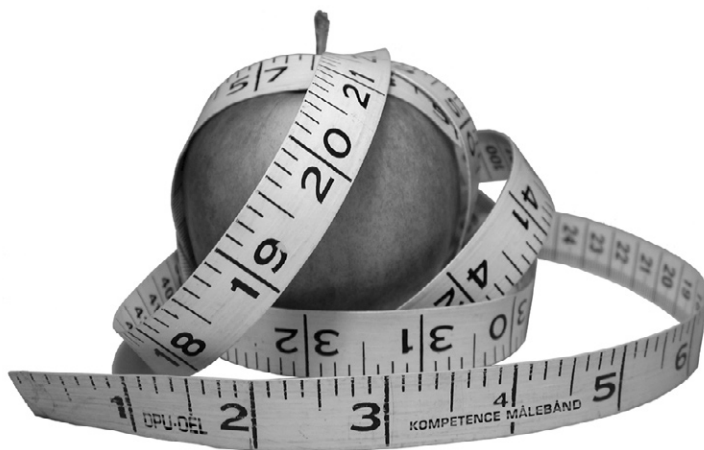


DANSK TÆNKNING I DEN VOKSEN- UDDANNELSESPOLITISKE DISKURS FRA 1994 TIL 2002

v/ Tove Heidemann



PROJEKT
KOMPETENCE *måling*

Formålet med dette notat er at redegøre for den udvikling, der har fundet sted i den officielle danske uddannelsespolitiske diskurs fra begyndelsen af 1990'erne til i dag, med særlig vægt på følgende aspekter:

- Uddannelsernes funktion
- Kompetencebegrebet – herunder realkompetence
- Livslang og livsbred læring
- Godkendelse og måling af voksnes reelle kompetencer.

Udredningen og analysen bygger alene på dokumenter udgivet af Undervisningsministeriet.¹

Det drejer sig fortrinsvis om ministerielle eller tværministerielle redegørelser og baggrundsrapporter og handlingsplaner.²

Desuden er i januar 2003 gennemført et interview med uddannelsesdirektør Roland Svarrer Østerlund, seniorkonsulent Jan Reitz Jørgensen og projektleder for Det Danske Nationale Kompetenceregnskab Peter Vogelius, alle fra undervisningsministeriet.

Dokumenterne er gennemgået summarisk og kronologisk med henblik på at følge udviklingen i tænkningen i voksenuddannelsespolitikken med særligt henblik på ovennævnte fire aspekter. Disse strukturerer den efterfølgende analyse, der også omfatter de tre ministerielle embedsmænds vurdering af udviklingen og af den fremtidige uddannelsespolitik.

Konkrete danske erfaringer med godkendelse og måling af voksnes reelle kompetencer udredes i artiklen 'Dansk Tænkning II' med særskilte afsnit om Individuel Kompetence Vurdering (IKV)/ Individuel Kompetence Afklaring (IKA), folkeoplysningens tanker om kompetencevurdering, de regionale kompetenceregnskaber og Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling's (SCKK's) kompetencebarometer.

Rapport fra udvalget om voksen- og efteruddannelse. Finansministeriet, juli 1994

Regeringsudvalget bestod af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, kommunale organisationer og diverse ministerier. Af de 52 navngivne deltagere kom kun de tre fra Undervisningsministeriet.

Kommissoriet angik den erhvervsrettede og den alment kvalificerede voksenuddannelse. Udgangspunktet formuleres således: *"Det vigtigste formål med voksen- og efteruddannelse er at opkvalificere arbejdsstyrken og derigennem øge den samlede produktion og mindske strukturlødheden."*

Rapporten konstaterer,³ at efteruddannelsesmulighederne er uigennemskuelige for brugerne, hvilket bl.a. hænger sammen med, at efteruddannelse i mindre grad end grunduddannelse giver specifikke kompetencer.

Der er behov for øget efteruddannelse, fordi tilgangen til arbejdsstyrken vil falde med 25% frem til 2005, og der vil opstå mangel på arbejdskraft med visse videregående uddannelser frem til år 2000.⁴

¹ Se kildefortegnelsen bagest i teksten.

² Der indgår således ikke folketingsdebatter forud for vedtagelser af love. Notatet inddrager heller ikke eksterne aktørers deltagelse i uddannelsesdebatten.

³ S. 21

⁴ s. 26

Der vil være øget behov for adgang til det ordinære uddannelsessystem med merit og til at opnå tilsvarende kompetencer gennem særligt tilrettelagte uddannelsesforløb for voksne.⁵

Rapporten angiver et antal hovedprincipper for fremtidig voksenuddannelsespolitik, blandt hvilke kan nævnes:⁶

- Øget efterspørgselsstyring og differentierede kursusafgifter
- Gennemskuelige adgangsbetingelser
- Tilskyndelse til uddannelsesplanlægning i virksomheder.

10-punkts plan om tilbagevendende uddannelse, UVM 1995

Undervisningsministeriets handleplan udsprang af Sorø-mødet 1995 "Livslang uddannelse – tilbagevendende uddannelse for alle".⁷

I modsætning til finansministeriets rapport fra 1994 er Ole Vigs forord ikke problemorienteret, men positivt og optimistisk. Danmark har særlige forudsætninger, hedder det, de mange uddannelsesinstitutioner, engagerede og kvalificerede lærere og en folkeoplysningstradition, der betoner glæden ved at lære livet igennem.

Samfundsudviklingen stiller krav til den enkelte, både på arbejdsmarkedet og i fritidslivet. Vi skal satse på øget demokratisering og økologisk bæredygtig udvikling. Først og fremmest gælder det dog det enkelte menneskes selvværd og livskvalitet.

Her fremhæves de to punkter, som har relevans for denne undersøgelse:

- Punkt 4: *"Nye kompetencegivende uddannelser skal kunne skræddersyes til den enkeltes behov og interesser".*
- Punkt 5: *"Der skal skabes større sammenhæng og gennemsigtighed via et udbygget meritssystem og friere adgang på eget ansvar."*

Der skal være fleksible tilbud, man skal kunne stige af og på. Det kræver modulisering og niveauspecifikation, så den enkelte kan plukke og sammenstille relevante uddannelseselementer til et skræddersyet forløb.⁸

Der skal skabes rammer og muligheder for, at denne fleksibilitet kan realiseres bl.a. ved at, *"Det tværgående samarbejde mellem de erhvervsrettede, de almene og de folkeoplysende uddannelsesinstitutioner udbygges ved, at hver bidrager med det, der netop er deres styrke."* (Pkt. 7 i planen)

Denne handleplan må længe have været opfattet som Undervisningsministeriets (UVM's) bud på livslang læring. I 2000 udgav Eurydice en status på livslang læring baseret på medlemslandenes egne indberetninger.⁹ Heri har DK fem sider. De tre bruges til en ret detaljeret gennemgang af 10 punktsprogrammet. Det er bemærkelsesværdigt, fordi formuleringen af VEU-reformen havde været undervejs siden 1996, men altså ikke indgik i Danmarks præsentation af sig selv.

⁵ Denne konstatering kan opfattes som første skridt til VEU-reformen.

⁶ s.44

⁷ Først fra 1997 vinder udtrykket "livslang læring" indpas i danske tekster.

⁸ Disse intentioner er blevet realiseret med Erhvervsuddannelsesreformen 2000 og med de fleksible Diplom- og Masterstudier.

⁹ *Lifelong Learning: the contribution of education systems in the member states of the European Union. Eurydice survey 2000.*

I 1995 udsender Undervisningsministeriet også en anden publikation, som har til formål at synliggøre den samlede voksenuddannelsespolitik: *Voksenuddannelse – hvad sker der i Undervisningsministeriet?*

Regeringens målsætning på voksenuddannelsesområdet er en betydelig aktivitetsudvidelse frem mod år 2000.

I løbet af 90'erne skal området udbygges med 50.000 uddannelsespladser. Allerede i 1995 med 9000 pladser, heraf de 2000 på Almen Voksen Uddannelse (AVU) og 3000 på daghøjskolerne. Der er altså tale om en høj prioritering af de almene og de folkeoplysende uddannelses tilbud.

Udbuddet skal være efterspørgselsstyret, hedder det; der skal være ligestilling af den erhvervsrettede, almene og folkeoplysende virksomhed, og gennem fleksibilitet skal individuelle behov kunne imødekommes. Der skal en særlig indsats til over for de kortuddannede.¹⁰

Der efterspørges brede og bløde kvalifikationer og uddannelser, der understøtter den personlige udvikling.

