

Vibeke Normann Andersen

Kontinuitet og forandring. Gennemsigtighed og åbenhed i uddannelse

I 2002 blev Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelser vedtaget. Loven kan betragtes som et formaliseret overvågningssystem af uddannelsesinstitutioners præstationer i kraft af, at alle uddannelsesinstitutioner skal offentliggøre karaktergennemsnit for deres afsluttende eksaminer på Internettet. Gennem det historiske institutionelle begreb sporafhængighed vises, hvorledes konturerne til loven er udlagt tidligere, og hvorledes loven tilføjes som lag oven på eksisterende institutioner. Nye politiske konstellationer og nye policies kan bryde med hidtil indlejrede spor, uden at institutionerne nødvendigvis undergår radikale forandringer. Ved at sætte fokus på, hvordan institutionelle og politiske processer interagerer og kobles, bidrages til en videreudvikling af nyere tilgange til historisk institutionalisme, hvor kontinuitet og forandring ikke betragtes som modpoler. Det vises, hvorledes loven i forhold til bestemte dimensioner reproducerer, bryder med og kobles til to tidligere udlagte spor, et reform- og et uddannelsespolitisk spor.

På den danske dagsorden har uddannelsernes, særligt grundskolens, kvalitet været opfattet som et policyproblem forstået som et ikke tilfredsstillende fagligt output i forhold til anvendte ressourcer (Undervisningsministeriet, 2004; Rasmussen, 2004). Reaktionen på gentagne internationale sammenligninger har siden 1993 vist, at det faglige niveau i den danske grundskole ikke betragtes som tilfredsstillende (Regeringen, 2002: 3). I en række andre lande har uddannelsernes faglige niveau også været til diskussion. En løsning har her været overvågning af uddannelsesinstitutionernes præstationer gennem offentliggørelse af informationer som test- og eksamensresultater. I Danmark blev en tilsvarende løsning på problemet søgt dagsordensfastsat af oppositionen under SR-regeringen (Nyrup Rasmussen IV – 1998-2001) med beslutningsforslag B74 i 2000. Præstationsbaseret resultatovervågning blev af det daværende flertal i Folketinget ikke betragtet som en effektiv eller ”rigtig” løsning på uddannelsernes kvalitetsproblem. Oppositionens beslutningsforslag blev ikke vedtaget. Med et nyt flertal i Folketinget i 2001 og som følge deraf en ny regering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti opstod en politisk åbning (Thelen, 2003), som muliggjorde præstationsbaseret resultatovervågning af uddannelsernes faglige kvalitet. Konkret blev dette udformet som Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv. (Lov nr. 414, 2002) (herefter LGÅ). Ifølge loven skal uddannelsesinstitutioner dokumentere deres indsats ved på Internettet at offentliggøre deres værdigrundlag, pædagogisk udgangspunkt, karaktergennemsnit og evalueringer.¹

LGÅ kan ved første øjekast tolkes som et brud med den hidtil førte uddannelsespolitik i Danmark. Mere interessant er imidlertid at undersøge, hvordan loven interagerer med institutioner, interesser, ideer og reproduceres via tidligere policies og politiske ideer. Artiklens teoretiske ambition er at forklare, hvordan

policyforandringer indgår i og reproduceres under en historisk institutionel betinget ramme. Med afsæt i LGÅ vil artiklen bidrage til en videreudvikling af en mere dynamisk forståelse af policyforandringer. Dette aspekt har været forholdsvist underbelyst i historisk institutionalisme, hvor fokus snarere har været på institutionel kontinuitet end forandring (se for eksempel Pierson, 2000a: 490; Thelen, 2003). Helen Thelen (1999, 2003, 2004) er dog en undtagelse herfra, hvorfor artiklen bygger videre på og søger at videreudvikle hendes teoretiske indsigter om policyforandringer i et dynamisk, historisk perspektiv. Nye policies indlejres i flere forskellige spor, som kobles på komplekse og dynamiske måder. Policyforandringer skal ikke blot betragtes som henholdsvis et brud med eller en kontinuerlig videreførelse af et udlagt politisk spor. LGÅ kan således på den ene side ses som et brud med et tidligere udlagt uddannelsespolitisk spor, men udspringer på den anden side af et mere eller mindre skjult reformpolitisk spor. Samtidig bidrager bestemte dimensioner af loven til en reproduktion af det uddannelsespolitiske spor. Med udgangspunkt i begrebet *institutionel layering* vil artiklen forsøge at vise, hvordan en ny policy og konflikter herom tilføjes som et nyt element i ellers stabile institutioner.

Empirisk baseres artiklen på et casestudie af LGÅ bestående af et dokumentstudie og kvalitative interviews.² Dokumentstudiet analyserer selve loven, folketingsdebatter og udvalgsbehandlinger af loven, samt øvrige dokumenter som regeringsgrundlag, partiernes uddannelsespolitik og de skrevne mediers dækning af offentliggørelsen af karaktergennemsnit (for sidstnævnte se Andersen og Dahler-Larsen, under udgivelse). Der er gennemført kvalitative interviews med tre personer, som har været involveret i lovens beslutningsfase: den forhenværende undervisningsminister i den tidligere SR-regering (Nyrup Rasmussen IV), Margrethe Vestager (MV), under hvem loven som beslutningsforslag blev afvist (se figur 1), den forhenværende undervisningsminister i den forrige VK-regering (Fogh Rasmussen I), Ulla Tørnæs (UT), under hvem loven blev vedtaget, og en specialkonsulent (SK) fra Undervisningsministeriet, som deltog i det lovforberedende arbejde. Dernæst er gennemført interview med tre uddannelsesinstitutionsledere (en gymnasirektor og to folkeskoleledere), som er underlagt loven og dermed involveret i lovens implementeringsfase.³

Lov om gennemsigtighed og åbenhed – en dansk løsningsmodel

Danske grundskoleelever har siden starten af 1990'erne deltaget i en række internationale sammenligninger foretaget af IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) og OECD.⁴ De danske reaktioner på resultaterne af disse undersøgelser har fremhævet en lavere faglig præstation end forventet (Norrild, 2004; Regeringen, 1997; Skovsgaard, 2004), hvilket har affødt en offentlig debat blandt fagfolk, politikere og befolkningen generelt. Argumenterne fremført i denne debat er, at danske grundskoleelevers almene og faglige færdigheder ikke er tilfredsstillende sammenlignet med de anvendte ressourcer på området (se Rasmussen, 2004: 84; Regeringen, 1997: 9). For lav faglig præstation er således defineret som et problem. Samme problemdefinition findes også i en række andre vestlige lande (Cibulka og Derlin, 1996;

Newman et al., 1997; Schwartz, 2000, 2002). Løsningen på problemet med lav faglig præstation kobles i eksempelvis USA og Storbritannien til begrebet *accountability* på skole- og lærerniveau. Ved at indføre præstationsbaseret resultatovervågning eller resultatmålinger sikres sammenhæng mellem skolernes og lærernes indsats på den ene side og elevernes eller de studerendes faglige præstationer på den anden side. *Accountability*-systemer styrker skolernes og lærernes ansvarlighed i forhold til eksterne interessenter ved at offentliggøre faglige præstationer på skoleniveau, styrke frit skolevalg og koble bevillinger til præstationsopnåelse (Schwartz, 2000: 14). Forventningerne er, at skolerne vil være mere effektive i forhold til at opnå faglige mål, når målene er klare, når informationer om succesgraden er tilgængelig, og når incitamentsstrukturen er tydelig (Newman et al., 1997: 43). Derudover får brugerne et kvalificeret grundlag, hvorfra de kan vælge uddannelsesinstitution, og de pågældende institutioner får yderligere incitament til at sikre en høj faglig kvalitet, så brugerne ikke fravælger deres institution.

