

VEJLEDNINGENS FØDSEL

-EN UNDERSØGELSE AF UDDANNELSESVEJLEDNINGEN I SKOLEN SOM STYRINGSPRAKSIS

Publiceret: 4. marts 2024

Af: Bo Klindt Poulsen

ABSTRACT

Denne artikel undersøger, hvordan uddannelsesvejledning i skolen bliver synlig som styringspraksis i perioden 2001-2019, og hvilke implikationer denne styringspraksis har for vejledningens betingelser. Med udgangspunkt i Foucaults begreber om disciplinær magt og pastoralmagt og med governmentalityanalytikken som ramme har jeg analyseret udvalgte policydokumenter i perioden. Jeg argumenterer for, at vejledningens styringsrationaler kan forstås gennem tre overlappende faser, hvorigennem vejledningen styres hen mod at udøve henholdsvis disciplinerende magt og pastoralmagt med henblik på at sikre vækst og beskæftigelse. Implikationerne for vejledningen og ledelse af vejledning bliver en dobbelt ansvarliggørelse: en ansvarliggørelse af vejledningen over for samfunds(økonomisk) policy og en ansvarliggørelse af de vejledte over for at tilegne sig hensigtsmæssig uddannelsesadfærd.

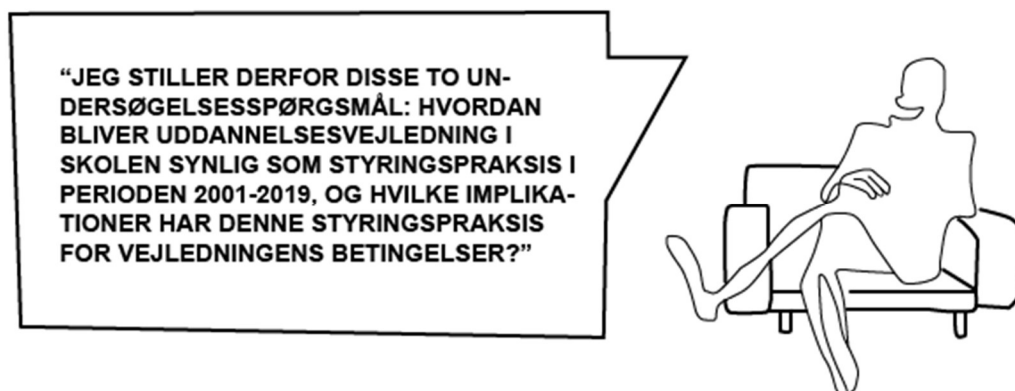
INDLEDNING

Ledelse og styring af unges uddannelsesvalg og ledelse og styring af de professionelle, der skal understøtte unges uddannelsesvalg sætter sit præg på uddannelsesvejledningen i skolen i disse år. Unge har skullet uddannelsesparathedsvurderes på personlige, sociale, praktiske og faglige kompetencer (denne vurdering er dog i skrivende stund politisk blevet aflyst, men hvad det betyder for vejledningens og skolens opgaver i forbindelse med unges overgange til ungdomsuddannelse er uklart). Unge skal besøge erhvervsrettede uddannelser snarere end stx.

Vejledere skal i de fleste kommuner arbejde med udgangspunkt i karrierelæring for at brede uddannelses- og jobhorisonten ud for de unge, dvs. skabe incitamenter til at vælge erhvervsuddannelser. Og de skal gennem karrierelæringstilgange understøtte, at de unge ser deres uddannelsesvalg i et livslangt lærende perspektiv. Vejledere skal arbejde for at nå de enkelte kommuners måltal for andelen af en ungdomsårgang, der vælger erhvervsuddannelser. Lærere er ansvarlige for, gennem hele skoletiden, at skabe grundlaget for vejledningen og de unges karrierelæring i det timeløse emne Uddannelse og job.

Men hvor kommer al den styring af unge og professionsudøvere i vejledningen fra? Hvordan er den opstået? Og hvilke implikationer har styringen af vejledningen i skolen for vejledningens betingelser? Disse spørgsmål vil jeg undersøge i nærværende artikel.

Jeg stiller derfor disse to undersøgelsesspørgsmål: Hvordan bliver uddannelsesvejledning i skolen synlig som styringspraksis i perioden 2001-2019, og hvilke implikationer har denne styringspraksis for vejledningens betingelser?



Undersøgelsen vil udelukkende fokusere på vejledning i udskolingen, da dette netop udgør en af de største og sammenhængende offentlige vejledningspraksisser. Det betyder, at jeg afskærer mig fra at diskutere vejledning som styringspraksis bredere og sammenhængende på tværs af sektorer, målgrupper og vejledningsordninger; til gengæld giver det mig muligheden for at gennemføre en analyse på langs af et samlet felt over tid.

Titlen på denne artikel er en hilsen til Michel Foucaults klassiske værk *Klinikkens fødsel* (1963/2000), som viser hvordan lægevidenskaben opstod som en magt- og styringsform i det moderne samfund, vævet sammen med politiske, økonomiske og institutionelle strategier for styring af samfund og individ. *Klinikkens fødsel* er dermed et centralt værk i Foucaults vej mod governmentality-begrebet (Raffnsøe, et al. 2009; Dean 2006).

Titlen på artiklen er ligeledes et forsøg på at kondensere hovedargumentet i min analyse: af perioden 2001-2019 betegner vejledningens fødsel som styringspraksis og vejledningens sammenvævning (i lighed med lægevidenskaben i Foucaults analyse) med politiske og økonomiske strategier for styring. Vejledning bliver født – eller med en måske endnu mere præcis formulering fra governmentality-terminologien – vejledningen bliver i dette tidsrum synlig som styringspraksis. En styringspraksis som i lige så høj grad handler om styringen af individer (og dermed samfund) gennem vejledning, som den handler om styring af vejledning.

Efter denne indledning vil jeg først kort redegøre for artiklens teoretiske ramme og metodiske udgangspunkt i governmentalityanalytikken. Herefter vil jeg gennem analyser af udvalgte policydokumenter fra 2001 til 2019 argumentere for, at vejledningen i udskolingen i disse år både fremstår som styringspraksis og selv er genstand for styring. Endelig vil jeg konkluderende diskutere mine analysefunds implikationer for vejledningens styringsmæssige betingelser.

AT STUDERE STYRING – EN KORT INTRODUKTION TIL GOVERNMENTALITYANALYTIKKEN.

Styring er det centrale begreb i governmentalityanalytikkens forståelse af, hvordan magt udøves i moderne (velfærds-)stater (Dean 2006; Villadsen 2006). Med Villadsens ord (2006: 15) "[drejer] moderne styring (...) sig om at forøge chancerne for, at bestemte subjekter opstår". Styring – på fransk *gouvernement*, på engelsk *government* – er roden i governmentalitybegrebet, som i en bred forstand undersøger "vestlige samfunds særlige styringsrationalitet og særlige styringsinstrumenter" (Villadsen 2006).

Udgangspunktet er den sene Foucault, som særligt igennem en række forelæsninger på College de France i Paris fra 1976-1982 præsenterede et grundlæggende begrebsapparat til at forstå og analysere statens styrings- og ledelsesrationalitet.

THE ENSEMBLE FORMED BY THE INSTITUTIONS, PROCEDURES, ANALYSES AND REFLECTIONS, THE CALCULATIONS AND TACTICS THAT ALLOW THE EXERCISE OF THIS VERY SPECIFIC ALBEIT COMPLEX FORM OF POWER, WHICH HAS AS ITS TARGET POPULATION, AS ITS PRINCIPAL FORM OF KNOWLEDGE POLITICAL

ECONOMY, AND AS ITS ESSENTIAL TECHNICAL MEANS APPARATUSES OF SECURITY (FOUCAULT 1991: 102).

Foucault peger på, hvordan befolkningen blev synlig og opdaget som potentiale for styring til fordel for statens økonomiske udvikling, snarere end blot at være grupper af mennesker, der tilfældigvis beboede statens territorium (Foucault 1991).

Disciplinær magt

Ovenstående udvikling betegner et grundlæggende skift i måden at udøve magt på. Der udvikles en magtudøvelse, som i modsætning til den hidtidige suveræne magt ikke baserer sig på retten til at straffe fysisk (og ultimativt tage liv) og hævde den territoriale ret gennem fx krigsførelse. I stedet er kodeordet for Foucault disciplinering som magtudøvelse (Foucault 1991). Denne type magt udøves snarere over "tiden, kroppen og arbejdet gennem overvågning, afretning og nyttiggørelse" (Villadsen 2006). En central pointe er dog at der ikke er tale om at den suveræne magt afløses (fuldstændigt) af den disciplinære magt. Snarere opstår en samlivsform, hvor den suveræne magt, i form af loven, samvirker med den disciplinære magt. Loven, fx om vejledning, giver adgang til at vejledning kan intervenere "overvågende, afrettende og nyttiggørende" i borgernes liv.

