

# Oversigt

## Uddannelsespolitisk Analyse - 2003 udgave

### Overview

### Education Policy Analysis - 2003 Edition

### Danish translation

Oversigter er oversatte uddrag af OECD publikationer.  
De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)  
Denne oversigt er ikke en officiel OECD oversættelse.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT  
ORGANISATIONEN FOR ØKONOMISK SAMARBEJDE OG UDVIKLING

## Formålet med serien

Det er en nøglepolitisk målsætning i OECD lande at forbedre uddannelseskvaliteten. Der er store uddannelsesreformer i gang rundt omkring i hele verden som svar på kravene om at gøre livslange uddannelsesmuligheder tilgængelige for alle. Med en *Educational Policy Analysis* er det muligt at reflektere på og lære af denne fyldige, internationale erfaring.

Serien *Educational Policy Analysis* blev indledt af OECD i 1996. Den er en del af arbejdsprogrammet i OECD's Uddannelseskomité og imødekommer de politiske prioriteter, der blev oprettet af OECD's Undervisningsministre. Dens hovedformål er:

- at hjælpe uddannelses taktikplanlæggere og andre, der arbejder med uddannelsespolitik, med at tage bedre beslutninger ved at trække på internationalt og komparativt arbejde,
- at trække de nøgleindsigter og politiske konsekvenser frem, der opstår gennem OECD's uddannelsesaktiviteter, international data og indikatorer samt relaterede studier, og
- at fremlægge resultater, analyser og diskussioner i en kortfattet og tilgængelig form.

*Educational Policy Analysis* udkommer årligt.

## Oversigt over 2003 udgaven

2003 udgaven indeholder hyperaktuelle gennemgange af politiske drøftelser og international udvikling vedrørende:

- måden, hvorpå lande definerer *studerende med invaliditeter, indlæringsvanskeligheder og handicap*, de tiltag de gør for at få opfyldt de studerendes behov, og hvad disse tiltag betyder under drøftelser om retfærdighed og inklusion,
- nye fremgangsmåder til *erhvervsvejledning* for både unge og voksne, som smidiggør en livslang uddannelse ved at udvikle karrierefærdigheder igennem hele livet,
- de dybtgående ændringer undervejs i målsætninger og klientel af *videregående uddannelser*, og hvad disse betyder for måden, de videregående uddannelser finansieres og styres på, samt
- politiske projekter for at sikre, at *investeringer i voksnes livslange uddannelse* – af individuelle, regeringer og foretagender – bliver indfriet og er bæredygtige på langt sigt.

2003 udgaven indeholder for første gang også et sammendrag af *større uddannelsespolitiske ændringer* tværs over en lang række områder i OECD lande.

## Kapitel 1: Forskelligartethed, inklusion og retfærdighed: Indsigt i bestemmelser for særlige behov

I OECD lande er det en nøglefunktion i uddannelsespolitik at skabe retfærdige bestemmelser for forskellige studerende befolkningsgrupper. I midten af denne udfordring ligger målet for inklusion, der i sidste instans fører til forbedret social samhørighed. Det forventes, at uddannelsessystemerne tager del i disse sociale forhåbninger, og lande har iværksat en række tiltag med henblik på at bidrage hertil. Dette kapitel bidrager til denne opgave ved at trække på international data og erfaring baseret på programmer for studerende med invaliditeter, vanskeligheder og handicap. Udover at dokumentere den store variation af landenes fremgangsmåder har det to hovedargumenter: (i) et 'rettighedsbaseret' koncept for retfærdighed betyder, at hvor end det er muligt, bør disse studerende uddannes i almindelige, konventionelle skoler i stedet for i særskilte institutioner, og (ii) de forskellige nationale fremgangsmåder til at medregne studerende med invaliditeter i almindelige skoler tilvejebringer nyttig erfaring til brug i den videre debat om uddannelsesmæssig forskelligartethed og retfærdighed.

Kapitlet analyserer en stor mængde international data vedrørende programmer for studerende med invaliditeter, indlæringsvanskeligheder og handicap. Det trækker også på indgående undersøgelser fra skoler, hvor inklusion synes at virke godt til identifikation af en række forhold, der er vigtige til udvikling af skoler, som medregner studerende med invaliditeter. Disse funktioner, der er hentet fra otte OECD lande, lader også til at være vigtige for forbedringen af uddannelsen af studerende som helhed.

