

# MÅLSTYRING, TRIMNING OG DESORIENTERING

– uddannelsestendenser 2010-2019

AF SIGNE HOLM-LARSEN

*Uddannelsessystemet var i perioden 2010-19 præget af konkurrencestatslige tiltag med mål-, ramme- og outputstyring gennemført via effektiviseringer og besparelser. Uddannelserne blev trimmet og slanket. Kursen, som til tider har været noget zigzag-præget, skal her forsøges indkredset mht. overordnede uddannelsesdilemmaer og det samfunds- og uddannelsessyn, som har været bestemmende for valget af løsningsstrategier. Blev tiltagene bæredygtige i praksis? Nåede man de angivne mål om effektivisering og kompetenceløft? Var det omkostningerne værd? Førte diverse tiltag til øget livskvalitet for den enkelte, til et mere handledygtigt fællesskab og til et i internationale sammenhænge stærkere Danmark? Eller blev resultatet uigennemsigthed i beslutningsprocesser, uoverskuelighed over snubletråde i uddannelserne og desorientering om livsvalg og -vilkår? Uddannelsesområdets udvikling 2010-19 belyses her ud fra Thomas Pikkety's lighedsorienterede økonomiske analyser, Yuval Noah Hararis analyser af menneskets vilkår i det digitale informationsfund, periodens danske debat om konkurrencestatens konsekvenser for uddannelsessystemet og overvejelser samt didaktiske refleksioner over relationerne mellem et nytte- og et dannelsesorienteret uddannelsessyn.*

I det seneste årti er meget ændret i det danske uddannelsessystem, jf. artiklen "Hvorfra – hvorhen? Tendenser og lovændringer mv. i dansk uddannelsespolitik 1998-2010". Mange tiltag i 10'erne har taget udgangspunkt i konkurrencestatens bestræbelser på at effektivisere uddannelserne og løfte samfundets kompetenceniveau. Mængden af nye love og ændringslove har været ganske overordentlig, men ikke alle ændringer har sat sig lige dybe spor.

Hvor 00'erne i dansk politik var præget af stor stabilitet, kan det samme ikke siges om perioden 2010-19. Efter systemskiftet d. 27. november 2001 fra en socialdemokratisk ledet regering til en borgerlig regering under Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen fulgte en stabil periode med blot fire undervisningsministre og to ministre for videreuddannelsesområdet på næsten 12 år. I 10'erne så det anderledes ud med hele syv undervisningsministre og ni forskningsministre, og de fik sværere vilkår. Set i bakspejlet blev det de store reformers tid, i hvert fald af navn, mens praksis viste noget andet. På alle uddannelsesniveauer fik man afprøvet en bred vifte af konkurrencestatens styringsredskaber som test, adgangskrav og læ-

ringsmålstyring mv. Kønspolitisk blev der sat en milepæl med valget af Danmarks første kvindelige statsminister i 2011.

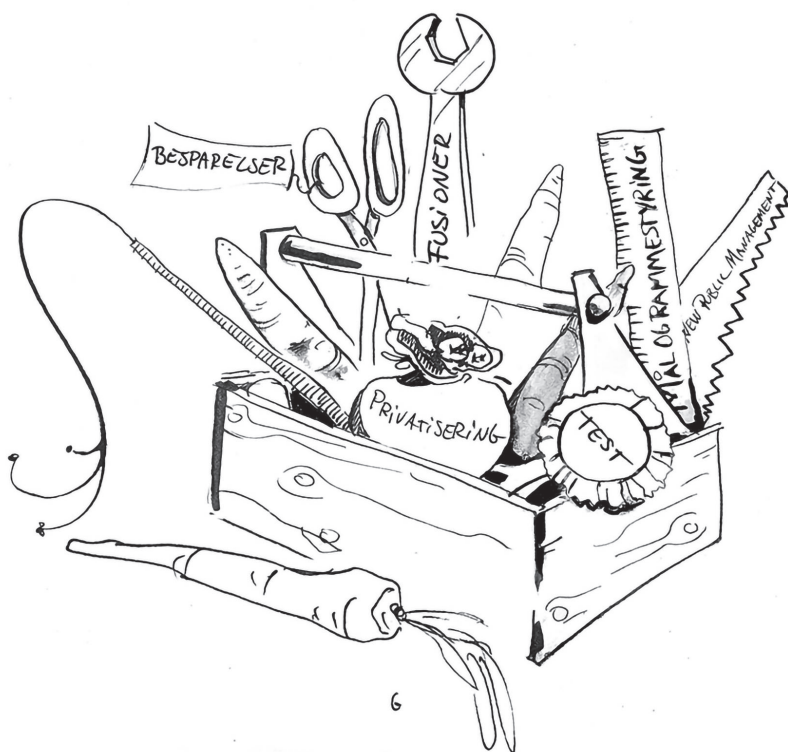
Perioden har tydeliggjort nogle strukturelle dilemmaer inden for uddannelses-systemet, som dukker op i debatten med passende intervaller, men stadig savner tilfredsstillende løsninger. Det gælder primært indkredsning af mål og valg af midler som effektiviseringen af uddannelserne med hurtigere gennemløb, øget konkurrenceberedskab gennem styrket faglighed, karakter- og adgangskrav samt uddannelsers tilgængelighed overalt i landet. Mange tiltag har været afprøvet, men for de flestes vedkommende har værdigrundlaget fortonet sig og betalingsviljen manglet.

## VÆRDIGRUNDLAG OG VIRKEMIDLER

Kampen om samfundsressourcernes fordeling i brydningen mellem værdier som lighed, individets frihed til at tilrettelægge egen livsbane og samfundets konkurrencekraft har i perioden været afgørende for valg af mål og midler i uddannelserne. 10'erne var tydeligt præget af videreudviklingen af konkurrencestatens neoliberalistiske kurs – også selvom New Public Management (NPM) flere gange blev erklæret død, jf. fx "Uddannelseshistorie 2017" (s. 167). Coronapausen i 2020 gav et refleksionsspejl af den stedfundne udvikling, men er i øvrigt nærmere belyst i årsoversigten i dette nummer af Uddannelseshistorie under titlen "Fra forsonings-skridt til coronakrise - uddannelserne i folketingsåret 2019-2020 (se s.153ff). Men når pausen er forbi, venter fremtidens udfordringer: Uddannelsernes udvikling i perioden og et blik ind i det kommende årtis behov for uddannelseskompetencer vil i det følgende blive belyst ud fra Thomas Pikketys lighedsorienterede økonomiske analyser, Yuval Noah Hararis analyser af menneskets vilkår i det digitale informationssamfund, periodens danske debat om konkurrencestatens konsekvenser for uddannelsessystemet og didaktiske overvejelser om relationer mellem et nytte- eller et dannelsesorienteret uddannelsessystem.

Internationalt påvirkede den franske økonom og samfundskritiker Thomas Piketty med sit murstensværk "Kapitalen i det 21. århundrede" fra 2013 i høj grad den politiske diskurs om den stigende økonomiske ulighed siden 1990'erne. En af hans grundtanker er, at ethvert økonomisk system må kunne forsvare og retfærdiggøre den ulighed, det skaber. Han anerkender i kraft af udbredelsen af kompetencer og færdigheder udviklingsdynamikken i markedsstaten, som forudsætter individuel frihed til at råde over egen arbejdskraft, men han advarer også om den trussel, den udgør for værdier som social retfærdighed og samfundsmæssig stabilitet. Han ser uddannelsessektoren som et vigtigt redskab til at fremme social mobilitet via socialstatens lighedsprincipper, herunder lige adgang til uddannelse uanset social baggrund, og han fremhæver de skandinaviske lande som et eksempel på samfund, der er nået langt med hensyn til chancelighed og social mobilitet (Piketty 2013, s. 491-498). Hans refleksioner sætter en perspektiverende ramme om tilbagevendende debattemner i dansk uddannelse som restgruppens størrelse og sammensætning, SU til hvem og hvor meget og fremdriftsreformen som besparelse og stressfaktor.

