Mod uddannelses-koncerner?

af Niels Glæsner, Thomas Palmelund Johansen, Karl-Henrik Jørgensen og Peter Henrik Raae

Den omfattende epx-reform, der for tiden er under forberedelse, er et ambitiøst og omfattende politisk projekt. Omfattende er den blandt andet, fordi den indeholder to spor. Det ene spor gælder uddannelses- og undervisningsudvikling og har som det centrale omdrejningspunkt, at der skal tilføres uddannelse et styrket praksisaspekt ved at undervise hen over eller på tværs af en tilsyneladende praksis-/teorimodsætning. Det andet spor er institutionsstrukturelt og gælder en større omrokering af det danske institutionslandskab. Det er dette andet spor, denne artikel vil diskutere.

I en tidligere analyse af de forskellige policy-papirer (Glæsner, Johansen, Jørgensen og Raae, 2026) kan vi vise, hvordan der af reformplanerne fremstår et ideal om store uddannelsesinstitutioner, flerfaglige og funktionelt specialiserede, såkaldte multiinstitutioner (Undervisningsministeriet, 2020).

Det spørgsmål, vi her stiller, har baggrund i en analyse af sådanne multiinstitutioner, der – som Undervisningsministeriet bruger begrebet – betegner store organisationer, der under ét tag løser meget varierende uddannelsesopgaver. Det er opgaver, der spænder fra relativt grundlæggende erhvervs- eller professionsrettede uddannelsesniveauer til efter- og videreuddannelse af allerede uddannet arbejdskraft. Som vi læser reformplanerne, tyder meget på, at det er multiinstitutioner, der

Personboks

Niels Glæsner, cand.mag., MA og ph.d. i uddannelsesvidenskab. Programleder for fusion og organisation ved fagforeningen DM. Har forsket i styring og ledelse i institutionsreformer i professionshøjskolesektoren og ungdomsuddannelserne.

Thomas Palmelund Johansen, cand.mag. og ph.d. i idéhistorie. Adjunkt ved Nationalt Center for Erhvervspædagogik, Københavns Professionshøjskole. Har gennem en årrække beskæftiget sig med drift, udvikling og ledelse i erhvervsskolesektoren.

Karl-Henrik Jørgensen, cand. mag et art., ekstern lektor på Institut for Mennesker og Teknologi/ Socialpsykologi og læring, Roskilde Universitet, fhv. rektor.

Peter Henrik Raae, cand.mag. og ph.d. i uddannelsesvidenskab, lektor emeritus ved Institut for Design, Medier og Uddannelsesvidenskab, Syddansk Universitet. Beskæftiger sig med styring, gymnasieorganisation og -ledelse.

skal huse epx-uddannelsen (Glæsner et al., 2026). I analysen lader vi os især informere af generisk orienteret teori om store organisationers indre og ydre dynamik, og det fører os frem til overvejelser over de risici, der knytter sig til den beslutning. Overvejelserne fører os frem til spørgsmålet om, hvorvidt de strukturer og de processer, der ifølge analysen karakteriserer så store og komplekse organisationer, alt andet lige er i stand til at møde det meget diverse ungdomssegment, hvorfra epx er tænkt at rekruttere.

Multiinstitutioner

Et ideal om store multiinstitutioner falder ikke blot ned fra himmelen. Den offentlige sektor har generelt bevæget sig mod større og færre institutioner i det 20. århundrede (Greve og Ejersbo, 2013), og det har også smittet af på uddannelsessektoren. I 2010'erne dannedes de danske professionshøjskoler blandt andet gennem gentagne fusioner (Glæsner, 2018), ligesom ungdomsuddannelsessektoren siden 1991 har været igennem et antal sammenlægninger. I særlig grad har erhvervsskoler over hele landet fusioneret til store organisationer med mange adresser. Mellem 2007 og 2018 faldt antallet af monofaglige erhvervsskoler fra 69 til 41, mens antallet af multiinstitutioner steg fra 3 til 13 (Undervisningsministeriet, 2020). Multiinstitutioner er altså ikke noget, epx-reformen skaber, de findes allerede. Men som vi ser planerne, lægger epx-reformen op til yderligere koncentrationer (se også Glæsner et al., 2026).

