhold til egne strategiske planer – blot skulle økonomien altså kunne hænge sammen. Man kunne således vælge at satse på udvikling af nye uddannelser, på anskaffelse af moderne IT-udstyr og opbygning af bedre fungerende læringsmiljøer, på kompetenceudvikling af ledere og medarbejdere, på øget markedsføringsindsats, på at øge indsatsen i forhold til voksne osv. Det hele forudsatte dels, at man på skolen havde sådanne overordnede planer, dels at økonomistyringen gjorde det muligt at arbejde på denne måde.

Skoleledelserne havde fået ansvar for både 1) udvikling af medarbejdere, 2) udstyr, materialer, bygninger m.v., 3) udbud af uddannelser i forhold til de lokale behov og 4) for den samlede økonomi og det samlede ressourceforbrug i forhold til 'nødvendige' opgaver og aktiviteter.

I sig selv betød det, at strategisk ledelse fik en fremtrædende position. Det var blevet muligt at vælge, og det var blevet muligt at sætte krav og forventninger fra omverdenen i relation til institutionens egne ressourcer og muligheder. Kompetenceudvikling af medarbejdere, valg af satsninger på ressourceanvendelse samt udbud, var blevet elementer i skolernes strategiske arbejde.

I god overensstemmelse med modellen om *det handlende lag* arbejdede ledelsesgrupperne med deres eget projekt: 1) der blev skabt ny struktur, ny organisation og

nye funktioner, 2) der udvikledes og indførtes en ændret ledelsesstil, 3) nye styresystemer blev indført, og 4) der blev ansat nye medarbejdergrupper i forhold til strategiske satsninger – f.eks. markedsføringsfolk, konsulenter, kvalitetsudviklere, ledere osv. Men de glemte ofte at medtænke kultur og kompetence som de helt afgørende forudsætninger for, at det kunne lade sig gøre (Nielson 1985). Og man glemte måske først og fremmest at sikre sammenhængen mellem *det talende og det handlende lag*.

I de fleste tilfælde betød det, at de pædagogiske tanker i reformen forblev urørte. *Helhedsorienteret undervisning*, bedre *integration af fællesfag og retningsfag* betød dybest set ikke meget for skolernes økonomi – og det var netop økonomi, administration og ledelse, der var ledelsernes projekt. Til gengæld blev jorden gødet for et senere samarbejde, fordi de to lærergrupper, retningsfagslærere og fællesfagslærere, i højere grad var nødt til at komme i samarbejde.

Justeringerne efter 1993

1991-reformen blev gennemført af en Venstre-minister (Bertel Haarder) og havde umiskendelige liberale træk. Efter regeringsskiftet i 1993 og i årene op til reformen i år 2000 blev dele af skolernes frihed trukket tilbage – primært friheden til at udbyde de uddannelser, som de selv ønskede. Skolerne skulle kunne levere en god nok kvalitet for at få tilladelse til at udbyde uddannelser. Under de socialdemokratisk-radikale regeringer op til 2001 kom evnen til at dokumentere kvalitet og effektivitet til at spille en stadig mere fremtrædende rolle. Finansministeriet blev synligere og synligere i Undervisningsministeriets arbejde. 'Markedsorienteringen' var blevet suppleret med 'resultatorientering' (Ball 1999).

Også det internationale samarbejde kom til at spille en større rolle i 90'erne. Dels viste benchmarking og besøg i udlandet, at

andre (f.eks. Holland) kunne producere uddannelse med betydeligt færre ressourcer end det danske erhvervsuddannelsessystem – bl.a. (tilsyneladende) ved at arbejde i meget større enheder, dels så det ud til at mange af de papirer, som efterhånden blev produceret i EU vedrørende uddannelse, kom til at spille en rolle også for udviklingen i danske uddannelser. Det gjaldt ikke mindst vægten på uddannelse som konkurrenceparameter og mulighederne for at arbejde med livslang uddannelse i et europæisk system, hvor uddannelserne i det mindste skulle kunne anerkendes på tværs af landegrænserne.