Et bud på en fremtid styret af Big Data giver den israelske historiker og samfundsdebattør Yuval Noah Harari i sin bog "21 ting du bør vide om det 21. århundrede". Her analyserer han bl.a. teknologiens hidtidige samfundspåvirkning og fremtidige styringskonsekvenser for samfundsværdier som lighed, social mobilitet og forventningsopfyldelse – alt sammen værdier af afgørende betydning for den enkeltes livskvalitet og dermed for uddannelsessystemets vilkår og potentiale. Hvad bliver dettes opgave, når robotter og kunstig intelligens eliminerer en række arbejdsfunktioner og omkalfatrer andre? Betyder det alles kamp om færre arbejdspladser? Ved kunstig intelligens erstattes humane it-kompetencer i betydeligt omfang af digitale netværks mere effektive og økonomisk fordelagtige algoritmer. I arbejdsmarkedshenseende kommer det ikke alene til at berøre produktionsfag, men også servicefag på alle niveauer, lige fra digitale computerlægeplatforme til selvkørende trafikmidler. Det sætter et grundlæggende spørgsmålstegn ved, hvilke udfordringer samfundet bliver stillet over for, hvad angår den enkeltes frie uddannelsesvalg og forventningsopfyldelse, og hvilke humane kompetencer samfundet vil have behov for inden for en ikke for fjern fremtid, som lige nu bare ikke tegner sig særligt klart, heller ikke hvad angår valg af relevante mål og midler i uddannelsessystemet. Konkurrencestaten er i dansk sammenhæng belyst af Ove K. Pedersen, professor i komparativ politisk økonomi ved CBS, Copenhagen Business School (2011 s. 169-203). Han daterer skiftet fra velfærdsstat til konkurrencestat til 1991, hvor regeringen Schlüter 4 udenrigspolitisk stod for aktiv internationalisme efter østblokkens sammenbrud. Pedersen karakteriserer bl.a. konkurrencestaten ved, at fællesska-



bets sammenbindende kraft skifter fra individuelle dannelsesværdier til individets evne til at skabe værdi på arbejdsmarkedet. Hans synspunkter stod centralt i de følgende års intense samfundsdebat herom. På baggrund heraf medgav han senere (Pedersen 2017 s. 474-475), at begreberne var mere nuancerede end som så, og at konkurrencestaten også videreførte en række velfærdsstatslige træk og på sin vis "består af flere lag i form af nationalstat, socialstat, retsstat og velfærdsstat".

Også Stefan Hermann, rektor for Københavns Professionshøjskole og formand i Danske Professionshøjskoler, har deltaget i debatten om konkurrencestatens virkemåde. Han fremhæver, at den bl.a. er karakteriseret ved værdiændringen fra velfærdsstatens redistributive til konkurrencestatens prædistributive solidaritet, idet han ser sidstnævnte som en kompetenceforøgelse, så længe den er retfærdig og fair og stadig har solidaritet som basis (Hermann 2017 s. 228-229). Men den øger samtidig uddannelsesområdet polarisering, hvad der medfører en iboende "konfliktualitet i dansk uddannelse". Han eksemplificerer dette med, at "det er ikke alene hyppige og betydelige reformer, der stresser. Heller ikke alene topstyring og performance management, effektiviseringer og besparelser". Han ser derfor konkurrencestatens påvirkning af alle dele af uddannelsessystemet som et "krystalliseringspunkt for såvel konkurrencestatslig oprustning, velfærdsstatslig modernisering som forebyggende demokratisering". Samspillet mellem disse tre dimensioner anser han for en nødvendig forudsætning for at skabe bæredygtige løsninger på et demokratisk, velfærds-mæssigt og konkurrencedygtigt grundlag.

Uddannelse til nytte og glæde for hvem – for samfundet eller den enkelte? De modsatrettede tendenser på uddannelsesområdet har deres rod i et grundlæggende forskelligt syn på, hvad der bør være al uddannelses overordnede formål: Bør det enkelte individ uddannes til at opfylde krav om at være til samfundsnytte, eller kan almindelig dannelse være et gyldigt personligt mål for tilegnelse af viden og kompetencer? Der har i det danske uddannelsessystem været tradition for at prioritere nyttehensynet højest, jf. lovgivningen om almueskolen/folkeskolen fra 1814 og frem til og med 1958-loven. Først med 1975-loven blev den enkelte elev sat i centrum i formålsparagraffen (Holm-Larsen 2013 s. 99-102). Nytte og dannelse opfattes undertiden dikotomisk, hvorefter uddannelsesmål ikke kan tilgode begge dele samtidig. Det danske uddannelsessystem har dog lang tradition for at tilgode begge aspekter, men i 10'erne har konkurrencestatens betoning af kompetencebegrebet betydet en drejning henimod større vægt på arbejdsmarkeds-mæssige nyttehensyn. Dannelsesbegrebet er bl.a. belyst af den danske didaktiker Thyge Winther-Jensen, som var stærkt optaget af, om og hvordan humanistisk almindelig dannelse og konkurrencesamfundets kompetencetilegnelse kan ses som forenelige begreber, og han konkluderer, at "i øjeblikket er det kompetencebegrebet, der er i høj kurs, men det behøver ikke at være til hinder for, at dannelses-tænkningen i sidste ende kan vise sig at være lige så arbejdsmarkedsrelevant som kompetencetænkningen" (Winther-Jensen 2013 s. 63). Set herudfra må uddannelse for at være til samfundsnytte inkludere dannelsesaspektet for at kunne kvalificere den enkelte til at bidrage konstruktivt til fællesskabet.

10'erne har på flere måder understreget en række indbyggede modsætninger i nationernes valg af konkurrencestatsstrategier. Hvor avanceret digitalt udstyr som pc'er og mobiltelefoner på få årtier er blevet hvermands eje som resultat af globaliseringen, har krisehåndteringen også bekræftet nationalstatens betydning ved at tydeliggøre behovet for en stærk stat som kriseaktør og for et opgør med de seneste årtiers fokus på privatiseringer og udlicitering, ikke kun i Danmark, men også globalt. Krisebegrebet har på det seneste fået øget aktualitet, men Pedersen har allerede tidligere belyst krisers betydning for reformer, idet han anfører, at "nu som da udtrykker ordet krise ideen om, at der er behov for et skifte" (Pedersen 2017 s. 482-486). Han skriver videre, at hvor velfærdsstaten søger at kompensere efter sociale begivenheder som sygdom og ulykker, søger konkurrencestaten at forebygge og opruste (Pedersen 2017 s. 505). Den aktuelle krise, såvel som finanskrisen før den, kræver også af uddannelsessystemet nye svar på, hvordan samfundsgoder kan fordeles mere retfærdigt. I mange nationalstater er der aktuelt således et udtalt ønske om at tildele staten en større rolle efter årtiers liberale reformer, og man ser en forstærket tendens i mange lande væk fra privatisering og deregulering hen imod en mere aktiv stat og flere offentlige projekter. Krisehåndterings dilemma vil fortsat udfordre den samfundsmæssige ulighed, som disse modsatrettede tendenser er med til at forstærke. Det gælder ikke mindst krisepolitikens strategivalg på uddannelsesområdet. Uddannelsessystemet er en vigtig brik i spillet om på sigt at imødegå en samfundssituation, hvor overflødiggørelse af mange eksisterende jobs og udstrakt brug af Big Data styrer den enkeltes livssituation. Det er uddannelsessystemets opgave at bidrage til at videreudvikle et samfund med plads til og brug for alle.

