

Simon Calmar Andersen

## **Styring gennem autonomi? Et forskningsprojekt om politisk styring af de danske skoler**

Interessen for folkeskolen og dens resultater er stor hos både beslutningstagere og forskere. Men vi har ikke megen sikker viden om, hvad politikere kan gøre for at øge skoleelevers udbytte af undervisningen. Frit skolevalg og konkurrence mellem folkeskoler og frie grundskoler ser ikke ud til at øge elevernes karakterer ved afgangsprøverne, og heller ikke moderne ledelsesredskaber har en målbar positiv effekt. Til gengæld ser disse populære styringsredskaber ud til at have nogle utilsigtede konsekvenser i form af øgede udgifter og større forskelle mellem ressourcestærke og ressourcetsvage elever. Det giver grund til at genoverveje, hvad man fra politisk side kan gøre for at påvirke elevernes læring. En systemteoretisk hypotese peger på en kombination af at give lærerne professionel autonomi og samtidig kræve, at lærerne foretager pædagogiske selvevalueringer.

Med jævne mellemrum rapporterer medierne om nye nedslående resultater på skoleområdet. Og med cirka samme hyppighed søger politikere at reagere med tiltag, der angiveligt skal forbedre elevernes faglige præstationer. Spørgsmålet er imidlertid, om politikernes indgreb hjælper noget – og mere generelt, om der overhovedet er noget, politikere og embedsmænd kan gøre for at forbedre skoleelevernes udbytte af deres skolegang.

Emnet har af gode grunde det øvrige samfunds bevågenhed. Både politikere og erhvervsliv er nemlig afhængige af, at uddannelsessystemet leverer borgere og arbejdskraft, som er i stand til at læse, skrive og regne samt en hel del mere end det. Det er også et emne, som påkalder sig en videnskabelig interesse og ikke kun inden for pædagogikken. Mange politologer og økonomer forsker i, hvordan forskellige politiske og økonomiske rammer for uddannelsessystemet påvirker elevernes faglige præstationer.

Når man tager denne brede samfundsmæssige interesse og den store forskningsindsats på området i betragtning, er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at der foreligger meget lidt sikker viden om, hvad politikere positivt kan gøre for at forbedre skolernes resultater såvel som kvaliteten af den offentlige serviceproduktion i bredere forstand. Allerede tilbage i 1990 blev styringen af den offentlige sektor udpeget som et af de centrale problemer for dansk politik i en fremadskuende analyse af ”en dansk administrationspolitik for 90’erne”. Og der blev efterlyst nye overvejelser om blandt andet forholdet mellem stat og marked og mellem administrative myndigheder og institutioner (Christensen, 1990: 74-75). Her mere end 15 år senere ser det ud, som om den efterlysning stadig er relevant.

Mit ph.d.-forskningsprojekt ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet har haft som formål at tilvejebringe ny viden om og refleksioner over

mulighederne for politisk styring af skolerne. Mere præcist har målet med projektet været at bringe forskningen et stykke videre på to fronter. På den ene side ved at undersøge virkningen af de styringsstrategier, som henholdsvis forskere og centrale beslutningstagere har haft størst interesse for. På den anden side har projektet forsøgt at udvikle et systemteoretisk alternativ til de dominerende tilgange. I det følgende præsenteres hovedresultaterne fra projektet.<sup>1</sup>

Fælles for alle de undersøgte strategier er, at de på forskellig vis anbefaler politikere at styre skolerne indirekte gennem en form for autonomi. Inden for de etablerede tilgange til emnet anbefales enten, at skolerne skal have økonomisk autonomi, således at det bliver markeds kræfter, som får skolerne til at forbedre den faglige læring i konkurrencen om eleverne (se fx Chubb og Moe, 1990) – eller at skolerne får administrativ autonomi, således at skolelederne i højere grad får mulighed for at styre skolerne med moderne ledelsesredskaber (se fx Kettl, 1997). Det systemteoretiske alternativ anbefaler, at skolerne skal have faglig autonomi. Det sker ud fra en ide om, at uddannelsessystemet fungerer efter sin egen selvstændige logik, som er forskellig fra både det politisk-administrative og det økonomiske systems logikker (se fx Luhmann, 1997).<sup>2</sup>

Det skal uddybes nærmere i det fjerde afsnit. Men inden nye skibe sættes i søen, må det være på sin plads at tage udgangspunkt i den eksisterende forskning på området. Det gøres i andet og tredje afsnit, hvor betydningen af henholdsvis konkurrence og moderne ledelsesredskaber præsenteres. Derefter kommer afsnittet om systemteorien, der først begrunder hypotesen om faglig autonomi og et tilhørende krav om offentlige selvevalueringer og bagefter præsenterer en række undersøgelser af hypotesen. I det sidste afsnit konkluderes der på undersøgelsens resultater, og der peges på behovet for at studere nærmere, hvilke dilemmaer brugen af evalueringer i den offentlige sektor rejser i forhold til styrings-effektivitet og demokrati.

## **Økonomisk autonomi.**

### **Når skoler søges styret gennem markeds konkurrence**

Den type af styring, der har påkaldt sig størst interesse i den politologiske og økonomiske forskning på uddannelsesområdet, er givetvis markeds konkurrence. Teoretisk funderes denne forskning som regel i en form for rational choice-baseret ny-institutionalisme. I rational choice-approachen ligger den antagelse, at individer vælger de handlinger, som bedst muligt indfrier deres egeninteresse. I ny-institutionalismen ligger den opfattelse, at eksisterende institutioner og regler er afgørende for, hvilke handlinger der i konkrete situationer bedst kan svare sig.

I skoleforskningen fik denne teoretiske tilgang en konkret udformning hos Chubb og Moe (1988, 1990), der blandt andet trak på Friedmans (1955) forslag til et voucher-system. Skolevoucher-systemer findes i mange afskygninger rundt om i verden, men teoretisk består hovedelementerne i, at forældrene har frit skolevalg, at skolerne har autonomi til at indrette sig efter efterspørgslen, og endelig at pengene, de offentlige subsidier, følger barnet (heraf navnet *voucher*), således at finansiering og administration er adskilt. Ideen er, at disse institutioner vil underlægge skolerne de almindelige markeds kræfter: Kan man ikke tiltrække

kunder, må man lukke, og tilbage vil kun være de bedste skoler. Altså må skolelederne, hvis de vil handle rationelt i deres egeninteresse, lede skolerne på en måde, så de kan klare konkurrencen fra andre skoler.

Ud fra dette ræsonnement forventer rationelle ny-institutionalister, at privatskoler alt andet lige vil være kvalitativt bedre end offentlige skoler (Chubb og Moe, 1988, 1990). Men ræsonnementet indebærer også en forventning om, at offentlige skoler, som er udsat for konkurrence fra privatskoler, vil klare sig bedre end offentlige skoler, der ikke har konkurrenter. Jeg har undersøgt begge dele på danske forhold, fordi vi i den private skolesektor har finansieringsinstitutioner, som stort set opfylder alle de betingelser, som den rationelle ny-institutionalisme opstiller for et godt skolevoucher-system.

### **Effekt på folkeskoler**

Sammen med Søren Serritzlew har jeg undersøgt sidstnævnte implikation af teorien, nemlig om konkurrence fra privatskoler gavner folkeskoler (Andersen og Serritzlew, 2006a, 2006b). Som der er tradition for inden for forskningen på dette område, vurderer vi skolernes faglige resultater ud fra elevernes prøvekarakterer. At måle effekten af konkurrence på kvalitet og effektivitet er imidlertid vanskeligt rent metodisk. Ofte benytter man andelen af privatskoleelever eller en substitut for denne som et udtryk for, hvor hård konkurrence folkeskolerne er udsat for. Problemet er bare, at hvis konkurrencen rent faktisk får folkeskolerne til at øge kvaliteten, kan det få nogle privatskoleelever til at vende tilbage til folkeskolen (eller få flere nye elever til at vælge den). I så fald vil den statistiske sammenhæng mellem andelen af privatskoleelever og folkeskolernes kvalitet mindskes, selv om konkurrencen faktisk har virket.

