

Simon Laumann Jørgensen¹

Demokrati og rationalitet i skolen

Kritisk lys på folkeskolens dominante styringsparadigme

Resumé

Involverer 2014 skolereformen glidninger væk fra demokratiske mål, der udtrykkes i folkeskolens formålsparagraf, selvom noget sådan afvises? Den fortsatte diskussion heraf bør ikke foregå uden en kritisk undersøgelse af de forståelser af rationel styring og målsætning i folkeskolen, der udtrykkes i det styringsparadigme, som reformen styrker. Med det formål opstiller artiklen tre idealtypiske styringsparadigmer med hvert sit bud på styringen af folkeskolen. Det dominerende paradigme opfatter omfattende reformer af folkeskolen som svar på den problemforståelse, at danske børn ikke 'lærer det, de skal'. Det, de skal lære, afhænger af, hvad børn i lande, vi konkurrer med, lærer. Man tror på målstyring, på kvantificering, aggregering og statistisk sammenligning af målopfyldelse, evidens, og hierarkisk principal-agent styring. Det adskiller sig fra det næste paradigme i forhold til, om målstyringens nuancer, dysfunktioner, kompleksitet og paradokser anerkendes. Her vedstår man, at lærernes motivation kan afhænge af, om deres faglighed og dømmekraft anerkendes i styringsdialogen. Det tredje paradigme går længere i afvisning af

topstyring. Samfundets institutioner og ikke mindst skolen bør stadig forstås som løsning på almene problemer, men dette bottom-up paradigme vil give børn og lærere hovedansvaret for målstyringen. Omdrejningspunktet er her barn-lærer relationen, hvis målsætninger bør kunne justeres 'eksperimentelt' i lyset af aktørenes egne erfaringer og dømmekraft. Ved at sætte kontraster op til det dominerende paradigme, forsøger artiklen at udvide de typer af rationaler, en diskussion af det dominerende styringsparadigme og skolens mål kan tage afsæt i.

Nøgleord

Målstyring, monitorering, folkeskolen, folkeskolereformen, Dewey, ideologi, målfor skydning

Indledning

"Hvad gavner det at bemærke detaljer, der ikke tages højde for, eftersom målet under alle omstændigheder *skal* anvendes?" (Dewey, 2005, 125).

Målstyring i centrale offentlige institutioner såsom folkeskolen er ikke noget nyt fænomen

(Meyer, 1970). Det er heller ikke nyt, at målene for skolen er omstridte (Connolly 1993, Morsing 2008). Der er mange interesser på spil ikke mindst fra statens side (Kristensen, 2014, s. 175). En genkommende debat vedrører balancen mellem mål for barnets almene og frie udvikling, dets demokratiske udvikling og dets udvikling af nyttige kundskaber. Aktuelt påstår Formanden for Danmarks Lærereforening, Anders Bondo, at Finansministeriet sammen med konsulentbureauet McKinsey i folkeskolereformen af 2014 har tilsidesat både demokratiske og almene hensyn på bekostning af arbejdsrelaterede kundskaber (DLF 2014a). Konsulentbureauet McKinsey blev rigtigt nok den centrale partner for “stillingtagen, etablering og løbende opfølgning på få centrale produktions- og effektmål”, og for “fastlæggelse af centrale nøgletal og måleindikatorer (KPI'er), der operationaliserer reformernes mål” og for at udarbejde tests af målopfyldelsen, som det lød i udbudsmaterialet (Vangkilde, 2014). Skolens output skal nu tilsyneladende primært måles i akademiske kundskaber i læsning og matematik frem for almen- og demokratisk dannelse. Andre anlægger dog det synspunkt, at hvis reformen får held til at sænke antallet af funktionelle analfabeter, så vil det styrke demokratiet mere end den demokrati- og dannelsesorienterede reformpædagogik, der primært kom middelklassens børn til gavn (Andersen & Loftager 2015).

Det er i det mindste uklart, hvordan fokuset på læsning og matematik bør prioriteres i forhold til bestemmelserne § 1 i Folkeskoleloven (formålparagraffen). Her lyder, at skolen også skal give børnene “baggrund for at tage stilling og handle”, at den skal “forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre”, og at “skolens virke skal være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati” (LBK nr 665 af 20/06/2014). Ifølge Ove Kaj Pedersen bør vi dog bemærke, at alle formålparagrafsjusteringer fra 1975 til 2006 rummer en nedtoning

af, at folkeskolen skal understøtte borgernes demokratiske deltagelse. Det markerer ifølge Pedersen, at staten allerede grundlæggende har ændret menneskesyn fra *velfærdsstatens* til *konkurrencestatens* menneskesyn (Pedersen, 2011, s. 197f). Der er for Pedersen tale om to modstridende menneskesyn, for “konkurrencestaten bygger på en kritik af (nogle af) velfærdsstatens centrale værdier – f.eks. demokratiet” (Pedersen, 2011, s. 172). Når både politikere og borgere kan enes om at nedtone demokratisk dannelse i skolen, skyldes det bl.a. den opmærksomhed, de internationale rangeringer af børns læsevner, der blev publiceret første gang i 1991 og siden af OECD i Øerne, har fået (Pedersen, 2011, 171).

Det er dog bemærkelsesværdigt, at Pedersen (uden opbakning i PISA-ranglisterne for børnenes demokratiske dannelse) mener, at velfærdsstaten rent faktisk slog fejl, idet skolen efter sigende ikke formåede at gøre børnene selvstændige og demokratisk deltagende (Pedersen, 2011, s. 186). Selvom Pedersen (2011, s. 191) tilføjer, at “Værdikampen” ikke er “afgjort”, gentager han i en kronik (2015), at han selv mener, at omslaget fra velfærdsstat til konkurrencestat er en rationel følge af, at velfærdsstaten ikke formåede at gøre alle borgere demokratisk- og arbejdsmarkedsdeltagende (2011, s. 186). Pedersen slutter således fra *er* til *bør* når det gælder demokratiets ufuldendte projekt, mens han ikke laver den samme slutning, når det gælder velfærdsstatens forsøg på at få alle i arbejde. Pedersens konklusion rummer således et paradoks. For mens borgernes evt. manglende demokratiske deltagelse naturligt og rationelt fører til resignation, fører den manglende arbejdsmarkedsdeltagelse naturligt og rationelt til opmærksomhed og reform. Hvorfor kan det demokratiske projekt ikke også ses som et ufuldendt projekt?

Hvis demokratiet som ufuldendt projekt skal realiseres ved hjælp af skolen, konfronteres vi dog med endnu et omstridt begreb, hvis afvejning ikke er givet på forhånd (Hansen

2010). Har vi fx fokus på demokratiet som *styreform*, var det ikke entydigt udemokratisk at tage magten over skolen fra de ikke demokratiske valgte skoleledere, lærere og børn for at give den til folketingets demokratiske valgte repræsentanter. Vurderes skolens aktiviteter derimod på baggrund af idealer om demokrati som *livsform*, skal skolen måske udgøre et demokratiserende bolværk mod totalitarisme. Det udtrykkes fra Hal Koch over Theodor Adorno og Oskar Negt ifølge hvilket målet med uddannelse er, at Auschwitz ikke gentager sig (Negt, 2014, s. 11). Den brede danske formålsparagraf for folkeskolen modarbejder tilsyneladende også totalitære tendenser i sit fokus på individets frihed og deltagelse i demokratiske livsformer. På den anden side kan totalitære kræfter også fremmes af, at en almen dannet og velformuleret middelklasse overser underklassens behov for at udvikle de nyttige kundskaber, deres forældre har svært ved at understøtte. Demokrati som *samfundsform* fremmes således måske snarere ved at skabe lighed i børnenes læseegenskaber?

Skolereformens samlede output afhænger i sidste ende af, hvordan børnene reagerer på de mangfoldige indtryk skolen stadig vil give dem, når de skal realisere demokratiet som styreform, livsform og samfundsform. I det følgende bliver det derfor nødvendigt at gå mere indirekte til spørgsmålet om den mulige tilsidesættelse af demokratiske hensyn i skolereformen. Jeg vil derfor analysere nogle erkendelsesmæssige rammer for den fortsatte værdirationelle debat om hhv. demokratiets form og plads i vores samfund og om skolens rolle i sikring af demokratiets betingelser. Denne fortsatte debat er nemlig bl.a. betinget af vores kritiske undersøgelse af styringslogikker, der i sig selv kan være bestemmende for, hvilke typer af rationalitet, vi tillader at spille centrale roller for udformningen af skolen og for bestemmelse af dens mål.

Dette fokus på styringslogikker anslås også bl.a. af Bondo, der påstår, at reformen er ud-

tryk for kontrol, og at man i stedet burde vise lærerne tillid (DLF 2014a). Dermed rejses en række nye spørgsmål: Hvorfor skulle man vise mere tillid til skolelederne, lærerne og børnene? Hvad er der galt med kontrol? Kontrol kan måske sikre, at alle skoler i Danmark har fokus på de svageste elevers muligheder for at klare sig på et krævende dansk arbejdsmarked og i et kompliceret demokrati, hvor borgerne forventes at kunne træffe selvstændige beslutninger for deres eget liv.

Alle former for kontrol og overvågning behøver ikke være af det onde. Problemer med kontrol og monitorering kan dog opstå, hvis man overvurderer goderne ved overvågning og undervurderer farerne herved. De nye målstyringsstrategier forsvares således som formålsrationelle, instrumentelle og værdineutrale. Sådanne neutrale måleinstrumenter rummer dog ofte samtidig fortolkninger af, hvad offentlige institutioner er og *bør* være. De kan få konstitutive effekter, når de tilbydes aktørerne som væsentlige måder at give deres aktiviteter mening på (Dahler-Larsen 2014). Artiklen har således kritisk fokus på, hvilke typer rationalitet styringsformerne åbner og blokerer for.

Artiklen tager afsæt i den teoretiske antagelse, at policiudviklere (dvs. politikere, embedsmænd og offentlige ledere), forskere og frontlinjen har tendens til at forstå deres professionelle praksisser på baggrund af paradigmatisk rationaler og logikker, der med en Wittgensteinsk metafor kan 'holde aktørerne fanget'. Paradigmatisk forståelse hjælper også til at holde alternative forståelses-, menings- og handlingsparadigmer på afstand, selvom disse også kunne tilbyde væsentlige problemløsningsperspektiver. Jeg trækker også på paradigmeforståelsen fra Thomas Kuhn ifølge hvilken, paradigmer udgør "et kompleks af alment accepterede meninger, holdninger, grundantagelser, teknikker" (Albæk, 1988, 71).