Antallet af elever på de forskellige uddannelser var blevet noget, som havde betydning for beskæftigelsen hos lærerne, for skolernes økonomi og for hvor mange ressourcer, der evt. kunne anvendes til andre formål. I begyndelsen af reformperioden var det lærernes opfattelse, at det måtte være skoleledelsens opgave at sørge for antallet af elever og for den sags skyld sørge for, at ingen lærere blev fyret på grund af faldende aktivitet.

Trygheden i ansættelsen var derfor også en faktor, der spillede en vigtig rolle i 90'erne. Finansministeriet formulerede Statens Personalepolitik (1996) således:

»Staten stiller som arbejdsgiver krav til hver enkelt medarbejder om ansvarlighed, engagement og resultater. Til gengæld skal statens personalepolitik give den enkelte medarbejder mulighed for faglig og personlig udvikling og den tryghed, der følger heraf«.

En anden personalepolitik end man havde været vant til, men en personalepolitik, der ganske godt afspejlede, hvordan ledelserne i statens institutioner formodedes at drive personalepolitik, og hvad medarbejderne kunne påregne ville give den ønskede tryghed.

I løbet af 90'erne førte både de små ung-

domsårgange og justeringerne i uddannelserne til, at medarbejdere blev gjort overflødige. Som et resultat af den strategiske tilgang kunne hverken 'først ind først ud' eller 'sidst ind først ud' anvendes som afskedigelseskriterium. Skolesystemet (og ledelserne) lærte at håndtere selv forholdsvis store afskedigelsesrunder, og lærerne lærte at trygheden ikke bare var noget, man kunne påregne at have, fordi man var ansat i en offentlig uddannelsesinstitution.

I forbindelse med redegørelsen *Uddannelse til Alle* (UTA) blev der gennemført en lang række udviklingsprojekter med særlig fokus på eleverne, individualiteten, demokratiet i uddannelserne osv. (Christensen 1995). Begyndelsen til en revideret EUD-reform var begyndt.

I samme periode (1998) blev Undervisningsministeriet omstruktureret og opdelt i en Uddannelsesstyrelse og en Institutionsstyrelse, hvorefter den tidligere helhed i erhvervsuddannelserne, som bl.a. var organiseret i Erhvervsskoleafdelingen (med ansvar for både institutioner og uddannelser), blev opløst og erstattet af et system, hvor nogle (Institutionsstyrelsen) fik ansvaret for institutionerne og deres økonomi, mens andre (Uddannelsesstyrelsen) blev ansvarlige for uddannelsernes vedligeholdelse og udvikling.

Mens markedsorienteringen blev anvendt som løftestang i begyndelsen af perioden (1991-reformen), blev kvalitet og effektivitetskrav stedse mere synlige faktorer i ministeriets styring af erhvervsskolerne. Det forventedes, at skolerne kunne levere en høj kvalitet, i attraktive læringsmiljøer og indenfor de rammer, som de aktuelle taxametersatser gav mulighed for. Undervisningsministeriet skubbede til udviklingen i 1996 ved at afsætte 90 millioner kroner til kvalitetsarbejde i erhvervsuddannelserne (Pedersen 1999).

Forestillingen om frihed, markedsstyring og de uanede muligheder for at drive forret-

ning på markedsvilkår svandt ind efterhånden som det viste sig, at regeringerne – uanset partifarven – så skolerne som samfundsmæssige institutioner med en opgave for samfundet, som skulle løses så effektivt og så godt som muligt. Det var (og er) ikke et mål i sig selv at skabe det størst mulige overskud, men derimod at levere den bedst tænkelige ‘vare’ til samfundet – det være sig det nationale eller det internationale (EU) samfund.

Perioden havde måske også vist, at mulighederne for at én skole kan trække elever fra en anden ved en bedre og smartere markedsføringsindsats, eller for den sags skyld ved at levere bedre og billigere uddannelse, var ganske minimale. Elever i erhvervsuddannelserne var langt mere påvirkede af bustider og af skolens beliggenhed – helst i et attraktivt område, hvor buskort også udenfor skoletid var nyttige redskaber for transport til og fra bopælen.