Mange uddannelser under åben uddannelse giver ikke tilstrækkeligt merit, hedder det. Det skal være muligt at stykke en uddannelse sammen af moduler. Et afsnit handler om de nye merituddannelser (også kaldet opskoling) på Social og Sundheds Uddannelserne (SOSU), Pædagogisk Grund Uddannelse (PGU) og den særligt tilrettelagte pædagoguddannelse. De ufaglærte på området *”bør kunne få godskrevet de reelle kvalifikationer, de har erhvervet gennem deres arbejdsmæssige erfaring.”*¹¹

Af publikationens ca. 100 sider handler kun de otte om virksomheder og deres interesse i voksenuddannelse. Heraf anvendes 4½ til beskrivelse af to konkrete Voksen Uddannelses Støtte (VUS) projekter.

Med udgivelsen *Udvikling af personlige kvalifikationer i uddannelsessystemet* sætter UVM fokus på de nye krav, der stilles til den enkelte på arbejdsmarkedet. I rapportens¹² generelle del gives der nogle bud på, hvad der forstås som personlige kvalifikationer, nemlig *”evne til problemløsning, samarbejds- og kommunikationsevne, ledelseskompentence samt ikke mindst de mere holdningsprægede personlige kvalifikationer som selvstændighed, ansvarlighed, initiativ, fleksibilitet og kreativitet”*¹³ Disse kvalifikationer er karakteriseret ved at udgøre en balance mellem følelsesmæssige og erkendelsesmæssige elementer. Der er tale om forskellige typer af personlige kvalifikationer, og der skelnes her mellem tre rum for udviklingen af de personlige kvalifikationer. Deltagelse i uddannelse og evt. erhvervslivet udgør et rum. Det almindelige samfundsliv (familie, organisationer, foreninger m.v.) et andet. Det tredje erfaringsrum udgøres af det personlige område, hvor kvalificerings- og erfaringsprocesser fra de to omverdensrum bearbejdes og inkorporeres på en personlig måde.

Hvilke vilkår og hvilken sammenhæng udviklingen af personlige kvalifikationer har med læring, undervisnings- og arbejdsformer, diskuteres både generelt og specifikt. Følgende fem forhold vurderes som centrale i forbindelse med tilrettelæggelse og kvalificering af undervisning, der sigter mod at udvikle personlige kvalifikationer:

- Undervisnings- og arbejdsformer

¹⁰ s. 7

¹¹ s.69

¹² *Udarbejdet af SEL for UVM, 1996*

¹³ s. 9

- Lærer-elevforholdet
- Differentiering
- Evaluering
- Det sociale miljø.

Samtlige skoleformer og uddannelsestrin gennemgås systematisk og eksemplificeres med henblik på disse forhold. For voksenuddannelserne påpeges det at undervisnings- og læringsmiljøerne skal udvikle sig i en mere stimulerende og motiverende retning. *”Uddannelsestilbuddene skal være mangfoldige for at imødekomme de forskellige voksne, hvilket nødvendiggør et samarbejde mellem de erhvervsrettede uddannelser og de folkeoplysende og almentdannede voksenuddannelser”*.¹⁴ I de folkeoplysende eksempler lægges der vægt på ’aktivitet’ frem for ’undervisning’, og vejledning ses som et væsentligt element i den personlige udvikling, der er målet for et daghøjskoleforløb. Eksemplerne fra de erhvervsrettede voksenuddannelser peger på, at det drejer sig om at sikre, at det almene fagområde understøtter og perspektiverer de jobspecifikke fagområder og derved bidrager til udviklingen af personlige kvalifikationer. Tværsektoriel¹⁵ og tematiseret undervisning skal fremme en sådan integration af de forskellige typer kvalifikationer.

Debatoplæg om et nyt parallelt kompetencesystem for voksenuddannelse, UVM oktober 1996

Her præsenteres for første gang ideen om at opbygge et særligt uddannelses-system for voksne bestående af GVU, VVU, Diplom og Master.¹⁶

I indledningen citeres der fra Jacques Delors’ UNESCO rapport *”...udbrede tanken om livslang læring. Ikke blot må den tilpasse sig ændringer i arbejdets karakter, den må også bidrage til en fortsat proces med at forme hele mennesker – deres viden og begavelse såvel som deres kritiske evne og evne til at handle.”*

Begrundelserne fra 10 punkt’s programmet går igen:

”Uddannelse bliver en stadig vigtigere forudsætning for, at vi kan realisere vigtige samfundsmål om øget demokratisering og økologisk bæredygtig udvikling...

Der lægges vægt på, at det nye kompetencesystem både tydeliggør voksnes faglige kunnen og de personlige kvalifikationer, som er en meget efterspurgt vare på jobmarkedet.”

Begrebet kompetence anvendes fortsat i betydningen bemyndigelse til/adgang til.

Den 16.-17.januar 1996 har OECD-landenes undervisningsministre været til møde i Paris under overskriften **Livslang læring for alle**. Undervisningsministeriet udgiver i den anledning en del af baggrundsrapporten i et hefte. Bortset fra en indledning på halvanden side er der ingen kommentarer fra ministeriet. Et afsnit af indledningen er værd at hæfte sig ved:

”Livslang læring skal ikke alene ses som nødvendig for den økonomiske sam-

¹⁴ s. 98-99.

¹⁵ I denne periode arbejder man på at støtte det såkaldte 4-skolesamarbejde lokalt mellem VUC, AMU og erhvervsskoler.

¹⁶ FVU blev senere tilføjet.

fundsudvikling. Livslang uddannelse skal også indeholde almene elementer – hvilket under mødet blev understreget af blandt andre Ole Vig Jensen. Ikke for at forklejne vigtigheden af gennem målrettede uddannelsesaktiviteter at tilgodese erhvervslivets krav, men for at pointere livslang uddannelses betydning for det enkelte menneske, for den sociale samhørighed og for fastholdelse og udvikling af demokratiet i medlemslandene.”

Det kunne tyde på, at det er ministeren magtpåliggende at fastholde den humanistiske, demokratiske tænkning over for en udvikling, der truer den.

Mødet munder ud i en fælles udtalelse, fra hvilken følgende kan fremhæves: *“Der skal sigtes på ...at forbedre mekanismerne til vurdering og anerkendelse af de enkeltes færdigheder og kompetencer – hvad enten disse er erhvervet gennem formel eller uformel uddannelse.*

...Færdigheder og kompetencer opnået uden for det formelle system bliver ofte ikke anerkendt, og de bliver undervurderet.”

Det er så vidt vides første gang, begrebet kompetence anvendes i Danmark i en ministeriel udgivelse i betydningen individuel evne.

National kompetenceudvikling

I 1997 og 1998 udgav Undervisningsministeriet en rapport med tilhørende handlingsprogram, som eksplicit handler om kompetenceudvikling.¹⁷

Ifølge Ole Vig Jensens forord er rapporten et resultat af rundbordssamtaler med personligt inviterede virksomhedsledere og repræsentanter for uddannelser. Desuden indgår 15 interviews med Human Ressource Development (HRD) personer i virksomheder om fremtidige kvalifikationsbehov. Derudover er statistiske oplysninger og resultater fra tidligere undersøgelser inddraget. Et af de fem initiativer hedder *“Personlige kvalifikationer skal udvikles”*:

“Der skal lægges vægt på det, OECD kalder de tre C'er (Cross-Curricula Competencies), der blandt andet omfatter metodiske, analytiske og problemløsende evner.... Fremme forståelsen for større grad af forandringsberedskab og fleksibilitet hos den enkelte.”¹⁸

Man bemærker, hvordan OECD begrebet *“Competencies”* i den danske overskrift bliver til personlige kvalifikationer.

Der opereres med tre typer af kvalifikationer¹⁹:

- Almene kvalifikationer – det svarer meget godt til, hvad man kan lære på de almene uddannelser
- De specifikke faglige – procesafhængige kvalifikationer af relevans for bestemte brancher og fag.
- De personlige kvalifikationer – procesafhængige, bl.a. kommunikations-evner, omstillingsevne, helhedsorientering/tværfaglighed, samarbejdsevner, initiativ, evnen til at lære, kritisk vurderingsevne etc.

Begrebet kompetence anvendes her om virksomhedens samlede kompetence: *“Den virksomhed, der har den bedste kompetence forstået som viden og evne til at bruge og videreudvikle viden, har god mulighed for at overleve i konkurrencen... det opfattes som en væsentlig kompetence at kunne modellere virksomhedsorganisationen, så medarbejderne er indstillet på, at de kan blive bedt om at påtage sig nye opgaver.”²⁰*

¹⁷ National kompetenceudvikling. Erhvervsudvikling gennem kvalifikationsudvikling. UVM 1997 og Uddannelses og erhvervsliv. Handlingsprogram for national kompetenceudvikling. UVM 1998.

¹⁸ S.10.

¹⁹ s 52ff

²⁰ s.93

Der er ingen omtale af merit eller anden godkendelse af realkompetence i rapporten.

Tre nye tendenser viser sig i denne udgivelse:

1. OECD er for alvor kommet på banen i dansk uddannelsespolitisk tænkning. Der henvises flere gange til organisationen.
2. Det internationale konkurrencemotiv dukker op: *“Om 5-10 år skal det danske uddannelsessystem befinde sig blandt de 10 bedste på verdensplan – målt både i forhold til OECD’s analyser og særlige nationale målsætninger”*.
3. Voksenuddannelse skal samarbejde med erhvervslivet.