For at imødegå det problem supplerer vi det almindelige mål for konkurrence med et mål, som angiver, om der eksisterer mindst en fri grundskole (herefter kaldet privatskole) i kommunen eller ej. Hvis ikke der gør, må konkurrencen til folkeskolerne siges at være væsentlig mindre, end hvis der gør. Dette er selvsagt et grovere mål end andelen af privatskoleelever, men det har til gengæld den fordel, at det ikke varierer så meget over tid. Faktisk ser vi i disse analyser kun på den gruppe af kommuner, som enten har haft mindst en privatskole hele tiden, eller ikke har haft nogen privatskole på noget tidspunkt i den periode, hvor eleverne har gået i skole. Dermed undgår vi den feedback-effekt fra øget effektivitet i folkeskolen til lavere andel privatskoleelever, som kan sløre en eventuel sammenhæng.

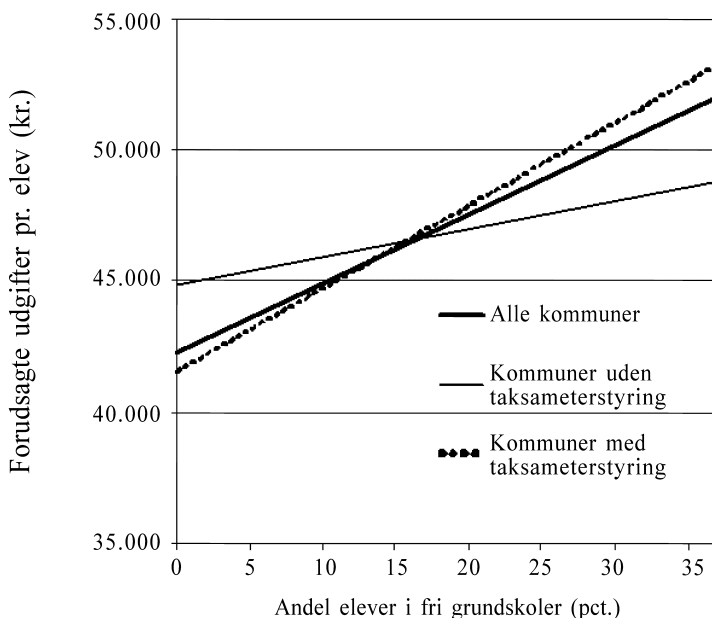
Et andet metodisk problem kan være, at privatskolerne tiltrækker de bedste elever. Hvis det er tilfældet, vil karaktererne (og dermed vores kvalitetsmål) være lavere i folkeskolen, hvis der er mange privatskoler, uanset om folkeskolen leverer undervisning af samme kvalitet. Derfor er det væsentligt at kontrollere for elevernes socioøkonomiske baggrund. Her giver danske registerdata gode muligheder, fordi det i anonymiseret form er muligt at få detaljerede oplysninger om forældrenes uddannelse, økonomi, boligforhold med videre (for en nærmere metodisk diskussion, se Andersen og Serritzlew, 2006b).

For det tredje har vi set på, om kommunerne ifølge dem selv regulerer skoler-

nes budgetter ud fra antallet af elever – den såkaldte taksameterstyring. Her skulle konkurrencen slå mere direkte igennem på skolernes budgetter og dermed give dem stærkere incitament til at holde på eleverne og holde udgifterne nede. Uanset om vi måler på den ene eller anden måde, viser det sig imidlertid, at konkurrencen ikke fører til forbedringer af folkeskolernes faglige resultater. Den får til gengæld deres udgifter per elev til at stige og resulterer dermed i faldende effektivitet. Figur 1 viser den beregnede sammenhæng mellem elevudgifterne og konkurrencen til folkeskolerne, målt som andelen af privatskoleelever i kommunen. Den tykke linje viser sammenhængen for alle kommuner under et. Den stiplede og den optrukne tynde linje sammenligner kommuner, der benytter taksameterstyring, med kommuner, der ikke gør, når der er kontrolleret for andre relevante faktorer. De viser, at hvis ikke der er konkurrence fra privatskolesektoren, har kommuner med taksameterstyring lavere folkeskoleudgifter per elev, end kommuner uden den styringsform. Men hvis de kommuner udsættes for stor konkurrence, bliver deres udgifter faktisk højere end de andre kommuners.

Der kan tænkes forskellige forklaringer på, at udgifterne stiger, når folkeskolerne udsættes for konkurrence. Måske er det simpelthen et spørgsmål om, at

Figur 1. Konkurrencens betydning for udgifterne til folkeskolen



Note: Beregningerne af graferne er baseret på Andersen og Serritzlew (2006b: tabel 5). Kontrolvariablene er sat til deres typetal for de diskrete variabelers vedkommende og til deres gennemsnit for kontinuerte variabelers vedkommende. Andelen af elever i frie grundskoler varierer mellem kommunerne fra 0,1 til 36,7 pct.

tilstedeværelsen af privatskoler gør det vanskeligere at planlægge og optimere klassestørrelser og skolestørrelser på langt sigt. Den forklaring kunne passe med, at den øgede usikkerhed om elevtallet, som konkurrencen medfører, får kommuner med taksameterstyring til at kompensere ved at øge taksten.

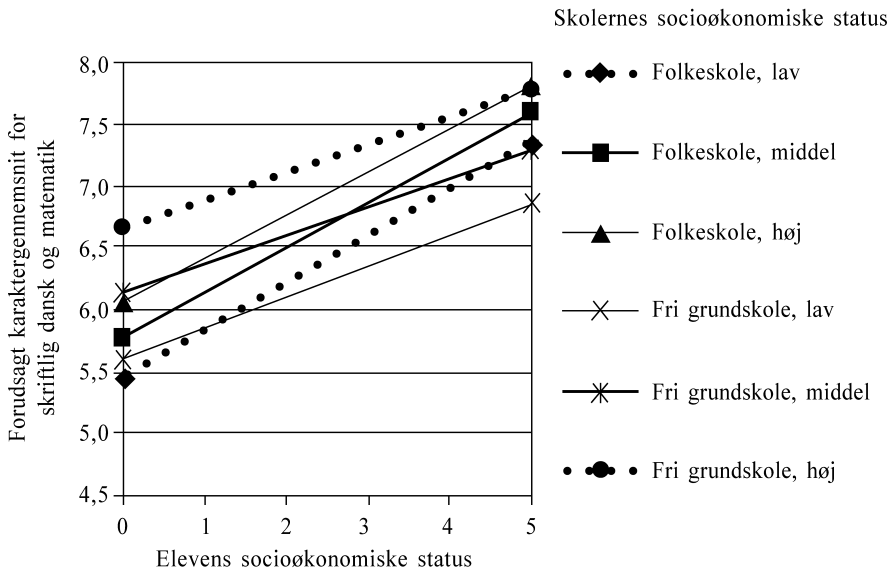
Uanset hvad forklaringen er, står det tilbage, at konkurrence fra privatskolesektoren ikke ser ud til at hæve folkeskoleelevernes faglige niveau.

### Effekt på privatskoler

Set fra en rational choice-baseret ny-institutionalisme skulle man imidlertid forvente, at konkurrencepresset på privatskoler vil være større end presset på offentlige skoler. Hvis privatskoler ikke kan tiltrække elever, må de nemlig dreje nøglen om. Derfor skulle privatskoler ifølge teorien i gennemsnit klare sig bedre end offentlige skoler. Denne tese har jeg undersøgt ved at sammenligne prøvekarakterer for henholdsvis elever i privatskoler og elever i folkeskoler (Andersen, 2005b). Igen er der metodiske udfordringer knyttet til den type af analyser. Et specielt problem er, at eventuelle forskelle mellem elever i de to skoletyper ikke kun kan skyldes skolerne, men i høj grad også de forskellige typer af forældre, der vælger enten privat- eller folkeskole til deres barn.

Forsøger man med forskellige statistiske teknikker at tage højde for dette,

Figur 2. Sammenhængen mellem elevens socioøkonomiske status og karakterer i skriftlig dansk og matematik for skoler med forskellig socioøkonomisk status



Note: Udregnet på basis af multilevel-model. Karakterer på 13-skalaen. Socioøkonomisk status baseret på indeks med intervallet [0;5].