Jeg vil forsøge at tage policyudviklerne på ordet og analysere de rationaler, der anvendes

i rapporter og på hjemmesider med henblik på at legitimere den øgede målstyring på skoleområdet. Artiklen dokumenterer, at der er tre gængse bud på, hvilken rationalitet der bør styre i skolen. Med fokus på det dominerende styringsparadigme, som det bl.a. udfoldes i de dokumenter, der skal legitimere skoleformen, undersøges om man her overvurderer goderne ved at opstille eksterne mål for, hvad der skal ske mellem børn og lærere, og om man dermed tilsidesætter de væsentlige værdier, der vindes ved styringsformer, der er mere dialogisk orienterede, når det gælder relationer mellem ledelse og lærere og lærere og børn.

Det kunne her synes oplagt at fokusere direkte på det dominerende styringsparadigme, som det også sker i megen aktuel forskning (Kristensen 2014), men jeg følger her en hermeneutiske strategi om at undersøge de nærmeste horisonter, ved at trækker elementer fra fjernere horisonter ind. Selvom målet primært er at forstå rationalerne bag det aktuelt dominerende paradigme, undersøger jeg således også rationalerne, der anvendes i to yderligere idealtypiske styringsparadigmer på skoleområdet. For at fremhæve kontrasterne tager jeg i første omgang afsæt i det paradigme, der synes længst fra den aktuelle praksisforståelse. Da min erkendelsesinteresse primært retter sig mod det dominerende paradigme, får dette grundigst behandling i form af tekstanalyse.

Da målet i forhold til de andre paradigmer er at fremhæve forskelle, har jeg også tilladt mig en vis metodisk frihed i forhold til at trække på forskellige typer af kilder. For det første paradigmes vedkommende er den primære kilde således John Deweys skrifter, for det andets forskningsartikler, og for det tredje centrale rapporter og ministerielle dokumenter. Selvom udvælgelsen er foretaget med henblik på at kunne fremhæve idealtypiske forskelle, har det dog ligeledes været centralt i udvælgelsen, at de tre paradigmer er aktive og hver især har aktuelle magt- og socialiserings bastioner.

Jeg vil benævne de idealtypiske paradigmer det kontekstuelle erfaringsparadigme, det kompleksitetsbevarende styringsparadigme og det kompleksitetsreducerende styringsparadigme. I overensstemmelse med Webers bestemmelser er de bevidst konstruerede erkendelsesværktøjer snarere end affotograferinger af virkeligheden. Jeg udformer dem, "så de fremhæver og rendyrker netop de aspekter af virkeligheden, som har samfundsmæssig og/eller erkendelsesmæssig betydning" (Jespersen, 1996, s. 33). De er konstruerede idealtyper, hvorfor vi i praksis vil finde blandingsformer også "selv om een af dem er dominerende" (Jespersen, 1996, s. 36). Jeg vil påstå, at de sideløbende og i indbyrdes konkurrence gør sig gældende i den danske forståelse af styring af folkeskolen, men at det sidste aktuelt er det dominerende.

Paradigmerne adskiller sig ved, om de tilskriver lærerens refleksion og elevernes motivation nogen rolle, ligesom de adskiller sig i forhold til, hvilket relationer de angiver som primære for systematiske observationer og vurderinger af praksis. Vurderinger og dømmekraft udfolder sig i *det kontekstuelle erfaringsparadigme* på mikroniveau (lærer-elev), i *det kompleksitetsbevarende* på mellemniveau (kommune, skoleleder, lærer), og i *det kompleksitetsreducerende paradigme* på makroniveau (ministerier, kommuner). Selvom også det *det kontekstuelle* paradigme rummer et hierarki blandt de centrale aktører (lærere og elever) kendetegnes relationen som en gensidig kommunikativ interaktion og fælles meningsafsøgen. I de to sidste paradigmer tror man på, at rationel praksisudvikling kræver principalens systematisk udenforstående overvågning (monitorering) af agentens handlinger.¹ Artik-

1 Skellet mellem *principal* og *agent* stammer fra bureaukratiteori (Waterman & Meier 1998). Principalen (lands- og kommunalpolitikere og skoleledere) har den formelle magt over agenten (bureaukraten såsom skolelederen eller frontlinjemedarbejderen såsom læreren), men står med den udfordring at være afhængig

len er således i det følgende struktureret ud fra de tre paradigmer.

1. Det kontekstuelle erfaringsparadigme

I det kontekstuelle erfaringsparadigme anerkendes nødvendigheden af visse overordnede mål for skolen, men disse må ikke kunne fortrænge lærerens dømmekraft eller begrænse de centrale aktørers mulighed for at justere de mere konkrete mål. De centrale aktører i skolen er her lærerne og eleverne. Det kontekstuelle erfaringsparadigme udtrykkes bl.a. af Lærerforeningen, når den insisterer på at sætte professionsidealet og lærernes "ansvar" for eleverne over de aktuelle topstyringsmekanismer (DLF, 2014b, s. 2, sml. Herman, 2007, s. 149, 161). Lærerforeningen fremhæver selv således i sin kamp mod de aktuelle styrings-tendenser, at lærerne "mere end nogensinde" må have blik for, at selvom de er bundet af lovgivningens målsætninger, så "kræver disse altid tilpasning og fortolkning til de gældende betingelser og stiller dermed store krav til lærerens faglighed og dømmekraft. Læreren kan således aldrig blot følge de udstukne forskrifter" (DLF, 2014b, s. 3). Professionsidealet fremhæver dog også mål, der er særligt intimt knyttet til professionens selvforståelse: "I den almene undervisning yder læreren et væsentligt bidrag til at indføre den opvoksede generation i samfundslivets grundstrukturer, virkemåder og i folkestyret" (DLF 2014b).

Rationalerne bag at sætte forholdet mellem lærere og elever i centrum formuleres bl.a. af den amerikanske filosof, John Dewey, hvis tanker om erfaringsbaseret, praksis- og projektorienteret læring har haft stor indflydelse

på udviklingen af skolen i Danmark. Barnet er den kommende demokratiske borger, og barnet skal således forberedes på at leve i "et demokratisk samfund [hvor man] afviser princippet om en ydre autoritet" (Dewey 2005, s. 104). Det ligger i selve demokratiet at man ikke kan tillade "individets underordning under statens højere rangerende interesser [...] [såsom] kampen for en international overlegenhed på handelsområdet" (Dewey 2005, s. 111). Her prioriterer Dewey et bestemt demokratisyn: "Et demokrati er mere end en styreform – det er primært en form for liv i forening med andre, en fælles kommunikeret erfaring" (Dewey 2005, s. 104). Rationalerne bag at styre efter idealet om demokrati som livsform udfoldes i det følgende med fokus på sammenhængen mellem frihed og samarbejde.

Frihed til at forstå og sætte målene for ens handling

Hvad er rationale bag denne prioritering af barnets interesser og autoritet? Rationale baserer sig på et bestemt menneskesyn, hvor tilsidesættelse af egne erfaringer og interesser fører til en slavagtighed, der står i modsætning til, hvad demokratiet fordrer af sine borgere. Hvis individet tilsidesætter egne erfaringer og "accepterer, at andre definerer det formål, der styrer dets adfærd", gør man sig til slave (Dewey 2005, s. 102). Mål bør ikke blot vurderes på deres sociale nytte, men også på om aktørerne forstår dem og kan se en personlig interesse i dem (Dewey 2005, s. 102). Aktørerne bør have forståelse for praksisernes "tekniske, intellektuelle og sociale relationer" (Dewey 2005, s. 102), men denne forståelse er ikke nok. Dewey advarer mod at lade mennesker udføre aktiviteter, hvor man "reducere[r] elementer som produktionens effektivitet og metodisk ledelse til rent tekniske og eksterne spørgsmål" (Dewey 2005, s. 102f). Læringsprocessen mister dermed sin egenverdi og bliver et "onde", der "skal overstås" (Dewey 2005, s. 122). Når en ekstern autoritet opstiller mål

af agenten for at føre politikken ud i livet, og at være afhængig af den viden og information som agenten besidder. Der sættes således fokus på relationen mellem principal og agent, som et strukturelt forhold med gængse kendetegn og indbyggede udfordringer. Det centrale er, hvilken relation man står i overfor en anden aktør. Skolelederen er således agent for kommunalpolitikkerne, men principal overfor lærerne.

og højst overlader aktøren et “mekanisk valg af midler”, så begrænser man fornuften (Dewey 2005, s. 121). Det er således aktørernes fornuft og dens videreudvikling, der er fare.

Fokuserer vi først på lærernes målforståelse, så anbefaler Dewey generelle læringsmål, der “støtter iagttagelser, valg og planlægning i udførelsen af en aktivitet fra øjeblik til øjeblik, fra time til time,” og modsat advarer han mod mål, der “står i vejen for individets egen sunde fornuft (som det sikkert vil, hvis det planlægges udefra eller accepteres, fordi en autoritet har bestemt det)” (Dewey 2005, s. 123). Han anbefaler mål, der “udvider horisonten”, og som “stimulerer én til at tage højde for flere konsekvenser (sammenhænge)” såvel som “en bredere og mere fleksibel observation af midler” (Dewey 2005, s. 125). Vi skal se, at disse forestillinger står helt i modsætning til det kompleksitetsreducerende styringsparadigme.

Der er grænser for, hvilken viden en ekstern målopstiller kan have om undervisningens faktiske forløb. Når man på afstand af konkrete møder med børnene opsætte mål for skolens aktiviteter, så forledes man til “ensartede” mål med afsæt i “ting, der ligger voksne hjerter nær” og til at glemme, at “al læring er noget, der foregår hos et individ på et givent sted og tidspunkt” med afsæt i “et individs specifikke evner og forudsætninger” (Dewey 2005, s. 124). Aktørerne derimod kan håndtere fleksible mål ved hjælp af deres “forudseende og iagttagende bevidsthed” (Dewey 2005, s. 121). Når først man under “konkrete betingelser” søger at realisere målet, så afsløres “oversete ting”, hvilket “kræver, at det oprindelige mål må revideres” (Dewey 2005, s. 121). Derfor må målene etableres og revideres indenfor “handlingsprocessen” og må ikke blot stå som et “rigid” mål, der kun kan “blive insisteret på” (Dewey 2005, s. 121). Et “eksperimentalt” mål kan tage afsæt i “elevernes nuværende erfaring”, og kan være i sigte og give aktiviteten en retning samtidig med at det “ændres” og “vokser” i det praktiske omstændigheder (Dewey 2005, s. 121). Her-

med oplødes snarere end adskilles forholdet mellem mål og middel (Dewey 2005, s. 122). Kun et eksperimentalt mål lader aktørerne bruge “den normale dømmekraft i iagttagelsen og håndteringen af situationen”, mens et ydre mål derimod får aktørerne til at overse måske væsentlige detaljer.

