

Dannelsen af CVU'er¹

*Den politiske proces 1998 til 2002 – centralt og decentralt.
Baggrund 1965 til 1998 og formål*

Af Berrit Hansen

Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner

Januar 1998 afgav daværende undervisningsminister Ole Vig Jensen en redegørelse til Folketinget om institutionsstrukturen inden for de videregående uddannelser. Redegørelsens hovedformål var at stille spørgsmålstegn ved en institutionsstruktur, som kunne karakteriseres som resultatet af et historisk knopskydningsproces uden sammenhængende politiske beslutninger undervejs. Baggrunden var, at der i lande, som vi normalt sammenligner os med, var gennemført eller var ved at blive gennemført sammenlægningsprocesser med det sigte at etablere større og stærkere uddannelsesinstitutioner for videregående uddannelse – ikke alene for universitetsuddannelserne, men for alle de videregående uddannelser.

Redegørelsen opregnede ikke mindre end 195 institutioner med videregående uddannelse i Danmark – 12 universitetslovsinstitutioner, 117 institutioner for mellemlange videregående uddannelser og 66 institutioner med korte videregående uddannelser. Redegørelsen opgjorde noget demagogisk, at man i sammenligningslande havde et gennemsnitligt studentertal på 5-6.000 pr. institution mod ca. 800 pr. institution i Danmark. Demagogien ligger i, at gennemsnit af meget store institutioner, som f.eks. Københavns Universitet, og meget små institutioner, som f.eks. en jordemoderskole, ikke siger meget. Men redegørelsen viste klart, at vi i Danmark holdt fast i uhyre mange institutioner med kun én uddannelse – de såkaldte monoinstitutioner, mens man i andre lande havde formået at samle de videregående uddannelser i større og mere brede institutionsdannelser. I Danmark har vi kun de flerfakultære universiteter (samt i øvrigt også erhvervsskolerne) med traditioner for at huse et bredt udbud af uddannelser under samme tag. Især når det drejer sig om de mellemlange videregående uddannelser (MVU), har traditionen været helt ud i det ekstreme at oprette én institution for hver uddannelse og evt. på flere lokaliteter – f.eks. både en ergoterapeutskole og en fysioterapeutskole i samme by.

De korte videregående uddannelser (KVU) er derimod udviklet ved erhvervsskolerne, hvis hoveduddannelser er de erhvervsfaglige og erhvervsgymnasiale ungdomsuddannelser. KVU'erne er altså placeret i bredere uddannelsesmiljøer, men i 1998 ofte med kun en enkelt videregående uddannelse med lav søgning på hver enkelt skole.

Redegørelsen var et debatoplæg med opstilling af forskellige modeller for, hvordan man kunne tænke sig en nyudvikling af det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner. Modellerne var inspireret af de udenlandske forbilleder med to principielt meget forskellige institutionsformer:

- Universitetsmodellen, der kunne samle lange og mellemlange videregående uddannelser i fælles institutioner.
- CVU-modellen, der kunne samle mellemlange og korte videregående uddannelser i fælles institutioner.

Den første model har svenske og engelske forbilleder og har også haft vigtige fortalere i Danmark omkring 1970. Den anden model hentede i høj grad inspiration i Holland, der i 1990'erne havde gennemført en omfattende og tilsyneladende meget vellykket samling af uddannelser og institutioner uden for universitetssektoren i såkaldte faghøjskoler.

Det spørgsmål, man kan stille i dag, er, hvorfor institutionsstrukturdebatten i Danmark blev aflivet i 1970'erne og først blev taget op igen i 1998, mens der i de fleste andre lande blev taget fat på problemerne i den mellemliggende periode.

Tilbage til 1965

Den store uddannelsesekspansion nåede i 1960'erne til Danmark – med eksplosiv søgning til gymnasiet og universiteterne. I hælene på ekspansionen og med den tids nye og stærke tro på, at uddannelse var vejen til økonomisk vækst og velstand for alle, vedtog Folketinget at nedsætte et råd: Planlægningsrådet for de højere uddannelser. Rådet skulle fremkomme med forslag til, hvordan universitetssektoren skulle udvikles, og blev sammensat af rigets klogeste mænd – og én kvinde (tidligere justitsminister Helga Petersen). Den tidligere undervisningsminister K. Helveg Petersen blev formand, og rådet rummede desuden departementschefer med Erik Ib Schmidt i spidsen, universitetsrektorer, professorer m.fl.

Hvorfor var det så kun universitetssektoren, som rådet skulle tage sig af? Et nærliggende svar er, at det reelt kun var universitetssektoren, der fremstod som et sammenhængende uddannelsesområde. De korte videregående uddannelser havde dårligt set dagens lys, og de mellemlange videregående uddannelser var hver for sig holdt tæt sammen med de offentlige og private sektorer, som man uddannede til – sundhedsuddannelser således i Indenrigsministeriet, sociale uddannelser i Socialministeriet osv. I Undervisningsministeriet var det også således, at seminarieuddannelserne blev holdt skarpt adskilt fra de højere uddannelser – og knyttet sammen med folkeskoleområdet. Handelshøjskoler og teknika var netop blevet flyttet fra Handelsministeriet til Undervisningsministeriet, men her placeret i sammenhæng med de også overflyttede handelsskoler og tekniske skoler under Direktoratet for Erhvervsuddannelser.

Det manglende politiske ønske om en mere sammenhængende planlægningsindsats havde dels et praktisk udgangspunkt, nemlig at det ville være meget kompliceret at takle hele spekteret af videregående uddannelser, dels et mere politisk ud-

gangspunkt – nemlig at uddannelserne hver for sig havde meget specifikke interentsgrupper bag sig, der nødte så kortene blandet alt for meget. De gamle universiteter og interessenterne bag f.eks. folkeskolelæreruddannelsen kunne sagtens blive enige om at holde sig på lang afstand af hinanden. Hertil kom, at det var i universitetssektoren, at problemerne trængte sig på. Det var her, man havde den frie adgang og var ved at blive løbet over ende af uddannelseseksplosionen.

Fra det kontinentale til det angelsaksiske uddannelsessystem

En stærk fløj i planlægningsrådet så imidlertid løsningen på problemerne ved overgangen fra en elitær universitetssektor for de få til et masseuddannelsessystem for de mange som et spørgsmål om helt at forlade den universitetsmodel, som hidtil havde været den danske, nemlig de lange ubrudte kandidatuddannelser – typisk af seks års normeret varighed, men i gennemsnit væsentligt længere. Denne tradition er i overensstemmelse med den kontinentale tradition i Europa i øvrigt stærkt inspireret af den tyske universitetsreformatør Wilhelm von Humboldt (1767-1835). Reformfløjen ønskede en angelsaksisk trinopdelt uddannelsesmodel med et bachelorniveau, typisk af tre års varighed, og en kandidat- eller masteroverbygning. Det var på bachelorniveauet, at ekspansionen efter deres mening skulle realiseres.

I sammenhæng med denne model blev også introduceret den såkaldte basisuddannelsesmodel, hvor tanken var, at indgangen til de videregående uddannelser burde være brede fagområdevis fælles undervisningsforløb, hvor valget af afsluttende specifik uddannelse inden for fagområdet blev udskudt en-to år. Der skulle være muligheder for at vælge mellem kandidatforløb og forløb, der sluttede med erhvervskompetence på de niveauer, der kendes fra de mellemlange videregående uddannelser.

Det blev hurtigt til et slagsmål mellem en progressiv fløj i planlægningsrådet og de veletablerede interesser (rektorgruppen) ved de gamle universiteter, der ikke så noget behov for reformer, men som primært ønskede flere penge.

Universitetscentertanken

På det politiske plan udspillede der sig helt andre interesser, nemlig spørgsmålet om oprettelse af nye universiteter og – ikke mindst – om deres placering. Oprettelsen af Odense Universitet var allerede besluttet i 1963 med start i 1966. Det var planlægningsrådets opgave at komme med forslag til yderligere udbygning – igen med den indbyggede interessemodsatning mellem de etablerede universiteters udbygningsbehov og fortalene for at oprette nye institutioner, der samtidig kunne repræsentere en ny universitetsmodel. Her kom universitetscentertanken på banen – nemlig universiteter, der fra starten inkorporerede såvel lange som mellemlange uddannelser baseret på en integreret uddannelsesstruktur.

Planlægningsrådets udviklingsideer og udbygningsforslag blev med alle de kompromisformuleringer, som de stærke interessemodsatninger tilsagde, offentliggjort i den såkaldte planskitse fra 1968 og en efterfølgende rapport om universitetscentre. Politisk blev udbygningsplanlægningen fastlagt i centerloven fra 1969.² Her blev oprettelsen af universitetscentre i Roskilde i 1972 og Aalborg i 1974 besluttet. Beslutning om et universitetscenter i Esbjerg/Ribe blev udskudt til en ubestemt fremtid.