LGÅ er i Danmark en lignende løsning på kvalitetssikring af uddannelserne. Betydningen af, at andre lande også har dagsordensfast disse problemer, er udtalt blandt de politiske og administrative beslutningstagere i Danmark (se også Uddannelsesudvalget, 2002): "[J]eg tror i høj grad, det handler om paradigmer, der styrer uddannelsessystemet, og ikke kun i Danmark, men i alle lande. Man ser en meget tæt og parallel udvikling i forskellige lande" (SK). Implementeringen af LGÅ betragtes her som en del af en generel reformtendens. Af sociologiske nyinstitutionalister betegnes enshed i reformtendenser på tværs af for eksempel organisationer eller lande isomorfisme (DiMaggio og Powell, 1991). Rune Premfors (1998) har imidlertid kritiseret denne tilgang for ikke at se, at det kun er på overfladen, at reformtendenser er ens. Der er store variationer mellem landene i behov for, indhold i og implementering af reformer.

I en dansk uddannelsespolitisk kontekst kan denne pointe underbygges af, at argumentet om *accountability* ikke har været fremtrædende i den politiske debat om kvalitet i uddannelser. Begrebet *accountability* kan ikke oversættes direkte til dansk, men handler om, hvem holdes ansvarlig af hvem, for hvad og med hvilke konsekvenser (Rasmussen, 2004: 85). Begrebet indgår i den danske uddannelsesdebat på en diffus måde, hvor debatten snarere handler om, hvad kvalitet er, og hvorledes denne kan/bør dokumenteres, frem for hvem der kan holdes ansvarlig for resultaterne. Den danske løsning får sit eget udtryk på følgende måde: For det første skal den enkelte uddannelsesinstitutioners karaktergennemsnit i modsætning til tidligere offentliggøres. Andre lande offentliggør typisk testresultater (Schwartz, 2000: 204). For det andet "tvinger" loven uddannelsesinstitutionerne til at formulere og offentliggøre værdigrundlag og pædagogisk udgangspunkt samt gøre evalueringer offentligt tilgængelige. 01.07.2005 trådte en revision af loven i kraft (Lov nr. 332 af 18.05.2005), ifølge hvilken oplysninger om elevs og studerendes fuldførelsestid og -frekvens, frafald og overgangsfrekvens til beskæftigelse også skal offentliggøres på Internettet. Ingen af disse komponenter operationaliseres på tydelig vis med udgangspunkt i *accountability*-begrebet. Uddannelsesinstitutionerne er naturligvis ansvarlige

over for myndighederne, men også over for en mere diffus offentlighed *qua* offentliggørelsen. Uddannelsesinstitutionerne holdes ansvarlige for den faglige kvalitet målt ud fra elevernes præstationer ved afsluttende eksaminer samt de ovennævnte nøgletal om frafald mv., men også ud fra mere abstrakte, ikke sammenlignelige kvalitetsvurderinger med afsæt i værdigrundlag og pædagogisk udgangspunkt. Det betyder, at målene ikke er klart defineret, incitamentet er ikke koblet til opnåelsen af resultater, hvorved graden af succes også bliver uklar.

Den danske løsningsmodel er således underlagt andre kausale forhold for resultatovervågning sammenlignet med andre landes systemer, for eksempel USA's og Englands.⁵ Offentliggørelse af karaktergennemsnittet af alle afsluttende eksaminer samt de supplerende oplysninger i revision af LGÅ (Lov nr. 332 af 18.05.2005) er de eneste elementer i den danske model, der kan karakteriseres som præstationsbaseret resultatovervågning. Resultatopnåelsen er ydermere ikke koblet til sanktioner og belønninger. Den danske løsning på kvalitetsproblemet i uddannelserne fokuserer ikke kun på resultatdelen, men også iværksættelse af mere komplekse organisatoriske processer som organisatorisk læring og frit valg, dvs. løsningen er orienteret mod såvel proces som resultat.

En historisk institutionel analyseramme

Afgørende formative perioder i et lands udvikling af for eksempel uddannelses-sektoren medfører ifølge historisk institutionalisme, at forskellige landes uddannelsespolitiske reformer vil udvikles via forskellige spor. Disse spor er dybt forankret i økonomi, produktionsform, det samfundsmæssige værdisystem og ”den objektive viden”, således stort set ingen stiller spørgsmål ved det valgte spors gyldighed, selvom mere effektive og bedre løsninger er til stede (Leeuw, 2003: 10). Dermed betragtes problem- og løsningsdefinitioner som sporafhængige. Politiske interesser formes med udgangspunkt i de udlagte spor, ligesom fordelingen af politiske ressourcer og det råmateriale, hvorfra nye politikker designes, er indlejret i sporene (se også Pierson, 1997: 50). På den måde reproduceres sporene over tid. En traditionel antagelse blandt historiske institutionalister er, at en ny policy som for eksempel LGÅ enten vil bryde med eksisterende institutioner, hvorved et nyt spor potentielt kan udlægges (hvilket snarere er undtagelsen), eller vil bidrage til en kontinuerlig reproduktion af det udlagte spor i samspil med eksisterende institutioner (se Rothstein og Steinmo, 2002: 16). Ifølge sidstnævnte vil aktører tilpasse en løsning som for eksempel LGÅ til eksisterende institutioner på måder, som skubber loven frem i samme spor (se Thelen, 1999: 392).

Nyere bidrag til historisk institutionalisme opbløder imidlertid begrebet sporafhængighed ved at påpege, at begrebet ikke skal forveksles med spordeterminisme forstået som, at når et spor en gang er valgt, er det låst fast, og forandringer stort set umulige (se også Rothstein og Steinmo, 2002: 9). Frem for at betragte de tidligere udlagte spor som resulterende i ”an irrevocably locked-in equilibrium ...”, hævdes det, at ”... further choice points exist” (Thelen, 1999: 386). Forandringsprocesser er komplekse og kan ikke blot betragtes som enten en videreførelse eller et brud med et udlagt spor. Kritikken af sporafhængighed i dets oprindelige betydning er, at begrebet primært fokuserer på en enkelt, isoleret

proces uden at tilpasse denne proces til andre igangværende processer (Thelen, 2000: 107). Med udgangspunkt i denne kritik er pointen, at LGÅ ikke blot udspringer fra et bestemt spor, men sideløbende med og indvævet i dette spor er andre spor, som har påvirket lovens tilblivelse og udformning. En policy kan således interagere med og være indlejret i flere forskellige spor. Teoretisk betyder dette, at såvel institutionel formation, dvs. udlægningen af et nyt spor, som institutionel reproduktion, dvs. opretholdelse og genskabelse af et udlagt spor, skal opfattes som dynamiske processer (Thelen, 1999). Tidligere bidrag til historisk institutionalisme har typisk fokuseret på institutionel formation, hvorimod nyere tilgange retter fokus mod institutionel reproduktion.