Problemløsning som mål og middel

Fokuserer vi derfor på *elevernes målforståelse*, hvilket de øvrige paradigmer helt overser, så påpeger Dewey, at intellektet stimuleres af *problemer* og af en processuel forståelse af, at også løsningsforsøg kan føre til nye problemer. Mødet med problematiske situationer stimulerer refleksion og tænkning som en udforskningsproces (Dewey 2005, s. 165). Det er i det lys problematisk, hvis læreren hurtigst muligt vil levere svaret til eleven. “[K]ommunikationen kan stimulere den anden person til selv at erkende problemet og udtænke en lignende ide, eller den kan kvæle hans intellektuelle interesse og undertrykke hans gryende bestræbelser på at tænke” (Dewey 2005, s. 176). Læring er at være medspiller i løsningsprocesser ikke at kunne “gengive korrekte svar med hundrede procents nøjagtighed” (Dewey 2005, s. 176).

Dewey advarer mod “autoritære inspektørers diktater, metodiske undervisningsbøger, foreskrevne studieforløb”, der begrænser lærernes “sind” i forhold til at komme “i berøring med elevens sind og med lærestoffet (Dewey 2005, s. 125). Dewey fortsætter, at selvom børnene ikke i første omgang gennemskuer, at lærerne i så fald blot er underlagt “overordnede autoriteter”, der ureflekteret har godtaget “hvad der er gældende i samfundet”, så mærker de “Den manglende tiltro til lærernes erfaring” hvilket svækker “elevernes [...] tiltro” til lærerne og skolen.

Selv hvis eleverne ikke fornemmer den manglende tiltro til lærerne, så skal vi dog ikke forvente, at de blindt følger de mål, de er pålagt “gennem et dobbelt eller tredobbelt eksternt pålæg”. Det skyldes bl.a., at de “for-

virres konstant af konflikten mellem de mål, der er naturlige for deres egne erfaringer på det givne tidspunkt, og de mål, de læres at slå sig til tåls med.” Dewey afslutter højstemt, at “Indtil det demokratiske grundprincip, at enhver udviklende erfaring har en værdi i sig selv, bliver anerkendt, vil vi være intellektuelt forvirrede af kravet om tilpasning til eksterne mål” (Dewey 2005, s. 125).

For Dewey er det en menneskelig grundstrategi at søge sammen med andre for at løse problemer. Derfor er også samarbejde naturligt. Alle vores aktiviteter kan derfor ikke være frie i den forstand, at ingen andre har noget at sige på, hvad vi foretager os i dagens løb. Hans uddannelsesfilosofi er derfor heller ikke, at barnet skal løbe frit omkring efter forgodtbefindende. Vi bliver kun gode problemløser, hvis vi udvikler forståelse, interesse, opmærksomhed og deltagelse i sociale aktiviteter, og det kræver at barnet inddrages i at udforme målene for læreprocessen frem for indøvning af mekaniske rutiner (Dewey, 1969, 231). Individets motivation afhænger af oplevelsen af, at aktiviteterne giver mening for én selv.

Heller ikke problemerne må præsenteres for eleverne som ‘lærerens problemer’. Frem for ydre disciplinering og måling, skal eleverne arbejde med “kendsgerninger, ideer, principper og problemer”, hvis mening de selv kan erkende (Dewey, 2005, s. 251f). Frem for at sekventere og monitorere mål, skal vi fokusere på det Dewey kalder skolens egentlige opgave: at udvikle elevernes “evne til at tænke” (Dewey, 2005, s. 169). Dewey advarer således både mod slavagtigt at virkeliggøre andres mål og mod at åbne op for fri leg uden målsætninger. At udvikle evnen til at tænke og til autonomi er forbundet med opøvelsen af selvkontrol og med at frigøre sig fra at være slave af frie drifter (Dewey 1969, s. 231). Individuel frigørelse, demokratisk dannelse og kooperativ problemløsning går således hånd i hånd.

2. Det kompleksitetsbevarende styringsparadigme

Det kompleksitetsbevarende styringsparadigme udtrykkes af både danske og internationale samfundsforskere, der har forsket i målstyring, men som ikke er direkte involveret i politikudviklingen såvel som i nogle af OECD’s og KORA’s rapporter. Andre aktører i paradigmet finder man blandt lærere, ledere og politikere. Her udtrykkes forståelse for nødvendigheden af systematisk evaluering af skolernes praksisser, men der insisteres på, at vurderinger kræver oversættelse mellem niveauerne. To grundlæggende forståelser ligger bag at man beskæftiger sig med styring og monitorering. Performancestyling tænkes for det første at give transparens og demokratisk legitimitet såvel som mulighed for læring og politisk styring (Bruijn, 2002, s. 579; Greve, 2003, s. 140). Dertil kommer teorien om ‘overload’ ifølge hvilken, der er “assymetri mellem de kræfter, der presser på for at øge den offentlige indsats, og de kræfter, der ønsker at holde skatterne nede” (Knudsen, 2007, s. 53).

På baggrund af denne forståelse for nødvendigheden af statslig styring, er man dog fortalende for bløde evalueringsformer, der stimulerer velfærdsprofessionernes selvrefleksioner, og man advarer mod måleparadigmets dysfunktioner. Monitorering må således fx ikke tilsidesætte lærernes egne refleksioner, og må bygge på forsigtighed i forhold til potentielle dysfunktioner ved målinger. I det hele taget afvises den tro på monitoreringens selvstændige kvaliteter, kvantificerbarheden af offentlige goder og offentlige institutioners sammenlignelighed, som vi vil se i det kompleksitetsreducerende styringsparadigme.

I tidligere OECD rapporter og i regeringspapirer fra 2004-6 finder man således klare bekymringer overfor uformidlet offentliggørelse af institutionelle sammenligninger. “Resultaterne af testene for den enkelte elev, skoler, kommuner og regioner er fortrolige og må ikke offentliggøres” skrev regeringen fx i 2006

(Statsministeriet 2006, 18). Disse forbehold er siden gledet ud. I OECD's 2004 rapport om folkeskolen med bidrag af finske, canadiske og britiske forskere skal skolen således forbedres gennem lærernes engagement fra formel inddragelse (UVM, 2004, s. 128) til bløde former for selvevaluering og ved kontekstuelle studier af, hvordan problemer kan løses på eksemplaris vis (UVM, 2004, s. 130).

De advarer mod forsimplede rangordninger af skoler, som udstiller skoler med udfordrende elevsammensætning (UVM, 2004, s. 132). Superliga ranglister foregiver nemlig, at dataene ikke kræver nuanceret tolkning (UVM, 2004, s. 132). Det fører til "splittelse" mellem skolerne og mellem forældre og skoler, og forøger de sociale skel mellem skolerne (UVM, 2004, s. 134). I lyset af Albert Hirschmans skel mellem strategierne *exit* (dvs. at man forlader sin post) og *voice* (dvs. at man retter sin kritik mod organisationen, men bliver) (Hirschman 1970), så stimulerer politikkerne let forældres *exit* frem for *voice*. Feedback til forældrene bør i stedet stimulere, at de vælger 'voice' frem for 'exit'; dvs. at man forsøger at gøre opmærksom på problemerne ved at blive og bruge de forefindende demokratiske kanaler frem for at flytte skole. Forældrene italesættes som en ressource i forhold til at kunne "lægge pres på kommunen" (UVM, 2004, 131), frem for kunder, der kan give folkeskolen den kolde skulder, hvis får en lavere rangering end andre.²

Der kan opstilles standarder for trinnene i skoleforløbet og tests af eleverne, men klas-

selæreren bør inddrages både i opstilling af standarderne (UVM, 2004, s. 129) og i at rette prøverne (UVM, 2004, s. 133). I OECD rapporten tales for en "reflekterende" og mod en "ineffektiv" "autokratisk ledelsesstil" (UVM, 2004, s. 138). Skolefolkene understreger, at selvom børnenes intellektuelle stimulans bør øges, må det ikke ske ved en tilsidesættelse af "den sociale udviklings betydning, for slet ikke at nævne børnenes glæde, men snarere som en forlængelse af denne omsorgsfulde indgangsvinkel" (UVM, 2004, s. 135).

Målstyringsforskningens advarsler

Vælger vi at målstyre, må vi være opmærksomme på hvilke nye kompleksiteter, det kan afføde. International såvel som dansk forskning har længe redegjort for en række oversete dysfunktioner, der kan følge af resultatbaseret ledelse (fx Smith, 1995; Greve, 2003, s. 139 ff; Bruijn, 2002; Dahler-Larsen, 2014). Ifølge Pollitt (2013) understøtter målstyringen utilsigtet en række selvstændige alternative logikker. 'Synekdologikken' frister principaler til at lade enkle indikatorer repræsentere hele institutionens performance. (Pollitt, 2013, s. 351f). Minimumsmål³ kan afføde sin egen utilsigtede logik, hvor dem, der allerede ligger over målet, demotiveres. Hvis man tilføjer et ønske om fortsat stigning, så vil man forsøge ikke at overperforme, da overperformance fører til yderligere pres året efter.⁴ Performancestyring rummer sin egen vækstlogik. Når interessen for indikatorer stiger, stiger også presset fra aktører med konfliktuerende interesser om at forny og genfortolke målene (Pollitt, 2013, s. 352f), hvilket afføder øgede transaktionsomkostnin-

2 Finland har derfor valgt ikke at afholde "eksterne prøver" og ikke at offentliggøre "data om de enkelte skoler" (UVM, 2004, s. 134). Man foretager stikprøver og påstår ikke, at de udgør "en pålidelig vurdering for skolen som helhed" (UVM, 2004, s. 134). Al dataindsamling bør bygge på anerkendelse af dataenes "begrænsninger såvel som deres kompleksitet" (UVM, 2004, s. 134). De anbefaler, at "Enkle, overordnede mål- som ikke kan undgå at være vildledende - bør undgås" og at "prøver og vurderinger ikke offentliggøres i form af simple rangordninger" (UVM, 2004, s. 134).

3 Som i 2014 reformens "Mindst 80 procent af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test" (KL, 2014, s. 3)

4 Det kunne blive den utilsigtede konsekvens af den aktuelle målsætning: "Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år. Andelen af elever med dårlige resultater i de nationale test for læsning og matematik skal reduceres år for år. Elevernes trivsel skal øges." (KL, 2014, s. 3).

ger og bureaukratisering (Kristiansen, 2014).

I offentlige institutioner advares således ofte mod såkaldte *crowding out effekter*, som betyder, at hvis frontlinjemedarbejderne ikke kan identificere sig med at blive set som egen-interesserede, kan de søge bort fra arbejdspladsen, mens nye arbejdere, der kan genkende sig selv i denne identitet søger til. Aktører kan også ændre adfærd så de i højere grad afspejler forestillingen om det egennytttemaksimerende individ. Disse effekter kan således forandre den institutionelle praksis ved at ændre de offentligt ansattes motivation. Pollitt konkluderer, at incitamentsystemer skal sørge for ikke at underminere de ansattes motivation til at yde *public service* (Pollitt, 2013, s. 358). Frygten for tabet af professionsadfærd og -motivation har også fået øget bevågenhed i den danske forskning (Kristiansen, 2014, 5.1.2.; Jørgensen & Andersen, 2010). Centralt er her, at hvis "et ekstrinsisk styringsredskab opfattes som en kontrolforanstaltning, vil det fortrænge den indre motivation". Public service motivation kan ifølge denne forståelse udvandes af de typer af kontrol, der underminerer oplevelsen af autonomi. "([R]esultat)styring opfattes som indgribende i forhold til behovene for at føle sig autonom, kompetent og havende tilknytning i form af meningsfulde relationer til andre mennesker" (Kristiansen, 2014, 5.1.2.).