OECD lande er forpligtet til at sikre, at alle studerende får et retfærdigt udfald af uddannelsessystemerne, hvilket kræver, at de sørger for grupper med forskellige behov. En vigtig del af denne opgave er at strukturere programmer for studerende med invaliditeter, vanskeligheder og handicap således, at de respekterer og beskytter disse gruppers rettigheder. Dette har ikke tydeligt afgrænsede konsekvenser for fordelingen af ressourcer, da ingen ressourcemængde kan skabe resultater, for fx mange handicappede studerende, der er lig med dem fra deres ikke-handicappede ligemænd. Mens dette kapitel leverer en omfattende, international analyse af fordelingen af ressourcer til forskellige grupper (inklusive efter køn og alder), er disse således rettere indikatorer for den udstrækning, hvori landene engagerer sig i *processen* for at tilstræbe retfærdighed, end til at måle fremgang for at opnå en objektiv, veldefineret standard.

Men det man kan gøre er at identificere nogle nøglebetingelser, der gør det muligt at føre denne proces videre. Først skal man anerkende og planlægge forskelligartethed. En indikator for om dette sker, er det antal studerende, der går i specialskoler: Dette antal varierer meget fra land til land, og hvor det er højt, er det et tegn på, at konventionelle skoler undlader at indrette sig efter forskellige behov. Blandt en række øvrige forhold, der identificeres senere i dette kapitel, handler nogle af dem om, hvad der foregår indenfor i skolesystemet så som personaleudvikling og samarbejde blandt skoler, mens andre omhandler eksterne forbindelser så som ansvarlighed og deltagelse fra samfundets side. De forskellige, nationale tiltag, der er dokumenteret i dette kapitel, åbner op for vigtige spørgsmål om, hvad der fungerer bedst for forskellige typer studerende. Reformen i OECD lande giver mulighed for akkumulation af forståelsen for, hvordan man bedst kan tackle disse problemer, men der er stadig meget, der skal gøres.

## Kapitel 2: Erhvervsvejledning: Nye fremgangsmåder

De, der er ansvarlige for erhvervsvejledningsservice i OECD lande, står i dag over for to nøgleudfordringer. I forbindelse med livslange uddannelser og aktiv arbejdsmarkedspolitik skal de:

- levere serviceydelser, der udvikler karrierefærdigheder i stedet for blot at hjælpe folk med at tage beslutninger her og nu, og
- i høj grad udvide borgernes adgang til erhvervsvejledning, og udvide adgangen igennem hele livet.

Dette kapitel fremlægger argumenter for vigtigheden af erhvervsvejledning i den offentlige politik, og det skitserer nogle af de måder, hvorpå OECD lande reagerer over for disse to udfordringer. Det er baseret på en omfattende gennemgang af erhvervsvejledning i 14 OECD lande.

Erhvervsvejledning spiller en vigtig rolle, når det drejer sig om at hjælpe arbejdsmarkeder til at fungere og uddannelsessystemer til at nå målsætningerne. Den arbejder også for retfærdighed: den nyeste dokumentation hentyder til, at social bevægelighed afhænger af bredere erhvervelse af ikke blot kendskaber og færdigheder men også af en forståelse for, hvordan de anvendes. I denne sammenhæng sker der en udvidelse af formålet med erhvervsvejledning, så det bliver en del af en livslang uddannelse. Serviceydelser er allerede begyndt at tilpasse sig, idet de går bort fra den traditionelle model med en psykologiledet profession, der interviewer de studerende, som snart forlader skolen (se det skraverede afsnit vedrørende nogle af de nyeste landeinitiativer).

En nøgleudfordring til denne ændring af serviceydelser er at gå fra at hjælpe de studerende med at tage en beslutning om et job eller en retning over til en bredere udvikling af karrierefærdigheder. For skoler betyder dette at bygge erhvervsuddannelse ind i undervisningsplanen og kæde den sammen med de studerendes generelle udvikling. En række lande har integreret dette i skolefagene. Erhvervsuddannelse forbliver dog koncentreret omkring slutningen af obligatorisk skolepligt. På gymnasier og videregående uddannelser fokuserer serviceydelserne på valg her og nu i stedet for på personlig udvikling og bredere beslutningstagning, selv om der også her er ved at ske ændringer i nogle lande.

En anden udfordring er at gøre vejledningen mere bredt tilgængelig igennem hele voksenalderen. En sådan bestemmelse er underudviklet og anvendes hovedsageligt af arbejdsløse, der bruger den offentlige arbejdsformidling. Nogle nye serviceydelser kædes sammen med institutioner for voksenuddannelse, men det er ikke altid muligt for disse at tilbyde bred og saglig rådgivning. Bestræbelser på at oprette private markeder har kun haft ringe succes; ikke desto mindre mangler offentlige bestemmelser tilstrækkelig finansiering. Derfor forbliver oprettelsen af en erhvervsrådgivning, der er i stand til at betjene alle voksne, en skræmmende opgave. Web-baserede serviceydelser kan måske hjælpe med udbudet, men de kan ikke helt erstatte skræddersyet hjælp til individuelle. I det skraverede afsnit vises der nogle eksempler på de nyeste landeinitiativer.

