

TEMA: Skole

- 7 Faglighed, frihed, lighed og fællesskab: to synspunkter
Marlene Harpsøe (DF) og Christine Antorini (S)
- 11 Folkeskolen og politisk kultur
Ove Kaj Pedersen
- 19 Den finske folkeskole er med PISA 2009 fortsat blandt verdens bedste –
hvad er det, der virker?
Frans Ørsted Andersen
- 28 Skår i (arbejds-) glæden? Intrinsisk motivation og elevplaner i folkeskolen
*Susanne Strandbjerg Nielsen, Christina Vang Jakobsen
og Lotte Bøgh Andersen*
- 39 Frit skolevalg og lighed
Claus Hansen
- Artikel uden for tema**
- 47 Undvigestrategier – en tilføjelse til europæiseringslitteraturen
Nikoline Holm Kjærgaard



BØGER

- 57 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 65 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

Cecilie Brøndum Boesen, Tanja Cassandra Berhndt Eriksen, Ulrik Pram Gad, Caroline Grøn, Asmus Leth Olsen, Tore Vincents Olsen, Jesper Schlæger, Jeppe Strandsbjerg, Kristian Walther.

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat Jacob Gerner Hariri,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2011 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

Introduktion

Skolen er en central institution i samfundet. Den giver eleverne, samfundets børn, kundskaber og færdigheder, og den er med til forme dem som mennesker og borgere. Kundskabsmæssigt er skolen under forøget politisk opmærksomhed i disse tider, hvor der er en stor bekymring for om Danmark kan blive ved med at følge med i den globale økonomiske konkurrence, hvor det ikke er klart at Danmark længere er foran i forhold til uddannelsesniveauet. I OECD's PISA undersøgelser ligger Danmark således efter lande som Sydkorea og (visse dele af) Kina. Heller ikke i den nordiske rangordning ligger Danmark blandt topscorerne på trods af, at Danmark har en af verdens dyreste grundskoler. Der er også stor bekymring for om folkeskolen (re-) producerer store forskelle i uddannelsesniveau som har sociale, kulturelle og kønsmæssige slagsider. Der er således bekymringer for skolens manglende evne til at skabe social mobilitet, etniske minoriteters og drenges relativt dårlige skoleresultater og videreuddannelsesniveau taget i betragtning.

Den fælles uddannelse i samfundet er ikke blot orienteret mod at give den enkelte bestemte kundskaber og færdigheder. Skolen bliver skal også bidrage til samfundets integration ved at danne personer med borger-sind, og måske endda med et nationalt tilhørsforhold. Grundloven stipulerer, at der er undervisnings- og ikke skolepligt i Danmark. Traditionelt har det i kombination med mulighederne for at oprette frie grundskoler (privatskoler, friskoler) givet forældrene en ret til at vælge en uddannelse for deres børn, som stemmer overens med deres egne ideologiske overbevisninger, og som går forud for flertallets ønsker om at præge de opvoksede generationer i en bestemt retning. Der har i de senere år, især i lyset af oprettelsen af muslimske friskoler, været en indskrænkning af dette ideologiske råderum. På linje med folkeskolens formålsparagraf står der nu i friskolelovgivningen at *'skolerne (...) efter deres formål og i hele deres*

virke [skal] forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene' (Friskoleloven, § 1. stk 2, sml. Folkeskoleloven, § 1, stk 3). Ligesom folkeskolerne, er friskolerne forpligtede til at udstyre eleverne med visse medborgerdyder. Friskolerne er også blevet sat under mere statstilsyn på grund af bekymringer over uddannelsesstandarder og de potentielle antidemokratiske (religiøse) doktriner, som eleverne måtte blive indoktrineret med.

Den enkelte danske folkeskole har et relativt stort råderum i forhold til tilrettelæggelsen af undervisningens form og indhold. Folkeskolen har været baseret på et decentralt princip, hvor det økonomiske ansvar ligger hos kommunen, og det pædagogiske og ledelsesmæssige ansvar ligger hos den enkelte skoleleder under opsyn af en skolebestyrelse, der er valgt blandt forældre, elever og skolens personale. Imidlertid har bekymringerne for niveauet af undervisningen (i lyset af PISA undersøgelserne, konkurrenceevnen mv) såvel som for dens ensartethed og evne til transmittere dansk kultur, historie og centrale 'danske' værdier som respekt for demokrati og individets grundrettigheder ført til indførelse af en række obligatoriske test og evalueringer samt udvikling af nationale kanoner i litteratur, historie og demokrati. Det har rejst diskussioner om det er hensigtsmæssigt at styre den danske skole fra centralt hold, og hvordan en sådan centralstyring indvirker på de mange mennesker, der arbejder i og med skolen. Er en sådan central styring befordrende for motivationen og resultaterne? Og hvilke typer af resultater skaber det? Favoriserer det fx snævre faglige kompetencer over personlig udvikling, kreativitet og evnen til at samarbejde med andre?

I forlængelse af den stærke danske tradition for at give forældrene ret til at vælge skole for deres egne børn, jf.

friskolelovgivningen, og antagelig med henblik på at indføre øget resultatstyring af de enkelte folkeskoler indførte VK-regeringen i 2005 en ret til frit skolevalg. Det gør, at man ikke behøver at sende sit barn i den nærmeste folkeskole. Man kan vælge den folkeskole, der passer ens behov bedst og/eller udviser de bedste (eksamens-) resultater. Dog har det frie skolevalg sammen med en stigende tendens i de større byer til at forældre sender deres børn i private friskoler rejst en bekymring for en stigende segregering af elevpopulationen, både i forhold til 'sorte' og 'hvide' skoler, men også – og måske i særdeleshed – i forhold til en opsplitning af eleverne i ressourcetsvage og -stærke elever. Det bekymrer for det første fordi udskillelsen af ressourcetsvage børn fra visse folkeskoler kan være med til at øge den uddannelsesmæssige ulighed i samfundet pga. den manglende 'klassekammeratseffekt.' Hvor de ressourcetsvage børn derimod bliver, trækker de indlæringsniveauet for de svageste børn op. For det andet bekymrer det fordi udviklingen af tolerancen, solidariteten og evnen til at samarbejde på tværs af sociale og kulturelle skel angiveligt, er afhængigt af, at man gennem skolegangen har kendskab til og omgang med mennesker, der er forskellige fra en selv. Her har der været et særligt fokus på etniske minoritetsbørn og deres mulighed for at blive 'integreret' med etnisk danske børn.

Bidragene i dette nummer af POLITIK berører disse spørgsmål på forskellig vis. Vi indleder nummeret med to indlæg i debatten, der kommer fra uddannelsesordførerne fra Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti. I begge indlæg er der opmærksomhed på både frihed, faglighed, lighed og integration. Hos **Christine Antorini** (S) ligger vægten i alt overvejende grad på fagligheden. Ikke mindst med en forslag om at indføre heldagsskoler og en 13 års undervisningspligt. **Marlene Harpsøe** (DF) betoner mere vigtigheden af, at skolen transmitterer fællesskab og danske værdier, men prioriterer ligeledes fagligheden højest og ser den fremmet gennem klare mål for de enkelte fag, kanoner og en bedre uddannelse af lærerkorpset.

Ove Kaj Pedersen viser i sin artikel, hvordan konkurrencestatens syn på individet, som det kommer til syne i folkeskolens nye formålsparagraf fra 2006, er forskelligt fra velfærdsstatens. Netop ønsket om at styrke den opportunistiske personlighed, der bruger og udvikler sine kompetencer i konkurrence med andre til gavn for vedkommende selv og for samfundøkonomien, ligger i forlængelse af konkurrencestatens interesse i at klare sig i den globale økonomiske konkurrence. I konkurrencestaten skal skolen (igen) tjene samfundets interesser og er ikke længere et frirum for dannelsen af en individuel personlighed. I velfærdsstaten er det statens forpligtelse at 'danne den enkelte med indsigt i sig selv som ligeværdig i forhold til alle andre.' I konkurrencestaten skal den enkelte have lige muligheder for at realisere sin egen nytte.

I velfærdsstaten bliver demokratiet set som noget, der skabes gennem det enkelte menneskes, elevens, medvirken og medbestemmen. I konkurrencestaten skal individet snarere forberedes til et demokrati, som er givet af andre på forhånd.

Frans Ørsted Andersen stiller i lyset af OECD's PISA undersøgelser skarpt på de forskelle, der er på den danske og den finske folkeskole, og som kan forklare, hvorfor det finske skolesystem er så meget bedre til at uddanne de svage elever end det danske. Han peger blandt andet på, at undervisningen i Finland, herunder hjemmearbejdet og tilbagemeldingen til forældrene på elevernes præstationer, er struktureret på en nemt gennemskuelig måde for de svage elever og deres forældre. Frans Ørsted Andersen finder to forskellige pædagogiske grundfortællinger i de to skolesystemer, der kan være med til at forklare forskellene mellem dem, og som indikerer, at det antagelig også er nogle forskellige ting, der læres i dem. Mens den danske grundfortælling bygger på individualitet, kønsmæssige og kulturelle differentieringer og baserer læringsmotivationen på 'lysten til at lære', bygger den finske grundfortælling på fællesskab, respektfuldhed for hinanden, over for fagene og for læreren som faglig autoritet, samt på fordringen om altid 'at yde sit bedste'.

Susanne Strandbjerg Nielsen, Christina Vang Jakobsen og **Lotte Bøgh Andersen** analyserer ved hjælp af kvalitative og kvantitative data effekten af de obligatoriske elevplaner på lærernes 'indre' arbejdsmotivation, deres arbejdsglæde. De viser, at effekten på motivationen afhænger meget af, om de enkelte lærere ser elevplanerne støttende eller som kontrollerende for deres arbejde. Forfatterne peger på, at offentlige ledere og politikere bør overveje nøje, hvordan et bestemt styringsredskab opfattes af de ansatte, før det indføres i skolesystemet og i den offentlige sektor i det hele taget. Dette også set i lyset af, at andre studier har vist, at der er en sammenhæng mellem ansattes motivation og deres performance.

Claus Hansen ser i sin artikel på de normative spørgsmål, der knytter sig i det frie skolevalg. Han peger på, at det frie skolevalg kan være problematisk ud fra et lighedsideal, når det ufortjent privilegerer de ressourcetsvage forældres børn over de mindre ressourcetsvages. Det frie skolevalg er også problematisk ud fra et kommunaristisk ideal, der ønsker at modarbejde kulturel og religiøs segregering for at bevare og styrke den samfundsmæssige solidaritet. Men går forældrenes ret til at bestemme over deres egne børns skolegang da ikke forud for disse hensyn? Nej, siger Claus Hansen, forældrenes ret til at have nære relationer til deres børn strækker sig ikke til at bestemme over deres skolegang. I lyset af dette diskuterer han Aarhus og København kommuners modeller for fordeling af tosprogede børn. I og med at forældre ikke har ret til at bestemme over deres børns skolegang, er det ikke

udgangspunktet problematisk, at kommunen bestemmer, hvor børnene skal sendes hen som det er tilfældet i Aarhus. Imidlertid kan man stille spørgsmålstejn ved det forhold, at det kun er tosprogede og ikke alle børn, der, ifølge folkeskoleloven, kan 'omfordeles' på denne måde.

Uden for tema bringer vi en artikel af **Nikoline Holm Kjærgaard**, der med udgangspunkt i europæiseringslitteraturen har udviklet en typologi over fem forskellige undvigestrategier, som nationale aktører kan benytte sig af, når de ønsker at modstå eller forsinke tilpasningen til europæiske regler, hvis konsekvenser kolliderer med national lovgivning. Hun viser denne typologis anvende-

lighed i en analyse af forløbet af implementering af EU's opholdsdirektiv i dansk lovgivning. Opholdsdirektivet var baggrunden for EF-Domstolens afgørelse i Metock-sagen i 2008, som mange mente ville underminere de stramme danske regler om familiesammenføring.

Nummeret afsluttes med tre boganmeldelser.

God læselyst.
Tore Vincents Olsen,
Temareda ktør

▶ **TEMA**

Faglighed, frihed, lighed og fællesskab: to synspunkter

Marlene Harpsøe (MF) uddannelsesordfører, Dansk Folkeparti

Christine Antorini (MF) uddannelsesordfører, Socialdemokraterne

Regeringen kom i december 2010 med udspillet 'Faglighed og Frihed'. Fagligheden skal i følge udspillet øges ved at sætte tidligt ind overfor dårlige læsere, ved at opstille målbare del- og trinmål for elevernes læring og ved at udvikle en undervisning og en lærer-uddannelse, der i større grad er baseret på forskning og viden. Børn skal kunne læse ved udgangen af anden klasse, der skal indføres en 6 timers skoledag for de mindste, og de fremtidige otte klasser skal kunne det samme som niende klasserne kan i dag. Herudover skal fagligheden øges ved at give prestigen tilbage til lærerfaget og ved at specialudanne lærerne i højere grad. Friheden skal øges dels gennem at give skolerne større frihed til selv at eksperimentere sig frem til, hvordan de kan indfri deres mål. Der skal være større mulighed for undervisningsdifferentiering gennem holddannelse, oprettelse af talentklasser mv. Målopfyldelsen skal offentliggøres således, at det bliver muligt at sammenligne skolerne. Der lægges dermed op til resultatstyring af skolerne, frem for regelstyring. Herudover vil regeringen give 10 skoler særlig frihed til at eksperimentere med særlige måder at opnå deres mål på.

Regeringen berører også integrationsaspektet i udspillet især i forhold til 'ghettoskoler,' som skal underkastes særligt tilsyn, en styrkelse af undervisningen af dansk som andetsprog, og en incitamentsordning for private friskoler med få tosprogede børn til at påtage sig en større del af 'integrationsopgaven.' Integrationsaspektet berøres også i forbindelse med specialundervisning. 14 procent af alle elever modtager specialundervisning og

udgifterne udgør 13 milliarder, svarende til 30 procent af udgifterne til folkeskolen. Regeringen ønsker at (re-) integrere elever fra special-klasser og special-skoler i de normale klasser, antagelig også med den hensigt at spare nogle af udgifterne til specialundervisning.

I forhold til dannelsen af eleverne som personer og medborgere understreger regeringen, at 'vi forsat [skal] udvikle danske elevers selvstændighed og refleksion, lyst og evne til at samarbejde, demokratiske forståelse og udsyn' (side 7). Der skal i denne forbindelse opstilles konkrete og målbare mål for elevens 'alsidige udvikling', f.eks. udviklingen af initiativrigdom, fællesskabsfølelse, hjælpsomhed, og tålmodighed med 'hverdagens faste rutiner'. Herudover vil regeringen have skolen til at lære eleverne 'innovation' og 'entreprenørskab'.

POLITIK havde oprindeligt inviteret uddannelsesordførerne fra Dansk Folkeparti, Venstre, Socialdemokratiet og Enhedslisten til at komme med deres syn på 1) hvad skolens vigtigste funktioner er i dag, 2) hvor stor en grad af frihed de enkelte lærere og skoler bør have i deres arbejde, 3) hvordan det frie skolevalg påvirker muligheden for at sikre en god skolegang for alle, og 4) hvordan vi udvikler en skole i verdensklasse. POLITIKS invitationer blev delvist ofre for den uofficielt indledte valgkamp i foråret 2011, hvor hverken Venstre eller Enhedslisten så sig i stand at bidrage. Men heldigvis kan vi præsentere to interessante indlæg fra Marlene Harpsøe, Dansk Folkeparti, og Christine Antorini, Socialdemokraterne, der berører de ovennævnte spørgsmål og meget andet.

Dansk Folkepartis uddannelsespolitik

Marlene Harpsøe, MF Dansk Folkeparti

Debatten om folkeskolen har vist alle dage raset, det er der sådan set ikke så meget nyt i. Det er ikke spor mærkeligt, for langt de fleste danskere bliver direkte eller indirekte berørt af folkeskolen, og så er det klart og godt, at de fleste danskere også har en mening om folkeskolen. Men nogle gange skal man lige tage en dyb indånding og

gå ned i det helt grundlæggende. Ofte handler debatten jo om enkelte brikker i det store puslespil, som folkeskolen er, og mit ærinde her er at forklare, hvordan Dansk Folkeparti ønsker, at det samlede billede skal se ud, når alle puslespillets brikker er lagt.

Først og fremmest mener Dansk Folkeparti, at folkeskolens to vigtigste funktioner er: 1) At den enkelte elev opnår så høj faglighed, som det er muligt for den enkelte elev. 2) At den enkelte elev bliver klædt ordentligt på, så denne kan klare sig som voksen i samfundet. Herunder skal eleven få viden om danske værdier og dansk kultur, da det er en vigtig del af at kunne begå sig i samfundet, på arbejdspladsen og så videre. Disse to hovedfunktioner er lige vigtige, og det skal være muligt for folkeskolen at levere begge dele.

Spørgsmålet er så, hvordan man opnår dette. Først og fremmest må man sætte nogle klare mål, så lærere og forældre ved, hvad målet er. Dernæst skal man give lærerne redskaberne til at nå disse mål. Det kan være tiltag som elevplaner og kanoner, som nogle lærere måske har anset for at være et indgreb i deres undervisning, men som altså er en hjælp.

Elevplanerne skal bruges, så lærere og elever ved, hvor den enkelte elev kan blive bedre. For den enkelte elev skal undervises og udfordres på det niveau, som den enkelte elev nu er på. Vi svigter både de bogligt svage og de bogligt stærke, hvis alle elever bliver undervist ens. De bogligt svage kan ikke følge med, og de bogligt stærke keder sig.

Hvad kanonerne angår, er det i min optik en god ting, at lærere har noget at forholde sig til. Der har desværre været eksempler på lærere, der stort set blot har undervist i deres favoritforfattere, og det duer ikke.

Det er også vigtigt, at skolerne har fokus på danske værdier så som, at mænd og kvinder er ligeværdige. Og har skolerne ikke det, som vi så det på Holbergskolen i København, så er det landspolitikkernes pligt at gribe ind. For skolerne skal ikke tage særlige hensyn til grupper, der ønsker særbehandling, blot fordi det er det nemmeste at gøre. Netop dette har der desværre været en del eksempler på, og disse mennesker skal forstå, at i Danmark er det danske normer og værdier, der skal gælde. Hvis man forstår og tager disse til sig i folkeskolen, så vil man også have langt nemmere ved at begå sig på arbejdspladser og i andre sociale sammenhænge. Det gælder såvel indvandrere som børn af indvandrere.

I øjeblikket fylder debatten om folkeskoler og friskoler (private skoler) meget. Det er som om, man glemmer,

at den danske friskoletradition er gammel, og at private skoler bestemt ikke er noget nyt. Det betyder dog ikke, at man ikke skal tage frygten for, at der opstår A- og B-hold blandt folkeskolerne alvorligt. Hvis alle ressourcestærke forældre tager deres børn ud af folkeskolen, så står vi naturligvis med et samfundsmæssigt problem. Men så vidt er det så langt fra kommet endnu. For at undgå dette skal vi sørge for, at folkeskolen har et niveau både fagligt og socialt, der gør folkeskolen til et attraktivt valg. Men vi skal holde fast i muligheden for, at forældre har mulighed for at vælge et alternativ til folkeskolen for deres børn, for denne valgmulighed er et gode.

Men såvel friskolerne, som folkeskolen, skal have et højt fagligt niveau, så vores børn fagligt bliver nogle af de dygtigste i verden. I Danmark har vi ikke store forekomster af guld eller olie, og derfor er det viden og kloge hoveder, vi skal leve af. Det er dem, der skal sikre, at Danmark også i fremtiden er et velfærdssamfund. Derfor skal vi lave nogle ting om, så fagligheden bliver styrket. Først og fremmest skal vi have gjort noget ved disciplinen eller manglen på samme i klasselokalerne. Det er selvsagt svært at undervise, hvis der er meget støj, og eleverne i øvrigt ikke har den mindste respekt for læreren. Desuden skal vi også sikre, at børnene føler sig som en del af et fællesskab. Det vil et tiltag som obligatorisk morgensang være med til. Der skal også meget mere idræt i folkeskolen, da eleverne bliver mere åbne for indlæring, desto mere motion de dyrker. Desuden skal musik og billedkunst styrkes blandt andet ved, at eleverne får karakterer i fagene, så de ikke bliver til „slappe af“-fag.

Det vigtigste er dog, at fagligheden bliver styrket. Her vil Dansk Folkeparti styrke læreruddannelsen. Der skal skabes respekt om lærerstandens. Det kræver bl.a. højere adgangskrav til læreruddannelsen og øgede krav til lærernes faglige og pædagogiske egenskaber. Undervisningens kvalitet skal derfor fortsat styrkes. Praktikperioder i folkeskolen skal til hver en tid indgå i undervisningen. Den enkelte lærerstuderende skal løbende evalueres og skal til enhver tid kunne præstere et tilfredsstillende fagligt niveau. Desuden skal lærerne gennemgå obligatorisk og relevant efteruddannelse, så vi sikrer, at lærerne hele tiden er opdateret og opfylder nye faglige og pædagogiske krav.

13 års uddannelse til alle

Christine Antorini, MF Socialdemokratiet

Den dårlige nyhed er, at Danmark har mistet i titusindvis af arbejdspladser til ufaglærte. Det vil kun blive værre i årene fremover! Den gode nyhed er, at der samtidig vil blive brug for langt flere med uddannelse. Vel at mærke ikke bare med en universitetsuddannelse. Det danske arbejdsmarked er helt afhængigt af, at vi uddanner i hele viften af uddannelser. Fra håndværkere og social- og sundhedsassistenter til lærere, ingeniører og økonomer.

Hvad der ikke vil være et stort arbejdsmarked til, er ufaglærte. Vi har set konsekvenserne, da den økonomiske krise nåede Danmark. De ufaglærte blev fyret først, og ungdomsarbejdsløsheden er steget markant. Fælles for dem er, at hovedparten ikke har mere end folkeskolens afgangsprøve. Hvis de endda har fået den.

Vi ved, det er afgørende at have både folkeskolen og en ungdomsuddannelse med videre i livet. Det skal vi tage konsekvensen af og hæve uddannelsespligten fra de nuværende 10 år til 13 års uddannelse til alle. Det kræver forandring af hele uddannelsesvejen fra førskole over folkeskole til ungdomsuddannelse. Ellers vil vi hægte endnu flere af med længere undervisningspligt. Lad os komme i gang med den forandring, så alle får lyst til at lære mere nu og hele livet. Folkeskolen skal forandres, så eleverne får flere timer på en mere spændende måde, der uddanner og almendanner meget forskellige børn, og der skal tænkes nye ungdomsuddannelsesveje, som den nye fleksuddannelse.¹

Regeringen er optaget af større frihed til skolerne suppleret med mere fokus på de resultater, skolerne leverer. Som den nye undervisningsminister Troels Lund Poulsen har udtalt (JP 20.3), skal folkeskolen „udstille gode og dårlige skoler, dygtige og mindre dygtige børn“. Det har man gjort i både USA og England. Med faldende faglighed til følge, fordi der undervises i at dokumentere gode testresultater og ikke at lære mere.²

Vi skal i stedet gennemføre et uddannelsesmæssigt løft af samme dimensioner som socialreformen i 1930'erne og uddannelsesløftet i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Her blev uddannelsespligten hævet fra 7 til 9 år, der blev indført den studieforberevende hf-uddannelse til voksne samt verdens første uddannelse til de faglige områder, nemlig de erhvervsfaglige grunduddannelser, EFG. Vi har brug for tilsvarende politiske initiativer, så der igen kommer gang i uddannelsesmobiliteten, der er gået i stå de sidste ti år, og folkeskolen spiller en nøglerolle.