Dem, der måles på, lærer relativt hurtigt at spille spillet til egen fordel og decideret snyd kan gribe om sig. I England og USA har man flere eksempler på at skolelærere har forsøgt at hjælpe eleverne med deres tests udover hvad reglerne tillod (Pollitt, 2013, 354; Kristiansen tabel 5.2.). Aktørerne har i sådanne tilfælde interesse i at skjule de perverse effekter af resultatstyring (Pollitt, 2013, s. 356; Bruijn, 2002; Kristiansen, 2014, tabel 5.1.).

En helt central iagttagelse er muligheden for at målstyring kan have konstitutive effekter på selve målene i den offentlige institution. Her påvirker resultatmålene forståelsen af,

hvad institutionens mål er (Kristiansen, 2014, 5.1.3.; Dahler-Larsen, 2014). Herigennem formes formåls-, politik- og "problemforståelser", hvilket ændrer institutionens centrale indhold, hvordan den givne praksis struktureres over tid (før og efter testen), såvel som de "sociale relationer og identiteter knyttet til leveringen af en ydelse" (ibid.). Som en gøgeunge presses gamle værdier ud (Jørgensen, 2003, s. 16) idet man lukker øjnene for "problemet med problemet" (Albæk, 1988, s. 84).

I skolesammenhænge kan fokus på tests således give opfattelsen af, at elevernes problemer, deres mangfoldige karakteregenskaber og relationerne til dem er mindre væsentlige, hvorfor eleverne i stedet kan reduceres til svage og stærke, langsomme og hurtige (Dahler-Larsen 2014, s. 979; Kristensen 2014, s. 168). Dahler-Larsen påpeger også, at indikatorer kan være med til at forme virkeligheden, som når man rangerer skoler efter afgangseksamensgennemsnit, og eksamensorienterede forældre bruger disse tal til at søge mod bestemte skoler hvorefter uligheden mellem skolerne forøges yderligere (Dahler-Larsen 2014, s. 975).

Det kompleksitetsbevarende styringsparadigme peger i forskellig retning i forhold til om kvantificeringer og rangordninger bør spille en styringsmæssig rolle som fx OECD's 2004 rapport illustrerer. Styring er på den ene side vigtig, men kommunikation mellem aktørerne er væsentlig for at undgå utilsigtede og undergravende effekter. Evalueringer af offentlige institutioner bør se udover det umiddelbare *output* på de konsekvenser og effekter (*outcome*) i et bredere samfunds- og værdimæssigt perspektiv. Først her kan vi iagttage de faktiske omkostninger ved at indsnævre vores rationalitets- såvel som vores værdiforståelse. Denne reflektive og bevidste iagttagelse og afvejning af utilsigtede konsekvenser, er kendetegnende for det kompleksitetsbevarende styringsparadigme.

Deweys tanker ligger på den ene side godt i tråd med tanker udviklet inden for det kom-

pleksitetsbevarende paradigme, idet den fremhæver vigtigheden af at de centrale aktører (lærere og elever) oplever deres aktiviteter som meningsfulde. Han ville være enig i at de ansatte bør “deltage i måludformningen” (Madsen, 1993, s. 21) og at “dialog” kan modvirke oplevelsen af autonomitab (Bruijn, 2002, s. 591), mens konkurrenceudsættelse kan true motivationen (Bruijn, 2002, s. 583). Man vil kunne enes om vigtigheden af have indsigt i de mål, man er styret af, uden at disse pointer dog udtrykker samme grundrationale. Som Madsen skriver, er for præcise mål – “en ny regelsamling” – slet ikke mål, men udgør “en handlingsplan eller en udtalelse om de midler, der ønskes anvendt i en given situation.” Målene bliver da foreskrevne midler. De “foreskriver, hvilke faglige metoder, der skal anvendes for nå de egentlige mål” (Madsen, 1993, s. 25). Det er for Madsen ikke ønskværdigt, for “Hvis målene detaljeret foreskriver, hvad der skal præsteres, giver de ikke medarbejderen plads til at variere indsatsen efter de altid skiftende situationer og problemer” (Madsen, 1993, s. 25). Uden denne plads dræbes “fagfolkens orientering mod modtagerens behov og mod deres egen faglige ansvarlighed” (Madsen, 1993, s. 25).

På den anden side markerer Deweys insisteren på, at skolen er en del af et demokratisk samfund og bærer et hovedansvar for samfundets demokratiske reproduktion en forskel. I det kompleksitetsbevarende paradigme er kontekstuelle erfaringer vigtige, men begrundelsen herfor er ikke, at det sikrer betingelserne for en demokratisk kultur, som udtrykt i folkeskolens formålsparagraf og Deweys tænkning. Her er argumenterne i stedet hentet i det kompleksitetsbevarende paradigmes rationaler om at undgå dysfunktioner. Det handler om at anerkende kompleksiteten i at opstille mål, så disse ikke bliver for generelle, urealistiske, konflikтуelle, ufleksible, eller uopnåelige (Madsen, 1993, s. 24). Dialog er således ledelsens mulighed for at realisere målstyring

på. Fælles forståelse er afgørende for nemlig måleffektivitet og Madsen anbefaler derfor gennem inddragelse af alle “i målsætningsarbejdet” at forsøge at skabe fælles forståelse af målene “i stedet for, som det traditionelt sker, alene at melde mål ud fra organisationens top” (Madsen, 1993, s. 25).

3. Det kompleksitetsreducerende styringsparadigme

Det dominerende, kompleksitetsreducerende styringsparadigme, som repræsenteres i de sidste ti års regeringsudmeldinger, af KL og danske og internationale samfundsforskere tæt på regeringspolitikken bygger på en tro på monitorering, opfølgning, og styrkelse af en hierarkisk ledelsesform, resultatløn, effektiviseringer, målinger, operationaliseringer, præciseringer af mål, og optimering af målemetoder, statistik, sammenligninger og evidens. Man tror på, at dømmekraften styrkes ved kompleksitetsreduktion; man tror på operationaliserede, kvantificerede opgørelses sammenlignelighed og kvalitet som umiddelbart informationsgrundlag; og på at dømmekraftens centrale operatørrum er makroniveauet, hvor også mål bør fastlægges. Man accepterer at modernitetens samfundsrationaliseringer skaber en “maskinlignende struktur med klare beslutningsregler og kommandoveje”, som Weber beskrev (Albæk, 1988, s. 72). Der er fokus på effektiviseringer (også for at sikre valuta for pengene); man anvender udtryk som at ‘børnene skal lære det de skal’, og man er stærkt optaget af at sikre Danmarks muligheder i den internationale konkurrence.

De følgende afsnit dokumenterer og analyserer paradigmet. Først sporer jeg kilderne til paradigmet rationaler, hvorefter jeg med afsæt i begrundelserne for at indføre øget målstyring i folkeskolen i 2014 afdækker paradigmet kompleksitetsreduktion og indbyggede udfordringer.

Spring af paradigmets rationaler

Hvilken rationalitet ligger bag troen på målstyring? Ideerne stimuleres af, at staten ses i et globaliseringsperspektiv (Kristensen, 2014, s. 167). Marcussen sporer således i Finansministeriets rapporter fra 1996-7 en "strukturdeterministisk globaliseringsdiskurs" (2002 s. 168). Denne globaliseringslogik glider i Danmark fra starten sammen med målstyringslogikken, hvor Finansministeriet kører tæt parløb med OECD (Marcussen, 2002, s. 205; Knudsen, 2007, s. 38, 251; Jørgensen, 2003, s. 12f), og hvor OECD's PISA målinger både udstiller den internationale konkurrence og retter fokus mod performancemål. OECD har været central idemødeplads siden 1960, men siden 1990 (med etableringen af PUMA) står OECD (med USA som drivkraft) bag markante anbefalinger vedrørende reformer af den offentlige forvaltning (Marcussen, 2002, s. 11; Ejersbo et.al. 2000, s. 179f; Bruijn, 2002) såvel som tolkninger af det offentliges rationale (Greve, 2003, s. 145f). Finansministeriet agerer bindeled mellem OECD og den offentlige forvaltning, og allerede i Finansministeriets moderniseringsredegørelse fra 1990 og i *Nyt syn på den offentlige sektor* (1993) fremhæves performans- og målstyring som vejen frem (Ejersbo et.al., 2000, s. 198). Marcussen (2002, s. 193) beskriver hvordan man i finansministeriets relativt ukritisk socialiseres ind i den paradigmatiske forståelse af offentlig styring via OECD. 1995 udtrykker Finansministeriet paradigmet som sloganet at en måling er bedre end tusind meninger (Greve, 2003, s. 144).

Konkurrencelogikken har særlig betydning for skolen. I lyset af OECD's og Finansministeriets konkurrencelogik kan og bør arbejdskraften nemlig styrkes ved at sikre, at så få som muligt i fremtiden er funktionelle analfabeter. Der skal således sikres et standardiseret bundniveau i arbejdsstyrken. Globalisering kræver omstillingsparathed og New Public Management forestillingen om generiske grundlagskompetencer (her: at kunne læse og regne)

tilbyder en kærkommen løsningsforståelse. Derudover er det selvfølgelig med til at legitimere paradigmet (ikke mindst for Socialdemokraterne og Radikale Venstre), at man kan trække på en mere værdirationel tænkning om, at der skal være reelle muligheder for social mobilitet også for "børn, der vokser op under vanskelige forhold" (UVM, 2004, s. 127).

Andre logikker byder sig til. For Finansministeriet må vi kunne vurdere, om udgifterne til den offentlige sektor står mål med 'hvad vi betaler for' (Herman, 2007, s. 128). Hvis skolen performer i midten, og vi betaler i toppen, så er det "ikke god valuta for pengene" (UVM, 2004, s. 127). Det Økonomiske Råd finder det "bemærkelsesværdigt", at vi ikke har udviklet tests for, hvornår folkeskolens brede formålsparagraf "opfyldes" (UVM, 2004, s. 132). Skolens rejsehold kalder i 2010 elevernes alsidige udvikling et diffust begreb (Skolens rejsehold, 2010, s. 75). Paradigmets epistemiske briller retter således fokus mod noget, der i lyset af paradigmets selvforståelse er en anomali, som der må rettes op på. Det Økonomiske Råds bemærkninger fra 2003 anvendes således af OECD som begrundelse for, at der bør etableres "en metodik til evaluering af folkeskolen, der kan måle de mange forskellige aspekter knyttet til formålsparagraffen" (Herman, 2007, s. 154). Der ligger ifølge Hermann (2007) en hel verdensforståelse bag den iagttagelse: "Output- og resultatorienteringen er først styringsmæssig operativ, når de faglige mål lader sig operationalisere og i sidste ende knytte til præstationer" (Hermann, 2007, s. 136).