Politisk handling og udvikling af nye policies skabes inden for institutionelle rammer, uanset om disse betragtes som formelle regler, policystrukturer eller normer. En alment accepteret definition af institutioner inden for historisk institutionalisme er "... the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy" (Hall og Taylor, 1996: 938). Institutioners rolle er i den sammenhæng at styre individuelle valg i bestemte retninger. Institutioner giver sociale aktører indsigt i, hvordan de skal navigere i en kompleks social verden (Pierson, 1997: 41). Det er gennem institutioner, at spilleregler for politiske forhandlinger og kampe fastlægges (Pierson, 1997: 31). Derfor er der ofte intens politisk konflikt over udviklingen af nye institutionelle arrangementer, fordi politiske spor kan opstå eller skubbes i en bestemt retning som resultat af institutionelle valg (Thelen og Steinmo, 1998: 15, 23). Men det handler ikke kun om, "... how institutions mediate and filter politics but turn the question around to demonstrate how the impact of institutions is itself mediated by the broader political context" (Thelen og Steinmo, 1998: 16). Såvel institutioner som politik har betydning, hvorfor fokus er på interaktionen mellem institutioner og politiske processer.

Institutionel layering er en model for institutionel forandring gennem kontinuerlig politisk forhandling. Begrebet betoner den delvise genforhandling af elementer af et givent sæt af institutioner, mens andre bevares i fred (Thelen, 2003: 225). Den konkrete udformning af LGÅ kan ses som et eksempel på, "[a] tense layering of new arrangements on top of preexisting structures ... new coalitions may design novel institutional arrangements but lack the support, or perhaps the inclination, to replace preexisting institutions established to pursue other ends" (Schickler i Thelen, 2003: 226). Herved kobles institutionel reproduktion og innovation (Thelen, 2000: 106). Denne dimension har ikke haft særlig stor bevågenhed blandt historiske institutionalister, (Thelen, 2000, 2003). Formelle institutioner vil ikke blot afspejle det oprindelige institutionelle design, ligesom de heller ikke udelukkende vil afspejle den nuværende politiske magtfordeling. Men når magtbalancen skifter, skabes politiske åbninger, hvorved nogle problemstillinger får mulighed for at blive mere centrale (Thelen, 2003: 217). Institutioner hviler på et idemæssigt og materielt grundlag, som kan påvirkes af og ændres som følge af politiske åbninger. Aktører handler på baggrund af sådanne åbninger, hvorved for eksempel nye policies tilføjes til eksisterende institutioner, men det sker med udgangspunkt i eksisterende institutioner og udlagte spor. Aktører til-

passer sig eksisterende systemer og deres logik, men aktørernes handlinger skubber ikke nødvendigvis udviklingen i samme retning som foreslået af begrebet sporafhængighed (Thelen, 2000: 106).

Nedenfor illustreres gennem casen om LGÅ, hvorledes forandring og reproduktion er dele af samme proces. Politiske åbninger skaber mulighed for forandringer, hvorved nye elementer tilføjes som lag i eksisterende institutioner.

Et brud med den uddannelsespolitiske styring?

Traditionelt har hvert uddannelsesområde og deres tilknyttede institutioner, for eksempel folkeskolen, ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser, bevaret deres egen form for styring og ledelse (Christensen, 2000: 203). Den nationale regulering af hvert område følger et bestemt styringsmønster, som varierer med hensyn til eksempelvis graden af decentralisering, graden af lokal, regional og national styring og kontrol samt tradition for brugerinddragelse. Denne type styring er indlejret i et uddannelsespolitisk spor. Hvert uddannelsesområde afspejler en bestemt historisk arv, som konstituerer en institutionel sfære, hvortil er knyttet et bestemt sæt af ”uddannelsessektorielle” interesser (Christensen, 2000: 199, 203).⁶ Det afspejles også i en kompleksitet af institutioner inden for det uddannelsespolitiske spor (se også Christensen, 2000: 202, 205). Undervisningsministeriets opbygning og arbejdsgange har ligeledes betonet en segmentering af uddannelsespolitikken, hvor sektorpolitik frem for en helhedsorienteret uddannelsespolitik har været fremherskende (Knudsen, 2001: 46).⁷ LGÅ kan i den sammenhæng ses som et forsøg på at bringe sammenhæng i den uddannelsespolitiske styring, eftersom alle uddannelsesinstitutioner er underlagt samme lov. På den måde bryder loven delvist med det uddannelsespolitiske spor.

På den anden side kan loven siges at udspringe af et reformpolitisk spor, hvis formative periode blev dannet med moderniseringsprogrammet i 1983. Det satte den generelle modernisering af den offentlige sektor på dagsordenen (Finansministeriet, 1983; Ejersbo og Greve, 2005). Det reformpolitiske spor er del af en international reformtendens. At reformtendenserne går på tværs af policyområder understreges på det uddannelsespolitiske område ved, at regeringen og ikke kun undervisningsministeren ”blander sig” i det uddannelsespolitiske område (for eksempel Regeringen, 2002). Der sker en forskydning mod det reformpolitiske spor væk fra den sektorspecifikke regulering. Det reformpolitiske spor genfindes i LGÅ i forhold til offentliggørelse af præstationer, evaluering og koblingen til frit valg – tiltag som også nævnes i flere moderniseringsprogrammer (Ejersbo og Greve, 2005).⁸ Tidligere reformer har også forsøgt at skabe sammenhæng i den uddannelsespolitiske styring, for eksempel daværende undervisningsminister Bertel Haarders ”Perestrojka”-program fra 1980’erne (Haarder, 1988). Effekten af disse reformer har været varierende grundet uddannelsesinstitutionernes forskellige institutionelle arv (Christensen, 2000: 202-3).

Konflikter om, hvorledes uddannelser skal kvalitetssikres, afspejles i de to spor. Det kommer for det første til udtryk ved, at der var betydelig politisk konflikt om selve loven. For det andet er vigtige initiativer i tilblivelsen af loven taget uden for det fagspecifikke område, hvori problemet skal løses. Løsningen er

derved snarere politisk motiveret. Figur 1 viser, hvorledes tidligere policies og begivenheder leder frem til LGÅ.