Lad os derfor se på, hvad folkeskolens vigtigste funktioner er: Folkeskolens skal for det første at være med til at bryde den negative sociale arv, så alle børn har lige muligheder for og motivation til at lære mest muligt med de evner, de har. For det andet skal skolen udfordre eleverne, så de også møder det, de ikke vidste, de havde interesse og evner for. Med nysgerrighed, lyst til at gøre sig umage, mod til at møde modstand og kompetencer til at rumme de, der tænker og arbejder anderledes end dem selv på en konstruktiv måde.

Det er alt for uambitiøst at gøre det til et mål, at folkeskolen skal være i verdensklasse i fire discipliner, nemlig læsning, engelsk, matematik og naturfag, som regeringen har foreslået. Selvom vi legede med tanken om, at det lykkes, vil det så være verdens dygtigste unge, vi uddanner til fremtidens samfund? Nej vel? Det er langt mere komplekst, hvad man skal kunne i fremtiden end at være top-dygtig i fire enkeltstående discipliner. Der er ingen tvivl om, at vi skal være dygtige, og at læsning, matematik, engelsk og naturfag er kernefag. Ligesom fx historie og samfundsfag, som er røget helt ud af regeringens prioriteringsliste, også er kernefag. Og hvad med alle de håndværksmæssige, kropslige og kreative kompetencer? Evnen til at samarbejde og tænke nyt? De er også gledet ud af prioriteringen. På trods af, at vi skal have en folkeskole, der kan møde alle elever, hvor de er – og udvikle viften af kompetencer hos eleverne derfra.

Det er ikke svært at forstå, hvorfor rekrutteringen til de erhvervsrettede ungdomsuddannelser er blevet svært. For eleverne møder kun sporadisk denne uddannelsesvejs fag og kompetencer i folkeskolen. I folkeskolens ældste klassetrin er praktiske fag helt forsvundet, med mindre man starter på en særlig erhvervsklasselinje. Og det er pr definition nu blevet til de unge, der har svært ved skolen, selvom en erhvervs- og produktionslinje som et muligt valgspor i udskolingen ville være attraktiv for alle unge, også de dygtige. Samtidig er uddannelseskulturen blevet stadig mere boglig, frem for at udvikle en virkelighedsnær uddannelseskultur i et tæt samspil mellem praktik og teori hele vejen gennem folkeskolen.

Hvis det skal lykkes at gennemføre 13 års uddannelse til alle og få gang i uddannelsesmobiliteten igen, skal der sættes ind på fem hovedområder. For det første skal folkeskolen i et tæt samarbejde med daginstitutionerne styrke alle børns muligheder for at være skoleparate så hurtigt som muligt. Det betyder veluddannede pædagogisk ud-

dannede medarbejdere i daginstitutionerne, der arbejder systematisk med de pædagogiske læreplaner, sprogscreening og sprogstimulering. Det forudsætter spredning af elever, så elever der af pædagogiske grunde vil lære mere ved at starte på en anden skole end deres distriktsskole – bl.a. pga elevernes sociale sammensætning – flyttes dertil. Privatskoler skal også tage et socialt ansvar og sikre elevmangfoldighed. Når vi har statsfinansierede privatskoler i Danmark, er det kun rimeligt, at de bidrager til en grundskole for alle. Nogle gør det, men andre laver social sortering ved skoleporten ved at takke nej til elever, eller bede dem forlade skolen – og så skal folkeskolen samle op. Lad os indføre to takster til privatskoler, der afspejler de reelle uddannelsesopgaver, fx gennem en lavere grundtakst til elever uden særlige behov og en højere takst til elever, der har brug for specialundervisning.

For det andet skal eleverne have flere timer, så de lærer mere. Indfør to-lærerordninger i dansk og matematik fra 0. klasse. Obligatorisk lektiecafé. Læseløft til elever, der ikke har lært at læse efter 2. klasse. Max 24 elever i klasserne, så der er mere lærertid til eleverne og mulighed for at arbejde med hold efter fagligt niveau, motivation mv. Men hold fast i klassefællesskabet, da det løfter alle elever fagligt. Styrk forældresamarbejdet, så de bakker op om skolen og involverer sig i deres børns læring. De har ansvaret for, at børnene er veludhvilede, har lavet deres lektier, har sund madpakke med og ved, at de skal opføre sig ordentligt, fordi ro, orden og trivsel er afgørende for et godt læringsmiljø.

For det tredje skal der indføres langt flere helhedsskoler. Børnenes skoledag er i dag opdelt i en stadig kortere og meget boglig skoledag og en lang fritidshjemdag. Skab en sammenhængende tid for eleverne med undervisning, leg og læring på kryds og tværs gennem hele dagen. I et tæt samarbejde mellem lærere og pædagoger. Med idræt, bevægelse og tilbud om sund morgenmad og frokost, så eleverne får energi til dagen, bruger deres krop til konkurrence og holdsport, som udover at være sjovt også stimulerer hjernen, så de er mere motiverede til at koncentrere sig om de boglige fag. Med praktisk-musiske fag og en virkelighedsnær undervisning, hvor der hele tiden arbejdes med teori-praktik i en vekselvirkning. Vi kender allerede denne skoleform, nemlig på de populære efterskoler, hvor eleverne strømmer til. Hvorfor? De er i et tæt socialt fællesskab. De tager folkeskolens afgangsprøve også i fag, hvor de havde mistet motivationen. De kan vælge linjer efter interesse lige fra idræt og musik til naturfag og IT. Og deres efterfølgende gennemførelse af en ungdomsuddannelse er høj!

For det fjerde skal vi sætte et ambitiøst udviklingsprogram i gang for IT-baserede undervisningsmetoder med udgangspunkt i, at alle elever og lærere har et digitalt

pennalhus. Det giver samtidig mulighed for at arbejde med internationalisering på nye måder uafhængig af tid og sted. Brug de sociale medier og internettet til ven-skabsklasser, kultur- og samfundsforståelse og lære fremmedsprog både i skrift og tale. Det digitale pennalhus understøtter også hjælp til specialundervisning i klassen frem for de mange elever, der i dag ekskluderes til særlig hjælp uden for klassen. Lad elevernes digitale pennalhus indeholde standardprogrammer inden for fx tekst til tale, så ordblinde og elever med læseproblemer – og de elever der ganske enkelt lærer bedre ved at lytte – har de nødvendige digitale redskaber fra dag ét i deres egen klasse.

For det femte skal vi styrke forskning i pædagogik og didaktik samt styrke evalueringskulturen i folkeskolen. Det er godt med test som internt pædagogisk redskab. Det er nyttigt med elevplaner, der styrker både teamsamarbejdet blandt lærerne og dialogen mellem lærer, elev og forældre om fremadrettede mål. Og det er fint med kvalitetsrapporter, så kommunalbestyrelserne har et godt overblik over, hvordan det går på de enkelte skoler, og hvor de skal sætte ind overfor konkrete udfordringer. Men der er brug for en mere fremadrettet og lærende evalueringskultur. Dels gennem løbende metodeudvikling mellem professionshøjskolerne, universiteterne og direkte ud i de enkelte skoler. Dels gennem løbende evaluerings- og metodesparring på de enkelte skoler med udgangspunkt i deres egne evalueringsredskaber. Understøttet af fag- og ledelseskonsulenter, som det er gennemført med stor succes i Skotland i det såkaldte HMIE-evalueringsprogram.³ Tanken er at effektiv selvevaluering med kompetent eksternt sparring fører til konstante forbedringer.

Der er i den grad brug for både at tænke i nye løsninger nu for folkeskolen. Vel at mærke gennemført på en måde, så forandringerne bygger på den store viden, der er om, hvad der virker. Så vil vi kunne gennemføre det næste store uddannelsesspring med 13 års uddannelse til alle, så vi fortsat har en folkeskole og et uddannelsessystem, hvor alle har lige muligheder i en bred vifte af færdigheder og kompetencer.

Noter

1. Beslutningsforslag B 116 om fleksuddannelse for unge mellem 15 til 25 år, se <http://www.ft.dk/samling/20091/beslutningsforslag/B116/index.htm#dok>
2. Direktør professor Pasi Sahlberg, CIMO (Centre for International Mobility and Cooperation), Finland, se http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_46015/ImageVaultHandler.aspx
3. Se <http://www.hmie.gov.uk/>

Folkeskolen og politisk kultur

Ove Kaj Pedersen Professor, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School

I 2006 fik folkeskolen ny formålsparagraf, som gav mulighed for et indblik i konkurrencestatens menneskesyn. Artiklen viser, hvordan dette adskiller sig fra det officielle menneskesyn under velfærdsstaten, og hvordan folkeskolen nu har til opgave at uddanne de unge til, at de kan deltage i udviklingen af den nationale konkurrenceevne.

Indledning

Folkeskolen er uden tvivl en af de vigtigste institutioner i den danske stats moderne historie. Og folkeskolens formålsparagraf har længe været et af de steder, hvor det er muligt at aflæse, hvilke værdier der ligger til grund for den politiske kultur. Knud Heinesen, tidligere undervisningsminister og fadder til folkeskoleloven af 1975, har sagt det således: "Folkeskolens formålsparagraf (er) samfundets trosbekendelse til fælles værdier" (Heinesen 2006: 188). I hele den danske stats moderne historie – fra 1840'erne og fremefter – har det været skolens opgave at danne den enkelte til individualitet og at gøre det i fællesskabets navn. Men mere end det. Skolen har også været et instrument til at udbrede en politisk kultur; ligesom pædagogikken har været et middel til at danne og uddanne med det formål at gøre et bestemt sæt af værdier selvfølgelige for alle.

Jeg anvender begreberne værdier og kultur i bred forstand. Med værdier forstås de grundantagelser, der ligger bag argumenter, der anvendes i hverdagens politiske debatter og som kan „findes frem“ ved at analysere disse med bistand fra idehistorie og filosofi. Med politisk kultur menes, hvilken flerhed af værdier, der i en bestemt periode karakteriserer et lands institutioner – her i sær de statslige eller kommunale.

Jeg ser „frihed“, „lighed“ eller „lige mulighed“ som eksempler på værdier, og påstår, at de udgør en politisk

kultur, når de i en bestemt periode kobles til hinanden i en fortolkning, der er konsistent og vinder bred accept.

Fra velfærdsstat til konkurrencestat

I denne artikel vil jeg beskrive udviklingen fra velfærdsstaten til konkurrencestatens menneskesyn.

Udviklingen sker mellem skoleloven 1975 og loven 2006. Efter 25 års debat fik folkeskolen i 2006 en ny formålsparagraf (Lov om folkeskolen 30.11.2006), ligesom gymnasieskolen fik det i 2007 (Lov om uddannelse til studentereksamen 8.5.2007). I begge er indlejret en forestilling om individualitet, som går ud på, at det er arbejdskravet, arbejdsvejen og arbejdslysten, kort sagt *arbejdet*, der skal binde individerne sammen til et fællesskab, og at det nu er skolens opgave at uddanne de unge til fagligt kompetente individer med færdigheder, der gør dem i stand til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det er på den baggrund, at jeg påstår, at der med den ny lov i 2006 skete en forskydning i det officielle menneskesyn og at dette kan konstateres som en forandring i de værdier, der fra politisk side er lagt til grund for formålet med folkeskolens undervisningsaktiviteter. Forskydningen betyder, at skolen nu har til formål at uddanne den enkelte til *opportunistisk person*, hvor den under velfærdsstaten i 1958 (Lov om ændringer af loven om folkeskolen 7.6.1958) og i 1975 (Lov om folkeskolen 26.6.1975) havde til opgave at danne den enkelte til *essentiell person*. Nogle har kaldt det et brud med dansk skoletradition (Husted 2008); andre et skift i den pædagogiske diskurs (Lieberkind 2008). For mig er den vigtigste pointe, at der er sket en forskydning i det officielle menneskesyn og dermed i den politiske kultur.

Forskydningen omfatter, hvad der menes med både person og fællesskab. I velfærdsstaten antages personen at være god og dydig og som sådan at kunne realisere det gode samfund ved sin demokratiske medleven og delta-

gelse. I konkurrencestaten antages personen at være egenlystigt og som sådan at bidrage til fællesskabet, når det realiserer sine færdigheder gennem at arbejde. I velfærdsstaten anvendes skolen til at danne personen med det formål at realisere det gode samfund – identisk med demokratiet. I konkurrencestaten anvendes skolen til at udstyre personen med færdigheder således, det kan arbejde og derigennem kan indgå i arbejdet forstået som socialt fællesskab, men herved tillige kan skabe goder og ydelser, der til sammen kan udgøre den nationale økonomi forstået som aggregeret årsresultat. I konkurrencestaten får personen ret til at blive uddannet med færdigheder som en forudsætning for, at det dernæst forpligtiges til at udnytte disse ved at arbejde og herigennem også bidrage til den nationale konkurrenceevne.

Forskydningen

Forskydningen begyndte under Schlüter-regeringen i 1991. Her publicerede IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) en læseundersøgelse, der viste, at danske elever ikke skrev eller læste så hurtigt eller så godt som andre landes elever. Senere fulgte PISA-undersøgelser foretaget af OECD; første gang i 2001, senere igen i 2003 og 2006, senest i 2010.

De konkluderede alle, at danske elever ikke er blandt PISA-toppen og satte herved gang i en værdikamp om folkeskolens formålsparagraf (se Thejsten 2006):

- da Ole Vig Jensen fra Det Radikale Venstre som undervisningsminister i 1997 publicerede rapporten *National Kompetenceudvikling* og i forordet skrev at „Uddannelse er en helt afgørende forudsætning for erhvervslivets konkurrenceevne“, og at eleven skal „(...) bibringe en forståelse for, at det at lære skal sidestilles med at arbejde“;
- da Margrethe Vestager som ny undervisningsminister i 1998 skrev under på rapporten *Kvalitet i Uddannelsessystemet*¹ og var med til at introducere spørgsmålet om „klare mål“, og ligeledes da hun i 2000 nedsatte den såkaldte F2000-gruppe bestående af Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Danmarks Lærereforening og Kommunernes Landsforening med det formål at formulere mål for folkeskolen;
- da samme Margrethe Vestager i 2000 skrev *Værdier i virkeligheden*, og argumenterede: „Vi har mere end nogensinde brug for at sætte ord på, hvad det er for holdninger og værdier, der binder os sammen“ (Vestager 2000:6) og dermed fokuserede på, hvad der kendetegner danskheden, alt imens hun lagde op til, at det er en af folkeskolens opgaver at danne den enkelte til „danske værdier“;
- da F2000 udviklede sig til projektet om *Klare Mål*, og projektet i 2001 blev overtaget af Ulla Tørnæs i

egenskab af nytiltrådt minister fra Venstre, og da Bertel Haarder i 2005 for anden gang overtog Undervisningsministeriet og videreførte projektet;

- da Søren Krarup, Dansk Folkeparti i 2003 oprettede *Kommissionen til forsvar for kundskaber* i en bestræbelse på at få „kundskaber tilbage i skolen“;
- da undervisningsminister Ulla Tørnæs i 2004 kaldte 17 % af de danske folkeskoleelever „funktionelle analfabeter“, fordi de efter PISA's målestok ikke havde de tilstrækkelige færdigheder²;
- da *Globaliseringsrådet* satte folkeskolen på dagsordenen i august 2005 med rapporten *Verdens bedste folkeskole – vision og strategi*,³ og da visionen blev udmøntet i Folkeskoleforliget 2006, der introducerede bindende trin-, slut- og fællesmål samt obligatoriske nationale tests;
- da Løkke Rasmussen som nytiltrådt statsminister i 2010 satte folkeskolen på dagsordenen for det første møde i *Vækstforum* (afløser for Globaliseringsrådet) og senere introducerede regeringens program for *Danmark 2020*, hvori der blev afsat midler til en læsefond til at styrke de danske folkeskoleelevers læsefærdigheder;
- da han i 2010 nedsatte det såkaldte Rejsehold til at undersøge forholdene i skolen; og da
- regeringen december 2010 kom med udspil til en bedre folkeskole – Faglighed og Frihed og satte 7 mål for skolen, herunder om klare mål og resultater.⁴

Fra krise til kritik

På den baggrund skal det nu vises, hvordan konkurrencestaten bygger på en kritik af (nogle af) velfærdsstatens centrale værdier – f.eks. demokratiet. Men også hvordan konkurrencestaten fører til ændringer i de værdier velfærdsstaten selv hviler på – f.eks. lighed og lige muligheder.

Det var krisen i 1970'erne der indvarslede overgangen fra velfærdsstat til konkurrencestat.

På mange måder var den økonomiske krise i 1970'erne en begivenhed af historiske dimensioner. Staten satte sig i gæld, inflationen galoperede, renten steg til historiske højder, det samme gjorde arbejdsløsheden. Og efter næste 30 år med jordskredsvalg i 1973, Arbejderbevægelsens sammenbrud i årene 1978-82, Schlüter-regeringens regeringsovertagelse i 1982, fastkurspolitikken i 1982, kartoffelkuren i 1986, og de store arbejdskonflikter i 1985 og 1987 er der i dag en udbredt accept af, at 1970'ernes krise „måtte føre til tiltrængte“ reformer, ligesom det i dag er alment kendt, at kritikken af velfærdsstaten var berettiget.

Det var dog først relativt sent, at Folkeskolen blev inddraget i kritikken og gjort (med)ansvarlige for nogle

af de økonomiske problemer, der førte til den økonomiske krise. Det skete i et notat til Globaliseringsrådet.⁵ Her fremgik, tre ting som efterfølgende fik afgørende indflydelse på skoleloven 2006.

For det første at 16 % til 18 % af hver årgang – målt gennem den såkaldte PISA-undersøgelse – er „funktionelt hæmmede,“ fordi de har færdigheder på det laveste niveau i matematik og læsning. For det andet at hele 14 % af etniske danskere i Københavnsområdet er „funktionelle analfabeter,“ fordi de er uden læsefærdigheder, ligesom 51 % af de tosprogede elever er det. Og for det tredje at den sociale arv – målt ved et indeks for elevens socioøkonomiske baggrund – spiller en større rolle i Danmark end i andre lande, hvorfor den negative sociale arv derfor kan frygtes at komme til at omfatte stadig flere i takt med en større immigration og flere familier med enlige forsørgere.

Hermed satte regeringen fokus på det, der i dag kan kaldes „15 % problemet“, eller det forhold, at omkring 15 % af tidligere og den nuværende ungdomsårgang, ikke får de tilstrækkelige kompetencer til at efterfølgende at tage en ungdomsuddannelse eller at finde en fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

Samtidig foretog regeringen et forskydning i politisk synsvinkel, som er vigtigt at forstå. Før – indtil Globaliseringsrådet – var den politiske synsvinkel, at det var en succes – også ved sammenligning med andre lande – når Folkeskolen (sammen med familierne) evnede at gøre 85 % af hver ungdomsårgang til arbejdsomme og kompetente borgere. Blikket var rettet mod majoriteten, og ikke mod minoriteten, den procentdel, der ikke fandt fast tilknytning og derfor i takt med velfærdsstatens etablering blev berettiget til at modtage velfærdsydelse.

Nu – med Globaliseringsrådet – blev blikket til gengæld rettet mod minoriteten – de 15 %, og definitionen på succes blev ændret. Hvor 85 % inklusion tidligere var succes, var 15 % eksklusion nu en fiasko, og den såkaldte 95 %-målsætning blev formuleret (Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen november 2006 www.um.dk), der går ud på at 95 % af hver ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse i 2015.

Regeringen opsummerede på den måde flere års debatter, men placerede også ansvaret for, hvorfor Folkeskolen nu blev betragtet som en fiasko: „Det skyldes, at folkeskolen i en årrække har lagt for lidt vægt på faglighed og resultater. Hvert år forlader omkring 10.000 børn skolen uden at kunne læse tilstrækkelig godt. De er blandt dem, der kan få vanskeligst ved at klare udfordringerne i det globale samfund.“⁶

Regeringens kritik rettede sig derfor mod det menneskesyn, der lå bag formålsparagrafferne i skolelovgivningen 1958 og 1975.

I et oplæg til Globaliseringsrådet siger Niels Egelund, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, det sådan: „Hvis man ser nærmere på formålene er det iøjnefaldende, at kundskaber og færdigheder fylder ret lidt i forhold til det, man traditionelt betegner som „elevernes alsidige personlige udvikling.“ Det nævnes ikke, at folkeskolen har til formål at forberede eleverne til at kunne klare sig i det videre uddannelsessystem eller i beskæftigelse, ligesom forudsætninger for livslang læring ikke nævnes.“⁷

Det er på den baggrund, at skoleloven i 2006 og dermed reformuleringen af skolens formålsparagraf skal ses. Den nye formålsparagraf lyder: „§ 1. Folkeskolen skal i samarbejde med forældrene give eleverne kundskaber og færdigheder, der forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer, bidrager til deres forståelse af menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling. Stk. 2. Folkeskolen skal udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle. Stk. 3. Folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati (Lovbekendtgørelse nr. 1195 af 30. november 2006).“

Med formålsparagraffen skete der en forskydning fra velfærdsstatens til konkurrencestatens menneskesyn. Det nye er, at folkeskolen på samme måde som erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelserne (der allerede blev det fra 1950'erne) nu er gjort til redskab for økonomisk konkurrenceevne. Det nye er også introduktionen af konkurrencestatens menneskesyn, som går ud på, at det er tilknytningen til arbejdsmarkedet og arbejdet, der udgør den væsentligste sociale relation, og at sociale relationer er af økonomisk karakter, samt at mennesket er drevet af interesser og udmærker sig ved, hvordan det vælger mellem alternative goder i forskellige situationer.

Det er dette menneskesyn, jeg har kaldt *den opportunistiske person*, og som jeg nu skal analysere i detaljen.

Den opportunistiske person

Den opportunistiske person er først og fremmest (med) ansvarlig for egne kompetencer. Men mere end det. Det er tillige skolens opgave at give den enkelte færdigheder til at opnå selvstændighed og motivation til egenhændigt at tage vare på sine kompetencers udvikling gennem hele livet.

Den nye formålsparagraf adskiller dermed ikke uddannelse og dannelse, men forbinder dem tværtimod, ligesom den forbinder faglighed og dannelse. Den pæ-

dagogiske opgave består i at uddanne til en type af personlighed, der ikke bare tilstræber at maksimere egen nytte, men også bruger sin egen faglighed og de tillærte færdigheder til at danne sig selv som selvstændigt menneske med motivation til fortsat at gøre det hele livet.