OECD bidrager netop her med en helt afgørende videns- og verdensforståelse ved at præsentere rapporter, der "er fakta- eller evidensorienteret i sine ambitioner og lader sin viden danne gennem større kortlægninger af 'faktuelle data', der gøres statistisk manipulerbare og lader konklusioner danne via sammenligninger" (Hermann, 2007, s. 151). For at sådanne former for viden kan fremkomme, må

virkeligheden manipuleres og tilpasses: “med andre ord forudsætter denne tænkning, at de samfundsområder, som indgår som kontraktligt emne, beskrives i numeriske eller særligt symbolske termer, der gør det kalkulerbart og dermed kommunikerbart” (Herman, 2007, s. 157).

Målstyringens centrale element er netop kvantificering af resultater og udvælgelsen af indikatorer (Kristiansen, 2014, s. 21). At “Uddannelsesstatistik og social science” skal hjælpe “hen imod sammenligneligheden” er en tankegang “som nærmest får apriorisk status – og som vel at mærke indebærer en forskydning” (Hermann, 2007, s. 149). Hermann sporer tangegangen i “officielle kilder i forskellige OECD-arbejder: PISA 2000 og 2003, OECD’s ‘Education Policy Analysis 2002’, de årlige ‘Education at a Glance’, OECD-reviewet af den danske folkeskole i 2004” (Hermann, 2007, s. 151).

Både Statsministeriet og Finansministeriet er med på vognen da man i 2006 fremlægger planen “*Fremgang, fornyelse og tryghed: Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer*” (Herman, 2007, s. 130). Her tjener værktøjernes og analyseapparaternes tilsyneladende neutralitet og objektivitet som stærke legitimeringsredskaber: “det [er] formentlig den socialvidenskabelige uddannelsesøkonomi og uddannelsesstatistik, som har udgjort den stærkeste reference for de ændringer, som kan iagttages af folkeskolens formål, dens praksis, metoder etc.” (Herman, 2007, s. 154). Den videnskabsteoretiske baggrundsforståelse er, som Hermann tilføjer, en “empiristisk og positivistisk” [...] “ingeniørtankegang” (sml. Albæk, 1988, s. 26). Man trækker her på “1950-60’ernes amerikanske socialvidenskab, hvor ambitionen om videnskabelige og evidensbaserede problemløsninger i velfærdsstaten på baggrund af sikker viden, evalueringer mv. var toneangivende” (Hermann 2007, 151).

Viden som udtrykkes i statiske sammen-

ligninger er tilsyneladende det højeste udtryk for rationalitet, og et nødvendigt redskab når vi er presset af konkurrencen, og konstant må overveje vores næste træk, men Finansministeriet har også interesse i denne type viden som styringsmiddel: “viden er bedre end tillid og kontrol” (Hermann, 2007, s. 152). I det lys er det mindre interessant, at den videnskabelige ingeniørkunst kun tilsyneladende blot er leverandør af (styrings)midler (Albæk, 1988, s. 31).

Et middel er nemlig ikke blot et middel. Det angiver problem- og løsningsforståelser. Det er netop i lyset af en sådan snæver outputvurdering, at skolen anses at have fejlet. I PISA’s undersøgelser og OECD’s evalueringer af folkeskolen konstaterede man lav ‘faglighed’ og dårlige resultater i forhold til social mobilitet, hvilket blev “stærke referencer” i ministerier og siden offentlighed (Herman, 2007, s. 128, 154). Den statistiske sammenligning muliggør enkle bud på problem- og løsningsforståelse: “Det faglige niveau er ikke på højde med de fleste andre rige landes” (Statsministeriet 2006, s. 13). Målingerne anvendes ukritisk til at dokumentere, at børnenes “præstationer” er “tvivlsomme” (UVM 2004, s. 126). Nu skal vi fokusere snævert på “læring og uddannelse” og på, “at eleverne lærer det de skal” (Statsministeriet 2006, s. 25). “Det faglige niveau [skal] løftes markant”, for “faglige kundskaber er afgørende” (Statsministeriet 2006, s. 13). Forældrene har efterhånden også forstået budskabet, og bakker op om større fokus på faglighed (Herman, 2007, s. 128).

2014 reformen

Ovennævnte rationaler spiller afgørende ind på skolereformen af 2014. Et centralt mål for 2014 reformen er således, at “forbedre elevernes læring” (UVM 2015d). UVMs hjemmesider, der blev etableret i forbindelse med reformen, sender samme budskab: “Alle børn skal blive bedre fagligt” (UVM 2015d, KL, 2014, s. 2) gennem “mere opmærksomhed på

læring, altså på resultater og effekter” (KL, 2014, s. 4). Rationalet er, at præciseringer af skolens mål såvel som mere omfattende målopfyldelsesmonitorering i kommunerne er nødvendige. Derfor oprettes et skel mellem faglige kernekompetencer og bredere kompetencer, der kun bør medtages, hvis de kan konkretiseres. Som Skolens rejsehold skriver under overskriften “tydelige mål for, hvad elever skal lære”, anbefaler de en præcisering og en prioritering. Hvad kan man “præcis [...] forvente, at den 8-, 10- eller 12-årige kan i de forskellige fag” (2010, s. 57).

Skolens rejsehold anser det for absolut problematisk, når man tidligere har haft som mål, “at årgangens elever skal være i stand til at gøre rede for og vurdere etiske, æstetiske og historiske aspekter i litterære tekster og andre udtryksformer” (Skolens rejsehold 2010 s. 57). Den ikke nærmere specificerede kritik må gå på, at der med sådanne formuleringer både er lagt op til brede mål og til, at den enkelte lærer og censor i det konkrete møde med en elev skal skønne, hvornår målene nået, og hvilket niveau af målopfyldelse, der er tale om. I evalueringen fremføres et andet eksempel på, at diffuse mål forskyder fokus fra de væsentligste mål (at kunne læse, stave og tale engelsk): “eleven” skal “kunne udtrykke sig i billeder, lyd og tekst i komplekse produktioner samt i dramatisk form”. Som det fremføres: “Det er glimrende for den, der i forvejen mestrer alt det grundlæggende. Men mindre væsentligt, hvis man ikke kan læse og skrive. Der mangler kort sagt prioritering af folkeskolens mål og fag” (Skolens rejsehold 2010, s. 57). At kunne skrive i teknisk forstand bliver entydigt vigtigere end at have noget at udtrykke.

For KL er spørgsmålet helt åbenlyst: “Hvordan kan målstyring styrke folkeskolen” (KL, 2014, s. 3). Samme logik udtrykkes af UVM: Reformen sætter “en række tiltag i gang, som skal støtte den målstyrede undervisning” (UVM 2015d; Herman, 2007, s. 136). Målstyring anses for at være en evidensbaseret,

rational og systematisk måde at lære af andre OECD-lande på. Da Ontario har forenklet skolens mål og løftet elevernes faglighed (UVM 2015a), må også Danmark dele skolens mål op i diskrete iagttagelige (målbare) bider (UVM 2015d). Spørgsmålet er ikke, hvad børnene skal lære (de skal ‘lære det, de skal’), men spørgsmålet er, hvordan vi måler det.

Uddannelsessystemets formålsrationalisering kræver således målstyring af undervisningen (Weber, 1976, 12f). Da man samtidig er optaget af at kunne overvåge og sammenligne den enkelte lærers- og elevs performance i lyset af målene, opstiller man nationale læringsstandarder, og opdeler al undervisning i fagene i små adskilte målbare sekvenser. Man formulerer derfor såkaldte Nye Mål og Fælles Mål for fagene. Disse målprogrammer udtrykker overordnede mål (‘kompetencemål’) for “hvad eleverne skal kunne på fagenes gældende trin” (UVM 2015f). De bindende overmål for alle elever forbindes systematisk med faseinddelte undermål og “bindende opmærksomhedspunkter” (UVM 2015c). Ifølge UVM skal dette netop sikre systematik mellem hvad “eleven skal kunne” og “lære” og “undervisningens indhold” (UVM 2015f; UVM 2015c).

Læringsmålene skal styre undervisningen (UVM 2015f; UVM 2015b, c & d). Læsning og matematik skal prioriteres (UVM 2015a). Instrumentelle og evidensbaserede frem for filosofiske efteruddannelseskurser bør prioriteres (UVM 2015a). Vi bør læne os op af andres erfaringer med at forbinde målbeskrivelser og evidensbaserede midler (UVM 2015b). Omkostningerne herved nedtones: “I Ontario i Canada har man eksempelvis forsøgt sig med en læreplan, der er lang som et ondt år, men som samtidig giver mange handlingsanvisninger til lærerne” (UVM 2015b).

Følgende formuleringer fra UVM’s hjemmesider skal legitimere, at man *ikke* har foretaget en værdimæssig nyorientering af skolen, men blot gør tingene smartere:

- Nu bruges “kompetencemål – altså mål, som retter sig i mod, hvad eleverne skal kunne, og hvad de skal lære, og mindre i mod, hvad faget skal indeholde, og hvilken pædagogisk praksis der skal anvendes” (UVM 2015b).
- “De nye Fælles Mål er mål for, hvad eleverne skal lære i fagene. Der er ikke ændret ved indholdet af fagene” (UVM 2015c).
- “Formålet med forenklingen af målene har ikke været at ændre indholdet af folkeskolens fag og emner, men at sætte elevernes læring i fokus” (UVM 2015f).

Hermed udtrykkes troen på, at man ikke ønsker og rent faktisk ikke ændrer på fagets indhold og pædagogik.

Kvantificerede tests giver data på, om “mål indfris” (KL, 2014, s.4). Elevernes performance vurderes i mindst 11 nationale tests og løbende af den enkelte lærer i elevplaner, og skolerne laver rapporter og børnenes score forholdes til internationale undersøgelser som PISA, TALIS, ICCS. Derudover bestilles løbende evalueringer fra Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). KORA inddrages og børnehavnens læringsprogression overvåges. “Evalueringer og test” (Statsministeriet 2006, 13) fører til, at børnene “lærer mest muligt” (Statsministeriet 2006, 17). Det kræver ikke blot at testene udføres, men også at de tages alvorligt af aktører, der ikke nødvendigvis deler rationalerne.