I det følgende skal der ses nærmere på, hvordan og i hvilket omfang periodens uddannelsesmæssige ændringer har formået at bidrage til et mere demokratisk samfund med øget lighed og solidaritet og flere livschancer for den enkelte.

## EFFEKTIVISERING, TESTKULTUR OG SPAREILTAG

På uddannelsesområdet er effektiviseringsbestrebelse i 2010'erne kommet til udtryk på mange måder, angiveligt formuleret som øget kvalitet og konkurrenceevne. Ønsket om kvalitet i uddannelsessystemet deles af alle, men når det kommer til udmøntning i praksis, bliver billedet mere broget. Uddannelsesmæssig kvalitet blev i perioden generelt set som øget faglighed, og de redskaber, der blev taget i brug til at nå dette mål, var konkurrencestatsstrategier som effektiviseringer, udbygget testkultur, voksende digitalisering og generelle spareøvelser.

Blandt resultaterne er, at det seneste årtis vækst i *den offentlige sektors forbrug*, herunder uddannelsessystemet, har været noget lavere end væksten i det danske samfund som helhed, jf. KL's undersøgelse fra januar 2020 af udviklingen i det offentlige forbrug 2010-18. Forbruget pr. indbygger er således gennemsnitligt blot steget med 0,11 % årligt, mens Danmarks økonomiske vækst målt i BNP pr. indbygger har været på 1,21 %. De kommunale serviceudgifter er i samme periode faldet med 0,3 % i stedet for at stige med 0,4 %, hvad der ville have kunnet matche pe-

riodens demografiske ændringer i befolkningsstørrelse og alderssammensætning. Besparelser har bl.a. medført en mærkbar reduktion i antal ansatte i den offentlige sektor. Eksempelvis er der i folkeskolen blevet i alt 15-16 % færre lærere og ledere i perioden. KL kalder udviklingen uholdbar og efterlyser en grundlæggende diskussion om, hvor velfærdsstaten skal bevæge sig hen.

Mål for skolen har været kendt siden 1814. De har tidligere været formuleret i en åben og almen form, men skal ifølge konkurrencestatslogikken være eksakt målbar. *Målstyringen* kom til fuld udfoldelse i 10'erne efter en forsigtig start i 2001 med de vejledende "Klare Mål" og de første to udgaver af de obligatoriske Fælles Mål i hhv. 2003 og 2009 frem til "Fælles Mål 3" i 2014, der blev udformet som et helt hierarki af målbare lærings- og kompetencemål, færdigheds- og vidensmål med tilhørende opmærksomhedspunkter og førte frem til den såkaldt læringsmålstyrede undervisning. Efter flerårig kritik af målenes anvendelse, antal og detaljeringsgrad blev målhierarkiet efter en evaluering i 2018 ved en såkaldt forenkling reduceret til 215 kompetencemål og 866 færdigheds- og vidensområder, som fortsat er obligatoriske, mens de 3170 færdigheds- og vidensmål blev vejledende. Der er således vedvarende fastlagt ret så detaljerede rammer for undervisningens indhold, og de indsnævrer lærerens metodefrihed. Dette begreb, der hviler på en mangeårig tradition, blev hjemlet i folkeskoleloven i 1975 (i dag lovens § 18, stk. 4) og var dengang afgrænset af fagenes formål og læseplaner og for prøvefagenes vedkommende også prøvekravene. Den langt mere differentierede styring i 10'erne levner mindre frihed til aktørerne. Metodefrihed – ej at forveksle med metodeløshed – må altid udfoldes inden for de fastsatte rammer, og fagligt ansvarlig for metodevalget er primært læreren. Når råderummet for lærerens valg af metoder og materialer indsnævres, svækkes mulighederne for at formidle undervisningen meningsfuldt, idet for snævert fastsatte rammer risikerer at føre til en rigid og uengagerende undervisning. Til gengæld giver det finmaskede målhierarki gode muligheder for kvantitative målinger af elevstandpunkter, hvorimod det ligger tungere med undervisningens kvalitative indhold. Indirekte giver en rigid målstyring således øget risiko for en nedprioritering af skolens dannelsesmæssige opgave (Holm-Larsen 2013 s. 113-116).

Når *skolereformen fra 2014* ikke fik større ændringskraft i folkeskolen, skyldtes det ifølge Anders Bondo Christensen, den daværende formand for Danmarks Lærereforening, at dens realisering i betydeligt omfang var underlagt konkurrencestatens styringsparametre (Bondo Christensen 2017 s. 213): "Med New Public Management som den altdominerende styringsfilosofi blev al fokus rettet mod outputstyring, mål- og rammestyring". Reformen tog ideologisk udgangspunkt i en velfærdstankegang om chancelighed, men blev i praksis gennemført med konkurrencestatsstrategier og endte derfor i et mismask af mistillid og lærerflugt. Finansieringen via en ubetalt timeforøgelse og beskæring af forberedelsestiden for lærerne samtidig med reduktion af medarbejderindflydelse på egen arbejdsituation var ikke fremmende for motivationen hos de lærere, der skulle bære reformen igennem. Ifølge Anders Bondo Christensen skyldtes forløbet bl.a., at "ingen af de regeringsbærende partier, S, SF og RV, havde drøftet reformudspillet i deres uddannel-

sesudvalg forud for statsministerens præsentation af udspillet, og efterfølgende lagde en benhård partidisciplin låg på enhver debat i forligspartierne” (Bondo Christensen 2017 s. 208). Allerede kort efter iværksættelsen var der stigende utilfredshed blandt forældrene over især elevernes lange skoledage og kvalitet og omfang af lektiehjælpen, hvor der hurtigt fremkom adskillige eksempler på, at en enkelt ikke-læreruddannet medarbejder i praksis blev sat til at forestå individuel lektiehjælp til et større antal elever fra forskellige klassetrin og i forskellige fag – i mange tilfælde næppe en hverken kvalitets- eller lystbetonet opgave. Der var også stor utilfredshed hos både eleverne og deres forældre over lærernes manglende tid til forberedelse og rettetarbejde. Reformen gik med årene i sin mor igen af mange grunde, og ikke alene fordi lærerne ikke tog ejerskab til projektet. Den manglende gennemslagskraft skyldtes i højere grad, at man tilstræbte en samtidig både kvantitativ og kvalitativ udbygning af skolen uden at afsætte de nødvendige ressourcer hertil.

