

Simon Calmar Andersen

Hvorfor bliver man ved med at evaluere folkeskolen?¹

Erfaringerne fra et af de mest bredt anlagte New Public Management-programmer, der har været anvendt på den danske folkeskole, tyder på, at sådanne reformer næppe har nogen særlig effekt på lærernes arbejde. Det giver anledning til at spørge, hvordan man teoretisk kan forstå den fortsatte politisk-administrative opbakning til reformerne. Et casestudie af spillet mellem en skole og en kommune, der søger at indføre "målstyring", viser, at mens principal-agent-teorien godt kan forklare skoleledernes handlinger, har den sværere ved at fortolke kommunens reaktion herpå. Et systemteoretisk perspektiv tegner derimod et billede af et politisk-administrativt system, der gør sig selv blindt for, at målstyringen ikke giver mening i uddannelsessystemet og reagerer herpå med mere målstyring.

Inden for de seneste 10-15 år har forskellige former for New Public Management (NPM)-reformer bredt sig over det meste af den vestlige verden med en bemærkelsesværdig hast – ikke mindst på skoleområdet (for en oversigt se Lindblad et al., 2002; Whitty et al., 1998). Boyne et al. (2003: 2) har for nylig peget på, at mens mange har undersøgt baggrunden for reformernes udbredelse, så har meget få undersøgt de faktiske effekter af reformerne selv i forhold til de offentlige institutioners aktiviteter. Nu hvor reformerne har været udbredt i en årrække, kan man forvente et vist kendskab til deres virkninger. Dermed kan disse to problemstillinger kombineres i ét spørgsmål om, hvordan man teoretisk kan fortolke den *fortsatte* politisk-administrative opbakning til reformerne på skoleområdet. Er det simpelthen fordi, de har de tilsigtede effekter, eller er der noget andet på spil?

Et svar på spørgsmålet vil jeg forsøge at nærme mig ved hjælp af to teorier (principal-agent-teorien og systemteorien) og to cases. Den første case omhandler et af de mest ambitiøst anlagte reformprogrammer for folkeskolen i Danmark, "Folkeskolen år 2000". Her tilstræbte man, at alle skoler skulle styres efter en politik-cyklus, der fastsætter mål, evaluerer deres indfrielse og herefter gentager processen med reviderede mål, nye evalueringer etc. Et nærmere kig på den interne evaluering af dette program indikerer imidlertid – om end noget indirekte – at disse reformer havde en forsvindende lille effekt på lærernes undervisning. Det gør det straks vanskeligere teoretisk at forklare, hvorfor reformerne fortsat nyder stor opbakning. Derfor har jeg i den anden case set nærmere på samspillet mellem en kommune, der forsøger at indføre et typisk eksempel på målstyring, og en af dens skoler.

Med denne case vil jeg argumentere for fordelene ved at anlægge en systemteoretisk betragtning i forhold til den mere almindeligt udbredte principal-agent-teori. Hermed ikke være sagt at principal-agent-teorien ikke har noget at bidrage med. Denne teori giver nemlig blik for, hvordan skolerne gennem virksomhedsplaner og andre evalueringsformer kan udnytte deres informationsfordel til at drukne

kommunen i information. På denne indirekte måde modarbejdes den øgede politisk-administrative indblanding og kontrol. Men hvis man holder sig til de tidligere versioner af teorien, der hævder, at der altid eksisterer en interessekonflikt mellem principal og agent (Kiewiet og McCubbins, 1991; Pratt og Zeckhauser, 1985), bliver det svært at forklare, hvorfor man fra politisk-administrativ side *fortsat* satser på sådanne styringsredskaber. Dermed giver casen større støtte til nyere udviklinger af teorien, der netop problematiserer antagelsen om interessekonflikt (Waterman og Meier, 1998; Brehm og Gates, 1997).

Den systemteoretiske betragtning (Luhmann, 1997, 2000a, 2000b) tegner et billede af nogle reformer, som er formuleret i det politisk-administrative systems koder, og som derfor ikke giver mening i uddannelsessystemet. Den indsigt har det politiske system med brugen af den nævnte politik-cyklus imidlertid gjort sig selv blindt for, og systemet kan derfor kun reagere ved at kræve flere mål og evalueringer.

I det følgende vil jeg kort redegøre for udgangspunktet for de danske NPM-reformer samt for, hvordan de to valgte teorier relaterer sig til problemstillingen. Derefter følger de to cases og endelig en diskussion af, hvad casene kan sige om problemstillingen mere generelt.

Reform og teori

Selv om der er mindre forskelle mellem de danske varianter af NPM-reformerne (kvalitetsudvikling, målstyring m.fl.), så er de fælles om det grundtræk, at den politiske proces skal forløbe i en cyklus begyndende med målfastsættelse, efterfulgt af valg af midler og succeskriterier samt til slut en evaluering af, om det ønskede resultat er nået – en evaluering, der samtidig danner grundlag for at processen gentages forfra (for en mere udførlig analyse se Andersen, 2002: 63-77). En række centralt placerede administratorer har set disse reformer som en nødvendig reaktion på tidligere tiders vanskeligheder med at styre servicesektoren, herunder ikke mindst folkeskolerne. Dette er typisk blevet fortalt som en historie om, hvordan man først forsøgte sig med en centralistisk, detaljeret planlægning af de offentligt ansattes arbejde, mens man senere gik over til en decentralisering, hvor fokus var på input-siden i form af fordelingen af økonomiske ressourcer. Begge strategier led dog under det problem, at de ikke tilvejebragte tilstrækkelig information hverken til politikere eller brugere om de faktiske resultater af de ansattes arbejde. Ideen med de danske NPM-reformer er derfor at højne informationen både fra politikerne til institutionerne gennem tilkendegivelse af målsætninger og fra institutionerne til politikerne gennem evalueringer af resultaterne. Sidstnævnte sker typisk i form af virksomhedsplaner, kontrakter og lignende dokumenter (jf. daværende kontorchef i Finansministeriet Henrik Hjortdal, 1994: 515; daværende kontorchef i Undervisningsministeriet Lars Mortensen, 1994; Kommunernes Landsforening, 1989: 30, 1998; Jensen, 1993: 5-6; Aalund, 1994: 559; Bjarre og Madsen, 1997: 10; Regeringen, 2001: 20). Sammenfattet med daværende departementschef i finansministeriet, Anders Eldrups ord, lød strategien således:

”Styringen af aktiviteter og bevillinger skal i fremtiden i højere grad baseres på opgørelse og vurdering af faktiske resultater. Den traditionelle styringsfilosofi må ændres, så mål og output

kommer i fokus. Og i sidste ende dermed en styrket opmærksomhed over for virkningerne eller effekterne af de forskellige offentlige aktiviteter set i relation til de ønskede mål" (Eldrup, 1995: 115-116).

Det nye i de danske NPM-reformer er således ønsket om tilvejebringelse af mere information om outputtet, de "faktiske resultater" af institutionernes arbejde. Denne betoning af et informationsproblem er også kernen i principal-agent-teorien.