Regeringen siger det sådan i oplæg til Globaliseringsrådet, august 2005: „I gennem fagligheden skabes det fundament, hvorfra eleven kan sammensætte og anvende sin viden på nye måder og i andre sammenhænge.“⁸

Hermed står det klart, at regeringen ikke alene ser på færdigheder som det, der åbner for dannelse, men også pålægger den enkelte at gøre sig selv til en personlighed, der selv er i stand til – og selv er ansvarlig for – at udvikle nye færdigheder og tilegne sig en fornyet faglighed.

Samtidig argumenterer regeringen for, at der ved færdigheder forstås, dansk/læsning, matematik, engelsk og naturfag (fysik/kemi, geografi, biologi og natur/teknik), men også „(...) at skolen skal fremme unges kreativitet og selvstændighed med fagligheden som omdrejningspunkt.“

Kampen om personen

Hermed indledes – hvad jeg kalder – kampen om personen. Kampen går ud på, i hvilke retninger personen skal være opportunistisk, og dermed hvilke færdigheder skolen skal udstyre den enkelte med. I formålsparagraffen er der mindst to muligheder.

Den første er *den usagte*, fordi den IKKE fremgår af regeringens egne oplæg til ændring af formålsparagraffen 2006, men alligevel udgør præmissen for, hvad regeringen siger, og hvad paragraffen kommer til at indeholde. Den anden er *den sagte*, fordi den indgår i begrundelser for formålsparagraffen og i selve paragraffen.

Begge kan deles op i to underkategorier, hvilket selvfølgelig gør det lidt mere kompliceret, men også viser, hvordan værdikampen i dag ikke er afgjort og ikke har fundet nogen egentlig sejrherre, men stadig er åben. Først den usagte, der indeholder to udlægninger, hvor jeg kalder den første for *den økonomiske*. Den går ud på, at personen allerede er, hvad han/hun skal være, og kan blive, nemlig egennyttig og motiveret af tilskyndelser. Den anden er *den faglige*, hvor personen anskues som omgivet af en række tilskyndelser (teknologiske, økonomiske, sociale), men også skal uddannes til at udnytte disse ved hjælp af tillærte færdigheder.

I begge tilfælde sættes personen lig med interessen. Enten som den, der allerede er så egennyttig som vedkommende skal være; eller den, som skal påvirkes til at have færdigheder, der gør det muligt at realisere egennytten. Begge kan dog kun forstås med udgangspunkt i et ideal om personen, som bærer af interesse.

Den anden grundfigur – den sagte – består ligeledes af to udlægninger. Det er *den individuelle*, fordi personen her går gennem fagligheden for at realisere ikke bare egennytte, men også en personlig udvikling, der fører til dannelse af en person med lyst „(...) til videre uddannelse og (...) til at lære mere (...)“ (Skoleloven, § 1, stk. 19).

Den anden er *den samfundsorienterede*, fordi personen her finder mulighed for at deltage i samfundslivet og demokratiet gennem fagligheden, og fordi skolen her forbereder den enkelte til at have „(...) tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle (Skoleloven 2006, § 1, stk. 2).“

På den måde peger de mange muligheder hen til nutidens pædagogik. Jeg kalder den for den rationelle – *den rationelle pædagogik*, fordi den går ud på at anerkende eleven som noget, han/hun altid er (uvidende, men egennyttig), og at lære ham/hende noget, som er i hans egen interesse (færdigheder for at blive selvstændig). Men også fordi den viser, hvordan spørgsmålet om anerkendelse af „interessen“ er blevet det centrale i nutidens pædagogik – og hvilke to udlægninger af den rationelle pædagogik, der herefter er mulige:

- Enten at personen skal gives færdigheder, og dernæst ved egne kræfter blive, hvad han/hun allerede er, nemlig motiveret til at realisere egennytte, inklusive egen personlighed (hvilket vel er den nuværende regerings udlægning).
- Eller at han/hun skal gives færdigheder, men også påvirkes til at realisere en personlighed baseret på andet end egennytten, herunder at påtage sig ansvaret for andre og for at leve med i demokratiet (hvilket er en udlægning, der inden for formålsparagraffen er gjort mulig, og i hvert fald ikke er udelukket – se senere).

Det er på den baggrund meget sigende, at regeringen, og flere af dens støtter, argumenterer for, at det er færdigheder og faglighed, der skal give grundlaget for den personlige udvikling og ikke som ved skoleloven 1958 og 1975 tilværelsesoplysning.

- Søren Krarup, Dansk Folkepart har sagt det: „Det er selvfølgelig en kritik af den formålsparagraf, der gør elevernes personlige, alsidige udvikling til det afgørende. Det er også Haarders hensigt. Det er en kritik af, at man gør psykologiske, mentale ting til folkeskolens formål. Formålet er naturligvis at lære eleverne noget. God og alsidig udvikling kommer af, at man virkelig har et sagligt mål, som man arbejder med og kan opfylde.“⁹
- Undervisningsminister Bertel Haarder har også sagt det: „Centrum i skolen er det faglige udbytte, som skaber den personlige udvikling. Det skal skrives, så det ikke kan misforstås. Det handler om faglig for-

dybelse, om at udvide elevernes horisont og sprænge den verden, de kender i forvejen. De skal ikke se ind i sig selv, men se ud i verden"¹⁰.

- Regeringen har også sagt det: „Alle børn skal udvikle personlige egenskaber, som gør den enkelte i stand til at leve et godt liv. Egenskaber, som bl.a. evnen til utraditionel og kreativ tænkning, foretagsomhed, omstilling til nye vilkår og samarbejde“¹¹.

Opgøret med reformpædagogikken

Hermed er vi inde i den pædagogiske kerne af forskydningen fra 1975 til 2006. I en vis forstand er det vigtigste ved de to udlægninger nemlig fremhævelsen af den opportunistiske person i modsætning til den essentielle, hvorfor det er denne forskel jeg nu skal beskrive. Formålet er dobbelt.

På den ene side at vise, hvordan den opportunistiske person formuleres i et opgør med et andet menneskesyn, og hvordan kampen mellem de to stadig er uafklaret og stadig pågår. På den anden side at komme til en mere konkret forståelse af, hvad det egentlig er for en mennesketype, der karakteriserer den opportunistiske personlighed.

Den essentielle person

Idealet om den essentielle person har en lang historie i pædagogisk filosofi, i skoledebatten og i skolelovgivningen. (Pedersen 2011: 177). Alligevel var det besættelsen 1940-45, der skabte grobund for, at et nyt menneskesyn kunne finde almen opbakning og efterfølgende kunne omsættes til et pædagogisk projekt, deri dag er alment kendt som *reformpædagogikken*.

I egenskab af pædagogisk projekt skal vi tilbage til Skoleloven af 18. maj 1937, men især til *Den Blå Betænkning* (Betænkning 253 1960), og lovændringen 1958, der endelig blev udmøntet i Folkeskoleloven af 1975 og fastholdt ved loven i 1993. Her blev idealet om den essentielle person formuleret, hvilket skete over to trin.

Det første var dannelsen af begrebet om „den enkelte“, og at den enkelte gradvis blev anskuet som en *person*, der skulle udstyres med en personlighed. Det er således her at begrebet personlighed dukker op i skoledebatten og –lovgivningen, og at skolen får til opgave at danne eller uddanne den enkelte med en personlighed, eller til en personlighed. I *Den Blå Betænkning* siges det således: at skolens formål skal ændres fra „(...) fremme og udvikle børnenes anlæg og evner (...)“ til at den skal fremme „(...) den enkelte elevs alsidige udvikling“, og at der herunder skal lægges vægt på kulturelle, moralske og åndelige værdier.

Det andet trin er, at skolen ikke mere (primært) skal uddanne til samfunds- og erhvervslivet, og derfor heller

ikke mere (primært) skal „give kundskaber“, men derimod give eleverne „mulighed for at tilegne sig kundskaber.“ Også her er *Den Blå Betænkning* fra 1960 vigtig. I den fremhæves det, at „Det er skolens formål at dygtiggøre børnene til at gå ud i samfunds- og erhvervslivet, velegnede til at opfylde de krav, man med rimelighed kan stille (...), men først og fremmest (at det) er dens „(...) opgave at fremme alle muligheder for, at børnene kan vokse op som harmoniske, lykkelige og gode mennesker.“

De to trin fik store betydning – for velfærdsstatens menneskesyn. Hvor lovgivningen for almue- og folkeskolen traditionelt havde talt om „elever“, tales der fra 1975 om „eleven“, den enkelte eller personen. Og fra at give kundskab til nytte for samfunds- og erhvervsliv som fremgår af skolelovgivningen helt tilbage til reformationen i 1536, skal skolen nu fremme mulighederne for at børnene kan vokse op som personer med personlighed, dvs. som harmoniske, lykkelige og gode.

Historisk periode

Det var kun gennem hård kamp, at de to trin blev ført fra ideal til lovgivning. Især to socialdemokratiske undervisningsministre, Julius Bomholt og K.B. Andersen, tog tæten. I 1954 skrev K.B. Andersen: „Overbetoner vi i individualismens navn den personlige udfoldelse, konkurrencementaliteten, kappestræbet og egoismen som samfundsmæssige drivkræfter, kan vi godt samtidig afskrive muligheden for at komme væk fra det bestående samfund med dets angst og utryghed. Har vi ikke mod til at gøre fællesskabet, solidariteten, samarbejdsviljen til afgørende anskuelser, kan vi ikke gøre os noget håb om at bygge et samfund af væsentlig anden struktur end det nuværende“ (citeret fra Fonsmark 1990:160).

Alligevel var det i 1958, at det lykkedes for den radikale undervisningsminister Jørgen Jørgensen at gøre folkeskolen til skole for livet og ikke for arbejdet. „Det primære mål var at gøre børnene lykkelige, ikke konkurrencedygtige“ (Korsgaard 2010, 49). På den baggrund er perioden fra midten af 1950'erne frem til midten af 1990'erne historisk. For det første introduceres idealet om personen. For det andet gøres skolen til et reservat, løsevet fra arbejdslivet. For det tredje ændres hermed grundfiguren i samfundets trosbekendelse, ligesom pædagogikken skifter objekt til den eksistentielle person, der skal udstyres med personlighed.

Hvad der nærmere kan menes med den essentielle person, skal vi nu se. To opfattelser blev formuleret. Den første kalder jeg den *psykologiske*: Personen skal dannes til at blive, hvad den ikke er, nemlig moralsk, åndelig og kulturel. Den anden kalder jeg den *filosofiske* (eller den moralfilosofiske): Personen anskues som altid og al-

lerede omgivet af en række dyder, f.eks. andres respekt, eller tillid, men skal også hjælpes på vej til at blive hvad det potentielt selv allerede er – tillidsfuldt, respekterende, dydigt.

I begge tilfælde blev personen sat på piedestal (gjort universel), enten som en, der skulle skabes gennem ydre påvirkninger; eller som en der var *uerstattelig-i-sig-selv* (Kemp 1991) og skulle oplyses om sin uerstattelighed.

Især Den Blå Betænkning og Jørgen Jørgensen kom til at stå som fortalere for den første – den psykologiske – med vægt på moralsk, åndelig og kulturel dannelse. Derimod var det K.E. Løgstrup og hans opfattelse af personens urørlighedszone og de „spontane livsytringer“ (Løgstrup 1975; Hauge 1992) der blev vigtig til forståelse af den moralfilosofiske udlægning. Begge fandt repræsentanter i den offentlige debat såvel som i pædagogikken. Alligevel var det Løgstrups sondring mellem pædagogikken som autoritet og som modstand, der fik den afgørende indflydelse på reformpædagogikken – både som faglig disciplin og som opgave i de mange klasseværelser (Hauge 1992). Det samme kan siges om hans sondring mellem oplysning og uddannelse.

Løgstrup sondrede mellem skolen som „(...) et fristed for frie mennesker til sammen at finde ud af tingene“ (Løgstrup 1981 (2008): 278) og skolen som et sted hvor eleven modtager undervisning. Og fastholdt at skolen skulle begge dele – være et fristed og et sted for uddannelse. På den ene side skulle skolen „oplyse om livsanskuelser.“ Den skulle give oplysning om tilværelsen; lære den enkelte at blive menneske blandt mennesker, hvilket kun kunne ske ved, at pædagogen anerkendte den enkelte som noget vedkommende ikke allerede var, men altid og allerede havde potentiale til, nemlig at være menneske. Læreren skulle *danne* den enkelte, og den pædagogiske situation blev et spørgsmål om dannelse gennem motivation eller udveksling af livsanskuelser gennem dialog.

På den anden side skulle skolen uddanne til at deltage i demokratiet eller til at tilegne sig kundskaber for arbejdslivet. Skolen skulle *uddanne* den enkelte til at deltage i samfundslivet, og pædagogen skulle bibringe eleven den nødvendige viden hertil. Viden skulle transmitteres fra lærer til elev.

Personligheden

I en vis forstand var det vigtigste således fremhævelsen af personen. Hermed fulgte opgøret med fortidens disciplinære opdragelse og formuleringen af den mest centrale problemstilling for den ny tids reformpædagogik – konfrontationen mellem pædagogens autoritet og personlighedens modstand, og dermed nødvendigheden af, at pædagogen anerkender personligheden som noget-i-sig-selv,

og udviser respekt for den enkelte gennem at inddrage ham i hans egen udvikling. Livsanskuelser skulle ikke transmitteres på samme måde som kundskaber.

Hermed blev der også skabt en pædagogisk udfordring, som blev velfærdsstatens vigtigste og i øvrigt fastholdes efter 2006. Denne går ud på at tilvejebringe personlighed, eller at gøre skabelse af en personlighed til skolens vigtigste opgave. På den måde ligner velfærdsstaten konkurrencestaten. I begge tilfælde skal skolen konstruere en personlighed. Men hvor det var reformpædagogikkens opgave at skabe en personlighed, der var harmonisk, lykkelig og god, er opgaven for den rationelle pædagogik, at gøre eleven selvstændig og kreativ.

Forskellen mellem de to kommer bedst frem ved at beskrive, hvad den tyske professor i pædagogik Dietrich Benner kalder „pædagogikkens paradoks.“ I reformpædagogikken er det pædagogens opgave: „At opfordre den opvoksede til noget, som han – endnu – ikke kan, og at anerkende ham som en, han – endnu – ikke er“ (citeret fra von Oettingen 2001: 11). I den rationelle pædagogik er det derimod: At anerkende eleven som noget han altid er (uvidende, men egennyttig), og at lære ham noget, som er i hans egen interesse (færdigheder).

Paradokset fremhæver, hvordan det i begge pædagogikker er personlighedens dannelse, der står centralt, men også, hvordan der er tale om to typer af personlighed, og dermed også om to forskellige relationer mellem lærer og elev. Hvor læreren i reformpædagogikken skal anerkende eleven som det menneske, det allerede er, men som det gennem dialog selv skal få indsigt i, skal læreren i den rationelle pædagogik anerkende eleven som en der er udstyret med interesse (egennytte), som vedkommende dog har brug for færdigheder for at kunne realisere.

Forskellen er vigtig. Ikke bare fordi der ligger forskellige menneskesyn bag, men også fordi, vi herved får mulighed for at se, hvordan forskellen i menneskesyn får indflydelse på, hvad der forstås ved lighed og endda ved demokrati. Først lighed og lige muligheder

Lighed og mulighed

I velfærdsstaten (i 1958, 1975 og 1993 lovene) blev lighed og lighed forstået sådan her:

- Fordi personen antages at være noget vedkommende endnu ikke er, men som vi alligevel anerkender, at han/hun altid bør være, skal skolen gøre alle lige – dvs. give alle indsigt i sig selv som menneske. Den skal være et fristed for tilværelsesoplysning og udstyre den enkelte med indsigt i sig selv som det menneske, der forholder sig til andre som de forholder sig til „dig“ – tillidsfuldt, respekterende, dydigt.

- I konkurrencestaten derimod antages personen at være egennyttig, hvorfor det blive skolens opgave at skabe færdigheder og give tilskyndelser til at den enkelte kan blive hvad han/hun allerede er – egennyttig. Skolen skal give alle lige muligheder ved at de får de samme færdigheder, således at de på eget initiativ og ansvar kan gøre sig selvstændige og realisere egne muligheder.

Konkurrencestaten bygger m.a.o. på et lighedsbegreb akkurat, som velfærdsstaten gjorde det: Hvor velfærdsstaten vil gøre alle lig hinanden som mennesker; vil konkurrencestaten give alle lige muligheder. I det første tilfælde – velfærdsstatens – er lighed det samme som de enkeltes lige værdighed, hvoraf følger statens forpligtelse til at danne den enkelte til indsigt i sig selv som ligeværdig i forhold til alle andre, og skabe respekt for denne lighed – hos den enkelte såvel som hos tredje person. I det andet – konkurrencestatens – er lighed det samme som den enkeltes lige mulighed for at realisere sin egen nytte, hvoraf følger skolens forpligtelse til at give alle samme livschance (ved at de får adgang til samme færdigheder).

Og hvor det i velfærdsstaten var skolen, der fik til opgave – og pålagt ansvaret for – at danne den enkelte til indsigt i sin egen lige værdighed, er det i konkurrencestaten overladt til den enkelte selv at udnytte færdighederne til at realisere sig selv. Ansvaret er flyttet fra skole til individ, fra fællesskabet til den enkelte. Hermed ser vi også forskellen på dannelse og uddannelse. Hvor det var folkeskolens velfærdsopgave at danne den enkelte til menneske, er det skolens konkurrenceopgave, at uddanne den enkelte således det kan anvende sine færdigheder til at realisere en egennytte til gavn for fællesskabet.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen sagde det i sin tiltrædelsestale december 2001: „Det er vor vision, at vi bygger et samfund, hvor et stærkt fællesskab er skabt af mennesker, der får frihed til at skabe værdier, som andre mennesker har brug for.“¹²

I den forstand vendes ligheden på hovedet. Før var det velfærdsstatens opgave at gøre alle lig hinanden. Det skete ud fra idealet om, at den enkelte var uerstattelig. Nu er det konkurrencestatens opgave at give den enkelte samme muligheder som alle andre. Det sker ud fra antagelsen om, at den enkelte skal arbejde for at realisere sig selv, og derigennem bidrage til at skabe værdier for andre. Dernæst demokrati.

Demokrati

I konkurrencestaten forstås demokrati således: Det antages at demokratiet allerede eksisterer i egenskab af institutioner og magtfordeling, og at det er skolens opgave at

give den enkelte tillid til at kunne tage stilling og handle i „et samfund med frihed og folkestyre.“ Skolen skal forberede den enkelte „(...) til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere (...)“ (ibid.: § 1, stk. 1), samtidig med, at den skal „(...) udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle“ (ibid.: § 1, stk. 2), og endelig skal forberede den enkelte „(...) til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre“ (ibid.: § 1, stk. 3).

Hermed indvarsles en kovending i opfattelsen af demokrati. I 1975 skulle den enkelte forberedes „(...) til medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og til medansvar for løsningen af fælles opgaver“ (Skoleloven 1975, § 2, stk. 3). Det blev antaget, at skolen skulle gøre den enkelte medansvarlig for demokratiet, og at sætte denne i stand til at realisere demokratiet gennem sin medleven. Demokrati var derfor ikke noget forud defineret, men blev først realiseret, når den enkelte var medbestemmende og påtog sig et medansvar for demokratiets realisering.

I 2006 skal den enkelte forberedes til „(...) deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter (...)“ (Skoleloven 2006, § 1, stk. 3) i et samfund med frihed og folkestyre. Den enkelte skal forberedes til at deltage i et demokrati, hvis værdier og hvis definition allerede er givet af andre (Korsgaard, 2010) og hvis realisering derfor allerede er forudsat.

I 1975 fremgik det også at skolen skal „(...) bygge på (...) demokrati“ (Skoleloven 1975, § 2, stk. 3), hvorimod 2006 loven taler om, at den enkelte skal introduceres til det demokratiske styre ved at skolen skal være „(...) præget af (...) demokrati“ (Skoleloven 2006, § 1, stk. 3).

Herved er mange ting ændret: både af hvordan den enkelte forberedes til demokrati, og hvad der er demokrati. Først: Hvordan forberedes den enkelte? I 1975 blev der taget udgangspunkt i personlighedens urørlighed, der gik forud for demokrati, hvorfor der var grænser for, hvad den enkelte skulle udsættes for, for at blive demokrat. Demokrati skulle realiseres, ikke transmitteres. Hal Koch sagde det bedst: „Statens opgave bliver ikke at skabe indholdet i opdragelsen, men at bygge brugbare rammer“ (Koch 1946: 383).

Nu fra 2006 er grænserne til gengæld væk; påvirkningen skal ikke ske med udgangspunkt i den enkelte som allerede myndig, men alene i en situation præget af „åndsfrihed, ligeværd og demokrati.“ Mellem at uddanne og holde skole (som Løgstrup sagde) er der ikke mere nogen forskel. Eleven skal uddannes til demokrati,

ikke opdrages til demokratisk deltagelse. Dernæst: Hvad er demokrati?

I 1975 skulle demokratiet realiseres gennem den enkeltes deltagelse og medleven. Demokratiet blev til, når det blev realiseret. Nu er det lagt til rette ved andres indsats og forudsættes allerede at være eksisterende i de politiske institutioner og den eksisterende magtfordeling. Demokrati er med andre ord noget andet end tidligere. Hvor det i 1975 betød den enkeltes deltagelse som betingelse for det demokratiske fællesskabs virkeliggørelse, betyder det nu den enkeltes opdragelse til demokrati.

Værdier og kultur

Pointen må være klar: Der er en livsanskuelse – som Løgstrup ville sige – til forskel på velfærdsstat og konkurrencestat. Men forskellen er ikke større end at mange af velfærdsstatens kollektive goder stadig uddeles, og at der stadig er mulighed for at pleje den livsanskuelse, der hører til „tilværelsens oplysning.“ Velfærdsstaten og dens organisationer er også stadig landsdækkende, og der er stadig kulturinstitutioner, der åbner for „tilværelsesoplysning.“ Samtidig er den nuværende folkeskolelovs formålsparagraf ikke ensidig, men indeholder hele tre formål – både at gøre eleverne „fortrolige med dansk kultur og historie“; at „forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettighe-der og pligter i et samfund med frihed og folkestyre“; og at forberede „dem til videre uddannelse og give dem lyst til at lære mere.“

På den baggrund udgør loven en slags arkæologi. Her genfindes skolens formål sådan, som det er formuleret fra 1899 loven (Lov om forskellige Forhold vedrørende Folkeskolen 24.3.1899, se om formålet Det Styrskes Cirkulære 6.4. 1900), via loven 1975 til loven i 2006. Her findes også formål fra 1975 og 2006 lovene. Af samme grund er det nødvendigt at konkludere, at den politiske kultur er uafklaret; at der ikke findes nogen konsistens mellem den flerhed af værdier der karakteriserer skolen.

