

Lærerorganisationerne om Styringsanalysen

- fremtidens taxameterfinansiering og selveje for uddannelsesinstitutioner under staten



Danske Underviserorganisationers Samråd

I den politiske aftale om strukturreformen mellem regeringen og Dansk Folkeparti indgik, at der forud for indførelsen af selvejet på de hidtidige amtslige uddannelsesinstitutioner skulle gennemføres en generel analyse af styringssystemet, dvs. selveje og taxameterfinansiering samt samspillet med uddannelsesregler og tilsyn.

Hensigten var ifølge aftalen, at *”der på baggrund af analysen af selvejet og taxameterfinansieringen skulle gennemføres en reform af styringssystemet. Dette skulle ske med henblik på at modernisere dette, så det i højere grad understøtter de uddannelsespolitiske målsætninger om, at flest muligt påbegynder og afslutter en ungdomsuddannelse af høj kvalitet og om et bredt og varieret udbud af ungdomsuddannelser overalt i landet og samtidig fortsat understøtter en effektiv ressourceanvendelse.”*

Analysen er gennemført af embedsmænd i Undervisningsministeriet, og lærerorganisationerne har været inviteret til orienterende møder i en såkaldt referencegruppe.

Lærerorganisationerne har drøftet og koordineret synspunkter i Danske Underviserorganisationers Samråd (DUS).

Vedlagt er de synspunkter og høringssvar, som lærerorganisationerne har fremsat over for Undervisningsministeriet i løbet af ministeriets arbejde med analysen. De væsentligste synspunkter er samlet på de to følgende sider.

DUS – Danske Underviserorganisationers Samråd – er et samarbejdsorgan for de 15 danske underviserorganisationer. DUS repræsenterer 172.000 medlemmer og arbejder bl.a. med uddannelsespolitiske spørgsmål.

DUS-organisationer

Danmarks Lærerforening

BUPL

Dansk Teknisk Lærerforbund

Efterskolernes Lærerforening

Frie Grundskolers Lærerforening

Københavns Lærerforening

Lærersammenslutningen

ved arbejdsmarkedsuddannelserne

Speciallærerforeningen af 1981

Gymnasieskolernes Lærerforening

Dansk Magisterforening

Danske Produktionshøjskolers Lærerforening

Ernærings- og Husholdningsøkonomforeningen

Handelsskolernes Lærerforening

Landsforbundet af

Voksen- og Ungdomsundervisere

Socialpædagogernes Landsforbund

Styringsanalysen

Kvaliteten

Uddannelserne i Danmark skal fortsat have en høj kvalitet, så elever og studenter kan agere i et globaliseret samfund. Derfor er det vigtigt, at ressourcerne til uddannelsesinstitutionerne tildeles intelligent, så kerneydelsen – undervisningen – har de nødvendige ressourcer til rådighed.

Undervisningsministeriet skal være garant for den nationale kvalitet og standard – den opgave kan ikke udliciteres. Endvidere er det afgørende, at fremtidigt selveje for ungdomsuddannelser sker inden for den offentlige sektor, og at regelgrundlaget ikke ændres på en måde, der medfører kvalitetsforringelse.

Den udarbejdede styringsanalyse lever ikke op til kommissoriet, som udstak, at der skulle tages afsæt i de overordnede uddannelsespolitiske målsætninger om høj kvalitet i uddannelserne. Det udestår endvidere at udvikle analysemetoder, der kombinerer information om uddannelseskvalitet og økonomi og belyser sammenhæng mellem kvalitet og ressourceanvendelse. For at sikre kvaliteten i fremtiden bør der udarbejdes en uvildig analyse.

Taxameter

Det kommende taxameter bør sikre, at der er *sammenhæng mellem kravene til indhold/kvalitet og økonomien*. Bl.a. savnes en sikring af, at midler, der er tænkt brugt til undervisning, også bruges hertil. Styringsanalysens overvejelser ligger langt fra de forslag underviserorganisationerne tidligere har fremsendt.

Sikring af et geografisk dækkende udbud er nok nævnt i styringsanalysen, men forslaget til grundtilskudsreform mv. er ikke gennemskueligt, og analyser af hvordan det geografisk dækkende udbud sikres, mangler helt. Det er vigtigt, at ministeriets overvejelser dokumenteres, så de unge også i fremtiden kan tilbydes uddannelser i et dækkende geografisk udbud.

For at sikre en god planlægningshorisont bør der laves flerårsaftaler, der sikrer klare rammer for uddannelsernes tilrettelæggelse.

Tilsyn

At indføre *ressourceregnskaber og brugerdeklarationer* er en god ide, da sådanne kan medvirke til at give overblik og sikre, at ressourcerne anvendes på en måde, så de kommer elever og studenter til gode. For at blive konstruktive redskaber skal indholdet præciseres nærmere. Ligeledes er det vigtigt, at skolerne forpligtes og opbygningen sker, så de ressourcer, man anvender til udarbejdelsen, mindst står mål med udbyttet.

Generelt opfattes tilsynet mekanisk som overvågning, kontrol og indgriben ved problemsager. Det betyder, at man helt mister den faglige/kvalitative videreudvikling af sigte.

Kvalitetsindikatorer

De eneste kvalitetsindikatorer, der nævnes i styringsanalysen, er output-orienterede, som fx videreuddannelsesfrekvenser, frafald og fuldførelsestider. Disse kan på ingen måde stå alene, men skal kombineres med en generel kvalitetssikring af undervisningen, dvs. af fagene, didaktikken, pædagogikken og den tværgående faglige udvikling. Det er nødvendigt at se output i forhold til input – alle skoler modtager ikke elever med samme kompetenceniveau.

Bestyrelsen

Bestyrelsens legitimitet som forvalter af offentlig uddannelse og offentlige ressourcer bør være uangribelig. At bestyrelsen kan udpege en 'særligt udpeget' kan være hensigtsmæssigt, såfremt den pågældende har særlige kompetencer, som vil tilføre bestyrelsen værdi, men et flertal fundet ved selvudpegninger vil skade legitimiteten.

Begge *medarbejderrepræsentanter* bør have stemmeret. Nyere forskning om bestyrelsesarbejde i det private erhvervsliv viser, at medarbejdernes repræsentanter medvirker til at kvalificere beslutninger, idet de besidder en faglige og professionelle viden.

Kommunalbestyrelserne bør være repræsenteret i bestyrelsen med 2 medlemmer, blandt andet fordi en række uddannelsesinstitutioner har et stort opland. Det lokale/regionale kulturliv bør have en repræsentant på samme vilkår som erhvervslivet. På ungdomsuddannelserne bør forældre være repræsenteret med en person og de videregående uddannelser (MVU/KVU/LVU) med to personer. Ligeledes bør grundskolesektoren være repræsenteret i bestyrelsen på alle ungdomsuddannelser.

Det forudsættes, at den nuværende repræsentation af dimittendorganisationer fortsætter på CVU og MVU, og på VUC bør arbejdsmarkedets parter fortsat være repræsenteret.

Oversigt over bilag

- Side 5 a) Bemærkninger til Rapport om uddannelsesområdets styringssystem fra Referencegruppe 3, fremover kaldet Ref 3 – 31. oktober 2005 (Hovedrapporten)
- Side 11 b) Bemærkninger til Danmarks Evalueringsinstituts (EVAs) Rapport om taxameter systemet, uddannelseskvalitet og censorundersøgelse” (Bilagsdelen nr. 6), 10. maj 2005
- Side 17 c) Kommentarer til ”Godt bestyrelsesarbejde i erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner” (Bilagsdelen nr. 2), 10. maj 2005
- Side 20 d) DUS, Kommentarer til referencegruppe 3, lærerorganisationer, ifh.t. kommissorium og delopgaver i analysen af uddannelsessystemets styringssystem, 18. marts 2005
- Side 24 e) Danske Underviserorganisationers Samråds bemærkninger til eftersynet af selveje/taxametermodellen, 9. december 2004

BILAG. a

Chefkonsulent Birgitte Thomsen
Undervisningsministeriet
Institutionsstyrelsen
Styrelsessekretariatet
Frederiksholms Kanal 25
1220 København K

Sendt elektronisk til Birgitte.Thomsen@uvm.dk

31. oktober 2005

Bemærkninger til Rapport om uddannelsesområdets styringssystem fra Referencegruppe 3, fremover kaldet Ref 3

1. Generel kommentar

Rapporten konkluderer overordnet, ”at det nuværende styringssystem, baseret på selvejende institutioner, taxameterfinansiering, uddannelsesregler og tilsyn grundlæggende har fungeret godt og virker til fremme af de politisk og administrativt fastsatte mål”. (s.162). Taxametersystemet øger resultatorienteringen og fremmer effektivisering af ressourceanvendelsen. (s. 153 – en lidt ændret formulering end hidtil på side 150).