Figur 1. Kronologisk oversigt over politiske åbninger i forhold til Lov om gennemsigtighed og åbenhed

1991-	Internationale sammenligninger primært af grundskolen gennemført af IEA og OECD.
Nov. 1994	<i>Aalborg Stiftstidende</i> offentliggør karaktergennemsnit for gymnasierne i Nordjyllands Amt (se også <i>Weekendavisen</i> , 02.02.1996).
Feb. 1996	SR-regeringen undtager gymnasiernes karaktergennemsnit fra lov om offentlighed i forvaltningen.
Nov. 1998	DA (1998) fremsætter ideen om rangordning af skoler i rapport om fremtidens folkeskole.
Juni 1999	Danmarks Evalueringsinstitut dannes. Det specificeres, at karaktergennemsnit ikke må inddrages i instituttets evalueringsarbejde, § 8, stk. 3 (Lov nr. 290 af 12.05.1999).
Okt. 1999	Internt partinotat i Venstre, hvori ideen om offentliggørelse af karaktergennemsnit på Internettet præsenteres (<i>Weekendavisen</i> , 01.10.1999).
Dec. 2000	SR-regeringens Betænkning om Sammenlignelig brugerinformation offentliggjort på Internettet, hvori offentliggørelse af karaktergennemsnit diskuteres, men anbefales ikke (Indenrigsministeriet, 2000).
Dec. 2000	B74. Forslag til folketingsbeslutning om øget gennemsigtighed og åbenhed i uddannelsessektoren. Fremsat af Gitte Lillelund Bech (V); Brian Mikkelsen (KF); Christian H. Hansen (DF); Tom Behnke (FRI). Forslaget blev ikke vedtaget.
2000/2001	<i>Jyllandsposten</i> (JP) søger, på baggrund af en undersøgelse af karaktergennemsnit gennemført af to specialestuderende ved Aarhus Universitet, Undervisningsministeriet om aktindsigt i karaktergennemsnit. Aktindsigt afslås med begrundelsen personfølsomme oplysninger. <i>JP</i> anker afgørelsen til Ombudsmanden, som fastslår, at Undervisningsministeriet ikke kan hindre offentliggørelse af karaktergennemsnit for grundskolen, da disse ikke kan føres tilbage til enkeltpersoner.
Nov. 2001	Regeringsskifte. VK-regeringen tiltræder.
Dec. 2001	Karaktergennemsnit for grundskolen offentliggøres på Undervisningsministeriets hjemmeside som følge af ombudsmandens afgørelse (Ombudsmanden, 2001).
Marts 2002	Undervisningsminister Ulla Tørnæs (V) fremsætter lovforslag om gennemsigtighed og åbenhed.
Juni 2002	Lov nr. 414 om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv. vedtages af V, K og DF.
Juli 2003	Loven træder i kraft.
Juli 2005	Lov nr. 332 om Ændring af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne træder i kraft.

At LGÅ er resultat af en politisk kamp, er af central betydning. Loven er et eksempel på, at som følge af forandringer i den politiske magtbalance opstår nye mål, og nye policies produceres, som potentielt kan påvirke eksisterende institutioner. Løsningsmodellen blev allerede i 2000 af den daværende opposition til SR-regeringen fremsat som beslutningsforslag i Folketinget, men blev ikke vedtaget. Da Venstre og Det Konservative Folkeparti overtog regeringsmagten i 2001 blev et stort set identisk forslag fremsat og vedtaget af VK-regeringen og Dansk Folkeparti. Der var således langt fra politisk konsensus om, at offentliggørelse af værdigrundlag, pædagogisk udgangspunkt, karaktergennemsnit og evalueringer var den rigtige løsning. Offentliggørelse af karakterer har været den mest kontroversielle del af loven og var den primære årsag til politisk uenighed blandt partierne i Folketinget. Den politiske uenighed vedrører den resultatorienterede og præstationsbaserede del af loven. Det afspejles i Folketingets første behandling af lovforslaget, hvor de politiske uenigheder i høj grad handler om, hvordan kvalitet skal defineres og forstås, og hvilken rolle karakterer spiller i den sammenhæng (Første behandling af lovforslag nr. L175).

En policy som LGÅ begrænser adfærd. Derfor ses kampe om de regler, som regulerer adfærden (Pierson, 2000b: 259). Loven udlægger regler og incitamenter for, hvorledes de professionelle og brugerne af uddannelsessystemet skal navigere. Derfor er udformningen af loven en vigtig kilde til indflydelse på organiseringen og styringen af det uddannelsespolitiske system og afspejler, hvorfor der er konflikt om, hvem der har ret til at definere og løse de uddannelsespolitiske kvalitetsproblemer på hvilken måde. Den politiske uenighed om offentliggørelse af karaktergennemsnit dækker over to forskellige opfattelser af den politiske styring af uddannelsesområdet. Uenighederne beskrives af den forhenværende undervisningsminister i SR-regeringen på denne måde:

”... problemet [er] ikke, at man har adgang til oplysninger. Problemet er, at det skal offentliggøres på en måde, som kan trække meget lange spor i adfærden og i den selvforståelse, som den enkelte institution har ... [V]i synes, den trækker i den helt forkerte vej i forhold til at fremme professionernes ejerskab til det, de faktisk gør. Og det er så to meget forskellige vurderinger af, hvad der får folk til at gøre tingene bedre” (MV).

Den holdning, som udtrykkes her, afspejles i det uddannelsespolitiske spor, hvor de respektive sektors interesser, værdier mv. potentielt bevares. Uenigheden vedrører, hvorvidt kvaliteten højnes ved at fremme professionernes ejerskab til kvalitetssikring ad frivillighedens vej gennem henstillinger (for eksempel Undervisningsministeriet, 2000) eller gennem offentliggørelse af præstationsbaserede informationer (se Første behandling af lovforslag nr. L175) . Den forrige VK-undervisningsminister er eksponent for sidstnævnte synspunkt og fremhæver, at:

”... større åbenhed omkring en institutions dagligdag og virke jo skulle være med til at højne kvaliteten. For hvordan kan man stille krav om noget andet, hvis ikke du har kendskab til, dels hvordan det foregår sådan overordnet set på den institution, de selv er en del af, men også hvordan det foregår på andre institutioner? ... Det er

den eneste måde, hvorpå man kan få et reelt billede af, hvilken standard man selv har. Det er jo ved at være åben over for, hvordan andre gør det” (UT).

Heri afsløres et værdisæt indlejret i det reformpolitiske spor, hvori åbenhed og sammenlignelighed fremhæves som midler til at højne kvaliteten. Sammenligningerne skal motivere de enkelte institutioner til en bedre præstation. Karakterdebatten bliver en proxy, dvs. en erstatningsvariabel, for en anden debat. De to styringsopfattelser kan udtrykkes som en kamp om at definere reglerne for en decentral og værdibaseret styring (se for eksempel Undervisningsministeriet, 2000) over for en mere præstationsbaseret og resultatorienteret uddannelsespolitisk styring (Regeringen, 2002). De to opfattelser er udtryk for, at de politiske aktører søger at få indflydelse på de regler, som begrænser adfærden i eksisterende institutioner. De udspringer dog ikke af det rene ingenting, men er indlejret i, ligesom de politiske aktørers handlemuligheder er begrænset af, de to udlagte spor og disses iboende regler, normer, rutiner, procedurer og praksis.