Beslutningen om etableringen af et universitetscenter i Roskilde må først og fremmest ses som en aflastning i forhold til Københavns Universitet, hvis udbygning blev fastholdt i selve København, men også som et forsøg på at skabe en helt ny universitetsmodel. Universitetscentret i Aalborg er særlig interessant ved, at etableringen blev baseret på en fusion af bestående institutioner og integration af deres uddannelser. Ingeniørakademiet, teknikum og handelshøjskoleafdelingen samt den sociale højskole indgik i fusionen. Men det er samtidig interessant, at byens lærerseminarium og Danmarks Lærerhøjskoles afdeling i Aalborg ikke kom med.

På lærerseminariernes område var en parallel institutionsplanlægning gået i gang. Læreruddannelsesreformen i 1966 stillede nemlig nye krav til lærerseminarierne, specielt fordi det krævede en vis størrelse at sikre et tilstrækkeligt linjefagsudbud og valgmuligheder for de studerende under den nye linjefagsstruktur. Et særligt seminarieplanlægningsudvalg afgav betænkning i 1969 og konkluderede, at et lærerseminarium skulle optage mindst 140 studerende for at kunne opfylde kravene. Af de dengang 28 lærerseminarier forventede man, at kun 22 ville kunne bringes til at opfylde kravene. Udvalget gav samtidig udtryk for en vis interesse for universitetscentertanken – dog uden tilslutning til den integrerede uddannelsesstruktur. Med sigte på universitetscentermulighederne lagde man særlig vægt på seminarietilstedeværelse i universitetsbyerne. Men med fire universitetsbyer og dengang 17 lærerseminarier uden for universitetsbyerne er det også åbenbart, at universitetscentertanken manglede en del ben at gå på, hvis læreruddannelsen generelt skulle tilknyttes universitetscentre. Det er samtidig interessant, at udvalget ikke forestillede sig, at seminarier i de store universitetsbyer blev slået sammen, eller at andre institutioner kunne være interessante samarbejdspartnere for lærerseminarierne.

Boblen brast 1973 til 1976

Begyndelsen af 1970'erne blev præget af bristede illusioner. Uddannelsesekspansionen kunne efter oliekrisen og underskuddet på statsfinanserne ikke længere finansieres i samme tempo som i 1960'erne. Knud Heinesen iværksatte som undervisningsminister omfattende besparelser på hele uddannelsesområdet. Perspektivplanerne, som Finansministeriet forestod, tegnede et dystert billede af samfundsøkonomien. Arbejdsløsheden manifesterede sig igen efter 1960'ernes fulde beskæftigelse. Dermed stod det også klart, at stadigt højere uddannelsesniveau ikke i sig selv giver nogen garanti for beskæftigelse. Tværtimod måtte man forudse, at det stærkt stigende antal langvarigt uddannede ville få særligt alvorlige beskæftigelsesproblemer, fordi deres uddannelser i høj grad var rettet mod beskæftigelse i den offentlige sektor, hvor væksten skulle bremses. Der skulle findes nye beskæftigelsesområder for langvarigt uddannede med risiko for hermed at trænge andre med mindre uddannelse ud. Det påvistes også, at uddannelsesekspansionen ikke havde rokket ved de sociale skævheder på uddannelsesområdet. Restgruppen, der ikke får nogen uddannelse efter folkeskolen, var stadig lige stor.

Demagogisk udtrykt har uddannelsesekspansionen resulteret i mere af det samme til de samme. Reformerne, der skulle sikre tilpasninger af uddannelsessystemet til bredere efterspørgselskrav og nye beskæftigelsesområder, var ikke blevet iværksat.

På universiteterne havde 1968-oprøret og følgerne heraf helt overskygget de eksterne krav til forandringer i uddannelsessystemet. Det gjaldt ikke mindst på Roskilde Universitetscenter, hvor de interne kampe på ideologisk plan hurtigt tog overhånd.

Planlægningsrådet opgav nærmest ævred. Folketinget anmodede i 1971 rådet om en helhedsplan for de videregående uddannelser. Rådets sekretariat udarbejdede en ret radikal handlingsplan, som rådet tøvende tilsluttede sig i meget floromvundne vendinger i 1974. Derefter blev rådet opløst. To ministre af meget forskellig politisk observans – først Tove Nielsen (Venstre) og derefter Ritt Bjerregaard (Socialdemokratiet) – tog derimod handlingsplanen, kaldet helhedsplanen, til sig og præsenterede den i lidt forskellige varianter for Folketingets uddannelsesudvalg.

Efter omfattende drøftelser i udvalget i 1974 til 1976 blev planen omdrejningspunktet for styringen inden for de videregående uddannelser, og den er det vel stadig indirekte. Det stærkt kontroversielle punkt var adgangsregulering til universitetssektoren, som blev afklaret med adgangsreguleringsloven fra 1976.

Den overordnede dagsorden blev nu sikringen af en overordnet styring med udgangspunkt i de økonomiske muligheder og som konsekvens indførelse af den generelle adgangsregulering, der muliggør en direkte prioritering af uddannelsesmulighederne inden for de videregående uddannelser.

Derimod indeholdt helhedsplanen ingen særlige ideer om nye institutionsformer, og i praksis sættes der en stopper for mere vidtgående visioner om universitetscenterideen. Den smalle venstre-regering i 1974 beslutte direkte, at der ikke skulle udbydes folkeskolelæreruddannelse på Roskilde Universitetscenter, og ligeledes blev seminarierne og Danmarks Lærerhøjskoles afdeling holdt uden for centerdannelsen i Aalborg.

I 1974 etableres et nyt direktorat i Undervisningsministeriet – Direktoratet for de videregående uddannelser (DVU). Her samles handelshøjskolerne og ingeniørhøjskoler med universitetslovsinstitutionerne, og hertil flyttes også Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole samt de sociale højskoler fra henholdsvis Landbrugsministeriet og Socialministeriet. Men nok så vigtigt: Seminariesektoren forbliver i det direktorat, der har folkeskolen som hovedansvarsområde. Budskabet er klart: Der skal ikke i Danmark som f.eks. i Sverige udvikles sammenhænge mellem folkeskolelæreruddannelsen og gymnasielæreruddannelsen i universitetsregi. Disse beslutninger bliver opretholdt, da venstre-regeringen kort tid efter bliver erstattet af en socialdemokratisk regering.

Tiden der fulgte

Kort sammenfattet kan man beskrive udviklingen fra midten af 1970'erne til slutningen af 1980'erne som en »afbetalingsperiode«, hvor veksler trukket på fremtiden i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne skulle indfries, først og fremmest i universitetssektoren. Odense Universitet, Roskilde Universitetscenter og Aalborg Universitetscenter skulle have opbygget nye universitetsmiljøer, samtidig med at den tidligere megavækst i studentertallene ved Københavns Universitet og Aarhus Universitet skulle transformeres til stabile rammer for virksomheden. Søgningsmæssigt skul-

le tilgangen drejes fra uddannelser i første række vendt mod den offentlige sektor til uddannelser vendt mod den private sektor. Reelt blev der tale om en meget lang stabiliseringsperiode uden væsentlige uddannelsesreformer inden for de videregående uddannelser.

Der blev samtidig i denne periode gradvist opbygget en betydelig KVVU-sektor i erhvervsskoler regi. De mellemlange videregående uddannelser skete der ikke meget med. De forblev enkeltstående uddannelser uden indbyrdes sammenhæng i hver sit institutionsregi, og der blev ikke i nævneværdigt omfang udviklet trinopdelte studier i universitetsregi.

Det daværende Sektorråd for de videregående uddannelser, der havde afløst planlægningsrådet i 1976, forsøgte i slutningen af 1970'erne at »genoplive« centertankegangen i form af forslag om regionale samarbejdsorganisationer. En »forsøgsorganisation« – Samarbejdsorganisationen for videregående uddannelser på Fyn – blev etableret i 1978, men mistede sit statstilskud igen i en sparerunde i 1980'erne.

For lærerseminarierne blev 1980'erne nedlæggelses årti. De oprindelige 28 seminarier blev til 18 ved nedlæggelser i 1982 og ved udgangen af 1980'erne. Nedlæggelserne hang sammen med den store tilgangsreduktion til folkeskolelæreruddannelsen, som blev gennemført i 1980'erne, bl.a. som følge af de små fødselsårge og de faldende elevtal i folkeskolen. Alle seminarier kom i perioden ned under det minimumsoptag, som var forudsat i seminarieplanlægningen i slutningen af 1960'erne, og mange seminarier uden for universitetsbyerne havde svigtende søgning.

Det traume, som seminarienedlæggelserne i 1980'erne efterlod, er endnu ikke overvundet – også selvom en række nedlæggelser var sammenlægninger. Hverken politikere eller institutionsansvarlige har glemt de pinagtige beslutningsprocesser, der var tale om, og det har i høj grad afspejlet sig i CVU-debatten. Først og fremmest blev der tale om »slagsmål« og et vist varigt modsætningsforhold mellem seminarier i og uden for universitetsbyerne, hvor frykten uden for universitetsbyerne er, at centrifugalkraften vil føre til, at de store fisk æder de små.