Hersker der altid en interessekonflikt mellem principal og agent?

NPM-reformer kan imidlertid ikke siges at have noget fuldt konsistent præg og hviler således heller ikke på et præcist teoretisk rationale. I New Zealand udgjorde principal-agent- og *public choice*-teori nogle af de eksplicite udgangspunkter for landets omfattende reformer – i andre lande peges der ofte på et løsere slægtskab mellem reform og teori (Gregory, 2001: 234, 254; Boston et al., 1996: 16, 27; Hood, 1991: 5, 1998: 58, 102, 191; Boyne et al., 2003: 5; Nannestad, 2004: 1; Gregory og Christensen, 2004: 60, 71). Jeg vil ikke gå nærmere ind i en diskussion af denne sammenhæng. I stedet vil jeg benytte principal-agent-teorien som et selvstændigt, analytisk værktøj til at fortolke samspillet mellem kommune og skole, når NPM-reformer søges indført.

Grundlæggende tager principal-agent-teorien udgangspunkt i *rational choice*-approachens adfærdsantagelse om, at aktører er rationelt egennyttemaksimerende. Når Waterman og Meier (1998) peger på informationsasymmetri og interesse- eller målkonflikt som de to grundlæggende antagelser bag ved principal-agent-teorien, kan det derfor ses som et udtryk for de antagelser, der *adskiller* teorien fra andre *rational choice*-inspirerede teorier (for eksempel *public choice*-teori).

Ifølge et af de mest citerede principal-agent-teoretiske værker, Kiewiet og McCubbins' *The Logic of Delegation*, er interessekonflikten næsten altid til stede i relationer mellem "opdragsgivere" (principaler) og dem, der skal udføre opgaverne (agenter):

"There is almost always some conflict between the interests of those who delegate authority (principals) and the agents to whom they delegate it. Agents behave opportunistically, pursuing their own interests subject only to the constraints imposed by their relationship with the principal. The opportunism that generates agency losses is a ubiquitous feature of the human experience. It crops up whenever workers are hired, committees are appointed, property is rented, or money is loaned" (1991: 5).

Samme synspunkt ses også hos for eksempel Pratt og Zeckhauser (1985: 2-3; jf. Scott, 1998: 162). Men senere udvidelser af teorien har kritiseret de fleste principal-agent-studier for ikke at differentiere mellem agents præferencer og dermed for ikke at variere på antagelsen om interessekonflikt (Waterman og Meier, 1998; Brehm og Gates, 1997: 19-20).

Det er imidlertid notorisk vanskeligt at afgøre, hvad der er aktørers sande præferencer, interesser eller mål (jf. Dahler-Larsen, 2004: 28; Serritzlew, 2003: 262). I nærværende studie har jeg derfor valgt den strategi at analysere casen ud fra begge muligheder: Er der en reel interessekonflikt – og i så fald hvilke forventnin-

ger vil principal-agent-teorien da have til en rationel principals reaktion på effekterne af NPM-reformerne – eller er der ikke en konflikt?

I det første tilfælde kan man teoretisk forvente, at agenterne – i denne sammenhæng skolelederne og skolelærerne – vil vægre sig mod at afgive information om det arbejde, de udfører, for fortsat at kunne drage nytte af informationsasymmetrien. Omvendt må man forvente af rationelle principaler – her de kommunale politikere og embedsmænd – at de i den situation vil forsøge at skaffe en mere relevant information. Kiewiet og McCubbins peger på monitorering og afrapportering som en af fire måder at imødegå problemer om informationsteori (1991: 27; jf. for eksempel Damgaard, 2003: 18-19). Denne type tager udgangspunkt i *reporting requirements* (Kiewiet og McCubbins, 1991: 31), der svarer meget godt til NPM-reformernes virksomhedsplaner og andre former for evalueringer. Forfatterne påpeger dog samtidig, at det er vanskeligt for principalen at afbalancere dette: "a principal can either be starving for information or, more often, drowning in a sea of it" (Kiewiet og McCubbins, 1991: 31). Hvis det er tilfældet, må man på baggrund af Kiewiet og McCubbins' teori forvente, at principalerne vil iværksætte andre måder at få den ønskede information på. Som eksempler på sådanne tiltag nævner forfatterne *police patrols*, det vil sige uanmeldte kontroller, samt *fire alarms* hvor man får en involveret tredje part til at tilvejebringe den ønskede information (Kiewiet og McCubbins, 1991: 31-32).

Hvis der derimod ikke hersker en interessekonflikt, falder casen ifølge Waterman og Meier (1998) uden for det område, som principal-agent-teorien hævder at kunne sige noget om. Der kan derfor være grund til også at inddrage et andet teoretisk perspektiv, nemlig Niklas Luhmanns systemteori.

Politik og uddannelse som uforenelige systemer

Ifølge Luhmann er moderne samfund karakteriserede ved at være funktionelt differentierede i forskellige subsystemer for blandt andet politik, uddannelse og økonomi. Disse funktionssystemer er operationelt lukkede. Det betyder ikke, at systemerne ikke er åbne over for alle temaer i deres omverden, men de kan kun kommunikere om dem i deres egne koder og i deres egne medier. Det politiske medie er magt, og det er grundlæggende kodet af distinktionen mellem magtoverlegenhed/magtunderlegenhed, som igen kan antage subkoden regerende/regerede (Luhmann, 2000a: afsnit 3, specielt 73-75, 81, 97-100, 1990: 47; jf. Andersen, 2000: 80-81). I lighed med den principal-agent-teoretiske beskrivelse er det politiske system altså også ifølge systemteorien drevet af en kamp om magten (jf. Brans og Rossbach, 1997: 429). Forskellen består derimod (blandt andet) i, at andre logikker ifølge systemteorien gør sig gældende i andre funktionssystemer.

Ved siden af funktionssystemerne findes der ifølge teorien også organisationer, som er en anden type af systemer. De er karakteriserede ved, at deres grundlæggende operationsform er beslutninger. Det er dog ikke på forhånd givet, med hvilket funktionssystemets medier og koder de træffer disse beslutninger (jf. Andersen og Born, 2001: 127). Stat og kommuner kommunikerer primært, men ikke udelukkende, i det politiske systems koder. Skoler er ligefrem karakteriserede ved nogle løse koblinger mellem ledelsens og lærernes beslutninger, der gør det muligt

for både det politiske system og uddannelsessystemet at indlejre ("einnisten") sig i skolerne (Luhmann, 2000a: 398).

Dette teoretiske perspektiv giver anledning til en helt anden forståelse af relationen mellem kommuner og skoler end hos principal-agent-teorien. Systemteoretisk set er uddannelse nemlig ikke et output fra det politiske system og dets organisationer. Staten eller kommunerne kan som det politiske systems organisationer beslutte, at eleverne skal kunne læse på et bestemt niveau efter tredje klasse, de kan tildele ressourcer og iværksætte evalueringer, men det i sig selv lærer eleverne ikke at læse af. Det politiske system kan ikke *uddanne* skolens elever, og det uanset hvad der besluttet, og hvor mange ressourcer der tildeles skolerne. Dermed være ikke sagt at uddannelsessystemet kan operere uden økonomiske bevillinger og politiske beslutninger. Disse fungerer blot som rammebetingelser for systemets egne operationer (jf. Luhmann, 2000a: 58, 2002: 116, 1990: 84).