Med afsæt i den politiske konflikt bryder loven ved første øjekast med den tidligere førte uddannelsespolitik: ”... det har været en meget ideologisk mærkesag for os [regeringen] ... Og det blev også vedtaget smalt i Folketinget. Det var Dansk Folkeparti, som bragte det igennem, hvor ingen andre overhovedet ville røre forslaget med en ildtang” (UT). VK-regeringen udnyttede den politiske åbning til at forme den uddannelsespolitiske styring af eksisterende institutioner. At løsningen er et brud med det udlagte uddannelsespolitiske spor, udtrykkes også i løsningens formaliseringsgrad, idet den ophøjes til lov og introducerer nye metoder til kvalitetsovervågning. Ydermere fandtes et lovmæssigt forbud mod at offentliggøre karaktergennemsnit for de gymnasiale uddannelser. Løsningen blev ikke blot ophøjet til lov, men krævede oveni en lovændring af de gymnasiale uddannelser for at kunne træde i kraft. Dette understreger også bruddet med den sektororienterede styring. Heraf fremgår også, at tidligere såvel som nuværende beslutningstagere søger at udvikle policies, som det er svært at ændre (se Hall og Taylor, 1996: 941), samt at en række institutionelle betingelser har vanskeliggjort løsningen. Men samtidig er loven i forhold til ovennævnte aspekter netop ikke blot en reproduktion af et tidligere udlagt uddannelsespolitisk spor.

Institutionel layering – reproduktion af et reformspor?

Løsningen på problemet med uddannelsers faglige kvalitet har været formuleret som ide ti år, før den ophøjes til lov. Loven interagerer således med andre igangværende processer, inden den formaliseres som løsning. Et nyt politisk flertal er i sig selv ikke nok til at forklare en policyforandring. Det nye flertal skaber som beskrevet ovenfor en politisk åbning. Men der er andre eksempler på politiske åbninger, for eksempel Ombudsmandens afgørelse, eksterne pres fra diverse internationale sammenligninger (se figur 1 og Skovsgaard, 2004) og reforminitiativer af den offentlige sektor generelt (Finansministeriet, 1983). De politiske åbninger interagerer på dynamisk vis med de udlagte uddannelses- og reformpolitiske spor, og lovens udformning er betinget af denne interaktion. Tre forhold vil blive fremhævet for at underbygge denne interaktion.

For det første kan dele af løsningen på uddannelsers kvalitet siges at bygge over på en reform- og uddannelsespolitisk styring, hvis konturer allerede blev skabt i midten af 1980'erne. Da Undervisningsminister Bertel Haarder indtog posten i perioden 1982-1993, blev reformer af uddannelsesområdet koblet til den daværende regerings moderniseringsprogram for den offentlige sektor (jf. Finansministeriet, 1983; Haarder, 1988).⁹ Derved blev det uddannelsespolitiske spor ikke blot reproduceret i Haarders ministerperiode (se for eksempel Kampman, 1993: 114), men problemdefinitionen af faglig kvalitet blev i stedet koblet til moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor (Haarder, 1988). Overskrifter på reforminitiativer var omfattende decentralisering, frit valg og tildeling af ressourcer pr. elev/studerende (Haarder, 1988: 458). Som led i at opretholde en høj faglig kvalitet blev OECD's internationale sammenligninger – specielt for grundskolen – indledt i slutningen af denne periode. Da Venstre i 2001 atter fik undervisningsministerposten, var LGÅ i nogen forstand en forsettelse af den tidligere førte politik, hvor et uddannelses- og reformpolitisk spor allerede var koblet under Haarder. Men løsningen var dengang ikke mulig. Gennem en gradvis proces skubbes de uddannelses- og reformpolitiske spor i en retning, der gør, at en løsning, som ikke tidligere var mulig, bliver mulig i kraft af en række politiske åbninger, som aktører handler på baggrund af. LGÅ reproducerer i relation til denne dimension det reformpolitiske spor.

For det andet bygger LGÅ videre på en række reformpolicies, som enten ligger tidligere end eller implementeres samtidig med loven. Initiativer til disse er taget under såvel den tidligere SR-regeringen som den nuværende VK-regering eller har en endnu længere forhistorie. Den politiske uenighed om grundsyn på den uddannelsespolitiske styring er derfor næppe formet af henholdsvis et uddannelses- og et reformpolitisk spor, men af en konflikt om, hvordan de to spor skal kobles. Tre ikke udtømmende eksempler – frit valg, sammenlignelig brugerinformation og Danmarks Evalueringsinstitut – gives på, hvorledes policy-initiativerne kobles til hinanden.

Frit valg har været indlejret i det reformpolitiske spor siden dets introduktion som del af moderniseringsprogrammet i starten af 1980'erne (Finansministeriet, 1983). Med den nuværende regerings hensigtserklæring om, at gennemsigtighed og åbenhed skal sikre brugerne et mere kvalificeret grundlag, hvorfra de kan vælge uddannelsesinstitution, bidrager LGÅ til reproduktion af dette spor i samspil med andre initiativer, der udvider mulighederne for brugernes frie valg mellem forskellige uddannelsesinstitutioner (se Regeringen, 2002: 4). Dernæst og i forlængelse heraf kobles loven til en betænkning om Sammenlignelig Brugerinformation for hele den offentlige sektor udarbejdet under den tidligere SR-regering (Indenrigsministeriet, 2000). Den nuværende VK-regering har gennem en vejledning om Sammenlignelig Brugerinformation tilpasset de to initiativer til hinanden. Formålet er at give borgerne mulighed for at sammenligne serviceydelse på en række uddannelsesområder (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2003: 5). Men hvor betænkningen om Sammenlignelig Brugerinformation ikke anbefalede offentliggørelse af karaktergennemsnit (se figur 1), tilpasses Sammenlignelig Brugerinformation nu loven. Herigennem reproduceres det reform-

politiske spor og kobles til det uddannelsespolitiske spor gennem to i princippet forskellige policy-initiativer med hver sin forhistorie. For det tredje har Danmarks Evalueringsinstitut, som blev etableret under den tidligere SR-regering, i lighed med LGÅ til formål at vurdere uddannelsers kvalitet. Paragraf 8, stk. 3 i Lov om Danmarks Evalueringsinstitut, hvori det var specificeret, at instituttets evalueringsrapporter ikke måtte indeholde oplysninger om karakterer, er med LGÅ ophævet (Lov nr. 414 af 06.06.2002). Men der er ikke etableret yderligere kobling mellem de to institutioner. I stedet synes nu etableret to løst koblede systemer til at vurdere kvaliteten af danske uddannelser. På det idemæssige plan reproducerer de to initiativer koblingen mellem et uddannelses- og reformpolitisk spor, men institutionelt kobles de ikke direkte. De tre eksempler viser, hvorledes forskellige policy-initiativer interagerer og tilføjes som lag i eksisterende institutioner, jf. *institutionel layering*.