Dette traume kan til en vis grad understøttes af udviklingen for ingeniørhøjskoler og handelshøjskoleafdelinger. Selvstændige ingeniørhøjskoler i Helsingør, Haslev, Sønderborg og Esbjerg er forsvundet over tid, men dog således at højskolerne i Sønderborg og Esbjerg videreføres som afdelinger under henholdsvis Syddansk Universitet og Aalborg Universitet.

1990'erne og status 1998

Fra begyndelsen af 1990'erne blev der gradvist skabt et nyt grundlag for de videregående uddannelsers udbygning og udvikling. Årtiet blev en reformperiode såvel i erhvervsskolesektoren som for de videregående uddannelser. Alle lange og mellemlange videregående uddannelser blev samlet i Universitetsafdelingen, som Direktoratet for de videregående uddannelser blev omdøbt til. Der blev nu udviklet fælles styringskoncepter for alle de videregående uddannelser baseret på decentralisering af ansvar til de enkelte institutioner og rammestyring. Et sådant fælles styringskoncept må betragtes som en nødvendig forudsætning for, at det overhovedet blev meningsfuldt at tage fat på spørgsmålet om nye former for institutionsdannelse.

For seminarierne var styringsreformerne sammen med uddannelsesreformer i begyndelsen af 1990'erne en stor omvæltning. Der blev helt nye råderum for de enkelte seminarier, både hvad angik studieordninger, og hvad angik økonomi. Men som det senere skulle vise sig, blev den nyvundne frihed også for nogle seminarier et argument imod at indordne sig i en ny institutionsform sammen med andre institutioner. Indvendingen lød, at det blot ville blive en tiltagevenden til den tidligere centralstyring.

Den mest gennemgribende uddannelsesreform blev gennemført inden for pædagoguddannelserne. Børnhave- og fritidspædagoguddannelserne blev forenet med socialpædagoguddannelsen i en fælles pædagoguddannelse baseret på en ny lov i 1992. Men det historiske grundlag med børnhave- og fritidspædagoguddannelsernes opvækst i Undervisningsministeriet og socialpædagoguddannelsens i Socialministeriet havde været afgørende for, at vi havde fået seminarier for hvert af uddannelsesområderne, og etableringen af enhedsuddannelsen førte ikke til sammenlægninger af de respektive seminarier. Det var der ingen, der vovede. Dermed har pædagogseminarierne siden repræsenteret et strukturproblem i sig selv med 32 seminarier i alt – 11 alene i Storkøbenhavn samt Roskilde og Frederiksborg amter og to i hver af byerne Odense, Århus og Aalborg. Dette strukturproblem løses desværre ikke i forbindelse med CVU-dannelserne og har været med til at vanskeliggøre processen. Tilsvarende blev det et problem, at man i fortsættelse af uddannelsesreformen etablerede den selvstændige Danmarks Pædagoghøjskole med afdelinger i København, Odense, Esbjerg, Århus og Aalborg for pædagogernes videreuddannelse. Men videreuddannelsen har langt fra været omfattende nok til at bære denne ambitiøse nye institutionsdannelse.

For de videregående uddannelser under ét blev 1990'erne samtidig en vækstperiode. Ole Vig Jensen fik i 1994 etableret en bred politisk flerårsaftale – »Universiteter i vækst«. Flerårsaftalen kom ikke alene til at omfatte universiteterne, men kom alle de videregående uddannelser til gode. Der blev formuleret et overordnet mål om, at 50% af en ungdomsårgang på sigt skulle gennemføre en videregående uddannelse. Den generelle adgangsregulering blev i vid udstrækning baseret på frit optag, dvs. at institutionerne fik et selvstændigt ansvar for at beslutte, hvor mange studerende de havde kapacitet til at optage (bygningmæssigt og undervisningsmæssigt), og med taxameterfinansieringen blev institutionerne sikret bevillinger til at forøge tilgangen. Der blev også gjort et politisk forsøg på at etablere den trinopdelte uddannelsesstruktur på universiteterne – kaldet 3+2+3-strukturen med treårige bacheloruddannelser, toårige kandidatoverbygninger og den treårige ph.d.-forskeruddannelse – dog uden særlig universitetsopbakning specielt til bachelorideen.

Hverken universiteterne eller de studerende »tror på« bachelortrinet som andet end en nødudgang. Hermed er det stadig de enkeltstående mellemlange videregående uddannelser, der helt dominerer afgangsniveauet under kandidatniveau i Danmark.

På mange måder var der omkring 1998 grund til at vurdere situationen inden for de videregående uddannelser med en vis optimisme – i det mindste sammenlignet med situationen midt i 1970'erne. Det var lykkedes at opbygge tre nye universiteter

– med Aalborg som en evident succes i Nordjylland, med Odense på vej til at dække hele det syddanske område og med børnesygdommene overstået ved Roskilde Universitetscenter.

Der var vækst i beskæftigelsen over hele feltet, og selvom der selvfølgelig blev pebet en del, havde uddannelsesbevillingerne det rimeligt godt, bl.a. som følge af en god søgning til de fleste uddannelser. De markante undtagelser var de naturvidenskabelige og tekniske uddannelsesområder, hvor søgningen var utilfredsstillende.

Baggrunden for redegørelsen om det 21. århundredets uddannelsesinstitutioner i 1998 var altså ganske god. Der var ikke tale om en nødsituation, der krævede øjeblikkelige indgreb, men et klart varsel om, at kravene til de videregående uddannelsesinstitutioner hele tiden ville blive skærpet, og at specielt MVU- og KVVU-institutionerne ville være for små og for mange til at kunne leve op til kravene i det 21. århundrede. Det gjaldt også søgningsmæssigt. Geografisk set havde de to sektorer den store fordel, at de sikrede videregående uddannelsesmuligheder også uden for universitetsbyerne. Men tyngdekraften lå søgningsmæssigt i universitetsbyerne – ikke alene når det gjaldt universitetsuddannelserne, men også på MVU- og KVVU-områderne. Det var en klar tendens til, at søgningsmæssigt svage institutioner ville blive svagere stillet med tiden.

Valget i 1998 og den nye institutionsredegørelse

Efter valget i marts 1998 fortsatte regeringen, men Margrethe Vestager afløste Ole Vig Jensen på undervisningsministerposten. Debatten om institutionsstrukturen var kommet i gang, men det varer ca. trekvart år, før undervisningsministeren igen spiller ud – denne gang sammen med forskningsministeren, der havde overtaget det institutionsmæssige ansvar for universitetssektoren.

I mellemtiden er der også sket en omstrukturering i Undervisningsministeriet, hvor den tidligere områdeopdeling med i alt seks afdelinger den 1. september 1998 blev afløst af den nuværende todelte opdeling med uddannelsesansvaret inden for alle uddannelsesområder samlet i Uddannelsesstyrelsen og med ansvaret for institutioner og økonomi på alle de statsfinansierede områder samlet i Institutionsstyrelsen. Denne opdeling understreger både det politiske ønske om en styrket indsats inden for tværgående indholdsstyring på uddannelsesområdet og om en styrket indsats inden for institutionspolitikken. Opdelingen i forhold til Forskningsministeriet kunne umiddelbart opfattes som en svækkelse af den institutionspolitiske indsats inden for de videregående uddannelser, og der var da heller ingen tvivl om, at den opdeling, der var tale om med uddannelsesansvaret for universiteterne, herunder uddannelsesfinansieringen placeret i Undervisningsministeriet og institutionsansvaret samt forskningsfinansieringen placeret i Forskningsministeriet, var en så særpræget ressortdeling, at ingen regnede med, at den var holdbar i længden.

Resultatet var, at to ministre skulle blive enige om de fleste initiativer inden for de videregående uddannelser.

Uanset dette ressortproblem lykkedes det ministerierne og ministrene sammen at fremlægge en ny institutionsredegørelse for Folketinget, og i denne redegørelse blev der klart valgt side til fordel for CVU-modellen, dvs. institutionsstrukturomlægning

ger, der først og fremmest havde til formål at styrke sektoren for mellemlange videregående uddannelser.

For de korte videregående uddannelser (KVU) blev der i december 1997 vedtaget en ny lov i Folketinget, hvis formål i sig selv var at konsolidere og styrke dette uddannelsesområde, som erhvervsskolerne havde opbygget med meget store frihedsgrader og dermed en ikke ubetydelig anarkisme – i alt ca. 75 forskellige KVU'er på ca. 70 erhvervsskoler spredt over hele landet. Opfølgningen på loven i et særligt nedsat akademiråd førte til, at antallet af uddannelser blev reduceret til 13 meget bredere uddannelser. Udbudsplaceringerne af disse uddannelser blev koncentreret om væsentligt færre skoler, men således at man fortsat sigtede på en regional fordeling, der sikrede gode videregående uddannelsesmuligheder i alle dele af landet inden for de merkantile, tekniske og informationsteknologiske fagområder. Efterfølgende blev erhvervsskolerne opfordret til at etablere regionale samarbejdsorganisationer – akademidannelser – med det sigte at styrke tværgående uddannelsesmiljøer og samarbejde. Institutionspolitisk har der således været satset på, at KVU'erne først og fremmest blev styrket i erhvervsskoleregi, hvilket kan ses som et resultat af, at vi også set i international sammenhæng har opbygget en meget stærk erhvervsskolesektor. Der blev i løbet af 2001 etableret et landsdækkende net af regionale akademidannelser – 16 i alt.