Et centralt tema i debatten var netop skolestørrelser – ikke mindst påvirket af Institutionsredegørelsen (Undervisningsministeriet 1998) og dens påpejning af ønsket om større institutioner og øget samarbejde på tværs af institutionelle grænser.

Selvom konkurrencen mellem skolerne blev dæmpet, var der fortsat mange misforståelser mellem ledelse og medarbejdere. Kvalitetsarbejdet følte af de fleste lærere som noget fremmedartet og udvendigt, noget som ledelsen måtte forholde sig til, men bestemt ikke noget, der kunne arbejdes seriøst med i forbindelse med uddannelse. Fyringsrunderne i perioden førte til en måske øget intern konkurrence mellem lærere og lærerkategorier netop med henblik på at undgå selv at blive afskediget. Endelig var der stor forskel på lærerne – mellem de såkaldte ‘frontløbere’ og dem, som syntes, at det hidtidige var det eneste rigtige.

Det var karakteristisk, at der ikke var særlig mange forsøg på at realisere de pædagogiske intentioner i 1991-reformen. Til gen-

gæld var der forholdsvis mange, som var med i forsøg med: *Ansvar for egen læring, Open Learning Centres, Fra undervisning til læring, Fleksibel læring, Distribueret læring, E-læring, Kompetenceudvikling, Erfaringsbaseret læring, Teamarbejde, Logbøger, Vejledningsbaserede læringsforløb* mv. Næsten alt sammen forløbere for den næste uddannelsesreform.

Det karakteristiske var, at det alt sammen rørte ved den traditionelle måde at levere uddannelse på, og måske netop derfor føltes som en trussel for mange kolleger. Mange håbede ‘det bare ville gå over igen’. Det gjorde det imidlertid ikke. Tværtimod kom der en ny Erhvervsuddannelsesreform, med nye udfordringer og med øgede krav om samarbejde mellem institutionerne.

Erhvervsuddannelsesreform 2000

1991-reformen blev vedtaget i slutningen af Schlüter-regeringens periode, og var, som det fremgår ovenfor, en udpræget økonomi-reform. Der skete utrolig meget på det område, mens den pædagogiske praksis forblev næsten uændret.

I slutningen af Nyrup-regeringens periode (som sluttede november 2001) blev vedtaget en erhvervsuddannelsesreform (Reform 2000) med langt mere vægt på uddannelse og pædagogik. Grunden til reformen blev lagt i 1997 og 1998, og den blev senere vedtaget (Lov 234) i 1999 som Erhvervsuddannelsesreform 2000. Den fik virkning fra 1. januar 2001. Også i denne reform var det intentionen at forenkle uddannelserne. Det endte med at blive til syv såkaldte indgange: 1) Service, 2) Bygge og anlæg, 3) Håndværk og teknik, 4) Mekanik, transport og logistik, 5) Teknologi og kommunikation, 6) Fra jord til bord og 7) Handel, kontor og finans (det merkantile område).

Reformen indebar en forenklet struktur i to dele – grundforløb og hovedforløb. Mange af erfaringerne fra de forudgående FoU-

arbejder var indbygget, og reformen indebar store pædagogiske udfordringer:

- En såkaldt personlig uddannelsesplan og dertil hørende uddannelsesbog, med udgangspunkt i elevernes individuelle læring.
- Øget fleksibilitet i form af både såkaldte påbygningsmuligheder og mulighed for at forlade uddannelsen med en del-kompetence.
- Klassen som organisatorisk ramme blev fjernet. Til gengæld blev vejledningsindsatsen øget – bl.a. ved at indføre kontaktlærere.

Reformen skulle bl.a. ses som en del af SR-regeringens oplæg om *Uddannelse til Alle* (UTA) og som et element i realiseringen af ambitionen om, at 90% af en ungdomsårgang skulle have en ungdomsuddannelse af én eller anden slags. Erhvervsuddannelsesreform 2000 afløste dermed Lov 211, mens Skoleloven (Lov 210) fortsat var rammen om institutionerne. Øget samarbejde – af lyst eller nød – blev en slags kodeord for konsekvenserne af den nye reform.