Kvaliteten skulle ifølge målene for reformen angiveligt komme til udtryk i et højere fagligt kompetenceniveau efter 9. skoleår og øget trivsel. Når ingen af delene lykkedes, var en af årsagerne, at det på trods af et markant timetalsløft i 2014 og mål om bedre uddannede lærere ikke lykkedes at skaffe tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft (Holm-Larsen 214 s. 103-131). Man vidste ellers allerede i 1789, at undervisningens faglige kvalitet øges, når lærerne er bedre uddannet – derfor etablerede man det første danske lærerseminarium Blaagaard-Jonstrup. I 2014-reformen blev undervisningens kvalitetsniveau formuleret som kompetencedækning, dvs. at undervisningen i folkeskolen principielt skulle varetages af lærere med linjefagsuddannelse eller tilsvarende i 85 % af undervisningstiden i 2016 og i 90 % i 2018. Sådan gik det ikke helt, for mange folkeskolelærere fortrak til andre erhverv og skoleformer, hvad der øgede skolernes brug af uddannede vikarer. Situationen var så grel, at Folketingets ombudsmand Jørgen Steen Sørensen efteråret 2015 opfordrede ministeriet til at skabe hjemmel i folkeskoleloven, så skolerne kunne gøre brug af ikke-faguddannet arbejdskraft uden at bryde lovens rammer. Ikke lige noget tydeligt skridt hen imod fuld kompetencedækning!

Endnu en konkurrencestatsstrategi var den øgede vægt, der i perioden blev lagt på *karaktergivning, test og prøver*. Karaktergivningen blev tillagt øget betydning ved overgang til efterfølgende uddannelsestrin i form af adgangskrav, og i elevs og studerendes bevidsthed blev der internaliseret en opfattelse af, at undervisningens kvantificerbare output, karakterer, var vigtigere end læreprocessens almindelige indholdstilegnelse. Denne opfattelse af karaktergivningens betydning satte sig spor i fx gymnasieelevers strategiske refleksioner og beslutninger om valg af fag og niveau, jf. begrebet 12-talspiger, benyttet om den voksende gruppe gymnasiepiger, som stressede for at opnå højeste karakter i alle eksamensfag, 7-trinsskalaen, der i 2007 afløste 13-skalaen angiveligt for at være mere forenelig med andre internationalt anvendte karakterskalaer, kom op igennem 10'erne under voksede pres og er i skrivende stund atter under ombygning. Et nyt testsystem til afløsning af folkeskolens nationale test er ligeledes under udarbejdelse og forventes klart i 2022. Det er resultatet af en massiv kritik af både testen struktur og indhold og over den di-



gitale bedømmelses svigtende reliabilitet, idet testresultater for samme elever viste betydelige karakterudsving ved aflæggelse af samme test to gange med blot en uges mellemrum. Al bedømmelses akilleshæl er, at enhver test- og prøveform måler, hvad den er konstrueret til at måle – og der er et stykke vej fra formuleringerne i fx folkeskolens Fælles Mål og test- og prøvebekendtgørelserne til både skolens dannelsesformål og til elevernes egen vurdering af deres udbytte af undervisningen. Hertil kommer, at værdien af al karaktergivning er helt afhæng af, at bedømmelser er både valide (indholdsgyldige) og reliable (pålidelige), så samme præstation fører til samme karakter, uanset hvem der bedømmer (Holm-Larsen 213 s. 151-153). En skærpelse – i hvert fald formelt – skete i 2016, hvor folkeskolens afsluttende prøver som konsekvens af gymnasieforliget af 3. juni 2016 blev ændret til folkeskolens afgangseksamener med virkning fra sommeren 2019; så herefter kan man igen dumpe efter 9. og 10. klasse. Der var ellers gået et pænt tidsrum fra afskaffelsen af de sidste folkeskoleeksamener – mellemskoleeksamen og realeksamen, som blev afskaffet i henholdsvis 1958 og 1975. I kriseforsommeren 2020 blev afgangseksamenene så aflyst, så folkeskolens afgangseksamener har i skrivende stund blot været afholdt et enkelt år. Om fremtiden vil byde på prøver eller eksamener i folkeskolen er uafklaret – det samme gælder spørgsmålet, om det set under en kompetence-synsvinkel gør nogen forskel! På trods af faglig kritik af både test, prøver og karakterer bredte testkulturen og eksamenspresset sig alligevel på flere uddannelsesniveauer op igennem 10'erne.

*Digitaliseringen* fortsatte i perioden sin fremmarch på alle uddannelsesniveauer med onlineundervisning og digitale opgavebesvarelser og prøver. Men digitalt er ikke altid optimalt! Undervisningens samvær og dialogen i en eksamenssituation, hvor deltagerne er fysisk i samme rum, har oftest et større dynamisk dannelses-potentiale end online-samvær. Digital undervisning og digitale prøver er imidlertid billigere, og digitaliseringen er derfor af interesse som både effektiviserings- og besparelsesredskab. Eksempelvis er censur ved både mundtlige og skriftlige eksamener på alle uddannelsesniveauer en dyr foreteelse. Ved adskillige eksamener og prøver er bedømmelsen i perioden derfor blevet digitaliseret; således sparede man ved de skriftlige folkeskoleprøver faglæreren væk fra 2016, så der kun var én statsligt beskikket censor tilbage. Men ikke alle fag og discipliner har ét og kun ét korrekt svar pr. opgave. Ved en hel del eksamener kræves faglige og metodiske refleksioner over og personlig stillingtagen til væsentlige samfundsproblemstillinger. Her kommer digitale bedømmelsesformer ofte til kort og er ikke i stand til at yde ræsonnementer og konklusioner retfærdighed, uanset at både elever og studerende ved offentlige eksamener har et retskrav på en reliabel bedømmelse. Også på dette område gælder, at man ikke altid skal gøre alt, hvad man kan gøre: Fordi digitalisering kan lade sig gøre, er ikke alle uddannelsesområder tjent med at blive digitaliseret.

Et af årtiets mest omdiskuterede generelle sparetiltag var *omprioreringsbidraget* på 2 % årligt frem til 2022. At finanslovsforslaget efteråret 2018 fastholdt det, blev af en samlet uddannelsessektor kaldt en katastrofe, og emnet var derfor hedt i valgkampen maj-juni 2019. Omprioreringsbidraget har siden 2015 i alt reduce-



ret bevillingerne til uddannelsesområdet med ca. 1,3 mia., hvad der var medvirkende til, at udgifterne til videregående SU i perioden overhalede udgifterne til den videregående uddannelse som sådan. Af konfliktoptrappende art – dog uden samme økonomiske konsekvenser – var også uddannelses- og forskningsminister Esben Lunde Larsens kække omtale i 2015 af de videregående uddannelser som ”kornfede” institutioner, der ikke kunne tage skade af en finanslovsslankekur. Det provokerende udsagn faldt mange for brystet, og et halvt år efter hed ministeren Ulla Tørnæs. Omprioriteringsbidraget var ikke alene et sparetiltag, men øgede også skiftende regeringers muligheder for at gennemføre puljestyring, hvor områder med særlig politisk bevågenhed blev tildelt øgede ressourcer – set i Pikkety’s optik endnu et ulighedsskabende politisk-strategisk træk, hvor midlerne blev omfordelt fra bl.a. velfærdssamfundsydelser til politiske prioriteringsområder.