Efter den nye regeringsdannelse i 2001 er der desuden satset meget på sammenlægninger mellem AMU-centre og tekniske skoler, men også på andre former for frivillige skolesammenlægninger, således at sektoren hele tiden udvikler nye, brede institutionsdannelser – fagligt og regionalt.

Dermed blev CVU-modellen en institutionsmodel, der i første række tog sigte på at samle de mellemlange videregående uddannelser i fælles institutionsdannelser. Men det blev ikke udelukket, at CVU'er også kunne huse KVU'er. I redegørelsen blev tværtimod fremhævet, at KVU'er og MVU'er gensidigt ville kunne understøtte hinanden inden for tilgrænsende fagområder. Modsat ville man heller ikke udelukke, at der kunne udbydes MVU'er ved andre institutioner end CVU'er. F.eks. udbydes diplomingeniøruddannelsen ved såvel ingeniørhøjskolerne som ved Danmarks Tekniske Universitet og Aalborg Universitet samt ved Syddansk Universitet i Sønderborg. Men hovedsigtet i redegørelsen og den efterfølgende lovgivning var at profilere de professionsrettede mellemlange videregående uddannelser i CVU-regi, netop for at sikre disse uddannelsers selvstændige profilering i forhold til universitetsuddannelserne. En opgradering af de mellemlange videregående uddannelser var det overordnede formål i redegørelsen.

Et andet vigtigt formål i redegørelsen var at sikre, at den eksisterende geografiske spredning af uddannelsesmiljøerne kunne bevares. CVU-dannelserne skulle ikke lede til samling af uddannelserne i færre byer. Formålet var større og mindre sårbare miljøer, men ikke på bekostning af den geografiske spredning.

Opgraderingen af miljøerne skulle bl.a. baseres på, at CVU'erne fik mulighed for at opbygge nye kompetencer ud over de mere snævre uddannelsesopgaver. Kodeordene blev *udviklingsbaseret* og *forskningstilknytning*. Udviklingsbaseret adskiller sig fra begrebet forskningsbaseret ved, at det ikke er knyttet snævert sammen med

det internationale forskningsbegreb som ved universiteterne, hvor lærerne er forpligtede til at gennemføre og publicere forskning på internationalt niveau med det formål at tilvejebringe ny viden. Udviklingsbaseringen retter sig i første række mod udviklingsopgaver inden for uddannelserne og de professioner, som uddannelserne fører frem til. Opbygningen af særlige videnscentre ved de enkelte CVU'er, som den nære omverden kunne trække på, blev set som en vigtig mulighed for at styrke samspillet mellem uddannelsesinstitutioner og professionsområder. Forskningstilknytning blev defineret som en forpligtelse for CVU'erne til samarbejde med relevante forskningsmiljøer om uddannelses- og udviklingsopgaverne.

Endelig fremhævede redegørelsen som formål en styrkelse af de horisontale og vertikale sammenhænge i uddannelsessystemet. Redegørelsen lagde særlig vægt på udvikling af disse sammenhænge inden for tilgrænsende eller beslægtede uddannelsesområder – bl.a. mere systematiske satsninger på meritordninger.

Set i forhold til den første redegørelse, der lagde stor vægt også på sammenhænge af helt tværgående karakter, havde den nye redegørelse fokus på de nære sammenhænge, f.eks. inden for det pædagogiske område eller mellem tekniske og merkantile fag indbyrdes. Dette fik stor betydning for den efterfølgende proces, fordi man kunne koncentrere indsatsen om partnerskaber med udsigt til umiddelbare faglige gevinster. Men det gjorde ikke i sig selv processerne lettere, eftersom bastioner for egenart typisk vil være opbygget dér, hvor der er klare faglige grænseflader.

Opfølgning på redegørelserne

Efter en pause som følge af undervisningsministerens barselsorlov kom redegørelsen til drøftelse i Folketinget i februar 1999. Der var tale om positive holdninger til redegørelsen fra de forskellige politiske partier, men hovedlinjen i indlæggene var, at ændringer i den bestående institutionsstruktur skulle være frivillige – således som regeringen i øvrigt også lagde op til.

Man kan stille spørgsmålet, hvorfor det så entydigt var CVU-modellen, der blev foretrukket. Et hovedhensyn var, at en fortsat selvstændig profilering af de mellemlange videregående uddannelser havde bedst chance for at lykkes med en selvstændig CVU-sektor. Universitetssektoren, herunder de tre nye samt Danmarks Tekniske Universitet og handelshøjskolerne, understøttede kun nødtvunget afgangstrin under kandidatniveauet, hvad enten det drejede sig om bachelortrin uden eller med direkte professionsrettet sigte. Den rolle, som begrebet »forskningsbasering« spiller i universitetsretorikken, betyder i sig selv, at universitetsmodellen savnede realisme, hvis man ville satse på, at nuværende undervisningsformer på universiteterne skulle overføres til de mellemlange videregående uddannelser. Der er da også i andre lande, som hylder universitetsmodellen (England, Sverige, USA), en klar tendens til, at lærernes undervisningsforpligtelse er mere omfattende end på danske universiteter på bachelorniveauet, og at der udvikler sig 1. og 2. classes universiteter.

Spørgsmålet var så, hvorledes institutionerne selv forholdt sig til dannelsen af CVU'er, og hvordan CVU-modellen kunne udmøntes i praksis. Redegørelserne havde naturligvis ført til megen debat, men konkretiseringsniveauet i redegørelserne var ikke så fremtrædende, at de enkelte institutioner fandt en stillingtagen for egen reg-

ning påtrængende. Diskussionerne og deltagerne befandt sig på det akademiske niveau.

Det var herefter undervisningsministerens opgave at sætte en dagsorden, der kunne fange institutionernes interesse så meget, at en overgang fra abstraktioner til konkrete initiativer blev iværksat på basis af frivillighed. Denne fase i processen skulle nødvendigvis være gensidig. Ministeren ønskede så konkrete tilbagemeldinger fra institutionerne, at det tilsigtede efterfølgende lovforslag ikke ville lide skibbrud, fordi institutionerne fandt det uinteressant eller stridende mod egeninteresser at danne CVU'er. Og institutionerne forventede gulerødder og klare modeller at forholde sig til.

Det pædagogiske område

Undervisningsministeren valgte at spille mest konkret ud på det pædagogiske område, hvor der siden efteråret 1998 var iværksat dialogrunder om den fremtidige organisering af såvel forskningsindsatsen som efter- og videreuddannelsen med inddragelse af Danmarks Lærerhøjskole (DLH) og dens afdelinger, Danmarks Pædagogiske Institut (DPI) og Danmarks Pædagoghøjskole (DPH) i strukturovervejelserne. Dialogprocessen inddrog såvel disse berørte institutioner som seminarisektoren og aftagersiden (DLF, BUPL m.fl., KL og ARF) i processen. Ministeren gav sit første konkrete udspil ved Lærerseminariernes bestyrelsesforenings årsmøde i det tidlige forår 1999.

Overordnet set havde udspillet to hovedformål:

- At styrke den pædagogiske forskning i Danmark gennem oprettelse af Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) ved sammenlægning af DLH, DPI og DPH.
- At styrke sammenhængen mellem grund-, efter- og videreuddannelse og det regionale uddannelsesudbud ved udlægning af DLH's og DPH's afdelinger til regionale CVU'ere, der omfattede grunduddannelserne til både folkeskolelærere og pædagog.

Kandidat- og masteroverbygninger til grunduddannelserne samt forskeruddannelse ville være DPU's opgave, mens udlægningen ville omfatte efter- og videreuddannelse til og med diplomniveau. Sammenhængen mellem forskning og uddannelse skulle sikres gennem en gensidig forpligtelse til forskningstilknytning. Udlægningsdelen havde længe været et brændende ønske i seminarieverdenen og blev derfor opfattet som en meget stor gulerod i CVU-processen.

Professionsbachelorbegrebet

Et andet meget vigtigt emne for institutionerne inden for de mellemlange videregående uddannelser og ikke mindst for de faglige organisationer var spørgsmålet om de mellemlange uddannelsers status i det internationale uddannelseshierarki og adgangen for de færdiguddannede til kandidat- eller masterstudier i universitetsregi. Fra universitetssiden var der direkte afvisning af, at uddannelser uden for universite-

terne kunne tildeles en bachelortitel eller kunne give direkte adgang til kandidat- eller masterstudier uden forudgående »opskoling« i den videnskabelige arbejdsmetode, som det forskningsbaserede bachelorniveau skulle sikre. Undervisningsministeren meldte nu ud, at regeringen ville arbejde for, at de mellemlange videregående uddannelser opnåede anerkendelse som professionsbachelor, der både opfyldte kravene til direkte erhvervs kvalifikationer på et professionelt niveau og sikrede studiekompetence til optagelse direkte på kandidatoverbygninger. Dette ville i en række tilfælde kræve en opgradering af uddannelserne, og CVU-etableringerne skulle medvirke til den nødvendige opgradering af uddannelsesmiljøerne, herunder gennem forskningstilknytningen.