Konsulentrapporter bestilt af Undervisningsministeriet har peget på det hensigtsmæssige i at sammenkæde institutionsstørrelse og økonomisk effektivitet – et perspektiv, som STUK har taget til sig, og som således udgør en tydelig, om end ikke klart ekspliciteret præference i den proces, som man lægger op til i forbindelse med epx-reformen (Struense, 2019; TrendEduc, 2009).

Det er imidlertid ikke en udvikling uden en vis risiko, som det allerede blev påpeget af en tværministeriel rapport fra 2009 (Finansministeriet, 2009). I denne artikel vil vi diskutere risiciene, som en sådan udvikling kan indebære: Hvad kan utilsigtet følge med 'koncerngørelse' af ungdomsuddannelsesinstitutionerne?

Begreber, lanceret af ministerierne selv, om økonomisk, faglig og social bæredygtighed, men også kompleksitet og gennemsigtighed, vil blive brugt i denne risikoanalyse

Bæredygtighed

I bilaget *Bæredygtighed ifm. omlægningen af uddannelses- og institutionslandskabet* (Undervisningsministeriet, 2026) gør STUK – Styrelsen for Undervisning og Kvalitet – rede for bæredygtighedsbegrebet anvendt på uddannelse. Her fastslår man, at en økonomisk bæredygtig institution generelt skal "kunne opfylde sine driftsmæssige behov og strategiske mål (faglige, økonomiske mv.) uden at være afhængig af særlig statslig støtte" (ibid. s. 1). Økonomisk bæredygtighed, der forbindes med aktivitetsvolumen, er forudsætning for en vis robusthed, der gør institutionen i stand til at overleve udsving i optagelsen, og som tillige betyder, at institutionen både kan

understøtte en faglig kvalifikationsudvikling og det generelle skolemiljø (henholdsvis faglig og social bæredygtighed). Bæredygtighed og volumen er samtidig forudsætning for institutionernes forandringsparathed, og man kan i samme dokument læse, at " kritisk aktivitetsvolumen og det dertilhørende niveau af indtægter [understøtter] institutionernes muligheder for at foretage løbende strukturelle tilpasninger, herunder implementere nye politiske tiltag" (ibid. s. 2). Alt i alt er den store institution ifølge beskrivelsen en mere kapabel politisk medspiller.

Denne bæredygtighedsbeskrivelse går ifølge styrelsen i forhold til epx-planerne hånd i hånd med et krav om institutionens uddannelsesudbud: som grundregel skal institutionerne have en volumen, så den forsvarligt kan udbyde alle fire epx-linjer samt et tredje epx-år.

Selv om der ikke er klare kriterier for hverken bæredygtighed eller aktivitetsvolumen, og selv om STUK anfører visse undtagelser for den generelle regel, er bæredygtighed og aktivitetsvolumen argumentet for et nyt institutionslandskab.

Institutionsstørrelse, indre dynamik og risiko

Det er kendt fra forskning, at store og aktivitetsdiverse institutioner ikke er uden risiko, både hvad angår institutionens indre dynamik og dynamikken i forhold til det omgivende system. Det er en risiko, der kan få betydning for realiseringen af den ambitiøse reforms vision om en ny og banebrydende ungdomsuddannelse.

Diversitet, overvågning og standardisering

Hvad det første perspektiv, institutionens indre dynamik, angår, vil vi lade os inspirere af Henry Mintzbergs beskrivelse af den divisionaliserede organisationstype (Mintzberg, 1983). Det gør vi vel vidende, at vi i artiklens sammenhæng taler om offentlige og ikke (som Mintzberg) om markedsdrevne, private størrelser.

Den divisionaliserede organisation er ifølge Mintzberg basalt kendetegnet ved afdelinger med en vis autonomi og dermed mulighed for at tage egne beslutninger. Samtidig overvåges de dog ledelsesmæssigt i forhold til den strategi for organisationen som helhed, som topledelsen beslutter, som den allokerer finansielle ressourcer i overensstemmelse med, som den følger op på ved at registrere de enkelte afdelingers præstationer, og som den har indflydelse på gennem en fælles støttefunktion. Disse forhold ser vi på i det følgende, her dog anvendt på den multiinstitutionelle institution eller uddannelseskoncernen.