**Skraveret afsnit - Erhvervsvejledning: Udvidelse af adgang ved anvendelse af nyskabelse**

**Australiens** nationale erhvervsvejlednings web-site ([www.myfuture.edu.au/](http://www.myfuture.edu.au/)) indeholder information om kurser i uddannelse og træning, om udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet i regionsområder, om indholdet af erhvervene og om kilder til finansiering af studierne. Brugere kan udforske deres personlige interesser og præferencer og sammenholde disse med uddannelses- og erhvervsinformation. Indenfor de første syv måneder blev sitet besøgt 2,5 millioner gange.

I **Østrig** afholdes der tre store erhvervsvejledningsmesser hvert år. De dækker erhvervsfaglig uddannelse, videregående uddannelser og voksenuddannelse. De besøges af tusindvis af mennesker, involverer hundredvis af professionelle organisationer og handelsorganisationer, arbejdsgivere, fagforeninger og uddannelsesinstitutioner, og de bliver markedsført strategisk til skoler og samfundet.

**Canadas** offentlige arbejdsformidling lader mange erhvervsvejledningsserviceydelser udføre i kontrakt af samfundsorganisationer, der ofte er mere tunet ind på behovene fra specielle grupper: fx enlige forældre eller den oprindelige befolkning. Nogle af disse organisationer fokuserer hovedsageligt på erhvervsudviklingsaktiviteter så som informationsservice, erhvervsrådgivning og jobsøgnings workshops. Andre har et bredere område indenfor uddannelse, oplæring og samfundsfunktioner. Nogle har ansat professionelle erhvervsvejledere, mange har ikke.

I **Spanien** har det internationale firma Altadis et karriereudviklingsprogram, der er bygget op omkring en database med de ansattes kvalifikationer og beskrivelser af eksisterende stillinger i firmaet. De, der deltager i programmet, bliver interviewet med regelmæssige mellemrum, så man kan evaluere deres kvalifikationer og forhåbninger med firmaets fremtidige behov. Som en del af et planlagt arbejdsløshedsprogram, der er forhandlet med fagforeningerne, tilbyder Altadis de ansatte erhvervsrådgivning og har skrevet kontrakt med et specialist outplacement firma om denne serviceydelser. Outplacement firmaet har normalt ansat psykologi- eller økonomikandidater til at yde denne service.

I **Storbritannien** anvender man callcenter teknologi til udvidelse af voksnes adgang til uddannelse. Serviceydelser, *lær direkte (learndirect)*, giver både information og mere omfattende erhvervsrådgivning til de, der henvender sig. Servicepersonalet har de relevante kvalifikationer på ét af tre niveauer afhængig af det, de arbejder med, og de kan søge på en online database, der indeholder mere end en halv million uddannelses- og oplæringskurser. Flere end fire millioner mennesker har henvendt sig til den nationale rådgivningslinje, siden den blev oprettet i 1998. Hjælpelinjen er åben mellem 8-22, 365 dage om året.

### **Kapitel 3: Ændring af ledelsesmønstret på videregående uddannelser**

Næsten uden undtagelse har OECD regeringer for nylig reformeret, gennemgået eller omstruktureret deres videregående uddannelsessystemer. Bag sådanne reformer ligger der dybtgående ændringer i målsætningerne for de videregående uddannelser og de udfordringer, de står over for sammen med institutionernes karakter og klientel. Man har nu fuld forståelse for, at universiteter og andre videregående uddannelsesinstitutioner har behov for at tilpasse sig et mere komplekst miljø, hvor forventningerne til videregående uddannelser har ændret sig til det uigenkendelige.

Hvad betyder dette for måden, hvorpå de videregående uddannelser drives og styres på? I det 20. århundrede udøvede regeringerne i de fleste OECD lande væsentlig kontrol med og indflydelse på sektoren som en hjælp til at nå målene så som økonomisk vækst og social retfærdighed. I dag har regeringerne på den ene side en større interesse end nogensinde i at sikre, at uddannelsesinstitutionerne hjælper med til at nå de økonomiske og sociale behov, idet man er klar over deres betydning i det videnorienterede samfund. På den anden side accepterer de, at central planlægning af videnskabelse, undervisning og indlæring ofte er ineffektivt, og at et blomstrende samfund og økonomi kræver, at institutionerne drives med en vis grad af uafhængighed, mens markedsmekanismer ofte er mere effektive end administratorer til at regulere udbud og efterspørgsel efter forskellige former for indlæring leveret til forskellige kundegrupper.