Disse betragtninger foretages i det store og hele uden overvejelser om koblingen til det kvalitative indhold i uddannelserne.

▪ Undersøgelsen lever ikke op til kommissoriet

I kommissoriet for embedsmandsgruppens arbejde var afsættet for styringsanalysen blandt andet, at man skulle tage afsæt i de overordnede uddannelsespolitiske målsætninger om høj kvalitet i uddannelserne.

Den foreliggende rapport leverer ikke en systematisk analyse med dette afsæt.

Som vi allerede skrev til arbejdsgruppen i brevet fra underviserorganisationerne den 18. marts var det stærkt bekymrende, at man ikke ville udarbejde en egentlig analyse om sammenhænge mellem uddannelsernes kvalitet, men blot havde til hensigt at belyse kvalitetsincitamenterne i et ”kildekritisk perspektiv”.

Det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at man i rapporten konkluderer, at man ikke har viden om sammenhænge mellem uddannelseskvalitet og økonomi m.v. ”Det udestår endvidere at udvikle analysemetoder, der kombinerer informationerne om kvalitet og økonomi og belyser sammenhænge mellem kvalitet og ressourceanvendelse”. (Side 143).

▪ Taxameterfinansieringen og taksterne

Oprindeligt hed det, at taksterne var systemets kerne: Den eneste knap, man kunne skrue på (styre med). Det er stadig systemets kerne og bør derfor ikke udelades af en rapport.

Det er i orden, at de eksisterende, enkelte takster ikke evalueres i rapporten, men det er ikke acceptabelt, at mekanismerne til at fastsætte taksterne ikke analyseres, idet de helt klart er del af taxametersystemet.

Fra taxameterfinansieringens start var det meningen, at taksterne skulle fastsættes ud fra begrundede, kalkulerbare forskelle mellem uddannelser. Man talte om en formel – hvad der ville gøre fastsættelsen gennemskuelig. Denne ambition er der renonceret på, og det rent politiske betones mere og mere – at taksterne især er udtryk for politikernes vilje. Dette er ikke acceptabelt, og det er ikke i overensstemmelse med systemets logik.

I tidligere rapporter (1998 og 2001) var der en stærk bevidsthed om de nedarvede forskelle på takster, som var historisk snarere end rationelt begrundede, og man kritiserede systemet, idet der skulle skabes mekanismer, der kunne begrunde de forskellige takster. Denne kritik er helt forsvundet i styringsanalysen – hvad der er uacceptabelt.

▪ **Analysens grundlag**

Analysens grundlag er for ensidigt og afgrænset. Analysen af taxameterfinansieringen og selvejet bygger fortrinsvis på tidligere arbejder foretaget af Undervisningsministeriet. Særligt hvad angår sammenhængen mellem uddannelseskvalitet og styringssystem er grundlaget tyndt, man bygger her fortrinsvis på en rapport fra EVA, Denne rapport indeholder et generelt afsnit om uddannelseskvalitet, men en egentlig analyse på målbare faktorer er der ikke tale om. Kildematerialet er forholdsvis ensidigt. For eksempel inddrager udvalget ikke Oxford Insights rapport ”Er det det vi vil”

I styringsanalysen konkluderer man i øvrigt en lang række steder ikke særligt argumenteret ved at henvise til en tidligere undervisningsministeriel rapport: ”Taxametersystemet for de videregående uddannelser – rapport fra Undervisningsministerens Idé og Perspektivgruppe.

Det skal ses i sammenhæng med, at man har valgt ikke at inddrage interessenter og uafhængige forskere på området direkte i analysen.

▪ **Undervisningsministeriet anerkender at der er problemer med at sikre uddannelseskvaliteten**

Uanset den nævnte konklusion om, at man mangler tilstrækkelig viden, er der i rapporten en lang række forslag, hvor ministeriet angiver, at hensigten er at styrke kvaliteten i uddannelserne, både i relation til bestyrelsernes sammensætning m.v. og i relation til UVM's mulighed for at gribe ind overfor enkeltinstitutioner.

▪ **Relevante forslag til forbedringer og en irrelevant**

En række af forslagene vurderes i udgangspunktet at være relevante, for eksempel kan oplysninger om skolernes ressourceforbrug som foreslået via ressourceregnskaber i en situation med selvejende skoler være et afsæt til at søge at fastholde skolernes på en prioritering af undervisning frem for andet. Tilsvarende gælder forslaget om brugerdeklarationer. Dog bør sammenhæng til studieplaner overvejes, og opgaver og ressourcer må afstemmes..

Forslaget om, at man i bestyrelserne for erhvervsskolerne kan inddrage ekspertise fra hhx/htx og KVVU vurderes også relevant, og det er positivt, at man foreslår erhvervsskolerne etableret som statsligt selvejende institutioner.

Det irrelevante forslag fremkommer, når embedsmændene kritiserer den lokale håndtering af arbejdstidsaftaler. Det må man naturligvis overlade til arbejdsmarkedets parter.

- **Kvalitet skal tænkes bredere**

De kvalitetsindikatorer, der nævnes i rapporten er fortrinsvis out-put-orienterede, dvs. videreuddannelsesfrekvenser, frafald osv. Tilgangen til hvordan man sikrer kvalitet i uddannelserne er meget afgrænset, Man nævner intet om kvalitetssikring af fagene, didaktikken og pædagogikken.

- **Medarbejderinddragelse er fraværende**

Det gælder tilsvarende for hele rapporten, at medarbejdere og de faglige miljøer m.v. stort set ikke nævnes i den øgede dialog, der skal etableres mellem ministerium og institutioner. Dog er der forslag om lærerrepræsentation og om repræsentation af dimittendorganisationer i de blivende bestyrelser.

- **Selveje og taxameterfinansiering skaber øgede ledelses- og administrationsopgaver**

Det fremgår af rapporten, at man forventer øgede ledelses- og administrationsopgaver på de nuværende amtskommunale skoler som følge af overgangen til selveje. Det fremgår endvidere, at der ikke kompenseres herfor gennem øget tilskud. Der omtales mulige kompenserende besparelser ved fusion af skoler. Kan de ikke opnås, frygter REF 3, at midlerne hentes ved reduktion af undervisningstilbuddet.

- **Uigennemskueligt forslag til taxameterordning, der skal sikre uddannelsernes geografiske spredning**

Sikring af et geografisk dækkende udbud tænkes løst via en ny grundtilskudsordning. Herudover vil man væk fra knopskydninger på taxametersystemet. Forslaget er imidlertid kun formuleret meget løst, ligesom man ikke dokumenterer sine overvejelser med de analyser, ministeriet angiveligt har lavet heraf.

Fusioner på tværs af de selvejende uddannelser skal muliggøres blandt andet som svar på de voldsomt øgede administrative og ledelsesmæssige opgaver, som skolerne m.v. får ved overgangen til selvejet. Det fører blandt andet til et forslag om, at erhvervsskoler m.fl. gøres til *statsligt* selvejende institutioner.

Udvalgets overvejelser ligger langt fra de forslag til underviserorganisationerne tidligere har fremsendt. Bl.a. savnes en sikring af, at midler, der er tænkt brugt til undervisning, også bruges hertil.

- **Overgangsperiodens længde**

Det fremgår ikke klart i rapporten hvilken overgangsperiode man forestiller. Der nævnes en række forskellige årstal i den forbindelse, og man nævner fra 3 til 10 årige overgangsperioder. Generelt vil Ref 3 anbefale en lang overgangsperiode.

2. Konkrete kommentarer til rapportens forslag i kapitel 11 – Forslag til ændringer og justeringer af styringssystemet

Det er generelt vanskeligt at gennemskue det helt præcise indhold i ministeriets overvejelser, og dermed de implikationer forslagene har.

Ref 3 synspunkt vedr. anbefalingerne til godt bestyrelsesarbejde

Det bør præciseres, at den daglige leders forpligtelse til at indhente råd og vurderinger fra uddannelsesudvalg og studiebestyrelser tilsvarende bør omfatte pædagogisk råd o. lign. Ligesom medarbejderinddragelse i relation til bestyrelsens nedsættelse af et ansættelsesudvalg ved lederansættelser også bør nævnes.

Ref 3 synspunkt vedr. bestyrelsens sammensætning og størrelse

Forslaget om en begrænsning af medarbejdernes og elevrepræsentanternes stemmeret til en fra hver gruppe er helt uacceptabelt. Repræsentanterne bør alle være fuldgyldige medlemmer, og det er helt uacceptabelt, at man kommer med anbefalinger til, hvem medarbejderne skal vælge at lade sig repræsentere ved. Vælger medarbejderne at lade sig repræsentere ved en tillidsrepræsentant, vælger de det.