Rapporten blev i 1998 fulgt op af et handlingsprogram: **Vi må satse på viden, kvalifikationer og kompetencer.**²¹

Her fremlægges tre indsatsområder med ni mål med tilhørende 100 initiativer, som skal være realiseret senest i år 2002.

I denne rapport optræder kompetencer som sideordnet viden og kvalifikationer, men der er ingen begrebsafklaring.

Handlingsprogrammet opstiller tre indsatsområder for fremtidens uddannelser²²:

1. Krav om bedre og bredere kvalifikationer. Der skal stimuleres til selvstændighed og iværksætterlyst. Alle uddannelser skal være internationalt orienterede. Vægt på IT.
2. Krav om opdateret viden. Livslang læring. Der henvises til 10-punktsprogrammet om tilbagevendende uddannelse. Det formuleres eksplicit, at *“Der skal etableres et sammenhængende meritssystem i de videregående uddannelser, så studerende kan tilrettelægge et fleksibelt uddannelsesforløb. Et nyt videreuddannelsessystem for voksne skal give mulighed for at sammensætte kompetencer, der svarer til de personlige og erhvervmæssige behov”*.²³
3. Krav om samarbejde med erhvervslivet. Det er den nye søjle i fremtidens uddannelsespolitik.²⁴

Dette samarbejde vil være et *vigtigt konkurrenceparameter for DK i det globale kapløb*.

Der er sket et skifte fra 1997 til 1998 i anvendelsen af begrebet kompetence. Mens det i 1997 rapporten blev anvendt på nationalt niveau og på virksomhedsniveau, anvendes det nu også om enkeltpersoner.

Man skulle synes, at dette handlingsprogram ville erstatte 10-punktsprogrammet i både national og international kommunikation om den officielle danske uddannelsespolitik, men det er ikke tilfældet.

Kvalitet i uddannelsessystemet fra 1998 er en tværministeriel redegørelse med deltagelse af syv ministerier. Den anskuer uddannelsessystemet i hele sin bredde og længde med afsæt i et samfundsøkonomisk perspektiv. I indledningen erkendes det, at det er en snæver synsvinkel at anlægge, og at uddan-

²¹ s.6

²² s.12

²³ s.20

²⁴ Kursiveringen er tekstens.

nelse også skal styrke den enkeltes evne til at forholde sig kritisk og nuanceret til det omgivende samfund, og at uddannelse skal styrke demokratiet. Men, hedder det så, uddannelse er også en langsigtet samfundsinvestering, som har betydning for den samlede beskæftigelse, produktivitet og velstand. Arbejdstyrken skal være klar til møde fremtidens udfordringer. Udvalgets formål er *at kortlægge problemfelter og identificere mulige indsatsområder, herunder mulighederne for at styrke kvaliteten og øge antallet af personer med kompetencegivende uddannelser.*²⁵

Denne kortlægning sker gennem komparative studier.

Kort fortalt er resultatet, at det danske undervisningssystem er for dyrt og medfører for lavt et udbytte m.h.t. viden og færdigheder i forhold til de lande, der sammenlignes med. Der er et relativt stort frafald, og unge bliver sent færdige med deres erhvervsuddannelse.

Den eneste anbefaling, som har relevans for dette emne, er, at der skal være bedre muligheder for at overføre merit ved studieskift på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser.²⁶

Også denne redegørelse opererer med tredelingen almene, faglig og personlige kvalifikationer, men derimod ikke med begrebet kompetence.

Den udgivelse, som fik flest direkte konsekvenser for voksenuddannelserne, er den såkaldte *VEU-rapport* fra 1999, som danner grundlag for den endelige VEU-reform.²⁷

Rapporten var et resultat af et udvalgsarbejde mellem de tre ministerier.

Af kommissoriet fremgår det at *"Der er brug for en betydelig forenkling, og højere grad af samordning og målretning, så effekten af ressourceindsatsen kan forøges."*²⁸

Og rapporten kan konstatere: *"Der kan imidlertid stilles spørgsmålstejn ved, om udbyttet af indsatsen i tilstrækkeligt omfang bidrager til at realisere de samfundsmæssige målsætninger og står mål med de anvendte ressourcer."*²⁹

Fokus er hermed - som i *Kvalitet i Uddannelsessystemet* - eksplicit økonomisk: Hvilken sammenhæng er der mellem input og output?

Afgrænsningen er offentlig voksen- og efteruddannelse, dvs. *"formelle eksterne uddannelsesforløb, som er finansieret, styret og tilrettelagt af en offentlig udbyder og finder sted uden for arbejdspladsen."*

Følgende er ikke omfattet af dette strukturforslag: sprogskoler, folkeoplysning, specialundervisning for voksne.

Hermed svarer afgrænsningen til Finansministeriets udvalgsrapport fra 1994.

Som begrundelser for at oprette et nyt system nævnes:

- På grund af den demografiske udvikling er der en stigende mangel på faglært arbejdskraft. Derfor bliver det vigtigt at opkvalificere de kortuddannede.

25 s.10

26 s.35

27 *Mål og midler i Offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse.*

Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet, august 1999.

28 s.9

29 s.18

- Der er behov for både faglige, almene og personlige kvalifikationer. Almene kvalifikationer skal opnås i dansk, matematik, fremmedsprog og IT. Faglige færdigheder omfatter tilegnelsen af et fag. Personlige kvalifikationer svarer til kompetencer.³⁰
- Systemet skal bidrage til individuel udvikling og øget livskvalitet.

Styringen rummer fem instrumenter³¹:

1. Tilskud og indholdsmæssige krav i uddannelserne
2. Godtgørelse ved uddannelse i arbejdstiden
3. Styring af institutionerne, herunder udbudsstyring
4. Merit og kompetencer
5. Kvalitetssikring.

I forbindelse med pkt. 4 merit og kompetencer³² skelnes der mellem tre former for kompetence:

1. Formel erhvervskompetence (ret til optagelse i en a-kasse)
2. Anden formel kompetence, studiekompetence eller meritgivende til erhvervsuddannelser (vise AMU-kurser)
3. Anerkendte kompetencer. AMU-kurser, som ikke afsluttes med prøve.

Det er et problem, hedder det, *”at indsatsen for de kortuddannede i høj grad ikke er formelt kompetencegivende.”*³³

”Erfaringen viser, at graden af kompetence, og herunder især formel erhvervskompetence, har stor betydning for virkningen på den enkeltes efterfølgende beskæftigelsesmuligheder og for mobiliteten på arbejdsmarkedet. ...uddannelser, der primært sigter på personlige kompetencer, giver ikke nogen formel kompetence.”

I VEU-rapporten ekspliciteres det således, at man ønsker at fremme kompetencetilskrivning, som kan ”veksles ind” (har bytteværdi) i forhold til formel uddannelse.

Der oplistes i alt 25 såkaldte sigtelinjer for ændringer i den fremtidige tilrettelæggelse af offentlig voksen- og efteruddannelsesindsats.³⁴ Med henblik på udredning af ’realkompetence’ skal enkelte områder fremhæves her.

- Nr. 14 Tilskyndelse til mere uddannelse i fritiden.³⁵

- Nr. 25 Forbedret samspil mellem uformel læring på arbejdspladsen og formel læring på institutionerne. Det er det eneste sted, hvor andet end formel læring omtales.

Under overskriften ”Kompetencer og merit” anbefales:

- *Større grad af målretning af den offentlige finansiering mod kompetencegivende forløb.*
- *Bedre og mere systematisk fastlæggelse af merit på AMU i forhold til erhvervsuddannelserne, herunder også delkompetencer.*

³⁰ s. 79

³¹ s.24

³² s.24

³³ s.47

³⁴ s.51

³⁵ Hermed tænkes ikke på fritidslivet som læringsarena, men på fri tid til formel uddannelse på eget initiativ og bekostning.

- *Individuelt tilrettelagte videreuddannelser kan være vanskelige at sikre en generel anerkendelse på arbejdsmarkedet, idet den reelle kompetence vil være vanskelig at genkende. Især vil det være problematisk at give mulighed for elementer, der ikke afsluttes med bedømmelse.*³⁶

Der er ingen omtale af "realkompetence", endsige måling heraf.

Kapitel 8 i rapporten hedder "*Kompetencer og kvalifikationer i voksen- og efteruddannelserne*". Som tidligere anvendes begrebet kompetence kun i betydningen bemyndigelse/beføjelse/ret til.

Kapitlet viser med en lagkagegraf³⁷, at over halvdelen af offentlig støtte går til ikke-kompetencegivende forløb og kun 2% til formel erhvervskompetence. Hovedparten af alle typer uddannelser giver almene og personlige kvalifikationer, men de færreste faglige.