Spørgsmålet er så, hvordan man systemteoretisk må forvente, at NPM-reformerne vil påvirke skolerne og uddannelsessystemet. Der er foretaget nogle systemteoretiske undersøgelser på dette område. Specielt har Niels Thygesen i et større studie undersøgt indførelsen af målstyring i Stenløse kommune (2002). Han når frem til, at målstyringen får ledelsen til at reflektere over sig selv som ledelse og derved at danne et selvstændigt system, som ikke forsøger at styre andre dele af kommunen direkte. I stedet søger man at få dem til at styre sig selv reflektivt (2002: 81). Der er imidlertid to forhold, man må være opmærksom på i denne sammenhæng. For det første iagttager Thygesen alene direktionen som en organisation. Han undersøger ikke, hvilke funktionssystemers medier og koder direktionen anvender, når den træffer sine beslutninger. Som nævnt indledningsvis udspringer målstyring af en international NPM-bølge, som i høj grad er formuleret i det politiske systems magtkoder, idet det handler om en politisk-administrativ magt til at styre den offentlige sektor – om end med mere subtile magtteknologier end de traditionelle.

For det andet undersøger Thygesen ikke, hvordan andre organisationer under kommunen – for eksempel skolerne – reagerer på og iagttager direktionens udspil. Disse forhold er væsentlige for nærværende problemstilling, for selv om organisationer kan trække på forskellige funktionssystemer, kan de kun anvende ét funktionssystemets koder ad gangen (Andersen og Born, 2001: 126; jf. Andersen, 2003: 25). Hvis skoler tvinges til at iagttage deres aktiviteter i den politiske kode "regerende/regerede", vil det derfor kunne fortrænge anvendelsen af uddannelsessystemiske koder. Hvis de derimod stimuleres til at reflektere pædagogisk, er der større chance for, at man vil få nogle produktive effekter i uddannelsessystemet qua en form for reflektiv styring (jf. Teubner og Willke, 1984; Teubner, 1993: 68; Willke, 1992: 341)

Med systemteorien bliver det derfor interessant at iagttage ikke blot mængden af information mellem kommunerne og skolerne, men også hvilken type af kommunikation der er tale om – om der kommunikeres i det politiske systems eller i uddannelsessystemets koder. For så vidt at kommunen kræver, at skolen i højere grad træffer sine beslutninger i det politisk-administrative systems magtkoder, kan man systemteoretisk forvente en "magtkamp" svarende til principal-agent-teori-

ens interessekonflikt i forhold til magten over skolens beslutninger. Afgørende er det imidlertid, at der som nævnt er et kvantespring herfra og til effekterne i uddannelsessystemet. Hvilke konsekvenser den politiske påvirkning har for elevernes uddannelse, er højst ukontrollabelt og uforudsigeligt. Ifølge Luhmann vil de "regulative instanser" ofte stille sig tilfreds med, at reguleringerne gør en forskel, uden at de ved, hvilken forskel i uddannelsens resultater denne forskel gør (Luhmann, 2002: 131).

Selv om NPM-reformerne i den følgende case skulle vise sig ikke at have nogen effekter på undervisningen i folkeskolen, kan man i et systemteoretisk perspektiv altså godt forvente, at reformerne vil fortsætte i det politisk-administrative system, uden at man her ser noget problem.

"Folkeskolen år 2000"

Programmet *Folkeskolen år 2000* blev lanceret i 1997 i et samarbejde mellem de tre "hovedaktører" på skoleområdet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening med den ambition at indføre reformer på alle landets skoler (jf. Mehlbye, 2001). Da der således var tale om en omfattende reform med bred opbakning fra hovedaktørerne, kan NPM derfor umiddelbart siges at have visse muligheder for at slå igennem, og programmet udgør derfor et godt udgangspunkt for at undersøge effekterne af NPM på undervisningen i den danske folkeskole.

I forhold til den stort anlagte lancering har der imidlertid været meget lidt fokus på den opfølgende evaluering. Det kan måske skyldes, at evalueringen havde meget svært ved at identificere nogle positive, tilsigtede effekter af anstrengelserne. Ideen i programmet var, at skolerne skulle vælge at arbejde med et eller flere af otte udvalgte "fokuspunkter" – afhængigt af hvor man lokalt fandt, at der var størst behov for en indsats. Det skulle ske ved, at der blev opstillet målsætninger, udvalgt midler og metoder, fastsat succeskriterier og efterfølgende evalueret, om målene blev nået – helt i overensstemmelse med den ovenfor skitserede målstyring.

Evalueringen, der skulle foretages som en del af programmet, viste, at variationer af kvalitetsudvikling og målstyring er *meget* udbredte i de danske kommuner og skoler. Spørgsmålet er imidlertid, om det også er slået igennem i undervisningen som tilsigtet i programmet. Det havde evalueringen svært ved at påvise. Den viste derimod for det første, at selv om man på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse havde udvalgt de ti mest aktive skoler og igen blandt disse valgt dem, der havde arbejdet mest med enkelte af programmets fokuspunkter, så pegede devalueringerne af hvert af disse fokuspunkter ikke desto mindre på, at programmet havde haft en meget begrænset effekt på de udvalgte skoler. Det havde primært givet "ammunition" til at arbejde videre med *igangværende* projekter (Mehlbye, 2001: 11, 14). Effekten på folkeskoler generelt, der ikke har arbejdet særligt med disse punkter, må derfor forventes at have været om muligt endnu mindre.

For det andet kunne lærerne ikke huske de kommunale målsætninger og dårligt nok skolens målsætninger, og man kan overveje, hvor store effekter målsætningerne i så fald kan have haft. Mål havde kun en betydning, når det var "klasse-

mål", der havde relevans for undervisningen. For det tredje lykkedes det ikke at finde evalueringsformer, der kunne måle skolens "bløde mål", og for det fjerde blev hele ideen med at anvende mål og evalueringer opfattet af lærerne som hæmmende for arbejdet i klasserne og alene som et instrument i forholdet mellem kommunen og skolen. Det fremgår indirekte, at der samlet set ikke var *nogen* positive tilkendegivelser fra lærerne af "målsætningsarbejdet", der blev opfattet som tidskrævende bureaukratisering (Mehlbye, 2001: 16, 38; jf. Schmidt, 1996: 16).

Det må siges at være et bemærkelsesværdigt lille udbytte af et program, som der er investeret både prestige og ressourcer i. I den forbindelse er det tankevækkende, at disse resultater på ingen måde får lederen af evalueringen, Jill Mehlbye, til at overveje hensigtsmæssigheden af disse styringsredskaber. Tværtimod konkluderer hun, at man fremover skal bruge *endnu* mere tid på at få de forskellige "målniveauer" til at hænge sammen samt på at konkretisere målene, så de bedre kan anvendes som "styringsinstrument" (Mehlbye, 2001: 42).