Den tredje måde, hvorpå loven interagerer med eksisterende institutioner, er ved, at loven tager udgangspunkt i bestemte principper frem for andre. Med udgangspunkt i VK-regeringens formelt udtalte formål med LGÅ skal uddannelsesinstitutioner lære af og inspirere hinanden gennem spredning af ”gode eksempler” og bevidstheden om god kvalitet skal styrkes gennem konkurrence mellem institutionerne. Dernæst skal borgerne være i stand til at vurdere uddannelsernes kvalitet og på den baggrund træffe et kvalificeret valg mellem institutioner og uddannelser (Undervisningsministeren, 2002). Herigennem reproduceres og understøttes det reformpolitiske spor. Primært pædagogisk udgangspunkt, men også værdigrundlag, og den grad af autonomi, uddannelsesinstitutionerne tildeles i forhold til udarbejdelsen heraf, kan ses som en reproduktion af det uddannelsespolitiske spor, hvor hvert uddannelsesområde får mulighed for at bevare et sektorspecifikt præg.

Lov om gennemsigtighed og åbenhed som en effektiv, dysfunktional eller refleksiv løsning

Lovens interaktion med andre institutioner og policies betyder, at loven tilpasses til og påvirker eksisterende institutioners mål og værdier, men den reformulerer også mål og ideer. De enkelte komponenter af loven indgår som lag i eksisterende institutioner og bliver indlejret som objekter for kontinuerlig konflikt om, hvilke funktioner uddannelsesinstitutionerne skal udøve (se Thelen, 2004: 32). Dette træder frem ved, at problemdefinitioner og løsninger på uddannelses kvalitet med udgangspunkt i LGÅ italesættes på tre forskellige måder.

Loven italesættes af tilhængere af løsningen som en effektiv måde at løse problemet med uddannelsernes kvalitet. Som følge heraf forventes et kvalitetsløft dels gennem en øget bevidsthed om uddannelsesinstitutionernes ydelser, dels i konkurrence med andre institutioner om elever og studerende. Gennem udbredelse af *best practice* skal institutionerne lære af hinanden og forbedre deres kvalitet. Brugere sikres en høj kvalitet gennem information, der kan kvalificere det frie uddannelses- og institutionsvalg og fungere som dialogværktøj mellem brugerne og uddannelsesinstitutionen (Første behandling af lovforslag nr. L175). Den effektive italesættelse styrkes af, at den er knyttet til såvel globale som nationale reformpolitiske spor inden for såvel som uden for uddannelsessektoren.

For det andet søges lovens problem- og løsningsdefinition italesat som dysfunktionel. Argumenter, som at loven fører til diverse bieffekter som *teaching for the test*, skaber en social slagside, fører til inflation i karaktergennemsnit og ensretning af uddannelsesinstitutioner, fremhæves primært hos den politiske opposition (Første behandling af lovforslag nr. L175). Der henvises til de uuntenderede bieffekter, som loven kan skabe. *Teaching for the test* er en problemstilling, som opstår, når en høj testscore kommunikeres som værende lig med høj kvalitet. Som følge heraf indretter underviseren sin undervisning, så eleverne eller den studerende kan opnå en høj score (se for eksempel Schwartz, 2000, 2002). En skoleleder beskriver fænomenets positive såvel som negative sider ved at fremhæve de internationale læseundersøgelser.

”... [L]æseundersøgelserne har i hvert fald gjort, at børn læser bedre i dag. Men det er formentlig fordi, at nu ved man, at det er det, man skal sætte fokus på, så sætter man fokus på det. Og der, hvor spottet er, der bliver det vældig lyst, og så bliver det mørkt udenom. Så kan man sige, at så er der nogle andre områder, man ikke tager sig af” (Skoleleder B).

Bieffekterne er endnu ikke kendte, på grund af lovens indtil nu forholdsvis korte levetid, men de italesættes som del af en kamp om at definere problemer og løsninger. Citaterne henviser også til, at der i bevidstheden hos de fagprofessionelle er skabt en bestemt incitamentstruktur.

Den tredje italesættelse af LGÅ er knyttet til en reflektiv argumentationsform, hvor skolernes bevidsthed om, hvad kvalitet er, fremmes gennem loven. Denne italesættelse er af de politiske og administrative beslutningstagere fremført på et generelt og abstrakt plan i forhold til en øget bevidsthed om kvalitet, mens de fagprofessionelle betragter den reflektive italesættelse som et mere konkret aspekt, der kan få en bredere organisatorisk og kulturel effekt på uddannelsesinstitutionernes måde at forholde sig til kvalitet og produktionen af deres ydelse. Lovens reflektive italesættelse kobles til uddannelsesinstitutionernes egen kontekst. Dette henviser til, hvordan loven interagerer med eksisterende institutioner. Den reflektive italesættelse kan betragtes som en mekanisme, der institutionaliserer de begrænsninger, hvorunder individets adfærd reguleres. Loven:

”... tvinger os til at se hinanden i øjnene som skole, som lærere, som institution og sige, ”hvad er det vi vil?” Alene af den simple grund, at vi skal skrive det, og vi vil blive målt i forhold til, om det, vi ville, var noget af det, vi så nåede. Så man sikrer vel, set ud fra et offentligt synspunkt eller samfundssynspunkt, at vi forholder os kvalitetsorienteret til vores ydelse: ”Hvad vil vi, og er det godt nok, det vi gør?” Og jeg tror også, at det har den effekt” (Gymnasierektor).

Den reflektive italesættelse viser, hvorledes loven kan virke som en navigatør, der påvirker aktørers adfærd gennem en specificering af regler og incitament. På denne måde er den reflektive italesættelse udtryk for en kobling og tilpasning mellem det reform- og uddannelsespolitiske spor, hvorimod den effektive og dysfunktionelle italesættelse afspejler konfliktende opfattelser.

De tre italesættelser peger på, hvorledes radikale ændringer kan finde sted, uden der fundamentalt ændres ved eksisterende institutioner. Potentielt kan loven med udgangspunkt i primært den effektive italesættelse ses som en ny kobling af det reform- og uddannelsespolitiske spor, hvorved nogle aspekter reproduceres, mens andre forandres. Også det refleksive aspekt reformulerer kvalitetsopfattelser og -løsninger og kobler de to spor på ny vis, som dog ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den effektive italesættelse, men tager udgangspunkt i den enkelte uddannelsesinstitutions kontekst. Den dysfunktionelle italesættelse afspejler en tilpasning af loven til den tidligere kobling mellem det reform- og uddannelsespolitiske spor, jf. den decentrale og værdibaserede styringsopfattelse. De tre italesættelser henviser til en kompleks relation og forandringsproces, hvor formelle ”vindere” og tidligere spor ikke blot reproduceres i et nyt spor. Loven som løsning bliver genopfundet over tid, i takt med at omgivelserne ændres, jf. også den seneste revision af loven. Aktører revurderer deres interesser i lyset af disse forandringer (se Thelen, 1999: 398). Måden, en policy reproduceres eller genopfindes på, gør den sårbar over for forskellige pres (Thelen, 1999: 397). LGÅ er sårbar, fordi den er vedtaget med et snævert flertal, er et initiativ, som er taget uden for uddannelsesverdenen og har i sig inkorporeret mangetydige formål, hvilket kan betyde pres fra den politiske opposition i form af alternative løsninger og fra de fagprofessionelle grundet implementeringsproblemer. Men ved at ophøje løsningen til lov har den nuværende regering gjort det sværere at ændre løsningen efterfølgende (se Hall og Taylor, 1996).