Derfor er der i dag mindst to politiske kulturer til stede i Danmark. Den første – velfærdsstatens – er blevet nedprioriteret, men dens menneskesyn og dens organisationer er stadig i vigør. Den anden – konkurrencestatens – er blevet introduceret, men har ikke fundet konsistens eller dominans og er indlejret i den første med den konsekvens, at flere og alternative værdier indgår i en slags „uhellige“ alliance.

Noter

1. www.fm.dk/Publikationer/1998/
2. Ulla Tørnæs, 2004, Pressemeddelelse fra Undervisningsministeriet den 6. december 2004, www.um.dk. Her refereret fra Thejsen, 2006.
3. Globaliseringsrådet, regeringens debatoplæg til møde d. 18. og 19. August, www.globalisering.dk
4. Se www.uvm.dk
5. Se www.globalisering.dk
6. Se www.globalisering.dk
7. Se www.folkeskolen.dk
8. Se www.globalisering.dk
9. Se www.folkeskolen.dk
10. Se www.globalisering.dk
11. Se www.globalisering.dk
12. Se www.stm.dk/Index/

Referencer

- Fonsmark, H 1990, *Historien om den danske utopi*, Gyldendal, København.
- Hauge, H 1992 *K.E. Løgstrup. En moderne profet. En biografi om en af dette århundredes største og mest aktuelle danske tænkere og hans forfaterskab*, Gyldendal, København.
- Husted, J 2008, 'Fra folkeskole til læreanstalt', in LM Andersen, SL Jørgensen & HF Skovmose (red) *Folkeskolens Filosofi. Idealer, tendenser & kritik*, Philosophia, pp. 41-50.
- Heinesen, K 2006, *Min krønike 1932-1979*, Gyldendal, København.
- Kemp, P 1991, *Det uerstattelige, en teknologi-etik*, Spektrum. København.
- Koch, H 1946, 'Staten og ungdomsopdragelsen'. *Frie Ord*, hæfte 6, Gyldendal, København.
- Korsgaard, O 2010, 'Samfundets trosbekendelse', *Politik*, vol. 13, no. 1, pp. 44-52.
- Lieberkind, J 2008, 'Den edukative diskurs – om lysten til at lære mere og viljen til at uddanne videre', in LM Andersen, S Jørgensen & HF Skovmose, *Folkeskolens Filosofi. Idealer, tendenser & kritik*. Philosophia, pp. 51-74.
- Løgstrup, KE 1975, *Den Ethiske Fordring*, Gyldendal. København.
- Løgstrup, KE 1981 [2008], 'Skolens formål', optrykt in LM Andersen, S Jørgensen & HF Skovmose, *Folkeskolens filosofi. Idealer, Tendenser & Kritik*, Philosophia, pp. 277-90.
- Pedersen, OK 2011, *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Thejsen, Th 2006, 'Debatten om formål og mål – værdier og idealer i Folkeskolen', in BG Hansen & A Tams (red.): *Almendidaktik. Relationer mellem undervisning og læring*, Billesø og Baltzer, Værløse, afsnit II.
- von Ottingen, A 2001, *Det pædagogiske paradoks – Et grundstudie i almen pædagogik*, Klim, Århus.

Den finske folkeskole er med PISA 2009 fortsat blandt verdens bedste – hvad er det, der virker?

Frans Ørsted Andersen lektor, Ph.d, Center for Grundskoleforskning/Aarhus Universitet

Artiklen søger på et komparativt dansk-finsk grundlag at præsentere en række forklaringer på den finske PISA-succes.¹ Forskellen på Danmark og Finlands PISA-resultater vækker forundring og bekymring, for dels er den danske skole dyrere end den finske, dels minder de to landes skolesystemer (såvel som hele samfundsmodellen) i virkeligheden ganske meget om hinanden. Hvorfor opnår den finske skole så meget mere end den danske?

Indledning

Det finske uddannelsessystem har igen høstet fornemmelser i internationale komparative undersøgelser. Således udnævner *Newsweek* i efteråret 2010 Finland til verdens bedste uddannelsesland (*Newsweek*, 30.08.2010). Og i de nyere PISA resultater fastholder Finland sin succes: ikke alene er landet fortsat klart bedst i Europa, men Finland fastholder også sin position som en af „verdens allerbedste“, kun overgået af Sydkorea (og til dels Kina, men de kinesiske resultater omfatter kun de mest avancerede dele af landet).²

Men den finske succeshistorie er årtier gammel. Den går helt tilbage til diverse internationale læseundersøgelser i 80'erne. Senere kom Nordlæs-projektet til i 90'erne (Lau, Mejding & Sommer, 1996). Alle placerer de Finland helt i top. I det 21. århundrede har vi så fået OECD's PISA-undersøgelser til yderligere at bekræfte fænomenet med den finske førerposition. PISA viser vedvarende, at Finland globalt set er med helt fremme i førerfeltet (Ege-

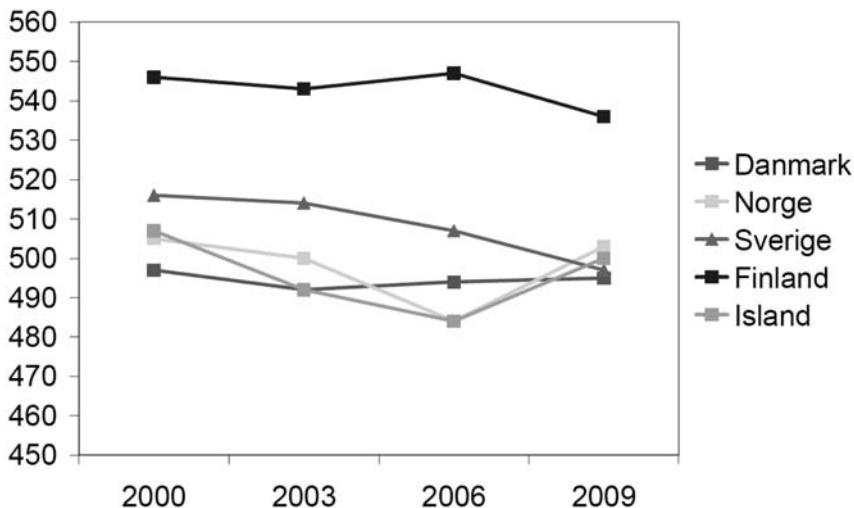
lund 2007a og 2007b). Danmarks uddannelses- og samfundssystem minder meget om Finlands, men vi scorer som bekendt ikke nær så højt som vore finske brødre i PISA. Til gengæld fremhæves det ofte fra dansk hold, at vi er bedre til „blødere“ områder som fx kreativitet og samarbejde. Flere unge finner har dog mod på og held med at starte egne virksomheder end tilsvarende danske, så måske er det så som så med den højt besungne danske kreativitet? Og på ét blødt område overhaler finnerne os klart, nemlig vedrørende det, der i OECD-sprog kaldes „equity“ – altså „lighed“. Det drejer sig om uddannelsessystemets samlede evne til at løfte svage og marginaliserede grupper op til højere socioøkonomisk status (Sørensen 2008). Det er yderst interessant, for Danmark investerer mere i det specialpædagogiske område end Finland, men opnår tilsyneladende mindre. Ser man på det nordiske område, Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, er der sådan set ikke store forskelle i PISA-resultaterne for de ca. 75 % normale, velfungerende elever i disse lande (Mejding & Roe 2006). Men når det drejer sig om den sidste fjerdedel, skiller Finland sig markant ud. Denne gruppe omfatter både en meget stor gruppe „risikoelever“, dvs. elever med en svag socioøkonomisk baggrund, men også en mindre gruppe af meget dygtige elever, ofte fra den anden ende af det socioøkonomiske spektrum. Det er her, i ydergrupperne, at finnerne henter hele PISA-gavinsten: De er bedre til at få de svage med, og de har en større gruppe af meget dygtige elever. Den beskrevne tendens fremgår af Tabel 1. Spørgsmålet, artiklen søger at besvare, lyder derfor: *Hvorfor er der så stor forskel på, hvilket udbytte danske og finske elever har af skolegangen?*

Table 1. Læsning – kompetenceniveauer i de nordiske lande.

	Point	Andel med særdeles gode kompetencer (niveau 5 og 6)	Andel med manglende kompetencer (niveau 1a, 1b og derunder)
Danmark	495	5 %	15 %
Norge	503	8 %	15 %
Sverige	497	9 %	18 %
Finland	530	15 %	8 %
Island	500	9 %	17 %
OECD-gennemsnit	493	8 %	19 %

Kilde: Pisa 2009 www.skolestyrelsen.dk og www.uvm.dk.

Note: Det ses, at Danmark har Nordens dårligste læsere. Det fremgår også, at Danmark, har en forholdsvis stor gruppe (15 % af alle elever i 9. kl.) „funktionelle analfabeter“, – mens Finland her kun har 8 %. Man kan sige, at 15 % af alle danske elever ikke rigtig får lært at læse i løbet af de 9 år, de går i skole – på trods af alle tiltag, herunder en kolossal specialpædagogisk indsats (der sluger en meget stor og stigende del af den danske folkeskoles ressourcer). Samtidig har Danmark kun 5 % meget dygtige læsere sammenlignet med Finlands 15 %. Det kniber altså både i bunden og i toppen i Danmark.

Figur 2. De nordiske landes resultater i læsning i PISA 2000, 2003, 2006 og 2009.

Kilde: www.skolestyrelsen.dk og www.uvm.dk

Forskningsmetode

Jeg søger svaret via casestudies på udvalgte, sammenlignelige danske og finske folkeskoler. Jeg forsker i skolens hverdag, derude i klasserummene. Fokus ligger på handlinger, kommunikation og oplevelser i undervisning og læring (se fx Andersen 2007, 2009 og 2010). Min case-studie metode er bl.a. inspireret af professor Kirsti Klette fra Universitetet i Oslo. Hun har fx været involveret i projekterne *Evaluering av reform 97* og *PISA+* (Klette

1998, 2003). Mine data indhentes via observationer og interview på de udvalgte danske og finske skoler.

Ensartede uddannelsessystemer i de nordiske lande

De nordiske velfærdssamfund minder på en række områder, fx befolkningstal og – sammensætning, økonomi, arbejdsmarked, familieliv, forbrugsmønstre, lovgivning, osv. meget om hinanden. Fx finder vi i Norden nogle af

verdens mest udearbejdende forældre. På skoleområdet er der fx tale om ret ensartet lovgivning. I Finland har man før, ligesom i Danmark, lagt vægt på en udpræget decentral og kommunal styring af folkeskolen – men man bevæger sig nu, i begge lande i retningen af mere central styring. Den finske folkeskole er dog fortsat lidt mindre centralt styret end den danske, fx har Finland ikke fælles, nationale afsluttende prøver efter 9. kl., selvom der er masser af lokale prøveformer (Mejding & Roe 2006).

Tosprogethed, multikultur og evaluering

Man hører ofte den påstand, at der i de finske PISA-undersøgelser skulle der være en eller anden „ordning“, således at svagt fungerende elever (fx indvandrere eller „diagnosebørn“) ikke er med i opgavebesvarelsene i samme omfang som i andre lande. Jeg kan her påpege, at der absolut ikke er noget belæg for denne påstand. Ifølge uddannelsesforsker, Sirkku Kupiainen (der er involveret i de finske PISA-undersøgelser) følger man i Finland meget stringent de regler, der er for tilfældig udvælgelse af skoler, klasser og elever. Ved kontrol af opgavebesvarelsene fremgår det tydeligt, at der ikke er større syge- eller fraværspcent på „PISA-dagene“ på fx skoler med mange specialundervisningselever eller tosprogede børn. Dette er også tilfældet, når kontrollen køres på de enkelte udtrukne børn³. Faktisk er det de danske PISA 2009-resultater, der er lidt forføjede fordi vi netop ikke i denne omgang har levet op helt op til kravene om medvirken af „svage“ elever i PISA-undersøgelserne.

En anden cirkulerende påstand handler om, at de gode finske PISA-resultater skyldes, at Finland er en mere homogen nation med færre indvandrere end Danmark. Heller ikke den påstand holder dog vand. Dels tager Finland efterhånden imod ligeså mange ikke-europæiske indvandrere og flygtninge som Danmark – dels har Finland altid været en multikulturel stat med flere nationale, sproglige og religiøse mindretal (fx svenskere, russere, sigøjnere, samer og ortodokse). Finland har i øvrigt siden selvstændigheden i 1918 været et tosproget land med finsk og svensk som de to officielle sprog. Russisk ligger og bobler som et slags uofficielt tredjepro, idet gruppen af finske borgere med russisk som modersmål antalsmæssigt matcher de svensktalende finner (begge grupper: 5-6 % af befolkningen).

Der findes således mange skoler, der enten har et multikulturelt, blandet etnisk grundlag, eller er rene minoritetsskoler for fx den svensktalende befolkningsgruppe eller det ortodokse mindretal. I Helsinki kan man nu også finde skoler, der ligesom i fx Ishøj, Vollsmose og Gjellerup, har et meget stort antal tosprogede elever fra Somalia, Mellemosten og andre steder i den 3. verden. Mine undersøgelser viser imidlertid, at den finske folkeskole er

bedre end den danske til at sikre, at disse tosprogede elever får udbytte af deres skolegang. En medvirkende årsag hertil er et effektivt støttesystem med tildeling af ekstratimer til supplerende sprogundervisning af disse elever. Desuden viser det sig, at det finske lektiesystem, med faste og stabile rutiner for aflevering og lærer-tilbagemeldinger på skriftlige opgaver samt tilhørende lektiecafeer, gavner de tosprogede og andre svage elevgrupper. Læreren samler opgavehæfterne ind (eller modtager dem pr. e-mail), retter og kommenterer dem efterfølgende skriftligt. I Danmark ser det ud som om den praksis i høj grad er ved at forsvinde fra skolehverdagen, hvor der hellere benyttes korte mundtlige lærertilbagemeldinger, elevselvkontrol, kollektive evalueringsformer, osv. Sådanne evalueringsformer kan være udmærkede for velfungerende elever men er ofte uhensigtsmæssige i forhold til fx tosprogede og andre „svage“ elevgrupper. Der er bedre effekt af den „klassiske evalueringstradition“, hvor eleverne jævnligt, hver især eller i grupper, laver nogle skriftlige produkter, afleverer dem til læreren, der retter, kommenterer og returnerer hver enkelt produkt. Dels får eleverne på denne måde ofte konkret hjælp til at forbedre deres præstationer og arbejdsvaner, dels er lærerens rette- og kommentararbejde en vigtig form for personlig feedback og *anerkendelse* af deres indsats. Desuden bidrager denne praksis til at synliggøre lærerens arbejde for forældrene og skaber dermed også mere respekt for dette. Det gælder især, hvis forældrene, som det ofte er tilfældet i Finland, skal kvittere for lærerens skriftlige kommentarer. Ofte er disse feedback- og kommunikationssystemer bygget ind i lærebogssystemerne, så det er let at finde ud af, også for forældre, der ikke er højtuddannede eller som tilhører landets etniske majoritet.

„Lågstadiet“, „högstadiet“ og læreruddannelse

Oprindeligt var den finske skole delt i „lågstadiet“ (1.-6. kl.) og „högstadiet“ (7.-9. kl.). Disse to afdelinger befandt sig som regel i helt separate bygninger og pædagogikken var meget forskellig. Imidlertid har man i årevis tilstræbt en sammenlægning – eller i hvert fald en sammenkædning – af de to stadier, så man faktisk, hvis der er fysisk og økonomisk mulighed for det, kan skabe en sammenhængende enhedsfolkeskole fra 1.-9. kl., ligesom i Danmark. Finnerne bevæger sig således væk fra en opdeling i „lågstadieskoler“ (1.-6. kl.) og „högstadieskoler“ (7.-9. kl.), til fordel for et moderne sammenhængende skoleforløb i 1.-9. kl. De finske erfaringer peger på, at god kontakt med få lærere, der har klassen i mange timer gennem flere år, er en rigtig god ide. Man søger ligefrem at udvide dette princip til at omfatte ungdomsuddannelserne (de 16-19 årige). Således gør man forsøg med at etablere sammenhængende skoleforløb i fælles bygningskomplekser hele

vejen fra 1. kl. til 3.g. Finske lærerstuderende skruer i stigende omfang deres læreruddannelse sammen på en sådan måde, at de kan undervise hele vejen op.

Omvendt ser man i Danmark en tendens i modsatgående retning: Rundt omkring i danske kommuner kan man nu se en begyndende opsplitning af den sammenhængende niårige folkeskole i adskilte „børneskoler“ og „ungeskoler“, dog uden at man har forskningsmæssigt belæg for, at en sådan opsplitning er hensigtsmæssig. Tendensen kan undre, for Danmark har nemlig, ligesom finnerne, haft modellen med „børneskoler“ og „ungeskoler“ før. Går vi 50-60 år og længere tilbage i tiden var der ikke noget der hed „enhedsskolen“, hvor børn fulgtes ad i samme klasse i 9 år. I stedet var det sådan, at man havde alskens opsplitninger af skolen. Til de små var der landsbyskoler og „fødeskoler“. I overbygningen havde man store centralskoler, hvor eleverne blev delt op i en række linjer – fx i A,B og C-hold afhængig af ens „profil“ (= forældrenes socioøkonomiske status i samfundet). På mellemtrinnet var der systemer med „betalingsmellem“ og „fri mellem“. Man kender fx i de større danske byer i perioden 1958-1975 til opdelingen i overbygningen i „realklasser“ („de boglige“), „T-klasser“ („de tekniske“) og „A-klasser“ (de „almene“). Men det blev forladt, fordi tiden løb fra det, og med diverse skolelovgivninger, fx i 1975, 1993 og 2006 har man siden tilstræbt den sammenhængende enhedsskole fra 1.-9. kl., som vi har nu.

Der har fra mange sider været peget på den gode og grundige finske læreruddannelse som en væsentlig forklaring på den finske PISA-succes (Simula 2005 og Kansanen et al. 2005). Senest (2010) er dette blevet bekræftet af undersøgelser foretaget af professor Jens Rasmussen fra Center for Grundskole-forskning/DPU/ AU på vegne af Nordisk Ministerråd (rapport fra Nordisk Ministerråd in print).

Alle finske folkeskolelærere er universitetsuddannede. Der er dog tale om 2 forskellige universitetsuddannelser: dels cand.mag-uddannelsen, som primært henvender sig til lærerstuderende, der vil undervise i folkeskolens overbygning (7.-9. kl.) og på de gymnasiale uddannelser og dels den *pædagogiske magisteruddannelse*, der i daglig tale i Finland kaldes „klasselæreruddannelsen“. Langt de fleste finske lærere har taget sidstnævnte. Den giver fordybelse i 1-2 linjefag og grunduddannelse i en lang række af de øvrige skolefag og omfatter desuden pædagogiske fag, afgangsprøve og praktik. En fordel er også tilstedeværelsen af særlige obligatoriske moduler inden for emner som klasserumsledelse, specialpædagogik, kommunikation og IT. Mange finske skoleforskere peger ligesom Jens Rasmussen på den grundige og omfattende finske læreruddannelse som en vigtig del af forklaringen på de gode finske PISA-resultater.⁴

De nyuddannede finske lærere er virkelig godt rustet til at varetage de mangeartede funktioner og opgaver, som en moderne lærer skal kunne magte af både pædagogisk, didaktisk, metodisk, ledelsesmæssigt, faglig, IT- og mediemæssig, psykologisk, social, praktisk og personlig art. De finske lærere har en langt mere krævende, grundig og omfattende uddannelse bag sig end deres danske kolleger. Danske lærere, der blev uddannet efter 1997-ordningen, skulle på 4 år nå hele 4 linjefag samt pædagogiske fag, praktik, tværfaglige projekter og bacheloropgave. Selvom den danske læreruddannelsesreform 2007 skar linjefagsantallet ned fra 4 til 3, ændrer det ikke grundlæggende på det faktum, at danske lærere hverken har den bredde eller den dybde, som finske lærere får gennem deres uddannelse. Rekrutteringen til læreruddannelsen er også vidt forskellig i de to lande. I Danmark er det særdeles let at komme ind på læreruddannelsen, mens det i Finland er lige modsat: Det har længe været sådan, at kun ca. hver 10.ansøger kommer ind på de eftertragtede uddannelsespladser på universiteternes læreruddannelse.

Selvom læreruddannelsesaspektet har været en dominerende forklaring på den finske PISA-succes, er der imidlertid enighed om, at mange andre faktorer også har betydning. De finske uddannelsesforskere Jouni Välijärvi og Pirjo Linnakylä (2002) konkluderer således, *at Finlands gode resultater synes at være forbundet med et helt netværk af sammenhængende faktorer, herunder elevernes egne interesser og fritidsaktiviteter, skolernes læringsmiljøer, foreldrenes støtte såvel som andre sociale og kulturelle forhold* (min oversættelse og sammenskrivning). Lad os i det følgende se på nogle af disse andre faktorer.

Finnsk og dansk specialpædagogik

I modsætning til Danmark har Finland et meget specialiseret og yderst professionelt specialpædagogisk system. I Danmark varetages specialundervisningen af almindelige folkeskolelærere, der i varieret omfang, om overhovedet, efteruddannes på kortere eller længere kurser. Rekrutteringen til specialundervisningsopgaverne er også meget kompleks i den danske folkeskole. Selv om der findes mange dygtige danske lærere, der arbejder med specialundervisning, kan man også i Danmark se praksis, hvor man anvender specialundervisningstimerne på flg. vis:

1. som en måde at få skemaet til at gå op på (en vanskelig øvelse i Danmark, da danske lærere ikke som finske har grunduddannelse i en lang række af folkeskolens fag oveni linjefagene)
2. som et frynsegode for lærere, der på anden vis har ydet en god indsats (specialundervisning anses af danske lærere ofte som væsentligt lettere og mindre udfordrende end normalundervisning)

3. som en mulighed for lærere, ledelsen ønsker fjernet fra normalundervisningen (fx fordi de modtager mange forældreklager over disse lærere).

I Finland varetages specialundervisningen af højtuddannede specialister, der har taget en meget omfattende 6-årig universitetsuddannelse i specialepædagogik. De benytter al deres arbejdstid på specialundervisning og kan selvstændigt iværksætte en række initiativer. På en stor, gammel folkeskole midt i Tampere, har speciallæreren fx nedlagt selve støttecenteret. De elever, som i Danmark bliver henvist til et sådant pga. opmærksomheds- eller læsevanskeligheder eller lignende (og som går derhen i undervisningstiden), følger på denne finske folkeskole alle klassens timer. Der er altså her ingen fysisk udskillelse – ingen fag, forløb eller oplevelser i klassen, som problembørnene ikke får. Disse finske „problemelever“ skal ikke, som tilsvarende danske, forlade den almindelige undervisning (med mistet indlæring i klassen som resultat) for i skoletiden at få særlig støtte i et særligt lokale. Til gengæld tilbydes de ekstra hjælp efter skoletids ophør – fx af speciallæreren inde i klasselokalet eller af undervisningsassistenten i lektiecafeen. Også i Danmark er vi ved at få denne nye personalegruppe (Andersen og Højfeldt 2011). På skolen i Tampere, såvel som på alle andre finske folkeskoler, råder man over faste undervisningsassistenter. De har som regel en særlig 1-årig pædagogisk grunduddannelse bag sig, og de tilbringer alle deres obligatoriske arbejdstimer på skolen, – bl.a. med støtte ude i klasserne til svage eller problematiske elever.