Evalueringen viste samlet set, at reformerne er meget udbredte, men også at de alene cirkulerer mellem kommuner og skoler uden at trænge "ned i" lærernes undervisning. Derfor er det interessant, at de svage resultater tilsyneladende ikke svækker reformatorenes opbakning til reformerne, og det rejser nogle spørgsmål for det følgende casestudie: Hvad sker der i relationen mellem kommune og skole, når NPM-reformer søges indført? Vil skolerne ikke afgive information, eller oversvømmer de kommunen med information? Kræver principalerne anden og mere information, end de får? Eller er der snarere tale om, at det ligger i reformernes politisk-administrative logik, at det politiske system kun kan reagere på utilfredsstillende resultater med mere af det samme?

NPM-reformer på en typisk dansk skole

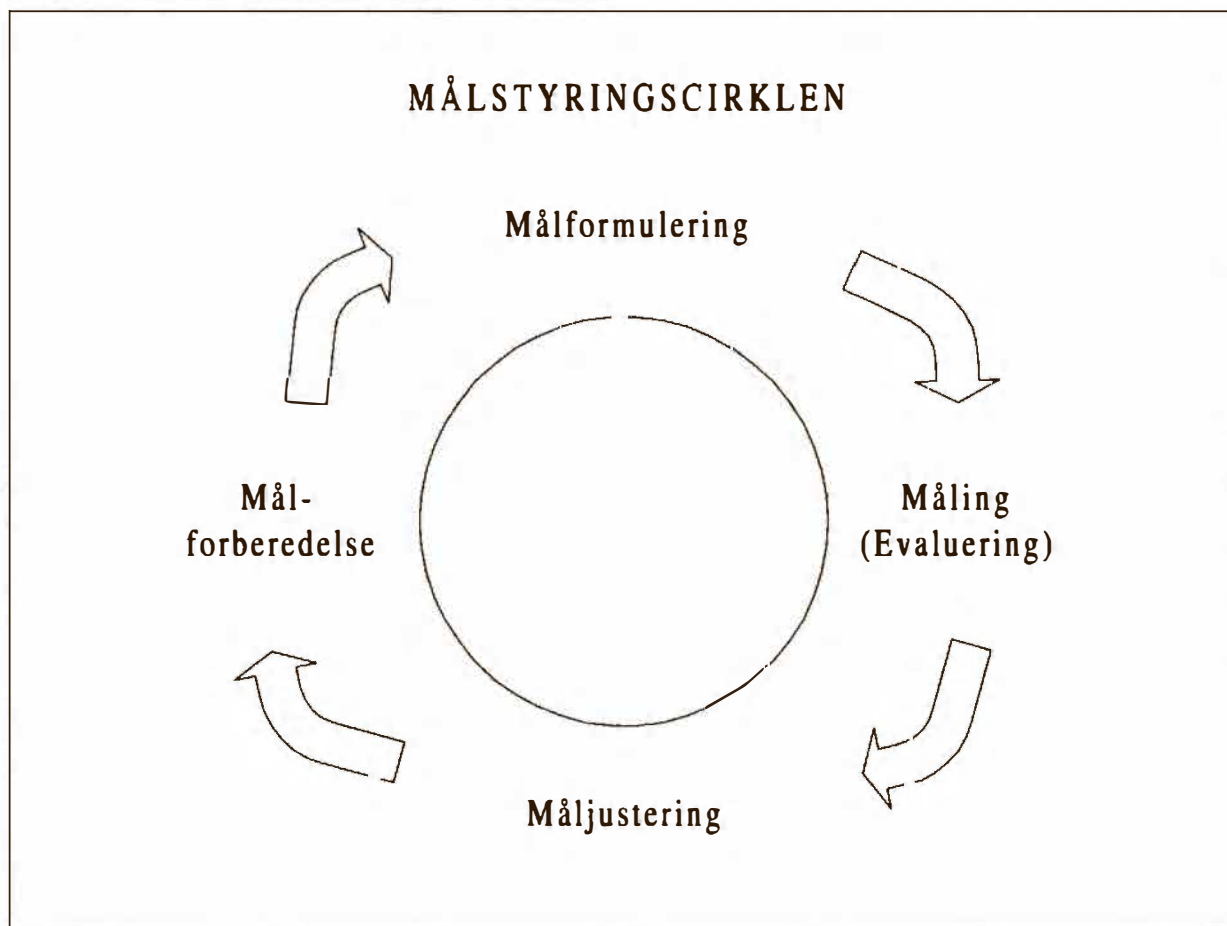
Casen baserer sig på studiet af en dansk kommunes forsøg på at indføre NPM-reformer på en af sine skoler. For at skabe de bedst mulige betingelser for "analytisk generalisering" (Kvale, 1998: 228-229) er valgt en typisk byskole i en mellemstor dansk kommune underlagt et typisk eksempel på målstyring. Hensigten er at øge muligheden for at kunne sige, hvad der vil ske i tilsvarende situationer – netop fordi udgangsbetingelserne er "typiske". Den systemteoretiske forventning om, at typen af information eller kommunikation er relevant, begrundes valget af kvalitativ metode og materiale (for yderligere oplysninger om metoden se appendiks). I det følgende afsnit skal påstanden om, at den valgte kommune anvender et typisk eksempel på målstyring, underbygges.

Kommunens styringskoncept

Kommunens anvendelse af målstyring indeholder – i hvert fald på tegnebrættet – alle de konstitutive elementer i målstyring. Det fremgår først og fremmest af en (internet)publikation, der betegnes "Drejebog for målstyring i xx Kommune", hvor strukturen i kommunens målhierarki opstilles. Elementerne i dette hierarki tænkes anvendt i en tidscyklus, der illustreres af "målstyringscirklen" (se figur 1). Det væsentligste element er virksomhedsplanerne, fordi de udgør bindeleddet mellem kommunen og skolerne. De skal indeholde "en fremadrettet plandel" samt "en

bagudrettet statusdel" med en "beskrivelse af realiseringen af institutionens egne mål for den foregående virksomhedsplan" (p. 6). Dermed ekspliciteres og vægtes altså det fokus på outputtet, som kan siges at være det afgørende kendetegn ved de danske former for NPM-reformer.

Figur 1. Kommunens målstyringscirkel



Iagttagelsen af virksomhedsplanerne og deres iagttagelse af skolerne

Det centrale spørgsmål i korrespondancen mellem kommunen og skolen har været, hvordan virksomhedsplanerne skal udformes. Som nævnt var de første tiltag til virksomhedsplaner meget begrænsede, og som skoledirektøren formulerer det i interviewet, var de hverken "knyttet op på output eller evalueringer eller noget som helst". Men i hvert fald fra 2000 begynder kommunen at kræve mere af virksomhedsplanerne. Det fremgår af et brev af 18.09.2000 fra kommunen, hvor det hedder, at der i en evaluering af de tidligere virksomhedsplaner blev konstateret visse problemer, blandt andre: "Det er upræcist, hvem virksomhedsplanerne er skrevet til", "formålet og definitionerne er uklare", "sproget er meget prosa" og "den uensartede struktur gør det umuligt at trække tværgående information ud af virksomhedsplanerne til brug for besvarelsen af politiske forespørgsler og til indsigt i skolevæsenet".