Det er problematisk, at man foreslår at helt op til et flertal af bestyrelsens medlemmer udpeget ved selvsupplering. Bestyrelsens legitimitet blandt andet som forvaltere af offentlige uddannelser for offentlige midler er herved i fare.

Ref 3 finder, at det er et godt forslag, at man for erhvervsskolerne i bestyrelserne skal have mulighed for inddrage ekspertise vedr. KVVU og de erhvervsgymnasiale uddannelser.

Ref 3 finder i øvrigt, at kommunalbestyrelsen bør være repræsenteret i bestyrelsen med 2 medlemmer, og det lokale/regionale kultur og erhvervsliv hver med 1 person. Forældre bør (eftersom mange elever ikke er myndige) også være repræsenteret med 1 person i bestyrelsen på ungdomsuddannelserne. (Regeringens politik om øget overgangsfrekvens til ungdomsuddannelserne fra 9. klasse vil i øvrigt forstærke denne tendens). På VUC'erne må arbejdsmarkedets parter fortsat være repræsenteret.

Endelig bør de videregående uddannelser (MVU/KVVU/LVVU) være repræsenteret med 2 personer. Dette bør også gælde for bestyrelsessammensætningen på erhvervsskolerne. Ligeledes bør grundskolesektoren også have en repræsentant.

Generelt forudsætter vi, at den nuværende repræsentation af dimittendorganisationerne fortsætter.

Ref 3 synspunkt vedr. auditering

Ref 3 finder, at forslaget kun er meget sparsomt beskrevet, og det er derfor endog meget vanskeligt at vurdere dets relevans. Der mangler overvejelser om, hvordan og hvad der reelt skal ligge i denne auditering, og på hvilke områder man forventer, at kvalitetsarbejdet og dermed kvaliteten i uddannelserne herefter vil blive styrket.

Ref 3-synspunkt vedr. akkreditering

Ref 3 er helt enig med udvalgets betragtning om, at akkreditering ikke kan anvendes på ungdomsuddannelsesområdet, men finder i øvrigt fortsat, at det er væsentligt, at Undervisningsministeriet er garant for den nationale kvalitet og standard - det bør man ikke udlicitere.

Ref 3-synspunkt vedrørende ressourceregnskab

Ref 3 finder forslaget om generelt større offentlig indsigt i institutionernes dispositioner godt, men skal foreslå, at blandt andre følgende elementer også indgår: Anvendt uddannelsestid, elevtid, fagudbud, antallet af undervisningslektioner pr. elev pr. uge samt studiemiljø (lektiecafe o.l.). For professionsbacheloruddannelsernes vedkommende er det også relevant at inddrage

praktikken. Som følge af forslaget skal der sættes et større udredningsarbejde i gang - Ref 3 forudsætter, at lærernes organisationer inddrages.

Ref 3 synspunkt vedr. brugerdeklarationer

Ref 3 er positiv overfor forslaget, men finder, at overvejelserne bør samtænkes med overvejelserne om ressourceregnskaber. Ligesom selve indholdet skal overvejes i relation til studieplans indhold.

Ref 3 forudsætter, at der stilles de ressourcer, der er nødvendige for at løse opgaverne, til rådighed. Hvis de forskellige dele ikke sammentænkes er der der risiko for et ressourcekrævende bureaukrati.

Endelig skal Ref 3 foreslå, at elever og lærere inddrages i arbejdet med at overveje ressource-regnskaber og brugerdeklarationer.

Ref 3 synspunkt vedr. grundtilskudsreform

Det er ikke muligt at vurdere, hvorvidt forslaget reelt vil være tilstrækkeligt til at sikre et dækkende geografisk udbud, og vil kunne forhindre gymnasielukninger i udkantsområder. Forslaget er beskrevet alt for overordnet. Der fremlægges ikke analyser, der kan sandsynliggøre, at forslaget vil virke efter hensigten. REF 3 er positive overfor udvalgets formulering af, at hensigten med tilskuddet er at sikre faglige og økonomisk bæredygtige institutioner og et samlet udbud af uddannelser, der kan imødekomme landsdækkende, regionale og lokale behov, men det er meget overraskende at arbejdsgruppen ikke har taget konkret stilling til denne opgave, som klart er beskrevet i kommissoriet. Ref 3 kan ikke tage stilling til et ikke-eksisterende forslag.

Ref 3 synspunkt vedr. tilsynet

Det virker, som om man udelukkende har fokuseret på enkeltinstitutionerne og ministeriet. Ministeriet udsteder regler og fører kontrol på output. Den faglige udvikling og dialogen herom er fraværende. Udvikling er noget der kommer oppe fra, ikke i dialog og ikke i dialog på tværs. De faglige miljøer omkring fagene er ikke inddraget, og dermed er der en oplagt risiko for at indikatorerne taber forbindelsen med væsentlige dele af de bagvedliggende kvaliteter og indholdet i uddannelserne som de skulle vise noget om. Det er en iboende risiko ved indikatorer.

Rapporten er mærkelig tavs om, hvordan man kvalitetssikrer fagene, didaktikken og pædagogikken samt for professionsuddannelsernes vedkommende praktikken. Rapporten nævner, at fagkonsulenterne ikke har ressourcer til gennem besøg på enkeltskoler, at følge med i udviklingen, men den rummer ingen analyse af, hvordan man kan organisere det sektorarbejde, der ikke udspringer af de enkelte institutioners arbejde og samarbejde med ministeriet, så kvalitetsudviklingen af uddannelsernes indhold sikres.

Der er tre vigtige agenter i uddannelsessystemet. Ministeriet, institutionerne og fagene på tværs af institutionerne. Rapporten beskæftiger sig kun med de to af dem. Derfor henstår det, hvordan man fx vil kvalitetssikre og udvikle fx begynderundervisningen i fransk eller elevernes naturvidenskabelige kompetencer. Denne opgave er ikke løst ved at indsamle de opnåede eksamenskarakterer.

Ref 3 finder den meget begrænsede tilgang til og forståelse af tilsynets funktion, der gives udtryk for i udvalgets rapport for meget problematisk. Tilgangen til forståelsen af tilsynet som mekanisk overvågning, kontrol og indgriben ved problemsager betyder, at man helt mister videreudviklingen af sigte. Det kan undre, at man hverken i rapporten eller i anbefalingsafsnittet på noget tidspunkt nævner de faglige miljøer.

Ref 3 finder også, at udvalgets tilgang til anvendelsen af indikatorer, og udvalgets overvejelser om deres brugbarhed og udsagnskraft er endog meget afgrænset. Og desværre sættes disse indikatorer ikke i relation til institutionernes input, hvilket udvalgets kommissorium ellers forudsætter.

Ref 3 finder det godt, at UVM her tilkendegiver, at man i øget omfang og hurtigere vil gribe ind over for institutioner. Det er imidlertid problematisk, at udvalget tilsyneladende ikke gør sig overvejelser om, hvorvidt de oplysninger man får ind via indikatorerne og de økonomiske oplysninger er tilstrækkelige.

Forslag til Ref 3 synspunkt vedr. formaliseret dialog og samarbejde

Ref 3 kan fuldt ud tilslutte sig en styrkelse af den løbende dialog mellem sektoren og UVM, men finder det meget problematisk, at man i beskrivelsen af den øgede dialog, der skal føres med uddannelsessektoren, totalt overser lærerne og de faglige miljøer. I hvert fald fremgår det ikke, at lærerorganisationerne henregnes under de institutionsforeninger, man skal være i dialog med.

Afsluttende vil Ref 3 betone vigtigheden af, at alle relevante interessenter, altså også faglige organisationer, medarbejdere og studerende bliver inddraget i en høringsproces i relation til kommende forslag til ændringer og forbedringer af uddannelsernes styringsystem.

Med venlig hilsen

Thomas Seeberg
Tovholder for Referencegruppe 3

BILAG. b

Er i delanalysedelen bilag 6.

10. maj 2005

1. Bemærkninger til Danmarks Evalueringsinstituts (EVAs) Rapport om taxametersystemet, uddannelseskvalitet og censorundersøgelse

REFERENCEGRUPPE 3 har læst ovenstående undersøgelser, der indgår i den samlede analyse af uddannelsesområdets styringssystem, som regeringen og Dansk Folkeparti har iværksat i forbindelse med den politiske aftale om strukturreformen (juni 2004).

I det følgende kommenterer REFERENCEGRUPPE 3 de to undersøgelser generelt. I bilag 1 kommenterer vi en række konkrete og tekstnære eksempler i rapporten om taxametersystemet og uddannelseskvalitet.