En ny magtfordeling

Reformen involverer nye magtbalancer. Reformens kerneaktører udtrykker, at målinger ikke gør det alene. Læringsmålet kan tilsyneladende kun nås, hvis man fra undervisningsministeriet, til kommune, ledelse, læreruddannelse, lærer og lederefteruddannelse, til læringskorps og lærematerialeudviklere og lærere, forældre og elever enes om, at der er få snævre mål for barnets skolegang, og at alle de systematikker, der indarbejdes på alle niveauer har disse mål

i sigte. Bedre læring opnås ved “at arbejde læringsmålstyret med undervisning og med elevernes læring.”

For at sikre kompleksitetsreduceret styringseffektivitet, må modbevægelser overvindes jfr. Webers magtdefinition (Weber, 2003, s. 29). Frontlinjens lærere er her en trussel. Lærernes professionsidentitet kan således være stærkt knyttet til den brede formålsparagraf, hvor man er forpligtet over for demokratiet og en nuanceret livs- og menneskeforståelse.

I lyset af kompleksitetsreduktionen fremstår lærernes dømmekraft for principalerne som blot og bart en trussel. Når skolens mål er kompleksitetsreducerende fremstår ydrestyring af hele læringsprocessen som rationel. KL skriver således for 10 år siden et brev til alle skoleforvaltninger om, at lærerne skal lægge “fornemmelser” på hylden og arbejde ud fra “viden” (Herman, 2007, s. 145). Budskabet gentages i 2014: “initiativer” skal udspringe af “viden om skolens resultater, så fornemmelser [...] spiller en mindre rolle” (KL, 2014, s. 14). Resultatovervågning skal holde lærerne på sporet. Det er i tråd med OECD’s og skolens rejseholds (2010) anbefalinger af monitoring som væsentligste forandringsinstrument. (Herman, 2007, s. 147).

De forenkledede mål for skolen og det nye datagrundlag skal hjælpe principalerne (ministeriet, kommune, skoleledelse) med at få sidsteledsagenten (læreren) til at bruge kræfter der, hvor man har rettet lyset (Herman, 2007, s. 147). Skolelederne kan eftersigende aflæse “kvaliteten af lærernes undervisning” i de nye nationale tests (Statsministeriet 2006, 24). Målforskydning afhænger af lærernes tilpasning til, hvad lederne måler dem på. Her skal man ikke undervurdere den adfærdsgulerende effekt af selve bevidstheden om, at man overvåges, og at lederen har data på ens klasse (at leder, kommune og ministeriet monitorerer mine resultater og, at der er potentielle trusler). Derfor er “hyppigere monitoring af elevernes progression gennem

supplerende nationale tests og egne test” også svaret til de skoler, der underperformer (KL, 2014, s. 14).

Som det lyder i et centralt papir fra KL opfordres de øverste principaler til at tro på, at de aggregerede tal er “overskuelig[e] og giver et godt overblik” (KL, 2014, s. 10), fx når man “summerer op til en samlet score for hver skole” (KL, 2014, s. 10). Lærernes og skoleledernes komplekse hverdags erfaringer udfordrer denne tro, hvorfor skolelederne kan danne alliancer med lærerne mod de øvre principaler. For at sikre skoleledernes tilpasning, må kommunerne monitorere og kunne styre skolelederen. I 2006 blev det således anbefalet at få præciseret, at “skolelederne alene er ansvarlige over for kommunalbestyrelsen” (Statsministeriet 2006, 25), og at der indføres “Resultatorienterede ansættelsesformer for skoleledere” (Statsministeriet 2006, 24). Til det formål må skolernes score sammenlignes med andre skolers score (UVM 2015g). “Den nye kvalitetsrapport”, som “skal offentliggøres på internettet”, “kan bruges som et fremadrettet mål- og resultatstyringsværktøj i kommunen (KL, 2014, s. 6). De operationaliserede resultatmål skal helt frem i lyset og ikke dækkes bag bløde formuleringer. Det skal tydeligt fremgå, om man ikke har nået de opsatte mål (KL, 2014, s. 5). UVM opsummerer selv, at “Måltallene for elevernes faglige udvikling [...] skal være i centrum for kvalitetsudviklingen i relationen mellem regering, kommuner og folkeskolens øvrige parter såvel som relationen mellem kommunal forvaltning, skolebestyrelse og skoleleder såvel som mellem skoleleder og lærer” (UVM, 2015e). Herigennem forskydes folkeskolens aktiviteter og magthierarki. Men hvordan ved man inden for paradigmet, at topstyring er at foretrække?

Ydrestyring er at foretrække

Følgende analyse afslører styringsparadigmets kompleksitetsreducerende styringsideologi

ved at fokusere på forestillingen om, at eksternt opstillede mål i en ganske objektiv (evidensbaseret og videnskabelig) betydning er bedre end mål, som lærer og elever har indflydelse på. OECD’s 2011 rapport slog tonen an. KLS 2014 rapport *Fokus på folkeskolens resultater med kvalitetsrapport 2.0*. slår fast fra starten: “der opnås bedre resultater, hvis målene er fastsat af andre end skolen selv” (KL, 2014, s. 5). I det følgende vil jeg forsøge at afsløre hvilken kompleksitetsreduktion, denne påstand involverer. For at dokumentere påstanden refererer KL til en artikel af Nielsen (2013b), hvor spørgsmålet om decentrale målsætninger ikke er det centrale i artiklen, og hvor netop dette spørgsmål omtales som “ambiguous” (Nielsen, 2013b, s. 438). Nielsen mener rigtigt nok at kunne dokumentere og begrunde, at når skoleledere rapporterer, at de sætter kravene til eleverne, så har det stærk negativ indflydelse på elevernes afgangskarakterer. Der er dog flere ting i artiklen, der burde gøre KL mere vagtsom, end den skråsikre formulering lægger op til.

Nielsens afsæt for artiklen er, at al tidligere forskning har peget i vidt forskellige retninger, og at flere har oplistet forbehold overfor, at ekstern målsætning er at foretrække (Nielsen, 2013b, s. 439). Denne forskning, som går imod hans egen konklusion, vælger han dog uden nærmere begrundelse at tilsidesætte (Nielsen, 2013b, s. 451). Den centrale kilde i Nielsens artikel er Donald P. Moynihan. Han er således den eneste kilde på netop den konklusion, som KL legitimerer skolereformens decentrale målstyring gennem. Moynihan skriver dog selv (2010), at det er svært at måle komplekse offentlige opgaver, og advarer stærkt imod at bruge monitorerings- og incitamentsstyring i det offentlige, da det har vist sig at have flere uforudsete omkostninger bl.a. af moralsk art. Han anklager monitorerings- og belønnings/strafsystemer for at overse, at offentlige opgaver bedst løses, hvis værdier og normer får lov at udvikle sig i den rette kultur (Moynihan,

2010, s. 25), og understreger at belønnings- og strafsystemer har tendens til at ændre normer og værdier og den efterfølgende adfærd til det værre (Moynihan, 2010, s. 28).

Ikke nok med at konklusionen primært er teoretisk drevet og baserer sig på en teoretiker, der eksplicit modsiger konklusionen. Dens datagrundlag bygger også på et enkelt og meget problematisk surveyspørgsmål, en række skoleledere har svaret på. Her skulle skolelederne svare på, hvor megen indflydelse de har på “Deciding the academic requirements of the students” (Nielsen, 2013b, s. 444). Spørgsmålet er problematisk, da lederne helt uafhængigt af, hvor meget de måtte mene, at de på deres skole har magt til og interesse i at op- eller nedtone ‘det akademiske’, må forholde sig faktisk til dansk lovgivning, og her kan to elementer pege i hver sin retning. Det er jo på den ene side åbenlyst, at det ikke er op til skolelederne at bestemme, hvilke krav eleverne stilles overfor ved en 9. eller 10. klasses eksamen. Der er eksterne censorer og standardiserede nationale prøver og karakterskala foruden fælles læringsmål. På den anden side har den enkelte skole noget at sige i vurderingen af, om et barn har den studieparathed, det kræver at komme i gymnasiet. I det lys kan man godt sige, at skolen har noget at sige i forhold til spørgsmålet “Deciding the academic requirements of the students” (Nielsen, 2013b, s. 444). Så hvad har den enkelte skoleleder egentlig tænkt på, da spørgsmålet blev besvaret? Nielsen skriver i en note, at der var lignende spørgsmål i surveyen, men at han har valgt at se bort fra dem, da “they did not show the same conditioning pattern” (Nielsen, 2013b, s. 444). Konklusionen om, at eksterne mål er at foretrække afhænger således af kompleksitetsreduktion.

Lad os sige, at der på dette ene spørgsmål (i modsætning til de lignende spørgsmål) er en korrelation mellem at skoler med rapporteret indflydelse har lavere karaktergennemsnit. Kan Nielsen da vide, at kausaliteten udelukkende går fra skoleleder til elevperformance (som

principal-agent-teorien foreskriver)? Måske kommer resultaterne først og skolelederens efterrationalisering bagefter? Rationalet skulle da være, at på en skole med lave gennemsnit vil man forsøge at fortælle en anden historie om skolens formål, der relaterer sig mere til sociale, humanistiske og demokratiske formål (jfr. nedenfor).

Konklusionen, KL trækker frem, bygger derudover på en tilsløret *petitio principii*, dvs. den fejlslutning, hvor man antager konklusionen i præmisserne. Det er således en af de helt centrale antagelser i artiklen, at skolen kun har et snævert formål: “Although academic ability [the student grade point average on nationally standardized tests in mathematics and Danish] may not be the only relevant educational outcome, it is certainly a principal – and perhaps the most important – goal of public school education” (Nielsen, 2013b, s. 440).

Hvis man i en tilsyneladende neutral antagelse i artiklen kan prioritere skolens mål og sætte testresultater i dansk og matematik over alt andet, så bliver det let at konkludere, at alle andre målsætninger, der tager tid fra arbejdet mod disse snævre mål er problematiske og fører til “goal ambiguity, which is likely detrimental to the success of performance management” (Nielsen, 2013b, s. 451).

Andre vil derimod se offentlige institutioner som netop kendetegnede ved at have mangfoldige og modstridende mål (Jørgensen, 2003). Ser man på skolens formålsparagraf og de debatter, revisioner har affødt, så er det ikke nogen neutral antagelse at påstå, at folkeskolens primære mål er at skabe gode prøveresultater i 9. klasse (Jørgensen, 2015). Uden at anerkende sin egen cirkularitet skriver Nielsen da også selv om konklusionen, “This result is therefore perhaps not the most surprising” (Nielsen, 2013b, s. 451).

I det lys bliver det yderst uklart, om eksterne mål faktisk er at foretrække. Påstanden er således, at hvis ét mål kan gøres centralt for skolen (karakterer i dansk og matematik), og

en mellemløber forsøger at opstille mål, der flytter fokus i en anden retning (sociale og demokratiske mål), så er de alternative mål med til at trække energi fra en mere fokuseret indsats. Ikke nok med at argumentet rummer konklusionen i sin præmis. Det er heller ikke klart, at argumentet overhovedet siger noget om, hvorvidt eksterne mål er at foretrække. Det er nemlig ikke givet, at decentral målopsætning sikrer målsidighed. Det synes mere sandsynligt, at centralisering åbner for politiske kompromisser, hvilket historien om skolens formålsparagraf netop er udtryk for (Morsing, 2008). Opstilles målene af en ekspertgruppe med forskellige interesser får vi heller ikke nødvendigvis målsidighed, hvilket følgende vil illustrere.