Centralt for udøvelsen af disciplinær magt står ambitionen om at inkorporere selve magtformen i befolkningens blik på sig selv. Med andre ord at borgeren i staten selv bliver i stand til at overvåge, afrette og nyttiggøre sig selv. Disciplinærmagten har altså som sit ultimative mål borgerens selvforhold. En tredje magtform hos Foucault har potentialet til at understøtte denne bevægelse i forholdet mellem stat og borger, nemlig pastoralmagten.

Pastoralmagt

Foucault sporer pastoralmagtens rødder tilbage til oldkirken, hvor pastoren som menighedens hyrde var ansvarlig for såvel flokken som det enkelte lam, ansvarlig for flokkens og individets sikkerhed for at lede den sikre vej til det hinsidige. For at kunne få del i denne sikkerhed var det nødvendigt at hvert enkelt individ bekendte sandheden om sig selv til hyrden, så man

kunne retledes på bedste vis. Selvbekendelsen var betingelsen for og nøglen til sikkerheden i forhold til Gud. Og retledningen ville typisk manifestere sig som selvtugtelse og selvforbedring (Foucault 2007).

Foucault ser denne arkaiske magtudøvelse gennem bekendelse og selvtugtelse aktualiseret særligt gennem den moderne velfærdsstat, hvor sikkerhedsapparaternes virkemåder typisk tager udgangspunkt i individets bekendelse og som på baggrund heraf dikterer en retledning installeret i individets selvforhold: forsagelse, ændring, optimering (Foucault 2007). Styring bliver i pastoralmagts form til styring pr. dobbelt stedfortræder – lidt forsimplet bliver det centrale omdrejningspunkt for styringen i størst muligt omfang at få styringen installeret som naturligt træk hos borgeren selv gennem en skabelse af dobbelt overvågning: at få individet til at overvåge sin egen styring mod en bestemt hensigtsmæssig adfærd, og hvis ikke det lykkes, at sikre at individet overvåges gennem statens sikkerhedsapparater (fx vejledning i skolen) og gennem bekendelser ledes til denne selvovervågning.

Governmentality-analytikkens værktøj: praksisregimeanalysen

Hvilke spørgsmål kan så med fordel stilles for at afdække den ovennævnte magtudøvelse og styringsrationalernes samspil? Dean (2006) udvikler en analytik i fire dimensioner til afdækning af hvordan styring kan finde sted i praksisser, fx de praksisser hvorigennem samfundet helbreder, uddanner eller som i dette tilfælde vejleder. Der er tale om heterogene praksisser, som ifølge Dean ikke kan undersøges efter en fastlagt model, men snarere ved at undersøge, hvordan en række forskellige elementer i den konkrete praksis på forskellige måder knytter sig sammen til en given styringspraksis eller praksisregime. Dean definerer fire centrale aspekter at undersøge for at forstå, hvordan en styringspraksis fungerer. Det handler om

1. at undersøge styringens synlighedsfelter, dvs. hvad bliver synligt, og hvad bliver ikke synligt,
2. at undersøge styringens tekniske aspekter, fx procedurer, teknikker, teknologier og vokabular,
3. at undersøge styringens rationalitet og program, fx organisering af rum, rutiner, procedurer og adfærd, og

4. at undersøge bestemte måder at skabe subjekter, selv'er, identiteter, individer eller aktører på (Dean 2006: 67ff).

Jeg har undersøgt centrale policydokumenter om vejledningen i udkolingen fra 2001 til 2019 med udgangspunkt i en fremlæsning af disse fire aspekter. Dette har givet mig grundlag for i det følgende at fremstille, hvordan der i løbet af de sidste ca. 20 år er etableret en særlig styringspraksis eller praksisregime for uddannelsesvejledningen af børn og unge. Jeg vil i det følgende redegøre for denne udvikling og argumentere for, hvordan vejledning bliver synlig som styringspraksis. Det vil jeg gøre ved både at forfølge den overordnede udvikling i policydokumenter relativt kronologisk, og ved undervejs at give analytiske eksempler på, hvilke teknologier og vokabularer der anvendes i etableringen af denne styringspraksis, hvilken rationalitet og organisering, der ligger til grund, og hvilke aktører denne styringspraksis er med til at skabe.

Jeg har i analysen inddelt etableringen af vejledningens praksisregime ind i tre faser, som illustrerer, at der netop ikke er tale om en lineær udvikling af en styringspraksis, men om forskellige styringsmæssige indretninger, der udvikler sig undervejs, og som overlapper hinanden.

De tre faser, som uddybes i det nedenstående, har jeg kaldt

1. Vejledningens fødsel (vejledningsloven og forberedelserne til denne 2001-06)
2. Styringsteknologiens gennembrud (2006-19)
3. Styring gennem selvstyring (2008-19)

1. FASE: VEJLEDNINGENS FØDSEL (VEJLEDNINGSLOVEN OG FORBEREDELSENE TIL DENNE, 2001-2006)

I denne første del af analysen vil jeg pege på, hvilke styringsrationaler der var på spil i såvel forarbejderne til vejledningsloven i 2003 som selve loven. Jeg argumenterer for, hvordan disse rationaler har aftryk fra såvel nationale politikker for vækst og velfærd som fra OECD-analyser. Og jeg argumenterer for, at der med basis i denne styringsrationalitet etableres et ideal om en disciplinerende vejledning og en vejledning, der skal disciplineres.

Det er ikke fordi, uddannelses- og erhvervsvejledning i Danmark ikke har været genstand for politiske ændringer og statslig styring før 2003. Men de politiske ændringer bestod primært i generelle og overordnede love og bekendtgørelser, der overlod en eventuel regulering til sektorer og lokale praksisser. Der gik desuden mange år mellem ændringerne i disse overordnede love og bekendtgørelser. Den første lovgivning om uddannelses- og erhvervsvejledning i skolen blev vedtaget i Folketinget i 1953 og var gældende indtil 1961. Den næste lovændring så dagens lys hele tyve år senere, i 1981. Og den sidste lovændring inden vejledningsloven i 2003 kom i 1996. Fra vejledningsloven i 2003 og frem optræder lov- og bekendtgørelsesændringer langt hyppigere.

For det andet er lovgivningen på vejledningsområdet indtil vejledningsloven i 2003 altid bagud i forhold til praksis. Bagud på den måde, at de konkrete lovgivninger om uddannelses- og erhvervsvejledning i Folketinget i hhv. 1953, 1961 og 1981 alle er *reaktioner* på praksisforsøg, på udviklinger som allerede i større eller mindre grad havde fundet sted i vejledningspraksisser i forskellige sektorer (Plant 2009). Dette forhold ændrer sig med 2003-lovgivningen. Her fremkommer en lovgivning, der aktivt styrer praksis et bestemt sted hen, og som dermed ændrer og former vejledningslandskabet gennem (mindst) tre kategorier: ændring af rammer for vejledningen, ændring af formål og mål for vejledningen og ændring af indhold af vejledningen.

Forarbejdet for 2003-lovgivningen er en række rapporter og undersøgelser om udbyttet af offentlige ydelser fra årene omkring årtusindskiftet. Særligt centralt for udarbejdelsen af vejledningsloven i 2003 står dog to rapporter, Undervisningsministeriets rapport om tværsektoriel vejledning (2001) og OECDs landerapport om det danske vejledningssystem (2002). Særligt den sidste skal jeg vende tilbage til senere.

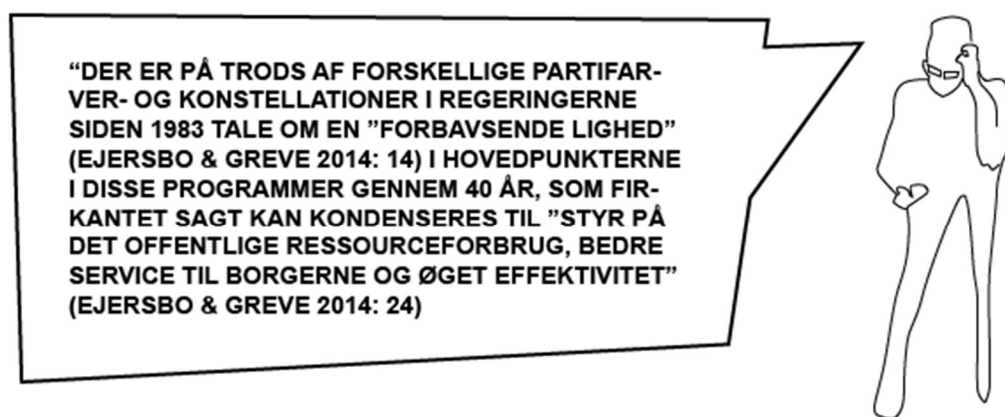
I den tidligere lov om uddannelses- og erhvervsvejledning er formålet centreret om individet med fokus på, at den "enkelte opnår en tilfredsstillende uddannelse og arbejdsmæssig placering" (Lov om uddannelses- og erhvervsvejledning 1996). I bemærkningerne til 2002-lovforslaget om Lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv hedder det i stedet, at "valg af uddannelse bør sikre den enkelte de bedst mulige beskæftigelsesmuligheder og sikre opfyldelse af behovet for uddannet arbejdskraft inden for de enkelte erhverv, herunder i det offentlige, og for selvstændige erhvervsdrivende" (Lovforslag nr. L104 2002).