Mere samarbejde

Mens 1991-reformen som nævnt var en økonomi-reform og således en reform, der primært henvendte sig til skoleledelserne, var Erhvervsuddannelsesreform 2000 en egentlig uddannelsesreform med ganske store og ændrede krav til den pædagogiske praksis. Reformen fordrede et øget samarbejde mellem skolerne – bl.a. for at sikre, at eleverne kunne færdiggøre deres uddannelse, uanset hvor de havde påbegyndt den.

Intentionerne i 1991-reformen med at bringe retningsfags- og fællesfagslærerne fra EFG-tiden til samarbejde om f.eks. *helledsorienteret undervisning* var vel ikke den største succes i erhvervsskolernes historie. På den anden side bragte reformen de to lærergrupper 'under samme tag' i stedet for

at de havde hvert sit lærerværelse. Det var begyndelsen på et samarbejde. Et samarbejde der tydeligt blev udvidet og forbedret i forbindelse med Erhvervsuddannelsesreform 2000. Det var blevet både nyttigt og nødvendigt at samarbejde i lærergrupperne. Flere steder blev der endog indført teamorganisering, der netop i modsætning til *de løst koblede systemer* (Weick 1976) forudsætter en tæt kobling.

Lærerne samarbejdede indbyrdes for at sikre eleverne den rette vejledning, og anden form for hjælp. Forberedelse var ikke længere et individuelt anliggende (som før) men en samarbejdsproces, der havde både kolleger og elever som aktører. Det samme gjaldt megen gennemførelse af undervisningsaktiviteter.

Justeringerne efter Reform 2000

Erhvervsuddannelsesreform 2000 blev vedtaget forholdsvis kort tid før regeringsskiftet. En borgerlig regering overtog roret i november 2001. Ganske kort tid efter regeringsskiftet blev 'brandet' *Uddannelse til Alle* skiftet ud med *Bedre uddannelser*. I ordvalget var der således en forskydning fra individerne til uddannelserne.

Selvom Erhvervsuddannelsesreform 2000 fortsatte som vedtaget, blev der gennemført løbende forandringer i lyset af *Bedre uddannelsers* ønsker om 1) øget faglighed, 2) mere fleksibilitet, 3) vægt på innovation og iværksætterkultur samt 4) output-styring. Det har ført til betydelige forandringer i erhvervsuddannelserne i form af en justeret skolepraktikordning, en kommende fornyelse af vekseluddannelsesprincippet og indførelse af krav om realkompetencevurdering af alle unge i erhvervsuddannelserne.

Der blev endvidere indført en såkaldt fletråsaftale, med fokus på udvalgte områder, som ville kunne sikre effektive erhvervsuddannelser (læs skoler). Det drejede sig om

skolernes fokus på 1) kompetenceudvikling af lærerne, 2) virksomhedskontakt, 3) systematisk kvalitetsudvikling og 4) professionalisering af ledelse.

En stor del af forandringen knyttede sig til regeringens ønske om at skabe decentraliseringens såkaldte 2. generation (som styringsværktøj). Et skifte der indebar betydelig vægt på output – altså institutionens resultater. I tilknytning hertil blev gennemført lovgivning om *gennemsigtighed og åbenhed*.

Der skete en kobling mellem kravene om at præstere bestemte resultater og at dokumentere dem, der kom øgede krav om stram økonomistyring – bl.a. via intensivt samarbejde (evt. fusioner), fleksible uddannelser og individuel tilrettelæggelse af læringsaktiviteter – samt indretning på markedets ønsker og behov for at få vurderet og tilgodeset eksisterende kompetencer – og få deraf følgende tilbud om særligt tilrettelagt uddannelse. Det betød tydeligvis, at *det talende lag* og *det handlende lag* måtte kommunikere for at finde løsninger på, hvordan styringen kunne etableres, hvordan skolerne skulle organisere sig og udnytte deres samlede kompetence bedst muligt, og hvordan uddannelse og læring bedst muligt kunne tilrettelægges.