Kilde: Andersen (2005c).

viser det sig i første omgang, at der i gennemsnit ikke er nogen signifikant forskel mellem folkeskoler og privatskoler. En nærmere analyse, som i højere grad tager højde for variationen inden for de forskellige skoletyper, viser dog, at denne gennemsnitsbetragtning dækker over nogle interessante forskelle. Det er illustreret i figur 2.

Figuren viser for det første, at når elevernes socioøkonomiske status stiger, stiger også deres resultater ved de skriftlige prøver i dansk og matematik i 9. klasse. Tilsvarende resultater opnås for de mundtlige afgangsprøver. Det er det, som normalt kaldes ”den sociale arv”.<sup>3</sup> Samtidig kan man se, at denne sammenhæng er stærkere i folkeskolerne end i privatskolerne, idet de optrukne linjer er stejlere end de stiplede linjer. Til gengæld slår skolens socioøkonomiske status, målt som gennemsnittet af skolekammeraternes status, mere igennem i privatskolerne. Det betyder, at på en fri grundskole, hvor eleverne i gennemsnit har høj social status, vil en elev, der selv har lav status, klare sig bedre end på en tilsvarende folkeskole. Men det betyder omvendt også, at på en privatskole, hvor eleverne i gennemsnit har lav status, da vil selv en elev, hvis egen socioøkonomiske status er høj, klare sig dårligere end på en folkeskole, der havde tilsvarende lav gennemsnitlig status.

Man kan altså ikke overordnet sige, at privatskoler eller folkeskoler er bedst, men der er forskelle mellem de to skoletyper, og analysen af samspillet med den sociale baggrund gør det muligt at sige noget mere om, hvorfor der ikke er den forventede forskel. Resultatet fremkommer nemlig tilsyneladende ved, at nogle forældre vælger privatskoler, der klarer sig fagligt dårligere end folkeskolerne. Det kan meget vel skyldes, at ikke alle forældre vælger privatskole ud fra faglige kriterier. I Danmark har vi små grundtvigianske skoler i landdistrikter, religiøse skoler, progressive friskoler, skoler med særlige pædagogiske mål såsom Rudolf Steiner-skoler, tyske minoritetsskoler, indvandrerskoler – og kun som en gruppe heriblandt: akademisk orienterede skoler (Undervisningsministeriet, 2000).

De institutioner, der regulerer de frie grundskoler i Danmark, lever som nævnt op til stort set alle de rationelt ny-institutionalistiske betingelser for et velfungerende skolemarked. Men der er ét led i den teoretiske slutningskæde, som ikke kan kontrolleres politisk-administrativt, og det er de kriterier, som forældre vælger skole ud fra. Tilsyneladende er det ikke alle forældre, der primært vælger skole ud fra faglige hensyn, og derfor sikrer markedskonkurrencen ikke, at alle privatskoler konkurrerer på denne dimension.

Derimod bestyrker de danske tal nogle af bekymringerne hos modstanderne af skolekonkurrence. Det er nemlig ofte blevet anført, at privatskoler vil skumme fløden ved at tiltrække de stærkeste elever og dermed bidrage til en social, etnisk og/eller religiøs opdeling af skolerne (se fx Smith og Meier, 1995: 27-28, 71-73, 145-148; Fiske og Ladd, 2000: 227-233). Søren Serritzlew og jeg finder, at andelen af indvandrere og efterkommere af indvandrere er højere i folkeskolerne end i privatskolerne. Men nærmere analyser viser, at det ikke så meget skyldes deres etniske baggrund som deres sociale og økonomiske baggrund. De frie grundskoler skaber nemlig først og fremmest en socioøkonomisk opdeling, og når man kontrollerer for den, er elever med indvandrerbaggrund ikke underrepræsenteret

i privatskolerne i gennemsnit (Andersen og Serritzlew, 2006a: 6-11). Igen må man dog være opmærksom på, at der er meget store forskelle i andelen af to-sprogede inden for gruppen af privatskoler (Mulvad, 2006).

Konkluderende må man sige, at det danske skolesystem ikke giver megen støtte til de teoretiske forventninger om, at konkurrence mellem skoler vil øge elevernes faglige udbytte af undervisningen. Til gengæld lader konkurrencen til at have nogle utilsigtede effekter i form af øgede udgifter og stærkere opdeling af eleverne. Den udenlandske, primært amerikanske forskning på området er meget omfattende, men giver heller ikke nogen klar støtte til teorien. De mange reviews af litteraturen svinger mellem at betone de positive resultater (se fx Teske og Schneider, 2001; Neal, 2002) til at betone manglen på sammenhæng til trods for det store opbud af empiriske studier (se fx Levin, 1998; McEwan, 2000; Ladd, 2002; Christensen, 2003; Smith, 2005). De studier af danske skoler, som er blevet præsenteret her, afgør naturligvis ikke sagen alene, og de kan på ingen måde tages som udtryk for, at der ikke er nogen grund til at have frie grundskoler. Der kan nemlig være mange forskellige gode grunde til at have et friskolesystem som det danske. Men i lighed med den øvrige litteratur viser studierne dog relativt klart, at økonomisk autonomi og konkurrence ikke i deres nuværende form er en løsning på problemet om, hvordan skoler kan styres til at forbedre elevernes faglige læring. Det følgende afsnit går derfor videre til at se på de styringsinstrumenter, der har haft stor opmærksomhed hos centrale politiske og administrative beslutningstagere.

### **Administrativ autonomi.**

#### **Når skoler styres af New Public Management-principper**

New Public Management kan ses som en samlebetegnelse for en type af reformer af den offentlige sektor. Tankegodset i reformerne er i høj grad hentet fra rationel ny-institutionalisme, men der findes spor af andre teoriretninger, og i den praktiske udførelse er der ikke nødvendigvis nogen tæt sammenhæng med teorierne. Reformernes udbredelse over det meste af den vestlige verden er veldokumenteret, om end litteraturen de senere år i højere grad har hæftet sig ved forskellene end ved lighederne i de enkelte landes implementering (Christensen og Læg Reid, 2001b: 1-2). De skandinaviske og navnlig de danske reformer har været domineret af den ledelsesorienterede variant af New Public Management, det Kettl har kaldt "let managers manage", og som betoner, at lederne skal have administrativ frihed til at styre. Den markedsorienterede variant, "make managers manage", findes også, men den har været mindre dominerende (Kettl, 1997: 447-448; jf. Greve, 2006). Det er dog vigtigt fra begyndelsen at understrege, at princippet om administrativ autonomi følges af modstridende tendenser inden for New Public Management, fordi forsøget på at øge ledernes frihed til at lede ofte følges af en udvidet brug af kontrakter, hvor lederne forpligtes på at indfri målsætninger fastsat højere oppe i det politisk-administrative system (jf. Christensen og Læg Reid, 2001a: 19).

Det nærmere indhold af de danske skolereformer skal jeg straks komme ind på, men uanset det præcise indhold af reformerne er det imidlertid slående, at til

trods for den omfattende forskning i reformernes udbredelse og indhold og til trods for, at evalueringer af den offentlige serviceproduktion er et kerneelement i reformerne, eksisterer der meget få – om overhovedet nogen – systematiske evalueringer af reformernes effekter i forhold til de erklærede mål om øget kvalitet og effektivitet, der begrundet indførelsen af reformerne (Pollitt og Bouckaert, 2000: 131; Pollitt, 2000; Boyne et al., 2003: 2).

På skoleområdet i Danmark er New Public Management i høj grad blev lanceret under koncepterne ”målstyring” og ”kvalitetsudvikling”. En analyse af deres fællestræk viser, at de deler en forestilling om, at den politiske styring skal forløbe i en cyklus, hvor kommunen og/eller skolelederen først opstiller mål for skolerne, derefter evaluerer ”outputtet” i forhold til målene, for så at justere målene eller sætte nye mål, der kan danne udgangspunkt for en gentagelse af cirkelbevægelsen (jf. Andersen, 2004, 2006a, 2006c).