Denne reaktion kan i et vist omfang siges at stemme overens med både principal-agent- og systemteorien. For kommunen betragtet som principal er problemet, at den ikke får klare informationer om skolernes aktiviteter. De prosaagtige for-

muligheder kan opfattes som et forsøg på at sløre en diskrepans mellem de politiske mål og de faktiske aktiviteter. Ud fra det systemteoretiske perspektiv bemærkes det, at skolerne ikke nødvendigvis vægrer sig ved at afgive oplysninger – de bliver tilsyneladende blot formuleret i koder, som det politisk-administrative system ikke kan håndtere. Dette understøttes af bemærkningen om, at virksomhedsplanerne vanskeligt kan blive til information for kommunen – det er svært politisk-administrativt at afgøre, om skolerne har ladet sig regere eller ej. Ikke desto mindre hævdes det af kommunen, at planen er en klar gevinst for skolens ledelse, "idet årets arbejde, projekter og resultater trækkes frem og bevidstgøres. Beretning/plan bliver derved et vigtigt styrings- og ledelsesredskab". Denne anvendelse af fremtid ("bliver") afslører, at virksomhedsplanen på daværende tidspunkt ikke fungerer som sådan.

Samtidig fremgår det, at planen af kommunen iagttages som et *styringsredskab*. Strengt taget kunne virksomhedsplanerne måske også iagttages i uddannelses-systemets perspektiv som et redskab til reflektiv selvstyring, hvilket det "upræcise prosasprog" i de første virksomhedsplaner antydede. Men når det kræves, at planerne på én gang skal være et styringsredskab og information til forvaltningen, må planerne anvende de politisk-administrative koder. Det uddybes i et "paradigma", som kommunen har udarbejdet. Hensigten med dette er nemlig, at "give skolerne det bedst mulige styringsredskab for skoleudviklingen" samt "at give *maksimal information* til forvaltningen om skolens opgavevaretagelse" (min kursivering). Her markeres det altså, at virksomhedsplanerne skal være med til at imødegå en informationsasymmetri mellem forvaltningen og skolerne.

Skolens seneste virksomhedsplan følger kommunens "paradigma" strengt. Efter nogle faktuelle oplysninger og skolebestyrelsens årsberetning følger henholdsvis tidligere og kommende indsatsområder. Det være sig anti-mobning, kulturformidlingsplan, internationalisering, musical med videre. Ikke på noget sted under disse indsatser omtales klasseundervisningen, elevernes faglige niveau, pædagogik, valg af metoder eller lignende. Planen redegør derimod for de udførte aktiviteter i deres sammenhæng med målene. Det gælder for alle indsatsområderne. Selv skolens "værdigrundlag" puttes i denne form som et indsatsområde, der kan/skal gøres til genstand for en kollektivt bindende beslutning, og som blandt andet kan tildeles succeskriteriet: "at værdigrundlaget er formuleret og tilgængelig for offentligheden på skolens hjemmeside inden udgangen af skoleåret 2002/2003". Virksomhedsplanen vurderer derimod ikke, hvilke virkninger værdigrundlaget måtte have. Systemteoretisk set svarer det helt til forventningen om, at reformer, der iagttager skolens aktiviteter i det politisk-administrative systems perspektiv, ikke samtidig vil kunne iagttage, hvilke effekter reformerne har på undervisningens resultater.

Til gengæld bliver diskrepansen mellem NPM-reformerne og principal-agent-teorien her tydelige. For umiddelbart får kommunen nu, hvad den beder om: information om skolens aktiviteter. Og tilsyneladende eksisterer der tilmed en fin overensstemmelse mellem de formelle målsætninger og de faktiske aktiviteter. Men virksomhedsplanerne giver ikke information om "virkningerne eller effekterne af de forskellige offentlige aktiviteter", sådan som det generelle mål med reformerne

ellers var (jf. citatet af Eldrup, 1995: 115-116). Fortolket principal-agent-teoretisk kunne det indikere, at casen netop viser, hvor stærk informationsasymmetrien er til fordel for skolerne. Nu hvor kommunen insisterer på at få mere information, end de første planer indeholdt, skifter inspektøren strategi og leverer yderst strategisk en masse uvæsentlig information, mens information om effekterne af undervisningen (eller de øvrige aktiviteter) tilbageholdes. Denne tolkning bestyrkes af udviklingen i de følgende virksomhedsplaner.

Informationsoverload

Inspektøren og direktøren er enige om, at målstyringen ikke er opstået ud fra et politisk ønske, men er initieret af direktionen i kommunen. Ikke desto mindre ser de begge et behov for politisk styring. Inspektøren siger: "Men selvfølgelig er det smart at have noget at styre efter. Det er jeg helt med på [...] Vi må jo nok indrømme, at lærerfolket i mange år har været utroligt selvstændige, og stort set kunne gøre som de gerne ville." Direktøren formulerer det på denne måde:

"Selv om jeg lige tog lidt afstand fra det *groteske* i dokumentation, så tog jeg også nogle af de mest groteske eksempler. Faktisk synes jeg jo, det er meget legitimt og kun et udtryk for, at vi lever i et demokratisk samfund, at det demokratisk valgte niveau, altså politikerne, på en eller anden måde har nogle værktøjer til at se på, hvad er outputtet af det input, vi giver i form af beslutninger og penge. Hvis man hævder, at der ikke skulle være mulighed for, at nogen kunne kigge på outputtet, så ville man set med mine briller på samtidig hævde, at der ikke var en demokratisk ret til at have et indseende med, hvad der sker i folkestyrets institutioner."

En svaghed ved dette synspunkt er imidlertid, at i praksis har problemet ikke så meget været informationsunderskud som informationsoverload. Problemet har set fra kommunens side ikke været, at skolerne har vægret sig ved at give information fra sig, men at de har givet for meget information. Som bemærket ovenfor ønskede kommunen på et tidspunkt, at virksomhedsplanerne skulle give "maksimal information" til forvaltningen. Men senere fremgår det flere steder, at man gør sig store anstrengelser for at begrænse informationen: Man udarbejder som supplement til virksomhedsplanen en "resumé-model", der i skemaform skal sammenfatte oplysningerne for at begrænse forvaltningens tidsforbrug på at hente information ud af virksomhedsplanerne. Kommunen sætter tre indsatsområder som den øvre grænse for, hvor mange områder den vil have information om. Tilsvarende må virksomhedsplanerne ikke fylde mere end ti sider. Dette begrundes af skoleinspektøren med, at politikerne ikke får læst planerne, hvis de fylder for meget. Skoledirektøren udtrykker respekt for, at den politiske verden handler om forhold som ressourceprioritering og selvprofilerende aktiviteter, og "da fortaber det her sig og bliver et lidt for abstrakt værktøj for de allerfleste politikere". Han mener endvidere, at "målsætningsarbejdet [udgør] en mikroskopisk del af det politiske arbejde", og skoleinspektøren "tror ikke engang, de [politikere] har læst virksomhedsplanen, vi sender ned". Han vil da også holde sig til de tre indsatsområder: "Ellers løber vi sur i det. Der bliver for meget. Det er der ingen grund til", som han siger.