Kommentarer til rapporten om taxametersystemet og uddannelseskvalitet

REFERENCEGRUPPE 3 har tidligere (18. marts 2005) peget på væsentlige uoverensstemmelser mellem det politiske kommissorium for den samlede analyse af styringssystemet og den måde, embedsmandsudvalget vil udmønte kommissoriet på i konkrete delanalyser. Denne kritik er bekræftet efter at Referencegruppen har læst ovenstående analyser. Især finder vi alvorlige mangler i den fremlagte "Rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet". Disse mangler antager en karakter, som gør det endog særdeles vanskeligt at betegne rapporten som en analyse. Med god vilje kan rapporten karakteriseres som en forundersøgelse til den analyse, regeringen og Dansk Folkeparti har efterspurgt.

Metodisk grundlag

Først og fremmest er det et problem, at rapporten (om taxametersystemet og uddannelseskvalitet) ikke giver den politisk efterspurgte og absolut nødvendige afdækning af, hvordan taxametersystemet påvirker kvaliteten i uddannelserne. Rapporten indeholder et generelt afsnit om uddannelseskvalitet, men en egentlig analyse på målbare faktorer er der ikke tale om. Rapporten overvejer - på baggrund af et begrænset udvalg af litteratur - positive og negative incitamenter ved taxameterstyring og kvalitet. Desværre er gennemgangen også her meget overordnet og bunder heller ikke i egentlige analyser (se eksemplerne omtalt i bilag 1).

Over for referencegrupperne har embedsmandsudvalget tilkendegivet, at det ikke er udvalgets målsætning at afdække sammenhængen mellem taxametersystemet og uddannelseskvalitet. Derimod vil udvalget lave en kildekritisk gennemgang af eksisterende analyser. Den foreliggende rapport kan imidlertid ikke siges at være en kildekritisk gennemgang.

Kildematerialet er forholdsvis ensidigt. For eksempel inddrager udvalget ikke Oxford Insights rapport "Er det det vi vil?" fra februar 2003. Denne rapport har REFERENCEGRUPPE 3 foreslået inddraget i brev til udvalget af 18. marts 2005.

Desuden er talgrundlaget - fra undervisningsministeriets rapporter - af noget ældre dato. Hertil kommer, at analysens nye del - de udførte fokusgruppe-interview og enkelt-interview - er et, endog meget, spinkelt grundlag at konkludere noget som helst ud fra.

Efter det oplyste er der lavet fokusgruppeinterview med 6 grupper bestående af 3-5 deltagere. Deltagerne har fortrinsvis været ledere, medarbejdere fra undervisningsministeriet samt fagkonsulenter. Dette materiale er suppleret af interview med 3 institutionsledere, én fra hver skoleform samt 1 universitetsprofessor. EVA har således ikke spurgt aftagere i øvrigt, bestyrelser, revisorer, lærere og elever. Derfor er baggrundsmaterialets repræsentativitet også i denne forstand mangelfuldt og ensidigt.

Rapportens hovedkonklusion og hovedindhold

Rapporten konkluderer overordnet, at der ikke er belæg for at sige, at taxameterstyringen i sig selv skaber incitamenter til at forringe uddannelseskvaliteten ved f.eks. at skære ned på eksamen, undervisning mm. Der peges på, at taxametersystemet ikke står alene som styringsredskab – men skal ses i sammenhæng med fastsættelse af rammer i øvrigt.

Konklusionen om at kvalitet ikke har en entydig sammenhæng til taxameterfinansiering sker med reference til EVAs mange tidligere undersøgelser om kvalitet i uddannelserne. Med afsæt heri peger man på, at kvalitet er et mangesidet begreb, og at kvaliteten påvirkes af en lang række faktorer. Det fører til konklusionen om, at man ikke entydigt kan sige, at taxametersystemet i sig selv vil medføre en forringet kvalitet. Blandt de faktorer, der påvirker uddannelseskvalitet nævnes politiske målsætninger, bevillinger i form af puljer mm.

Det nævnes, at de interviewede censorer og institutionsledere ser en kvalitetsforøgelse i uddannelserne, som tilskrives de senere års uddannelsesreformer.

Konklusionen er som nævnt baseret på en spinkel gennemgang af problemstillingen. Den underbygger dog REFERENCEGRUPPE 3 synspunkt om, at bindinger i form af bekendtgørelser, love, anvendelse af midler mm. også er afgørende elementer, hvis uddannelseskvaliteten skal sikres.

Afsluttende bemærkninger

Alt i alt konkluderer REFERENCEGRUPPE 3, at rapporten ikke tilføjer ny viden i forhold til de få undersøgelser af taxametersystemet, der er medinddraget i EVAs undersøgelse.

Det undrer os, at konklusionen om, at en lang række andre forhold end økonomistyring spiller ind på uddannelseskvaliteten, ikke fører til en anbefaling af, hvad man skal sikre for at fastholde og fremme uddannelseskvalitet. Det nærmeste rapporten kommer på en anbefaling er afsnittene om, at den enkelte underviser og censors indflydelse bl.a. via studienævn – og fremadrettet bestyrelserne - må anses for en vigtig faktor i bestræbelserne på at sikre, at økonomi ikke spiller negativt ind på uddannelseskvaliteten. Vi regner med at der tages højde herfor når den fremtidige bestyrelseskonstruktion skal anbefales. Bl.a. på denne baggrund finder vi at lærerne bør sikres repræsentation i de kommende bestyrelser.

Med analysens kommissorium i hånden må vi derfor afvise, at den foreliggende rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet indfrier de efterspurgte politiske ønsker om en samlet

analyse af hele styringssystemet. Embedsmandsudvalget har valgt ikke at holde fast i kommissoriets brede tilgang til arbejdet. For eksempel har forhold som taxametersystemets indvirkning på skolesamarbejde om udbud, kapacitet og optag overhovedet ikke fået plads i rapporten. Disse emner er efter REFERENCEGRUPPE 3 opfattelse af central betydning for uddannelsernes kvalitet, deres geografiske tilgængelighed mm. (Se i øvrigt brevet til embedsmandsudvalget af 18. marts 2005).

På det grundlag må vi anbefale en ny og uafhængig analyse, der er funderet på kommissoriets brede tilgang til analysen af styringssystemet og som inddrager et bredt og repræsentativt udsnit af interessenter i uddannelsessystemet.

Kommentarer til censorundersøgelsen

I modsætning til rapporten om taxametersystemet bærer censorundersøgelsen præg af, at EVA har et mangeårigt kendskab til censorsystemets betydning for kvalitetssikringen.

Rapporten viser stor tilfredshed med censorsystemets evne til at kvalitetssikre eksamen, men understreger samtidig, at der er forskel på de kriterier, der anvendes ved udpegning af censorer. EVA anbefaler således, at man ser på, om det er hensigtsmæssigt med forskellige regler for censorerne på tværs af uddannelsesområderne.

EVA finder det desuden relevant at holde øje med de områder, hvor der er manglende landsdækkende censur, bl.a. for at vurdere, hvilken betydning det har for niveau og kvalitet.

Rapporten konstaterer, at fra 2007 vil ministeriet stå for udpegningen af alle censorer på gymnasialt niveau. Dette tiltag hilser REFERENCEGRUPPE 3 velkommen og betoner samtidig vigtigheden af, at der fortsat er en betydelig procentdel af censorerne, der udpeges på tværs af regionerne.

EVA foreslår også, at censorindberetninger kan anvendes bedre. Det er REFERENCEGRUPPE 3 enig i, men vi undrer os over, at EVA formulerer gisninger om, at der ikke laves flere indberetninger i dag med henvisning til, at censorer ikke får skrevet de indberetninger, de måske burde. Det er udokumenteret og alene en påstand formuleret af EVA. Dokumenteret er det til gengæld, at censorerne medvirker til, at eksamenssystemet forløber hensigtsmæssigt.

REFERENCEGRUPPE 3 er enig med EVA i, at det tjener et formål at lave en grundigere undersøgelse af censorsystemet. Undersøgelsen skal være med til at styrke censorkorpsets funktion i forhold til at sikre det nationale niveau ved eksaminerne og udnytte indblik i og viden om praksis på skolerne til gavn for en videreudvikling af uddannelserne.

Kommentarer til rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet

S. 35. Det ekspliciteres her, at ”institutionernes incitament til at øge effektivitet er således afhængigt af at gevinsten for effektivisering på et område kan beholdes og bruges på andre trængte områder”. Dette har imidlertid langt fra været tilfældet for de institutioner, der i en årrække har været underlagt taxametersystemet. Til gengæld har folketinget ved gentagne finanslovsforhandlinger benyttet systemet som incitament til at ”salami”beskære taxameteret. Efter REFERENCEGRUPPE 3 opfattelse ville det være både interessant og relevant at belyse, hvordan denne politik har påvirket incitamentstrukturen på den enkelte uddannelsesinstitution.