I figur 2 er LGÅ som policyforandring opsummeret i forhold til de dimensioner af loven, som for det første indlejrer og reproducerer konfliktende opfattelser af policyproblemet, for det andet reproducerer tidligere reform- og/eller uddannelsespolities og for det tredje bryder med tidligere reform- og/eller uddannelsespolities.

Figur 2. Lov om gennemsigtighed og åbenhed som kobling af et uddannelses- og reformpolitisk spor

Reproduktion af uddannelsespolitisk spor	Værdigrundlag Pædagogisk udgangspunkt
Reproduktion af reformpolitisk spor	Faglig kvalitet Resultat- og præstationsvurdering
Institutionel layering i forhold til tidligere og nuværende policies	Sammenlignelig brugerinformation Frit valg-ordninger (Evaluering sinstituttet)
Diskontinuitet i forhold til tidligere policies	Resultatovervågning af karakterer Kobling mellem præstation og offentliggørelse Formaliseringsgrad

LGÅ implementeres som et resultatbaseret overvågningssystem oven på og ved siden af eksisterende institutioner, strukturer og policies. Konsekvensen heraf er blandt andet, at uintenderede effekter produceres, når forskellige processer og institutioner interagerer (se Thelen, 1999: 383-384). ”The various institutional

arrangements that make up a polity emerge at different times and out of different historical configurations. For this reason, the various “pieces” do not necessarily fit together into a coherent, self-reinforcing, let alone functional, whole” (p. 382). Uddannelse som institution ændres ikke i sin helhed, fordi loven implementeres. Men uddannelse påvirkes, og opfattelsen af kvalitet i uddannelse kan over tid ændres. Loven afspejler både en markant forandring af nogle dimensioner i forhold til det uddannelsespolitiske spor, men også kontinuitet i forhold til andre dimensioner. Loven er en reproduktion af det reformpolitiske spor, men er også tilpasset det uddannelsespolitiske spor. Derved er der ikke en skarp linje mellem institutionel forandring og reproduktion, men en mere kompleks relation mellem et uddannelsespolitisk og reformpolitisk spor og deres kobling.

Konklusion

Som policyforandring er LGÅ såvel en reproduktion af som et brud med tidligere uddannelsespolitiske løsninger. Ved at betragte nye policies som dynamiske i relation til forandring og stabilitet er det muligt på mere præcis måde at fokusere på lovens reproduktion og forandring i forhold til udlagte reform- og uddannelsespolitiske spor. LGÅ er en del af en international reformtendens både i forhold til uddannelsesverdenen, men også i forhold til den generelle modernisering af den offentlige sektor. Alligevel repræsenterer loven en særlig dansk løsning. Men loven repræsenterer også en politisk kamp om definitionen på uddannelsespolitiske problemer og løsninger. Den kamp rummer såvel kontinuitet som diskontinuitet i forhold til de udlagte uddannelses- og reformpolitiske spor, og hvorledes disse skal kobles. Disse konflikter indlejres i den nuværende løsning. Derved peges på et dynamisk forhold mellem ideer, løsninger og konflikter i institutioner. Forandringer muliggøres af politiske åbninger, der dækker over ændringer i magtbalance og eksterne pres, men de kan ikke alene forklare forandringer. Forandringer tilføjes som nye lag i eksisterende institutioner, hvorved loven som institution både påvirker og tilpasses til de eksisterende institutioner og de værdier, normer, regler mv., som hersker i disse i relation til kvalitet i uddannelse.

Casen om LGÅ har med udgangspunkt i den seneste udvikling inden for historisk institutionalisme bidraget til en forståelse af policyforandringer gennem fokus på relationen mellem politik og institutioner. For det første er fremhævet, hvordan tidligere forkastede policyløsninger kan skubbes frem i kraft af udviklingen i og koblingen mellem forskellige spor. For det andet er det ikke frugtbart at betragte sporafhængighed som en enkelt, isoleret proces. I stedet er det vist, hvordan flere spor interagerer og kobles på komplekse vis. For det tredje pointeres gennem begrebet *institutionel layering*, dels hvordan konflikter indlejres i eksisterende institutioner, dels hvordan nye policies tilføjes som lag i eksisterende institutioner og gennem denne proces kobler flere spor. Endelig demonstreres, at et forholdsvis kort historisk perspektiv på ca. 20 år viser, hvordan også mindre policyændringer, ændringer i magtbalance og eksterne pres har betydning for måden, problemer defineres og løses. Nye politiske konstellationer og nye policies kan bryde med den sporafhængighed, som er indbygget i institutioner, uden institutionerne undergår radikale forandringer.

Noter

1. Selvom LGÅ gælder alle uddannelsesinstitutioner (fra grundskole til universitet), tages her primært udgangspunkt i problemstillinger vedrørende grundskolen og de gymnasiale uddannelser, da såvel den offentlige debat som de politiske beslutningstageres fokus hovedsagelig har været på disse institutioner (se for eksempel første behandling af lovforslag nr. 175).
2. Casestudiet er gennemført som del af forskningsprojektet MODINET (Medier og Demokrati i Netværkssamfundet) finansieret af Forskningsrådene. Interviewundersøgelsen er gennemført i marts-maj 2004.
3. De tre uddannelsesinstitutionsledere er dels udvalgt efter, at de repræsenterer folkeskole og gymnasium, dels som del af en større undersøgelse af den pågældende kommune/amt (se note 2).
4. Se Skovsgaard (2004) for en gennemgang af de danske uddannelser i internationale sammenligninger.
5. Det kan dog problematiseres, om det er muligt at opstille en kausalmodel for at løse et komplekst sammensat problem som uddannelsesinstitutionernes kvalitet (Cibulka og Derlin, 1996). Dels er problemet vanskeligt at definere entydigt, dels er det kun muligt at fremsætte fragmenter af viden om årsager hertil. Politiske, økonomiske, strukturelle, kulturelle, undervisningsmetodiske, sociale og etniske forhold er alle medvirkende årsager på en endnu længere liste over forhold, som medvirker til problemet med uddannelsers faglige kvalitetsniveau.
6. Spørgsmålet er, om der snarere findes flere uddannelsespolitiske spor, hvori de enkelte uddannelsesområder er indlejret (se Christensen, 2000) frem for et enkelt spor. Af analytiske hensyn karakteriseres det uddannelsespolitiske spor her som et enkelt spor, hvori forskellene i reguleringen af uddannelsesområderne er indlejret.
7. En strukturændring i Undervisningsministeriet i 1998 søgte at gøre det sværere for sektorinteresser at trænge igennem ved overordnet at adskille økonomi og faglighed frem for de hidtil fagopdelte afdelinger. Men ifølge Tim Knudsen (2001: 47) blev sektorpolitikken ikke helt afskaffet. Den er blot lagt ind i Uddannelsesstyrelsen.
8. At det uddannelsespolitiske spor kobles til andre spor er ikke nødvendigvis et nyt fænomen. I 1960'erne og 1970'erne blev uddannelse indlejret i et velfærdspolitisk spor med fokus på fordelingspolitik og lige adgang til uddannelse (se for eksempel Mathiesen, 2000: 33). Ligeledes kan udviklingen inden for folkeskolen i et langt perspektiv ses som koblet til udviklingen af et lokalt styre (se Olsen, 1982: 7).
9. Bertel Haarder har siden februar 2005 atter beklædt undervisningsministerposten (Regeringen Fogh Rasmussen II).