Nye professioner og ny identitet

I hele reformperioden (1985-2004) har der været pres på professionsidentiteten. Lærerne i erhvervsuddannelserne havde vænnet sig til at arbejde i et system med høj grad af central styring, koblet sammen med en relativt stor autonomi. Blot de altså overholdt de centrale regler og bestemmelser. Lærerne var professionelle i den forstand, at de:

- Besad den teoretiske og praktiske viden og kunnen, som var nødvendig for at undervise i deres fag.

- Varetog elevernes interesser i deres udøvelse af professionen.
- Selv kunne bestemme, hvornår deres forberedelse af undervisningen skulle finde sted, og hvorledes den i det hele taget skulle tilrettelægges (metodefriheden).

I et sådant system var ledelse på det nærmeste reduceret til administration. Og sådan opfattede de vel også mest sig selv.

Lærerne opfattede sig som faglærere (med tryk på fag), og identiteten var knyttet til faget ikke til formidlingen. Både identitet og professionsopfattelser er ganske vanskelige at ændre på. De blev dyrket løsrevet fra hinanden. Ledelsen arbejdede med sit projekt, lærerne med deres. De havde bestemt meget tydelige opfattelser af, hvordan den anden part burde være, men den direkte kommunikation herom var nærmest fraværende.

Reformerne kom til at gøre en stor forskel. Ledelsen blev fra 1991-reformen stedse tydeligere, og ville gerne sætte en dagsorden. Ledelsens platform var her Skoleloven (lov 210) og tidens fokus på management. Lærernes opfattelse blev dels påvirket af samarbejdet med kolleger om fælles projekter mellem retningsfagslærere og fællesfagslærere, dels af de ændrede organiseringer (f.eks. teamorganisering), som de kom til at arbejde i efterhånden. Det var således ikke en sprække i muren, men snarere ledelsens muligheder for at ændre på arbejdets betingelser, som førte til en ændret professionsopfattelse.

Der blev arbejdet meget med pædagogik og tilrettelæggelse samt organisering af uddannelse under nye betingelser – i Open Learning Centers (OLC), i laboratorier, i stor-grupper – og i samarbejde. Betingelserne kom efterhånden til at præge professionsopfattelsen. Både fag, formidling, planlægning og organisering blev elementer i en ny lærerprofil. Måske derfor også elementer i en ny professionsopfattelse hos lærerne.

I direkte forlængelse af 1991-reformen var den overvejende lederopfattelse, at man skulle være leder med stort L. Det indebar høj grad af vægt på beslutningsstagen, økonomi og administration. De fleste ledere ville antagelig hævde, at det også var nødvendigt, og at ingen skole ville kunne klare sig uden en ordentlig økonomi.

Erhvervsuddannelsesreform 2000 har imidlertid tydeliggjort, at mellemlederne netop ikke har øvet sig nok i at være gode personaleudviklere, og til at kunne initiere og få gennemført ændringer i den pædagogiske praksis. Netop det er derfor uden tvivl på vej som centrale elementer i professionsopfattelsen hos mellemlederne – forventningerne er der tydeligvis. Reformerne har således medvirket til at skabe ændrede betingelser for professionsudøvelsen, og derfor efterhånden også (antagelig) ændret professionsopfattelsen.

Forudsætningerne for at skabe enhed er antagelig, at netop mellemlederne påtager sig den funktion at skabe sammenhængen mellem *det talende og det handlende lag* – for at de to ændrede professionsopfattelser kan komme til at fungere sammen om de mange forandringer, der skal finde sted.

En særlig forudsætning herfor er, at der skabes en nødvendig sammenhæng – både horisontalt på tværs af fag og vertikalt mellem de strategiske planer og den konkrete praksis. Eller formuleret på den måde at *det løst koblede system* afløses af en mere tæt koblet praksis, hvor afhængigheden af hinanden opfattes som en styrke og en fordel, og ikke noget, der helst skal undgås.

Erhvervsuddannelsesreform 2000 stillede (og stiller) krav om at omtænke og omgøre store dele af den traditionelle måde at leve uddannelse på. Nye regeringsinitiativer gør det samme som f.eks. realkompetencevurdering og øget vægt på at eleverne skal møde 'faget' – i princippet fra den første dag. Der er derfor al mulig grund til at sikre, at der skabes forbindelse mellem de to lag.