10’ernes sparepolitik har således generelt ført til voksende ulighed, og kriser tydeliggør, hvilket arbejde der ikke kan undværes, når samfundet er under pres: Det er erhvervsgrupper som sosu-assistenters, sygeplejerskers, butikspersonale og skraldemænd, der må gå på arbejde uanset risici. Det var i høj grad disse vælgergrupper, som førte til regeringsændringen fra blå til rød sommeren 2019. De er ikke blandt samfundets højstlønnede, men en erkendelse af deres samfundsmæssige nødvendighed efterlader sig alligevel næppe varige spor. For uddannelsessystemet som helhed viser et tilbageblik på 10’erne, at effektiviseringerne, testkulturen og besparelserne har trimmet sektoren. Den er klart blevet økonomisk slankere, mens det kvalitative kompetenceløft øjensynligt ikke har vejet lige så tungt for beslutningstagerne, og konkurrencestatslige tiltag har ikke medført en konstaterbart stærkere forebyggende demokratisering.

## NÅR ALLE SKAL MED – SOCIAL OG GEOGRAFISK BALANCE

Med de mange samfundsændringer, 10’erne har budt på, er den hidtidige balance i uddannelsesverdenen mellem skoleformer på samme niveau blevet udfordret, fx balancen mellem offentlige og private grundskoler, mellem gymnasiale og erhvervsfaglige uddannelser og mellem uddannelsesområdets ressourceforbrug og andre samfundsområder. Hertil kommer, at den ubalance i chancelighed, som er konstaterbar allerede i grundskolen og i ungdomsuddannelserne, er øget i løbet af 10’erne.

På alle niveauer har 10’ernes *færre og større institutioner* som følge af fusioner og nedlæggelser mindsket administrative udgifter, hvad der har haft både ligheds- og velfærdsmæssige konsekvenser. Lighedsmæssigt viste dette sig ikke mindst geografisk, hvor barrieren for lige adgang til uddannelse i alle egne af landet blev højere i 10’erne, båret frem dels af den enkeltes ønske om fortsætte sin uddannelse på institutioner med ry for kvalitet i undervisningen, dels af den øgede ulighed i økonomiske driftsvilkår for institutioner i henholdsvis de store bymiljøer og Udkantsdanmark. På samme vis eksploderede antallet af folkeskolelukninger og -sammenlægninger i 2011, hvor 246 skoler blev ned- eller sammenlagt mod 147 i de foregående tre år tilsammen, og lærertallet faldt det år med knap 2000. Tendensen fortsatte i resten af perioden, så der medio 2017 på landsplan var ca. 1100 folkesko-

ler tilbage. 10'ernes trimning af uddannelsesområdet kom bl.a. til udtryk gennem nøgletalsstyring og generelle besparelser på de fleste uddannelsesområder og taxameterfinansiering for ungdoms-, voksen- og videreuddannelserne. Brugen af nøgletalsstyring, som kan gennemføres på forskellig vis og fx udløses af elev- eller klassetal, er tiltaget i løbet af perioden. Benyttes elevtalrelaterede tilskud, følger pengene principielt eleven, og sådanne nøgletalsberegninger giver ofte et incitament til at øge antal elever i klasserne, da mange udgifter er klasserelaterede, fx lærerløn, som er den største af alle poster på et skoleregnskab. Alene som konsekvens af skolelukninger og nøgletalsbrug faldt de kommunale udgifter pr. folkeskoleelev i perioden, og de faldt yderligere ved gennemførelsen af inklusionslovgivningen i 2012. Denne var begrundet i, at udgifterne til specialundervisning havde været stadig stigende i flere årtier, så en indgriben var nødvendig. Med inklusionen skulle flertallet af specialundervisningselever integreres i normalklasser. Tiltaget havde en dobbelt begrundelse: Dels en lighedsbaseret tænkning om, at elever i vanskeligheder ikke måtte segregeres fra klassens fællesskab, dels besparelsen på udgifterne til specialundervisningen. Elevnøgletalsmodellen var angiveligt også styringsparametret ved inklusionsloven, som angiveligt skulle være ressourceneutral. De overordnede rammer blev fastlagt i økonomiaftalen mellem stat og kommuner for 2013, hvorefter elevandelen i normalklasser skulle stige fra 94,4 % til 96,0 % i 2015. Inklusionskonceptet blev således solgt som et pædagogisk paradigmeskift om plads til forskellighed inden for klassens rammer, men strategien var økonomistyring. Allerede året efter indførelsen stod det da også klart, at omlægningen i kommunerne var blevet en spareøvelse med faldende udgifter til såvel special- som normalundervisning. De inkluderede elever fik ikke samme grad af støtte som før, og nogle få af dem udviste så tunge adfærdsproblemer, at klassens sociale fællesskab ikke kunne rumme dem. I 2016 erkendte man, at 96 %-målsætningen ikke kunne nås, og i 2018 var andelen af børn i specialtilbud efter et dyk på ny på vej op.

Faldet i antal folkeskoler blev i perioden modsvaret af en kontinuerlig vækst i de *frie skoler*, hvoraf ganske mange var såkaldte protestskoler, der blev oprettet, hvor den lokale folkeskole blev nedlagt. Følgelig steg elevtallet i de frie skoler, mens det faldt i folkeskolen. Folkeskolen er kun delvis et regeringsanliggende, selvom periodens mange tiltag kunne forlede til en anden opfattelse, men ifølge folkeskoleloven er folkeskolen en kommunal opgave. Enhver kommune er således forpligtet til at fastlægge mindst ét skoledistrikt. Det har i 10'erne medvirket til, at ganske mange kommuner har indrettet sig med kun én folkeskole, ganske vist udstyret med afdelinger, men alligevel med betydelig afstand mellem brugere, medarbejdere og ledelse, så ledelsen mere uforstyrret kan fastholde fokus på konkurrencestatistiske strategier og ikke så let distraheres af problemstillinger om, hvordan skolens dannelsesopgave løses i praksis. Bekymrende er det også, når pressede kommuner kan se en økonomisk fordel i at nedlægge egne folkeskoler og betale for elevernes undervisning i private grundskoler, ikke mindst set i lyset af velfærdsbetragtninger om, at befolkningens møde i den fælles folkeskole er med til at styrke samfundets sammenhængskraft. 10'erne har vist, at de frie grundskoler i stigende grad er ble-

vet mellemklasseforældres naturlige førstevalg, så også politisk stod det klart, at balancepunktet mellem den offentlige og den private skolesektor er på spil. Socialdemokratiet fastslog således efteråret 2019, at det er partiets mål, at højst 10 % af alle elever skal gå i en fri grundskole. Men i praksis blæser vinden ikke lige den vej ved periodens slutning. En fortsat stigende tilslutning til de frie grundskoler ville i sin yderste konsekvens kunne indebære en opdeling i en mindre gruppe kommunale ghettoskoler og en dominerende sektor af private grundskoler – en fordeling, der ikke ville befordre samfundets sammenhængskraft.

Balancen mellem den offentlige og den private skolesektor er på vippen. 00'erne var for de private skoler gode år, og 10'erne blev endnu bedre, ikke mindst for efterskolerne. Privatskoleandelen på landsplan var konstant voksende, og ved periodens udløb går 18,1 % af grundskolens elever i frie skoler, flest i hovedstadsområdet, men landets øvrige regioner følger også trop. At folkeskolens elevandel også falder i landdistrikterne, kan delvis forklares med oprettelse af de ovenfor omtalte protestfriskoler. Den private skolesektors statstilskud, som bestemmes af finanslovens såkaldte koblingsprocent, beregner de frie grundskolers tilskud pr. elev ud fra gennemsnitsudgifterne pr. elev i folkeskolen. Koblingsprocenten, der jævnligt indgår i finanslovsforhandlingerne, har i perioden ligget nogenlunde stabilt på ca.  $\frac{3}{4}$  af udgiften pr. elev i folkeskolen. Spørgsmålet er dog, om de økonomiske vilkår for at drive skole efterhånden er skruet sådan sammen, at balancen mellem folkeskolen og de private grundskoler forrykkes. Det er set under en socialstatslig synsvinkel bekymrende, at den private skolesektor ikke alene vokser på grund af efterskolerens succes, men at det også sker med baggrund i forældres fravalg af en folkeskole præget af sparetiltag og strid om værdier og virkemidler. Konkurrencestatslogikken har kostet med hensyn til befolkningens tillid til folkeskolen.