Partnerskabsmodellen og prøveægteskaber

Den store anstødssten i CVU-processen er af mange forskellige grunde institutionernes afgivelse af selvstændighed og selvstændigt ansvar ved sammenlægninger med andre institutioner. Frygten kan vedrøre mange forskellige forhold, heriblandt en række, der tales højt om, og andre, der indgår i skjulte dagsordener. De fleste videregående uddannelsesinstitutioner var i 1998 selvejende institutioner og med et selveje, der som følge af selvejeloven fra 1996 havde fået et helt nyt indhold, især hvad angik institutionernes selvstændige økonomiske ansvar, bl.a. kapital- og investeringsansvar. Andre institutioner, f.eks. ingeniørhøjskolerne, var selvejende på papiret, men havde hidtil ikke ønsket at komme under selvejelovens bestemmelser. Endelig var der en gruppe statsinstitutioner, som fandt, at statens ejerskab i sig selv indebar både en særlig aura og en velkendt og sikker ramme for virksomheden. For alle gjaldt dog, at decentraliseringen i 1990'erne indebar styringsmæssige fordele, som det var værd at kæmpe for. Hertil kom, at de enkelte institutioner hver for sig fandt, at de repræsenterede en særlig unik identitet, herunder historiske rødder og lokalisering, som ikke kunne opgives. Især bestyrelserne så det som en opgave at sikre, at rødderne ikke blev kappet over.

Med udgangspunkt i alle disse betænkeligheder fremlagde undervisningsministeren en partnerskabsmodel til drøftelse, dvs. en model hvor de enkelte institutioner indgik som partnere ved dannelsen af en fælles institution, hvor de vedtægtsmæssigt kunne bevare et særligt ansvar for grunduddannelsesopgaverne.

Denne partnerskabsmodel åbnede for videre drøftelser – også for mange forskelligartede krav til partnerskabsmodellen, som kunne være indbyrdes modstridende og desuden i modstrid med de fondsprincipper, som selvejeloven baseres på.

Ligeledes fandt mange institutioner, at spørgsmålet om sammenlægninger med andre institutioner – også i den skitserede partnerskabsform – var så essentielt, at der burde være mulighed for en overgangsform. Undervisningsministeren gav tilsagn om at ville sikre en slags prøveægteskabsform, hvor institutionerne med en tidsmæssig begrænsning på prøveægteskabets varighed fik mulighed for at melde sig ud af institutionsfællesskabet, hvis partnerforholdet ikke fungerede i praksis.

Ministerens sluttede forårskampagnen med at indbyde rektorforsamlinger og bestyrelsesforeninger til nærmere drøftelser, før der blev udarbejdet lovforslag. Det blev til en meget grundig forberedelsesfase, der rakte ind over efteråret. Samtidig opfordrede ministeren til, at der nu gik regionale processer i gang, hvor institutionerne fandt ud af

indbyrdes, hvilke CVU-dannelser man gerne ville være med til at etablere. Der skulle ikke være tale om juridisk bindende aftaler, men meget gerne om et udredningsarbejde, der beskrev de opgaver, som man gerne ville varetage i fællesskab.

Det lykkedes faktisk især på det pædagogiske område at få regionale processer i gang, og der kom tilbagemeldinger med hensigtserklæringer fra en række regionale institutionsgrupperinger, der ville arbejde videre med sigte på at afklare en mulig CVU-dannelse. Det var en meget velkommen signalgivning om, at hele CVU-projektet ikke længere bare var et skrivebordsprojekt i Undervisningsministeriet, men nu også kunne bygge på en række institutioners engagement. Det må dog efterfølgende konstateres, at kun få af de oprindelige CVU-grupperinger holdt sammen i praksis. Det var typisk nye konstellationer, der blev realiseret, da CVU-dannelserne gik i gang efter lovens vedtagelse. Dengang som nu er der mere eller mindre helhjertede deltagere i processen.

Også på DPU-siden blev der arbejdet flittigt hen over sommerferien – her i et tværgående udvalg med bl.a. universitetsrepræsentanter, der fik til opgave at udarbejde et grundlag for etableringen af et pædagogisk universitet (DPU).

Lovforslag

Udarbejdelsen af lovforslag, der skulle rumme hele spektret af uddannelsespolitiske mål og dække de meget komplekse juridiske problemstillinger, der knytter sig til ændringer i lovgrundlaget for selvejende institutioners virksomhed, var i sig selv en meget stor opgave.

Undervisningsministeren valgte meget ambitiøst at fremlægge fire sammenhængende lovforslag, som alle skulle medvirke til at understøtte den politiske intention om styrkelse af sektoren for mellemlange videregående uddannelser. De to af lovforslagene havde dette som hovedformål, mens de to andre lovforslag sigtede bredere. Formålene med og sammenhængen mellem lovforslagene blev i november 1999 beskrevet i et omfattende notat under afslutningen af dialogfasen med institutioner og andre interessenter. Lovforslagene blev kendt under hver sin bogstavskryttering for de indviede:

- *MVU-lovforslaget* indeholdt (for første gang) et fælles rammegrundlag for de mellemlange videregående uddannelser. De tidsmæssige rammer og kvalitetskravene blev specificeret og professionsbachelorniveauet defineret.
- *CVU-lovforslaget* udvidede selvejeloven med et særligt CVU-afsnit, der opstiller kvalitetskrav til CVU-dannelserne, definerer partnerskabsbegrebet og det betingede CVU (»prøveægteskabet«). Lovforslaget klargjorde samtidig grundlaget i selvejeloven for fusioner og spaltning af selvejende institutioner samt overgang til selveje, herunder overdragelse af statens bygninger m.v. til den selvejende institution ved overgangen fra statseje til selveje. Lovforslaget foreskrev, at CVU'erne skal være selvejende institutioner, og lovens navn blev ændret fra selvejeloven til CVU-loven.
- *DPU-lovforslaget* skulle etablere Danmarks Pædagogiske Universitet som selvejende institution ved sammenlægning af DLH, DPI og DPH og udlægge DLH- og DPH-afdelingerne til »ca. ti« CVU'er, såkaldte *kerne-CVU'er*, der skulle opfylde

særlige krav, herunder omfatte både læreruddannelse og pædagoguddannelse. Lovforslaget forpligtede DPU til at yde kerne-CVU'erne forskningstilknudning.

- *VfV-lovforslaget* fastlagde (for første gang) et fælles rammegrundlag for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse. De tidsmæssige rammer og kvalitetskravene blev specificeret, og de forskellige uddannelsesniveauer (herunder diplom- og masterniveauerne) defineret parallelt til niveauerne inden for det ordinære uddannelsessystem.

De tre første lovforslag var klar til h3ring omkring 1. december. Den langvarige dialogproces med institutionerne bet3d, at h3ringssvarene overvejende viste tilslutning til lovforslagene, men med modifikationer omkring de i forvejen komplekse bestemmelser om selveje og de betingede CVU'er. Med til kompleksiteten h3rte ogs3, at sygeplejeskolerne, der ligger i amtsligt regi, skulle have mulighed for at indg3 i de selvejende CVU'er efter beslutninger i de enkelte amtsr3d. Bestemmelserne om funktioner og spaltninger af institutioner samt selve konstruktionen med betingede CVU'er blev udformet i t3t samarbejde med kammeradvokaten, bl.a. som f3lge af de ubehagelige overraskelser og s3gsm3l, der fulgte i h3lene p3 nedl3ggelser og sammenl3gninger af selvejende lærerseminarier i slutningen af 1980'erne. Men ogs3 3ndringer i selvejelovgivningen, som fulgte efter Tvindsagen med det form3l, at hindre koncerndannelser, m3tte revurderes, for at lovgrundlaget kunne rumme betingede CVU'er.

De betingede CVU'er kunne if3lge lovforslaget oprettes som nye institutioner for en tidsbegr3nset periode af de partnerinstitutioner, som ville stifte et CVU. Svagheden i konstruktionen ligger netop i, at den umiddelbart f3rer til oprettelse af nye »ekstra« institutioner og ikke til samling af institutioner i st3rre og mere b3redygtige institutionsdannelser.

Interessesmods3tningerne i selve h3ringssvarene rakte fra dem, der fandt, at ministeren havde strakt sig lidt for langt, til dem, der mente, at et lille n3k til ville v3re velkomment.