Et nyt centralt mål med vejledningen efter 2003 viser sig her: at den kan bidrage til vækst og udvikling af det danske samfund gennem vækst og udvikling af de enkelte individer.

Der tales i lovforslaget endvidere om "bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer til vejledning", "klarhed og enkelhed i ansvaret for og ledelsen af vejledningen", og "bedre kvalitet i vejledningen" (Lovforslag nr. L104 2002).

Forudsætningen for, at målene om vækst og udvikling af såvel samfund som individ finder sted, og at det sker med højest mulig kvalitet, mest effektivt og med en effektiv ressourceudnyttelse, er således i denne rationalitet, at vejledningen kan gøres til genstand for effektiv styring fra ministerium over kommune til den enkelte vejleder.

På den måde indskrives uddannelses- og erhvervsvejledningen sig som felt i lignende processer overalt i den offentlige sektor, som har fulgt regeringer i fire årtier siden Schlüterregeringens program for modernisering af den offentlige sektor i 1983. Der er på trods af forskellige partifarver- og konstellationer i regeringerne siden 1983 tale om en "forbavsende lighed" (Ejersbo & Greve 2014: 14) i hovedpunkterne i disse programmer gennem 40 år, som firkantet sagt kan kondenseres til "styr på det offentlige ressourceforbrug, bedre service til borgerne og øget effektivitet" (Ejersbo & Greve 2014: 24).



Vejledningslovens forarbejder – aftryk fra OECD

Governmentality-analytikken vil typisk stille spørgsmålet: "hvordan styrer vi?" og "hvordan bliver vi styret?" (Dean 2006). Interessant nok stilles indirekte det samme spørgsmål i både vejledningsloven af 2003 og dens forarbejder i form af Rapport om tværsektoriel vejledning og OECDs landerapport. Alle tre dokumenter udpeger et af grundproblemerne ved vejledningen i Danmark som et styringsproblem: vi styrer ikke (godt) nok, når det handler om vejledning.

Hverken når det gælder vejledningens mulighed for at understøtte centrale økonomiske mål om vækst gennem øget og livslang uddannelse og beskæftigelse af befolkningen, eller når det gælder udnyttelsen af vejledningens ressourcer i forhold til at opnå dette mål. Vejledningens potentiale til at understøtte disse mål bliver synligt, idet disse mål bliver formuleret (Brock 2012).

Fremkomsten af vejledning som et objekt for styring forudsætter således en idé; den er begrundet i en tanke. Dean (2006: 74) beskriver det således:

STYRING HAR DESUDEN EN IBOENDE PROGRAMMATISK KARAKTER. DERFOR BESKÆFTIGER GOVERNMENTALITY-LITTERATUREN SIG MED ALLE DE MERE ELLER MINDRE EKSPLICITTE OG MÅLRETTEDE FORSØG PÅ AT ORGANISERE OG REORGANISERE INSTITUTIONELLE RUM, FORANDRE DE EKSISTERENDE RUTINER, RITUALER OG PROCEDURER OG ÆNDRE AKTØRERS ADFÆRD PÅ SPECIFIKKE MÅDER. (...) DETTE SKER MED HENVISNING TIL EN RÆKKE SPECIFIKKE MÅL FORMULERET MED FORSKELLIGE GRADER AF TYDELIGHED.

Processen med formuleringen af den centrale tanke om betydningen af livslang uddannelse og øget beskæftigelse kan følges op gennem politiske udspil i 1990'erne, men formuleres helt centralt i Fogh Rasmussens-regeringens første handlingsplan for uddannelsesområdet fra juni 2002, *Bedre uddannelser*:

REGERINGEN ØNSKER NY VÆKST OG DYNAMIK I SAMFUNDET TIL GLÆDE FOR ALLE. VELFÆRDEN I DANMARK SKAL SIKRES OG UDBYGGES. DERFOR SKAL VORE UDDANNELSER VÆRE I TOP. UDDANNELSE AF HØJ INTERNATIONAL STANDARD OG KVALITET VIL OGSÅ I FREMTIDEN VÆRE NØGLEN TIL, AT DANMARK KAN GØRE DET GODT I EN FORTSAT MERE GLOBALISERET VERDEN. UDDANNELSE ER EN AF VORE ALLERVIGTIGSTE KONKURRENCEPARAMETRE OG EN FORUDSÆTNING FOR EN ØGET OG VELKVALIFICERET ARBEJDSSTYRKE MED TIDSSVARENDE KOMPETENCER. (REGERINGEN 2002: 3)

En central forudsætning for at udleve denne programmatisk tanke er ifølge samme handlingsplan vejledningsindsatsen. Den skal omlægges for "at sikre, at der reelt er et frit valg for den enkelte unge" (Regeringen 2002: 15). Det frie valg skal dog følges af en opmærksomhed på, hvordan de unge forvalter dette valg: "Befolkningsudviklingen med et stigende antal ældre og en faldende demografisk tilgang stiller krav om, at de unge kommer hurtigere igennem uddannelsessystemet og ud på arbejdsmarkedet. Spildtid, fejlvalg og venteperioder skal reduceres bl.a. via en målrettet erhvervs- og studierelevant vejledningsindsats" (Regeringen 2002: 9). Her bliver således formuleret et centralt program for vejledningen: at sikre et frit valg af uddannelse, der understøtter vækst og beskæftigelse. Og at dette kan finde sted så målrettet og effektivt som muligt.

Regeringens ambitioner for vejledningens udvikling mod større grad af styrbarhed, både i forhold til mål (frie uddannelsesvalg, der understøtter vækst) og midler (målrettet og effektivt), udvikles i samklang med policy-udvikling og –koordinering inden for uddannelse og vejledning i EU-samarbejdet, gennem ikke mindst memoranda og resolutioner om livslang læring og livslang vejledning og gennem OECD-rapporter. Centralt i processen med udviklingen af vejledningsloven i 2003 står OECDs rapport *OECD Review of Career Guidance Policies* (2002), et såkaldt country note, hvor to vejledningsekspertter knyttet til OECD, engelske Tony Watts og finske Raimo Vuorinen, gennem rapporter, selvevalueringer fra det danske vejledningsfelt og et studiebesøg i Danmark, udfærdiger vurderinger af og anbefalinger til vejledningssektorens udvikling i Danmark.

Udgangspunktet for rapporten og dermed for forståelsen af vejledningens opgave og mål er økonomisk. Ikke overraskende, idet OECD netop er en organisation for økonomisk samarbejde og udvikling. Dette udgangspunkt får betydning for forståelsen af, hvordan vejledningens rolle og formål kan formuleres. I det danske country note hedder det således om konteksten for dansk vejledning:

IT [DANSK VEJLEDNING, BKP] COULD ALSO BE VIEWED BY THE NEW GOVERNMENT AS HAVING A ROLE TO PLAY IN RELATION TO ITS CONCERN FOR ACCELERATING PROGRESS THROUGH THE EDUCATION SYSTEM ('QUICK IN, QUICK OUT'): A GOAL BEING DISCUSSED IN THIS RESPECT IS 'GAINING HALF A COHORT' TO RESPOND TO THE ANTICIPATED SKILLED LABOUR SHORTAGES. A

FURTHER POTENTIAL POLICY LINK IS RELATED TO THE GOVERNMENT'S CONCERN FOR ACHIEVING A MORE INCLUSIVE LABOUR MARKET, INCORPORATING MARGINALISED GROUPS LIKE IMMIGRANTS/REFUGEES, PEOPLE WITH DISABILITIES AND OLDER WORKERS. AT THE SAME TIME, THE NEW GOVERNMENT'S CONCERN FOR REDUCING PUBLIC EXPENDITURE COULD MEAN PRESSURES ON GUIDANCE SERVICES FOR MORE EFFICIENT USE OF RESOURCES, INCLUDING MORE USE OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES (ICT), AND MORE EVIDENCE THAT IT IS DELIVERING VALUE FOR MONEY (OECD 2002: 5).

Der listes her en række udfordringer og opgaver, som bliver vejledningens centrale sigt punkter og det grundlæggende argument for at reformere dansk vejledning. Et økonomisk behov for at øge beskæftigelsen, højne kvalifikationsniveauet og få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet. OECD-rapporten og regeringens handlingsplan for fremtidens uddannelser er skrevet stort set samtidigt (henholdsvis april og juni 2002), men budskabet er helt enslydende: den demografiske udvikling på arbejdsmarkedet gør vejledningens rolle entydig i forhold til at sikre fortsat vækst og økonomisk udvikling – vejledning er et centralt instrument for en rationalitet, der sætter beskæftigelse med henblik på økonomisk vækst i centrum.

Og vurderingen af den hidtidige decentrale organisering af vejledning i Danmark er ligeledes entydig: den er ikke styrbar i en situation, hvor vejledningens ressourcer må rettes mod at opnå dette mål om øget beskæftigelse og vækst.