Derfor står ledelsen af de videregående uddannelser over for nogle svære udfordringer. Hvis videregående uddannelser virkelig er en vigtig, strategisk magtfaktor for regeringer i deres søgen efter at nå nationale mål, kan regeringer så opnå disse resultater uden et kompromis med universiteternes uafhængighed eller deres initiativrigdom efter at forsyne nye markeder?

Dette kapitel ser på, hvorledes regeringer håndterer dette spørgsmål, og hvorledes de håndterer en række relaterede sager rundt omkring i ledelsen på de videregående uddannelsesinstitutioner. Det gøres ved at se på graden, hvormed det bliver muligt for sådanne institutioner at udøve selvstyre og udvikle deres egne, interne styrker og samtidig bevare et sammenhængende, videregående uddannelsessystem overalt. Dette involverer specifikt, at man overvejer de skiftende ledelsesmagtfaktorer med hensyn til fem aspekter i driften af de videregående uddannelser:

- for det første hvor meget frihed institutionerne har til at drive deres egne forretninger,
- for det andet i hvilket omfang, de er afhængige af offentlig finansiering eller kan trække på andre kilder,
- for det tredje de skiftende måder, hvorpå det videregående uddannelsessystem selv er underlagt kvalitetssikring og kontrol,
- for det fjerde forstærkningen af institutionernes ledelse og
- for det femte nye funktioner til deres ledere.

Generelt har dagsordenen for den videregående uddannelsesreform engageret regeringer til at sætte større fokus på strategi og prioritering og mindre indblanding i driften af systemet på daglig basis. I nogle lande har dette inkluderet oprettelse af kontorer, der overvåger kvaliteten af undervisning og research, og "mellem" eller "buffer" enheder er dukket op til fordeling af de offentlige midler. Derfor handler det nuværende politiske miljø lige så meget om at udvikle nye fremgangsmåder, hvor koncepter så som "strategisk ledelse", "deregulering" og "ansvarlighed" står forrest, som det handler om at få direkte indflydelse på de videregående uddannelsesinstitutioners adfærd.

## **Kapitel 4: Strategier for bæredygtig investering i livslang uddannelse**

Livslang uddannelse er en kernestrategi ved bevægelsen mod et videnssamfund og til sikring af, at fordelene bliver retfærdigt fordelt. Men voksenuddannelse er det svage led indenfor rammerne af livslang uddannelse. Mange barrierer har bidraget til det begrænsede omfang, hvori voksne generelt og handicappede i særdeleshed deltager i uddannelsen. Undervisningsmetoderne er ikke altid

hensigtsmæssige, og den individuelle mangler måske tilgængelige og støttende serviceydelser, der er nødvendige for at få ligevægt mellem arbejde, familie og uddannelse. Dette kapitel fokuserer på en særdeles vigtig barriere, nemlig ressourcer, som sætter grænser for tid og penge. Man har endnu ikke systematisk analyseret de ressourcer, der kræves for en mere omfattende voksenuddannelse. OECD lande står over for vigtige spørgsmål om, hvordan man opnår og bibeholder de højere niveauer i den nødvendige investering for at sikre, at mulighederne er åbne for alle, der søger dem, og til sikring af at samfundet foretager investeringer på økonomisk effektive niveauer.

Selv om fordelene ved voksenuddannelse ikke kan formuleres udelukkende i finansielle vendinger, så er de økonomiske hensyn vigtige. Hvis individuelle, foretagender og regeringer skal investere mere i voksenuddannelse, skal det være "økonomisk bæredygtigt" (der skal være tilstrækkeligt med kalkulerede ydelser til at udligne udgifterne), og det skal være "finansielt bæredygtigt" (der skal være midler til at betale for fordele i dag, som måske først bliver synlige langt ind i fremtiden). Hvor investering i unge menneskers uddannelse har stor bæredygtighed i begge betydninger, mangler der en del indenfor voksenuddannelse.

Dette kapitel kaster først lys over den økonomiske bæredygtighed med hensyn til voksenuddannelse ved at foretage vejledende beregninger på forrentningen af studier i den modne alder. Dets observationer antyder, at de økonomiske forrentninger under den gængse politik kun beskedent tilskynder den individuelle - specielt voksne i arbejde - til yderligere livslang uddannelse. Det er nødvendigt med intervention for at lette byrden af offeromkostninger og for at afkorte studieperioderne ved at godskrive voksne studerende for det, de allerede ved.