S. 38. ”Denne rapport behandler kun taxametersystemet som styringsredskab og ikke taksternes størrelse og regulering”. Afgrænsningen er beklagelig al den stund, at det af Ide- og perspektivudvalgets rapport fra 2001 fremgår, at skævheder i taxameter-bevillingerne, som har været der fra starten, ikke fanges op af systemet. Denne væsentlige systemimmanente fejl bliver således ikke belyst i rapporten..

S. 39. Oversigten over taxametertyper har ikke samtlige taxameter- og tilskudstyper med, hverken på erhvervsuddannelserne eller MVU.

S. 41. Det er bemærkelsesværdigt, at rapporten - ved gennemgangen af forskellige kvalitetsbegreber - nævner, at man både herhjemme og internationalt kan anlægge ”værditilvækstperspektivet”. Desværre undlader rapporten at benytte eller forholde sig til dette perspektiv i den videre undersøgelse.

REFERENCEGRUPPE 3 efterlyser, at rapporten aktivt belyser sammenhængen mellem uddannelsernes kvalitet og taxametersystemet i relation til netop værditilvækstperspektivet, som står helt centralt for såvel aktive og engagerede lærere som et samfund, der ønsker at få noget for de ressourcer, der investeres i uddannelse.

S. 42. ”Ressourcetildelingen via takstfastsættelsen signalerer hvilken pris Staten er villig til at betale for en given uddannelse, og den fastlægger dermed også indirekte standarder for kvaliteten.” Her konstateres det jo, at der er en sammenhæng mellem kvalitet og de midler der stilles til rådighed.

I afsnittet s. 43 om generelle overvejelser om forhold, der påvirker kvaliteten - nævnes den ledelsesmæssige disponering af økonomiske ressourcer, de personalemæssige rammer i form af f.eks. lærer kvalifikationer, de fysiske rammer osv. Emner, hvor det havde været formålstjenligt om EVA havde lavet konkrete sammenligninger og undersøgelser på hhv. taxameterstyrede institutioner og ikke-taxameterstyrede institutioner.

S. 44. Komplexiteten af kvalitetsbegrebet bruges som argument for, at man ikke kan anlægge ”en alt andet lige betragtning”. Til gengæld udgør de mange komplicerede sammenhænge ”et godt genstandsområde for systematiske og veldokumenterede vurderinger”. Men der ses ingen anbefalinger desangående. Og netop behovet for yderligere analyser var en af de eksplicite opgaver til denne undersøgelse.

S. 46. Der gennemgås en række hypoteser om en negativ sammenhæng mellem taxametersystemet og udvikling af kvalitet. Det medgives, at der hypotetisk set kan forekomme en prioritering mellem pædagogiske principper på grund af økonomien og. Men rapporten tilbageviser hypotesen, blandt andet med henvisning til - og på grundlag af de forholdsvis få interview - at omlægning af undervisning skyldes pædagogiske og ikke ressourcemæssige hensyn. Imidlertid fremhæver rapporten selv ”at institutionslederne dog ikke vil afvise, at de kan blive tvunget til at prioritere økonomi frem for pædagogik, hvis de presses yderligere økonomisk”. Det vil med andre ord sige, at rapporten reelt ikke kan tilbagevise hypoteser om en negativ sammenhæng mellem taxametersystemet og udvikling af kvalitet.

Hertil kommer i øvrigt, at der på erhvervsskoleområdet har været flere tilfælde af lærerfri undervisning, som undervisningsministeriet har set sig nødsaget til at sende skolerne et hyrdebrev om. Denne oplysning indgår imidlertid ikke i overvejelserne.

I rapportens censordel s. 18 peges desuden på et udsagn fra en af de interviewede om, at der ved censorfordelingen ofte er skelet lovlige meget til skolernes økonomi. Denne pointe er ikke gentaget i taxameterrapporten, men bør indgå som et konkret eksempel på en negativ sammenhæng mellem økonomi og kvalitet.

På side 49 fremgår det, at studienævn med lærere m.v. er garanter for, at der ikke sker en udhulning af kvaliteten. I forhold til den konklusion må man undre sig over, at der på erhvervsskolerne og i lovforslaget om stx's overgang til selveje ikke drages den konklusion, at lærerne selvfølgelig skal være fuldgældige medlemmer af skolernes bestyrelser, hvor alle de væsentlige dispositioner foretages.

Vedr. konklusionen side 47. "Det var overvejende konklusionen i interviewene at hverken undervisere eller lærere lader sig påvirke af taxametre eller STÅ produktion ved karakterfastsættelsen." Dvs. nogen har haft andre eller modsatte synspunkter. Det kunne have været formålstjenligt med en nærmere uddybning af dette eller disse synspunkter.

S. 47. "Da bevillingen ikke nødvendigvis følger den beståede studerende hele vejen ned gennem systemet, er det ikke sandsynligt at der er tilstrækkelig incitament for at underviseren skal snyde på vægten ved den enkelte eksamen." Dette ræsonnements validitet beror i høj grad på, hvad den enkelte skoleledelse melder ud ved udsigt til færre STÅ'er. For så vidt der varsles afskedigelser kan det næppe udelukkes, at dette vil bidrage til, at der slækkes på kravene. Den professionelle stolthed og ansvarlighed kan få det svært overfor kampen for brødet. Den tese er ikke efterprøvet i interview med lærere.

"Respondenterne er generelt enige om at eksaminator og censor i fællesskab finder frem til "den rigtige" karakter". Spørgsmålet om årskaraktererne - på de uddannelsesområder, hvor disse indgår med betydelig vægt - berøres ikke i rapporten.

S. 48. En institutionsleder citeres for at sige, at "skoler med særligt udsatte elever rammes.... særligt hårdt" af færdiggørelsestaxamteret, "idet der naturligt vil være større frafald og der skal bruges flere ressourcer på at få elever igennem". Påstanden synes indlysende, men rapporten undlader at belyse, hvilke konsekvenser det får for vurderingen af sammenhængen mellem uddannelsernes kvalitet og taxametersystemet på disse skoler.

S. 49. Det påpeges i et meget afgrænset afsnit, at taxameterstyringen giver problemer for små skoler eller små uddannelsesområder. Og i forlængelse heraf peges der på, at den generelle tendens er, at institutionerne bliver større for at opnå synergi- og stordriftsfordele. Herefter henviser man til et udsagn fra Foreningen af Skoleledere (FS), der har angivet, at taxameterstyring og selveje giver incitament til mere samarbejde med naboinstitutioner. Det er absolut ikke erfaringen generelt, men FS tænker måske på samarbejde i form af fusioner. Rapporten citerer ligeledes FS for, at der er en bedre kvalitet ved stordrift, heller ikke dette synspunkt er undersøgt ligesom andre modstående synspunkter ikke er inddraget. Supplerende kilder burde inddrages her, ligesom der ikke synes at være foretaget en kildekritisk vurdering.

Rapporten konkluderer, at det snarere er organisationsformen, der spiller ind end taxameterstyringen som sådan. I den sammenhæng kan det undre, at man ikke har inddraget sammenligninger med de amtskommunale skoler, og/eller til de private gymnasier.

S. 50. Her fastslår de interviewede institutionsledere, at den decentrale styringslogik må fastholdes. Der skal grundlæggende være tillid til at politikerne vil overholde spillereglerne og ikke la-

der sig friste til at høste fordelene af eventuelle effektivitetsforbedringer ved at reducere taksterne. Netop denne fristelse har politikerne hidtil ikke kunnet stå for. Eksemplerne er mange og vi må derfor med institutionsledernes ord konstatere, ”at en stor del af de fordele taxameterstyringen indebærer” er gået tabt.

Afsnittet om positive incitamenters ved taxameterstrukturen

I afsnittet vedr. større ledelsesrum, på s. 50, refereres der til, at alle undersøgelser viser, at institutioner, der er gået over til taxameterstyring angiver, at de oplever bedre økonomisk styring og prioritering af ressourcerne på institutionsniveau. En reel kildekritisk tilgang burde have inddraget overvejelser om sammenligningsgrundlaget – altså den virkelighed skolerne var i inden overgangen til selvejet, hvor der var en forholdsvis stram statslige styring af ressourcerne m.v.