Det virker påfaldende, at man i et NPM-reformprogram må træffe foranstaltninger, der *begrænser* informationen om outputtet til tre indsatsområder. Det sæt-

ter ikke blot snævre grænser for skolernes mulighed for at profilere sig forskelligt; man renoncerer også på begrundelsen for at indføre reformerne: at tidligere tiders styringsstrategi ikke havde tilvejebragt *nok* information om de faktiske resultater af lærernes arbejde (se for eksempel Hjortdal, 1994: 515).

Til gengæld minder situationen meget om den, Kiewiet og McGubbins (1991: 31) advarede imod: Hvis ikke principaler tørster efter information, er de ofte ved at drukne i den. I dette perspektiv kan situationen tolkes på den måde, at skoleinspektøren officielt erkender behovet for politisk styring, men i praksis søger han at hæmme kontrollen ved at oversvømme kommunen med en masse information om alt, hvad der spørges om, og gerne mere til. Fastholder man Kiewiet og McGubbins antagelse om, at der eksisterer en interessekonflikt "whenever workers are hired" (1991: 5), må man som nævnt indledningsvis forvente, at principalen vil reagere på dette ved at kræve anden og mere relevant information – for eksempel gennem *police patrols* eller *fire alarms*. For at undersøge det skal der i det følgende ses nærmere på, hvordan skolen og kommunen iagttager og vurderer virksomhedsplanernes effekter.

Iagttagelser af målstyringens effekter

Direktøren for skoleforvaltningen siger et sted i interviewet, at han ikke tror, at lærerne i deres arbejde forholder sig til, at målene er vedtaget i forvaltningen eller på et politisk niveau, og at de ikke er påvirket af, at deres arbejde skal evalueres. Det er en væsentlig bemærkning, for den sætter spørgsmålstegn ved, om mål og evalueringer af kommunen overhovedet betragtes som redskaber, der kan påvirke undervisningen. Fra skolens synspunkt er dette ikke tilfældet, som det fremgår af følgende klip fra interviewet med inspektøren og souschefen:

"Ja, men når I siger, at den største forskel er skriftligheden, er det så, fordi det er forvaltningens intention at få noget mere på skrift, eller vil de noget mere eller andet med det?" (interviewer, sca)

"Jeg tror i hvert fald, at det er forvaltningens store intention, at der skal være en veldokumenteret folkeskole i [kommunens navn], og derfor vil de have det på skrift. Så de hele tiden kan hive det frem og sige 'se, det er det, der foregår'. Så tror jeg da heller ikke, at det er uvæsentligt for dem og for politikerne, at det er en måde at kanalisere aktiviteter i gang på. Og den kan man jo bruge" (skoleinspektøren).

Fra kommunens synspunkt fremgår det også, at hovedinteressen er, om skolerne gør en indsats for at opfylde målene, mens effekterne i forhold til børnene står hen i det uvisse. I forhold til en såkaldt anti-mobningsindsats peger skoledirektøren på, at nogle skoler kan fremvise resultater og andre ikke, og at sådanne effekter alligevel har begrænset værdi på langt sigt. Men han finder det tilfredsstillende, når blot der gøres *noget*:

"Nogle skoler, som jeg lige fortalte dig om, havde de mest konkrete resultater, en anden skole har det som noget, de vil arbejde videre med i år – skoleinspektøren blev syg og sådan noget – sådan er det jo hele tiden. Men det er jo noget, som er med til, at man sådan fra politisk og administrativt hold kan være med til, at der kommer en fælles indsats mod noget" (skoledirektøren).

Dette svarer netop til Luhmanns pointe om, at de politiske organisationer stiller sig tilfreds med, at deres beslutninger gør en forskel, men ikke iagttager, hvilken forskel denne forskel gør i forhold til uddannelsens resultater (2002: 131). Skoledirektøren udtrykker således skepsis over for, hvor forankret mål og indsatsområder er blandt lærerne, og fortsætter: "Det har jeg det godt nok med, for jeg har bare et ønske om, at politikerne kan få en fornemmelse af, at det, de har ønsket, at det også bliver *implementeret*. Og det kan vi se af de virksomhedsplaner, vi får tilbage, at det gør det" [min kursivering].

Skoledirektøren fastholder altså på én gang, at målene og målstyringen bliver implementeret, samtidig med at han tvivler på, hvor forankret de er blandt lærerne. Men han ser ikke noget problem i, at virksomhedsplanerne ikke leverer information om *virkningerne* af disse aktiviteter. Principalen efterlyser ikke en mere relevant information eller andre kilder til information.

Mens principal-agent-teorien i Kiewiet og McGubbins' version således godt kunne forklare skolens brug af virksomhedsplanerne, synes den at have sværere ved at fortolke den fortsatte politisk-administrative opbakning til reformerne. Hvis ikke man skal til at slække på rationalitetsantagelsen, synes en teoretisk mere tilfredsstillende løsning derfor at være den, de senere udviklinger af teorien peger på: at der ikke altid hersker en interessekonflikt. Måske har skoledirektøren og inspektørerne en fælles interesse i at lade reformerne fortsætte uanset deres virkninger eller mangel på samme?

Her synes det systemteoretiske perspektiv at tilbyde en bedre fortolkningsramme. I dette perspektiv kan der godt inden for det politisk-administrative system foregå en magtkamp om skolens beslutninger. Men når skoledirektøren stiller sig tilfreds med, at virksomhedsplanerne mere beskriver aktiviteter end effekter, skyldes det ifølge den systemteoretiske fortolkning, at det ud fra det politisk-administrative perspektiv alene iagttages, om skolen anvender målstyring. Og det gør den. Hvilke effekter det så har på elevernes uddannelse, er derimod vanskeligt at se i det politiske perspektiv. Og specielt er det vanskeligt at udpege, hvad man skal gøre politisk-administrativt, hvis det ikke har nogen tilsigtede effekter, fordi det kan skyldes mange forhold lige fra elevernes sociale baggrund, undervisningsmetoderne til mere situationsspecifikke forhold såsom sygdomstilfælde. Spørgsmålet om effekterne falder derfor ikke (alene) tilbage på, hvem der har magt- og informationsoverskuddet. Det er af en kvalitativt anden art, hvilket ikke er muligt at se, hvis man anvender det politisk-administrative systems koder.