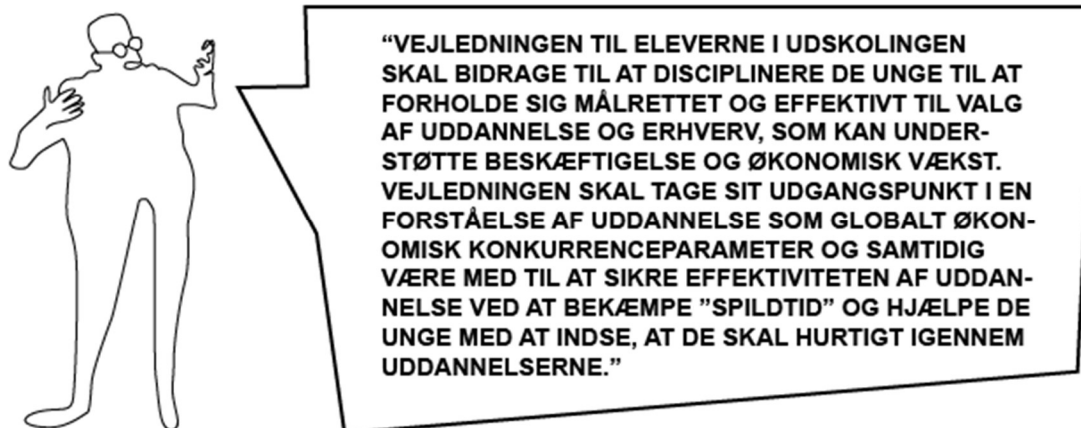
I bemærkningerne til forslaget om en ny vejledningslov i 2002 er dette ekko af det styringsmæssige potentiale af vejledning ganske tydeligt i beskrivelsen af målene med en sådan reform. Bemærkningerne nævner, at OECD har sat fokus på området og fortsætter et par afsnit senere med følgende målsætning for vejledningsreformen:

REFORMEN GIVER BEDRE GRUNDLAG FOR AT FORETAGE ET REALISTISK VALG AF BÅDE UDDANNELSE, UDDANNELSESSTED OG ERHVERV, SÅLEDES AT OMVALG OG FRAFALD I UDDANNELSERNE BEGRÆNSES MEST MULIGT OG SÅLEDES, AT DEN

UDDANNEDE ARBEJDSSTYRKE ØGES. FORSLAGET BIDRAGER DERVED TIL REGERINGENS MÅLSÆTNING OM FLERE I ARBEJDE OG OM STYRKELSE AF BORGERENS FRIE VALG (LOVFORSLAG NR. L104 2002).

Midlet til at nå dette mål er med vejledningsloven en reorganisering af det institutionelle rum (jf. Dean 2006), som vejledningen udgør. Fra vejledere lokalt ansat på de enkelte folkeskoler, som oftest også med undervisningsopgaver, og en løs netværkskoordinering, samles vejledningen i udskolingen og overgangen til ungdomsuddannelser i kommunale centre, Ungdommens Uddannelsesvejledning. Vejlederne fuldtidsansættes i denne institution og skal udelukkende løse opgaver inden for vejledning. Kommunerne gøres således ansvarlige for, at de gennem arbejdet i Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) understøtter de nationale mål for vejledningen. Med andre ord skabes en langt tydeligere og enstrengt styringskæde for vejledningens mål: de udstikkes politisk af Folketing og Undervisningsministerium, og kommunerne gøres ansvarlige for at løse opgaven. Kommunerne kan derefter lokalt organisere UU, så institutionen og de enkelte medarbejdere ansvarliggøres over for nationale og kommunale vejledningsmål.

Hovedlinjen i denne periode kan således beskrives som grundlæggelsen af et styringsrationale, hvis ideal både er en disciplinerende vejledning og en disciplinering af vejledningen. Vejledningen til eleverne i udskolingen skal bidrage til at disciplinere de unge til at forholde sig målrettet og effektivt til valg af uddannelse og erhverv, som kan understøtte beskæftigelse og økonomisk vækst. Vejledningen skal tage sit udgangspunkt i en forståelse af uddannelse som globalt økonomisk konkurrenceparameter og samtidig være med til at sikre effektiviteten af uddannelse ved at bekæmpe "spildtid" og hjælpe de unge med at indse, at de skal hurtigt igennem uddannelserne.



“VEJLEDNINGEN TIL ELEVERNE I UDSKOLINGEN SKAL BIDRAGE TIL AT DISCIPLINERE DE UNGE TIL AT FORHOLDE SIG MÅLRETTET OG EFFEKTIVT TIL VALG AF UDDANNELSE OG ERHVERV, SOM KAN UNDERSTØTTE BESKÆFTIGELSE OG ØKONOMISK VÆKST. VEJLEDNINGEN SKAL TAGE SIT UDGANGSPUNKT I EN FORSTÅELSE AF UDDANNELSE SOM GLOBALT ØKONOMISK KONKURRENCEPARAMETER OG SAMTIDIG VÆRE MED TIL AT SIKRE EFFEKTIVITETEN AF UDDANNELSE VED AT BEKÆMPE ”SPILDTID” OG HJÆLPE DE UNGE MED AT INDSE, AT DE SKAL HURTIGT IGennem UDDANNELSERNE.”

Samtidig skal vejledningen selv, dvs. dens organisation og medarbejdere, disciplineres gennem reorganisering af institutionelle rum, professionalisering og ansvarliggørelse for styringsrationalet gennem målsætninger og kvalitetssikring.

2. STYRINGSTEKNOLOGIERNES GENNEMBRUD – GLOBALISERINGSSTRATEGIENS OG VELFÆRDSAFTALENS KONSEKVENSER FOR VEJLEDNINGEN I UDSKOLINGEN

I dette afsnit af analysen vil jeg argumentere for, hvordan vejledningens styringsrationale bliver potentialiseret gennem endnu tættere forbindelser mellem vejledningsopgaven og nationale politiske strategier om fremtidens vækst og velfærd – og gennem konstruktionen af teknologier hvorigennem dette styringsrationale kan udfoldes i vejledningspraksis.

Fra foråret 2006 igangsættes overordnede politiske initiativer, som også får stor betydning for styring af vejledningen i udskolingen. Der er her tale om regeringens globaliseringsstrategi, Fremgang, fornyelse og tryghed (april 2006), og den efterfølgende Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden (’Velfærdsaftalen’ juni 2006) mellem regeringen og et bredt flertal i Folketinget. Begge udspil lægger op til ændrede måder at forstå vejledningsindsatsen i udskolingen på. Og for begge udspil er denne ændring et bidrag til det overordnede mål, mere eller mindre enslydende, nemlig at være rustet til at møde kravene på fremtidens arbejdsmarked (Regeringen 2006; Regeringen, m.fl. 2006).

Vejledningen skal reorganiseres, så dens primære fokus er på ”elever, der har en øget risiko for ikke at påbegynde eller gennemføre en ungdomsuddannelse” (Regeringen m.fl. 2006: 65).

Vejledningsloven af 2003 havde fokus på, at "vejledningsindsatsen over for unge med særlige behov styrkes" (Lovforslag nr. L104 2002), men var ikke voldsom specifik i definitionen af særlige behov, lige som vejledning for elever uden særlige behov spillede en lige så stor rolle i loven.

Det bliver nu et politisk ankepunkt mod vejledningen. Således hedder det i velfærdsaftalen, at "[k]ommunernes vejledning af de unge, der ikke gennemfører en ungdomsuddannelse, er heller ikke målrettet nok. Der er ikke fokus på de uafklarede unge, og den opsøgende indsats bliver ikke prioriteret tilstrækkeligt" (Regeringen, m.fl. 2006: 66).

Målet er som nævnt en sikring af fremtidens arbejdskraft, eller med ordene fra velfærdsaftalen: "Uddannelsesniveaue skal løftes, så vi sikrer mod, at en gruppe med utilstrækkelige kvalifikationer bliver udsat for voksende ledighedsrisiko og ikke får del i fremgangen på linie med andre grupper" (Regeringen, m.fl. 2006: 65).

Kommunerne og derigennem vejlederne i Ungdommens Uddannelsesvejledning ansvarliggøres for dette politiske mål gennem helt konkrete forventninger:

DEN TIDLIGE INDSATS I FOLKESKOLEN SKAL DERFOR STYRKES OG MÅLRETTE ELEVER MED DE STØRSTE BEHOV. DER SKAL SÆTTES TIDLIGERE IND OVER FOR ELEVER, DER STÅR I RISIKO FOR IKKE AT GENNEMFØRE EN UNGDOMSUDDANNELSE. ALLEREDE I 6. KLASSE, HVOR ARBEJDET MED UDDANNELSESBOKEN PÅBEGYNDES, SKAL DER SKE IDENTIFIKATION AF DE ELEVER, DER HAR BRUG FOR EN SÆRLIG INDSATS. INITIATIVERNE SKAL UNDERSTØTTE, AT DE UNGE AFKLARES I DERES UDDANNELSESVALG TIDLIGST MULIGT (REGERINGEN, M.FL. 2006: 67).

Vejledningen skal kort sagt sikre fremtidens arbejdskraft ved at målrette sine ressourcer mod elever i folkeskolen, der antages at have behov for en særlig indsats. I dansk vejledning er dette et paradigmeskift. Fra opfattelsen af vejledning som først og fremmest en almen indsats i forhold til en almen problemstilling, nemlig det at navigere mellem liv, læring og arbejde, til opfattelsen af vejledning som først og fremmest et anliggende for en gruppe, der antages at have et særligt behov i forhold til fremtidens arbejdsmarked (Plant 2009).