S. 51 øverst. Her peges på, at ledelsesfrirummet også kan medføre dårlig uddannelseskvalitet. Dvs. det anerkendes dog, at systemet - når der ikke er bindinger på anvendelse af midlerne - ingen sikkerhed giver i forhold til at levere uddannelseskvalitet.

S. 51 peges der på, at systemet alt andet lige giver større fokus på brugerne – i positiv forstand. Men til det udsagn er det logisk at sige, hvorfor så ikke også nogen steder i mere negativ forstand?

S. 53-56. Generelt kan der om dette afsnit siges, at kvalitetsmekanismerne beskrives, men ikke hvordan de fungerer i praksis. Det var dog ellers det, der havde været mest interessant at belyse.

F.eks. er det væsentligt at vide - forudsat lov om åbenhed i uddannelserne skal fungere som en kvalitetssikringsmekanisme - hvor mange lektioner, der udbydes på de enkelte skoler. Denne oplysning er der ikke krav til i almindelighed, men ser vi på erhvervsuddannelserne er det ekstra grelt, da man her har bekendtgørelsesfastsat undervisningstiden i uger, vel vidende at dette har åbnet en ladeport for skolerne til at skære kraftigt ned i lektionstallet i den enkelte uge. Forhåbentlig er det stadig sådan, at det accepteres, at der en sammenhæng imellem kvalitet og undervisningstid – ikke mindst blandt de fagligt svageste grupper. Dette forhold fanges ikke op i rapporten.

S.53. Her nævnes EVA's evaluering af kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af erhvervsuddannelserne i 2003. Denne rapport rummer mange kritikpunkter og anbefalinger, men først i 2005 er der blevet afholdt en konference, som skal bidrage til at ”sparke” arbejdet i gang. Og hvornår dette så omsættes til konkret handling på skolerne er stadig et åbent spørgsmål. Man kan derfor spørge til, hvornår og hvordan enkelte af disse ”kvalitetssikringsmekanismer” overhovedet sikrer kvaliteten?

BILAG. c

Er i Styringsanalysens bilagsdel, bilag 2

Kommentarer til

”Godt bestyrelsesarbejde i erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner”

Resume:

Som led i arbejdet vedr. styring og finansiering af ungdomsuddannelserne har Pluss Leadership A/S udarbejdet en kortlægning og analyse af udviklingspotentialer for bestyrelser for selvejende institutioner på erhvervsuddannelsesområdet. Med afsæt heri opstilles en række anbefalinger til ”godt bestyrelsesarbejde”.

Kortlægningen baserer sig på en række kvalitative interview med direktører og bestyrelsesformænd på en række bredt udvalgte erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. De opstillede anbefalinger baserer sig herpå, ligesom der er gennemført 3 fokusgruppemøder med bestyrelsesformænd og ledere fra nuværende institutioner under Undervisningsministeriet og et fokusgruppemøde med repræsentanter for de kommende nye uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet.

I notatet angives, at det primære udgangspunkt er større erhvervsrettede uddannelser – hvor hovedformålet er at imødekomme behovet for relevant uddannelse hos uddannelsessøgende og virksomheder inden for et bestemt uddannelsesområde. Dvs. overvejelserne er forholdsvis snævert tænkt og inddrager ikke for eksempel de overordnede samfundsmæssige formål med uddannelserne.

I det følgende kommenteres alene de overordnede anbefalingerne og grundlaget herfor.
(dvs. caserapporten er ikke kommenteret her)

Lærerorganisationerne skal generelt pege på følgende problemstillinger i fht. notatets udsagnskraft om styringen af uddannelsesinstitutionerne i fremtiden:

Det er en alvorlig mangel ved et notat, der skal komme med anbefalinger til dele af styringen af uddannelserne i Danmark, at der ikke til brug for anbefalingerne er foretaget interviews med skolernes lærergrupper eller elever, ligesom det er en alvorlig mangel, at spørgsmålet om relationen til skolens pædagogiske virksomhed heller ikke overvejes.

Notatet indeholder ikke egentlige overvejelser om bestyrelseskonstruktionen set i forhold til uddannelsesinstitutionernes egenart og kerneydelse, og bidrager derfor ikke væsentligt med input til overvejelserne om bestyrelsessammensætningen og styringen af ungdomsuddannelserne generelt og mere specifikt de almengymnasiale uddannelser. Afsættet synes i nogen grad at være baseret på viden om eller erfaringer fra bestyrelser for private virksomheder. Generelt bærer notatet præg af en manglende forståelse for præmisserne for styringen af den samlede (ungdoms)uddannelsesvirksomhed i Danmark. Det er lærerorganisationernes synspunkt, at notatet derfor kun har en meget lille udsagnskraft.

Positivt set i forhold til de fremsatte lovforslag om en række uddannelsers overgang til selveje er det dog, at det indgår implicit i anbefalingerne, at lærerne er repræsenteret i bestyrelserne. Det

fremgår imidlertid ikke, hvorvidt man anbefaler, at lærerrepræsentanterne er fulgyldige medlemmer. Lærerorganisationerne finder, at lærerne (og elever) bør være fulgyldige medlemmer af skolernes bestyrelser både på de kommende selvejende uddannelsesinstitutioner og på de nuværende erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. (Jf. i øvrigt her de knæsatte principper om medarbejderrepræsentation i bestyrelser i lov om erhvervsdrivende fonde og aktieselskabsloven). Lærere og elever bør generelt være repræsenteret i bestyrelsen med mindst 2 medlemmer fra hver gruppe, ligesom der bør tages højde for yderligere repræsentation på uddannelsesinstitutioner med flere forskellige grunduddannelser og niveauer. Det er i øvrigt positivt, at der overordnet i notatet peges på, at bestyrelsesarbejdet bør tilrettelægges så det kan håndtere de udfordringer institutionerne står over for.

Nedenfor kommenteres anbefalingsafsnittet nærmere:

Notatets afsæt er langt fra en grundlæggende forståelse af det uddannelsesområde, det behandler: se eksempelvis s. 4 og 5 (*taget ud*) hvor der indledningsvist lægges op til en diskussion af en række grundlæggende præmisser for styringen af uddannelsesområdet i Danmark – for eksempel ”om central regulering af lønforhold, bestyrelsesstørrelse og undervisningsforhold er hensigtsmæssige set i forhold til bestyrelsens ansvar for den overordnede ledelse”. Notatet indskrives sig på den måde som en politisk kommentar i den overordnede (politiske) diskussion af styringen af uddannelsesområdet i Danmark: Privatisering kontra offentlig styring og tilsyn, med sikkerhed for ensartet nationalt kvalitet og udbud landet over.

Forfatteren forlader dog disse overvejelser og drøfter efterfølgende alene forhold, der sigter på at fremme godt bestyrelsesarbejde inden for de eksisterende rammer. Der er tale om anbefalinger på et endog meget overordnet niveau, hvor det – som nævnt - er slående så lidt relationen til skolens undervisning og de ansatte på skolen indgår.

S. 9-10 overvejes for eksempel hvordan den daglige ledelse ansættes – dette gøres, uden at spørgsmålet om lærernes indflydelse herpå overhovedet inddrages. En ansættelsesprocedure, der sikrer rektor såvel faglig- som ledelsesmæssig legitimitet kræver nødvendigvis, at de pædagogiske medarbejdere er inddraget i ansættelsesproceduren.

S. 12-13 overvejes bestyrelsens sammensætning og størrelse. Der peges blandt andet på, at det kan være ønskeligt, at der sidder lokal- eller regionalpolitikere i bestyrelsen. Afslutningsvis anbefales, at medarbejdervalgte bestyrelsesrepræsentanter ikke samtidig er faglige tillidsrepræsentanter. Dette for at undgå interessekonflikter. Lærerorganisationerne stiller sig uforstående overfor synspunktet og finder generelt, at overvejelserne bærer præg af manglende kendskab til skolernes organisation (pædagogisk råd, samarbejdsudvalg og bestyrelse). Lærerorganisationerne finder det absurd, at der her overhovedet indgår overvejelser om en begrænsning af, hvem lærerne kan lade sig repræsentere af, og finder i øvrigt, at det er nærliggende at tillidsrepræsentanten, der i forvejen er inde i skolens økonomi og som har tavshedspligt inddrages, frem for at endnu en lærerrepræsentant skal efteruddannes/sætte sig ind i eksempelvis skolens økonomi, ansættelsespolitik m.v.