*Adgang til uddannelse* er i perioden blevet mere ulige, især inden for de gymnasiale uddannelser og voksenundervisningen. Efter institutionernes overgang til selveje med strukturreformen fra 2007 og de følgende års institutionsfusioner blev forskellene mellem de rige gymnasier i hovedstadsområdet og de fattige i det såkaldte Udkantsdanmark stadig tydeligere. Ved denne form for økonomisk decentralisering får den enkelte institution en høj grad af økonomisk selvbestemmelse – men vel at mærke inden for de givne rammer! Selvejet kan have fordele for både staten og den enkelte institution, idet staten kan styre det overordnede uddannelsesniveau gennem rammetilskud, mens institutionerne inden for disse rammer får mere selvbestemmelse til eksempelvis at overføre over- og underskud fra år til år. Grundlaget for institutionernes selvejeøkonomi i ungdomsuddannelserne og på de videregående uddannelser er taxametertilskuddet, som overvejende er relateret til antal elever og studerende. Denne finansieringsform kan give incitament til tilskudstækning. Eksempelvis hævdede både elever og lærere i 2011, at især færdiggørelsestaxametret fik gymnasierektorerne til at se igennem fingre med elevpæk. Færdiggørelsestaxametret fik især betydning for gymnasier med lille frafald, og velkørende institutioner med et stabilt elevgrundlag blev i perioden økonomisk velpolstrede, også selvom skolernes frihed til at akkumulere overskud og foretage in-

vesteringer i 2017 blev begrænset. I 2015 indførtes derfor et socialt taxameter, som indebar en omfordeling fra rige til fattige gymnasier af ca. 2 % af undervisningstaxameterets midler fra institutioner med en relativt lav andel frafaldstruede elever til institutioner med mindst 43 % af sådanne elever. Det skete for at modvirke den igangværende polarisering af gymnasiernes elevfordeling, som bl.a. tog udgangspunkt i faglige og sociale elevforventninger til udbyttet af gymnasietiden. At elevsammensætningen i skoleåret 2015-16 på 14 almene gymnasier bestod af mere end 20 % ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, var et politisk dilemma, for mange etnisk danske elever benyttede deres frie gymnasievalg til at søge bort fra regionens gymnasietilbud, hvis andelen af elever af anden etnisk baggrund var høj. Den politiske debat om løsningsmuligheder var ideologisk og stod mellem liberale fritvalgsmål og sociale lighedsmål, idet risikoen ved en fastholdelse af fritvalgsprincippet var såkaldte ghettogymnasier med et flertal af elever af anden etnisk baggrund. For tilhængere af fritvalgsprincippet var indførelse af skoledistrikter i ungdomsuddannelserne derfor ikke en optimal løsning, men foråret 2020 foreslog et såkaldt ekspertudvalget så en såkaldt klyngemodell med klynger af tre eller flere gymnasier, hhx og htx på erhvervs-gymnasierne – dvs. et større skoledistrikt – det kan måske bidrage til en bedre social-økonomisk balance.

I 10'erne blev der taget ganske mange initiativer, der havde til formål at gøre *erhvervsuddannelserne* mere attraktive og mindske frafald. Inden for ungdomsuddannelserne blev de udmøntet i hele tre såkaldte reformer foruden en række mindre lovændringer: Erhvervsskolereformen i 2014, som bl.a. gav eux større udbredelse, gymnasireformen i 2016, der gjorde op med det såkaldte menugymnasium fra 2005, reducerede antal fag og studieretninger og indførte adgang til hf direkte efter 9. klasse, samt fgu-reformen i 2019, som erstattede seks uddannelser for 18-25-årige, nemlig produktionsskole, almen voksenuddannelse (avu), forberedende voksenundervisning (FVU), ordblindeundervisning for voksne (OBU), kombineret ungdomsuddannelse (KUU) og erhvervsgrunduddannelse (egu). Alligevel fortsatte gymnasiets tiltrækningskraft uantastet, mens erhvervsuddannelserne i perioden oplevede store problemer med rekruttering, frafald og praktik, og praktikpladssituationen forblev problematisk. Samtidig medførte det ovenfor omtalte omprioriteringsbidrag, at flere institutioner måtte budgettere med underskud for at begrænse nedskæringer på undervisningstimetallet. For voksenundervisningen betød den skæve samfundsudvikling, at en række vuc-afdelinger i provinsen måtte lukke. I den forbindelse er det værd at hæfte sig ved, at udgifterne til videregående voksen- og efteruddannelse i perioden 2009-18 ifølge tænketanken DEA nærmest er halveret. Samlet set steg udgifterne til de ordinære videregående uddannelser i perioden med 44 %, mens udgifterne til videregående efteruddannelser i samme periode faldt med 56 %, primært på grund af en lavere SVU-sats kombineret med en stramning af antal støtteberettigede. Det kan virke sært, at netop disse midler blev reduceret på et tidspunkt med et uforudsigeligt arbejdsmarked – ikke mindst med tanke på den sociale mobilitet, som også i 10'erne har været en udfordring.

Både nationale og internationale undersøgelser har vist, at Danmark stadig har en *restgruppe*, som ikke får fuldført en ungdomsuddannelse. Det er en sårbar gruppe på arbejdsmarkedet, der generelt har svært ved at bryde den negative sociale arv. VLAK-regeringen tog derfor i 2018 initiativ til en såkaldt ghettopakke, som strammede lovgivningen på mange områder. Igangsætningen af de nye regler blev udsat til efter folketingsvalget, så Pernille Rosenkrantz-Theil underskrev uddannelsesområdets ghettolove d. 3. juli 2019 med ikrafttræden allerede fra 1. august samme år. Det medførte bl.a. indførelse af skærpet fraværsregistrering og særlige ghettooprøver i udsatte områder, herunder obligatoriske sprooprøver i børnehaveklassen, samt mulighed for træk i forældrechecken for forældre, som ikke sørger for, at deres børn lever op til de skærpede krav. Virkemidlerne har, som det ses, omfattet både pisk og gulerod – mest af det første! Set under en konkurrencestatslig synsvinkel er restgruppen en udfordring for den konkurrencestatslige oprustning og den forebyggende demokratisering.

Det er et fællestræk for periodens politiske tiltag, at man angiveligt har efterstræbt en bedre balance, men det er sket ud fra skiftende regeringers divergerende mål og værdier. Nu er balance ikke et mål i sig selv, og da slet ikke en fastholdelse af status quo, men den aktuelle uddannelsessituation er på mange områder uafklaret, så ændringer er påkrævet og bør føre til øget udbytte både for den enkelte og for fællesskabet. Sådanne resultater mangler periodens reformer inden for ungdomsuddannelserne endnu at dokumentere.