Den finansielle bæredygtighed i voksenuddannelse afhænger af mekanismer til deling af omkostningerne blandt individuelle, regering og arbejdsgivere. Regeringer bør dække omkostningerne til de mindst begunstige og skabe en metode til brug for andre parter med henblik på at dele omkostningerne. Kapitlet udforsker de nyeste initiativer i 10 OECD lande, der tilstræber at gøre sådanne "medfinansieringer" til en realitet. De har set lovende ud, selv om det har vist sig at være vanskeligt at nå ud til de handicappede grupper, der virkelig trænger til nye uddannelsesmuligheder. Ikke desto mindre giver den lange række af initiativer, der nu er undervejs, indsigt i, hvad der måske vil fungere for individuelle og foretagender.

## Bilag: Nyeste uddannelsespolitiske udvikling i OECD lande

Bilaget opsummerer større uddannelsespolitiske udviklinger i OECD lande. Opsummeringerne, der er leveret på frivillig basis, giver et overblik over de større, politiske initiativer, der må formodes at interessere en international målgruppe og over kilder, hvor man kan finde yderligere information.

Opsummeringerne lægger vægt på det store omfang af taktisk uddannelsesplanlægning i OECD lande. Landene har fremhævet politiske udviklinger indenfor rammerne af livslang uddannelse, der strækker sig lige fra den tidlige barndom og uddannelse af børn i førskolealderen (fx Østrig, Korea og New Zealand) til voksenuddannelse og oplæring på arbejdspladsen (fx Danmark, Finland og Spanien). Bredden af politiske initiativer gør det vanskeligt at kategorisere dem uden besvær, selv om adskillige almindelige temaer er åbenlyse.

For det første har næsten alle landene henledt opmærksomheden på politikken med at højne uddannelseskvaliteten i de obligatoriske skoleår. Denne fremhævelse har omfattet en mere klar specifikation af de nøglefærdigheder og den viden, som de studerende skal opnå [fx Belgien (fransktalende samfund), Tyskland og Japan], og indførelse af eksterne evalueringer af de studerendes uddannelses- og skolepræstationer (fx Holland, Norge og Portugal) samt styrkelse af lærernes ekspertviden (fx læseundervisning i USA). Vedtagelsen af rammer, der specificerer uddannelsesmål og krav om ansvarlighed, har generelt været en del af en bredere reformpakke, der også yder skolerne større selvstyre i driften (fx i Finland og Italien).

For det andet vækker spørgsmålene omkring social ugunstighed og fremmedgørelse af de studerende fortsat store bekymringer, med programmer der er rettet mod nedskæringer af antallet af unge mennesker uden nogen kvalifikationer (fx Frankrig og Tyskland), forbedring af studenternes motivation (fx Storbritannien) eller reducere forskellene i uddannelsesmulighederne tværs igennem regioner (fx Korea).

For det tredje har den videregående uddannelsessektor været specielt i fokus med hensyn til reformer i de fleste lande. Disse ændringer har generelt været i retning af at yde institutionerne mere selvstyre indenfor rammerne af større ekstern ansvarlighed over for arbejdspræstationerne. I Europa har et større incitament til en videregående uddannelsesreform været Bologna-erklæringen (Bologna Declaration) med dens målsætning for fælles rammer indenfor graderne af videregående uddannelser, og adskillige lande har henledt opmærksomheden på ændringer i strukturen af deres kvalifikationer for videregående uddannelser (fx Danmark, Tyskland, Holland og Norge).

Sluttelig foregår der i en række lande væsentlige ændringer i organisationen og administrationen i uddannelsessektoren. Skridtet hen imod større selvstyre i driften af uddannelsesinstitutionerne og større deltagelse af de lokale myndigheder betyder, at centrale uddannelsesmyndigheder involverer sig mindre i den direkte uddannelsesbestemmelse og fokuserer mere på strategisk planlægning og evaluering af resultaterne.



**Denne *Oversigt* er en oversættelse af uddrag fra en OECD publikation oprindeligt publiceret med følgende titel på engelsk og fransk:**

**Education Policy Analysis - 2003 Edition**

**Analyse des politiques d'éducation - Édition 2003**

**© OECD, 2003.**

OECD publikationer og Oversigter (Overviews) er tilgængelige på

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

*Indtast "overview" i boksen "Title Search" på hjemmesiden Online Bookshop*

*eller indtast publikationens engelske titel*

*(Oversigter er linket til den originale bog på engelsk).*

*Oversigterne* er udarbejdet af afdelingen OECD Rettigheder og

Oversættelser,

Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation.

e-mail: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Reproduktion af denne *Oversigt* er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.