S. 16-17 overvejes anbefalinger til bestyrelsens arbejde – anbefalingerne er forholdsvis snævre, dvs. de går fortrinsvis på selve bestyrelsens arbejdsform. Heller ikke her overvejes det særlige ved at sidde i bestyrelsen for en pædagogisk virksomhed. Alt i alt savner notatet - og dermed anbefalingerne en forståelse for uddannelsernes funktion. Der savnes overvejelser om inddragelse af elever og medarbejdere, eksempelvis at man ved fastlæggelse af skolens vedtægt bør tage afsæt i en bred og grundig pædagogisk (demokratisk) debat med inddragelse af lærere og elever,

ligesom medarbejderinddragelse er væsentlig i forbindelse med bestyrelsens evt. fastlæggelse af den overordnede strategi for skolens udvikling.

Der savnes i notatet ligeledes overvejelser vedr. mere retssikkerhedsmæssige spørgsmål såsom f.eks. – klageadgang i forhold til beslutninger truffet af bestyrelser, samt overvejelser i fht. forvaltningsretslig spørgsmål. I den sammenhæng kunne man for eksempel have overvejet konsekvenserne af, at de statslige erhvervsrettede institutioner i dag ikke er at betragte som en del af den offentlige forvaltning. Vedr. sidstnævnte henvises dog i andre dele af materialet til, at spørgsmålet behandles særskilt af kammeradvokaten. Spørgsmålet om åbenhed i bestyrelsesarbejdet berøres til sidst i notatet, hvor der peges på, at åbenhed og gennemsigtighed er vigtigt i relation både til eksterne samarbejdspartnere og i forhold til medarbejdere og organisation. Lærerorganisationerne er enige i, at åbenhed og gennemsigtighed i forhold til bestyrelsens arbejde er endog meget vigtigt. Men skal anbefalingerne tages alvorligt er det ikke tilstrækkeligt blot at erklære, at området er vigtigt, i notatet savnes konkrete anvisninger og overvejelser.

BILAG. d

Danske Underviserorganisationers Samråd

Til arbejdsgruppen vedrørende analyse af uddannelsesområdets styringssystem
Undervisningsministeriet
Institutionsstyrelsen
Frederiksholms Kanal 25
1220 København K

Sendes alene elektronisk til jesper.b.simonsen@uvm.dk

18. marts 2005

Kommentarer fra referencegruppe 3, lærerorganisationer, i fh..t. kommissorium og delopgaver i analysen af uddannelsessystemets styringssystem, Jeres j.nr. 2204-3875-5

Danske Underviserorganisationers Samråd (DUS) har med stor interesse læst kommissorium for analyse af uddannelsesområdets styringssystem, det medsendte baggrundsnotat og de beskrevne delopgaver i styringsanalysen.

Kommissorium og udmøntning

Den beskrevne analyse af hele styringssystemet er aldrig tidligere lavet. DUS finder det derfor positivt, at der nu er et politisk ønske om, at det sker. Principielt er det DUS opfattelse, at en så omfattende analyse bør forankres i et bredt sammensat udvalg med deltagelse af repræsentanter for uddannelsesinteressenterne. Med kommissoriet er der lagt op til, at analysen forankres og gennemføres i et tværministerielt embedsmandsudvalg med undervisningsministeriet som formand.

Inddragelse af interessenter fra uddannelsesområderne i udvalget er vigtig for at få direkte input fra personer, der til daglig oplever styringsværktøjerne i praksis.

De senere års udvikling har tydeliggjort en lang række problemer ved de eksisterende taxameter-systemer og selvejerformer.

For eksempel viste Oxford Insights analyse (foretaget for LO) af de økonomiske styringsværktøjer i det erhvervsrettede efteruddannelsessystem for voksne, at styringssystemernes indførelse betød:

”Stor usikkerhed på uddannelsesinstitutionerne, og en opfattelse af 2002 som en planlægningsmæssig katastrofe med kaotiske tilstande” (Er det det vi vil? Statusrapport om situationen i efteruddannelsessystemet, februar 2003 s. 4).

Udgangspunktet for Oxford Insights dokumentationsanalyse var at få beskrevet uddannelsesinstitutionernes oplevelse af styringsværktøjerne. Men udgangspunktet var alene afgrænset til de traditionelle arbejdsmarkedsuddannelser og EUD-enkeltfag.

Analysen af uddannelsesområdets styringssystem har en større interessentkreds med et tilsvarende behov for og ønske om at blive hørt i selve analyseudvalget.

Af kommissoriet for analysen af uddannelsesområdets styringssystem fremgår det, at analysen skal tage afsæt i de overordnede aktuelle uddannelsespolitiske målsætninger om ”høj kvalitet i uddannelserne, høj gennemførelsesfrekvens, geografisk tilgængelighed til et bredt og varieret uddannelsesudbud og effektiv ressourceanvendelse” (s.1, 5. afsnit).

Det er væsentlige målsætninger at vurdere styringssystemer og rammebekendtgørelsen ud fra. Det er derfor overraskende, at det af ”Baggrundsnotatet for kommissorium for analyse af uddannelsesområdets styringssystem” af 10. februar 2005 fremgår, at embedsmandsgruppen ikke direkte vil inddrage emner som kapacitet, optag og uddannelsessamarbejde om udbud. Disse emner er af central betydning for uddannelsernes kvalitet, deres geografiske tilgængelighed m.v.

En krone taxameter-finansieret skole får indtægter, som er helt afhængige af antal elever/studerende; færre elever udløser færre penge og vice versa. Antallet af elever – der søger uddannelsesinstitutionen – hænger sammen med institutionens udbud. Det udbud der kan etableres er igen betinget af, at eleverne søger uddannelsesinstitutionen, jf. bl.a. Uddannelses Redegørelse 1999, CVU reformen.

Dertil kommer, at skolerne skal foretage realkompetencevurderinger i forbindelse med optaget. Taxameterstyringen kan rumme incitamenter til, at disse vurderinger underlægges økonomiske prioriteringer, ligesom selvejeformen kan bevirke, at vurderingerne foretages forskelligt institutioner imellem. Det er vores opfattelse, at analysen bør belyse, hvorledes styringsredskaberne påvirker realkompetencevurderinger, herunder om der er risiko for, at den nationale kvalitetsstandard svækkes.

Når det gælder skolesamarbejde om udbud af uddannelser, hører vi ofte, at styringssystemet modarbejder politiske ønsker om at styrke samarbejdet. Skolerne ønsker ikke at afgive elever til potentielle konkurrenter, fordi de dermed afleverer et økonomisk indtægts- og eksistensgrundlag.

Det er således DUS opfattelse, at det ikke vil være muligt at kunne nå frem til retvisende anbefalinger til politiske beslutninger om styringssystemet, hvis forhold om kapacitet, optag og uddannelsessamarbejde om udbud ikke inddrages direkte og med vægt i analysen.

Det lader til at være et generelt problem ved embedsmandsgruppens fortolkning af kommissoriet, at man ikke har fokus på, at styringssystemets funktionsevne – og det output der leveres også – og i høj grad – et betinget af det eksisterende input.

For eksempel er adfærden i systemet ikke kun påvirket af styringssystemer og rammevilkår, men er også påvirket af input i systemerne. Det vil bl.a. sige elever og studerendes kunnen, personalets kunnen og det tilgængelige udstyr på institutionen mm. Dette input her i samspil med styringssystemerne afgørende betydning for f.eks. frafald, uddannelseskvalitet ved output, geografisk udbredelse osv.

Ved den foreslåede udmøntning af kommissoriet er der lagt op til en ensidig fokusering på bundlinie uafhængigt af kvalitet, uddannelsesmålsætning, høj gennemførelsesfrekvens, et bredt geografisk udbud og en effektiv ressourceanvendelse. Denne begrænsning skal ryddes af vejen for at analysen kan give et tilstrækkeligt grundlag for politikerne til at træffe beslutninger om styringsystemets fremtidige indretning.

Bemærkninger til delopgaver i styringsanalysen

Ad 1.b. Organisationsteoretisk vurdering af rammer for bestyrelsesarbejde

Specielt vedrørende afsnittet om formål, bullit 2 og 5: Her må bestyrelsens arbejde med uddannelsernes indhold og kvalitet mv. indgå.

Specielt vedrørende afsnittet om datagrundlag: Både mht. interview og dannelse af fokusgruppe som sparringspartnere må repræsentation for medarbejdere inddrages.

Ad 2. Undersøgelse af censorinstitutionen

Her må synspunkter fra eksaminatorer inddrages ved indsamlingen af datagrundlag

Ad. 3 Responsum om sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet

Idet vi må konstatere, at det væsentligste styringsredskab for økonomien på uddannelsesområdet udgøres af taxameterfinansieringen, glæder det os, at dette element i styringssystemet ifølge kommissoriet skal vurderes på dets egnethed til at realisere de overordnede politiske målsætninger.