VEU-rapporten har som sigte at fremme de formelt kompetencegivende uddannelser og de faglige kvalifikationer og at nedprioritere personlighedsudviklende forløb, som blandt andet foregår på højskoler og daghøjskoler.

Der måles på samfundsøkonomi og arbejdsmarkedets behov.

Det er bemærkelsesværdigt, at realkompetence ikke nævnes. Det ville være det samme som at anerkende læring i non-formelle og informelle læringsmiljøer.

Med *Videreuddannelsessystemet for voksne*, som blev vedtaget i 2000 og trådte i kraft 1. januar 2001, oprettes så dette uddannelsessystem, som er parallelt med uddannelsesmulighederne for de unge. Det består af Grundlæggende Voksenuddannelse (GVU), som svarer til ungdomserhvervsuddannelserne. Videregående Voksen Uddannelse (VVU), som svarer til en kort, videregående uddannelse (KVU).³⁸ Diplom, som svarer til en universitets bachelor og en mellem-lang videregående uddannelse (MVU).³⁹ Og endelig Master, som niveau-mæssigt svarer til en kandidateksamen.

Studietiden på hvert niveau er væsentligt kortere end ved den tilsvarende ungdomsuddannelse.

Forud for optagelse på GVU gennemgår ansøgeren en individuel kompetenceafklaring. Den resulterer i en plan for et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb, som er kortere end den ordinære uddannelse.⁴⁰

Til optagelse på de øvrige uddannelser kræves det foregående uddannelsesniveau plus to års relevant erhvervs erfaring. Det vil sige, at arbejdspladsen a priori godkendes som læringsmiljø.

Redegørelse om merit og fleksibilitet i de videregående uddannelser⁴¹ vedrører alene de videregående uddannelser, men tænkningen bag er den samme som for tilbud til de kortuddannede.⁴²

Redegørelsen ønsker at fremme, at der kan være mange veje til et mål. Princippet om ikke ens, men ligeværdige uddannelser hyldes for at eliminere blindgyder.⁴³

³⁶ S. 78

³⁷ S.217

³⁸ Senere kaldt Akademineiveauet.

³⁹ En professionsbachelor

⁴⁰ Nærmere herom i redegørelsen for IKA og IKV.

⁴¹ UVM 1999.

⁴² Der henvises til "Kvalitet i uddannelsessystemet" fra 1998.

⁴³ s.3

Begreberne afklares således: Flexibilitet betegner de strukturer, som giver flere kombinationsmuligheder, nationalt og internationalt.

Merit er den enkeltes muligheder for at afvige fra den på forhånd tilrettelagte uddannelsesvej. Hensigten er undgå dobbeltuddannelse.

Redegørelsen finder det tankevækkende, at der oftere er eksempler på merit i praksis end i uddannelser. F.eks. at humanister kan varetage mange jobfunktioner uden for deres fagområde.⁴⁴ Det påpeges, at uddannelsesinstitutionerne er mere skeptiske og tilbageholdende med at anerkende, at man kan skifte spor⁴⁵.

Redegørelsen anbefaler, at der skal mere fokus på afrundede forløb med angivelse af, hvilke faglige og personlige kompetencer der bør opnås som slutniveau.⁴⁶

Her kan man notere sig, at begrebet kompetencer anvendes i OECD/EU betydning: individuelle personlige evner og kvalifikationer.

LIVA-notaterne kaldes et diskussionsoplæg, som ikke fik større betydning.⁴⁷

Bogstaverne betegner fire "læringslandskaber". L står for livet i fritiden og det, der kan læres der. I for læring i Institutionerne, V for virtuelle læringsmuligheder og A for læring på arbejdspladsen.

Oplægget tager afsæt i EU's resolution fra Lissabon i marts 2000, som introducerer begrebet Lifewide Learning.⁴⁸

Notaterne er blevet til på initiativ af det daværende område for Voksenuddannelse og Folkeoplysning i Undervisningsministeriet, som selv har stået for I'et, mens Udviklingscenter for Folkeoplysning og voksenundervisning har redegjort for L,V, og A. For hvert område er udarbejdet et notat, som samler eksisterende viden om "læringslandskabet".

L-delen af notatet konstaterer, at det kniber med at få koblet kompetencerne fra fritidslivet med uddannelse til trods for, at virksomhederne i høj grad vægter de kompetencer, medarbejderne har tilegnet sig via aktiviteter i fritiden. Notatet har øjensynligt ikke givet anledning til diskussion. Ingen af de følgende udgivelser henviser til det.

I april 2001 afleverer arbejds- og undervisningsministeren en redegørelse til Folketinget. *Redegørelse til Folketinget om voksen- og efteruddannelsesindsatsen*. Det er en statusrapport på VEU-reformen, og derudover orienteres om en række initiativer, som umiddelbart vil kunne sættes i værk, da de ikke kræver lovændringer,

Redegørelsen opstiller et antal succeskriterier på samfundsniveau og på individniveau, som der vil blive målt på.

Af relevans for denne undersøgelse kan nævnes "*Vurderinger af... om der sker en godskrivning af voksnes erhvervs erfaring og tidligere deltagelse i efteruddannelse som led i en grunduddannelse for voksne.*" Desuden en vurdering af "*om uddannelse giver de kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet.*" Her relateres læring således til arbejdsmarkedet.

44 s.6

45 Det er det eneste sted i kilderne, hvor det nævnes, at godkendelse af realkompetence kan opfattes som et problem for uddannelsesinstitutionerne.

46 Dette skifte fra undervisningens indhold til den lærendes kompetenceudvikling er tydeligt i erhvervsuddannelsesreformen og senest i de to rapporter om henholdsvis fremtidens matematikfag og fremtidens danskfag.

47 LIVA- notaterne, UVM 2000.

48 Oplysning fra præsentationen af projektet på Udviklingscentrets hjemmeside .

I afslutningen hedder det, at *“det overordnede mål med reformen er at give alle voksne mulighed for fortsat at lære og udvikle kompetencer med udgangspunkt i den arbejds- og livserfaring, de allerede har. Samtidig sikrer rammerne fleksibilitet for den enkelte og bedre udnyttelse af allerede erhvervede kompetencer, uanset om de er erhvervet gennem formel uddannelse eller gennem arbejds erfaringer.”*

Af redegørelsen fremgår det, at der i overensstemmelse med Finanslovaftalen for 2000 vil blive iværksat en egentlig undersøgelse af, hvordan man kan foretage målinger af effekten af voksen- og efteruddannelsesindsatsen.⁴⁹

I juni 2001 sender Undervisningsministeren, Arbejdsministeren og Socialministeren *Det danske høringssvar om EU-Kommissionens memorandum om livslang læring.*

Det europæiske udspil har - sammenlignet med VEU-rapportens eksplicit økonomiske fokus - et bredere sigte. Det danske høringssvar skal således forholde sig til den dobbelte målsætning, der lægges ud med fra Bruxelles, og formuleringen lyder: *“Fra dansk side er beskæftigelsesegnetheden og fremme af aktivt medborgerskab to lige vigtige mål for den nationale prioritering og indsats i forhold til livslang læring .”*

Det understreges, at *“Uddannelsesdimensionen hviler på to ben. Den skal tilgodese såvel behovet for kvalifikationer og kompetencer knyttet til beskæftigelsesdimensionen som det almene dannelsesaspekt, der er knyttet til at opvokse og leve i et åbent, højtudviklet, vidensbaseret og demokratisk samfund. ”*

Den opdeling, der arbejdes med i EU's memorandum mellem formel, ikke-formel og uformel læring, vinder genklang i det danske høringssvar, ligesom begrebet livsbred læring umiddelbart vurderes til at afspejle danske traditioner og erfaringer.

Formålet med VEU-reformen er, hedder det, at målrette offentlig finansiering til de kortuddannede og til uddannelser, som giver formel kompetence til arbejdslivet.

Både regeringen og arbejdsmarkedets parter har fokus på, hvordan de forskellige læringsformer og mulighed for kompetenceudvikling kan supplere hinanden. Efterfølgende nævnes dog alene samspil mellem den arbejdspladsbaserede og institutionsbaserede læring.

De afsluttende fem pejlemærker lyder således:

1. Etablere kompetenceudvikling og læring til alle
2. Sikre rummelighed i uddannelsessystemet
3. Etablere sammenhæng, så ressourcetab undgås
4. Formidle demokrati, fællesskab og medborgerskab
5. Kontinuerlig kvalitetssikring og - udvikling .

⁴⁹ Denne undersøgelse blev imidlertid ikke iværksat på grund af regeringsskiftet. Konservativer og Venstre havde stemt imod VEU-reformen og følte sig derfor ikke forpligtet af denne finanslovs aftale.

Man kan notere sig, at pejlemærkerne nævner dannelsesaspektet, men derimod ikke den relation mellem arbejdslivet og uddannelse, som ellers har været en rød tråd i høringsvaret.