Dette paradigmeskift gennem fokus på målretning af vejledningsressourcerne bliver helt centralt for styring af vejledningsopgaven i udskolingen i de følgende 13 år frem til oprettelsen af Den kommunale ungeindsats i 2019. Velfærdsaftalen udmøntes i revisioner af vejledningsloven med henblik på at "intensivere og målrette" (Lov om Tidlig vejledning i folkeskolen, mentorordning, brobygning og forøget opsøgende vejledning m.v. 2007) vejledningen for grupper med særlige behov for vejledning, og disse indkredses som "unge, der har eller vurderes at få vanskeligheder ved at vælge, påbegynde eller gennemføre en ungdomsuddannelse, og unge, der har vanskeligheder ved at vælge erhverv" (Lov om Sammenhæng i vejledningsindsatsen, gennemførelsesvejledning m.v. 2007).

Det betyder imidlertid ikke, at opgaven med en almen indsats i forhold til udskolingselevernes forestående valg af ungdomsuddannelse forsvinder fra vejledningen. Men det bliver tydeligere og tydeligere gennem policy-udviklingen i de efterfølgende år, at denne almene indsats skal forstås på en anden måde end tidligere. Det vil jeg vende tilbage til, først et par ord mere om policy-vendingen mod elever med særlige behov for vejledning.

Ungepakke II og uddannelsesparathedsvurderingen

Endnu en udmøntning af velfærdsaftalen fra 2006 er den stort anlagte Ungepakke II med titlen *Aftale om flere unge i uddannelse og job* (Regeringen (Venstre, Konservative), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, 2009), som dækker over initiativer i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen for unge fra 15-30. Formålet er at "styrke indsatsen, så flere unge kommer i job og uddannelse, og på længere sigt resulterer i en bedre uddannet arbejdsstyrke" (Regeringen, m.fl. 2009: 102).

Ungepakke II rammesætter styringen af uddannelsesvejledningen i udskolingen endnu klarere end de forudgående policyinitiativer på tre områder, der alle tydeliggør målretningen af vejledningen mod unge med særlige behov:

- Med Ungepakke II indføres uddannelsesparathedsvurdering af alle elever i udskolingen. De skal vurderes efter faglige, personlige og sociale kriterier i forhold til deres forventede ønske om ungdomsuddannelse.

- Vejlederne i Ungdommens Uddannelsesvejledning får, på basis af et samarbejde med skolen, ansvaret for at udføre disse vurderinger. Særlige behov skifter her navn til ikke-uddannelsesparat.
- Der oprettes en digital, national vejledningsenhed, eVejledning, som tilbyder vejledning på forskellige digitale platforme. Målet er, at den vil "gøre flere unge og deres forældre selvhjulpne og dermed aflaste UU-vejlederne" (Regeringen, m.fl. 2009: 109).

I UU-vejledningen i udskolingen kommer målretning af vejledningen mod unge med særlige behov (efter Ungepakke II: de ikke-uddannelsesparate) til syne gennem et dobbeltgreb. Der opfindes en kategorisering, som inddeler eleverne i udskolingen i synlige grupper, de uddannelsesparate og de ikke-uddannelsesparate. Og vejlederne gøres ansvarlige for at udpege disse. Med budskabet om at eVejledningen skal aflaste UU-vejlederne i forhold til de "ressourcestærke unge og deres forældre" (Regeringen, m.fl.: 109), bliver signalet om, hvor vejledningen i udskolingen forventes at lægge sin vægt meget tydeligt.

Endnu et lag lægges til den disciplinerende styring af vejledningen mod de ikke-uddannelsesparate med reformen af erhvervsuddannelserne med ikrafttræden i 2014, som også betyder større ændringer for vejledningsindsatsen i udskolingen. Med reformen bemyndiges Undervisningsministeriet med retten til at definere de specifikke kriterier for, hvad det vil sige at være uddannelsesparat fagligt, socialt og personligt.

Hvor kriterierne for faglig uddannelsesparathed defineres ved bestemte karakterniveauer, som kan beskrives objektivt, er kriterierne for personlig og social uddannelsesparathed af langt mere subjektiv karakter og forholder sig til karaktertræk og personlighed hos den enkelte unge. De er samlet i fem fokusområder for personlig uddannelsesparathed, nemlig selvstændighed, ansvarlighed, motivation, mødestabilitet og valgparathed. Og i tre fokusområder for social uddannelsesparathed, nemlig tolerance, respekt og samarbejdsevne. Fra Ungepakke II i 2009 til erhvervsskolereformen i 2014 ændres ansvaret for at foretage uddannelsesparathedsvurderingen fra UU-vejlederne til skolens lærere.

Jeg vil i det følgende ikke beskæftige mig yderligere med uddannelsesparathedsvurderingen og dens ændring af sprogligt fokus for vejledningen i udskolingen fra unge med særlige behov

for vejledning til ikke-uddannelsesparate elever. Uddannelsesparathedsvurderingen som proces og styringsværktøj er et tema, som i sig selv kan fylde adskillige artikler.

I denne sammenhæng vil jeg i stedet pege på den konsolidering og udvikling af disciplinerende styringsteknologier, som kendetegner denne fase af vejledningens udvikling. Med Ungepakke II og siden erhvervsskolereformen i 2014 produceres kategorier, personlighedstyper og vurderingskriterier, som vejlederen skal bruge for at identificere "ikke-uddannelsesparate". Disse unge gøres til genstand for en disciplinerende vejledning, som med udgangspunkt i det overordnede styringsrationale (at bidrage til øget beskæftigelse og vækst og dermed global konkurrence) skal udvikle dem til at blive "selvstændige", "motiverede", "ansvarlige" og "valgparate" individer.



På samme vis disciplineres vejlederne i skolen til at anvende og udfylde disse kategoriseringer, idet disse gøres til genstand for kommunal og national indrapportering og sammenligning og efterfølgende politisk diskussion. Ved at forbeholde den individuelle vejledning til de unge, som identificeres gennem de ovennævnte kategorier, bliver også selve vejledningen produceret af kategorierne, idet den nu må handle om at behandle det, som kategorierne har produceret – gennem disciplinering at gøre ikke-uddannelsesparate uddannelsesparate.

STYRING GENNEM SELVSTYRING - UDDANNELSESPLANLÆGNING OG KARRIERELÆRING I UDSKOLINGEN (2008-19)

I den afsluttende del af analysen vil jeg argumentere for, hvordan vejledningens styringsrationale ikke blot understøttes af disciplinerende styringsteknologier, men at også

arbejdet med at installere selvteknologier, der får den unge til at styre sig selv, spiller en væsentlig rolle.

Allerede i ændringen af vejledningsloven i 2008 med overskriften *Tidlig vejledning i folkeskolen* (Lov om Tidlig vejledning i folkeskolen, mentorordning, brobygning og forøget opsøgende vejledning m.v. 2007) indføres to centrale elementer, der peger frem mod et senere fokus på karrierelæring i vejledningsindsatsen i udkolingen: for det første obligatorisk brobygning for alle elever i 8. klasse med introduktionskurser af en uges varighed på ungdomsuddannelser. For det andet ved indførelsen af en uddannelsesplan, hvori eleverne ved slutningen af 8. klasse skal redegøre for, hvilke mål de har for uddannelse efter grundskolen.

Det bliver endvidere opgaven for UU-vejledningen i grundskolen at sikre, at deres vejledning kan skabe grundlag for, at eleverne kan udforme en sådan uddannelsesplan:

VEJLEDNINGEN SKAL BIDRAGE TIL, AT FRAFALD FRA OG OMVALG I UDDANNELSERNE BEGRÆNSES MEST MULIGT, OG AT DEN ENKELTE ELEV ELLER STUDERENDE FULDFØRER DEN VALGTE UDDANNELSE MED STØRST MULIGT FAGLIGT OG PERSONLIGT UDBYTTE. VEJLEDNINGEN SKAL DESUDEN UNDERSTØTTE ELEVEN ELLER DEN STUDERENDES EVNE TIL AT TRÆFFE DE VALG, SOM INDGÅR I DEN ENKELTES UDDANNELSE (LOV OM TIDLIG VEJLEDNING I FOLKESKOLEN, MENTORORDNING, BROBYGNING OG FORØGET OPSØGENDE VEJLEDNING M.V. 2007).