Jeg har i en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets skoleledere spurgt, om og hvor længe de har anvendt disse styringskoncepter samt andre begreber, der knytter sig til styringsstrategien (for nærmere oplysninger, se Andersen, 2006a, 2006b) og sammenholdt svarene på disse spørgsmål med elevernes prøvekarakterer og socioøkonomiske baggrund. De første resultater baseret på afgangsprøverne i 2002 viste, at brugen af New Public Management-redskaberne ikke hævede elevernes niveau samlet set, men at dette dækkede over, at elever med svag socioøkonomisk baggrund klarede sig dårligere på New Public Management-skoler, mens socioøkonomisk stærke elever klarede sig bedre (Andersen, 2006a).

Senere analyser af data fra afgangsprøverne i 2003-2005 viste dog, at dette utilsligtede resultat er blevet modereret over tid. Den sociale arv, forstået som sammenhængen mellem elevernes socioøkonomiske baggrund og deres faglige præstationer, er godt nok stadig signifikant højere på skoler, som i højere grad og gennem længere tid har implementeret New Public Management-redskaberne, men forskellen er aftagende over årene (Andersen, 2006c). Af figur 3 kan man se forskellen mellem afgangsprøverne i 2005 på henholdsvis skoler, der ikke benyttede redskaberne, og skoler, der har benyttet dem siden 1999 eller før. Den stejle hældning på den stiplede linje viser, at elevernes sociale og økonomiske baggrund slår stærkere igennem på de reformerede skoler, men det ses også, at forskellen ikke er stor.

Denne måling af New Public Managements indtog i de danske skoler kan selvsagt diskuteres. Den viser for eksempel ikke, hvad der faktisk sker ude på skolerne; om skolelederne har fået større administrativ autonomi, eller om de i højere grad styres gennem kommunalt fastsatte målsætninger og virksomhedsplaner – eller om noget helt tredje er på færde. Men målingen viser ikke desto mindre nogle signifikante forskelle mellem skoler, der svarer, at de benytter redskaberne og har gjort i en årrække, og skoler, som svarer, at de ikke gør.

Et kvalitativt casestudie af en kommunes forsøg på at anvende et typisk eksempel på New Public Management-styring af sine skoler viste, at den anvendte målstyring fik skolen til – på papiret – at fokusere på alt andet end traditionel undervisning. ”Virksomhedsplanerne” beretter om tidligere og kommende indsats-

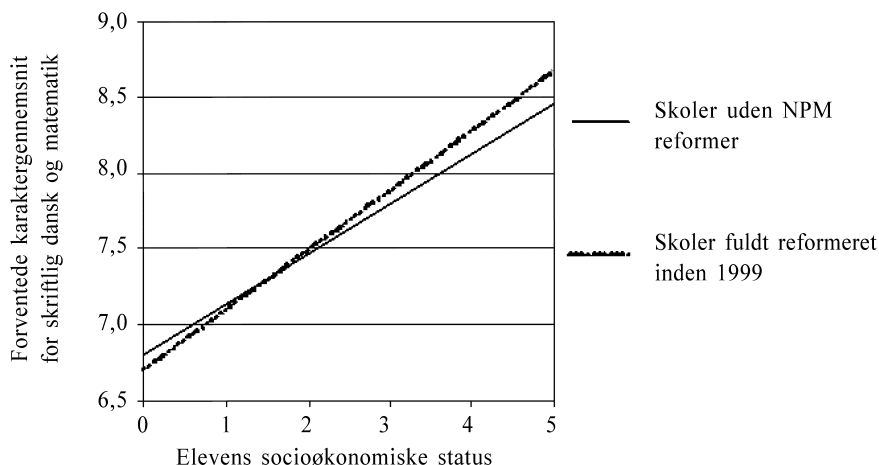


områder. Det være sig anti-mobning, kulturformidlingsplan, internationalisering, musicals med videre. Men ikke på noget sted under disse indsatser omtales klasseundervisningen, elevernes faglige niveau, pædagogik, valg af metoder eller lignende (Andersen, 2004: 9). Casestudiet kunne således indikere, at brugen af virksomhedsplaner og evalueringer giver et større fokus på ikke-traditionel undervisning, som samlet set ikke hæver elevernes faglige præstationer, men som kan ske at hægte de ressource svage elever af.

Det er naturligvis ikke muligt at generalisere ret meget på baggrund af ét casestudie, og resultaterne af den statiske undersøgelse er som nævnt heller ikke stærke. Men i lyset af hvor mange ressourcer, der bruges på at indføre disse styringsredskaber, og hvor få ressourcer, der bruges på systematisk at evaluere deres effekter, giver de her præsenterede resultater al mulig grund til at undersøge nærmere, hvad der sker i de offentlige organisationer, der går med på New Public Management-bølgen – både i forhold til deres socialt stærke og svage brugere.

I forhold til forskningsprojektets problemstilling kan det konkluderes, at uanset hvordan man fortolker resultatet, og hvilken vægt man tillægger den beskedne, men signifikante, sammenhæng mellem New Public Management og social arv,

Figur 3. Hvordan påvirker brugen af New Public Management (NPM)-redskaber den sociale arv? 2005



Forklaring: Social arv fortolkes i figuren som sammenhængen mellem elevens socioøkonomiske status og deres forventede gennemsnitskarakter ved afgangsprøverne i 2005. De to linjer sammenligner skoler, der ikke benyttede nogen af New Public Management-redskaberne med skoler, der benyttede dem alle inden 1999.

Kilde: Andersen (2006c).

viser analyserne, at heller ikke disse administrative reformer i deres nuværende form giver en umiddelbar løsning på problemet om, hvordan politikere kan påvirke skoleelevers faglige udbytte af deres skolegang. Derfor kan der være grund til at overveje en alternativ teoretisk forståelse af forholdet mellem det politiske system og uddannelsessystemet. Det er emnet for næste afsnit.

## **Faglig autonomi.**

### **Et systemteoretisk alternativ**

Når jeg har valgt at fremstille den tyske sociolog Niklas Luhmanns systemteori som et alternativ til den rational choice-baserede ny-institutionalisme, som de dominerende styringsstrategier baserer sig på, er det ikke, fordi jeg mener, at det er det eneste mulige alternativ.<sup>4</sup> Systemteorien er valgt, fordi den siger, at direkte politisk styring af uddannelsessystemet er umulig. Jeg skal lige straks udfolde og nuancere den påstand nærmere, men som udgangspunkt er den interessant og relevant, fordi den meget godt matcher erfaringerne med de ovenfor undersøgte styringsstrategier, der ikke umiddelbart gav noget svar på, hvordan elevens faglige uddannelse kan styrkes fra politisk hold. Spørgsmålet er så, om Luhmann giver et svar.

Luhmanns systemteori er en meget omfattende teori om hele samfundet og dets historiske udvikling, og hans hovedinteresse har ikke været at udlede afgrænsede, testbare hypoteser. Nogle har også argumenteret for, at den konstruktivistiske erkendelsesteori, som systemteorien er baseret på, ikke er forenelig med gængse metoderegler for empiriske undersøgelser (Andersen, 1999: 18). Jeg har imidlertid forsøgt at vise, at det faktisk er muligt at udlede testbare hypoteser af systemteorien, og at der også er god grund til at benytte sig af gængse metoderegler, når man skal undersøge dens empiriske anvendelighed.<sup>5</sup>

### **Politisk styring nødvendigt og umuligt?**

Den rationelle ny-institutionalisme baseres på en antagelse om, at alle mennesker handler ud fra den samme økonomiske *cost-benefit*-logik. I modsætning hertil hævder systemteorien, at det moderne samfund er opdelt i en række selvstyrende systemer, blandt andre det politiske, økonomiske og uddannelsesmæssige system, og at de alle fungerer efter deres egen logik, som de andre systemer ikke kan gribe ind i. Det politiske system baseres eksempelvis på en magtlogik. Hvis der kan samles flertal for det, kan politikere kræve, at det frie skolevalg styrkes, eller at skolerne indfører målstyring, kvalitetsudvikling og virksomhedsplaner. Det er også muligt politisk at sikre, at skolerne bruger nationale test, læseplaner eller kanoner. Men hvad nu hvis eleverne ikke bliver bedre til dansk og matematik af det, sådan som vi lige har set det for nogen af eksemplernes vedkommende? Hvad kan politikerne så gøre? De kan tildele flere eller færre ressourcer til skolerne. De kan gøre ressourcerne afhængige af elevtallet eller afgangsprøvekaraktererne, eller de kan formulere mere detaljerede læseplaner. Men der er ikke nogen af de tiltag, som i sig selv lærer eleverne for eksempel at læse. Politikerne kan ikke uddanne eleverne. De kan ikke bruge deres politiske magt eller økonomiske ressourcer til at tvinge eller købe eleverne til at lære

noget bestemt. Uddannelsen af elever foregår i uddannelsessystemet og følger uddannelsessystemets logik.