Hvad er trivsel?

2014 reformen opstillede i første omgang mål for trivsel med udpræget "goal ambiguity". Flertydigheden i trivselsbegrebet overses (Jørgensen, 2014) og tilsløres bag kvantificering og aggregering. Indirekte udtrykker målene dog, at trivsel kan forstås både som et spørgsmål om, hvorvidt børnene lærer det, de skal (ti til tolv af spørgsmålene går på dette tema), og som et spørgsmål om, hvordan børnene har det (otte spørgsmål vedrører om børnene er glade, tre om det fysiske miljø er tilfredsstillende, otte om de har social selvtillid, og to om de har medbestemmelse). En skole kan således skære ned på elevernes medbestemmelse eller glæde ved at gå i skole og samtidig gå frem i trivselsmålingerne, fordi børnene rapporterer, at de nu scorer højere i tests.

Disse modstridende tendenser fritager dog ikke den nye trivselsmålingsmodel fra kompleksitetsreduktion. Både problem- og løsningsforståelsen af trivsel er således tilsyneladende både rationelle og objektive, men bygger på en bestemt tolkning af elevernes adfærd og skolens mål. Pointen kan illustreres med fænomenet 'uro i klassen'. Havde standarden, som elevernes handlinger blev holdt op i

mod, været 'demokrati som livsform', ville uro kunne tolkes i én retning, men da der fokuseres på læring i snæver forstand, tolkes uro, som allerede Haarders *Udvalg for disciplin, god adfærd og mobning i folkeskolen* lagde op til, som rent problematisk (mangel på disciplin). Bo Jacobsens studier af skoleklassen som *den vordende demokrats* læringsrum fremhæver til gengæld konflikt og uenighed som et nødvendigt vilkår, hvorfor spændinger mellem eleverne kan udgøre det nødvendige afsæt for læring (Jacobsen et al. 2004). Uden at opleve uenighed kan børnene slet ikke lære de demokratiske grundværdier selvstændighed og tolerance. Den nye trivselsforståelse ser bort fra denne kompleksitet.

KORA-rapportens nuancer

KL's kompleksitetsreducerende reference til Nielsens artikel er ikke det eneste sted, hvor det kompleksitetsreducerende styringsparadigme er på spil i søgen efter rapporter, der kan bekræfte dens dialoghæmmende principal-agent ideologi. En rapport af Jill Mehlbys fra KORA (2010) fremhæves af OECD (2011, s. 127) som begrundelse for, at høj performance kræver fokuseret ydrestyring. Mehlby skriver da også, at "Især i kommuner, med højt præsterende skoler, er der sat klare mål op for skolerne" (Mehlby, 2010, s. 28), men igen tilsløres kompleksiteten.

Rapporten som helhed nuancerer nemlig den formulering en del. For det første er det uklart, hvordan skoler med fokuseret ydrestyring kan adskilles fra skoler med mere uklar indrestyring. Mehlby skriver nemlig selv, at kommunernes mål over en bred kam "er forbavsende ens. Der sættes alle steder mål om fokus på faglighed og en særlig læseindsats" (Mehlby, 2010, s. 27). Derudover fremhæver Mehlby en række alternative variable, der synes udslagsgivende for, om en skole et år har et højt gennemsnit i de standardiserede afgangstests. Hun fremhæver fx, at højtpræsterende skoler giver ekstra timer i indskoling, at

lærerne her bruger lang tid på at forberede sig, og at lærerne underviser i fag, de er uddannet i (Mehlby, 2010, s. 66). Hun fremhæver også forskelle imellem “hvor tæt samarbejdet er mellem de enkelte skoler og skoleforvaltningen” (Mehlby, 2010, s. 28). En kommune kan således føre en tæt og gensidig dialog med skolerne og derigennem markere, at man er optaget af, hvordan det går på hver enkelt skole. Derudover kan man sætte penge af til indskoling, og dermed markere, at skolerne er højt prioriterede. Alt sammen markante nuanceringer til OECD formuleringen om, at de væsentligste variable er klare mål og stærkt lederskab.

Mehlby fremhæver også andre faktorer, der afgør, hvordan skolerne performer: Dårligt performende skoler har ofte klasser med “socialt svage elever” og “mange forskellige nationaliteter”, “hvor konfliktniveauet, børnene indbyrdes, kan være højt” i kombination med, at de “mange socialt svage elever og mange tosprogede elever” ikke synes, “at det giver sammenhold, at man er mange forskellige nationaliteter” (Mehlby, 2010, s. 54). Mehlby påpeger, at på disse skoler angiver mange lærere, at “det sociale” er lige så væsentligt som performance (Mehlby, 2010, s. 66). Men er det primært fordi at lærerne, lederne og forvaltningen fokuserer på ‘det sociale’ fremfor ‘læring’, at børnene ‘performer’ dårligt? Denne kausalitet synes ikke givet.

Rapporten har rigtigt nok fokus på ledelse, men det er ikke entydigt sådan, at de stærkt performende skoler ingen dialog har med lærerne om skolens målsætninger. Snarere er dialog det gennemgående begreb i rapporten. Det gælder dialog mellem forvaltning og leder, leder og lærer, og mellem lærer og elev. Blandt de højtpræsterende skoler nævnes fx “Den demokratiske skole, hvor det i alle beslutningsgange sikres at alle høres” (Mehlby, 2010, s. 15). Der viser sig her et mønster, for dialog var også en skjult konditional i Nielsens artikel. Sådan læser jeg hans nuancering af,

hvornår målsætning kan have en motiverende effekt: “at least if the goals are generally accepted in the organization” (Nielsen, 2013b, s. 433). Denne konditional betyder, at dialog og fælles deliberering snarere end ydrestyrede målsætninger kunne være det centrale element i forhold til at skabe motivation og forandring. Kun ved systematisk kompleksitetsreduktion bliver ydrestyring bedre end dialog.

Målforskydning og simpel operationalisering

Drømmen om at målrationalisere alle aktiviteter fra lederuddannelsen til læringskorpserne og testsystemerne fører til en skråsikkerhed, udenforstående må studse over. UVM legitimerer fx reformen med denne eksperttalelse: “Derfor er det såkaldte “teaching to the test” ikke noget, man frygter, men noget man håber” (UVM, 2015a). For at opnå denne sikkerhed, må man kompleksitetsreducere og skære konklusionerne til i de rapporter, man tilsyneladende bygger sig arbejde på. Studeres disse rapporter nærmere, viser der sig et langt mere nuanceret og modstridende billede. KL bygger således en af sine centrale påstande på en artikel, hvori der står det stik modsatte af ovenstående eksperttalelse, som UVM forsøger at legitimere målstyringen med. Her står, at “teaching to the test” er udtryk for en *perverteret* rationalitet (“the risks of perverse reactions such as “teaching to the test””) (Nielsen, 2013b, s. 440).

Måske nye målestokke, tests og forenkede sammenligninger indføres pga. deres evne til at fremme “en ny tankegang” (Herman, 2007, s. 158). De er “centrale politiske forandringsinstrumenter” og “langt mere end vejledende i samtlige ansvars- og magtrelationer på skoleområdet” (Herman, 2007, s. 157).

Man kompleksitetsreducerer, når man ikke medgiver, at teknokratiske reformer kan fortrænge centrale demokratiske målsætninger, og når man ikke gør opmærksom på, at sammenligninger kan give en problematisk op-

levelse af overblik. Som Hermann udtrykker det: “Tvetydigheden i offentliggjorte karaktergennemsnit [...] overskygges af den simple metriske attraktion, der uden synlige hænder har handlingskoordinerende evner” (Hermann, 2007, s. 158). Men måske bruges mørkelygten ikke bevidst. Måske er man ikke opmærksom på udfordringerne. Som med forskningsparadigmer, er også dette paradigme socialiserende på måder, der udviser grænsen mellem det rationelle og det kultiske (Hermann, 2007, s. 151). Paradigmets handlingsnormer lader sig tilsyneladende overføre til de yderste led med synlige konsekvenser: “Performance information [...] appears to offer a means to ensure continuous organizational adaptation” (Nielsen, 2013a, 48).

Man opererer således med det William Connolly kalder den forsimplede operationaliseringstese. Den forsimplede operationaliseringstese udtrykkes i dansk skolesammenhæng gennem forestillingen om, at vi kan enes om en neutral bestemmelse af skolens formål (‘børnene skal lære noget’) ved at reducere den oprindelige uklarhed om skolens formål til mål, der kan relateres til iagttagede tilstande i verden. Man kompleksitetsreducerer således de reelle interessekonflikter om skolens formål såvel som de relaterede begreber som læring, færdigheder, dannelse, livsduelighed, selvstændighed, demokrati og tolerance. Ifølge Connolly er det uvidenskabeligt ikke at reflektere åbent over, at man tilsidesætter væsentlige aspekter af et omstridt begreb (Connolly, 1993).

Et demokratisk problem

I vores sammenhæng udgør kompleksitetsreduktionen også et demokratisk problem. For uden sådanne refleksioner lader man måske ureflekteret globaliseringslogikken ændre “velfærdspolitikens formål, mening og indhold” bagom ryggen på os (Kristensen, 2014, s. 167), og lader måske uden videre værdiafvejning “nye borgerroller og –idealer” spille førstevio-

lin i vores samfund (Kristensen, 2014, s. 182).

Idet KL i sin køreplan for målstyring i kommunerne oplister “de nationale mål” for folkeskolen, tilsidesættes helt ureflekteret de centrale elementer i folkeskolens formålspargraf (KL, 2014, s. 30). McKinseys operationaliseringer diskuteres heller ikke reflekteret. De oplistede blot: “Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan. Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater. Tilliden til og trivsel i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis. Elevernes trivsel skal øges” (KL, 2014, s. 3). Uden noget åbent ideologisk opgør, men med styringsparadigmets ideologiske kompleksitetsreduktion har man forskudt formålet med en kerneinstitution i velfærdsstaten.

Det kompleksitetsreducerende styringsparadigme modarbejder således ikke blot demokratiske principper, men kompleksitetsreduktionen fører også til paradokser i lyset af paradigmets egen målestok, nemlig ideer om gennemsigtighed og forskningsbaseret rationalitet.