Lovforslagsprocessen og de politiske akt3rer

Ministeren valgte at freml3gge lovforslaget i januar 2000 uden yderligere 3ndringer og uden p3 forh3nd at sikre sig et politisk forlig om lovpakken. Lovforslagene var – som internt foreskrevet for lovgivningsarbejde under en flerpartiregering – b3de overordnet og i detaljer arbejdet igennem med de uddannelsespolitiske ordf3rere for regeringspartierne, s3ledes at de p3 forh3nd havde fuld tilslutning fra De Radiskale og Socialdemokratiet. Formanden for Folketingets uddannelsesudvalg, Hans Peter Baadsgaard (Socialdemokratiet), var dybt engageret i lovforslagenes tilblivelse og en st3rk st3tte for undervisningsministeren. Men i 3vrigt lagde ministeren op til 3bne forhandlinger med henblik p3 at opn3 et bredt flertal hen over midten, s3ledes som det tilstr3bes og lykkes for hovedparten af lovgivningen inden for Undervisningsministeriets omr3de.

1. behandlingen i Folketinget syntes at pege p3, at der ville kunne opn3 flertal, men m3ske ikke umiddelbart et flertal, der omfattede Venstre. Det var vanskeligt for

ministeren at få konkretiseret, hvor Venstres politiske ordfører, Hanne Severinsen, ville hen. Kodeordet var frivillighed – måske så langt at der ikke blev tale om, at de eksisterende institutioner afgav autonomi, hverken på kortere eller længere sigt.

Hele lovforslaget hvilede imidlertid på den præmis, at de enkelte institutioner fuldt og helt kunne beslutte, om de ville indgå i CVU-dannelser eller ej – altså frivillighedsprincippet. Regeringspartierne regnede derfor også med, at nogle institutioner ville vælge at stå uden for CVU-dannelser, uanset hvordan lovgrundlaget blev udformet. For os, der var tæt på processen, blev det gradvis klart, at enkelte institutioner havde deres egen dagsorden, nemlig at sikre sig mod at institutioner, der arbejdede for nye institutionsdannelser, kom til at bestemme farten. Enkelte så helst, at såkaldte forpligtende samarbejdsaftaler – også kaldet netværksorganisering – blev vejen frem.

De pågældende institutioner frygtede samtidig, at de fordele, som CVU'erne ville opnå (gulerødderne), var fordele, som de selv gik glip af ved at stå udenfor. Især på det pædagogiske område var de muligheder, som udlægningen af DLH- og DPH-afdelinger til kerne-CVU'er stillede i udsigt, en fordel, som alle lærer- og pædagogseminarer gerne ville have andel i. Det samme gjaldt de pengemidler, som eventuelt ville blive afsat til udviklingsbaseret og forskningstilknytning.

Mellem 1. og 2. behandlingen af lovforslagene gik de politiske forhandlinger så i gang. Undervisningsministeren indbød ordførere fra alle partier til forhandlinger i Undervisningsministeriet. »Græsrodderne« uden for Folketinget var også i gang mere eller mindre åbenlyst i forhold til de enkelte politiske ordførere. I den ene ende de, der arbejdede for lovforslaget, eventuelt med de modifikationer der skulle til for at sikre et bredt flertal. I den anden ende de, der helst ville undgå, at CVU'er forstået som frivillige sammenlægninger af institutioner blev realiseret i større målestok. Såvel aftager- og institutionsorganisationer som enkelte rektorer var meget aktive – organisationerne primært på kompromissiden.

De politiske forhandlinger trak i langdrag. Undervisningsministeren fremlagde under forhandlingerne kompromisforslag, der tilsigtede dels at tilgodese de institutioner, der valgte at stå uden for CVU-dannelser, dels at imødekomme ønsker om en forlænget periode for betingede CVU'er. Der blev i ministeriet udarbejdet et udførligt udkast til betænkning fra Folketingets uddannelsesudvalg med hermed samhørende ændringsforslag til lovforslaget, der skal afgives forud for 2. behandlingen. Det er meget almindeligt, at sådanne betækningsudkast og ændringsforslag udarbejdes i ministerens regi, når ministeren forhandler lovforslag.

Hanne Severinsen valgte under forhandlingerne en anden vej, nemlig at forsøge at samle et flertal uden om regeringen. Hovedsigtet var, at CVU'er skulle kunne etableres som et såkaldt forpligtende samarbejde mellem institutioner, der hver for sig bevarede deres fulde selvstændighed. Hun udsendte en pressemeddelelse om, at et flertal for en sådan model var til stede – som foruden borgerlige partier også omfattede Enhedslisten. Regeringspartierne var især overraskede over, at Enhedslisten og Centrumdemokraterne havde tilsluttet sig denne linje, mens Socialistisk Folkeparti fandt regeringskompromisset tilfredsstillende. Overraskelsen for Centrumdemokraternes vedkommende skyldtes, at den politiske ordfører (Susanne Clemmensen) havde været positiv over for lovforslaget under 1. behandlingen og havde arbejdet

konstruktivt for et kompromis. Det forlød, at Centrumdemokraternes ledelse fandt, at »kvoten« for forlig med regeringen var opbrugt efter et medieforlig, der var indgået kort forinden.

Undervisningsministeren måtte herefter opgive intentionen om forlig hen over midten og valgte derfor at satse på et snævert forlig, der ud over Socialistisk Folkeparti også omfattede Enhedslisten. Det lykkedes hende gennem intensive forhandlinger hen over en weekend. Foruden et forslag om mulig tidsbegrænset »udmeldingsret« for en partnerinstitution i et ubetinget CVU indeholdt kompromisset en række »demokratiserende« bestemmelser vedrørende studerendes og læreres indflydelse i rådgivende organer. For Enhedslisten var den store kamel, der skulle sluges, ikke CVU-lovforslaget, men DPU-lovforslaget, der brød med universitetslovens bestemmelser om kollegialt selvstyre. Udmeldings- eller spalttningsretten var et ønske, som oprindeligt var stillet fra bestyrelsesforeningerne for henholdsvis lærerseminarierne og pædagogseminarierne. Det var et ændringsforslag, som havde ligget klart i ministeriet til eventuel brug i forligsforhandlingerne længe.

Man kan stille det spørgsmål, hvorfor det ikke blev til et bredt forlig. Min »partsforklaring« er, at Hanne Severinsen ikke ønskede et forlig, dvs. et resultat, der lå mellem regeringsudspillet og hendes eget standpunkt. Det står i det mindste klart, at det var hende, der afbrød forhandlingerne, før ministeren havde udtømt sine kompromismuligheder. Fristelsen til at overtrumfe ministeren var åbenbart for stor.

På denne baggrund var der naturligvis mange bitre bemærkninger under 2. og 3. behandlingen af lovforslaget, især fra Venstres side, som erklærede det for et mål at få ændret loven, hvis der efter et valg blev flertal i Folketinget for en ændring. Det ændringsforslag, som oppositionen fremsatte, og som blev nedstemt, gik i al sin enkelthed ud på, at betingede CVU'er kunne fortsætte så længe de ville med betinget status, dvs. uden sammenlægning.

Det blev naturligvis en dårlig baggrund for det arbejde, der nu skulle i gang med etableringen af CVU'er, at lovgivningen var baseret på et snævert flertal. Men i sidste ende blev det ikke afgørende for institutionernes interesse for at engagere sig i CVU-dannelser på det foreliggende lovgrundlag. Her blev de også hjulpet på vej af den flerårsaftale for de videregående uddannelser, som blev indgået i forbindelse med finanslovforliget for 2000, dvs. ultimo 1999. Her var Centrumdemokraterne med i forliget, der bl.a. byggede på CVU-lovgrundlaget.

Selv for garvede politikere og embedsmænd var forhandlingsforløbet omkring CVU-loven en ret unik oplevelse.

CVU-lovens formål

I kampens hede blev det ofte trængt i baggrunden, hvad der var CVU-lovgivningens højere formål, nemlig udvikling af stærke uddannelsesmiljøer for videregående uddannelse i hele landet med henblik på at styrke de professionsrettede videregående uddannelser som et selvstændigt profileret uddannelsesområde.

CVU'er skulle danne nye rammer om sammenhængende kvalitativ udvikling og nyudvikling af grund-, efter- og videreuddannelse. De kvalitative formål blev skrevet direkte ind i lovteksten, og CVU-godkendelser skulle baseres på kvalitative kri-

terier – ikke mindst CVU'ernes egne udviklingsplaner og efterfølgende evalueringer af resultaterne. Målene med det samlede lovkompleks kan opstilles under følgende hovedpunkter:

1. Sammenhæng

- mellem grunduddannelserne indbyrdes
- mellem grunduddannelserne og efter- og videreuddannelserne
- mellem kompetencebehovene på arbejdsmarkedet og uddannelsesudbuddet
- mellem forskningsmiljøer og uddannelsesmiljøer og uddannelsesaktiviteter

2. Fornyelse

- af grunduddannelserne
- af efter- og videreuddannelserne
- af samspil mellem arbejdsmarkedet og uddannelsesinstitutioner
- af arbejdsformer

3. Regional forpligtelse

- sikre grund-, efter- og videreuddannelsesmuligheder i alle egne af landet
- sikre samspil mellem uddannelsesinstitutionerne og virksomheder (private og offentlige) i alle dele af landet

Opfølgningen på lovgivningen blev derfor tostrengt – nemlig selve etableringen af den nye institutionsform og indholdsmæssig, dvs. at få de udviklingsaktiviteter i gang, som kunne føre til realisering af målene.