I såvel formuleringerne om uddannelsesplanen og om understøttelsen af elevens evne til at træffe fremtidige valg er efterklange af den samtidige EU-resolution om livslang vejledning, som definerer vejledning som

(...) EN FORTSAT PROCES, DER SÆTTER BORGERE I ALLE ALDRE I STAND TIL GENNEM HELE LIVET AT GØRE SIG DERES EVNER, KOMPETENCER OG INTERESSER BEVIDST, AT TRÆFFE BESLUTNINGER VEDRØRENDE UDDANNELSE, ERHVERVSUDDANNELSE OG BESKÆFTIGELSE OG AT TILRETTELÆGGE DERES INDIVIDUELLE LIVSFORLØB MED HENSYN TIL LÆRING, ARBEJDE OG ANDRE OMSTÆNDIGHEDER, HVOR MAN TILEGNER SIG OG/ELLER BRUGER DISSE EVNER

OG KOMPETENCER. VEJLEDNING OMFATTER INDIVIDUELLE ELLER KOLLEKTIVE AKTIVITETER VEDRØRENDE OPLYSNING, RÅDGIVNING, KOMPETENCEVURDERING, MENTORORDNINGER SAMT UNDERVISNING I DE KOMPETENCER, DER ER NØDVENDIGE FOR BESLUTNINGSTAGNING OG KARRIEREPLANLÆGNING (DET EUROPÆISKE RÅD 2008, MIN FREMHÆVELSE).

I resolutionen, som ikke er juridisk bindende, men udtrykker forventninger og anbefalinger til EUs medlemslande[i], er der fokus på netop det processuelle i vejledningen og opbygningen af kompetencer for karriereplanlægning, på samme vis som i den danske vejledningslovs udgave fra 2008.

Dette fokus uddybes i EU-resolutionen endvidere som én af fire centrale prioriteter, som medlemslandene bliver opfordret til at implementere i egen vejledningskontekst: ”fremme af evnen til selv at orientere sig gennem hele livet”, herunder ”at kunne vurdere sig selv, at kende sig selv og at være i stand til at beskrive de kompetencer, man har erhvervet inden for formel, uformel og ikke-formel uddannelse” (Det europæiske råd 2008).[ii]

På engelsk bliver denne evne til selv at orientere sig gennem hele livet kaldt career management skills. I et notat udarbejdet for de nordiske medlemmer af European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN) og Nordisk netværk for voksnes læring (NVL) af professor mso Rie Thomsen, Aarhus Universitet, argumenteres for at oversætte dette begreb til karrierekompetence. Og endvidere at forstå ”den læring, som går forud for udviklingen af disse færdigheder, (...) som karrierelæring.” (Thomsen, 201: 4). Andre forskere har mere detaljerede definitioner af denne proces (fx Law (1999, 2009) og Krumboltz (1996). Se også Poulsen (2020)). Jeg vil i denne sammenhæng ikke gå videre ind i diskussionen om definitioner af karrierelæring.

Hvor lovændringen i 2009 med Ungepakke II skaber en meget synlig ændring i vejledningens styring og vejledningens opgaver med konstruktionen af kategorier og vurderingskriterier, der producerer objekter for vejledning og dermed mål for vejledning, mener jeg, at en lige så central, men ikke helt så synlig ændring finder sted i forhold til den øvrige, almene vejledning i lovbekendtgørelsen fra 2008. Her er der fokus på elevens kompetence til uddannelsesplanlægning, på vejledningens understøttelse af elevens evne til at træffe valg

senere i sin uddannelse og en fordring om, at vejledningen ”skal gives således, at der for den enkelte sikres sammenhæng og progression i vejledningsindsatsen” (Bekendtgørelse af lov om vejledning om uddannelse og erhverv 2008).

Med disse formuleringer placeres et karrierelæringsperspektiv direkte i lovgivningen for vejledningsindsatsen i grundskolen. Omdrejningspunktet er ikke (kun) det konkrete valg af ungdomsuddannelse, men i lige så høj grad udvikling af planlægnings- og valgkompetence. Og det understreges oven i købet, at der skal arbejdes med dette forankret i sammenhæng og progression, begreber som peger på en læringsorienteret kontekst for vejledningsindsatsen.

Den vejledningsprofessionelle, som denne lovgivning angår, idet den er rettet mod UU-vejledningen i landets kommuner, skal med andre ord være i stand til at tilrettelægge sin vejledningsindsats, så den enkelte elev oplever (læringsmæssig) progression i sin tilegnelse af valg- og planlægningskompetence.

Her udvides betingelserne for vejledning fra at være et (primært) disciplinerende styringsrationale med fokus på at producere den unges afklaring og valgparathed i forhold til et konkret valg af uddannelse til at handle om at få den unge til at tilegne sig kompetencer, der kan bruges livslangt. Og til at få den unge til at vurdere sig selv, genkende sig selv i et kompetenceperspektiv og redegøre for sit mål for uddannelse.

Der er med andre ord tale om prioriteringen af et pastoralt styringsrationale i vejledningen, hvor fokus er at understøtte installeringen af selvstyring i forhold til hensigtsmæssig uddannelsesadfærd (livslangt) hos de unge. Og samtidig at overvåge og intervenere (gennem uddannelsesparathedsvurdering, dvs. kategorisering og vurdering) hvis ikke denne installering af selvstyring lykkes. Derefter gennem vejledningsprocesser at få den unge til at bekende og sammen med vejlederen formulere mål og delmål mod ændring og optimering, så der kan finde en retledning sted mod indtagelsen af hensigtsmæssig adfærd (dvs. styring gennem selvovervågning) og dermed ’normalisering’.

Karrierelæring og emnet ’Uddannelse og job’

Udviklingen mod en karrierelæringsbaseret tilgang i lovgrundlaget for grundskolens vejledningsindsats og dermed vendingen mod pastoral styring gennem vejledning fortsætter

igennem 2010'erne og manifesterer sig i to store reformer: erhvervsuddannelsesreformen i 2014 og oprettelsen af den kommunale ungeindsats i 2019.

I erhvervsuddannelsesreformen fra 2014 er ét element en såkaldt fokusering af vejledningsindsatsen. Med denne fokusering afskaffes individuel og gruppevis vejledning helt for de elever i grundskolen, som erklæres uddannelsesparate i 8. klasse. Aftaleteksten bag reformen introducerer tre centrale begreber, der får betydning for arbejdet med karrierelæring i grundskolen.

For det første det allerede nævnte begreb fokusering af vejledningsindsatsen. Den fokuserede vejledningsindsats, hvor individuel og gruppevis vejledning afskaffes for uddannelsesparate elever, betyder både at vejledningsindsatsen i endnu højere grad end tidligere har ikke-uddannelsesparate elever som omdrejningspunkt. Tilbage for de uddannelsesparate elever bliver udelukkende en kollektiv vejledning, der (også) skal handle om introduktion til uddannelses- og optagelsessystem. Og den fokuserede vejledningsindsats betyder, at UU-vejledningens hidtidige udgifter til individuel vejledning til uddannelsesparate elever fjernes, og at UU-vejledningen derigennem pålægges en stor besparelse.

For det andet introducerer aftaleteksten frasen om at "Alle elever skal udfordres i deres uddannelsesvalg" (Regeringen, m.fl. 2014: 49). På den ene side bliver vejledningsindsatsen kraftigt beskåret, på den anden side bliver det politisk fastslået, at alle elever skal udfordres i deres uddannelsesvalg. Løsningen på dette bliver at løfte blikket fra vejledningsindsatsen, som varetages af UU-vejledningen, og i vejledningsindsatsen inkludere det timeløse emne Uddannelses-, erhvervs- og arbejdsmarkedsorientering, UEA, som med den samtidige reform af folkeskolen omdøbes til Uddannelse og job. Dette politiske greb medfører (mindst) to ting:

- at man i aftaleteksten entydigt forankrer vejledningen i grundskolen som et *læringsforhold*: "Vejledningen bliver i større grad tænkt som et lærings og undervisningsforløb, hvor læring sker i samspil med lærer og elever" (Regeringen, m.fl. 2014: 50). Her fremstår vejledning endvidere som noget, der ikke (blot) finder sted i en UU-vejledningskontekst med en professionel vejleder, sådan som ambitionen var med vejledningsloven i 2003, men også som noget en lærer er ansvarlig for i et lærings- og undervisningsforløb.

- at man i forlængelse heraf gennem reformen af folkeskolen ændrer det hidtidige timeløse emne UEA til emnet Uddannelse og job, og her prioriterer, at "formålet skærpes, så

undervisningen i højere grad udfordrer elevernes valg af ungdomsuddannelse” (Regeringen, m.fl. 2014: 50). Uddannelse og job skal på én og samme gang lægge grundlaget for UU-vejledningens videre kollektive (og gruppevis og individuelle) vejledning og udfordre alle elever i deres uddannelsesvalg.

Fra ambitionen bag vejledningsloven i 2003 om at ”vejledningen skal professionaliseres med flere vejledere med vejledning som hovedbeskæftigelse” (Lovforslag nr. L104 2002) og centraliseringen af vejledningsopgaven på vejledningsprofessionelle hænder, bevæger erhvervsuddannelsesreformen i 2014 sig mod et blik på vejledningsopgaven i grundskolen som en, der skal løses både af vejledere og lærere. Dog med færre vejledere gennem nedskæringer i UU-centrenes bevillinger og med et større ansvar for vejledningsindsatserne for lærere i grundskolen. Lærere som typisk ikke har den faglige professionalisering i form af en vejlederuddannelse, som ambitionen ellers var for vejledningsreformen i 2003.

Den kommunale ungeindsats: karrierelæring, tværprofessionalitet og måltal.