Konklusion

Eventuelle ændringer af offentlige institutioners komplekse mål bør diskuteres offentligt (Jespersen, 1996, s. 141) hvorigennem paradigmatisk rationalers blinde pletter kan afsløres i mødet med andre paradigmatisk forestillinger (Dryzek 2012). Det kompleksitetsreducerende styringsparadigme, hvis instrumentelle rationalitet synes ‘under fortsat udbredelse’ (Weber, 1995; Jespersen, 1996, s. 11; Negt, 2014, s. 16f) styrker skolereformen som dominerende paradigme. Artiklens kritisk-hermeneutiske og demokratiske tilgang har fokus på at demaskere de erkendelsesmæssige forståelser, det dominerende paradigme tilbyder. Paradigmebegrebet anvendes her i artiklen i lighed med ideologibegrebet for at rette kritisk fokus på, hvordan erkendelsesstyrende logik-

ker også fungerer som skyklapper. Analysen viser, at det dominerende paradigme har fællestræk med det Raymond Geuss har kaldt en total ideologi, dvs: “a program or plan of action, based on an explicit, systematic model or theory of how the society works, aimed at radical transformation or reconstruction of the society as a whole, held with more confidence (‘passion’) than the evidence for the theory or model warrants” (Geuss, 1981, s. 11).

Advarslen mod kompleksitetsreducerende målstyring går på, at mangel på dialog om målsætninger fører til dysfunktioner, og at lærerne kun kan leve op til formålsparagrafens idealer om autonomi og demokrati, hvis de kan opstille fleksible mål sammen med børnene. Når der ses bort fra målstyringen, er der dog ikke en modsætning mellem at fremme en demokratisk kultur og 2014 reformens socialdemokratiske mål om at give så mange som muligt evnen til at læse og at stimulere dem kognitivt. Skolereformens styrkelse af samarbejdende og praktiske aktiviteter er ligeledes i Deweys ånd. Alt sammen kan styrke demokratiet som styreform, livsform og samfundsform.

Det kontekstuelle erfaringsparadigme står også kun tilsyneladende i modsætning til det dominerende paradigme når det gælder den overordnede ide om, at der skal være mål for skolen. Børnene skal også her lære noget med henblik på deltagelse i arbejdsmarked, demokrati og livet generelt. De skal stimuleres i deres selvstændige kritiske tænkeevne, de skal ikke tage ydre autoriteter som givne, og de skal finde mening i formålsrettede aktiviteter ved at kunne inddrage deres egne erfaringer, dømmekraft og tankeevne. De skal lære at samarbejde om løsninger. Det er et ufuldendt men ikke dødt projekt.

Et sådant projekt kan legitimeres ved, at vi ved at forme frie og samarbejdende borgere kan sætte den offentlige kommunikative fornuft i centrum for samfundsudviklingen, hvorigennem vi kan udsætte vores målsætninger for nødvendige demokratiske tests. For at forme

frie og samarbejdende borgere bør vi samtidig anerkende, at centrale velfærdsinstitutioner ikke blot *producerer* men også er *relationelle* institutioner. Nielsen skriver i forordet til sin phd.afhandling: “Finally, I would like to thank Don Moynihan for hosting me at UW-Madison for one semester and for providing me with insightful comments on my work, on baseball and on the workings of the US public administration community” (Nielsen 2013a, 6). Det er netop ikke ligegyldigt, at de to har talt om baseball sammen, selvom det næppe var en del af målbeskrivelsen for opholdet. Ved at tale om fx baseball anerkender vi hinanden, og kan vise, at vi ikke kun bruger hinanden for instrumentelle formål. En lærer og en elev, der ikke kun taler om eksamen, viser således at de også vil hinanden som mere end instrumenter for deres egne formål.

Referencer

- Albæk, Erik (1988). *Fra sandhed til information. Evalueringsforskning i USA – før og nu*. København: Akademisk Forlag.
- Andersen, Simon Calmar & Jørn Loftager (1988). Styringseffektivitet og demokrati. I *Politologisk årbog 2014-2015*. København, s. 82-85.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat. En undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bruijn, Hans de Bruijn (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management*, 15, 2, 578-594.
- Connolly, William E. (1993). *The Terms of Political Discourse*. 2.udg. Oxford: Martin Robertson.
- Dahler-Larsen, Peter (2014). Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, 16, 7, 969-986.
- Dewey, John (1969). Erfaring og opdragelse. I *John Dewey*. Red. Justus Hartnack og Johannes Sløk. København: Berlingske Forlag, 190-255.

- Dewey, John (2005). *Demokrati og uddannelse*. Aarhus: KLIM.
- DLF (2014a). *Bondo om McKinsey-kontrakt: Kontrol og styring gavner ikke elevernes undervisning*, 26.2., Fundet på <http://www.dlf.org/nyheder/2014/februar/bondo-om-mckinsey-kontrak>.
- DLF (2014b). *Professionsidealet*. Tillæg fra Danmarks lærerforening 2014. Fundet på http://www.dlf.org/media/974299/dlf_indstik_highres.pdf.
- Dryzek, John S. (2012). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press.
- Ejersbo, Niels, Peter Hansen & Olaf Rieper (2000). Målstyring i kommunerne. I Antonsen, M. & Jørgensen, T. B. (red.), *Forandring i teori og praksis – skiftende billeder af den offentlige sektor* (s. 179-214). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle (2003). *Kommunikativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Geuss, Raymond (1981). *The Idea of a Critical Theory: Habermas & the Frankfurt School*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greve, Carsten (2003). *Offentlig Ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Mogens Herman (2010). *Demokrati som styreform og som ideologi*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Herman, Stefan (2007). *Magt & oplysning. Folkeskolen 1950-2006*. København: Unge Pædagoger.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Jespersen, Peter Kragh (1996). *Bureaukratiet – magt og effektivitet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck (2003). *På sporet af offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgensen, Torben Beck, & Andersen, Lotte Bøgh (2010). Værdier og motivation i den offentlige sektor. *Økonomi og Politik*, 83(1), 34-46.
- Jørgensen, Simon Laumann (2014). Børnehavedledelsens brudte broer: Dilemmaer og muligheder i den offentlige styringsdialog fra et anerkendelsesteoretisk standpunkt. I Klaus Majgaard (red.), *Sprækker for fornyelse: Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse* (s. 281-305). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen, Simon Laumann (2015). Universalisme og segregering i folkeskolen: perspektiver i politisk teori. I Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (red.): *Den universelle velfærdsstat. Funktionsmåder, folkelig opbakning og forandring* (s. 245-259). København: Frydenlund Academic.
- KL (2014). Fokus på folkeskolens resultater med kvalitetsrapport 2.0. København: KL.
- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. København. Akademisk forlag.
- Kristensen, Jens Erik (2014). Velfærdsprofessionerne i konkurrencestaten – i lyset af velfærdspolitikens omkalfatring, Professioner under pres. I Gitte Sommer Harrits et al. (red.), *Status, viden og styring*. Århus: VIA System.
- Kristiansen, Mads Bøge (2014). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Madsen, Svend (1993). *På vej mod målet. Decentralisering og målstyring i den kommunale sektor*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet. Game over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Meyer, Poul (1970): *Offentlig forvaltning*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Morsing, Ole (2008): Har folkeskolen brug for en trosbekendelse? Om Løgstrup og skolens formål. I Lise Marie Andersen, Simon Laumann Jørgensen, Hanne F. Skovmose (red.), *Folkeskolens filosofi: Idealer, tendenser & kritik* (s. 299-325). Århus: Philosophia.
- Moynihan, Donald P (2010): A Workforce of Cynics? The Effects of Contemporary Reforms on Public Service Motivation, *International Public Management Journal*, 13,1, 24-34.
- Negt, Oskar (2014). *Philosophie des Aufrechten Gangs. Streitschrift für eine neue Schule*, Göttingen: Steidl.
- Nielsen, Poul Aaes (2013a). *Performance Information in Politics and Public Management:*

- Impacts on Decision Making and Performance*. Aarhus: Politica.
- Nielsen, Poul Aaes (2013b). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 431-458.
- OECD (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Denmark*. Claire Shewbridge, Eunice Jang, Peter Matthews and Paulo Santiago. www.oecd.org/edu/evaluationpolicy.
- Pedersen, Ove Kaj (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, Ove Kaj (2015). Menneskets frihed i markedet gennem fællesskab. *Politiken*, 15. januar.
- Pollitt, Christopher (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19,4, 346-363.
- Skolens rejsehold (2010). *Rapport B: Baggrundsrapport til Fremtidens folkeskole – én af verdens bedste. Anbefalinger fra Skolens rejsehold*. København: Styrelsen for evaluering og Kvalitetsudvikling af folkeskolen (Skolestyrelsen) for Skolens rejsehold.
- Smith, Peter (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18 (2-3), 277-310.
- Statsministeriet (2006). *Fremgang, fornyelse og tryghed: Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer*. København: Statsministeriet.
- UVM (2004). OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004. *Uddannelsesstyrelsens tema-hæfteserie nr. 5*. København: Undervisningsministeriet.
- UVM (2015a). Eksperten om nationale mål og enklere regler. Fundet på <http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole/Skoleledelse-og-styring/Nationale-maal-og-enklere-regler/Eksperten-om-nationale-maal-og-enklere-regler>. Set 9.6. 2015.
- UVM (2015b). Eksperten om nye fælles mål. Fundet på <http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole/Udvikling-af-undervisning-og-laering/Maalstyret-undervisning-og-laering/Faelles-Maal/Eksperten-om-Nye-Faelles-Maal>. Set 9.6. 2015.
- UVM (2015c). Fælles mål. Fundet på <http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole/Udvikling-af-undervisning-og-laering/Maalstyret-undervisning-og-laering/Faelles-Maal>. Set 9.6. 2015.
- UVM (2015d). Målstyret undervisning og læring. Fundet på <http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole/Udvikling-af-undervisning-og-laering/Maalstyret-undervisning-og-laering>. Set 9.6. 2015.
- UVM (2015e). *Nationale mål og enklere regler*. Fundet på <http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole/Skoleledelse-og-styring/Nationale-maal-og-enklere-regler>. Set 9.6. 2015.
- UVM (2015f). Om forenklede fælles mål. Fundet på <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Faelles-Maal/Om-forenklede-Faelles-Maal>. Set 9.6. 2015.
- UVM (2015g). Sådan følges folkeskolereformen. Fundet på <http://www.uvm.dk/Den-nye-folkeskole/Skoleledelse-og-styring/Saadan-foelges-folkeskolereformen>. Set 9.6. 2015.
- Vangkilde, Jesper (2014). Dokumentation: Her er konsulenternes rolle i skolereformen. *Politiken*, 25.2.
- Waterman, Richard W., Meier, Kenneth J. (1998): Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8:2, 173-202
- Weber, Max (1976 [1922]): *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. rev. udg. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Weber, Max (1995). *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*. København: Nansensgade Antikvariat.
- Weber, Max (2003). *Udvalgte tekster, II*, Red. Heine Andersen, Hans Henrik Bruun, Lars Bo Kaspersen. København: Hans Reitzels Forlag.