De har meget at snakke om – og de ved det.

Organiseret forandring eller forandringernes organisering

Reformer kan opfattes som en slags organiseret forandring af en praksis. Set således må det handle om at finde ud af, hvad der skete med de politiske ambitioner i reformarbejdet fra midten af 80'erne til i dag. Målt på den måde vil man antagelig kunne hævde, at de fleste politiske ambitioner stadig mangler at blive indfriet:

- Den særlige pædagogiske udfordring fra 1991-reformen: *Helhedsorienteret undervisning* blev aldrig en udbredt praksis, og i Reform 2000 er det mest af alt blevet til »noget der sker mellem ørerne på eleverne« (Christensen 2000).
- De individuelle uddannelsesplaner og realiseringen heraf, anvendelsen af elevplan, arbejdet med realkompetencevurdering, organiseringen og gennemførelse af læring i f.eks. OLC eller lignende miljøer, påbygning og anvendelsen delkompetencer lader stadig meget tilbage at ønske. Det samme gælder det rette miks af almene fag og praksisfag både i uddannelsen som sådan, men også i forbindelse med leveringen heraf. En problemstilling, der har været tydelig siden EFG-tiden, men som bestemt ikke er løst. Tilsvarende gælder med hensyn til at finde det rette forhold mellem, hvad virksomheden henholdsvis skolen skal foretage sig i forbindelse med elevernes læringsforløb. Den faktiske gennemførelse af vekseluddannelsesprincippet er bestemt ikke en solstrålehistorie, snarere et princip til evig debat.

På den anden side har erhvervsskolerne i reformperioden udviklet klare forudsætninger for at kunne forandre.

1. Skolerne har indrettet sig på at forandringer er kommet for at blive – at det 'altså ikke går over', og at politikernes effektiviseringsbestræbelser næppe vil blive reduceret i de kommende år.
2. Skolerne er i perioden blevet helt på det rene med, at de umiddelbare (og hurtige) forandringer som justering af 1) strukturen, 2) ledelsesstilen, 3) systemerne og 4) ændringer i medarbejderstaben ikke er nok til at skabe de rette forudsætninger for forandring. Kompetencen hos såvel ledelse som medarbejdere og en støttende kultur for de ønskede forandringer er nødvendige faktorer i spillet – og det tager ganske lang tid at udvikle og forandre (Nielsen 1985).
3. Samspelet mellem *det talende lag* og *det handlende lag* er bestemt ikke perfekt, men der er en stigende erkendelse af problemet, og af at der skal arbejdes systematisk med at få ideer og visioner både accepteret af og implementeret i *det handlende lag*.
4. Professionsopfattelsen hos både ledere og lærere har ændret sig på en sådan måde, at de begge er i bedre overensstemmelse med de aktuelle forventninger. Nu skal de blot også bringes i sammenhæng og gensidigt acceptere hinanden. Den nødvendige kompetence er således ikke nødvendigvis fulgt med, men der er mange kompetenceudviklingsprojekter i gang med henblik på at råde bod herpå.
5. Siden EFG-reformen i 1977 (måske endda fra forsøgene i 1972) har erhvervsskolerne udviklet en medarbejderstab med meget forskellige forudsætninger. Men også en medarbejderstab, som i hele perioden har haft en god del pionerånd. Bestemt ikke alle medarbejdere, men altid tilstrækkelig mange til, at de næste reformers indhold på sin vis var afprøvet (somme tider opfundet) af udviklings-

glade medarbejdere. Der har i det meste af perioden været forholdsvis gode bevilninger til gennemførelse af FoU-projekter. De senere års kompetenceudvikling har da også bygget på, at nogle medarbejdere netop kunne virke som interne forandringsagenter¹ og/eller som de faglige eksperter, der skulle bringe viden og kompetence videre til resten af systemet. Sådan er f.eks. den igangværende kompetenceudvikling vedrørende realkompetencevurdering bl.a. organiseret².