## STREAMING AF DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSER

Debatten har i perioden rettet fokus mod samfundets behov for arbejdskraft både aktuelt og i de kommende år. Det gælder spørgsmål om balancen mellem akademikere og mere produktionsprægede erhverv og mellem humanistiske og teknologiske erhverv. Spørgsmålene tårner sig op: Undervises der på de videregående uddannelser i fag, som har en samfundsmæssig nytteværdi? Der mangler håndværkere og ingeniører, men ikke gymnasielærere i historie, tysk og fransk. Adskillige af periodens tiltag, hvad angår de videregående uddannelser, har været målrettet bestræbelserne på, dels at gøre de studerendes uddannelsesvalg mere arbejdsmarkedsorienteret, dels begrænse de offentlige udgifter hertil.

Et fundamentalt redskab i velfærdsstatens bestræbelser på at gennemføre chancelighed har i et halvt århundrede været Statens Uddannelsesstøtte (SU). Dette område har igennem 10'erne været genstand for en hed politisk debat, især om målgrupper: Skal SU forbeholdes studerende med forsørgerforpligtelser eller også gælde hjemmeboende gymnasieelever? Skal internationale udvekslingsstuderende også kunne optage SU-lån på lige vilkår med danske studerende, uanset at erfaringen viser, at mange glemmer tilbagebetalingen, når de har forladt Danmark og deres danske universitet? Hertil kommer, at SU har måttet holde for med besparelser i hele perioden. Således blev beløbet med virkning fra 1. juli 2016 nedsat fra 80 % til 60 % af højeste dagpengesats. SU-systemet er endvidere belastet af, at stadig flere EU/EØS-borgere kommer til Danmark for at tage en uddannelse, og deres gæld er

til stadighed øget, så SU-gælden var i 2019 steget til 314 mio. mod 258 mio. i 2018, og 46 % af gælden skyldtes på dette tidspunkt hjemvendte udenlandske studerende, som ikke havde betalt deres gæld tilbage. Periodens økonomistyring har konfliktet med EU-retslige rettigheder og udfordret værdibegreber som chancelighed, social mobilitet og international forståelse.

Et af 10'ernes konkurrencestatstiltag på de videregående uddannelser var *fremdriftsreformen*, som bl.a. omfattede en afkorting af studietiden og den enkelte studerendes hurtigere færdiggørelse. Reformen bragte imidlertid sindene i kog hos de studerende, og også universitetsadministrationerne fandt den problematisk. De studerendes protester førte efteråret 2013 til, at forligspartierne kort efter besluttede en delvis udskydelse, så den for igangværende studerende først trådte i kraft fra august 2015. Ordningen indebar bl.a. tvangstilmelding til eksamen på 30 ECTS-point pr. semester og bortfald af SU ved mere end et halvt års forsinkelse. Men da tvangstilmeldingen ved Københavns Universitets vintereksamen 2014-15 resulterede i mere end en fordobling af antal reeksaminationer og en kraftigt forhøjet dumpeprocent, blev ordningen modificeret, så tvangstilmelding og tvangsmérit blev afskaffet, og der blev åbnet for suppleringsfag. Studietidens afkorting med 4,3 måneder blev dog fastholdt. Set i en konkurrencestatslogik, må det erkendes at afkortingens indeholdt en besparelse, mens det tilhørende kompetenceløft ikke umiddelbart var til at få øje på. Effektiviseringsønsker var også en del af begrundelserne for de mellemlange professionsinstitutionernes fusionering til professionshøjskoler i 2008. Ved den efterfølgende tilpasning af de forskellige uddannelsers lovgrundlag overgik man så fra parlamentarisk detailstyring til ministerstyring, med områdets forligskreds i en følgefunktion. Sektorstyringen er herefter fastsat i bekendtgørelser under professionshøjskoleloven, og ændringer kan gennemføres ministerielt eller i de selvejende institutioners bestyrelse uden at skulle i Folketinget – administrativt enklere, men også mindre synligt i offentligheden. I 10'erne dominerede fusionstænkning fortsat: I 2018 fusionerede således professionshøjskolerne Metropol og UCC til Københavns Professionshøjskole (KP), som med ca. 20.000 studerende blev en af Danmarks største videregående uddannelsesinstitutioner, og Professionshøjskolen UC Lillebælt og Erhvervsakademi Lillebælt blev sammenlagt til UCL erhvervsakademi og professionshøjskole, mens KU blev slanket administrativt, ved at de to prorektorstillinger blev sammenlagt til én.

Indførelsen af *dimensioneringen* og *uddannelsesloftet* i henholdsvis 2015 og 2017 var ligeledes udtryk for konkurrencestatsstrategier. Dimensioneringen reducerede antal studiepladser på visse lange videregående uddannelser med systematisk overledighed blandt nyuddannede, og især en række humanistiske småfag med stor dimittendledighed blev sammenlagt eller nedlagt – endnu et eksempel på periodens politiske beslutningstagning, hvor nytteværdien dominerede dannelsesstænkningen og dermed reducerede det enkelte individs valgmuligheder. Den samme kritik blev rejst mod uddannelsesloftet, som indebar, at hvis man havde gennemført én videregående uddannelse, kunne man ikke optages på en ny videregående uddannelse på samme eller lavere niveau. Styringsmæssigt hentede begge ordninger

deres legitimitet i, at knap halvdelen af alle videregående uddannelser i perioden 2007-14 både havde et voksende optag og en betydelig og systematisk overledighed. Uddannelsesloftet var stærkt upopulært blandt de studerende og fik sammen med fremdriftsreformen og karakterbonusordningerne hovedskylden for de studerendes høje stressniveau, så det blev afskaffet igen med virkning fra sommeroptaget 2020, mens dimensioneringen, der i perioden 2013-16 resulterede i et fald i antal studerende på 12 %, er fastholdt. Igennem perioden er det således blevet stadig tydeligere, at den akademiske vej ikke mere er en garanti for interessant arbejde og høj livsløn, og akademikerarbejdsledsløshed er igennem perioden blevet en stadig mere konkret risiko. Støt voksende er også det såkaldte prekariat, som består af personer, oftest akademikere, der arbejder i korte, løse ansættelsesforhold som projektansatte eller vikarer, fx ph.d.-studerende og eksterne lektorer, dvs. personer med forskerkompetencer og -ambitioner, og som mangler en fast arbejdsmarkedstilknytning og dermed både formelle rettigheder og oplevelsen af at "være med på holdet".

Den humanistiske dannelsesstærkning i perioden har således måttet vige for konkurrencesamfundets kompetencetilegnelse. Uddannelsernes erhvervsrettethed har været fremmet på bekostning af en kritisk videnskabelig almindelse, og uddannelsesviften er blevet trimmet og mindre nuanceret. I denne trimningsproces har konkurrencestatsstrategier klart domineret over velfærdsmål om chancelighed og social mobilitet. Det er sket på bekostning af den enkeltes frie uddannelsesvalg og forventningsopfyldelse, men den aktuelle krisepause kan måske give anledning til fornyet refleksion over, hvilke humane kompetencer samfundet vil have behov for fremover.

## HVORHEN EFTER 10'ERNE?

Egentlig startede årtiet rigtigt godt og fuldt af håb. Barack Obama havde som USA's præsident indvarslet en ny og mere tolerant æra i amerikansk politik, men så blev han afløst af Donald Trump i 2016, og i 2020 kom Brexit til. Nogle vil mene, at det var et oprør mod det multikulturelle, der førte til Brexit, og at valget af Trump havde rod i et folkeligt oprør mod eliten, som ignorerede de mange, der følte, at udviklingen gik for stærkt, og at de og deres værdier blev efterladt på perronen, mens andre så det som eksempler på samfund i dyb splittelse om demokratiske værdier.