Hvad topledelsens overvågning angår, er diversiteten af opgaver, organisationen løser, og den forskelligartede praksis, som opgaveløsninger giver anledning til, et forhold, der har afgørende indflydelse på såvel organisationsstruktur som styring. Mintzberg finder, at netop den kompleksitet, der kendetegner den divisionaliserede organisation, medfører et behov for at standardisere organisationens praksisser og formalisere

strukturer, såsom magt- og ansvarsfordelingsstrukturer, roller og kommandoveje. Tilsammen udgør den en bureaukratisering, der ofte går hånd i hånd med rigiditet.

Vedrørende tendensen til standardisering har forskning peget på eksempler fra dannelsen af de store, multiinstitutionelle koncerner i professionshøjskolesektoren. Her fik ledelserne til opgave at skabe mere ensartethed i både administrative arbejdsgange og i faglige rammer i studieordninger (Glæsner, 2018).

Som følge af opgaveløsningens diversitet i en stor, kompleks koncern, er ledelsens behov for overvågning af de enkelte afdelingers præstation presserende. Man kan sige, at den kompleksitet, der før i det samlede institutionslandskab udgjorde et distribueret fænomen, flytter ind i en multiorganisation, hvorved den virker fremmende for behovet for styringsredskaber, der kan håndtere overvågning. Ledelsesinformationssystemer i form af intern resultatmåling (outputmåling) er her oplagt med henblik på at skabe overblik. Men samtidig er det ikke et neutralt redskab. Forskning beskriver, hvordan måling og evaluering på baggrund af output kan være indgribende i selve organisationens opgaveløsning. Tre risici, som vi her vil nævne, er velbeskrevne i forhold til velfærdsinstitutioner.

For det første kan systemer til måling af præstationer betyde, at stedbundet viden fremtræder kompleks og uregerlig og vanskelig at repræsentere i lyset af målingens standarder. Stedbundet viden opsamles derfor ikke og bruges ikke i den opsamling, der sker med henblik på den fremtidige opgaveløsning. Et andet problem benævnes creaming, der er en effekt af præstationsmålingen på medarbejdersiden – at medarbejdere bevidst eller ubevidst orienterer sig efter de resultater, der er lettest at gøre noget ved, og som kan måles, og således omvendt svigter de vanskelige tilfælde. En tredje risiko kan være såkaldt checklisteadfærd – at målesystemet oversættes til uofficielle checklister, som betyder, at den professionelle 'holder sin ryg fri' ved at orientere sig mod listerne, frem for ved at orientere sig mod brugerens behov (Kroghstrup, 2006; Perrin, 1998). Måling – og den standardisering, der følger med, når der er tale om overvågning af så diversifierede processer, som multiinstitutionen spænder over – indeholder med andre ord alt i alt risiko for en wash back-effekt angående kvaliteten af opgaveløsningen og dermed risiko for, at den styring af den komplekse dynamik, målstyringen var tiltænkt, kommer på afveje.

Mintzberg omtalte, at et vigtigt strategisk ledelsesredskab er tildelingen af ressourcer til den divisionaliseredes forskellige afdelinger. For danske offentlige uddannelsesinstitutioner gælder det, at der ikke må overføres midler mellem de enkelte uddannelser. Dog er der visse muligheder i form af intern prissætning. Det giver koncernen mulighed for at løbe uddannelser eller afdelinger på 'udsatte' eller 'tynde' adresser i gang og dermed opnå visse strategisk-økonomiske fordele i forhold til de mindre institutioner. På den anden side kan det medføre konflikter og mistillid mellem de forskelligt stillede afdelinger.

Det tredje forhold, vi inspireret af Mintzberg skal nævne, gælder fælles støttefunktion. Fælles støttefunktion i den divisionaliserede organisation sparer midler og kan fremme en fælles identitet. Men jo tættere på praksis, støtten er tiltænkt, jo mere praksisfjern risikerer den som følge af de meget forskellige, konkrete faglige behov at blive.

Koncerner og ledelsesudbygning

Optræder organisatoriske problemer som ovenstående, vil de nærliggende søges håndteret ved at udbygge ledelsen og dens interne arbejdsdeling. Men dette er ikke problemløst. I den rapport, der blev udført i forbindelse med institutionseftersynet (Undervisningsministeriet, 2020), taler man om, at store institutioner kan blive for komplekse, men også, at håndteringer i form af flere ledelseslag i sig selv kan 'kompleksisere' og udfordre. Fx stiger risikoen for silodannelse og svag koordinering på tværs, hvilket betyder, at afdelinger, fagområder og ledelsesniveauer arbejder med delvist adskilte beslutningsprocesser, prioriteringer og praksisser. En undersøgelse fra Center fra Viden om Erhvervsuddannelser viser, at uddannelsesledere på erhvervsuddannelsesinstitutioner, som er dem, som arbejder tættest på undervisere og elever, oplever mindst tid, lavest tillid i ledelsesgruppen og ringe grad af inddragelse i beslutninger, skønt det er beslutninger, som har betydning for deres ledelsesopgave. Rapporten konkluderer bl.a., at "Fremadrettet er der desuden behov for at udfordre uhensigtsmæssige silo-opdelinger, som flere ledere oplever, gør sig gældende på mange skoler " (Olesen, 2026, s.12)