Problemet ligger måske i, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har skelnet mellem typer af information eller mere præcist kommunikation. I dette perspektiv vil det være en forudsætning for en politisk styring af folkeskolen, som har ambitioner om at påvirke selve undervisningen og dens resultater, at den tager udgangspunkt i, at uddannelsessystemet opererer efter en anden "logik" end det politisk-administrative system gør, og at denne forskel ikke skal minimeres, men udnyttes. En sådan tanke bestyrkes af en enkelt undtagelse fra det her fremstillede billede, om end det ikke er muligt at konkludere skråsikkert på det foreliggende materiale.

Det drejer sig om nogle "rammeplaner for læsning", som er at finde på skolens hjemmeside. Her angives for de forskellige klassetrin, hvordan der arbejdes med

læsning og skrivning, herunder hvilke pædagogiske metoder der anvendes. Rammeplanerne nævnes hverken i kommunens målhierarki eller i skolens virksomhedsplaner. Skoledirektøren forklarer, at de er del af en indsats på alle skolerne, som har kørt siden 1995. Her anvendes testværktøjer, der kan sammenligne elevernes læsevner inden for klasserne, mellem klasserne, mellem skoler og mellem kommunerne på landsplan. Dette projekt har ifølge skoledirektøren betydet, at skolerne i dag "ligger milevidt over landsnormen". Og på dette område fornemmer han, "at lærerne er begyndt at være meget opmærksomme på at kigge på 'hvilke resultater har min klasse i forhold til andre klassers resultater'. Og om det er negativt eller positivt, det ved jeg ikke, men det kan du jo spørge mig om om tre år." Det stemmer overens med oplevelsen på skolen, hvor souschefen siger om lærerne: "De rammeplaner, vi så har lavet, har stor indflydelse på deres arbejde, for dem bruger de jo i deres planlægning. De sætter sig ned og siger: Hvad har vi egentlig aftalt, at vi gør på 4. årgang omkring kultur – og får det indpasset i deres årsplanlægning. Det er blevet planlægningsværktøjer".

I en hvis forstand kan eksemplet godt siges at illustrere en NPM-pointe om, at en øget konkurrence mellem skolerne vil forbedre resultaterne. Men i så fald med den systemteoretiske præcisering at det er en konkurrence, der må ske på uddannelsessystemets egne betingelser – det vil sige, at den må iagttage elevernes læring i uddannelsessystemets koder, ud fra pædagogiske metoder, for derved at stimulere en form for pædagogisk, reflektiv selvstyring. Om en sådan konkurrence så er positiv i den forstand, at eleverne får en bedre uddannelse, eller om den er negativ, fordi undervisningen bliver strategisk og defensiv (jf. Nielsen, 1990), ja det vil netop være muligt at diskutere i uddannelsessystemets egne koder.

Konklusion

De to cases, der er blevet præsenteret her, giver meget lidt tiltro til, at de meget udbredte NPM-reformer har forbedret undervisningen i den danske folkeskole. Man kan selvfølgelig diskutere, om det overhovedet har været formålet. Men selv om formålet så skulle have været iværksættelse af flere målsætninger, værdigrundlag, anti-mobningskampagner med videre, så lader reformerne ikke til at give forbedret information om *virkningerne* af disse, selv om det var det erklærede mål med reformerne. Hvorvidt det så skal tolkes som et udtryk for, at skolerne strategisk tilbageholder henholdsvis oversvømmer kommunerne i information, eller om de blot forsøger at leve op til kravet om at kommunikere i politisk-administrative koder, det er vanskeligt at afgøre på det foreliggende grundlag.

Systemteorien peger i lighed med principal-agent-teorien på, at det politisk-administrative system er drevet af en kamp om magten, om end det kan betragtes som en svaghed ved systemteorien, at den er vanskeligere at anvende operationelt. I forhold til det centrale spørgsmål om, hvorfor man fra politisk-administrativt hold har fastholdt reformerne, synes systemteorien imidlertid at tilbyde den bedste fortolkningsramme. Med dette perspektiv på det kvalitative casestudie tegnedes et billede af, at man fra kommunens side har set sig nødsaget til at kræve, at informationen fra skolerne bliver formidlet i en form, som relativt let kan indgå i det politisk-administrative system. For så vidt at man er interesseret i *virkningerne* af de

forskellige målsætninger, er det imidlertid et problem, fordi man herved afskærer skolerne fra at formulere sig i uddannelsessystemiske koder, der ellers er specialiseret i at kommunikere om elevernes udvikling. Problemet bliver så forstærket af anvendelsen af NPM-reformernes politik-cyklus, fordi det ud fra denne optik ikke er muligt at spørge til effekten af dokumentationskravene i sig selv. Utilfredsstillende resultater, som måske skyldes dette styringsinstrument, kan derfor kun håndteres med mere af det samme.

Man kan så spørge, hvor meget casens resultater kan sige om den politisk-administrative styring af skolerne i Danmark generelt. Det principal-agent-teoretiske perspektiv på casen styrkede senere udviklinger inden for teorien, som betoner, at der ikke altid er en væsentlig interessekonflikt i spil, og som på den måde mere eksplicit markerer grænserne for teoriens forklaringssevne. Men at en eventuel interessekonflikt ikke synes at være nøglen til at forstå denne case, betyder jo ikke nødvendigvis, at det aldrig er tilfældet. Hvis der er tale om økonomiske forhandlinger mellem kommunernes og lærernes repræsentanter, hvis sagen drejer sig om fordeling af arbejdsopgaver lærerne imellem eller om politisk vedtagelse af en bestemt skolepolitik, kan man sagtens forestille sig, at interessekonflikter vil være mere afgørende. Det vil systemteoretisk svare til, at *inden for* det politiske eller økonomiske system vil henholdsvis magtkampe og økonomiske hensyn være centrale drivkræfter.

I forhold til "målstyring" og NPM-reformer på de danske folkeskoler mere generelt vil jeg ikke desto mindre vurdere, at resultaterne af casestudiet er analytisk generaliserbare, fordi de konkrete styringsredskaber og begrundelserne for deres anvendelse er helt i tråd med de tilsvarende NPM-reformer i Danmark generelt. Resultaterne stemmer også overens med erfaringerne med tilsvarende reformer i både Norge og New Zealand, hvor målet i praksis blev aktivitetsmåling snarere end resultatmåling og kvalitet (Christensen og Lægreid, 2002: 186; Gregory, 2001: 239).

Hvad det systemteoretiske perspektiv har bidraget med i forhold til disse erfaringer, er en teoretisk forklaring på, hvorfor reformerne ikke desto mindre fortsat nyder stor politisk-administrativ opbakning. Vurderet ud fra den anden case har NPM-reformerne en tendens til at fortrænge uddannelsessystemet fra skolernes beslutningsprocesser til fordel for en politisk-administrativ "logik". Ønsker man at påvirke skolerne til at skabe bedre undervisning, skulle man måske søge at udnytte frem for at hæmme, at uddannelsessystemet orienterer sig efter andre logikker. Det kunne ske ved at stimulere skolerne til at vurdere sig selv og hinanden i *pædagogisk* øjemed.