Den ovennævnte udvikling mod at placere et større ansvar for vejledningsopgaven hos lærerne i udskolingen styrkes i periodens anden store reform af vejledningsindsatsen i grundskolen, nemlig oprettelsen af den kommunale ungeindsats i 2019.

Her videreføres hovedparten af bestemmelserne om vejledningsindsatsen i grundskolen fra erhvervsuddannelsesreformen i 2014, ikke mindst med hensyn til styring af lærernes øgede ansvar for at udfordre eleverne på deres uddannelsesvalg.

Med lovgivningen om den kommunale ungeindsats sættes kommunerne fri til selv at organisere vejledningen, som de synes – det er ikke længere et krav, at de organiserer vejledningsindsatsen i et UU-center, så længe de lever op til den nye lovgivnings krav om koordinering på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsats i forhold til de unge (Regeringen, m.fl. 2017). Omdrejningspunktet for indsatserne går fra et fagprofessionelt perspektiv – uddannelsesvejledning – til et tværprofessionelt perspektiv – ungeindsats.

Der er stadig et krav om en anerkendt vejlederuddannelse i forbindelse med de opgaver, som tager udgangspunkt i det der tidligere var UUs opgaveportefølje, dvs. kollektiv, gruppevis og individuel vejledning om uddannelse og arbejdsmarked. Men vejledningsindsatserne spænder

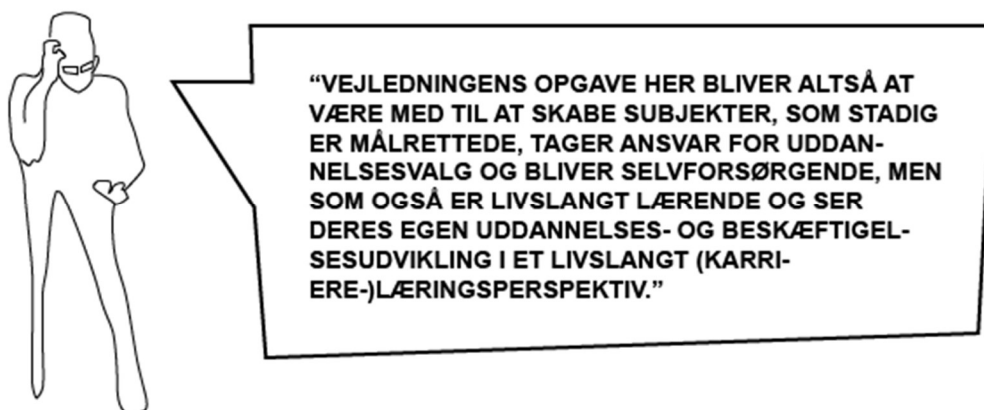
også over opgaver, der primært løses af professionelle med en anden professionsuddannelse, nemlig lærere i emnet Uddannelse og job: "Vejledningen bygger bl.a. på den viden og de færdigheder, som eleverne har tilegnet sig i emnet [Uddannelse og job], og undervisningen i emnet [Uddannelse og job] har betydning for, at eleverne kan træffe valg om ungdomsuddannelse på et oplyst og kvalificeret grundlag" (Bekendtgørelse af lov om kommunal indsats for unge under 25 år 2019).

Endvidere indskrives det som en styringsmæssig opgave for kommunalbestyrelsen årligt at fastsætte måltal for søgning til erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser i kommunen og sætte ind med handleplaner, hvis søgningen til erhvervsuddannelser er under 10%.

I denne fase af udviklingen af vejledningens styringsrationale sker der en forskydning i fokus fra et primært disciplinerende rationale til et samspil med et pastoralt styringsrationale. Loven legitimerer og producerer vejlederovervågning og kategoriseringer og efterfølgende interventioner med henblik på disciplinering i forhold til målet om at sikre sig en selvforsørgende befolkning, som kan bidrage til økonomisk vækst. Hvor samspillet i de første to faser i høj grad gjorde brug af disciplinerende foranstaltninger, suppleres dette i denne tredje fase samtidigt med pastoral styring. Nødvendigheden opstår med policyvendingen mod livslang læring og kompetenceudvikling som et opfattet vilkår for fremtidens samfund.

Fokus i vejledningens styringsrationale bliver således ikke blot det forestående valg af ungdomsuddannelse, men det livslangt at "tilegne sig kompetencer", "vurdere sig selv" og "være i stand til at beskrive de kompetencer, man har erhvervet". Hermed ændres betingelserne for vejledningen, idet det ikke længere er nok at disciplinere, men nu også må arbejde på at udfordre de unges valg og udvikle vejledningen som et "lærings- og udviklingsforløb" på tværs af lærere, elever og vejledere.

Vejledningens opgave her bliver altså at være med til at skabe subjekter, som stadig er målrettede, tager ansvar for uddannelsesvalg og bliver selvforsørgende, men som også er livslangt lærende og ser deres egen uddannelses- og beskæftigelsesudvikling i et livslangt (karriere-)læringsperspektiv.



KONKLUDERENDE DISKUSSION: IMPLIKATIONER FOR STYRING AF VEJLEDNING GENSTAND

Igennem hele perioden ser vi vejledning træde frem som genstand for styring; styring i forhold til netop disse mål om vækst, velstand og selvforsørgelse på fremtidens arbejdsmarked.

Interessant nok er det overordnede politiske mål for vejledningsindsatserne, den programmatisk tanke bag styringen, stort set forblevet det samme i hele perioden. Kun nuancer og betoning er skiller de overordnede politiske mål bag vejledningsreformen i 2003 og den senere globaliserings- og velfærdsstrategi fra 2006 fra de politiske mål bag den kommunale ungeindsats fra 2019. Det handler, som i 2002/03, stadig om "en øget og velkvalificeret arbejdsstyrke med tidssvarende kompetencer" (Regeringen 2002: 3), og derfor er det vigtigt at vi som samfund har "mål for, hvordan vi vil forberede de unge til morgendagens samfund. (...) samfundet har ambitioner for alle unge, således at den unge kan forsørge sig selv" (Regeringen, m.fl. 2017: 3).

Men hvor styringen i begyndelsen af perioden går gennem de institutionelle rum og rammer gennem fx centralisering af vejledningsopgaven, oprettelsen af særlige institutionelle rum som UU-centrene og professionalisering gennem uddannelse og vejledning som primær arbejdsopgave, sker der snarere det i slutningen af perioden, at vi nærmer os en styring af opgaven, der på nogle stræk minder om tiden før vejledningsreformen i 2003. Kommunerne behøver ikke længere lave særskilte institutionelle rum, men er fri til at tilrettelægge vejledningsindsatsen – der sker med andre ord en politisk tilbagerulning af rammerne for vejledningsfaglighed.

Hen over perioden sker der også gennem en ændring i styringen en ændring af vejledningens praktiske betingelser gennem vejledningsprocedurer. Fra de første faser, hvor der etableres et disciplinerende vejledningsregime gennem samvirkning mellem lovens produktion af kategorier og vurderinger og vejledningens interventioner med henblik på at skabe individer, der kan være selvforsørgende og bidrage til fremtidens økonomiske vækst. Til en fase, hvor dette rationale suppleres af vejledningsprocedurer med udgangspunkt i pastoral styring, hvor individerne også skal genkende sig selv som livslangt lærende og være i stand til at vurdere egen kompetenceudvikling.

På mange måder kan afslutningen af perioden omkring 2017-2019 ses som en udkrystallisering af de forskellige styringsregimer. På den ene side opløses den institutionelle styringsramme gennem UU-centre fra 2003-loven, og i stedet sættes politisk fastsatte kommunale måltal for søgningen til erhvervsuddannelserne, som vejledningen skal forsøge at efterleve. Vejledningens succeskriterier disciplineres gennem opfyldelsen af måltal.

På den anden side fokuseres vejledningsopgaven endnu stærkere som et læringsforhold med udgangspunkt i pastoral styring.

Implikationerne for ledelse og styring af vejledning viser sig som en dobbelt ansvarliggørelse. Det vil sige en ansvarliggørelse for, at vejledningen understøtter samfundsmæssige policy-mål med fokus på selvforsørgelse, kvalificeret arbejdskraft og økonomisk vækst. Og samtidig en ansvarliggørelse af individerne, de unge, så de gennem vejledningen forstår sig selv som selvansvarlige individer, der gennem egen vækst kan være bidragende til samfundets vækst. Ikke ved et uddannelsesvalg taget én gang for alle, men ved at kunne forholde sig til egne kompetencer livslangt.

"IMPLIKATIONERNE FOR LEDELSE OG STYRING AF VEJLEDNING VISER SIG SOM EN DOBBELT ANSVARLIGGØRELSE. DET VIL SIGE EN ANSVARLIGGØRELSE FOR, AT VEJLEDNINGEN UNDERSTØTTER SAMFUNDSMÆSSIGE POLICY-MÅL MED FOKUS PÅ SELVFORSØRGELSE, KVALIFICERET ARBEJDSKRAFT OG ØKONOMISK VÆKST. OG SAMTIDIG EN ANSVARLIGGØRELSE AF INDIVIDERNE, DE UNGE, SÅ DE Gennem VEJLEDNINGEN FORSTÅR SIG SELV SOM SELVANSVARLIGE INDIVIDER, DER Gennem EGEN VÆKST KAN VÆRE BIDRAGENDE TIL SAMFUNDET VÆKST. IKKE VED ET UDDANNELSESVALG TAGET ÉN GANG FOR ALLE, MEN VED AT KUNNE FORHOLDE SIG TIL EGNE KOMPETENCER LIVSLANGT."