I en stor formelt hierarkiseret ledergruppe med en topledelse, der har ansvaret for den komplekse helhed, bliver det således vanskeligere for den enkelte leder at lede opad og advokere for beslutningsalternativer (Floyd og Wooldridge, 1994). De oversættelsesfunktioner, der – placeret som de er mellem organisationens top og bund – burde kendetegne disse (mellem)lederes aktivitet med henblik på at skabe tilpas organisatorisk mening, risikerer således at forvitre.

Det er gennemgående for store organisationer, at der er langt mellem det udførende og det besluttende niveau. 'Langt' betyder her også i forhold til, hvad der opfattes som meningsfuldt på de respektive organisatoriske niveauer og afdelinger. Den risiko, der i forvejen kendes fra fagprofessionelle organisationer – dekobling mellem en økonomisk, driftsmæssig-strategisk og en faglig rationalitet – risikerer at blive særligt eksponeret i koncernlignende uddannelsesinstitutioner. Generelt løber man den risiko, at den drifts- og strategiorientering, der er nødvendig for topledelsen, og som følger af ansvaret for den hele organisations sammensatte aktivitet, fremstår uforståelig i den enkelte uddannelsesafdelings perspektiv. Dette kan betyde, at de forskellige typer bæredygtighed står i vejen for hinanden. Tiltag, der understøtter den økonomiske og forretningsstrategiske bæredygtighed, kan dermed blive en udfordring for den faglige og sociale bæredygtighed på den enkelte uddannelse.

Som vi ser det, vil den organisatoriske ramme og det indre dynamikperspektiv, som rammen lægger op til, risikere at stå i modsætning til en professionel opfindsomhed

og evne til at differentiere sin formidling, som man må antage, at mødet med en meget sammensat elevgruppe vil kræve.

Koncern og system

Den skelnen, vi etablerede mellem multiorganisationens indre dynamik og dynamikken i forhold til omgivelserne – her den politiske myndighed – vil vi her uddybe.

Den decentralisering af øget initiativret til de enkelte institutioner og deres ledelser, der var en del af den offentlige modernisering med start i 1980'erne, er i myndighedsperspektivet på én gang ønskværdig og risikabel. Her skal der balanceres mellem de fordele, der findes ved det initiativ, og den dynamik, frembragt af selvstyringen og institutions konkurrence, og den usikkerhed, der er for, om uddannelsesinstitutioner nu også bevæger sig i den retning, som politisk er udpeget. Allerede i årene umiddelbart efter de almene gymnasiers overgang til selveje, gjorde man i en tværministeriel rapport (Finansministeriet, 2009) opmærksom på, at når institutionerne bliver større og færre, forskydes risikobilledet, og der opstår nye styringsbehov. Vi må derfor forvente en udvikling i centralforvaltningens risikokalkule og den styring, som følger af den: Når der er få og store organisationer i systemet, og når den organisatoriske kompleksitet er høj, stiger systemets sårbarhed. Derfor udgør den store multiinstitution en større systemisk risiko sammenlignet med mange små. Risikoen er stor, når det gælder stor økonomisk volumen, få udbydere, at institutionen har stor betydning for brugeren i et livsperspektiv (og her nævnes uddannelsesinstitutioner specifikt), og når den organisatoriske kompleksitet er høj, og der derfor er begrænset gennemsigtighed. Har staten faktisk råd til, at en uddannelseskoncern kollapser, hvis den har opnået væsentlig eller måske ligefrem monopollignende status i et område? Bliver man nødt til at acceptere, at den pågældende institution ikke lever op til visse standarder eller krav som følge af dens dominerende status i et geografisk område? Og hvad sker der med den konkurrencefrembragte dynamik, når mange små institutioner afløses af få store?