Da systemer blandt andet er defineret ved disse egenlogikker, ligger der imidlertid ikke nogen stor erkendelse bag, når Luhmann (1997) polemisk hævder, at det politiske system ikke kan styre andre systemer – for så var der nemlig bare tale om noget andet end politik. Det er en systemteoretisk præmis, for systemerne udgøres ikke af aktører, men af kommunikation. Hvis en mand m/k, der til daglig er politiker, begynder at undervise en skoleklasse, er der ikke tale om, at politikerens styrer uddannelsen af eleverne. Der er tale om, at personen kommunikerer i uddannelsessystemet i rollen som lærer – ikke som politiker i det politiske system. At politikken ikke kan styre andre systemer, har således karakter af en tautologi. Den kan dog være både interessant og relevant nok, dels fordi politikere måske nogle gange kan have en tendens til at overdrive, hvilke muligheder de egentlig har for at påvirke forskellige dele af samfundet, men også fordi systemteorien peger på, at der ligger en samfundsmæssig gevinst i, at forskellige systemer evolutionært har specialiseret sig til at varetage forskellige funktioner i samfundet. I forhold til problemstillingen her kan det formuleres som en påstand om, at skoleelever bliver bedre uddannet, hvis valget af de metoder, som de undervises efter, træffes på baggrund af uddannelsessystemets logik – og ikke på baggrund af den økonomiske cost-benefit-logik, der vurderer hvilke metoder, der bedst kan betale sig, eller den politiske magtlogik, der vurderer, hvad der kan samles flertal for.

Systemteoriens påstand om, at styring af uddannelsessystemet er umulig, skal altså forstås på den måde, at politisk magt ikke direkte kan lære eleverne noget. Det skal ikke forstås sådan, at politiske tiltag ikke kan påvirke, hvad der sker i uddannelsessystemet og dermed indirekte styre det, selv om det måske er sådan, man normalt forstår begrebet ”styring”. Første led i den hypotese, som man kan udlede af systemteorien, er imidlertid, at uddannelsessystemet vil fungere bedre, hvis det politiske system afstår fra at gribe direkte ind i uddannelsessystemet og for eksempel lade valget af undervisningsmetoder være bestemt af pædagogiske overvejelser over, hvad elever lærer mest af. Politikken skal med andre ord sikre en faglig autonomi i uddannelsessystemet.

Det kan umiddelbart virke kontraintuitivt, at effektiv styring skulle bestå i ikke at styre, men i forhold til den politiske styring af en række af de andre systemer i samfundet, har der faktisk udviklet sig sådanne principper – alle ud fra den antagelse, at det vil forbedre systemernes muligheder for at udfylde deres funktion. Det gælder for eksempel armslængdeprincippet for kunstsystemets vedkommende, de uafhængige centralbanker for det økonomiske systems vedkommende, magtdelingen for retssystemets vedkommende og princippet om forskningsfrihed for det videnskabelige systems vedkommende.<sup>6</sup> I forhold til uddannelsessystemet kan man pege på ”metodefriheden” som et tilsvarende princip, om end princippet ikke er formuleret eksplicit i Folkeskoleloven (jf. LBK nr. 393 af 26/05/2005, § 18).

Spørgsmålet er herefter, hvad der ifølge systemteorien kan gøres politisk, hvis metodefriheden og den faglige autonomi udnyttes på en måde, som ikke

accepteres i det politiske system; som for eksempel hvis elevernes læse- og regnefærdigheder vurderes som utilstrækkelige, eller hvis uddannelsessystemet ikke indfrier politisk fastsatte målsætninger. Da kan der i det politiske system måske opstå en opfattelse af, at det er nødvendigt at gribe ind over for uddannelsessystemet. Hvad vil da ifølge systemteorien være det mest hensigtsmæssige at gøre politisk? Det politiske system kan selvfølgelig ændre lovgivningen, afskaffe metodefriheden og kræve, at eleverne bliver undervist efter politisk bestemte metoder og læseplaner. Men givet, at lovændringer ikke i sig selv lærer eleverne noget og givet den systemteoretiske tese om, at det i længden vil være en ulempe, hvis undervisningsmetoder vælges ud fra politiske og ikke pædagogiske hensyn, er det ikke umiddelbart en hensigtsmæssig løsning.

Analysen af systemteorien peger her på, at det bedste, det politiske system kan gøre, når det ikke kan styre uddannelsessystemet direkte, er at få det til at styre sig selv eller mere præcist at gøre dets selvstyring mere reflekteret og rationel i systemteoretisk forstand. Hermed menes grundlæggende, at uddannelsessystemet skal øge refleksionen over den pædagogik, som måtte ligge til grund for valget af undervisningsmetoder og -indhold. Men det ligger også i tesen, at pædagogikken skal udvikles under hensyntagen til, at andre dele af samfundet er afhængige af uddannelsessystemets ydelser.

Det politiske system skal altså ikke tilstræbe, at uddannelsesmæssige beslutninger træffes ud fra politiske eller økonomiske overvejelser, men derimod sigte på, at de træffes ud fra pædagogiske overvejelser som medreflekterer, at målet ikke blot er uddannelse for uddannelsens egen skyld, men at uddannelsessystemet har en funktion i forhold til hele samfundet. At for eksempel det politiske og økonomiske system er afhængige af uddannelsessystemets ydelser (borgere og arbejdstagere som kan læse og skrive), ligesom uddannelsessystemet på sin side er afhængigt af politiske beslutninger og økonomiske ressourcer.

Systemteoretisk formuleres det på den måde, at et systems refleksion opstår, når det begynder at iagttage og referere til sig selv som system i modsætning til sin omverden. Ifølge Luhmann sker det for eksempel ”i alle former for selv-fremstilling, hvor den antagelse ligger til grund, at omverdenen ikke uden videre accepterer systemet, sådan som det ønsker at forstå sig selv” (2000: 538). Heraf kan man umiddelbart udlede den hypotese, at uddannelsessystemets refleksion kan øges, hvis det politiske system kræver, at det skaber sådanne fremstillinger – for eksempel ved at skolerne skal foretage pædagogiske selvevalueringer. De kan være med til, at der i uddannelsessystemet reflekteres over, hvilken pædagogik der ligger til grund for lærernes arbejde, og at den pædagogik ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den politiske logik.

Rationalitet er ifølge den systemteoretiske definition et skridt videre i denne retning, for her refererer systemerne ikke blot til sig selv som systemer; de bestemmer ligefrem sig selv ud fra forskellen til omverdenen og lægger denne forskel til grund for deres interne kommunikation (Luhmann, 2000: 537-542). En måde at fremme uddannelsessystemets rationalitet på kan være politisk at kræve, at de pædagogiske selvevalueringer gøres offentlige, fordi offentligheden kan fungere som et spejl, der får systemet til at iagttage, hvordan omverdenen iagttag-

ger det (jf. Baecker, 1996: 95). Gøres selvevalueringerne offentlige, øger det altså ifølge teorien sandsynligheden for, at uddannelsessystemet bliver opmærksomt på det, hvis dets ydelser opfattes som utilstrækkelige af systemerne i dets omverden.

Sammenfattende giver analysen af systemteorien altså anledning til den tosidede hypotese, at det politiske system bedst kan påvirke elevernes udbytte af deres skolegang, hvis det på den ene side understøtter uddannelsessystemets faglige autonomi og på den anden side kræver, at uddannelsessystemet foretager offentligt tilgængelige, pædagogiske selvevalueringer. Hvordan sådanne offentlige selvevalueringer kan udmøntes i praksis, skal der gives eksempler på i sidste afsnit.