Danmark deltager i OECD's program DESECO – *Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations*.

Hertil har hvert deltagende land bidraget med en rapport.⁵⁰

Formålet er at give "*a firsthand impression of the initiatives and discussions relating to competence taking place in Denmark.*"

Indholdet må derfor opfattes som Ministeriets vurdering af, hvad der er relevant at inddrage. Det er bemærkelsesværdigt, at rapporten ikke kun omtaler regeringsinitiativer, men også initiativer udsprunget fra den private sektor. Rapporten konstaterer: "*there is a distinct lack of conceptual unity and consensus between the various bodies. A picture emerges of a number of parallel concepts, definitions and systems for assessment of competencies....the concrete definition will vary according to the scientific and political perspective.*"

Lande-rapporten til OECD er således disponeret:

1. Indledning
2. Kompetenceinitiativer i udvalgte områder
3. Kompetence og uddannelse
4. Kompetenceudvikling i erhvervslivet (handel og industri)
5. Større kompetenceinitiativer.

I afsnit 2 om kompetenceinitiativer i udvalgte områder opererer rapporten med fire arenaer, som diskuterer kompetence:

- A. Det statslige
- B. Det regionale
- C. Arbejdsmarkedets parter (professional organisations)
- D. Den private sfære.

A. Det statslige niveau

Ved overenskomstforhandlingerne i 1999 indgik Finansministeriet og Det centrale forhandlingsudvalg en aftale om systematisk kompetenceudvikling. Her defineres kompetenceudvikling således: "*the development of new knowledge, skills and/or attitudes in employees.*" De statsligt ansatte skal sikres ret til kompetenceudvikling.

Et andet resultat af overenskomstforhandlingerne i 1999 er SCKK – Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling.

To andre initiativer udspringer af dk21: Regeringens erhvervsstrategi fra februar 2000. Der er initiativerne *Det nationale kompetenceregnskab* og *Center for ledelse*.

Et omfattende projekt er LOK – Ledelse, organisation og kompetence, som blandt andet vil udvikle intellektuelle regnskaber. Det sker i et samarbejde mellem fire forskningsinstitutioner og Learning Lab Denmark (LLD).⁵¹

⁵⁰ DESECO-Projektet. Landerapport om Danmark, dateret juli 2001. 35 sider.

⁵¹ LLD er en forholdsvis autonom institution under Danmarks Pædagogiske Universitet.

B. Det regionale niveau.

Tre amter er i gang med regionale kompetenceregnskaber. Det er et pionérarbejde, siges det, som ikke kun består i teoretisk udvikling af mål og metoder til vurdering af kompetence, men også medtænker de praktiske implikationer. Regnskaberne kan være ledelsesredskaber for politikere med hensyn til planlægning af erhverv og uddannelse.

C. Organisationsniveau

Her nævnes DUA - Det Udviklende Arbejde, som LO har arbejdet med siden 1993.

D. Den private sfære.

Her nævnes Huset Mandag Morgen, som *"a dominant player in the Danish debate on competence."* Kompetencerådet krediteres for at have fremsat forslaget om et nationalt kompetenceregnskab.

Afsnit 3 om kompetence og uddannelse fylder 12 sider, en tredjedel af hele rapporten. Det viser Ministeriets prioritering.

Formålsformuleringerne for alle formelle uddannelser præsenteres. Det understreges, at formålet for alle typer af uddannelse er at styrke selvstændig refleksion i en demokratisk kontekst og personlig udvikling.⁵², og disse to mål fremhæves eksplicit.

VEU reformen og dens formål præsenteres.

Af uddannelsesforløb uden for det formelle uddannelsessystem nævnes folkehøjskoler og aftenskoler.⁵³ Desuden efteruddannelseskurser for forskellige professioner.

Afsnit 4 om kompetenceudvikling i handel og industri beskriver, at der her er tale om en bredspektret indsats: fra kurser til teamwork, fra enkeltinitiativer til kompetenceregnskaber og planer.

Virksomhedernes intellektuelle kapital kan opgøres på flere måder nævnes det: for eksempel antal medarbejderudviklingssamtaler, procedurer for kompetence og karriereplanlægning, udgifter til uddannelse i forhold til antallet af medarbejdere, midler til knowledge building, job rotation, promotion.

I afsnit 5 om større kompetenceinitiativer nævnes LO's nationale kompetenceregnskab, som er en del af DUA-projektet, ligesom Mandag Morgen's kompetenceråd og -regnskaber beskrives.

Det nationale kompetenceregnskab, som er regeringens initiativ, præsenteres også.

Det nationale kompetenceregnskab

Da Kompetencerådet under Huset Mandag Morgen præsenterede sin tredje rapport i 2000, overlod det samtidig regnskabet fra privat til statsligt regi. Undervisningsminister Margrethe Vestager forpligtede sig til at videreføre opgaven.

⁵² s.10

⁵³ Her er også efterskoler nævnt, men det må vist være en fejl.

Der er nedsat et interdepartementalt udvalg bestående af repræsentanter fra Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Formand for styregruppen er Roland Svarrer Østerlund, og projektleder er Peter Vogelius. Projektet forventes afsluttet i 2003.

Det Danske Nationale Kompetenceregnskab knytter an til DESECO-programmet.

Her defineres kompetence således:

- Evne til at møde krav af en høj grad af kompleksitet.
- Besiddelse af omfattende viden, færdigheder, strategier og rutiner såvel som egnede følelser og holdninger samt effektiv selvstyring af disse komponenter.
- Kompetence er mulig at lære.⁵⁴

På baggrund af tilbagemeldinger fra deltagerlandene har OECD identificeret følgende 10 nøglekompetencer:

Social kompetence

Literacy

Læringskompetence

Kommunikationskompetence

Selvledelseskompetence

Demokratisk kompetence

Miljø- og naturkompetence

Kulturel kompetence

Helbreds-, sports- og fysisk kompetence.

Værdikompetence.

Projektgruppen bag NKR har valgt at udelade værdikompetence i det danske arbejde. Dels fordi det er vanskeligt at måle, dels fordi flere af de elementer, der kunne indgå i denne kompetence, også indgår i andre kompetencer.

I stedet har gruppen valgt Kreativ kompetence, som ikke kun er af æstetisk, men også af problemløsende karakter.

Kulturel kompetence er udlagt som interkulturel kompetence.

Projektet har inviteret et antal danske forskere til nærmere at beskrive og karakterisere de enkelte kompetencer og at fremsætte forslag til, hvilke indikatorer, der kan måle kompetencernes tilstedeværelse.⁵⁵

Der vil blive skelnet mellem primære og sekundære indikatorer. Forskellen markerer en præciseringsgrad.⁵⁶

Nogle af disse indikatorer kan måles ved hjælp af eksisterende data, andre vil kræve nye undersøgelser.

Den nye regerings planer for uddannelsesområdet fremgår af *Regeringens handleplan Bedre uddannelser, juni 2002*.

⁵⁴ Hermed ser man bort fra, at kompetencer kan være udviklet af medfødte talenter.

⁵⁵ Nøglekompetencer – forskerbidrag til Det Nationale Kompetenceregnskab. UVM 2002.

⁵⁶ Det er et af de metodiske problemer i de regionale kompetenceregnskaber, at hver indikator tæller lige meget uanset relevansen.

Heri introduceres⁵⁷ emnet for denne udredning *Anerkendelse af realkompetence*.⁵⁸ Det hedder, at *“Der skal udvikles pålidelige og accepterede metoder til vurdering af den enkeltes reelle kompetencer. Der skal i højere grad lægges vægt på “det man kan” i stedet for “det man har” i form af eksamensbeviser – de faglige krav skal selvfølgelig fastholdes.”*

Selve handlingsplanen omfatter følgende punkter:⁵⁹

- Realkompetence er en del af strategien for livslang læring.
- VEU markerer anerkendelse af resultater af ikke-formel læring.

Der opstilles ønske om at udvide referencerammen for realkompetence: *“Problemstillingen har hidtil været anskuet ud fra uddannelsessystemets synsvinkel, men der er behov for, at den i højere grad anskues og løses ud fra borgerenes, virksomhedernes og branchernes behov.”*

Imidlertid vedrører næsten alle forslagene måling i forhold til uddannelsessystemet:

- Der skal videreudvikles metoder til individuel kompetencevurdering i forbindelse med grundlæggende voksenuddannelse (GVU). Et fælles koncept for kompetencevurdering, som vil kunne anvendes som erstatning for såvel Individuel Kompetencevurdering (IKV) og Individuel Kompetenceafklaring (IKA), der er regelfastlagte .
- Metoder til vurdering af relevant erhvervserfaring som adgang til de videregående niveauer i videreuddannelsessystemet for voksne.