Appendiks

To skoler i den valgte kommune afviste at deltage i undersøgelsen, men i tredje forsøg lykkedes det at få en aftale i stand med en skole. Skolen er en byskole med cirka 700 elever fordelt på alle klassetrin fra 0. til 10.

Casestudiet baserer sig primært på skriftligt materiale forfattet dels af kommunen, dels af skolen. Det består i korrespondance, virksomhedsplaner, kommunale retningslinjer og de i budgettet angivne målsætninger. Det meste materiale er hen-

tet fra kommunens og skolens hjemmeside på internettet. Dette er suppleret med relevant korrespondance, som skolen har gemt. Det første brev daterer sig til december 1996, det seneste er fra juni 2002. I maj 1997 fyldte skolens tre udvalgte kvalitetsprojekter otte linjer. Virksomhedsplanen for 2002 fylder 12 A4-sider. Tilsvarende vækst i omfang lader korrespondancen til at have taget, men der er "huller" i materialet i den forstand, at det nogle steder fremgår, at skolens svar på et brev fra kommunen ikke er repræsenteret.

Det skriftlige materiale er suppleret med et interview med skoledirektøren i kommunen samt et interview med skoleinspektøren og souschefen. Trods gentagne henvendelser til skolen og løfter herfra om at finde en lærer, er det desværre ikke lykket at få kontakt til en, der ville deltage i et interview. Interviewpersonerne er primært betragtet som informanter, og der er følgelig valgt en diskursiv interviewform med en semi-struktureret interviewguide. Eftersom oplysninger om navnene på kommunen og skolen ikke har relevans for analysen, har jeg valgt at anonymisere dem. For nærmere oplysninger om og diskussion af metoden må jeg af pladshensyn henvise til Andersen (2002: 89-90, bilag 2).

Note

1. Jeg vil gerne takke dem, der med stor imødekommenhed har ladet sig interviewe samt Jørn Loftager, Thomas Pallesen, Lotte Bøgh Andersen, Jørgen Grønnegård Christensen og to anonyme bedømmere for værdifulde kommentarer.

Litteratur

- Aalund, Niels (1994). "Undervisningskvalitet på amerikansk – kærlighed til selvkontrol", *Uddannelse, Undervisningsministeriets Tidsskrift*, 10. årgang, pp. 558-561.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2000). "Politisk administration", pp. 71-103 i Torben Bech Dyrberg, Allan Dreyer Hansen og Jacob Torfing (red.), *Diskursteorien på arbejde*, Gylling: Roskilde Universitetsforlag.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003). "The Pedagogisation of the Employee", Paper, "The Opening of Systems Theory" conference, Copenhagen May 23-25. Available at <http://asp.cbs.dk/cccl/files/pedagogisation.doc>.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Asmund W. Born (2001). *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentligt ansatte*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Simon Calmar (2002). "Politisk styring af folkeskolen: Nødvendigt og umuligt?", upubliceret speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bjærre, Frank og Sven Madsen (1997). *Målstyring i kommuner*, Broby: Birkedal.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Boyne, George A., Catherine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell and Richard Walker (2003). *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.
- Brans, Marleen and Stefan Rossbach (1997). "The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy", *Public Administration*, Vol. 75, No. 3, pp. 417-439.

- Brehm, John and Scott Gates (1997). *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2002). *Reformer og lederskab. Omstilling i den utøvende makt*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahler-Larsen, Peter (2004). *Evaluering og magt*, Århus: Magtudredningen.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Eldrup, Anders (1995). "Dansk forvaltningspolitik – set med Finansministeriets øjne", pp. xxx i Per Lægheid og Ove K. Pedersen (red.), *Nordiske forvaltningsreformer*, Frederiksberg: Danmarks forvaltningshøjskoles Forlag.
- Gregory, Robert (2001). "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management", pp. 231-258 in Tom Christensen and Per Lægheid (eds.), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Gregory, Robert and Jørgen Grønnegård Christensen (2004). "Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand", *Governance*, Vol. 17, No. 1, pp. 59-82.
- Hjortdal, Henrik (1994). "De ustyrlige uddannelser", *Uddannelse, Undervisningsministeriets Tidsskrift*, 10. årgang, pp. 512-518.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.
- Jensen, Per Brøgger (1993). "Introduktion. Prioritering, styring og kvalitet", pp. 4-7 i Amtsrådsforeningen, *Kvalitetsudvikling og kvalitetsstyring. Fra brugerundersøgelser til amtsstrategi*, Danmark: Amtsrådsforeningen.
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Kommunernes Landsforening (1989). *En pose penge – hvordan gør vi? Håndbog i decentralisering*, København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1998). *Metodekommode. Resultatvurdering i folkeskolen*, København: Kommuneinformation.
- Kvale, Steinar (1998). *InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lindblad, Sverker, I.A. Johannesson and Hannu Simola (2002). "Education Governance in Transition: an introduction", *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 46, pp. 237-245.
- Luhmann, Niklas (1990). *Political Theory in the Welfare State*, Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Luhmann, Niklas (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000a). *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000b). *Sociale systemer. Grundrids til en almen teori*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, Niklas (2002). *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mehlbye, Jill (red.) (2001). *Evaluering af Folkeskolen år 2000. 8-punkts-programmet*, København: Undervisningsministeriets Forlag.
- Mortensen, Lars (1994). "Magtens veje", *Uddannelse, Undervisningsministeriets Tidsskrift*, 10. årgang, pp. 520-523.
- Nannestad, Peter (2004). "Do Private Schools Improve the Quality of Municipal Schooling? The Case of Denmark", Paper, EPCS Annual Meeting, Berlin, April 15-18.
- Nielsen, Mogens (1990). "Kvalitetsapostlenes geminger", *Folkeskolen*, 3. årgang, pp. 64-66.
- Pratt, John and Richard Zeckhauser (1985). "Principals and Agents: An Overview", pp. 1-35 in John Pratt and Richard Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press.
- Regeringen (2001). *Initiativer til bedre kvalitet*, Danmark: Schultz.

- Schmidt, Erik (1996). "Folkeskolens krebsegang", pp. 11-38 i Erik Schmidt, *Folkeskolens krebsegang – befri læreren!*, Odense: Fjordager.
- Scott, W. Richard (1998). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, USA: Prentice Hall International Editions.
- Serritzlew, Søren (2003). "Kan udgiftsrammer begrænse væksten i budgetterne?", *Politica*, 3. årgang, nr. 4, pp. 255-273.
- Teubner, Gunther (1993). *Law as an Autopoietic System*, Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell.
- Teubner, Gunther und Helmut Willke (1984). "Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht", *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 6. Jahrgang, pp. 4-35.
- Thygesen, Niels Thyge (2002). *Målstyret ledelse*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Waterman, Richard W. and Kenneth J. Meier (1998). "Principal-agent models: An expansion?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, pp. 173-202.
- Whitty, Geoff, Sally Power and David Halpin (1998). *Devolution and Choice in Education. The School, the State, and the Market*, Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Willke, Helmut (1992). *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.