Spørgsmålet er i første omgang, om der er støtte for denne tosidede hypotese.

### **Foreløbige undersøgelser af den systemteoretiske hypotese**

Som antydnet ovenfor bør systemteoriens konstruktivistiske erkendelsesteori ikke føre til, at gængse metoderegler (jf. fx Hellevik, 2002: 14-17) droppes. Tværtimod er der kun god grund til, at epistemologisk konstruktivistisk forskning trækker på – herunder forholder sig behørigt kritisk til – den store metodelitteratur, der allerede er udviklet, fordi metoderegler hjælper til, at andre bedre kan vurdere, hvordan et iagttagelsesperspektiv har formet iagttagelsen, eller med andre ord hvordan vores teoretiske og metodiske valg har påvirket vores resultater (Andersen, 2005c). Jeg ser altså kun en fordel i at benytte gængse metoderegler til at undersøge den systemteoretiske hypotese.

Det har jeg gjort forskellige forsøg på og med fokus på den første side af hypotesen, ideen om faglig autonomi. For det første må man her bemærke, at undersøgelserne af de etablerede styringsstrategier, markedskonkurrence og New Public Management, svarede meget godt til den systemteoretiske beskrivelse af forholdet mellem politik, økonomi og uddannelse. Konkurrence fra privatskoler lærer ikke i sig selv folkeskoleelever noget. Den må formidles gennem lærernes undervisning, og her hoppede kæden altså af en eller anden grund af. Et voucher-system for den private skolesektor havde heller ikke den efterspurgte virkning i uddannelsessystemet. Forældre får større mulighed for at vælge en skole, der matcher deres præferencer, men de valg omsættes ikke generelt i en større læring i uddannelsessystemet. New Public Management-reformerne kan ses som forsøg på at styre uddannelsessystemet via den administrative del af det politiske system. Men igen ses det, at det ikke direkte kan kontrolleres, om resultatet af ”kvalitetsudviklingen” bliver højere ”kvalitet”, målt som fagligt niveau, i uddannelsessystemet. Det betyder ikke, at det ikke har nogen virkninger overhovedet. Det betyder blot, at reformerne bliver optaget og behandlet i uddannelsessystemet på en måde, som er bestemt af dets egen logik.

Dernæst er det relevant at se på den eksisterende forskning på området. En sammenfatning af den induktivt orienterede ”skoleeffektivitetsforskning” viser, at de karakteristika, der kendetegner effektive skoler (i betydningen opnår gode faglige resultater i forhold til elevernes udgangspunkt), i vid udstrækning matcher

den systemteoretiske hypotese. Det drejer sig nemlig om, at skolelederen skal deltage i det pædagogiske arbejde og ikke blot være en administrativ leder. Lærerne skal lære af hinanden, give hinanden feedback, overvåge og evaluere elevernes udvikling og samarbejde om at udvikle undervisningen. Og endelig skal fokus i og formålet med undervisningen være læring, og ikke, kunne man tilføje, for eksempel konkurrence med andre skoler om at tiltrække forældre og ressourcer (Andersen, 2005a: 903-904; jf. Sammons, 1999: 183-226)

En undersøgelse foretaget af Lotte Bøgh Andersen af sammenhængen mellem skolelærernes adfærd og de arbejdstidsaftaler, som indgås mellem Danmarks Lærereforenings lokalkredse og de enkelte kommuner, gav også støtte til den systemteoretiske hypotese. Det viste sig, at de kommuner, som gav lærerne størst frihed og råderum til selv at prioritere deres arbejdstid, også opnåede de bedste karakterer ved afgangsprøverne (L.B. Andersen, 2005: 99-101). I en undersøgelse, jeg har foretaget på et mere detaljeret datasæt med oplysninger om de enkelte elevers sociale og økonomiske baggrund, er denne sammenhæng imidlertid ikke længere signifikant forskellig fra nul. Det samme gælder en gruppe af spørgsmål fra min føromtaltede spørgeskemaundersøgelse blandt landets skoleledere. Her blev der spurgt til, hvem der inden for de nationalt fastsatte rammer havde hovedansvaret for en række forhold – lige fra at ansætte og afskedige lærere til at fastsætte de faglige krav til eleverne og bestemme indholdet i fagene. Men heller ikke svarene på disse spørgsmål havde en signifikant sammenhæng med elevernes karakterer.

I samarbejde med Lotte Bøgh Andersen har jeg foretaget en række kvalitative interview med skolelærere i to kommuner, der i deres arbejdstidsaftaler havde henholdsvis en høj og lav grad af autonomi. Interviewene viste, at lærerne på nogle skoler i høj grad samarbejder om at udvikle deres egen og hinandens undervisning, mens samarbejdet på andre skoler var meget begrænset og mest opfattedes som en ekstra belastning. Og igen var der ingen klar sammenhæng til graden af autonomi i arbejdstidsaftalerne.

Spørgsmålet er så, hvordan disse resultater må fortolkes. Den ene mulighed er selvfølgelig, at hypotesen er forkert, og at faglig autonomi heller ikke har nogen betydning for elevernes resultater. En anden mulighed er, at det ikke er lykkedes at udvikle et tilstrækkeligt godt mål for lærernes faglige autonomi; at den har at gøre med faktorer, som vi ikke har fået spurgt til. En tredje mulighed er, at alle lærere i Danmark i kraft af Folkeskoleloven (§18) har en grundlæggende metodefrihed, som gør, at forskelle mellem kommuner ikke har så meget at sige. I så fald kan hypotesen om den faglige autonomi mere betragtes som en nødvendig end en tilstrækkelig betingelse for at sikre elevernes faglige udbytte af deres skolegang. Og i så fald vil der være grund til i fremtidig forskning at fokusere mere på den anden side af den systemteoretiske hypotese, nemlig de offentlige selvevalueringer.

### **Autonomi og demokrati**

Det gennemgående resultat af alle de studier af politisk styring, som er blevet gennemgået her, er, at det er en vanskelig og intrikat sag gennem politisk styring

at øge elevernes faglige udbytte af deres skolegang. På den måde kan der siges at være støtte til Luhmanns polemiske påstand om, at politisk styring af andre systemer er umulig. Noget tyder i hvert fald på, at hverken den økonomiske logik, som ligger i markedskonkurrencen, eller den politisk-administrative logik, som ligger i at styre skolerne gennem mål og evalueringer, umiddelbart lader sig omsætte i en uddannelsesmæssig logik, så eleverne opnår bedre faglige resultater. Men der var heller ikke klar støtte til den systemteoretiske hypotese om, at politikken i højere grad skal lade styringen af uddannelsessystemet være op til dets egen logik.

Dermed er det selvfølgelig ikke bevist, at politisk styring *par tout* er umulig. Der kan udmærket være styringsstrategier, som giver positive resultater, men som bare ikke er blevet undersøgt her. Men studierne har vist, at det er vanskeligt at pege på hvilke strategier, det skulle være. Og i deres nuværende form virker de strategier, der for tiden har størst opmærksomhed hos centrale beslutningstagere, ikke umiddelbart som man måske kunne ønske.

Samtidig har det også vist sig, at manglen på positive resultater af styringen har været fulgt af en række utilsigtede konsekvenser. Konkurrence fra privatskoler ser ud til at sænke effektiviteten i folkeskolerne, privatskoler skaber måske mere socialt og etnisk opdelte skoler, og der er en tendens til, at brugen af moderne ledelsesredskaber forstærker den social arvs gennemslag i skolerne. Dermed understreges vigtigheden af ikke blot at vurdere og analysere tilsigtede effekter, men også at inddrage undersøgelser af potentielle utilsigtede konsekvenser, når styringsstrategier vælges og udformes politisk.

De her dokumenterede vanskeligheder ved politisk styring og overvejelserne omkring autonomi og selvevalueringer rejser imidlertid også et demokratisk dilemma. For én ting er, at det måske kan være vanskeligt politisk at styre uddannelsessystemet. Noget andet er, om ikke der bør være en politisk styring af uddannelsessystemet i et demokrati.