I hele procesforløbet i etableringsfasen har der været en tendens til, at de juridiske, administrative, institutionspolitiske og personmæssige spørgsmål, der knytter sig til etableringen af CVU'er, har overskygget det faglige arbejde, som i længden skal sikre fornyelsen. Til den samlede proces har knyttet sig en lang række samhørende processer, som i sig selv har været meget arbejdskrævende udfordringer – f.eks. udlægningerne af DPU-afdelinger, gennemførelse af uddannelsesreformer, bl.a. inden for sundhedsuddannelserne, fornyelser af diplomuddannelserne og henlæggelse af amtslige sygeplejeskoler til CVU'er. Som altid har ambitionerne for CVU-dannelserne skullet tilpasses økonomiske begrænsninger.

Samlet set er det meget omfattende omlægninger, som lovgivningen satte i gang, og som slet ikke kan betragtes som afsluttede endnu.

Dannelsen af CVU'er fra 2000 til 2002

CVU'erne blev etableret i to »bølger« og i to processer. Bølgerne omfatter dem, der kom i gang i henholdsvis 2001 og 2002. Processerne omfattede forhåndsgodkendelser før 1. januar i de respektive år og endelige godkendelser senest 1. juli året efter. Opdelingen skyldes, at der skal foreligge endelige, reviderede årsregnskaber for de stiftende institutioner, før juraen er på plads. Men etableringsdatoen har været 1. januar, og endelige godkendelser er sket med tilbagevirkende kraft. Reelt skulle institutionerne have alt på plads i efteråret, hvis procedurerne skulle nås. Et lille år var i

virkeligheden en realistisk tidsramme for en fuld etableringsproces. Den første bølge var én lang læreproces for såvel ministeriet som institutionerne. Næste bølge fik så gavn af de paradigmer, som blev udviklet under 1. runde.

Nogle institutioner satte en ære i at være med blandt de første. Andre ville hellere give sig selv god tid. For ministeriet var det heldigt, at institutionerne valgte forskellige hastigheder. Man havde hele tiden svært ved at følge med. Samlet blev det til 23 CVU-godkendelser. På de to år blev det juridiske landskab af videregående uddannelsesinstitutioner lavet helt om.

Hovedlinjen fra ministeriets side var, at det var institutionerne selv, der fandt ud af, hvem man ville gå sammen med – ud fra devisen »levende last stuver bedst sig selv«. Men det skortede ikke på meningstilkendegivelser og opmuntringer fra ministeriets side og ind imellem højt løftede pegefingre. Resultatet blev på denne måde ikke det rationelt set bedste resultat. Det blev i højere grad det muliges kunst. I en række tilfælde var det især kemien blandt aktørerne, der begrænsede rationaliteten. Hvem kunne og ville være i stue med hvem? Dårlig kemi blandet med lav motivation eller direkte ideologisk afstandtagen fra CVU-lovens institutionsdannelser førte til, at ca. et dusin institutioner har valgt at stå udenfor. Men det er trods alt et begrænset antal i forhold til de ca. 100, der valgte CVU-formen.

Ser man på de faglige områder, kan resultatet af CVU-dannelserne gøres op, som følger:

- Alle ingeniørhøjskoler og handelshøjskolecentre – tilsammen seks institutioner har opnået CVU-godkendelser. Heraf er det dog kun to, der samtidig har gennemført en ny institutionsdannelse, nemlig fusion af handelshøjskolecentret i Nykøbing Falster med handelshøjskolecentret i Slagelse og fusion mellem Ingeniørhøjskolen i Horsens og de tekniske skoler, der bl.a. omfattede en byggeteknisk højskole. De seks institutioner er samtidig overgået til såkaldt ægte selveje og hermed en ny styre- og ledelsesform.
- Tre ud af fire sociale højskoler valgte at stå uden for CVU-dannelser (København, Odense og Århus), mens højskolen i Esbjerg valgte CVU-dannelse sammen med sundhedsuddannelserne i byen. Alle institutioner overgår fra statseje til selvejeformen.
- Alle statsfinansierede sundhedsuddannelser (ergo- og fysioterapeutuddannelserne, bioanalytiker samt jordemoderuddannelsen) indgår i CVU-dannelser – nogle alene sammen med amtslige sundhedsuddannelser, andre i CVU'er, der også omfatter pædagogiske uddannelser eller som i Esbjerg Den Sociale Højskole. Hovedstadens Sygehusfællesskab samt (foreløbig) syv amter har valgt at henlægge sygeplejerskeuddannelsen til CVU'er og amterne på Fyn og i Nordjylland tillige radiografuddannelsen.
- På det pædagogiske område er der godkendt 11 kerne-CVU'er, dvs. CVU'er hvortil der er udlagt efter- og videreuddannelse fra DPU. Disse 11 kerne-CVU'er omfatter alle både lærer- og pædagoguddannelserne, men ca. halvdelen omfatter også andre uddannelser. 16 ud af 18 lærerseminarier indgår i CVU-dannelser. Tilsvarende gælder for 27 ud af 32 pædagogseminarier. To af disse CVU'er har des-

- uden fået godkendt den nye afspændingspædagoguddannelse og to den reformerede håndarbejds læreruddannelse. Et af de to husholdningsseminarier (Ankerhus) indgår i CVU-dannelse, mens det andet (Suhr) – foreløbig – står udenfor. Den nye uddannelse i ernæring og sundhed er tillige godkendt ved kerne-CVU'et i Århus.
- Efter- og videreuddannelserne indtil diplomniveau er nu henlagt til CVU'er. Ud over de tidligere DLH- og DPH-afdelinger indgår de to sløjdlærerskoler i henholdsvis Esbjerg og København i CVU-dannelser. Dansk Sygeplejehøjskole og ergo- og fysioterapeuternes efter- og videreuddannelse samt Specialkursus i Husboldning ved Aarhus Universitet overgår ligeledes i CVU-dannelser.

Næppe to CVU'er har samme faglige profil. Forskelligheden muliggør mange, nye faglige samarbejdsflader. Det gælder mellem lærer- og pædagoguddannelserne generelt, men f.eks. også mellem sundhedsuddannelserne og de pædagogiske og sociale områder.

De institutioner, der har valgt at stå udenfor, udgør et fagligt set spredt antal institutioner. Danmarks Journalisthøjskole har valgt at fortsætte med eget lovgrundlag som statsinstitution. De øvrige videregående uddannelsesinstitutioner er overgået til ægte selvejstatus og har dermed foregrebet den reform, som den nye universitetslov foreskriver.

De geografiske CVU-dannelser

Hele landet er dækket ind med CVU'er. Blandt de såkaldte yderkantsseminarier er der dog enkelte, der har valgt at stå udenfor – f.eks. lærerseminariet i Skårup og pædagogseminariet i Aabenraa. Risikoen for dem vil være en fortsat svækket position i forhold til de større uddannelsesbyer. De amter, der står svagest med hensyn til CVU-dannelser, er Vejle Amt, hvor kun Ingeniørhøjskolen i Horsens har valgt en offensiv CVU-strategi, og af naturlige grunde Bornholm, som dog kan trække på udlagte uddannelser fra de storkøbenhavnske CVU'er.

Nogle amter har valgt at bakke CVU-dannelserne kraftigt op. På det brede plan gælder det især Frederiksborg Amt, Storstrøms Amt, Sønderjyllands Amt og Ringkøbing Amt. Direkte rettet mod sundhedsuddannelserne gælder det især Fyns Amt, Ribe Amt og Nordjyllands Amt. Kun et amt – Århus – har hidtil været direkte negativ over for CVU-dannelsen og de muligheder, sygeplejerskeuddannelsen ville kunne opnå her.

Stærke og svage CVU-dannelser

I alt seks CVU'er er betingede CVU'er, dvs. CVU'er hvor sammenlægningen af partnerinstitutionerne er udskudt i op til fem år, og hvor enkeltinstitutioner derfor kan melde sig ud. Alle seks er kerne-CVU'er, dvs. med både lærer- og pædagogseminarer som partnere. Det behøver ikke at betyde en svaghed, men kan dog blive det, hvis f.eks. en eller flere af institutionerne eller CVU-overbygningen i sig selv kommer i økonomiske vanskeligheder. Konstruktionen kan også dække over svaghed ved, at der er reel uenighed mellem partnerne om mål og midler for CVU-dannelsen.