Styringsstrategier påberåber sig ofte at være udviklingsstrategier, men udvikling, set som en proces, hvor noget gradvis forandres hen imod noget bedre, er ikke det samme som styring, der leder og dirigerer noget eller nogen i en bestemt retning. I uddannelsessammenhæng kan udvikling være affirmativ og bekræfte en stedfunden pædagogisk nyorientering, eller den kan være præskriptiv og normsættende for en ny ændret praksis, god eller mindre god. Dansk uddannelseslovgivning var i det meste af 1900-tallet affirmativ, men efter årtusindskiftet har konkurrencestaten gjort den stadig mere præskriptiv, uanset de siddende regerings partifarve. Styring kan være iterativ og fastholde status quo eller innovativ og reelt fornyende. Periodens uddannelseslovgivning har i politikersprog generelt været betegnet som innovativ, men reelt har den været iterativ. Næste spørgsmål bliver så, hvor innovativ



udviklingen af en samfundsinstitution som fx folkeskolen kan holde til at være, og hvor præskriptiv styringen kan være, uden at den folkelige modstand bliver for stor.

Også lovgivere kan blive i tvivl om mål og midler, og resultatet kan blive en slingrekurs, som ikke bare er bestemt af traditionelle politiske positioner, men også af en reel usikkerhed om, hvilket samfund skolen skal uddanne børn og unge til at agere i som voksne. Menneskelige forventninger har det med at tilpasse sig vilkårene – ofte andres vilkår – og når man ser, det går andre godt, kan egne forventninger til fremtiden få et pænt skub fremad. Det bliver en af uddannelsessystemets udfordringer at give den enkelte en sådan ballast med på vejen, at han eller hun konkret kan vurdere muligheder og barrierer, have kompetencer og vilje til gå efter målene, men også afstemme sine forventninger efter realiteterne. Vil man reflektere over uddannelsessystemets opgave i fremtiden, er det værd at læse Harari. Han belyser, hvad et barn af i dag skal lære for at kunne leve som voksen, og hvilke kompetencer han eller hun må tilegne sig for at forstå sin omverden i en tid, hvor den teknologiske udvikling overtager stadig flere opgaver. I det 21. århundrede bliver information, misinformation og irrelevante nyheder overvældende. Fremtidens undervisning må derfor udvikle menneskers evne til at forstå information og skelne mellem vigtigt og uvigtigt, så den enkelte er i stand til at kombinere mange forskelligartede informationer til et sammenhængende billede af verden. Skolen må derfor fremme kritisk tænkning, kommunikation, samarbejde og kreativitet og tilgodese tilegnelse af livskompetencer frem for færdigheder. Når den enkelte skal leve i en verden med eksistentiel uvished, bliver evnen til at håndtere forandringer, lære nyt og bevare den mentale balance endnu vigtigere. Uddannelsessystemet må derfor gøre individet så modstandsdygtigt, at det kan favne det ukendte og samtidig bevare sin mentale balance (Harari 2018 s. 303-310). Dette mål understreger behovet for en kritisk videnskabelig dannelse.

Udviklingen på uddannelsesområdet gennem 10'erne har vist, at ingenting går helt som planlagt og forventet. Set i bakspejlet har man politisk taget mange løsningsstrategier i brug for at løse periodens problemer, men ikke alle resultater har været bæredygtige i praksis. Man bestræbte sig på samme tid på at effektivisere uddannelsessystemet og gennemføre et kompetenceløft på alle niveauer, men ikke meget tyder i skrivende stund på, at disse konkurrencestatstiltag har givet øget livskvalitet for den enkelte, ført til et mere handledygtigt fællesskab eller til et i internationale sammenhænge stærkere Danmark. For ganske mange blev resultatet uigenomsigtighed med hensyn til livschancer og uoverskuelighed over farbare veje i den stadig mere komplekse uddannelsesverden, og for nogle førte det til desorientering og frafald fra påbegyndt uddannelse.

Værdier og rettigheder bliver først rigtig synlige, når de savnes. I en tid med øget digital undervisning savnes eksempelvis adgang til analog undervisning og til at kunne rejse frit og leve fri for sygdomsfrygt. I et frit og demokratisk uddannelsessystem er den digitale udvikling en god tjener, men en farlig herre. Skolen skal med fokus på kreativitet og menneskelig interaktion kunne give den enkelte individ mod til at favne udviklingen, uanset social baggrund. En medtænken af Thyge Winther-Jen-

sens tanker om, at dannelsestænkningen i sidste ende kan vise sig at være lige så arbejdsmarkedsrelevant som kompetencetænkningen, er en væsentlig forudsætning for en demokratisk videreudvikling af uddannelsesområdet med lige adgang til uddannelse. Udfordringen er at skabe en udformning af uddannelsessystemet, så det sætter den enkelte i stand til at indgå i og bidrage til fællesskabet, både som menneske og som samfundsborger.



**Signe Holm-Larsen** (f. 1939), cand.pæd. i fransk. Tidligere lærer, fagkonsulent, skoledirektør og fagredaktør for sprog og pædagogik ved Danmarks Nationalleksikon. Chefredaktør på Kroghs Forlag 2001-07; herefter redaktør ved Dafolo indtil 2012. Egen konsulentvirksomhed om pædagogiske spørgsmål. Forfatter til bl.a. almen-pædagogiske værker samt lærebøger i fransk og latin. Formand for støtteforeningen Jonstrupsamlingens Venner.

## LITTERATUR

- Bondo Christensen, Anders (2017): "Konkurrencestatens reaktionære skolesyn"; i Søren Kaj Andersen (red.): *Konkurrencestaten og dens kritikere*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hermann, Stefan (2017): "Konkurrencestatens pædagogiske spørgsmål – og dens mange svar"; i Søren Kaj Andersen (red.): *Konkurrencestaten og dens kritikere*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Harari, Yuval Noah (2018): *21 ting du bør vide om det 21. århundrede*. Lindhardt og Ringhof.
- Holm-Larsen, Signe (2013): "Skolens organisation – mål, rammer og relationer"; i *Didaktik – lærerfaglighed, skole og læring*. U Press.
- Holm-Larsen, Signe (2013): "Evalueringsens mål og midler"; i *Didaktik – lærerfaglighed, skole og læring*. U Press.
- Holm-Larsen, Signe (2014): "Hvor længe gik de egentlig i skole? Elevtimestal på 7. klassetrin 1814-2014"; i *Uddannelseshistorisk Årbog 2014*. WERks Grafiske Hus a/s, Aarhus.
- Pedersen, Ove K. (2011): *Konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2017): "Efterord. Fra kritik til selvkritik"; i Søren Kaj Andersen (red.): *Konkurrencestaten og dens kritikere*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Piketty, Thomas (2013): *Kapitalen i det 21. århundrede*. På dansk 2014. Gyldendal.
- Winther-Jensen, Thyge (2013): "Dannelsens ansigter – enhed og flertydighed"; i *Didaktik – lærerfaglighed, skole og læring*. U Press.
- Se i øvrigt "Uddannelserne i årets løb" i de enkelte årgange af *Uddannelseshistorisk Årbog* på Uddannelseshistorisk Selskabs hjemmeside.