Undervisningsassistenterne kan dog i visse tilfælde også dække vikartimer, organisere aktiviteter i frikvartererne, deltage som hjælpere i natur- og teknikforsøg, assistere i lektiecafeen om eftermiddagen, være med på ekskursioner og lejrskoler, installere IT-programmer, kopiere arbejdsark, osv. De finske skoleledere kan således anvende undervisningsassistenterne meget fleksibelt. De kan sættes ind, hvor der er problemer, – og det gavner både elever og lærere. De svage elever kan få direkte støtte i mange situationer, og læreren får overskud til at fastholde et fagligt fokus og sikre udfordringer til både de normalt og de højt begavede, samt fastholde sit blik for helheden og klassemiljøet.

Skoleledelse og aftalesystemer

Som udgangspunkt har alle finske lærere (i 1.-6. kl.) 24 undervisningslektioner á 45 minutter (dvs. ca. halvdelen af deres arbejdstimer går med selve undervisningen). Der går derfor ikke så meget tid for skoleledelsen med at forhandle, registrere, tælle og opgøre den enkelte lærers konkrete tjenestetid, for alt hvad der kommer ud over de 24 lektioner tælles ikke op. Hvor danske skoleledere bruger

en meget stor del af deres arbejdsdag med administration, har deres finske kolleger i højere grad tid til at udøve pædagogisk og personalemæssig ledelse. De er ikke bundet til at sidde ved en computer og lave vikarplaner, budgetregørelser, kommunale indberetninger og opgørelser over lærernes arbejdstid, sådan som de ofte er det i Danmark. Ikke alene ser man i langt højere grad end tilfældet er i Danmark de finske skoleledere ude i klasseværelserne, på gangene og på lærerværelset. De har faktisk også tid til at undervise selv. De fleste finske souschefer underviser således omkring 15-20 lektioner om ugen, skolelederne noget mindre. Det betyder, at finske skoleledere har daglig og direkte erfaring med pædagogiske og didaktiske problemstillinger og derfor ved, hvor skoen trykker i praksis. De kan således også, i højere grad end deres danske kolleger, fungere som „coach“ og „konsulent“ for lærere, der oplever problemer. Dette er igen til gavn for de svageste elever, fordi også skoleledelsen bliver en del af det lærerteam, der tager vare på dem. Kun hvis skolen har mere end 800 elever bortfalder skolelederens undervisningsforpligtigelse helt, hvorimod souschefen altid har undervisning. Hvordan kan dette overhovedet lade sig gøre? Udover at henvise til den simple tjenestetidsaftale og en effektiv mødekultur, kan man igen pege på undervisningsassistenterne som en del af svaret. De er nemlig ikke bare vigtige i forhold til lærernes jobtilfredshed og de svage børns læring og trivsel. Undervisningsassistenterne er også en værdifuld ressource for skoleledelsen, idet man her har en fleksibel personalegruppe til rådighed i mange situationer, der ellers i Danmark kan give skoleledelsen grå hår. De finske undervisningsassistenter kan let træde til i mange af de situationer, som er problematiske for ledelsen – og som dermed også kan være det for både elever, lærere og forældre. Når der opstår akutte problemer i en klasse, fx med mobning og uro, eller når flere lærere er syge på én gang, når en lærer brækker benet lige inden en lejrskole, når to klasselærere næsten samtidig meddeler, at de er gravide og snart skal på barselsorlov osv. osv. savner danske skoleledere ofte et plan B-system, der hurtigt og effektivt kan sættes ind uden lange og indviklede forhandlinger om og opgørelser af tjenestetid, lokalaftaler og overenskomster. Danske skoleledere er, i sådanne situationer, ofte låst fast af stive skolekulturer, ufleksible aftalesystemer og forældede forvaltningstraditioner.

Parallelt med undervisningsassistentsystemet, som findes overalt i Finland, kan man støde på den såkaldte „morfar-ordning“, som i realiteten har samme effekt. Det drejer sig om brug af pensionerede lærere og andre seniorer, der på frivillig, ulønnet basis opretter en kontrakt om fx at deltage i 10 timers undervisning ugentligt, som en slags støttelærere, der kan varetage funktioner på linje med undervisningsassistenterne. De kan med deres erfa-

ring, overblik og ro være en uvurderlig ressource at trække på for både lærere og elever i dagligdagen i den finske folkeskole. Ordningen er ret ny og findes på nuværende tidspunkt især i den vestlige og sydlige del af landet.

Skolemøbler, frikvarterer og gratis måltider

Nedenfor nogle favorable forhold vedrørende skolemøbler og måltider i finsk skole:

1. finske elever sidder ofte ved **enkeltmandsborde** (der så ved gruppearbejde sættes sammen). Ved de store uddannelsesmesser „EDUCA“ i Helsinki er skolemøbeludstillingerne stadig helt domineret af smarte, moderne, justerbare enkeltmandspulte med skuffer og plads til at opbevare en masse af elevernes grej, fx en stor del af deres bøger, papirer, arbejdsredskaber, vanter, huer, mv.
2. alle elever i Finland får hver dag **et par sunde retter mad gratis** i skolekantin.

Sammenholdt betyder det, at finske skoleelever ikke skal bære rundt på – og huske – så meget som danske. En del materialer og tøj kan de lade ligge i deres personlige, rummelige skolepult. Mad og drikkelse får de som bekendt fast i skolens kantine. Mange danske skolebørn slæber rundt på meget store skolerugsække og en del danske forældre oplever vedvarende store frustrationer over alt det udstyr mv. som deres børn glemmer enten på skolen eller derhjemme. Den finske rummelighed betyder, at de børn, hvis familier ikke altid magter at huske på pakning og organisering af skolesager, idrætstøj, madpakker, drikkelse, særligt udstyr til ekskursioner osv., ikke fremstår som et problem. Desuden kan man notere sig at:

- danske skolebørn ofte har længere og mere sammenhængende moduler
- de finske skolebørn ofte har 15 minutters frikvarter efter hver undervisningstime (45 min)
- de finske skolebørn skal gå ud i frikvarteret, og at de bevæger sig meget rundt i skolegården
- danske skolebørn som regel kan blive inde i klasseværelset i frikvarteret.

Man ser i frikvartererne i Finland mange „gamle“ fælles børnelege og -spil, som ihærdigt dyrkes af de fleste. Mange af disse aktiviteter er til dels forsvundet fra danske skolegårde og frikvarterer (eller henvist til SFO om eftermiddagen): sjippetov, rundbold, paradishopning, organiserede fangelege mv.. I Danmark sidder børnene ofte inde i klasseværelset og keder sig, spiller computer eller taler i mobiltelefon.

Jeg tror, at disse mange afvigende, tilsyneladende „små“, detaljer kan have en overordentlig stor betydning for den finske pædagogiks succes. Mange forsøg og ud-

viklingsarbejder i Danmark (fx i Vejle Kommune) har bekræftet den positive effekt af fysisk aktivitet i forhold til læring og trivsel (jf. også fx motions- og sundhedseksperter Chris MacDonald – se evt. hans hjemmeside). En anden meget vigtig finsk detalje er den gratis, sunde skolemad. I Danmark oplever man ofte store forskelle på skolebørnenes spisevaner og -muligheder. Nogle elever har altid gode madpakker med hjemmefra og har fra forældrene lært sunde spisevaner. Andre børn har penge med og må i stedet købe fra et mere eller mindre sundt udvalg i skoleboden – eller, værre, i en lokal døgnkiosk eller hos en bager. Endelig er der de børn, der hverken har penge eller madpakker med som må gå sultne rundt eller prøve at låne lidt fra kammeraterne. Den finske skolemadsordning er en åbenlys og helt konkret måde at skabe rummelighed – og lighed – på. Det er også en klar kompenserende støtte til belastede og/eller fortravlede familier, der ikke rigtig magter at skabe sunde spisevaner hos børnene.

Undervisningsmaterialer og -metoder

På dette område er der store forskelle på Danmark og Finland. I Danmark ofrer man ikke mange ressourcer på undervisningsmaterialer. Omvendt er det i Finland, hvor man anser lærebogen og andet forlagsproduceret undervisningsmateriale herunder IT-baserede indslag som helt centrale elementer i den pædagogiske praksis. Der er imidlertid ikke tale om en automatisk kobling med bestemte måder at organisere undervisningen på. Man skal ikke forveksle troen på og den store brug af lærebøger og tilhørende materialer med den sorte skole. Ligesom i Danmark ser man nemlig også i Finland en vifte af forskellige måder at drive undervisning på – fra traditionel klasseundervisning til story-line og projektarbejde. Bøger (og de tilhørende IT-muligheder) kan bruges på mange måder. Men de står centralt – uanset undervisningsformen.

Lærebogens centrale rolle i den finske skole er også med til at skabe rummelighed. Igen giver det de mere belastede og/eller ressourcetsvage familier bedre mulighed for at støtte op om barnets skolearbejde. I de årsplaner, der meldes ud til elever og forældre, kan man tydeligt se hvor og hvordan, man igennem året arbejder med lærebøgerne – tematisk og systematisk. Lektier er ofte knyttede til lærebogssystemernes arbejdshæfter. Det er let og overskueligt for forældre at forstå og følge med i. De finske skolebogs- og undervisningsmaterialeforlag, arbejder efter meget høje standarder og lægger vægt på hele tiden at justere og ajourføre udgivelserne i forhold til nye bekendtgørelser, læseplaner osv. Markedet domineres af nogle store forlag med et imponerende udbud af kvalitetsprodukter – se fx WSOY og Otava's hjemmesider.

Didaktiske fællestræk på de finske skoler

Man kan iagttage følgende didaktiske fællestræk på de finske skoler:

1. Classroom-management undervisning med faste rammer, struktur og regler.
2. Lærerstyret: læreren er ubetinget leder af klassen.
3. Fagorienteret: fagene er undervisningens omdrejningspunkt – også i projekterne.
4. Delmålorienteret: meget bevidst arbejde med præcise kompetencer.
5. Stor vægt på hurtige skift i elevaktivitet, idet der skiftes meget i arbejdsmåderne i løbet af de 45 minutter, som hvert modul normalt varer.
6. „Fortælling“ og „historieoplæsning“ som en hjørnestein i finsk pædagogik.
7. Fælles fokus: der arbejdes meget med at kunne dirigere og fastholde elevernes opmærksomhed omkring fælles fokus.
8. Læreren bruger professionelt et stort register af metoder for at styre dette klassens fælles „opmærksomhedsfelt“: stemmeføring, kropssprog, øjenkontakt, udpegning, tavlestøtte, billedbrug, „optak“, mv. AV- og IT-systemer benyttes i udpræget grad som støtte, fx interaktive whiteboard-, overhead- og videosystemer.

I forlængelse af den opstilling kan jeg nævne, at den finske uddannelsesforsker, Hannu Simula (2005), samler den finske PISA-succes op i følgende punkter:

- En kollektiv og autoritativt orienteret skolekultur
- Lærerprofessionens høje anseelse i samfundet
- En pædagogisk konservatisme blandt lærerne
- En høj grad af jobtilfredshed hos lærerne

Konklusion

I indledningen stillede jeg spørgsmålet: *Hvorfor er der så stor forskel på, hvilket udbytte danske og finske elever har af skolegangen?* I denne artikel har jeg fremlagt en lang række forhold, der alle kan bidrage til en besvarelse. Afsnit 9 blev afsluttet med en opregning af en række fordelagtige didaktiske fællestræk i den finske skole. Sammenholdt med de tilsvarende forhold i den danske folkeskole kan man komparativt opstille følgende model (figur 2), der viser den danske og den finske *pædagogiske grundfortælling*.⁵

Jeg har i denne artikel fremlagt en række forklaringer på den finske PISA-succes. I den tidligere omtalte nylige publikation, *Verdens bedste folkeskole. Finsk og dansk læringsmiljø* (Andersen, 2010) prøver jeg også at sætte mine resultater ind i en mere teoretisk sammenhæng og peger bl.a. på Thomas Ziehes analyser af nutidens ungdomskultur (2004) og prøver at forstå finsk skolepraksis som præget af det Ziehe kalder „god anderledeshed“. Det handler om, at skolen, hvis den skal være relevant og have succes i

Figur 2. Pædagogiske grundfortællinger om det gode læringsmiljø i Danmark og Finland

Danmark

Det gode læringsmiljø er præget af individualisering, hvor læring og trivsel forstås som meget varierende, kontekstafhængige, relationelle og socialt konstruerede størrelser. „Lyst til at lære“ er vigtig kilde til motivation. At trives, udvikle sig alsidigt og have det rart i skolen ses som centrale dannelsesmål. Piger og drenge ansues som meget forskellige, ligesom elevernes etniske og religiøse baggrund også tillægges stor betydning. Der tilstræbes derfor en differentieret praksis i forhold til elevernes kønslige, etniske og religiøse baggrund. Praksis lægger i forlængelse heraf op til forhandling, elev- og forældrebestemmelse og til udvikling af elevernes selvrefleksion, således at eleven selv kan vurdere og evaluere motivation, læring, trivsel og indsats. Praksis domineres af par- og gruppearbejde, der er den mest almindelige aktivitet. Intimsfærens relationer og adfærd kan integreres i skolen, hvor „hygge“ og nære elevenskab vurderes positivt. Læreren fungerer som facilitator og inspirator – konsulenten, der spreder gode enzymer i klasserummet. Ansvar for om målene nås deles mellem læreren, skolens ledelse, forældrene og eleverne.

Finland

Det gode læringsmiljø er præget af klassens fællesskab, gode arbejdsvaner, god omgangstone, høflighed, hensyntagen, arbejdsro og fælles opmærksomhed omkring de faglige aktiviteter. Læreren formidler og elevens tilegnelse af kulturens og videnskabens „skatte“ er det centrale mål med pædagogikken. Det tilstræbes, at eleverne yder deres bedste og lærer at arbejde koncentreret og vedholdende og når så langt som muligt med de evner, de har. Det er vigtigt at få alle elever med, og elevernes køn, etnicitet og religiøse baggrund tillægges ikke nogen særlig betydning i den sammenhæng. „At yde sit bedste“ er et centralt dannelsesmål for alle elever i skolen. Læreren systematiske, konstruktive tilbagemeldinger følger dette mål tæt. Faglig evaluering af forskellig art er et centralt indslag i skolehverdagen. Læreren er den didaktiske ekspert, lederen af klassens læreprocesser og dirigenten, der tilstræber tydelighed og forudsigelighed i sin kommunikation med eleverne. Samtidig er det entydigt lærerens ansvar at målene nås.

vor tid, må være i stand til at tilbyde børnene en radikalt anden, vigtig dagsorden end den, som ellers sættes så massivt i deres liv af intimsfærens nære relationer og behov støttet, ja skabt af medier, reklamer, mode og forbrug.

Meget tyder desuden på, at den finske folkeskole med sine traditioner for og krav om arbejdsro, vedholdenhed, engageret indsats, løbende evaluering, progression og differentiering ofte er i stand til at ramme „flow-betingelserne“, sådan som den ungarske flow-forsker, Mihaly



Csikszentmihalyi (2005), har beskrevet dem. Det betyder, at der i skolehverdagen er mange situationer, hvor børnene får gode muligheder for at fordybe sig, fastholde opmærksomheden, følge en aktivitet til dørs, glemme tid og sted og føle en glæde ved denne engagerede arbejdsform (Andersen 2006).

Vi kan lade os inspirere af den finske folkeskole. Men vi kan ikke bare kopiere den. Den kan vække til eftertanke, refleksion og debat. Måske har vi helt andre prioriteter? Måske synes vi, at der i Finland er for meget vægt på flid, faglighed og funktionalitet? Måske mener vi, at fremtidens samfund eller den almene dannelse må kræve helt andre tiltag, værdier og mål end dem, vi kan finde i den finske folkeskole. Måske mener vi, at den danske folkeskole er god nok som den er. Men under alle omstændigheder er det snæversynet og indadvendt, hvis man bare ser på sig selv i selvtilfredshed og afviser enhver udvikling med henvisning til egne fortræffeligheder. Der er meget rigtigt i det gamle ord om, „at den sjæl er syg, der kun ser sig selv“.

Mine interviews med hverdagsaktørerne i den danske folkeskole, lærere, børn, ledere og forældre tyder i øvrigt på noget helt andet end tilfredshed med status quo. Her fremstår problemer, frustrationer, utilfredshed, stress, uro og mangel på arbejdsglæde meget mere massivt og dominerende end tilfældet er i de tilsvarende interviews i Finland.

Noter

- 1 PISA undersøgelserne foretages hvert 3.år. Første gang var 2000, senest 2009. Analyserne tager ca. 1 år. Resultaterne offentliggøres samtidig i alle deltagerlandene i december måned året efter. Således blev PISA 2009 resultaterne offentliggjort i december 2009.
- 2 PISA-resultaterne kan fx findes på www.uvm.dk (Undervisningsministeriet, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen).
- 3 Referat af samtale med PISA-forsker, Sirkku Kupiainen til EDUCA-konferencen i Helsinki, 27.-28. januar 2006.
- 4 Fx Torbjörn Sanden fra Åbo Akademi Vasa (ÅAV) der er et universitet. Se fx Sanden (2007a, 2007b).
- 5 Begrebet *pædagogiske grundfortællinger* har jeg hentet fra Reinsholm & Skadkær Pedersen (1999). De forstår det som *en sammenhængende tydnings af de muligheder, som livet rummer, og af den rolle, som den pædagogiske virksomhed kan have i forhold til at åbne eleven for disse og for at give ham eller hende bedre chancer for at opnå det gode liv* (ibid.: 7-8).

Referencer

- Andersen, FØ 2006, *Flow og fordybelse – virkelystens og det gode livs psykologi*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, FØ 2007, *Finsk pædagogik – finsk folkeskole*. Frederikshavn: Dafolo Forlag
- Andersen, FØ 2009, *Danske og finske læringsmiljøer. De danske og finske læringsmiljøer i et komparativt, kvalitativt perspektiv*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag (Ph.d-afhandling)
- Andersen, FØ 2010, *Verdens bedste folkeskole. Finsk og dansk læringsmiljø*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, FØ & Højfeldt, G 2011, *Undervisningsassistent. Hvorfor? Hvornår? Hvem? Hvordan?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Csikszentmihalyi, M 2005, *Flow og engagement i hverdagen*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Egelund, N (Red.) 2007a, *PISA 2006 – Danske unge i en international sammenligning*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Egelund, N 2007b, *PISA 2006 undersøgelsen – en sammenfatning*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Hundeide, K 2004, *Relationsarbejde i institution og skole*. Frederikshavn: Dafolo Forlag.
- Kansanen, P, Kynäslähti, H, Jyrhämä, R, Krokfors, L, Maaranen, K & Toom, A 2005, *The multimode programme as a variation of research-based teacher education*. Helsinki: University of Helsinki, Department of Applied Sciences of Education. Lokaliseret 15.3.2008 på <http://www.sciencedirect.com/science>.
- Klafki, W 2001, *Dannelsesteori og –didaktik – nye studier*. Århus: Klim.
- Klette, K (Red.) 1998, *Klasseromsforskning – på norsk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Klette, K. (Red.) 2003, *Evaluering av Reform 97. Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Oslo: Universitetet i Oslo & Norges forskningsråd.
- Lau, J., Mejding, J og Sommer, M 1996, *Nordlæs – en nordisk undersøgelse af læsefærdigheder i 1.-3. klasse*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Mejding, J & Roe, A (Red.) 2006, *Northern Lights on PISA 2003- a reflection from the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Newsweek, 30.08.2010: Det centrale tema i dette nummer handler om en større undersøgelse, der udpeger Finland til at være verdens bedste uddannelsesland. www.newsweek.com
- OECD 2004, *Education at a Glance. OECD indicators 2004*. Paris: OECD.
- OECD 2006, *Education at a Glance. OECD indicators 2006*. Paris: OECD
- Reinsholm, N & Skadkær Pedersen, H 1999, *Pædagogiske grundfortællinger*. Århus: Kvan.
- Sandén, T 2007a, *På spaning efter den professionella läraren - Läraprofessionalisering i ett lokalt och globalt perspektiv*. Åbo: Åbo Akademi Vasa.
- Sandén, T 2007b, *Lust att leda i lust och leda. Om rektorers arbete under en tid av förändring*. Åbo: Åbo Akademi Förlag.
- Simula, H 2005, 'The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education' I: *Comparative Education*, Vol. 41, No. 4, November 2005.
- Skolestyrelsen 2010, *Hovedresultater fra PISA 2009*. Lokaliseret 5.12.10 på www.skolestyrelsen.dk (Skolestyrelsen blev nedlagt 1.3.11 men hjemmesiden eksisterer fortsat og skolestyrelsens aktiviteter videreføres af Undervisningsministeriet www.uvm.dk)

- Sørensen, C 2008, PISA-2006: Hvad nyt? *Samfundsøkonomen*, 2008 (nr. 6)
- Undervisningsministeriet 2004, *Urveklingsplan. Utbildning och forskning 2003-2008*. Helsinki: Undervisningsministeriets publikationer 2004:7.
- Väljörvi, Jouni et al 2002, *The Finnish success in PISA – and some reasons behind it. PISA 2000*. Jyväskylä: Institute for Educational Research, University of Jyväskylä.
- Väljörvi, J & Linnakylä, J 2002, *The Finnish success in PISA and some reasons behind it*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Ziehe, T 2004, Øer af intensitet i et hav af rutine. Nye tekster om ungdom, skole og kultur. København: Forlaget Politisk Revy.

Skår i (arbejds-) glæden?

Intrinsisk motivation og elevplaner i folkeskolen

Susanne Strandbjerg Nielsen cand.scient.pol., Aarhus Kommun

Christina Vang Jakobsen cand.scient.pol., Aarhus Kommune

Lotte Bøgh Andersen cand.scient.pol., ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og Anvendt Kommunalforskning (AKF)

Motivation crowding-teorien forventer, at regulering skader de ansattes tilskyndelse til at arbejde for arbejdets egen skyld, hvis de opfatter reguleringen som kontrollerende. Det modsatte forventes, hvis reguleringen opfattes som understøttende. Dette viser sig at være tilfældet for kravet om at udarbejde elevplaner, som er en vigtig regulering af folkeskolelærernes arbejde. Elevplaner slår således kun skår i (arbejds-)glæden, hvis kravet om udarbejdelse af elevplaner opfattes som en kontrolforanstaltning.