Imidlertid finder vi det bekymrende, at man ved beskrivelsen af delopgaverne i styringsanalysen allerede i overskriften ”Responsum om sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet” afgrænser undersøgelsens omfang i forhold til de uddannelsespolitiske målsætninger, således at spørgsmålet vedrørende høj gennemførelsesfrekvens tilsyneladende falder ud.

Endvidere er det med nogen undren og stærk bekymring, at vi af formålsbeskrivelsen kan konstatere, at man ikke vil udarbejde en egentlig analyse om sammenhænge mellem taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet, men blot har til hensigt at belyse kvalitetsincitamenterne i et ”kildekritisk perspektiv” suppleret med en begrebsafklaring på området med henblik på ”eventuelle” efterfølgende analyser.

Dette må ikke blot betragtes som et umådelig beskedent ambitionsniveau, men tilmed ganske utilstrækkeligt set i relation til omfanget af de problemer, der meldes ud fra en række af de uddannelsesinstitutioner, som i en årrække har levet med taxametersystemet i dets forskellige udformninger. Netop det kildekritiske perspektiv på grundlag af tidligere undersøgelser afskærer fra en grundig og dækkende analyse af de kvalitetsmæssige konsekvenser af de seneste års knopskydninger på taxametersystemet – gennemførelsestaxameter og STÅ-princip – som har fået tidligere varme tilhængere af taxametersystemet til at sige fra. Endelig er det helt utilfredsstillende, at der på baggrund af det meget snævre analysefelt ikke gives garanti for efterfølgende undersøgelser af sammenhængene mellem taxameter og kvalitet.

Når endvidere henses til det datagrundlag, som udvalget vil benytte sig af forstærkes de nævnte bekymringer yderligere, idet der uspecificeret nævnes ”tidligere undersøgelser” og ”enkeltstående interview med personer fra uddannelsessektoren”. Man kunne i det mindste have en forventning om, at **alle** tidligere undersøgelser om taxametersystemet bliver inddraget, ligesom at det bør præciseres hvilke personer fra uddannelsessektoren, man ønsker at interviewe, således at der er sikkerhed for, at de mest relevante og indsigtsfulde personer på området får lejlighed til at bidrage med informationer og vurderinger.

Ved en sammenligning med det ganske fyldige datagrundlag, udvalget agter at benytte i undersøgelsen af indtægtsdækket virksomhed, må det i særdeleshed forbavse, at man er så beskedent i sit dataambitionsniveau ved afdækningen af sammenhænge mellem det væsentligste styringsredskab for økonomien på uddannelsesområdet, taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet.

Endelig kan der stille spørgsmål til, hvorvidt Danmarks Evalueringsinstitut alene råder over den fornødne indsigt som opgaveudfører, når henses til sammenhængen mellem økonomistyring af uddannelserne og deres kvalitet. Et samarbejde mellem EVA og KPMG (som tidligere har udarbejdet en rapport for Opgavekommissionen om bl.a. dette aspekt af ungdomsuddannelserne) vil antagelig være mere hensigtsmæssig.

Afsluttende vil referencegruppen foreslå et uddybende møde med Institutionsstyrelsens arbejdsgruppe tirsdag den 29. marts 2005 kl. 14.00 – 16.00.

Venlig hilsen

Anders Bondo Christensen

Danske Underviserorganisationers Samråds bemærkninger til eftersynet af selveje/taxametermodellen

Danske Underviserorganisationers Samråd (DUS) er stiftet i 1995 og en paraplyorganisation for landets 14 underviserorganisationer. DUS repræsenterer cirka 180.000 undervisere og har bl.a. til formål at tilvejebringe fælles holdninger i undervisningspolitiske spørgsmål.

Med aftalen om strukturreform/kommunalreform er det besluttet, at en række ungdoms- og voksenuddannelser overgår til selveje og taxameterfinansiering. Forinden skal der laves en analyse, "der skal sikre, at styringssystemet i højere grad understøtter de uddannelsesmæssige målsætninger om,

at flere begynder og afslutter en ungdomsuddannelse af høj kvalitet og om et bredt og varieret udbud af ungdoms- og voksenuddannelser overalt i landet og som samtidig fortsat understøtter en effektiv ressourceanvendelse".

Med udgangspunkt i de erfaringer, der er indhøstet fra uddannelser, der allerede har selveje og taxameterfinansiering, vil de undertegnede organisationer som inspiration til denne analyse pege på følgende.

Målsætninger

Overgangen til en mere decentral styreform stiller nogle nye opgaver:

- Der skal sikres en national kvalitetsstandard.
- Det skal sikres, at midler, der er afsat til undervisning, også anvendes hertil.
- Der skal sikres en god geografisk spredning af uddannelserne, herunder skal de udsatte yderområder tilgodeses.
- Det skal sikres, at små uddannelser og specialer fortsat udbydes.
- Enkelhed, så overadministration undgås.

Undervisningsministeriet må intensivere sit tilsyn

Økonomisk og administrativt selvstyre skal modsvares af central indholds-, kvalitets- og udbudsstyring

- Undervisningsministeriet må gennem præcise bekendtgørelser, læreplaner o.l. sikre ensartede nationale kvalitetsstandarder i de respektive uddannelser.
- Undervisningsministeriet må generelt udvikle mere kvalitativt orienterede redskaber, der sikrer kvaliteten, uden at påføre uddannelsesinstitutionerne unødige administrative byrder.
- Undervisningsministeriet må gennem uddannelsesgodkendelser og -tildelinger sikre den geografiske spredning af uddannelser og herunder sikre de små uddannelser og speciale*.

Skolebestyrelserne skal sikres en bred sammensætning

Skolebestyrelsernes sammensætning skal være afbalanceret i forhold til uddannelsens egenart og formål. Der skal sikres åbenhed om bestyrelsens sammensætning og udpegning af bestyrelsesmedlemmer.

Lærerne bør være fuldgældige medlemmer heri.

Det er vigtigt at sammensætte bestyrelserne på en måde, så de overordnede samfundsmæssige interesser ikke kommer til kort overfor mere snævre lokale branchemæssige interesser.

Principper for taxametre

De fremtidige taxametre skal være retvisende. Det bør være slut med små puljer/ specialtaxametre, der tages fra de eksisterende taxametre og medfører store administrative byrder og/eller fremmer utilsigtet og uhensigtsmæssig adfærd.

Eksempelvis gennemførelsestaxametrene, der har til hensigt at mindske frafald, men som i ligeså høj grad fremmer tendenser til at fastholde elever, der burde være vejledt andre steder hen.

Politikerne bør i stedet udøve deres indflydelse gennem den ovenfor nævnte centrale indholds-, kvalitets- og udbudsstyring.

Politisk besluttet anvendelse af puljer bør kun forekomme, når der ønskes aktiviteter ud over den almindelige uddannelsesindsats, og når der reelt stilles ekstra midler til rådighed.

De fremtidige taxametre skal i højere grad fokusere på kvalitet og uddannelsernes formål. Derfor bør de udformes ud fra følgende principper.

Åbenhed og gennemskuelse

Der skal være fuld gennemsigtighed i et nyt taxametersystem. Det skal klart og præcist angives, hvilke udgifter/aktiviteter, der skal dækkes af de enkelte taxametre.

Retvisende

De taxametre, der stilles til rådighed for en uddannelse, skal kunne dække de faktiske udgifter til uddannelsen. Taxametrene skal reguleres i overensstemmelse med den almindelige løn- og prisudvikling.

Objektivitet

Det samlede tilskud til skolerne kan bestå af et grundtilskud samt elev afhængige taxametre, der følger det reelle elevoptag og udgiftsniveau.

Sikring af geografisk spredning og små uddannelser

Små uddannelser og skoler/afdelinger i ydreområder skal sikres, f.eks. gennem tildeling af skyggelever.

Til små skoler kan der etableres central vikarpulje, blandt andet til brug ved barsel, sygdom mv.

Flerårsaftaler

For at sikre en god planlægningshorisont skal der i finanslovene laves flerårsaftaler, der sikrer klare rammer for uddannelsernes tilrettelæggelse. Aftalerne skal også sikre kompensation for "indirekte" forringelser forårsaget af anden lovgivning.

Bygninger

Der bør iværksættes en særlig analyse af fordele og ulemper ved Universitetsmodellen, hvor man lejer sig ind i statsejede bygninger contra erhvervsskolemodellen, hvor skolerne selv kan eje bygninger.

Ved overtagelse af bygninger skal der laves en konkret vurdering for hver enkelt institution, som grundlag for en overgangsordning.

Alle organisationerne ser frem til at deltage i en konstruktiv drøftelse af, hvordan de fremtidige taxametre og selvejemodeller kan udformes.

Folketingets uddannelsesudvalg er orienteret ved kopi af dette brev.