På lidt længere sigt ønsker man at finde modeller og procedurer, der kan sikre:

- Generel adgang for ansøgere, som ikke opfylder de formelle kvalifikationer, til at få vurderet og anerkendt tilsvarende reelle kvalifikationer.
- Afkortning af uddannelsesforløb.⁶⁰
- Adgang til at indstille sig til prøver eller få udstedt eksamensbevis.⁶¹
- Definition og beskrivelse af delmængder af kendte kompetencer fra uddannelsessystemet.
- Etablering af dokumentationsordninger i arbejdslivet – i samspil med virksomhedernes uddannelsesplanlægning.

Det sidste punkt er det eneste, som ikke vedrører en sammenligning med uddannelsessystemet, men refererer til virksomhedernes behovsdefinition.

⁵⁷ I kortudgaven s. 10.

⁵⁸ Det er så vidt vides første gang, begrebet realkompetence optræder i en officiel dansk tekst.

⁵⁹ s. 63

⁶⁰ F.eks. således som det nu sker på erhvervsuddannelserne.

⁶¹ Således som det nu kan lade sig gøre med privatistordningerne på gymnasium/HF og sprogskolerne.

Analyse af udviklingen i ministerielle udgivelser om voksenundervisning fra 1994 til 2002.

Voksenuddannelsernes funktion

Der kan af de officielle tekster udledes to meget forskellige diskurser vedrørende voksenuddannelsernes funktion. Den ene vælger jeg at kalde den humanistiske diskurs, den anden den samfundsøkonomiske.

I den første er personlig udvikling det centrale formål. Livslang læring skal ikke være forbeholdt bestemte grupper, men skal være en ret for alle borgere. De prioriterede emner er demokrati, sundhedsfremme og miljøundervisning. I den anden diskurs er økonomi og effektivitet afgørende. Uddannelse og kompetenceudvikling har til formål at kvalificere den enkelte til arbejdsmarkedet og sikre virksomhedernes muligheder i den internationale konkurrence.

De to diskurser knytter historisk set an til forskellige overnationale organisationers mærkesager.

Den humanistiske diskurs knytter an til UNESCO's uddannelsessyn. Det er det klassiske humanistiske ideal om "the fulfilment of man".⁶²

Den økonomiske diskurs knytter an til OECD og EU.

Imidlertid har de overnationale organisationers positioner nærmet sig hinanden fra midten af 1990'erne og frem.⁶³ Det viste sig i de tre udgivelser, der kom næsten samtidig og satte den uddannelsespolitiske dagorden både i det internationale samarbejde og i de nationale udmøntninger.⁶⁴

Skematisk kan forskellen opstilles således:

Demokrati	Samfundsøkonomi
Social samhørighed	Nytteværdi
Økologisk bæredygtighed	Måltretning af den offentlige finansiering
Det hele menneske	Konkurrenceevne
Selvverd og livskvalitet	Arbejdsmarkedets behov
Personlig udvikling	Kompetenceudvikling
Glæden ved at lære	Opkvalificering af arbejdsstyrken
Uddannelse til alle borgere	Effektivitetsmåling
Almen dannelse	International kvalitetssammenligning

Samtidig er nogle begreber og værdier fælles i de to diskurser:

Individualisering, merit, særligt tilrettelagte uddannelsesforløb for voksne, gennemskuelighed, modulisering, fleksibilitet, fokus på de kortuddannede, anerkendelse af læring på arbejdspladsen og livslang læring.

Godkendelse af realkompetence kan betragtes som ønskværdigt både ud fra den humanistiske og den samfundsøkonomiske diskurs:

Godkendelse af realkompetence er en fordel for den enkelte. Det kan stimulere kortuddannede, men erhvervserfarne til videreuddannelse. Det kan være

⁶² Edgar Favre: *Learning to be*. Unesco 1972.

⁶³ John Field: *Lifelong Learning and the new educational order*. Trentham boks 2000.

⁶⁴ Unesco: *Learning: The Treasure Within*. 1995.

OECD: *Lifelong Learning for all*. 1996.

EU: *Undervisning og læring. På vej mod det kognitive samfund*. 1995.

en vej ind i arbejdslivet for flygtninge og indvandrere. Ideelt set ansættes og aflønnes man på grundlag af sin realkompetence.

Godkendelse af realkompetence er en samfundsøkonomisk fordel. Dermed kan man undergå dobbeltuddannelse og overlap, i den sidste ende kan det spare på udgifterne til formel uddannelse. Med de små ungdomsårgange er det endnu mere påkrævet at identificere og udvikle de ressourcer, der er i den voksne befolkning.

I betragtning af, at godkendelse af realkompetence således udmærket kunne rummes i en humanistisk og en samfundsøkonomisk diskurs, er det påfaldende, at fænomenet i praksis er længe om at slå igennem i Danmark.

En mulig forklaring herpå kunne være, at der i Danmark er tradition for at løse kompetenceudviklingsbehov gennem efteruddannelse på uddannelsesinstitutioner og ikke gennem f.eks. læring på arbejdspladsen.

De to diskurser er som nævnt til stede i den danske tænkning i hele perioden 1994 til 2002, men der er forskellig vægtning og forskellig gennemslagskraft i form af omsætning af ideerne i praksis.

Påstanden i denne analyse er, at de værdier, som kommer til udtryk i de ministerielle teksters diskurser, er forskellige afhængigt af:

- Hvornår teksten er affattet
- Hvem der er afsender
- Hvem der er adressat

Der er ikke nogen større forskel på forslagene i udvalgsrapporten fra 1994 og i VEU-rapporten fra 1999, men udvalgsrapporten fik ikke umiddelbare følger. Det rejser spørgsmålet: Hvordan kan man forklare, at den samfundsøkonomiske diskurs i løbet af en relativ kort årrække har fået gennemslagskraft i forhold til den humanistiske?

Nogle af teksterne rummer begge diskurser - i den følgende kronologiske oversigt (se næste side) er de placeret i den 'humanistiske søjle'.

<p>10-punkts plan. UVM 1995.</p> <p>Voksenuddannelse – hvad sker der i Undervisningsministeriet? UVM 1995.</p> <p>Udvikling af personlige kvalifikationer i uddannelsessystemet. UVM 1996.</p> <p>Debatoplæg om et nyt parallelt kompetencesystem for voksenuddannelse. UVM 1996.</p>	<p>Rapport fra udvalget om voksen- og efteruddannelse. Finansministeriet, 1994.</p> <p>OECD Livslang uddannelse for alle. UVM 1996.</p> <p>National kompetenceudvikling, UVM 1997 og Handleplan UVM, 1998</p> <p>Kvalitet i uddannelsessystemet. Undervisnings-, Arbejds-, Forsknings-, Økonomi-, Erhvervs- Stats- og Finansministeriet, 1998.</p> <p>VEU-rapporten. Finans-, Undervisnings- og Økonomiministeriet, 1999.</p>
<p>Lifelong Learning. Eurydice 2000. LIVA-notaterne. UVM 2000.</p>	
<p>Høringssvar vedr. EU kommissionens Memorandum om livslang læring. 2001</p> <p>DESECO. Landerapport om Danmark. 2001</p>	<p>Redegørelse om voksen- og efteruddannelsesindsatsen. Arbejds- og Undervisningsministeriet, 2001.</p>
	<p>Bedre uddannelser. Regeringen 2002.</p>

Som det fremgår af oversigten, synes vægtningen af de to diskurser at ændre sig i den samfundsøkonomiske favør omkring 1996. Det er, mens Ole Vig Jensen er undervisningsminister. Ændringen indvarsles med rapporten fra mødet med OECD-landenes undervisningsministre og knæsesættes med National Kompetenceudvikling i 1997.

Under Margrethe Vestagers ministerperiode fortsætter denne linje. Dermed være også sagt, at regeringsskiftet fra en social-demokratisk/radikal regering til en borgerlig i 2001 ikke markant har ændret diskursen vedrørende voksenuddannelsernes funktion. Altså, at der i dag er partipolitisk konsensus om voksenuddannelsespolitikken.

Der synes endvidere at være forskel på, om teksten henvender sig til en dansk målgruppe eller til en overnational organisation. Mens den nationale uddannelsespolitiske strategi i stigende grad bliver præget af samfundsøkonomiske prioriteringer, fastholdes de humanistiske idealer i kommunikationen til OECD og EU.

Helt frem til 2000 er 10-punktsprogrammet den officielle danske voksenuddannelsespolitik udadtil.

Ligesom der er forskel på indholdet afhængig af, hvem der er adressat, er der også forskel afhængig af, hvem der er afsender.

De tekster, der i udpræget grad rummer den humanistiske diskurs, er udsendt af Undervisningsministeriet, som eneudgiver.

Når derimod andre ministerier og/eller arbejdsmarkedets parter er involveret, er der anlagt et samfundsøkonomisk sigte.

Men også Undervisningsministeriet har forandret sig i perioden.