CVU'ets bredde og størrelse kan selvfølgelig også have betydning for styrken. Alt andet lige vil stor bredde og mange studerende give bedre muligheder i forhold til, hvad den lille, begrænsede institution kan realisere. Men stor bredde og størrelse kan også begrænse sammenhængskraften og vanskeliggøre beslutningsprocesser, og der kan udvikle sig modsætningsforhold mellem det decentrale og centrale niveau i CVU'et. Netop denne risiko betød, at man fra starten endte med hele tre kerne-CVU'er i det storkøbenhavnske område. Et af problemerne var, at området i alt rummer 11 pædagogseminarier mod fire lærerseminarier. En bedre løsning havde givet være, at flere af de små pædagogseminarier havde fusioneret indbyrdes som led i CVU-dannelsen. Det kan nås endnu, og under alle omstændigheder kan der konstateres væsentlige problemer med hele tre kerne-CVU-dannelser i den københavnske region, som må finde en løsning.

Modsat er der også etableret en række helt små CVU'er, hvis styrke ligger i overskueligheden, f.eks. de små, rene sundheds-CVU'er, men som i længden kan mangle tilstrækkelig økonomisk ballast. Et tredje problem kan være CVU'ets geografiske udstrækning, der kan svække sammenhængskraften – især hvis der opstår rivalisering om placering af fælles funktioner og aktiviteter. Oprindeligt omfattede flere CVU-grupperinger større geografiske områder end det faktiske resultat – f.eks. i startfasen en CVU-dannelse for Sjælland og Storstrøms Amt under ét, der omfattede alle institutioner vest og syd for Storkøbenhavn. Storstrøms-institutionerne valgte imidlertid at samle sig inden for amtet, men det er da tænkeligt, at man engang i fremtiden går sammen igen på tværs af amtsgrænserne. Forudsætningen er i givet fald, at CVU'erne får demonstreret for hinanden og sig selv, at de kan håndtere afstandsbarrierer og modstridende lokale hensyn til fordel for helheden.

De største problemer for styrken i et CVU er imidlertid klart modsatrettede ledelsesinteresser. Det kan være partnerrektorer, der har svært ved at afgive høvdingestatue og ved at indgå i et samlet ledelsesteam. Eller det kan være CVU-rektorer, der ikke kan delegere. I praksis kan man konstatere en række utraditionelle besættelser af CVU-rektorposterne, der kan pege i retning af, at sektoren opnår nye ledelseskompetencer i forhold til de snævert faglige, der hidtil har præget området. Det kan være med til at sikre fornyelsen.

Lovgivningsmæssigt efterspil

Den politiske usikkerhed om lovgrundlaget for CVU'erne måtte naturligvis afklares efter valget og regeringsskiftet november 2001. Løsningen, som Ulla Tørnæs fremlagde lovforslag om som undervisningsminister, blev, at et betinget CVU kunne forlænges med status som betinget CVU for yderligere en femårs periode. Denne gang blev der opnået et bredt flertal, idet Socialdemokratiet, De Radikale og Socialistisk Folkeparti valgte at stemme for lovændringen. De tre partier fandt åbenbart, at uddannelsesområdet har krav på sikkerhed for, at lovgivningen kan fungere som en stabil ramme for virksomheden. Det er en nærliggende tanke, at dette kompromis også kunne være opnået under den tidligere regering, hvis Venstre ikke dengang havde valgt at afbryde forhandlingerne. Umiddelbart har lovændringen ikke direkte betydning for de allerede etablerede, betingede CVU'er. Disse er nemlig baseret på

privatretlige aftaler, som kun kan ændres i enighed. Det kan heller ikke forventes, at lovændringen vil føre til, at flere institutioner vælger at danne nye CVU'er.

Under overfladen og sikkert nogle år endnu vil eksisterende modsætningsforhold mellem institutioner, der satser meget på CVU-dannelserne, og institutioner, der holder igen eller er direkte imod, sikkert fortsætte. Det er ærgerligt, at disse modsætningsforhold ofte har en personificeret karakter, hvor benspænd ikke er ukendte foreteelser.

Udfordringerne

Landkortet over videregående uddannelsesinstitutioner i Danmark er ændret fundamentalt. Nu er en lang række CVU'er så kommet i gang og skal leve op til de forventninger, som de selv har haft, og som lovgivningen lægger op til. I international sammenhæng skal de kunne demonstrere, at de er gode samarbejdspartnere, også i forhold til søsteruddannelser i universitetsregi. I dansk sammenhæng skal de kunne hævde sig mellem på den ene side en ekspansiv erhvervsskolesektor og på den anden side en selvtilstrækkelig universitetssektor, der har svært ved at anerkende andre institutionsområders styrkepositioner.

Den vigtigste styrkeposition er de mellemlange videregående uddannelsers stærke position på arbejdsmarkedet. Der er som hovedregel tale om meget store professioner inden for den offentlige sektor, men dog også om erhvervsvigtige positioner for ingeniørhøjskolerne og handelshøjskolecentre. CVU'er skal kunne demonstrere, at deres kompetencer er vigtige for udviklingen af professionerne og for nye opgaveløsninger i den offentlige sektor og virksomhederne.

Fra politisk side er der givet grønt lys for, at CVU'ernes opgaver rækker ud over de enkelte grunduddannelsesopgaver i svæver forstand. Men det er CVU'erne selv, der må opbygge nye kompetencer på udviklingsområdet, hvad enten det drejer sig om uddannelsesudvikling eller professionsudvikling.

De nye udfordringer for CVU-ledelserne vedrører et meget bredt felt. Der skal demonstreres evne til at opnå synergi og samordning på tværs af uddannelserne. Kvalitet, udvikling, effektivitet og attraktivitet skal styrkes.

Nye arbejdsformer og undervisningsformer vil være særlige udfordringer. CVU'erne skal udnytte fordelene, som større institutioner giver i form af bredere lærerkorps, større investeringskapacitet og gensidig inspiration underbygget af »bedste praksis normer«.

CVU'erne må have fokus på økonomistyringen for at sikre sig det økonomiske råderum for de kvalitative satsninger. Administrative omstillinger kan medvirke til at øge det økonomiske råderum og sikre en professionalisering af de mange administrative arbejdsrutiner, som en institution skal kunne håndtere. Lige så vigtigt er det at få udviklet en sammenhængende personalepolitik med vægt på opgradering af hele kvalifikationsprofilen.

CVU'erne skal vise i praksis, at de kan samarbejde med forskningsinstitutioner, og at de selv kan udføre kvalificerede udviklingsopgaver til gavn for sig selv og det omgivende samfund, og at de kan opbygge videnscentre, som interessenterne gerne vil trække på. Ambitionsniveauet må gerne være højt – så højt at grænselinjen mel-

lem udvikling og forskning nedbrydes. Men ambitionsniveauet skal også være realistisk.

Arbejdet på decentralt niveau må aktivt understøttes af ministeriet. Det må demonstreres, at ministeriet fortsat vil støtte CVU-processen, både hvad angår økonomi og nye uddannelsesaktiviteter og gennem aktivt medspil. Den største trussel mod CVU'erne kan blive en svækket indsats på efter- og videreuddannelsesområdet, dels fra aftagerside, dels på den statsfinansielle side. I en presset økonomisk situation er det ofte efter- og videreuddannelsen, der rammes hårdest. Men den udgør modsat den kit, som kan sikre nyudvikling såvel på arbejdsmarkedet som inden for grunduddannelserne.

I maj 2003 har undervisningsminister Ulla Tørnæs holdt en tale ved CVU-rektor-kollegiets årsmøde, som kan læses på ministeriets hjemmeside. Det er en tale, som meget helhjertet tilsiger CVU'erne ministeriets støtte til den fortsatte udvikling af den nye institutionsform og tegner flotte perspektiver for fremtiden. Baggrunden for talen er en besøgsrunde til CVU'erne, som på embedsmandsplan blev gennemført ved årsskiftet 2002/03, og som i sig selv gav grobund for optimisme, men selvfølgelig også viste problemer af karakteren »al begyndelse er svær«.

I længden kan der også blive tale om, at CVU-landskabet ændrer sig radikalt igen. CVU-processen har vist, at institutioner ikke behøver at være konstante enheder, der har som mål at kunne fejre 100-års jubilæer. Det vigtige er, at man er i stand til at udvikle institutionsformer, der effektivt kan opfylde nye krav og tillægges nye opgaver – i det 21. århundrede.

Noter

1. Artiklen er en skriftlig version af et foredrag i Selskabet for Dansk Skolehistorie i efteråret 2002. Forfatteren afgik medio 2002 som chef for Institutionsstyrelsen i Undervisningsministeriet, hvor hun siden 1965 havde beskæftiget sig med planlægning og styring inden for de videregående uddannelser.
2. Lov om Københavns Universitets udbygning og universitetscentre.

Berrit Hansen (f. 1937). Student fra Christianshavns Gymnasium 1956, cand.polit. 1965. Ansat i Undervisningsministeriet 1965, først som sekretær for Planlægningsrådet for de højere uddannelser og fra 1974 til 1986 i Direktoratet for de videregående uddannelser. Chef for UVMs økonomistyringsprojekt 1987 til 1989, økonomichef fra 1989 til 1991, direktør i økonomiafdelingen 1991 til 1998 og fra 1998 til 2002 styrelseschef i Institutionsstyrelsen.