Den engelske politolog Christopher Hood har engang sagt noget i retning af, at hvis der skal komme brugbar viden ud af evalueringer, kan der ikke styres efter dem, og vil man bruge dem til at styre efter, giver de ikke brugbar viden. Formuleringen fanger netop dette dilemma, fordi det politiske system på den ene side har ret til at evaluere uddannelsessystemets ydelser, at vurdere om ydelserne indfrier de politiske mål, og at afveje om systemet leverer en vare, som står mål med de ressourcer, der investeres i det. På den anden side indikeres det, at hvis man gør evalueringerne til et politisk styringsredskab, er risikoen let, at de evaluerede vil begynde at agere og kommunikere politisk; at skolerne eksempelvis ikke vil benytte evalueringerne til at forbedre undervisningen, men derimod til at fremstille sig selv bedst muligt over for politikerne. Det var netop den type rationale, der lå til grund for den systemteoretiske hypotese, nemlig at den bedste styring ville bestå i at lade uddannelsessystemet evaluere sig selv samtidig med, at det politiske system respekterede den faglige autonomi.

Men er det foreneligt med demokratiske principper? Hvis demokrati opfattes som et spørgsmål om, hvordan alle borgeres præferences bliver tilgodeset i de politiske beslutninger – hvad enten det sker gennem repræsentation eller delta-

gelse – kan en politisk strategi, der overlader styringen til uddannelsessystemet selv, vel siges at være udemokratisk (jf. Andersen og Loftager, 2005).

Der findes imidlertid en anden demokratiopfattelse, den såkaldte deliberative demokratiteori, der har mindst lige så lange historiske rødder, og som i højere grad åbner mulighed for, at politisk styring potentielt kan håndtere Hoods dilemma. Sammen med Jørn Loftager har jeg argumenteret for, at politiske beslutningers legitimitet i henhold til en deliberativ demokratiforståelse ikke primært afhænger af, om de ligeligt udtrykker alles præferencer, men af, om de er truffet på baggrund af de foreløbigt bedste argumenter. Hvis uddannelsessystemets ydelser bliver bedre af, at væsentlige beslutninger træffes af lærere på baggrund af pædagogiske selvevalueringer, så er det ikke demokratisk nødvendigt endsige ønskværdigt i stedet at lade valgte politikere træffe beslutningerne – så længe der er tillid til, at lærerne træffer beslutningerne på grundlag af de foreløbigt bedste faglige argumenter. Dermed er det omvendt også sagt, at det skal være muligt at trække beslutningskompetencen tilbage, hvis tilliden er brudt. Den demokratiske legitimitet hviler altså ikke på, at alle beslutninger træffes af valgte politikere, men den forudsætter, at der er mulighed for, at de kan blive det (jf. Warren, 1996).

Den ide gælder også for de førnævnte eksempler på faglig autonomi, uafhængige centralbanker, forskningsfrihed, magtdelingen i retsstater. Grundloven sikrer for eksempel, at retslige beslutninger, domsafsigelser, sker ud fra juridiske og ikke ud fra politiske begrundelser, men i princippet er det muligt politisk at ændre Grundloven, hvis tilliden til retssystemet er brudt.

Teoretisk set kunne man altså godt forestille sig en deliberativt demokratisk løsning på Hoods dilemma, en løsning som bestod i at lade uddannelsessystemet basere sig på brugbare selvevalueringer og uden at gøre disse til et (direkte) politisk styringsredskab. I praksis kunne denne balance mellem troværdigt at love ikke at gribe ind samtidig med at man bevarer muligheden for at gøre det, måske løses gennem brug af mere end et vetopunkt (jf. Tsebelis, 2002) – altså at mere end en instans skulle være enige om, at der var behov for indgreb, før end at et indgreb var muligt. Igen parallelt til hvad det kræver at ændre Grundloven.

Sådanne offentlige selvevalueringer kan naturligvis antage mange former og anvendes på mange niveauer. På nationalt niveau kan folkeskolernes resultater evalueres samlet for eksempel i samarbejde med pædagogiske forskere. I forhold til den offentliggørelse af skolers karakterer, som der er lovgivet om i dag (LBK nr. 880 af 19/09/2005), kunne man her forestille sig, at elevernes opnåede niveau (karakterer) blev sat i relation til deres forudsætninger, da de begyndte i skolen, (samt påvirkninger som ikke skyldes skolen (fx forældrenes uddannelse og engagement). For at modvirke at disse evalueringer bliver brugt som et politisk instrument af skoler, fagforeninger eller politikere, men faktisk bliver brugt til at lære noget af, kunne man gøre de samlede resultater af evalueringerne offentlige, herunder hvilke typer af skoler, der leverer de bedste resultater, men uden at offentliggøre og rangordne de enkelte skolers resultater.<sup>7</sup> Der er naturligvis ikke nogen garanti for, at sådanne evalueringer vil virke efter hensigten, men der har været argumenteret for, at de senere års brug af internationale



skoleevalueringer, såsom OECD's PISA-undersøgelser, faktisk har flyttet den pædagogiske selvrefleksion i retning af et større fokus på faglighed – og at dette kan ses som en forudsætning for en ændring af undervisningens indhold og tilrettelægges ude i klasseværelserne (Loftager, 2004: 123-128).

På skoleniveau kan man forestille sig, at de enkelte skoler evaluerer forhold, som de finder væsentlige og præsenterer disse evalueringer for skolebestyrelsen og andre interessenter, samtidig med at skolen begrunder de valgte fokusområder, forklarer hvad den har lært af dem, og hvilke ændrede undervisningsmetoder, det giver anledning til. Dialogen med interessenterne kan da fungere som et spejl for skolen, et spejl som giver et indtryk af, hvordan omgivelserne betragter skolens arbejde og dens prioriteringer.

På lærerniveau kunne offentlige selvevalueringer for eksempel udmøntes i, at lærerne på forældremøder fremlægger vurderinger af, hvordan klassen har udviklet sig på områder, som lærerne finder relevante, og hvordan denne udvikling hænger sammen med lærernes valg af arbejdsformer. Det behøver sådan set ikke at være skriftlige, administrativt tunge evalueringer. Det kan udmærket være mundtlige redegørelser, idet formålet først og fremmest er at animere til refleksion over den pædagogiske praksis.

Sigtet med disse eksempler på offentlige selvevalueringer er ikke at argumentere for, at indirekte politisk styring kræver brug af redskaber, som ikke allerede bliver benyttet. De nævnte eksempler benyttes givetvist mange steder om end nok i varierende omfang. Sigtet er tværtimod at sige, at den hypotese om indirekte politisk styring, som systemteorien giver anledning til, ikke er urealistisk at implementere i praksis. Det der mangler, er derimod systematiske undersøgelser af, om den også giver de forventede resultater.

Når man tænker på hvilken enorm interesse, der for tiden er for styring af den offentlige sektor gennem evalueringer, kunne det i hvert fald være relevant og interessant at få undersøgt systematisk, hvad det betyder om evalueringerne er interne eller eksterne, offentlige eller lukkede, om de benyttes som internt læringsredskab eller som baggrund for politiske eller økonomiske beslutninger. Specielt kunne det være værd at undersøge, om man kunne forene effektivitets- og demokratihensyn ved at lade specialiserede dele af den offentlige sektor såsom skoler, hospitaler og universiteter styre sig selv gennem interne evalueringer, samtidig med at man fra politisk side kun har mulighed for undtagelsesvist at gribe ind, hvis flere forskellige aktører opnår enighed om, at der er behov det.

## Noter

1. I arbejdet med projektet har jeg haft meget stor glæde og udbytte af det stærke faglige miljø ved Institut for Statskundskab i Århus, og jeg vil takke de mange kolleger, som hjælpsomt har kommenteret på forskellige dele af projektet. Specielt vil jeg takke mine vejledere, Jørn Loftager og Thomas Pallesen, der har suppleret hinanden godt og givet en meget konstruktiv vejledning og opbakning gennem hele forløbet. Samtidig vil jeg også takke Lotte Bøgh Andersen, Jørn Loftager og Søren Serritzlew for et frugtbart og lærerigt samarbejde om forskellige delprojekter, Peter B.