Høj grad af sårbarhed samtidig med høj grad af væsentlighed betyder ifølge rapporten fra Finansministeriet (2009), at det statslige reguleringsbehov er stort. Nærliggende vil man derfor kunne se en udvikling, der minder om styringen af andre danske offentlige institutioner af koncernstørrelse, såsom institutioner for videregående uddannelse, politi og anklagemyndighed samt sundhedsvæsenet, nemlig styring ved resultatkontrakter. Møller og Andersen (2017) viser i et forskningsreview, at styring ved resultatkontrakter kan have en række ulemper, der er parallelle til, hvad vi har nævnt i forbindelse med organisationers indre dynamik. Også her nævnes målforskydning, tab af de fagprofessionelles helhedsskøn samt bureaukratisering og rigiditet.

Statslig styring af offentlig uddannelse er uomgængelig i et demokrati. Men et tæt statsligt reguleringsbehov for at forebygge risikoen ved uddannelseskoncerner kan have den ulempe, at institutionerne nødsages til at etablere ledelsesinformationssystemer af den type, vi omtalte ovenfor. Igen vil idealet om økonomisk bæredygtighed frem for at

understøtte kunne komme i modsætning til den professionelle fleksibilitet, som man må formode, at uddannelse af et meget sammensat elevsegment vil kræve.

Koncerngørelse og dem, det gælder

Fokus har siden 2011 været på de positive effekter, som koncentration af institutioner kan medføre, også hvad læring og det sociale angår. Så vidt vi kan se, viderefører de kommende ændringer af institutionslandskabet, sådan som de nu er beskrevet, tilsyneladende institutionskoncentrationen. Som helhed er epx-reformen en ambitiøs plan, der skal imødegå mange udfordringer: Manglen på kyndig arbejdskraft i håndværk og på det sociale og sundhedsmæssige område skal afhjælpes; den nuværende skævhed i unges uddannelsesvalg skal ændres, og de store frafald blandt de helt unge på erhvervsskoleuddannelserne skal stoppes.

Ifølge ministeriets beregninger skal hele 40 procent af en ungdomsårgang med epx'en få et uddannelsestilbud, som både er attraktivt socialt og fagligt udfordrende på rette niveau til hoved såvel som hænder. Det er en stor og sammensat gruppe, som når de har gennemført epx'en, har tillært sig de faglige forudsætninger til erhvervs- og professionsrettet videre uddannelse. Det er en stor mundfuld. Vil så store og sammensatte institutioner med de risici, vi har beskrevet, kunne etablere dynamiske kulturer og eksplorative miljøer, der kan indfri så positive forventninger til læring og det sociale?

Referencer

Finansministeriet (2009): Selvejende institutioner – styring, regulering, effektivitet *https://www.ft.dk/samling/20081/almdel/uvt/bilag/123/665425.pdf*

Glæsner, N. (2018). Fusionens rationaliteter: Sammenlægning af pædagogiske uddannelsesinstitutioner som styrings- og ledelsesstrategi. Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.

Glæsner, N., T.P. Johansen, K.-H. Jørgensen, P.H. Raae (2026): Styring og strategi – epx-processen og ledernes handlerum, Gymnasieforskning, oktober 2026.

Greve, C. & Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor – Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*, Produktivitetskommisionen.

Kroghstrup, H. K. (2006). *Evalueringsmodeller.* Århus: Academica.

Mintzberg, H. (1983). *Structures in Fives.Designing Effective Organizations.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Olesen, K. H.-B. (2026). *Ledelse i erhvervsuddannelserne – Analyse baseret på survey og interview med erhvervsuddannelsesledere.* København: Center for Viden om Erhvervsuddannelser (CEVEU).

Perrin, B. (1998). Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evalutation. Vol. 19 no. 3*.

Regeringen (2024). *Forberedt på fremtiden V: Flere i gymnasiet.* https://regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/flere-i-gymnasiet/.

Struense (2019). Hovedrapport: Omkostningsanalyse af ungdomsuddannelsesområdet 2019. https://uvm.dk/aktuelt/publikationer/2020/maj/200521-hovedrapport-omkostningsanalyse-af-ungdomsuddannelsesomraadet-2019/ (Tilgået 27. oktober)

TrendEduc (2009). Fusioner mellem ungdomsuddannelser – en analyse af performance og effektiver samt et case studium. TrendEduc for Undervisningsministeriet, 2009.