Reformperioden har således måske ikke kunnet realisere alle de politiske intentioner, således som de var tænkt, men har til gengæld (gennem arbejdet med forandringerne i sig selv) ført til mere forandringsberedte organisationer, som er blevet bedre til at arbejde med på forandringer – i organisationer, der ikke er nær så *løst kobled*, som tilfældet var i starten af perioden.

1991-reformen skabte dynamik og gav autonomi til skolernes ledelser og gjorde det både muligt og nødvendigt for dem at finde sammen i en fælles ledelse – med fokus på lederidentitet og en løbende justering af lederprofessionen.

Reform 2000 skabte nødvendigheden af at lærerne kom i gang med at kunne levere uddannelse og læring på andre måder end før, og samtidig forudsætningen for at lærergruppen sammen fandt begyndelsen til en ny professionsopfattelse.

Vejen er således udstukket til, at Erhvervsskolerne er tæt på at blive ganske gode til at implementere forandringer, men de mangler stadig lidt for at kunne fungere som organisationer, hvor *det talende og handlende lag* faktisk lytter til hinanden, hvor de strategiske beslutninger kan blive praksis, og hvor de forskellige organisatoriske enheder (vertikalt såvel som horisontalt) er afhængige af hinanden – og finder styrken og værdien i det. Men de er tæt på.

Andre dele af uddannelsessystemet, som først lige er begyndt på større forandringsprojekter (f.eks. gymnasieområdet) kan der-

for med fordel skele til erfaringerne fra erhvervsuddannelserne.

NOTER

1. Se www.delod.dk/kompudvikling

2. Se www.realkompetence.net

REFERENCER

- Ball, Stephen J. (1999): *Global Trends in Educational Reform and the Struggle for the Soul of the Teacher*, Paper presented at the British Educational Research Association Annual Conference, University of Sussex at Brighton, September 2 – 5 1999. Education-line. Electronic texts in education. www.leeds.ac.uk/educol/
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1997): *The Reforming Organization*, Oslo, Fakkbokforlaget.
- Christensen, A. (1995): *Undervisning og demokratisering i erhvervsuddannelserne*, FoU-publikation Nr. 15, 1995 København, Erhvervsskoleafdelingen, Undervisningsministeriet.
- Christensen, Finn, Hanne Shapiro, & Folmer Kjær (2000): *Pædagogiske og didaktiske overvejelser bag erhvervsuddannelsesreform 2000*, Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie, 34, København, Undervisningsministeriet.
- Jacobsen, A. Neil (2000): *Åbne læringscentre – hvorfor og hvordan*, Uddannelsesstyrelsens tema-hæfteserie, 35, København, Undervisningsministeriet.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København, Børsens Forlag.
- Knudsen, Hans Jørgen (1990): *Konsulentuddannelse på tekniske skoler i Uddannelse*, 10, Undervisningsministeriet.
- Kotter, John P. (1990): *A Force for Change – How leadership differs from Management*, New York, Free Press.
- Morrison, Ian (1996): *The Second Curve, Managing the Velocity of Change*, London, Nicolas Brealey Publishing.
- Nielsen, Jan Aarsø (1985): *Integreret udvikling av organisationskulturer i J. Arndt & Alfred Friman (red.): Forandringsledelse*, Oslo, Tano.
- Pedersen, Philip (1999): *Q-90 projektet*, København, Uddannelsesstyrelsen.
- Sigurjonsson, Gudmundur (2002): *Dansk vekseluddannelse i støbeskeen – Fra lavstidens mesterlære til moderne dansk vekseluddannelse*, Aalborg, Institut for kommunikation, Aalborg Universitet.
- Undervisningsministeriet (1998): *Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner – redegørelse om de videregående uddannelsers institutionelle struktur*, København, Undervisningsministeriet.
- Weick, K. E. (1976): *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Hans Jørgen Knudsen** er cand. psych., MBA og regionschef for Danmarks Erhvervspædagogiske Læreruddannelse DEL-Syd
e-mail: hans.joergen.knudsen@delud.dk