- Mortensen for en utrættelig vilje til at diskutere og hjælpe med små og store spørgsmål, og ikke mindst Jonna Bente Kjær for at have lært mig at skrive et bedre engelsk.
2. Når der i projektet alene fokuseres på eleveres faglige udbytte af skolegangen, er det ikke udtryk for en manglende anerkendelse af, at målet med skolen er meget bredere end faglig læring. Det skyldes derimod, at det er den faglige læring, der har været i fokus både i den generelle samfundsdebat og i den politologiske forskning.
  3. Den socioøkonomiske status er et samlet mål for, om eleverne er danske, om deres forældre har høj uddannelse og indkomst, om de bor i ejerbolig, og om deres forældre bor sammen.
  4. Faktisk har jeg i samarbejde med Lotte Bøgh Andersen forsøgt at formulere nogle af systemteoriens pointer inden rammerne af rational choice-approachen (se Andersen og Andersen, 2005).
  5. Den metodologiske diskussion er uddybet i Andersen (2005c), mens spørgsmålet om systemteoretiske hypoteser er behandlet i Andersen (2005a), hvortil der henvises for uddybninger. For en god dansk introduktion til og anvendelse af Luhmanns systemteori, se Mortensen (2004).
  6. Fink (2003) fremhæver for eksempel det bemærkelsesværdige i, at forskningsfrihed i hvert fald i den tidligere universitetslov ikke blot var universiteternes ret, men at det politiske system ligefrem pålagde universiteterne forskningsfriheden som en pligt til at forsvare denne frihed – eventuelt også over for det politiske system selv.
  7. En sådan rangordning er i øvrigt behæftet med så store statistiske usikkerheder, at det er tvivlsomt om nogen skoler adskiller sig signifikant fra gennemsnittet (Storm, 2006).

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh (2005). *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*, Århus: Politica.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1999). *Diskursive analysestrategier. Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Simon Calmar (2004). "Hvorfor bliver man ved med at evaluere folkeskolen?", *Politica*, 4. årg., nr. 4, pp. 452-468.
- Andersen, Simon Calmar (2005a). "How to improve the outcome of state welfare services. Governance in a systems-theoretical perspective", *Public Administration*, Vol. 83, No. 4, pp. 891-907.
- Andersen, Simon Calmar (2005b). "Private schools and the parents that choose them", Revised version of paper prepared for presentation to the Annual Meeting of the Midwestern Political Science Association, 7-10 April, Chicago, IL. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Andersen, Simon Calmar (2005c). "Smid ikke metoderne ud med badevandet. Epistemologisk konstruktivisme og dens metodiske konsekvenser", *Dansk Sociologi*, 3. årg., pp. 45-60.
- Andersen, Simon Calmar (2006a). "Når New Public Management møder uddannelsessystemet", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 2. årg., pp. 121-136.
- Andersen, Simon Calmar (2006b). "Spørgeskemaundersøgelse om styringsmetoder i de danske skoler. Design og svarfordelinger", Upubliceret paper, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Andersen, Simon Calmar (2006c). "The Impact of Public Management Reforms on Quality and Equity: Statistical Evidence from Danish schools", Paper prepared for presentation to, the Annual Meeting of the Midwestern Political Science Association.

- tion, 2006, Chicago, IL. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Andersen, Simon Calmar and Lotte Bøgh Andersen (2005). "A nested game theory of politics, markets, and schools", Paper prepared for presentation at, the NOPSA conference, 11-13 August, Reykjavik. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Andersen, Simon Calmar and Jørn Loftager (2005). "Deliberative democratic governance", Paper prepared for presentation at, the NOPSA conference, 11-13 August, Reykjavik. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Andersen, Simon Calmar and Søren Serritzlew (2006a). "Hvad sker der, når offentlige skoler udsættes for konkurrence? Erfaringer fra Danmark", i Anders Lindbom (red.), *Friskolors effekter på kunskaper, kostnader och skolornas elevsammansättning*, Stockholm: Institutet för Framtidsstudier [Arbejdstitel og -forlag] (under udgivelse).
- Andersen, Simon Calmar and Søren Serritzlew (2006b). "The unintended effects of private school competition", *Journal of Public Administration Research and Theory* (under udgivelse).
- Baecker, Dirk (1996). "Oszillierende Öffentlichkeit", pp. 89-107 in Rudolf Maresch (red.), *Medien und Öffentlichkeit*, München: Klaus Boer Verlag.
- Boyne, George A. et al. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). "En administrationspolitik for 90'erne", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1. årg., pp. 63-78.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Tom and Per Lægred (2001a). "A transformative perspective on administrative reforms", pp. 13-39 in Tom Christensen and Per Lægred, *New Public Management*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom and Per Lægred (2001b). "Introduction", pp. 1-11 in Tom Christensen and Per Lægred, *New Public Management*, Aldershot: Ashgate.
- Chubb, John E. and Terry M. Moe (1988). "Politics, Markets, and the Organization of Schools", *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, pp. 1065-1087.
- Chubb, John E. and Terry M. Moe (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Fink, Hans (2003). "Hvad er et universitet?", i Hans Fink, Peter C. Kjærgaard, Helge Kragh og Jens Erik Kristensen, *Universitet og videnskab. Universitetets idehistorie, videnskabsteori og etik*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Fiske, Edward B. and Helen F. Ladd (2000). *When Schools Compete. A Cautionary Tale*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Friedman, Milton (1955). "The Role of Government in Education", pp. 123-144 in Robert A. Solo (ed.), *Economics and the Public Interest*, New York: Rutgers University Press.
- Greve, Carsten (2006). "Public management reform in Denmark", *Public Management Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 161-169.
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kettl, Donald F. (1997). "The global revolution in public management: Driving themes, missing links", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No. 3, pp. 446-462.
- Ladd, Helen F. (2002). "School vouchers: A critical view", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, pp. 3-24.
- Levin, H. M. (1998). "Educational vouchers: Effectiveness, choice, and costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 17, No. 3, pp. 373-392.

- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Luhmann, Niklas (1997). "Limits of steering", *Theory Culture & Society*, Vol. 14, No. 1, pp. 41-57.
- Luhmann, Niklas (2000). *Sociale systemer. Grundrids til en almen teori*, København: Hans Reitzels Forlag.
- McEwan, Patrick J. (2000). "The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs", *Review of Educational Research*, Vol. 70, No. 2, pp. 103-149.
- Mortensen, Nils (2004). *Det paradoksale samfund. Undersøgelser af forholdet mellem individ og samfund*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mulvad, Nils (2006). "200 frie skoler uden tosprogede elever", *Frie Grundskoler*, 12. årg., pp. 13-16.
- Neal, Derek (2002). "How Vouchers Could Change the Market for Education", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, pp. 25-44.
- Pollitt, Christopher (2000). "Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public-sector Management Reform", *Public Management*, Vol. 2, No. 2, pp. 181-199.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000). *Public management reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Sammons, Pam (1999). *School effectiveness. Coming of age in the twenty-first century*, Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Smith, Kevin (2005). "Data don't matter? Academic research and school choice", *Perspectives on Politics*, Vol. 3, No. 2, pp. 285-299.
- Smith, Kevin B. and Kenneth J. Meier (1995). *The Case Against School Choice. Politics, Markets, and Fools*, New York & London: M.E. Sharpe.
- Storm, Jens (2006). "Statistisk modellering af grundskolekarakterer som udgangspunkt for grundskolebenchmarking", Upubliceret masterprojekt, Informatik og matematisk modellering, København: Danmarks Tekniske Universitet.
- Teske, P. and M. Schneider (2001). "What research can tell policymakers about school choice", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, No. 4, pp. 609-631.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Undervisningsministeriet (2000). "Private Schools in Denmark", On-line publication. Den 25.9.2006 tilgængelig på adressen <http://eng.uvm.dk/publications/factsheets/fact9.htm>.
- Warren, Mark E. (1996). "Deliberative Democracy and Authority", *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1, pp. 46-60.