Indledning

I lighed med store dele af den offentlige sektor er der i de seneste år blevet indført en række reguleringstiltag på folkeskoleområdet. Der er fx kommet krav om kvalitetsrapporter, bindende trinmål, og lærerne skal lave elevplaner. Flere undersøgelser har dog vist, at offentligt ansatte ikke altid reagerer på ydre motivationsfaktorer (såsom regulering og økonomiske incitamenter) på den måde, beslutningstagerne forventer. I stedet for at fremme den ønskede adfærd kan disse tiltag have den stik modsatte virkning (Frey og Osterloh 2006; Andersen og Pallesen 2008). En mulig forklaring er, at medarbejderne føler sig kontrolleret og derfor bliver demotiverede. Eksempelvis kan kravet om udarbejdelse af elevplaner reducere lærernes arbejdsglæde. Lærernes motivation for at udføre arbejdet, fordi arbejdet i sig selv er givende og spændende, risikerer med andre ord at falde. Vi ved imidlertid kun ganske lidt om, hvilken virkning elevplaner og andre

reguleringstiltag har, og det søger denne artikel at råde bod på.

Elevplaner blev indført som led i en større lovpakke, der tilsammen skulle fremme og styrke evalueringskulturen i den danske folkeskole efter, at gentagende PISA-undersøgelser havde påpeget, at en sådan evalueringskultur manglende. Siden august 2006 har det derfor været obligatorisk, at folkeskolelærerne skal evaluere deres elever skriftligt. Derudover skal læreren regelmæssigt (dvs. mindst en gang hvert skoleår) udlevere en elevplan til elevens forældre. Som minimum skal elevplaner fra børnehaveklassen til og med 7. klassetrin indeholde resultater af evaluering og den opfølgning, man beslutter på baggrund af resultaterne, for alle de fag, eleven har på sit skema. For elever på 8. og 9. klassetrin blev elevplan, uddannelsesbog og uddannelsesplan med virkning fra august 2009 samlet i én elev- og uddannelsesplan, men kravene til indholdet af elevplansdelen blev ikke ændret. Den officielle begrundelse for at indføre elevplaner var, at de skulle styrke skolens samarbejde med forældrene. Allerede under Folketingets første behandling blev der imidlertid stillet spørgsmålstegn ved, om de var udtryk for centralisering, og om de kunne risikere at „afvikle lærernes arbejdsglæde“ (Folketingets førstebehandling af lovforslag 170, 28.03.2006 jf. www.ft.dk).

Inden for motivationsforskningen findes der et rigtigt godt bud på, om det kan forventes at have været tilfældet. Ifølge *motivation crowding*-teorien afhænger virkningen af ekstrinsiske styringsforanstaltninger (ydre pålagte styringstiltag som fx regulering og økonomiske incitamenter) på den intrinsiske motivation således af,

om styringsforanstaltningen opfattes som kontrollerende eller understøttende (Frey 1997; Frey og Jegen 2001). Intrinsisk motivation er tilskyndelsen til at arbejde pga. den glæde, man oplever ved at udføre selve arbejdet. Graden af intrinsisk motivation har betydning, fordi der er en positiv sammenhæng mellem de ansattes intrinsiske motivation og deres arbejdsindsats og i sidste ende performance (Ryan og Deci 2000). Litteraturen peger på, at det afgørende for, om den intrinsiske motivation bliver fortrængt eller forstærket af en ekstrinsisk styringsforanstaltning, er den ansattes opfattelse af denne foranstaltning. Hvis den opfattes som kontrollerende, fortrænges den intrinsiske motivation, mens motivationen forstærkes, hvis den ekstrinsiske styringsforanstaltning opfattes som understøttende (Frey 1997; Frey og Jegen 2001). Det er i nogen grad blevet undersøgt, hvordan økonomiske incitamenter opfattes, og hvilken betydning det har for motivation og performance (Frey og Jegen 2001; Bertelli 2006; Andersen og Pallesen 2008; Nørbæk 2007), men der er foretaget meget få undersøgelser, som afdækker effekten af regulering. De få hidtidige studier (Barkema 1995; Møller og Jacobsen 2007; Jacobsen og Andersen 2009) tyder på, at regulering også kan fortrænge intrinsisk motivation, hvis den opfattes kontrollerende, men der er et stort behov for bedre undersøgelser af dette, især fordi regulering er en af de mest udbredte styringsforanstaltninger (Flynn 2007; Miller og Whitford 2007, 214-15).

Folkeskolen et oplagt sted at undersøge, hvordan opfattelsen af regulering påvirker intrinsisk motivation. Dels er der blevet indført en del regulering, dels er lærerne generelt højt motiverede (Andersen og Pedersen 2010), hvilket er en logisk forudsætning for, at der kan ske fortrængning af motivation. Samtidig er folkeskolen en central samfundsinstitution, og effekten af elevplaner har været meget diskuteret både blandt lærere og i offentligheden, så den praktiske relevans af at belyse effekten af elevplaner er også høj. På baggrund heraf ønsker artiklen at undersøge, *hvordan elevplaner påvirker folkeskolelæreres intrinsiske motivation, når lærernes opfattelse af elevplaner tages i betragtning.*

Dette belyses ved hjælp af ti kvalitative interviews og en spørgeskemaundersøgelse blandt lærerne fra 17 folkeskoler i Aarhus Kommune (i alt 257 lærere). Artiklen introducerer først den teoretiske ramme, der giver grundlag for at formulere en hypotese om, hvordan lærernes opfattelse af elevplaner betinger effekten på den intrinsiske motivation. Herefter præsenteres undersøgelsens forskningsdesign og metode, og vi redegør for, hvordan vi måler de centrale begreber. Analyseafsnittet tester artiklens hypotese ved at undersøge sammenhængen mellem elevplanopfattelse og intrinsisk motivation, hvorefter vi

diskuterer, hvad der kan have betydning for, om lærerne opfatter elevplaner som kontrollerende eller understøttende. Endelig afrundes artiklen med en uddybning af artiklens teoretiske, empiriske og metodiske bidrag samt en diskussion af, hvordan fremtidige analyser kan belyse problematikken yderligere.

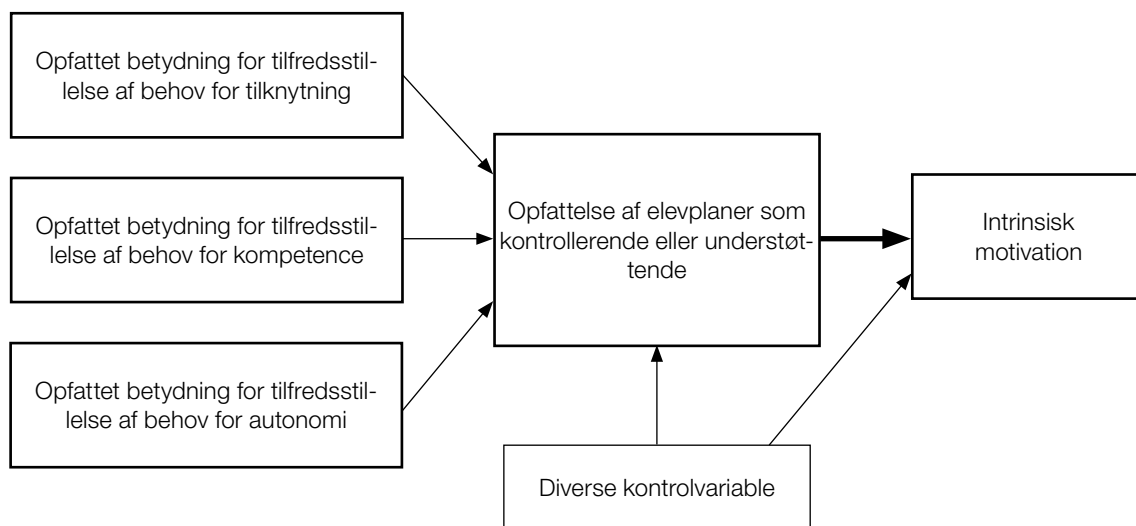
Teori: Betydningen af regulering for intrinsisk motivation

Ledere kan bruge enten regler eller incitamenter til at få deres ansatte til at gøre det, de gerne vil have dem til. Især regler indsnævrer de ansattes valgmuligheder (Mitnick 1980, 9), hvilket nemt kan blive opfattet som kontrollerende. Men selv regler kan være (og blive opfattet som) en hjælp, og det teoretiske argument i denne artikel er, at denne opfattelse af et reguleringsinstrument (konkret kravet om udfærdigelse af elevplaner) har stor betydning for de ansattes intrinsiske motivation. Regulering forstås her som krav til de ansattes indsats eller resultater kombineret med monitorering og sanktionering ved manglende efterlevelse.

En person er intrinsisk motiveret, når vedkommende har „interest in or enjoyment of the work for its own sake“ (Le Grand 2003, 53). Ryan og Deci (2000, 71) har vist, at medarbejdere med høj intrinsisk motivation oplever en større tilfredshed ved deres arbejde, hvorved de bliver bedre til at løse problemer og yder en større arbejdsindsats. Ansatte kan være både ydre og indre motiveret til at udføre deres arbejde, og pointen i *motivation crowding-teorien* er, at intrinsisk motivation kan blive fortrængt (eller forstærket) af en ekstern styringsforanstaltning (Frey 1997, 18). Det forventes at være individets opfattelse af denne eksterne intervention, der er afgørende for, om den intrinsiske motivation mindskes eller øges. Såfremt en reguleringsordning opfattes som kontrollerende, forventes den at fortrænge den intrinsiske motivation (*crowding out*), hvorimod den forventes at forøge den intrinsiske motivation, hvis den opfattes som understøttende (*crowding in*) (Frey og Jegen 2001, 592).

Opfattelsesbegrebet er altså centralt i *motivation crowding-teorien*, og teorien siger, at denne opfattelse dannes via nogle dybtliggende psykologiske processer. *Motivation crowding-teorien* bygger her på selvbestemmelsesteori, som er en retning inden for psykologisk behovsteori, der argumenterer for, at opfyldelsen af tre basale menneskelige behov er afgørende for niveauet af intrinsisk motivation (Ryan og Deci 2000: 70-1). De tre basale behov er den enkeltes oplevelse af autonomi, af kompetence og af tilknytning. Oplevelsen af autonomi afhænger af, om man føler, at man har herredømmet over sin interaktion med omverdenen, og at man selv er

Figur 1: Artiklens analysemodel



udgangspunkt for eget virke (Deci og Ryan 2000, 234). Oplevelsen af kompetence afhænger af evnen til at interagere effektivt med omgivelserne og kapaciteten til at udrette noget (Deci 1976, 55). Oplevelsen af tilknytning afhænger af, at man oplever at have et tilhørsforhold til personer og institutioner (Deci og Ryan 2000, 235).

Det afgørende ved eksterne styringstiltag er ifølge selvbestemmelsesteorien, om de kan omsættes til personligt anerkendte værdier og selvregulering, og denne proces faciliteres af, hvordan den enkelte oplever, at reguleringen påvirker dennes tilfredsstillelse af de tre basale behov (Ryan og Deci 2000, 73). Hvis processen lykkes (og den eksterne styringsforanstaltning internaliseres), opfattes den eksterne styringsforanstaltning som en understøttelse og i modsat fald som en kontrolforanstaltning. Der er altså to led i argumentet: Reguleringens (opfattede) påvirkning af opfyldelsen af de tre basale behov har betydning for opfattelsen af reguleringen som enten kontrollerende eller understøttende, og denne opfattelse er afgørende for reguleringens virkning på den intrinsiske motivation. Egentlig implicerer Freys argument en interaktionseffekt mellem reguleringsgrad og opfattelse af reguleringsinstrumentet, men når reguleringen er ens for alle modtagerne (som det er tilfældet med kravet om elevplaner), kan argumentet illustreres som vist i figur 1 (artiklens analysemodel).

Det er udelukkende relevant at inddrage kontrolvariable, som kan tænkes at påvirke såvel opfattelse af elevplaner som intrinsisk motivation, idet vi tester relationen mellem disse to variable frem for at forklare variationen i lærernes intrinsiske motivation. I en undersøgelse af

en enkelt faggruppe vil der ikke være variation i mange oplagte kontrolvariable (såsom jobtype og professionalisme), og de mest relevante kontrolvariable i denne artikel knytter sig derfor til den enkelte lærer. Det drejer sig om anciennitet (lærere med højere anciennitet forventes at opfatte elevplanerne som mere kontrollerende, samt at have større intrinsisk motivation) og undervisningstrin. Indskolingslærere kan tænkes at opfatte elevplanerne som mere understøttende, fordi disse lærere i særlig grad har kontakt til forældrene (hvor elevplanerne forventes at give den største støtte). De forventes desuden at have højere intrinsisk motivation pga. det tætte arbejde med børnene. Vi kontrollerer også for antallet af elevplaner, lærerne skal udarbejde, fordi vi forventer, at det har betydning for elevplanopfattelsen, og vi kan ikke udelukke en påvirkning af den intrinsiske motivation. Denne kontrolvariabel havde dog ikke signifikant betydning for den intrinsiske motivation og vises derfor ikke i analysen af sammenhængen mellem elevplanopfattelse og intrinsisk motivation. Endelig kontrolleres der for indsamlingsmetoden, hvilket begrundes i næste afsnit. Undersøgelsens centrale hypotese lyder således: *Den enkelte lærers opfattelse af elevplaner betinger, hvordan elevplaner påvirker vedkommendes grad af intrinsisk motivation.*

Det vil sige, at jo mere lærerne opfatter elevplaner som understøttende, desto højere er deres grad af intrinsisk motivation alt andet lige, og jo mere lærerne opfatter elevplaner som kontrollerende, desto mindre er deres grad af intrinsisk motivation alt andet lige. Hvordan denne hypotese testes, uddybes nedenfor.

Metode: Indsamling af kvalitative og kvantitative data om opfattelse og intrinsisk motivation

Artiklen undersøger elevplaner på folkeskoler i Aarhus Kommune. Der er fem grunde til, at vi har valgt elevplaner i folkeskolen og mere specifikt skoler i Aarhus Kommune som undersøgelsesfelt. For det første sikrer undersøgelsen af skoler i samme kommune, at lærerne har været udsat for samme påvirkning fra kommunalpolitikere og forvaltning. Selve kravene til elevplanerne holdes med andre ord konstant for at sikre en god test af, hvad variationer i opfattelsen af elevplanerne betyder. For det andet giver det konkrete valg af Aarhus Kommune et tilstrækkeligt antal skoler og lærere til at muliggøre statistiske analyser. For det tredje kræver en undersøgelse af regulerings effekter på intrinsisk motivation, at medarbejderne initialt har høj grad af intrinsisk motivation, hvilket ifølge en undersøgelse af 3000 danske lønmodtagere (Andersen og Pedersen 2010) gælder for folkeskolelærerne. For det fjerde skal den indførte regulering være rettet imod de enkelte medarbejdere, hvilket kravet om udfærdigelse af elevplaner er i forhold til læreren. For det femte skal opfattelsen af den undersøgte reguleringsordning variere, og denne betingelse er også opfyldt, idet artiklens data demonstrerer stor variation i lærernes elevplanopfattelse.

Det empiriske materiale består af en kvalitativ del og en kvantitativ del. Det primære formål med den kvalitative del er at opnå tilstrækkelig baggrundsviden til at kunne konstruere gode mål til den kvantitative undersøgelse. Derfor består det kvalitative materiale af semistrukturerede interviews med ti folkeskolelærere fra udvalgte skoler i Aarhus Kommune i efteråret 2009. Udvælgelsen af interviewpersoner skete ved, at den pædagogiske leder på skolerne henviste os til en eller to lærere. Kønsfordelingen mellem de interviewede lærere var helt ligelig, og der var også spredning i, hvor lang tid interviewpersonerne havde været lærere, samt i, om de var klasselærere eller ej. Interviewguide, kodeliste mv. kan ses i Jakobsen og Nielsen (2010). Formålet med den kvantitative del er at teste artiklens hypotese ved at undersøge, om der findes en statistisk signifikant sammenhæng mellem lærernes opfattelse af elevplanerne og deres intrinsiske motivation. Den kvantitative del består af en spørgeskemaundersøgelse i efteråret 2009 af 257 folkeskolelærere fra Aarhus Kommune. Idet resultaterne fra begge dele af materialet peger i samme retning, rapporteres de kvantitative data i tabeller, som illustreres med citater fra interviewene. I det nedenstående diskuteres caseudvælgelse og operationaliseringer kort, mens Jakobsen og Nielsen (2010) redegør detaljeret for dataindsamlingen.

Spørgeskemaundersøgelsen omfattede 745 folkeskolelærere i Aarhus Kommune svarende til lærerne på de

17 skoler (ud af 49 mulige), der ønskede at deltage i undersøgelsen. Idet kun 1/3 af skolerne har deltaget, kan en vis selektionsbias på skoleniveau ikke udelukkes, så man skal være varsom med at generalisere niveauet af de undersøgte variable (hvorimod konklusionerne vedrørende sammenhænge mellem variable vurderes at have et større generaliseringspotentiale). Af praktiske årsager var det kun muligt at få adgang til lærernes e-mailadresser på 11 af de 17 folkeskoler. På fem af skolerne lagde den pædagogiske leder et link til spørgeskemaet på intranettet, mens vi uddelte spørgeskemaet i papirform i forbindelse med et fællesmøde på den sidste skole. Den samlede svarprocent var 35 pct. (svarende til 263 besvarelser), men seks besvarelser er frasorteret, fordi de pågældende lærere pga. deres specifikke jobfunktion ikke skal udfylde elevplaner. Dermed bygger de kvantitative analyser på besvarelser fra 257 lærere. Pga. variation i svarprocenten mellem udelingsmetoderne kontrolleres analyserne for, om data er indhentet via e-mail, intranet eller papirspørgeskema. Spørgeskemaet i sin helhed kan ses i Jakobsen og Nielsen (2010). Nedenfor viser tabel 1 og 2 spørgsmålsformuleringer, faktorloadings og reliabilitetstests for de konstruerede indeks for henholdsvis intrinsisk motivation og opfattelse af elevplaner.

Tabel 1: Intrinsisk motivation. Spørgsmålsformuleringer og loadings. 2009.

Spørgsmålsformuleringer	Loadings
Jeg nyder i høj grad mit daglige arbejde	0,778
At være sammen med eleverne giver mig arbejdsglæde	0,716
Mit arbejde er meget spændende	0,769
Jeg nyder i høj grad at undervise	0,768
Jeg glæder mig altid til at tage på arbejde om morgenen	0,807
Jeg føler en stor personlig tilfredsstillelse ved at udføre mit arbejde	0,829

Note: Principal komponentanalyse. $n=259$. Indekset for intrinsisk motivation er konstrueret som et additivt indeks. Høj score er høj intrinsisk motivation. Cronbachs alpha er 0,87.

Tabel 2: Opfattelse af elevplaner som hhv. kontrollerende eller understøttende. Spørgsmålsformuleringer og loadings. 2009.

Spørgsmålsformuleringer	Loadings
Elevplanerne er et godt redskab til løbende evaluering af den enkelte elevs udbytte af undervisningen	0,781
Elevplaner skaber et godt overblik over elevernes udvikling	0,818
Elevplaner giver en tryghed for mig som lærer, fordi så ved jeg, at jeg kommer rundt om hver enkelt elev	0,769
Elevplaner er med til at understøtte min interesse i arbejdet	0,771
Udarbejdelsen af elevplaner er en stressfaktor (R)	0,699
Elevplaner er en overdreven formalisering af noget, som vi gjorde tidligere (R)	0,762
Elevplaner er dokumentation uden indhold (R)	0,814
Elevplaner flytter fokus væk fra væsentligere ting (R)	0,791
Elevplaner giver mig en følelse af, at man ikke har tillid til det arbejde, jeg udfører (R)	0,768
A siger: Elevplaner er en meget ufleksibel evalueringsform, så den enkelte elevplan bliver alt for upersonlig B siger: Elevplaner kan justeres, så de passer på den enkelte elev (A klassificeres som lav, B som høj)	0,753
A siger: Kravet om elevplaner er en kontrolforanstaltning (A klassificeret som lav, B klassificeret som høj) B siger: Kravet om elevplaner opmuntrer mig på en god måde til løbende at evaluere eleverne	0,805
A siger: Udarbejdelsen af elevplaner fører til mindre kreativ undervisning B siger: Elevplaner forbedrer kvaliteten af min undervisning (A klassificeret som lav, B som høj)	0,718
A siger: Den tid, jeg bruger på at udfylde elevplaner, er godt givet ud B siger: Det er spild af tid at udfylde elevplaner (A klassificeret som høj, B klassificeret som lav)	0,884
A siger: Elevplanerne er et brugbart redskab, der hjælper i mit arbejde som lærer (A klas. som høj, B som lav) B siger: Elevplaner er unødvendige, og jeg udfylder dem kun, fordi det er en pligt	0,881

Note: R= reversed dvs. kodningen er vendt om, så „enig“ klassificeres som lav. Principal komponentanalyse. n=259. Indekset for elevplanopfattelse er konstrueret som et additivt indeks. Høj score er opfattelse af elevplaner som understøttende, lav score er opfattelse af elevplaner som kontrollerende. Cronbachs alpha er 0,96.

Som nævnt forudsatte vi, at der var variation i lærernes opfattelse af elevplanerne. Det viser sig at holde stik.

På en skala fra 0 til 100 er gennemsnittet 42,6, mens standardafvigelsen er 25,6. Det vil sige, at lærerne i gennemsnit betragter elevplaner mere kontrollerende end understøttende, men at deres opfattelse varierer meget. Lærernes intrinsiske motivation varierer ikke helt så meget. Det empiriske minimum er 25, selvom skalaen går fra 0 til 100, og mange har maksimal intrinsisk motivation. Gennemsnittet er 83,1, og standardafvigelsen er 14,6.

Resultater: Betingelser opfattelse af elevplaner deres virkning på den intrinsiske motivation?

Vores forventning er, at jo mere lærerne opfatter elevplaner som understøttende, desto højere er deres grad af intrinsisk motivation, som omvendt forventes at være mindre, hvis de opfatter elevplanerne som kontrollerende. Denne sammenhæng mellem lærernes elevplanopfattelse og deres grad af intrinsisk motivation er undersøgt ved hjælp af OLS- og tobit-regressionsanalyser i tabel 3. Vi anvender tobit-regression i model 3.3, fordi en stor del af respondenterne som nævnt opnåede den maksimale værdi i indekset for intrinsisk motivation. Analysemetoden tager højde for dette ved at estimere den latente funktion ved censorede afhængige variable (Cameron og Trivedi 2009, 522). Ud over metoden er model 3.2 og 3.3 identiske, og tobit-modelleringen styrker udelukkende analyseresultaterne i forhold til OLS regressionen.

Tabel 3: Regressionsanalyser (OLS og tobit) af lærernes intrinsiske motivation. Ustandardiserede regressionskoefficienter. 2009.