Litteratur

- Andersen, Vibeke Normann and Peter Dahler-Larsen (forthcoming). "The Framing of Public Evaluation Data. Transparency and Openness in Danish Schools", in Jonathan D. Breul, Richard Boyle and Peter Dahler-Larsen (eds.), *Bringing Evaluation into Public Life*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2000). "Governance and devolution in the Danish school system", pp. 198-216 in Margaret A. Arnott and Charles D. Raab (eds.), *The Governance of Schooling. Comparative studies of devolved management*, London: Routledge.
- Cibulka, James G. and Roberta L. Derlin (1996). "State educational performance reporting policies in the U.S.: Accountability's many faces", *International Journal of Education Research*, Vol. 23, pp. 479-492.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields", pp.41-62 in Walter

- W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Modernisering af den offentlige sektor*, København: Børsens Forlag.
- Finansministeriet (1983). *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København: Finansministeriet, Administrationsdepartementet.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. XLIV, pp. 936-957.
- Haarder, Bertel (1988). "Perestojka i uddannelsessystemet", *Uddannelse, Undervisningsministeriets Tidsskrift*, nr. 8, pp. 453-474.
- Indenrigsministeriet (2000). *Sammenlignelig Brugerinformation*, Betænkning nr. 1399 afgivet af arbejdsgruppen om sammenlignelig brugerinformation, København: Statens Information.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2003). *Sammenlignelig Brugerinformation om Folkeskolen*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomisk Afdeling.
- Kampmann, Tage (1993). *Inden for murene – i Undervisningsministeriet*, Odense, Odense Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2001). "Undervisningsministeriet – Fra klientministerium til New Public Management", pp. 33-47 i Jørgen Gleerup (red.), *Voksenuddannelse under forandring*, København: Gads Forlag.
- Leeuw, Frans L. (2003). "Trends, Topics and Theories", pp. 9-22 in The Danish Evaluation Institute (ed.), *Educational Evaluation around the World: An International Anthology*, København: The Danish Evaluation Institute.
- Lov nr. 290 af 12. maj 1999. *Lov om Danmarks Evalueringsinstitut*.
- Mathiesen, Anders (2000). *Uddannelsernes Sociologi*, København: Christian Ejlers Forlag.
- Newman, Fred, Bruce M. King and Mark Rigdon (1997). "Accountability and School Performance: Implications from Restructuring Schools", *Harvard Educational Review*, Vol. 67, No. 1, pp. 41-69.
- Norrild, Peter (2004). "Fra modstand til selvransagelse", *Uddannelse*, 37. årgang, nr. 6, pp. 16-23.
- Olsen, Peter Ussing (1982). *Skolestyrets udvikling. Pyramiden og blomsten*, Vejle: Kroghs Forlag.
- Pierson, Paul (1997). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000a). "The Limits of Design: Explaining Institutional Origin and Change", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, pp. 475-499.
- Pierson, Paul (2000b). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.
- Premfors, Rune (1998). "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective", *Public Administration*, Vol. 76, No.1, pp. 141-159.
- Rasmussen, Jens (2004). *Undervisning i det refleksivt moderne*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Regeringen (1997). *Danmark som foregangsland. Uddannelse – omkostninger og resultater*, København: Finansministeriet.
- Regeringen (2002). *Bedre Uddannelse. Handlingsplan. Regeringen Juni 2002*, København: Undervisningsministeriets Forlag.
- Rothstein, Bo and Sven Steinmo (2002). "Restructuring Politics: Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States" pp. 1-19 in Bo Rothstein and Sven Steinmo (eds.), *Restructuring the Welfare State*, New York, Palgrave Macmillan.

- Schwartz, Robert (2000). "School Accountability – An Elusive Policy Solution. The Israeli Experience in Comparative Perspective", *Journal of Public Policy*, Vol. 20, No. 2, pp. 195-218.
- Schwartz, Robert (2002). "New Public Management Education Reform: Politics, Policy Image and Political-Administrative Systems", *International Public Management Journal*, Vol. 5, No. 3, pp. 277-295.
- Skovsgaard, Jørn (2004). "De danske uddannelser i internationale sammenligninger", *Uddannelse*, 37. årgang, nr. 6, pp. 36-42.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404.
- Thelen, Kathleen (2000). "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change", *Studies in American Political Development*, Vol. 14, No. 1, pp. 101-108.
- Thelen, Kathleen (2003). "How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis", pp. 208-240 in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo (1998). "Historical institutionalism in comparative politics", pp. 1-32 in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Undervisningsministeriet (2000). *Værdier i Virkeligheden*, København: Undervisningsministeriets Forlag.
- Undervisningsministeriet (2004). *OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004*, Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 5, København: Undervisningsministeriet.
- Weekendavisen (1996). *Hemmelig nemlig*, 02.02.1996.
- Weekendavisen (1999). *Hitliste for folkeskolen*, 01.10.1999.

Dokumenter relateret til Lov om gennemsigtighed og åbenhed

- B-74 (2000). *Forslag til folketingsbeslutning om øget gennemsigtighed og åbenhed i uddannelsessektoren*. Fremsat 14.12.2000 af Gitte Lillelund Bech (V), Brian Mikkelsen (K), Christian H. Hansen (DF) og Tom Behnke (FRI).
- Ombudsmanden (2001). *Aktindsigt i grundskolens karaktergivning*. J.nr. 2001-0057-701.
- L 175 (2002). *Forslag til Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv*. Fremsat den 20.03.2002 af undervisningsministeren (Ulla Tørnæs).
- Undervisningsministeren (2002). *Fremsættelsestale: L 175*. Skriftlig fremsættelse, 20.03.2002.
- Første behandling af lovforslag nr. L 175 (12.04.2002).
- Uddannelsesudvalget (2002). *Betænkning over Forslag til Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv*. Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget 07.05.2002.
- Lov nr. 414 af 6. juni 2002. *Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv*.
- Lov nr. 332 af 18. maj 2005. *Lov om ændring af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv*.