Vejledning som styringspraksis bliver i denne kontekst således spørgsmålet om at lede unges egen integration af hensigtsmæssige adfærd i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Og styringen af vejledning bliver på samme måde til spørgsmålet om at lede ledelsen af integrationen af denne adfærd.

Det er vigtigt at understrege, at i en analyse som denne er det idealer for styring og styringsrationaler, der kan fremlæses. Der er selvfølgelig aldrig et 1:1-forhold mellem de styringsrationaler og –værktøjer, som policytekster rammesætter, og så den konkrete daglige praksis i vejledningsinstitutioner.

Vi ved en del om, hvordan unge i og omkring overgangen mellem skole og ungdomsuddannelser har reageret på det vejledningsregime, de har mødt. Center for Ungdomsforskning har i talrige undersøgelser vist, hvordan oplevelsen af store krav til at skulle vælge rigtigt og hurtigt og livslangt kan have potentiel negativ betydning (blandt andre faktorer) for oplevelsen af motivation (Katznelson, Sørensen & Illeris 2020), for udsatte unge (Görllich 2020), for ny udsathed (Katznelson, Görllich & Pless 2022) og for fællesskaber (Bruselius-Jensen, Sørensen & Katznelson 2023).

Vi ved til gengæld ikke ret meget om, hvordan vejlederne i deres praksis konkret har forvaltet de forskellige styringsrationaler over for sig selv og over for de unge i vejledningen. Der eksisterer kun få studier af vejledningens konkrete praksis i skolen, og i disse studier er spørgsmålet om styringsrationalernes betingelser og betydning ikke i centrum.

Denne artikel har sat styring af vejledning i udskolingen på et policyniveau i centrum. For at forstå hvordan styringsrationalerne i dansk vejledning konkret udspiller sig i praksis, hvilke dilemmaer vejlederne oplever i mødet mellem disciplinerende og pastoral styring og unges hverdag og selvforståelser, og hvordan de navigerer i en styringsmæssig kontekst med mange interesser, har vi brug for praksisorienterede og situerede studier, dér hvor vejledningen finder sted.

LITTERATUR

Bekendtgørelse af lov om uddannelses- og erhvervsvejledning. (1996, 4. juni). LBK nr. 452.

Bekendtgørelse af lov om vejledning om uddannelse og erhverv. (2008, 20. juni). LBK nr. 630.

Bekendtgørelse af lov om kommunal indsats for unge under 25 år. (2019, 16. august). LBK nr. 825.

Brock, J. 2012. "Da vejledningen mistede sin uskyld." *Vejlederforum* nr. 3. <https://www.vejlederforum.dk/page1437.aspx?recordid1437=1147>

Bruselius-Jensen, M., Sørensen, N.U. & Katznelson, N. (2023). *Fællesskaber i ungdomslivet. Når de gør godt, og når de gør ondt.* Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Dean, M. (2006). *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund.* København: Forlaget Sociologi.

Ejersbo, N. & C. Greve. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor.* København: Akademisk Forlag.

Det Europæiske Råd. (2008). *Resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 21. november 2008, om bedre integration af livslang vejledning i strategierne for livslang læring.* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X1213\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X1213(02)&from=DA)

Foucault, M. (1991). "Governmentality." I G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (red.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality.* Chicago: The University of Chicago Press, s. 87-104.

Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population. Lectures at The College de France 1977-1978*. New York: Picador Palgrave Macmillan. S. 87-134.

Foucault, M. (2019). *Klinikkens fødsel*. København: Hans Reitzels Forlag.

Görlich, A. (2020). *Sammenbrud og tillid. Når unge uden uddannelse 'bliver til'*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Jensen, S. 2020. "Guidance in the Danish educational sector: the development of the system since 2000". I Haug, E.H., T. Hooley, J. Kettunen & R. Thomsen (Eds.), *Career and career guidance in the Nordic countries*. Leiden: Brill Sense. S. 109-126

Katznelson, N., Görlich, A. & Pless, M. (2022). *Mistrivsel i lyset af tempo, præstation og psykologisering - om ny udsathed i ungdomslivet*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Katznelson, N., Sørensen, N.U. & Illeris, K. (red.) (2020). *Unge motivation og læring – 12 eksperter om motivationskrisen i uddannelsessystemet*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.

Krejsler, J. B. (2021). *Skolen og den transnationale vending: Dansk uddannelsespolitik og dens europæiske og angloamerikanske forbindelser*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Law, B. 1999. "Career-learning space: New-dots thinking for careers education". *British Journal of Guidance & Counselling*, 27, 35–54

Law, B. (2009). *Building on what we know. Community-interaction and its importance for contemporary careers-work*, <https://www.hihohiho.com/memory/cafcit.pdf>

Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. (2019, 7. maj). LOV nr. 548.

Lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv. (2003, 30. april). LOV nr. 298.

Lov om ændring af lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv og forskellige andre love og om ophævelse af lov om brobygningsforløb til ungdomsuddannelserne, [Tidlig vejledning i folkeskolen, mentorordning, brobygning og forøget opsøgende vejledning m.v.]. (2007, 6. juni). LOV nr. 559.

Lov om ændring af lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, [Sammenhæng i vejledningsindsatsen, gennemførelsesvejledning m.v.]. (2008, 17. juni). LOV nr. 544.

Lovforslag nr. 104. (2002, 4. december). *Forslag til lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv*.

OECD (2002). *OECD Review of career guidance policies. Denmark*. <https://www.oecd.org/denmark/2088292.pdf>

Plant, P. 2009. *Fæste. Dansk uddannelses- og erhvervsvejledning 1886-2009*. Valby: Schultz.

Poulsen, B. K. (2020). "Insights and outlooks: career learning in the final years of compulsory school." *Education Inquiry*, 11(4), 316-330.

Raffnsøe, S., M. Gudmand-Høyer & M. S. Thaning. (2008). *Foucault*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Regeringen. (2002). *Bedre uddannelser. Handlingsplan*. Undervisningsministeriet. <https://static.uvm.dk/publikationer/2002/bedre1/>

Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti). (2006). *Fremtidens velstand og velfærd. Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden*. [Globaliseringsstrategien]. Statsministeriet. https://www.stm.dk/media/7778/velfaerd_web.pdf

Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, & Det Radikale Venstre. (2006). *Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden*. [Velfærdsaftalen]. Finansministeriet. <https://fm.dk/media/26128/aftaleomfremtidensvelstandogvelfaerdoginvesteringerifremtidensamtaftaleomfremtidigindvandring.pdf>

Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. (2009). *Aftale om flere unge i uddannelse og job*. [Ungepakke II]. Undervisningsministeriet. <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/udd/erhverv/pdf09/091118-aftale-flere-unge-uddannelse-job-ny.pdf>

Regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. (2014). *Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*. Undervisningsministeriet. <https://www.uvm.dk/->

/media/filer/uvm/udd/erhverv/pdf19/190220-aftale-om-bedre-og-mere-attraktive-erhvervsuddannelser.pdf

Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Alternativet og Enhedslisten. (2017). *Aftale om bedre veje til uddannelse og job*. Undervisningsministeriet. <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/udd/fgu/2017/171115-fgu-aftaletekst.pdf>

Thomsen, R. (2014). *Karrierekompetence og vejledning i et nordisk perspektiv: Karrierevalg og karrierelæring*. NVL & ELGPN concept note. Stockholm: Nordiskt Nätverk för Vuxnas Lärande (NVL). <http://www.elgpn.eu/publications/browse-by-language/danish/karrierevalg-og-karrierelaering.-nvl-elgpn-concept-note/>

Undervisningsministeriet. (2001). *Rapport om tværsektoriel vejledning*. http://webarkiv.ft.dk/samling/20001/udvtilag/udu/almdel_bilag442.htm

Aasland, D. (2022). "Mellem menneske og system". I S.B. Eide, m.fl. (red.), *Til den andens bedste. Om vejledningens etik*. 2. udgave, kap. 9. Dansk Psykologisk Forlag. S. 165-180.

[i] Kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene, jf. subsidiaritetsprincippet, betinger, at områder som uddannelse og arbejdsmarked principielt er nationalstatslige anliggender. EU har derfor ikke juridisk kompetence og kan derfor primært udstede resolutioner, mv. som har anbefalende og koordinerende karakter. (<https://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/conclusions-resolutions/>)

[ii] Arbejdet med implementeringen af disse fire prioriteter i medlemslandene blev overvåget af ELGPN (European Lifelong Guidance Policy Network), 2007-2015, og medlemslandenes tilslutning til resolutionen var også en opfordring til at indgå i dette arbejde. Det vil føre for vidt at undersøge ELGPN-arbejdets betydning for udviklingen af vejledningsindsatsen i den danske grundskole i denne kontekst.