	Model 3.1 (OLS)	Model 3.2 (OLS)	Model 3.2 (tobit)
Konstant	79,755**	78,568**	80,625**
Elevplanopfattelse	0,110**	0,105**	0,131**
Anciennitet		0,232**	0,257**
Undervisningstrin			
Udskoling		-2,409	-3,584
Mellemtrin		-5,015*	-5,609*
Indskoling		Ref.	Ref.
Indsamlingsmetode			
Intranet	-5,398**	-4,867*	-5,523**
Papirspørgeskema	2,203	3,259	4,637
Webspørgeskema	Ref.	Ref.	Ref.
R ² (adj.)	0,070	0,100	0,121 ¹
N	253	243	243

Note: **: p<0,01, *: p<0,05. Intrinsisk motivation og elevplanopfattelse er målt med additive indeks indeholdende spørgsmålene i tabel 1 og 2. Alle analyserne er kontrolleret for skoleeffekter, men skoledummyerne er af overskuelighedshensyn ikke vist i tabellen.

1 Beregnet ud fra forudsagte værdier i forhold til observerede værdier.

Model 3.1 undersøger sammenhængen mellem lærernes elevplanopfattelse og deres intrinsiske motivation kontrolleret for indsamlingsmetode, mens model 3.2 og 3.3 derudover inddrager lærernes anciennitet, samt det trin læreren underviser på. Som nævnt har forhold knyttet til elevplanarbejdet (såsom antal udfyldte elevplaner) ikke betydning for graden af intrinsisk motivation og indrages derfor ikke i tabellen. I alle regressionsanalyserne indgår der skoledummyer (som dog af ikke er vist i tabel 3), og især to skoler skiller sig markant (og signifikant) ud fra de øvrige ved, at lærerne på disse skoler har relativt lav intrinsisk motivation. Det er der som sagt taget højde for med skoledummyerne.

Det overordnede resultat i tabel 3 er, at der er en positiv og statistisk signifikant sammenhæng mellem lærernes opfattelse af kravet om elevplaner og deres grad af intrinsisk motivation. Resultatet viser, at jo mere understøttende lærerne opfatter elevplaner, desto højere er deres grad af intrinsisk motivation. Det bekræfter hypotesen i den forstand, at den statistiske sammenhæng svarer til forventningerne i *motivation crowding*-teorien. Eftersom det er tværsnitsdata, siger resultatet imidlertid ikke noget om, hvilken variabel der påvirker hvilken (dog tyder kontrollen for andre variable på, at de ikke begge er bestemt af en bagvedliggende variabel). Vi kan imidlertid komme det lidt nærmere ved at se på, hvordan lærerne selv omtaler koblingen mellem de to begreber i de kvalitative interviews. Blandt de 10 interviewpersoner gav flere af de, som opfatter elevplaner som understøttende, udtryk for, at elevplaner har en positiv effekt på deres glæde ved arbejdet, som disse to citater illustrerer:

Hvis elevplaner ikke havde været der, så skulle man selv til at tænke alle de der tanker om eleverne inde i hovedet [...] elevplaner har skabt ro i mit lærerarbejde ... ro og overblik har de skabt, og så får jeg mere lyst til at komme hen på skolen. (lærer 3)

Elevplaner giver mig det, at jeg kan se, at barnet vokser med opgaven, og det er så fantastisk at se, hvordan børn rykker sig. Så en elevplan, hvor målene hele tiden rykker sig, det gør, at det er godt at være lærer og se, at man gør den forskel. (lærer 7)

Modsat tenderer de lærere, der opfatter elevplanerne som kontrollerende, til at fremstille elevplaner som særdeles hæmmende for deres glæde ved lærerjobbet. En lærer siger desuden direkte, at det er hans klare opfattelse, at elevplanerne forringer lærernes engagement og lyst til at

fortsætte som lærer. Holdningen illustreres med disse to citater:

Elevplaner har forandret min totale arbejdssituation ... [og] tager simpelthen energien fra det at lave god og spændende undervisning. (lærer 4)

Det kan jo være ekstremt energidræbende for sådan en organisation som vores, hvis lærerne går og bruger kræfter på at være irriteret over sådan noget [elevplaner]. Så bliver undervisningen fuldstændig som en metervare, og sygdommeldingerne vælter ind. (lærer 5)

Interviewene rummer desuden eksempler på konkrete situationer, hvor lærerne beskriver, at de har ændret adfærd som følge af forringet arbejdsglæde pga. elevplanerne. Således fortæller en lærer, at han på grund af elevplaner ikke længere laver sit eget materiale til undervisningen, og en anden lærer mener, at han har fået bundet hænderne så hårdt, så han ikke længere tager temperaturen på klassen, men i stedet fokuserer på de mål, som børnene skal vurderes på i elevplanen. Der findes dog også lærere, der ikke mener, at elevplanerne har påvirket dem i anden henseende end, at de „fylder en anelse på computeren“. De fleste peger dog på, at udarbejdelsen af elevplaner som minimum er en stressfaktor, fordi det er meget tidskrævende.

Samlet set tyder de kvalitative interviews således på, at påvirkningen sker fra opfattelse til intrinsisk motivation, således at arbejdsglæden formindskes hos lærere med en kontrollerende opfattelse af elevplaner, mens det modsatte sker for lærere, der opfatter elevplaner som understøttende. En endegyldig klarlæggelse af tidsrækkefølgen mellem de to variable kræver paneldata, men kombinationen af kvantitative og kvalitative data må siges at støtte hypotesen om, at den enkelte lærers opfattelse af elevplaner betinger, hvordan elevplaner påvirker vedkommendes grad af intrinsisk motivation. Vi finder som forventet, at jo mere lærerne opfatter elevplaner som understøttende, desto højere er deres grad af intrinsisk motivation, og jo mere lærerne opfatter elevplaner som kontrollerende, desto mindre er deres grad af intrinsisk motivation. Det gør det meget relevant at diskutere, hvorfor nogle lærere ser elevplanerne som kontrollerende, mens andre ser dem som understøttende.

Diskussion: Mekanismerne bag lærernes opfattelse af elevplaner

Eftersom opfattelsen af en reguleringsordning lader til at være vigtig for dens effekter på den intrinsiske motivation,

Tabel 4. Regressionsanalyser (OLS) af lærernes opfattelse af elevplaner (høj værdi: understøttende, lav værdi: kontrollerende). Ustandardiserede regressionskoefficienter. 2009

	Model 4.1	Model 4.2	Model 4.3
Konstant	51,207**	52,548**	7,643*
Anciennitet	-0,307*	-0,332*	-0,080
Undervisningstrin			
Udskoling	-6,721	-4,411	-4,453*
Mellemtrin	-4,503	-1,269	1,023
Indskoling	Ref.	Ref.	Ref.
Antal elevplaner			
Over 100		-12,085*	-0,705
Mellem 80 og 99		-11,945	-1,765
Mellem 60 og 79		-4,336	2,793
Mellem 30 og 59		0,507	1,113
Under 30		Ref.	Ref.
Elevplaners betydning for tilfredsstillelse af behovet for autonomi			0,315**
Elevplaners betydning for tilfredsstillelse af behovet for kompetence			0,491**
Elevplaners betydning for tilfredsstillelse af behovet for tilknytning			0,179**
Indsamlingsmetode			
Intranet	-4,409	-3,990	-3,010
Papirspørgeskema	10,984	9,831*	-3,760
Webspørgeskema	Ref.	Ref.	Ref.
R ² (adj)	0,036	0,054	0,692
N	244	241	238

Note: **: $p < 0,01$, *: $p < 0,05$. Intrinsisk motivation og elevplanopfattelse er målt med reflektive indeks indeholdende spørgsmålene i hhv. tabel 1 og 2. Behovstfredsstillelsesindeksene måles som additive indeks ud fra følgende Likert-spørgsmål: For *autonomi* „Kravet om elevplaner begrænser mit professionelle råderum“, „Elevplaner medfører, at min undervisningsfrihed begrænses“ og „Elevplaner giver mig mere selvbestemmelse“ (Cronbachs alpha 0,70), for *kompetence* „Elevplanen skaber rammer, hvor jeg føler mig mere kompetent til at løse mine opgaver“, „Elevplaner sætter mig i stand til at udnytte mine evner som lærer bedre“ og „Kravet om elevplaner medfører, at mine faglige kompetencer bliver udnyttet dårligere“ (Cronbachs alpha 0,74), samt for *tilknytning* „Elevplaner sikrer en god relation til forældrene“, „Elevplaner forbedrer mit forhold til eleverne“ og „Arbejdet med elevplaner medfører, at jeg får en tættere relation til mine kollegaer“ (Cronbachs alpha 0,80). Alle tre indeks er vendt, således at høj værdi er et positivt bidrag fra elevplanerne til behovstfredsstillelsen.

bliver det interessant fra både et praktisk og et teoretisk perspektiv at se nærmere på, hvad der har betydning for denne opfattelse. Som nævnt forventer selvbestemmelsesteorien, at det er afgørende, hvordan lærerne oplever, at elevplanerne påvirker deres autonomi, kompetence og tilknytning til andre mennesker. Lærere, der oplever, at elevplaner øger deres tilfredsstillelse af disse basale behov, forventes at opfatte elevplaner som understøttende, hvorimod lærere, der oplever, at elevplaner hæmmer deres tilfredsstillelse af de basale behov, forventes at opfatte elevplaner som kontrollerende. Selvom lærernes oplevelse af, hvordan elevplaner tilgodeser deres basale behov, ligger begrebsmæssigt tæt på elevplanopfattelsen som enten kontrollerende eller understøttende, er der tale om to operationelt og teoretisk forskellige begreber. Lærernes elevplanopfattelse er udtryk for holdningen til, hvordan elevplaner påvirker deres arbejdssituation, hvorimod lærernes oplevelse af, hvordan elevplaner tilgodeser de basale be-

hov, handler om almene psykologiske behov (målingen af disse fremgår af noten til tabel 4). Ved at se på, hvordan elevplaner påvirker lærernes oplevede tilfredsstillelse af de basale behov, går vi med andre ord længere ind i lærerens „indre“ mentale verden og undersøger de psykologiske processer med betydning for lærerens elevplanopfattelse.

Lærernes oplevelse af, hvordan elevplanerne påvirker deres basale behov er næppe det eneste, der har betydning for deres elevplanopfattelse. Som nævnt kan lærernes anciennitet, undervisningstrin og antallet af udfyldte elevplaner tænkes at have betydning. Tabel 4 inddrager derfor disse faktorer i undersøgelsen af, hvad der bestemmer elevplanopfattelsen. Disse analyser er desuden i lighed med analyserne i tabel 3 kontrolleret for indsamlingsmetode.

Model 4.1 i tabel 4 viser, at ud af de forskellige forhold vedrørende lærernes personlige karakteristika og arbejds-

forhold er det alene anciennitet, der har betydning. Ældre lærere opfatter som forventet elevplaner som mere kontrollerende. Det svarer også til, hvad vi finder i interviewene. Eksempelvis siger en nyuddannet lærer, at elevplanerne hjælper hende til at tilrettelægge undervisningen, mens en erfaren lærer anfører, at man altid har vidst det, der nu skal nedskrives i elevplanerne. Model 4.2 i tabel 4 viser, at antallet af udfyldte elevplaner har ganske stor betydning i den forstand, at lærerne ser elevplanerne som mere kontrollerende, jo flere de skal udfylde. Det er typisk lærere, som underviser i flere mindre fag, der udfylder mange elevplaner, og deres typiske argument i interviewene og i de åbne spørgsmål i spørgeskemaet er, at det er umuligt at forholde sig til over 100 børn, især hvis man kun har dem i fx håndarbejde. Det er forståeligt nok, at sådanne lærere opfatter elevplanerne som kontrollerende.

De tre variable, der måler lærernes oplevelse af, hvordan elevplaner påvirker deres basale behov (for autonomi, kompetence og tilknytning), påvirker alle lærernes elevplanopfattelse positivt. Hvis elevplanerne med andre ord opleves som fremmede i forhold til disse behov, opfattes elevplanerne som understøttende, og omvendt hænger en oplevelse af, at elevplanerne hæmmer behovsopfyldelsen, sammen med en opfattelse af elevplaner som en kontrolforanstaltning. Ligesom at der er ret stor variation i opfattelsen af elevplanerne som hhv. kontrollerende eller understøttende, varierer oplevelsen af elevplanernes betydning for den basale behovstilfredsstillelse meget, og for alle tre behov finder vi lærere, der ser elevplanerne som hhv. meget hæmmende og meget fremmede for behovsopfyldelsen.

Resultaterne i model 4.3 tyder på, at især relationen til behovet for at føle sig kompetent er vitalt i forhold til elevplanopfattelsen som enten kontrollerende eller understøttende. Interviewene bidrager med en vis forståelse af, hvorfor det er tilfældet. Nogle lærere beskriver således i interviewene, hvordan elevplaner har givet dem en følelse af, at de udretter noget og bliver bedre til at rykke eleverne. Modsvarende argumenterer andre lærere for, at elevplaner begrænser deres mulighed for at udnytte deres pædagogiske og faglige evner, og dette opleves som en hæmsko i forhold til at få tilfredsstillet behovet for at føle sig kompetent. Et eksempel er en lærer, som ser sin „pædagogiske evne som værende amputeret“ efter indførelsen af elevplanerne.

Model 4.3 tyder på, at elevplanernes oplevede betydning for behovet for autonomi er næstvigtigst, hvilket også kan genfindes i interviewene. En lærer argumenterer for, at elevplanerne giver øget selvbestemmelse, fordi „det er dig som lærer, der går ind og vælger, hvad du vil beskrive, og hvilke udviklingspunkter du vil præsentere

for eleven“. Sådanne udsagn tyder på en oplevelse af at have herredømmet over interaktionen med omverdenen og peger i retning af, at nogle lærere faktisk internaliserer de eksternt regulerede aktiviteter og processer, som er forbundet med elevplanarbejdet til personlige anerkendte værdier og selvregulering (i overensstemmelse med Ryan og Deci 2000, 73). Andre interviewede lærere oplever modsat, at elevplanerne styrer deres undervisning i en retning, de ikke selv ønsker, hvorved deres selvbestemmelse svækkes.

Oplevelsen af tilknytning afhænger af, hvorvidt den enkelte lærer føler, at vedkommende har et tilhørsforhold til andre mennesker, og alle interviewpersonerne på nær to er enige om, at elevplaner øger deres oplevelse af tilknytning til forældrene. Disse otte lærere forklarer næsten samstemmende, at elevplaner forbedrer skolehjem samtalerne, mens en af de to undtagelser har oplevet flere konflikter og mindre samhørighed med forældrene efter, elevplaner er blevet indført. Kun få interviewpersoner beskriver, at elevplaner har haft nogen betydning for deres forhold til kollegaer, mens der ikke er enighed om betydningen for relationen til eleverne. Det generelle billede fra interviewene er imidlertid, at oplevelsen af tilknytning primært er relevant i forhold til forældrene, og eftersom tilknytningen til dem vurderes at være mindre vigtig end tilknytningen til elever og kolleger, kan det bidrage til at forstå, hvorfor dette behov fremstår som det mindst vigtige basale behov i model 4.3.

Opsamlende tyder vores undersøgelse på, at lærernes anciennitet sammen med det antal elevplaner, de skal udfylde, har en vis betydning for elevplanopfattelsen, og at disse effekter medieres af lærernes oplevelse af, hvordan elevplanerne påvirker opfyldelsen af de grundlæggende behov for (især) kompetence, autonomi og i nogen grad tilknytning til andre. Det peger i retning af, at det kan være relevant at være opmærksom på, hvordan kravet om elevplaner (og andre styringsforanstaltninger) internaliseres hos de ansatte.

Konklusion

Artiklen satte sig for at undersøge, hvordan elevplaner påvirker folkeskolelæreres intrinsiske motivation, når lærernes opfattelse af elevplaner tages i betragtning. Det teoretiske grundlag var *motivation crowding*-teori, som gav anledning til en hypotese om, at den enkelte lærers opfattelse af elevplaner som hhv. kontrollerende eller understøttende betinger, hvordan elevplaner påvirker graden af arbejdsglæde. Mere specifikt forventede vi, at jo mere lærerne opfatter elevplaner som understøttende, desto højere er deres grad af intrinsisk motivation, mens vi modsat forventede, at en opfattelse af elevplanerne som

kontrollerende gav mindre intrinsisk motivation. Disse forventninger viste sig at holde stik. Lærerne var udsat for samme krav til elevplanerne, men de havde alligevel vidt forskellige opfattelser af disse, og der var en markant sammenhæng mellem elevplanopfattelsen og lærernes intrinsiske motivation. Denne sammenhæng kan selvfølgelig potentielt gå begge veje, men lærernes udsagn i interviewene tyder på, at elevplanopfattelsen har en betydning for den intrinsiske motivation. Hvis kravet om udfærdigelse af elevplaner opfattes som en kontrolforanstaltning, kan det med andre ord slå skår i (arbejds-) glæden, men det sker ikke nødvendigvis, fordi mange lærere faktisk ser kravet om elevplaner som en hjælp og understøttende for deres arbejde.

Dette empiriske fund støtter *motivation crowding*-teoriens tese om, at virkningen af ekstrinsiske styringsforanstaltninger på den intrinsiske motivation og derigennem på arbejdsindsats og performance afhænger af, om styringsforanstaltningen opfattes som kontrollerende eller understøttende. Det skal dog erindres, at denne artikel undersøger lærernes intrinsiske motivation og hverken indsats eller performance. Resultaterne indikerer imidlertid, at folkeskoleområdet et oplagt sted at undersøge de sidste led i denne kausalkæde. Fremtidig forskning kunne fx undersøge, om lærernes elevplansopfattelse har betydning for elevernes karakterer kontrolleret for relevante socioøkonomiske forhold. I forlængelse heraf kunne man med fordel undersøge, om regulering og opfattelsen deraf har betydning for andre indre motivationsformer. Public service motivation, som kan forstås som individers orientering mod at levere service med det formål at bidrage samfundsmæssigt og hjælpe andre mennesker (Hondegem & Perry, 2009), har således også betydning for offentligt ansattes performance (Petrovsky & Ritz 2010). Det har vidtrækkende konsekvenser, hvis reguleringsopfattelsen har betydning ikke alene for den motivation, der er knyttet til offentligt ansattes glæde ved at udføre opgaverne, men også for deres motivation til at bidrage samfundsmæssigt og hjælpe andre mennesker og i sidste ende for de leverede resultater. I en situation, hvor den centrale styring af folkeskolen er stigende, er systematisk viden om reguleringens konsekvenser meget nyttig, og denne artikels påvisning af sammenhængen mellem lærernes opfattelse af elevplanerne som understøttende frem for kontrollerende og deres intrinsiske motivation er et skridt på vejen.

På baggrund af dette resultat påbegynder artiklen samtidig arbejdet med at undersøge, hvorfor elevplansopfattelsen varierer. Resultaterne tyder på, at forskellige især stammer fra forskellige oplevelser af elevplanernes betydning for, om lærerne får opfyldt deres grundlæggende

behov for at føle sig kompetente, autonome og tilknyttet andre mennesker. Teoretisk viser dette, at vi med fordel kan arbejde videre med selvbestemmelsesteoriens argument om, at ekstrinsiske styringsforanstaltningers succes afhænger af, om de kan transformeres til personligt anerkendte værdier og selvregulering – altså om der sker en internaliseringsproces. Vores resultater viser ret store forskelle i lærernes intrinsiske motivation mellem de undersøgte skoler (håndteret med skoledummyer), og det kunne tyde på, at skolelederen spiller en ret stor rolle for, om reguleringen internaliseres. Det er også muligt, at disse variationer skyldes forskelle i dynamikken på de enkelte lærerværelser. For lærerne, der har ret stærke faggruppenormer og en relativt specialiseret, teoretisk viden (Andersen & Pedersen, 2010), betyder fagfællerne meget. Eksisterende undersøgelser af faggrupper med endnu større professionaliseringsgrad end lærerne kommer frem til resultater, der i høj grad svarer til denne artikels (Jakobsen & Andersen, 2009), men det kunne også være interessant at undersøge mindre professionaliserede faggrupper. Regulering påvirker måske ikke i så høj grad deres intrinsiske motivation, dels fordi de formodentligt starter på et lavere niveau (hvorved der ikke er så meget intrinsisk motivation at fortrænge), og dels fordi der ikke er så stor fare for, at reguleringen er i konflikt med faggruppenormer. I forlængelse heraf er det en forventning i dele af litteraturen, at *crowding out* især er en fare for medarbejdere, der løser interessante opgaver (Weibel, Rost & Osterloh, 2010: 391-2). Hvilke opgaver, der er interessante og dermed „intrinsically rewarding“ (ibid.), ved vi imidlertid mindre om. Der er altså stadig spørgsmål at undersøge for fremtidig forskning, og artiklen her tyder på, at det er frugtbart at gøre det.

Metodisk har artiklen både styrker og svagheder. De to væsentligste svagheder vedrører generaliserbarheden og muligheden for at undersøge ændringer over tid. Sidstnævnte relaterer sig til, at undersøgelsen anvender tværnsnitsdata, mens førstnævnte skyldes frafaldet af skoler og den relativt lave svarprocent på de undersøgte skoler. Deskriptivt kan niveauerne af de undersøgte variable ikke generaliseres, fordi der er selektionseffekter på både skole- og lærerniveau, men der er ingen grund til at tro, at *sammenhængene* mellem variablene ikke skulle gælde i en bredere kontekst (både for andre lærere og på andre områder). Artiklen har to væsentlige metodiske styrker. For det første formår vi at måle de teoretiske variable meget reliabelt, og vi vil også argumentere for, at vi faktisk indfanger de teoretiske begreber med vores operationelle måleredskaber. Det skyldes især kombinationen af det kvalitative og kvantitative materiale. For det andet er artiklen et af de første danske bud på at trænge længere

ned i de teoretiske mekanismer bag *crowding*-argumentet. Ikke alene måles intrinsisk motivation (frem for blot at antage, at det er denne motivationsform, der påvirkes af styringsforanstaltningen), vi belyser også styringsforanstaltningens oplevede virkning på selvbestemmelsesteoriens tre grundlæggende behov, og vi forholder disse indsigter til variationen i lærernes elevplanopfattelse.

Artiklen er også et indspark i den aktuelle debat om, hvordan offentlige organisationer i almindelighed og folkeskolen i særdeleshed skal styres. Resultaterne implicerer, at god offentlig styring i høj grad handler om at bruge regulering rigtigt (og med forståelse for styringens virkning på de ansattes grundlæggende behovsopfyldelse). Hvis dette mål ikke indfries, er der fare for, at lærernes arbejdsglæde lider et alvorligt knæk, og man kan derfor frygte, at indførelsen af elevplaner i sidste ende kan få negative konsekvenser for fastholdelse af de lærere, der opfatter elevplaner som kontrollerende. Dertil kommer, at andre undersøgelser har vist, at ansattes arbejdsglæde generelt er tæt forbundet med deres performance. Hvis kravet om elevplaner opfattes som kontrollerende, kan det altså også have negative konsekvenser for undervisningskvaliteten.