Tim Knudsen kalder det en udvikling fra et klientministerium til New Public Management.⁶⁵ Ifølge ham er det karakteristiske for et klientministerium, at der er tætte kontakter mellem ministeriets embedsmænd og de institutioner og organisationer, der agerer på området. Der er løbende dialog og en forhandlingskultur præget af forståelse og gensidig tillid. Ministeren kommer selv fra interessentkredsen.

TK konstaterer, at Finansministeriet har fået større indflydelse. Det hænger sammen med ændringen fra regelstyring til rammestyring. Hvor Finansministeriet tidligere var bagstopper, er rammebudgetterne i dag styringsinstrumenter. Finansministeriet er blevet proaktivt. Mange af de nuværende embedsmænd i Undervisningsministeriet er "uddannet" i Finansministeriet.

Endelig konstaterer TK, at den private sektors managementtænkning har vundet indpas i centraladministrationen. Det betyder omkostningseffektivitet, produktivitet og beslutsomt lederskab.

I 1998 blev UVM omstruktureret og opdelt i en Institutionsstyrelse og en Uddannelsesstyrelse. Den første, mest indflydelsesrige, er - i en spidsformulering - bemandet med DJØF'er, den anden med fagfolk.

Kompetencebegrebet

Der er mindst tre forskellige definitioner af begrebet kompetence i spil i teksterne.

I nogle tilfælde er de alle brugt i samme tekst, så det alene af konteksten fremgår, i hvilket betydning ordet anvendes.

- Kompetence er en bemyndigelse, en rettighed, som den enkelte erhverver gennem formel uddannelse. Udtrykket kompetencegivende uddannelse betyder, at et uddannelsesforløb giver ret til videreuddannelse eller til ansættelse i et bestemt job. Således bruges begrebet i hovedparten af teksterne.
- Kompetence udtrykker nationens, regionens eller organisationens samlede potentiale. Således bruges begrebet i de nationale og regionale kompetenceregnskaber og i National Kompetenceudvikling fra 1997.
- Kompetence er den enkeltes evne til at træffe beslutninger og handle. Det er et overbegreb til kvalifikationer. Således anvendes det af OECD: *Evnen til at møde krav af en høj grad af kompleksitet*.⁶⁶ Og af EU: *The capacity to use effectively skills, knowledge, and experiences*.⁶⁷

⁶⁵ Tim Knudsen: *Undervisningsministeriet – fra klientministerium til New Public Management*. I: Jørgen Glerup (red): *Voksenuddannelse under forandring*. Gads Forlag, 2001.

⁶⁶ Her citeret fra *Det nationale Kompetenceregnskab*.

⁶⁷ *Memorandum om livslang læring*.

Begrebet anvendes i den tredje betydning første gang i rapporten fra OECD-mødet i januar 1996. Men først fra 1998 bruges det i de officielle danske udgivelser. I de fleste tekster anvendes om nogenlunde samme indhold udtrykket "personlige kvalifikationer".

Livslang og livsbred læring

Livslang læring er ikke et dansk begreb. Det er introduceret af de overnationale organisationer Unesco, EU og OECD.

10-punktsprogrammet fra 1995 vælger i stedet begrebet "tilbagevendende uddannelse/recurrent education", som indikerer, at læring foregår på uddannelsesinstitutioner, i formelle eller nonformelle læringsmiljøer.

Kompetence kan ifølge OECD og EU udvikles i formelle, nonformelle og informelle læringsmiljøer. Det er det, der menes med lifewide learning.

LIVA-notaterne fra 2000 er det mest gennemarbejdede danske bidrag til diskussionen om livslang og livsbred læring. De analyserer læring i institutioner, fritidsliv, arbejdsliv og over nettet. Imidlertid synes notaterne ikke at have fået synderlig indflydelse på den politiske dagsorden.

Dansk uddannelsespolitik i dag opererer alene med arbejdspladsen som informelt læringsmiljø.

Man kan notere sig, at regeringens handlingsplan *Bedre Uddannelser*⁶⁸ er opmærksom på andre læringsarenaer: "Vi skal bevæge os væk fra, at kompetencer kun opbygges inden for uddannelsessystemet. De udvikles i allerhøjeste grad også på arbejdspladsen, gennem deltagelse i folkeoplysning, frivilligt arbejde i foreninger mv."

Ikke desto mindre er hverken folkeoplysning eller foreningsarbejde nævnt i de konkrete planer for godkendelse af realkompetence.⁶⁹

Den lave prioritering af folkeoplysningen i handlingsplanen er så meget desto mere påfaldende, fordi de officielle tekster udadtil netop fremhæver folkeoplysningens betydning. I høringsvaret til EU vedrørende memorandum nævnes det, at aftenskolerne er den største udbyder af voksenundervisning, og at de frie kostskoler har udviklet kvaliteter, der er et vigtigt bidrag til grundlaget for udvikling af strategier for livslang læring også i europæiske sammenhæng.

Godkendelse og måling af voksnes reelle kompetencer

Allerede udvalgsrapporten fra 1994 konstaterer, at der vil være øget behov for adgang til det ordinære uddannelsessystem med merit. 10 punkts programmet taler om et udbygget meritssystem. Omtale af merituddannelser på SOSU og PGU dukker op i 1995.

Med OECD-rapporten - udgivet af UVM i 1996 - fremsættes for første gang forslaget om at måle enkeltindviders kompetencer: Der skal sigtes på at forbedre mekanismerne til vurdering og anerkendelse af de enkeltes færdigheder og kompetencer – hvad enten disse er erhvervet gennem formel eller uformel uddannelse. ...Færdigheder og kompetencer opnået uden for det formelle system bliver ofte ikke anerkendt, og de bliver undervurderet.

I Regeringens Handleplan fra 2002 hedder det i kortudgaven:

⁶⁸ s. 12.

⁶⁹ Regeringens handlingsplan er også sprogligt uhomogen. Man kan overveje, om den er skrevet af flere forskellige personer og ikke samstemt?

Anerkendelse af realkompetence.

“Der skal udvikles pålidelige og accepterede metoder til vurdering af den enkeltes reelle kompetencer. Der skal i højere grad lægges vægt på “det man kan” i stedet for “det man har” i form af eksamensbeviser – de faglige krav skal selvfølgelig fastholdes.”

Men intentionerne i handleplanen vedrører næsten udelukkende godskrivning i forhold til optagelse på formelle uddannelser.

I Danmark findes der allerede to former for praksis til at måle og vurdere enkeltpersoners kompetencer på: Individuel Kompetence Vurdering (IKV) og Individuel Kompetence Afklaring (IKA). De har begge til formål at vurdere og godskrive realkompetence med henblik på forkortelse af uddannelser.

Sammenfattende kan man konstatere, at de danske uddannelsespolitiske udgivelser fokuserer på måling af enkeltindviders kompetence i forhold til optagelse på formelle uddannelser.

Desuden, at der fokuseres på arbejdspladsen som læringsmiljø, men ikke på andre læringsmiljøer.

Vurdering og perspektivering

I ovennævnte sammenfatning rejstes spørgsmålet: Hvordan kan man forklare, at den samfundsøkonomiske diskurs har fået større gennemslagskraft end den humanistiske?

Dette spørgsmål var udgangspunktet for en samtale med Roland Svarrer Østerlund (RSØ), Jan Reitz Jørgensen (JRJ) og Peter Vogelius (PV), alle Undervisningsministeriet.

De påpeger indledningsvis, at den danske voksenuddannelsespolitik rummer begge diskurser, og at det blandt andet kan aflæses i høringsvaret til EU om memorandum om livslang læring.

Men når det er sagt, medgiver de, at der er sket en ændring i uddannelsespolitikken i perioden. Det har konkret haft til følge, at uddannelser, der ikke er formelt kompetencegivende, er blevet nedprioriteret.

Det har fået betydning for både Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) og folkeoplysningen.

AMU er med den nye regering blevet flyttet fra det tidligere Arbejdsministerium til Undervisningsministeriets erhvervsuddannelsesafdeling. Organisatorisk er der lagt op til, at AMU-centrene skal fusioneres med erhvervsskolerne.

Det er en ændring, som ifølge RSØ har været diskuteret de sidste 40 år.

AMU er en særlig dansk opfindelse og afspejler, at arbejdsmarkedet er opdelt i faglærte og ufaglærte. Det har været en mærkesag for SID at beholde sit eget uddannelsessystem. Men tiden er løbet fra det, ifølge RSØ. På arbejdspladserne er der ikke længere den skarpe arbejdsdeling mellem faglært og ufaglært. Det er begrundelsen for, at uddannelserne nu bliver overlappende. VEU-reformen har eksplicit til formål at sikre, at kortuddannede får formel uddannelse blandt andet i form af, at gennemførte AMU-kurser kan give merit i

forhold til erhvervsuddannelse⁷⁰.

Samtidig har AMU-systemet været dyrt for det offentlige, blandt andet fordi godtgørelsessystemet ikke belastede arbejdsgiverne.

Systemet kan have medført en opfattelse af læring, som indebærer, at al opkvalificering foregår på et kursus og ikke på arbejdspladsen⁷¹. PV: Man kan sige, at der ikke har været noget uddannelsesbehov, der var lille nok til, at vi ikke ville lave et AMU-kursus.

I 10-punktsprogrammet var Folkeoplysning sideordnet de øvrige voksenuddannelser. Ifølge Regeringens plan for udvidelse af antallet af voksenuddannelsesuddannelsespladser i 1995, skulle en tredjedel findes på daghøjskolerne.

I 2002 blev folkeoplysning knap nævnt i Regeringens handleplan.

Embedsmændene medgiver, at beskæftigelsespolitikken kom til at spille en større rolle for, hvad man skulle investere i. *Man så jo, at der var ringe effekt af nogle tilbud.* Folkeoplysningen var kommet til at fylde for meget i forhold til de erhvervsrettede uddannelser.

Men det er også et spørgsmål om, hvorvidt bestemte uddannelser har eneret på bestemte opgaver. JRJ: *Der har været en præmis, der siger, at den del, der gør os til hele mennesker, den har man patent på i folkeoplysningen. Og nogen har den samme antagelse, at på erhvervsuddannelserne skulle folk lære at slå med hammer og måle rigtigt. Den præmis holder ikke længere. Når man har gennemgået en erhvervsuddannelse, så har man også fået en socialisering, der gør én til aktiv medborger i samfundet. Det er historie, at man skulle på højskole for at få grundlag til at deltage i samfundsdebatten.*

Som forklaringer på, hvorfor prioriteringerne har ændret sig, nævner embedsmændene to, som hænger sammen: beskæftigelsessituationen og internationaliseringen.

Som illustration: Tekstilindustrien forsvinder i perioden, konkurrencen øges for de danske virksomheder, især fra de østeuropæiske og de baltiske lande.

PV: *Den offentlige debat omkring marginalisering i forhold til udviklingen på arbejdsmarkedet fylder meget og optager den socialdemokratiske regering. Der er stor arbejdsløshed og man taler om 2/3-delssamfundet. Det øger opmærksomheden mod at integrere folk på arbejdsmarkedet.*

Både OECD og EU har stor indflydelse på uddannelsestænkningen i Danmark. Men det har også det mellemstatslige samarbejde, som foregår uafhængigt af organisationerne. Det gælder Bologna-deklarationen og Københavnererklæringen fra november 2002.

RSØ fortæller desuden om et uformelt samarbejde på departmentschefniveau, som har eksisteret på hollandsk og dansk initiativ de sidste par år.

Der foregår en vis rivalisering mellem OECD og EU med hensyn til udvikling af indikatorer til kompetencemåling. Her er OECD længst.

Til gengæld er der i EU et bench-marking samarbejde, som ikke involverer OECD.

JRJ: *Subsidiaritetsprincippet er blevet bøjet i neon. Al snak om harmonisering*

⁷⁰ Også Harald Børsting udtaler i et oplæg på Master i Voksenuddannelse DPU, at i dag er det fagbevægelsens mål at gøre ufaglærte til faglærte.

⁷¹ Forfatterens egen fortolkning.

er blevet manet i jorden. Det er snarere en slags strategisk samarbejde, hvor man måler sig med hinanden.

Om realkompetence

Med Københavnererklæringen fra det danske formandskab blev det vedtaget, at der skal arbejdes med validering. Det var der enighed om både i medlemslande og ansøgerlande.

RSØ mener, at i Danmark er både arbejdsgiver- og arbejdstagersiden lige interesserede i at udvikle metoder til godkendelse af realkompetence.

Når der har været mindre interesse blandt arbejdsgivere i andre lande, hænger det sammen med, at i nogle lande gælder det, at hvis man kan få papir på noget, har man krav på højere løn. Den diskussion findes ikke så meget i Danmark, ifølge RSØ, fordi overenskomsterne er skruet anderledes sammen.

JRJ påpeger tre problemer, der skal løses i forbindelse med kompetencevurdering:

- Ordningerne skal være anerkendte, troværdige og pålidelige. Det kan ikke nytte, at aftagerne siger, *at det er trukket i en automat.*
- Der skal være sammenhæng mellem offentlig kompetencevurdering og den vurdering, der foregår i relation til arbejdspladsen.
- De lovgivningsmæssige, finansielle og praktiske rammer skal passe til landets kultur.

Om fremtiden

RSØ mener, at der de næste 25 år vil være en overskrift der hedder Lifelong Learning. Og at fænomenet realkompetence vil blive en naturlig integreret del med udgangspunkt i beskæftigelsen.

Efteruddannelse vil blive en kombination af e-learning og aktiviteter på arbejdspladser og måske med uddannelsesinstitutioner, som måler progressionen.

PV frygter for, at en sådan model vil udelukke dem, der ikke er i arbejde, fra kompetenceudvikling. Han mener, at det karakteriserer det danske arbejdsmarked, at man i opgangstider ret hurtigt kan mobilisere velkvalificeret arbejdskraft. At det hænger sammen med bredden i uddannelserne, også for dem, der var uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kilder anført i kronologisk orden

Fauvre, E. (1972). *Learning to be*. Unesco.

Rapport fra udvalget for voksen- og efteruddannelse. Finansministeriet 1994.

10-punkts plan om tilbagevendende uddannelse. Undervisningsministeriet 1995.

Voksenuddannelse – Hvad sker der i Undervisningsministeriet?
Undervisningsministeriet 1995.

Udvikling af personlige kvalifikationer i uddannelsessystemet.
Undervisningsministeriet 1996.

Delors, J. (1996) *Learning: The Treasure within*. Unesco.
Livslang uddannelse for alle. Møde for OECD-landenes undervisningsministre
16.-17. januar 1996.

OECD (1996) *Lifelong Learning for All*. Paris.

Debatoplæg om et nyt parallelt kompetencesystem for voksenuddannelse.
Undervisningsministeriet 1996.

Udvikling af personlige kvalifikationer i uddannelsessystemet.
Undervisningsministeriet 1996.

Undervise og lære - på vej mod det kognitive samfund. EU 1997.

*National kompetenceudvikling – erhvervsudvikling gennem kvalifikations-
udvikling*. Undervisningsministeriet 1997.

Uddannelse og erhvervsliv. Handlingsplan for national kompetenceudvikling.
Undervisningsministeriet 1998.

Kvalitet i uddannelsessystemet. Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet,
Forskningsministeriet, Økonomiministeriet, Erhvervsministeriet, Statsministe-
riet, Finansministeriet 1998.

Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse.
(VEU-rapporten) Finansministeriet, Undervisningsministeriet og
Økonomiministeriet 1999.

Uddannelsesredegørelsen 1999. Kapitel 4. Livslang læring på de videregående
uddannelser.

Redegørelse om merit og fleksibilitet i de videregående uddannelser.
Undervisningsministeriet 1999.

Field, J. (2000). *Lifelong Learning and the new educational order*. Trentham
books.

Lifelong Learning: The contribution of education systems in the Member States of the European Union. Eurydice 2000.

LIVA-notaterne. Undervisningsministeriet 2000.

Veje i voksen- og efteruddannelsessystemet. Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet 2000.

Erhvervsuddannelsesreformen 2000. Betænkningen. Pædagogiske og didaktiske overvejelser. Undervisningsministeriet 2000.

Høringssvar vedrørende EU Kommissionens memorandum om livslang læring. Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, juni 2001.

Redegørelse til Folketinget om voksen- og efteruddannelsesindsatsen. Arbejds- og Undervisningsministeriet 2001.

Knudsen, T.: Undervisningsministeriet – fra klientministerium til New Public Management. I: J. Gleerup (red.): *Voksenuddannelse under forandring.* København: Gads Forlag 2001.

Det Nationale Kompetenceregnskab. Overblik. November 2001.
www.uvm.dk/nkr

DESECO. Landerapporten om Danmark. Juli 2001.

NKR skitsemodel for arbejdet med kompetencer. Notat af 19. marts 2002.

Bedre uddannelser. Handlingsplan. Regeringen juni 2002

Recognition of formal, non-formal and informal learning in CVT, VET and other adult education programmes in Denmark, Undervisningsministeriet juni 2002.

Undervisningsministeriets lovkatalog. Udskrevet fra Undervisningsministeriets hjemmeside 2002 .

Realkompetence. Danmark. Arbejdsrapport til den fælles nordiske arbejdsgruppe om realkompetence. Udarbejdet af Annelise Hauch.

Nøglekompetencer – forskerbidrag til Det Danske Nationale Kompetenceregnskab. Undervisningsministeriet 2002.

Interview med Roland Svarrer Østerlund, Jan Reitz Jørgensen og Peter Vogelius, 20. januar 2003.

Udgivet af



Danmarks
The Danish **Pædagogiske Universitet**
University of Education

Med støtte fra

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Den Europæiske Socialfond