Det er dog også vigtigt at påpege, at selvom den offentlige diskussion om elevplaner har været præget af mange negative udmeldinger fra folkeskolelærerne, findes der lærere, der internaliserer kravet om udfærdigelse af elevplaner og bruger elevplanerne konstruktivt, hvorved deres intrinsiske motivation i hvert fald ikke skades af styrings tiltaget. Dette åbner op for, at regulering virker forskelligt alt efter, hvordan de ansatte opfatter reguleringen. Vi er næppe færdige med at undersøge, hvorfor dette sker for nogle og ikke for andre, og i den forbindelse kommer vi ikke uden om betydningen af ledelse. Som nævnt var der markante niveauforskelle mellem skolerne i den intrinsiske motivation, og næste skridt kunne være at koble vores indsigter om individniveauet med den eksisterende viden om det organisatoriske niveau.

Referencer

- Andersen, L B og Pallesen, T 2008, "Not Just for the Money?" How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions', *International Public Management Journal*, vol. 11, no. 1, pp. 28-47.
- Andersen, L B og Pedersen, L H 2010, 'Public service motivation and professionalism', paper fremlagt ved 14. IRSPM Conference i Bern, 7.-9.4.
- Barkema, H G 1995, 'Do Top Managers Work Harder When They're Monitored?', *Kyklos*, vol. 48, no. 1, pp. 19-42.
- Bertelli, A M 2006, 'Motivation Crowding and the Federal Civil Servant: Evidence from the U.S. Internal Revenue Service', *International Public Management Journal*, vol. 9, no. 1, pp. 3-23.
- Cameron, A C og Trivedi, P K 2009, *Microeconometrics Using Stata*, Stata Press, Texas.
- Deci, E L 1976, *Intrinsic Motivation*, Plenum, New York.
- Deci, E L og Ryan, R M 2000, 'The „what“ and „why“ of goal pursuits: Human needs and the Self-Determination of behavior', *Psychological Inquiry*, vol. 11, no. 4, pp. 227-68.
- Flynn, N 2007, *Public Sector Management*, 5th ed, Sage Publications, London.
- Frey, B S 1997, *Not just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Frey, B S og Jegen, R 2001, 'Motivation Crowding Theory', *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, no. 5, pp. 589-611.
- Frey, B S og Osterloh, M 2006, 'Evaluations: Hidden Costs, Questionable Benefits, and Superior Alternatives', *Working Paper No. 302*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Hondeghem, A & L Perry (2009): „EGPA symposium on public service motivation and performance: Introduction“, i *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75, pp. 5-9.
- Jacobsen, C B og Andersen, L B 2009, 'Regulating research: Crowding in or crowding out?' Paper presented at the EGPA Conference 2009 „The Public Service: Service Delivery in the Information Age“, 2.-5. September.
- Jakobsen, C V og Nielsen, S S 2010, *Regulering og arbejdsglæde i folkeskolen. Hvilken betydning har folkeskolelæreres opfattelse af elevplaner for deres indre motivation?* Speciale på Institut for Statskundskab, AU. Findes på: http://www.specialer.sam.au.dk/stat/2010/20020440_20041190.pdf
- Le Grand, J 2003, *Motivation, Agency, and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Miller, G J og Whitford, A B 2007, 'The Principal's Moral Hazard: constraints on the Use of Incentives in Hierarchy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, no. 2, pp. 213-33.
- Mitnick, B 1980, *The Political Economy of Regulation, Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, Columbia University Press, New York.
- Møller, A L og Jacobsen, C B 2007, *Kan regulering øge forskeres arbejdsindsats?* Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Nørbæk, A 2007, *Resultatlon og motivation blandt folkeskoleledere: en undersøgelse af effekten af præstationsafhængig løn på motivationen til at arbejde hos offentligt ansatte*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Petrovsky, N & A Ritz (2010): *Do Motivated Elephants Gallop Faster? An Assessment of the Effect of Public Service Motivation on Government Performance at the Individual and Organizational Levels* Paper præsenteret på The International Conference on Public Service Motivation (PSM) and Public Performance in a Globalized World, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan Kina, 15.-17. juli, 2010.
- Ryan, R M og Deci, E L 2000, 'Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being', *American Psychologist*, vol. 55, no. 1, pp. 68-78.
- Weibel, A, K Rost & M Osterloh (2010). 'Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs', *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 387-412.

Frit skolevalg og lighed

Claus Hansen Ph.d., Forskningsassistent, Center for Studier af Lighed og Multikulturalisme, Københavns Universitet

Det frie skolevalg er problematisk ud fra et ligheds- og fællesskabsideal. Forældrenes rettigheder til at have nære relationer til deres børn strækker sig ikke til at kunne bestemme over børnenes skolegang. Det har konsekvenser for at synet på forskellige modeller for omfordeling af børn mellem skoler.

Indledning

Den 1. august 2005 trådte loven om mere frit skolevalg i kraft. Lovændringen udvidede forældres ret til at vælge skole, således at forældre nu kan vælge skole uden for bopælskommunen i stedet for, som tidligere, blot inden for bopælskommunen.¹ Udover den frihed som loven om frit skolevalg giver, har forældre også mulighed for at vælge privat- og friskoler.² Endelig kan friheden til at vælge skole også være indirekte. Selv hvis staten forbød privat- og friskoler og annullerede det frie skolevalg, ville forældre stadig kunne udøve valgfrihed ved at flytte til et andet skoledistrikt.

Det frie skolevalg har været genstand for en del kritik. Kritikere har argumenteret for, at det frie skolevalg vil føre til mere socioøkonomisk og etnisk segregation, fordi resursestærke forældre vil vælge skoler med færre socialt belastede elever. Konsekvensen bliver såkaldte „ghettoskoler“ med en stor procentdel tosprogede og resurssvage elever. Og med øget segregation følger øget ulighed, fordi ghettoskoler fastholder de resurssvage elever i nogle uheldige mønstre.

Ser man på empirien, er der meget, som tyder på, at loven om frit skolevalg har haft indvirkning på elevsammensætningen i mange folkeskoler, selvom det er svært at fastslå den præcise årsag til det faldende elevantal i folkeskolen. En undersøgelse foretaget af Rambøll Management (2007) viser, at lovændringen ikke har skabt øget segregering, men påpeger samtidig, at frit skolevalg kan være en medvirkende faktor til segregering.³ I Kø-

benhavns Kommune går kun halvdelen af eleverne i den lokale skole, en fjerdedel går i privatskole og en fjerdedel går på en anden skole end den lokale skole. Beatrice Schindler Rangvid taler ligefrem om en elevflugt af etnisk danske elever fra de københavnske folkeskoler (Rangvid 2010). Hendes undersøgelse viser, at hvis indvandrerkoncentrationen er højere end 25 %, vælger danske forældre den lokale skole fra. I det hele taget er der en tendens til, at højtuddannede etnisk danske forældre gør mere brug af det frie skolevalg, end lavtuddannede etnisk danske forældre. Det forholder sig anderledes med indvandrerforældre. For 80 % af indvandrerforældre er der ingen sammenhæng mellem elevsammensætningen på den lokale skole og hvilken skole de sender deres børn i. De resterende 20 % har en tendens til at vælge den lokale skole fra, hvis koncentrationen af elever med lavtuddannede forældre er for høj – den etniske sammensætning har derimod ingen effekt på deres skolevalg (Rangvid 2010). Muligheden for at vælge privatskole bidrager altså til øget segregering. Når man ser på de store kommuner, tegner der sig et billede af, at flere og flere forældre vælger privatskoler. Antallet af grundskoleelever i privatskoler er steget med 26 % siden 1999, således at 14,8 % af alle grundskoleelever i Danmark nu modtager undervisning på en privatskole. I København og Frederiksberg Kommune er tallet endnu højere: her er det henholdsvis 28 % og 24 % af grundskoleeleverne, der går i en privatskole. Samme tendens finder man i de andre store kommuner. I Odense går 19 % af kommunens grundskolelever i privatskole, mens det i Århus Kommune er godt 14 %. På landsplan er andelen af privatskoleelever steget fra 13,5 % i 2007 til 14,8 % i 2010, mens tallet for Københavns Kommune i samme periode er 3,7 %. Der er altså tale om en klar og stigende tendens, om end den er noget mere udtalt i de store kommuner.

Hvad vigtigere er: meget tyder på, at privatskoler har social slagside. Ifølge en undersøgelse lavet af centrumvenstre tænketanken Cevea (2010a) går hvert 5. barn

fra en resursestærk og veluddannet familie i privatskole, mens det kun er hvert 7. barn fra resten af samfundet. Cevea peger ligeledes på, at 48 % af eleverne i privatskoler kommer fra veluddannede hjem, hvorimod det tilsvarende tal for folkeskolen er 33 %. Folkeskolen har også en højere andel af indvandrerbørn: I privatskolerne har 19,8 % af eleverne indvandrerbaggrund, mens dette tal er 26,7 % i folkeskolen. Det hører med til historien, at de fleste indvandrelever i den private sektor samler sig på enkelte skoler, gerne religiøse, hvor de udgør 100 %. Tallene tyder altså på, at vi oplever en øget segregation i grundskolerne.

Ser man på karaktergennemsnittet på landets grundskoler, tegner der sig et forholdsvis tydeligt billede af, at elevsammensætningen har betydning for den enkelte elevs karakter. I 2007 var 15 ud af de 20 bedst placerede skoler private, og den bedst placerede skole kunne fremvise et snit på 9,7 (Krebs Skole på Østerbro), mens den dårligst placerede skole måtte nøjes med et snit på 6,7 (Blågård Skole på Nørrebro). Beatrice Schindler Rangvid har i et studie vist, at omkring halvdelen af forskellene i skolernes karaktergennemsnit kan forklares ved, at skolerne ikke har de samme elever. Det siger dels noget om skolernes kvalitet, men det siger også noget om, at elevernes sociale baggrund har betydning for karaktergennemsnittet (2008). Skoler med færrest elever med ufaglærte forældre har et karaktergennemsnit på 8,3, mens elever, der går på skoler med flest elever med ufaglærte forældre, har et gennemsnit på 7,3 (Rangvid 2008). Selv om man skal være forsigtig med at drage konklusioner på baggrund af nogle få undersøgelser, tyder en del på, at nogle børn får en bedre uddannelse end andre, og at forældres mulighed for at vælge skole kan forstærke denne ulighed.

Kritikere af det frie skolevalg henviser ofte til lighed og til hvad jeg kalder det kommunitaristiske ideal. Tilhængere af det frie skolevalg, på den anden side, appellerer til forældrenes ret til at vælge, hvilken skole deres barn skal gå på. Sigtet med denne artikel er dels at give en mere præcis karakterisering af disse idealer og relationen mellem dem, for derved at klargøre hvilke normative principper, der er på spil i debatten; dels at kritisere retfærdighedsargumentet for frit skolevalg. Mere præcist argumenterer jeg for, at forældre ikke har en moralsk ret til frit skolevalg. Det betyder imidlertid ikke, at vi skal opgive det frie skolevalg, eftersom der kan være andre grunde til at bibeholde det, men en sådan klargøring vil alt andet lige give større råderum med hensyn til hvilke politiske tiltag, vi kan gøre brug af, for at imødegå nogle af de negative konsekvenser af frit skolevalg. I det sidste afsnit diskuterer jeg to sådanne konkrete politiske tiltag, København-modellen og Aarhus-modellen, som begge på forskellig vis forsøger at imødegå de uønskede konsekvenser ved det frie skolevalg. Begge modeller er problematiske, men

jeg argumenterer alligevel for, at tvangsflytning af elever, som fx Aarhus-modellen giver mulighed for, kan være den bedste løsning, normativt set.

Lighed i uddannelse

Idealet om lighed i uddannelse spiller en vigtig rolle i debatten om frit skolevalg. Selv om der er forskellige opfattelser af, hvordan lighed nærmere skal forstås, er der bred enighed om, at lighed er en vigtig værdi. I det følgende skal jeg forsvare en forholdsvis radikal udgave af lighedsidealet. Mit mål er ikke at afdække et fælles lighedsideal, som de forskellige aktører i debatten kan tilslutte sig, men at formulere det lighedsideal, som jeg mener, bør ligge til grund for en normativ vurdering af det frie skolevalg.

Lighedsidealet, som jeg forstår det her, er en radikal version af idealet om lige muligheder. Når man i den offentlige debat taler om vigtigheden af lige muligheder, er det ofte med udgangspunkt i et antidiskriminationsprincip. Fx at arbejdsgivere ikke må diskriminere på baggrund af socialbaggrund, race, køn og religion. Idealet er, at hvis en person er kvalificeret til et job, er det uretfærdigt, hvis vedkommende fravælges på baggrund af race, køn, religion, eller andre ting, som ikke er relevante for udførelsen af jobbet. Antidiskriminationsprincippet er imidlertid foreneligt med en lang række uligheder i folks muligheder for at opnå goder: Folk er født med forskellige talenter og i forskellige sociale omstændigheder, som gør, at nogle mennesker aldrig vil kunne opnå de samme kvalifikationer som andre, uanset hvor hårdt de arbejder. Det mere radikale lighedsideal, som jeg skal tage udgangspunkt i her, siger, at ingen må være dårligere stillet end andre (fx med hensyn til uddannelse) pga. deres sociale baggrund og medfødte talenter. Det radikale lighedsideal forsøger således ikke blot at sikre lige kvalificerede individer de samme muligheder for at opnå et gode, men at alle har lige muligheder for at opnå lige gode kvalifikationer.⁴

Lighedsidealet hviler på den centrale antagelse, at uddannelsesmæssige uligheder forårsaget af sociale omstændigheder (fx forældres valg på barnets vegne) og naturlige omstændigheder (medfødte evner) er uretfærdige, fordi barnet ikke er ansvarligt for dem. Anvendt på uddannelse foreskriver lighedsidealet, at alle børn skal have en lige god uddannelse. Når vi sammenligner børn med lige gode talenter og med samme villighed til at gøre en indsats, er lighedsidealet tilfredsstillet, hvis de modtager en lige stor del af uddannelsesressourcerne. Det bliver straks mere kompliceret, når vi sammenligner børn med forskellige talenter. Antag at Anders er meget talentfuld, mens Bente har store indlæringsvanskeligheder. Lighedsidealet vil alt andet lige foreskrive, at Bente skal tilføres flere ressourcer end Anders for at udligne forskellen mellem dem.⁵

Det radikale lighedsideal indfanger mange egalitaristers intuitioner vedrørende fordelingen af uddannelsesressurser. Fx er mange egalitarister imod elitære privatskoler, som man fx kender det fra det engelske system, af den grund, at det skaber et system, hvor nogle børn modtager bedre undervisning end andre børn, simpelthen fordi deres forældre er i stand til at købe en bedre uddannelse. En lignende bekymring opstår i forbindelse med selektive skoler (fx de engelske „grammar schools“), som er skoler for de bedste elever. I den danske skoledebat har der også været tanker fremme om at skabe skoler eller klasser for de bedste elever. Traditionelt har egalitarister været skeptiske overfor den slags skoler, fordi der er en risiko for, at de elever, som ikke får adgang til sådanne skoler, modtager en dårligere uddannelse. Endelig har egalitarister været skeptiske overfor det frie skolevalg. Egalitarister har ofte påpeget, at forældre besidder forskellige evner til at vælge skole, og at denne forskel i høj grad hænger sammen med socialklasse, uddannelsesniveau og indkomst. Fælles for de tre eksempler er, at nogle børn bliver dårligere stillet end andre af grunde, de ikke selv er ansvarlige for.

Det kommunitaristiske ideal

En stor del af den danske debat om frit skolevalg har drejet sig om, hvorvidt det frie skolevalg vil undergrave enhedsskolen og de værdier, den er baseret på. Enhedsskolen er motiveret af et kommunitaristisk ideal. Tilhængerne af enhedsskolen hævder ikke, at selektive skoler eller elitære privatskoler er uretfærdige, fordi de giver nogle børn bedre muligheder end andre, men at socioøkonomisk segregation i skolesystemet kan medvirke til at undergrave vigtige samfundsværdier såsom solidaritet og sammenhængskraft. Enhedsskolen hviler på en påstand om det værdifulde i, at børn mødes i skolen på tværs af socioøkonomiske og etniske skel. Et velfungerende samfund i almindelighed og en velfærdsstat i særdeleshed hviler på gensidig respekt og solidaritet mellem de forskellige sociale klasser, og folkeskolen kan facilitere en følelse af samhørighed mellem de bedre og dårligere stillede i samfundet. Alternativet er et segregeret samfund, hvor de forskellige sociale klasser lever i separate verdener med megen lidt eller slet ingen kontakt og dermed ringe forståelse for hinandens kultur, værdier og livsomsstændigheder.⁶

Ifølge det kommunitaristiske ideal består folkeskolens opgave således i mere end blot at forberede børnene på arbejdslivet; folkeskolen skal derudover være med til at skabe fundamentet for et solidarisk samfund. Oprindeligt var enhedsskolen tænkt som et værn mod socioøkonomisk segregation, men en lignende bekymring opstår i forbindelse med etnisk og religiøs segregation. Antag at vi har et skolesystem uden socioøkonomisk segregation, men med en høj grad af etnisk og religiøs segregation⁷,

fx fordi en stor andel af indvandrereforældrene vælger at sende deres børn i religiøse privatskoler. Et sådant skolesystem vil alt andet lige også være karakteriseret ved en manglende gensidig forståelse og samhørighed, og således mangle den solidaritet, som tilhængerne af enhedsskolen finder så essentiel for et velfungerende samfund. Tilhængerne af det kommunitaristiske bør derfor i lige så høj grad se med skepsis på religiøse friskoler.

Som sagt appellerer fortalere for enhedsskolen sjældent direkte til lighed. Der er imidlertid flere velkendte mekanismer, som gør, at et en realisering af det kommunitaristiske ideal kan føre til mere lighed. For det første bringer middelklasseforældre ressourcer til skolen i form af større krav til lærerne og større engagement i skolebestyrelsen. For det andet er det mere resursekrævende at undervise dårligere stillede elever, så socialt blandede skoler vil betyde, at der er flere ressourcer til de svage elever. Endelig er der den såkaldte kammeratskabseffekt, dvs. det forhold, at de bedre elever kan være med til at hive de dårligere elever op (Rangvid 2010). Hvis vi desuden antager, at der er en sammenhæng mellem forældrenes sociale position og børnenes evner, således at de socialt bedre stillede børn også er de dygtigste, vil enhedsskolen være med til at udjævne forskelle i uddannelsesmuligheder.⁸ Enhedsskolen vil ikke blot sikre et mere socialt integreret samfund; den vil også minimere uligheder i uddannelsesmuligheder.

Selvom man således kan nå den samme konklusion – at enhedsskolen er værdifuld – med udgangspunkt i de to idealer, er det vigtigt at være opmærksom på, at der stadig er tale om to forskellige idealer, som både kan supplere hinanden og, givet visse antagelser, være i konflikt. Det skyldes, at det kommunitaristiske ideal fokuserer på grupper, socioøkonomiske og etniske, hvorimod lighedsidealet fokuserer på individer. Forskellen kan belyses med et eksempel. Traditionelt har tilhængerne af det kommunitaristiske ideal været skeptiske overfor privatskoler, fordi privatskoler hovedsageligt tiltrækker resursestærke elever fra bestemte socialgrupper. Men antag, at det forholdt sig anderledes. Antag, at privatskoler kun tiltrækker dygtige elever, men at der samtidig ikke var en sammenhæng mellem elevernes evner på den ene side og deres sociale og etnisk baggrund på den anden, således at de dygtige elever kom fra alle samfundslag. Hvis det var tilfældet, ville eksistensen af privatskoler ikke bidrage til socioøkonomisk segregation og derfor heller ikke være i konflikt med det kommunitaristiske ideal. Men eftersom et sådant skolesystem ville øge uligheden mellem de gode elever og de dårlige elever, ville det være uforeneligt med lighedsidealet. Hvis tilhængerne af det kommunitaristiske ideal alligevel finder et sådant skolesystem problematisk, er de højst sandsynligt ikke imod socioøkonomisk segregation

som sådan, men imod segregation, der leder til øget ulighed i uddannelsesmuligheder. Overvej et andet ikke helt urealistisk scenarie, som også illustrerer en mulig konflikt mellem de to idealer. Lad os antage, at det er bedre for elever med dansk som andetsprog at gå i separate klasser, og at disse elever samtidig hører til blandt de svageste. Skabelsen af separate klasser vil finde støtte i lighedsidealet, da det vil fremme uddannelsesmuligheder for en gruppe af de svageste elever og dermed minimere uligheden i uddannelsesmuligheder. Et sådant tiltag ville derimod ikke være foreneligt med det kommunitaristiske ideal, eftersom det vil skabe yderligere social og etnisk segregation.⁹

Pointen er ikke, at socioøkonomisk integration kun har værdi for så vidt det fører til lighed i uddannelsesmuligheder. Selv i ovenstående eksempel, hvor privatskoler og folkeskoler har den samme elevsammensætning socioøkonomisk set, kan man stadig med udgangspunkt i det kommunitaristiske ideal påstå, at det ville være bedre, hvis alle elever gik i folkeskolen. Men det er samtidig klart, at det kommunitaristiske ideal står endnu stærkere, når socioøkonomisk og etnisk segregation også fører til social uretfærdighed i form af ulige uddannelsesmuligheder. Det har ydermere den konsekvens, at vi i visse situationer bliver nødt til at foretage en afvejning af det kommunitaristiske ideal i forhold til lighedsidealet. Med andre ord, hvad er vigtigst, at sikre lige muligheder eller at sikre solidaritet?

Forældrerettigheder

Både det kommunitaristiske ideal og lighedsidealet tager udgangspunkt i, hvad konsekvenserne er for andre børn, hvis man som forældre vælger at sende sit barn i en bestemt skole. Mange vil sikkert mene, at begge idealer undlader en vigtig komponent, nemlig hvad man som forældre har frihed til eller ligefrem pligt til at gøre for sit eget barn. Hvorvidt forældre har frihed til at vægte deres egne børns interesser højere end andres børns interesser bliver især relevant i forbindelse med lighedsidealet, eftersom lighedsidealet med dets krav om, at ingen må være dårligere stillet end andre pga. deres sociale omstændigheder, kan være særdeles krævende med hensyn til, hvad forældre må gøre for deres børn. Som den amerikanske filosof John Rawls skriver:

„It seems that even when fair opportunity (as it has been defined) is satisfied, the family will lead to unequal chances between individuals. Is the family to be rejected then? Taken by itself and given a certain primacy, the idea of equal opportunities inclines in this direction (Rawls 1999, 448)“.

Det er almindelig anerkendt, at graden og karakteren af den stimulation, børn modtager hjemmefra, har indvirkning på deres skolemæssige evner. Veluddannede forældre taler alt andet lige mere med deres børn, drøfter politiske og kulturelle emner, besøger museer, læser historier for deres børn og stimulerer i det hele taget deres børn mere.¹⁰ Selvom mange forældre uden tvivl ikke er motiveret af et ønske om, at deres barn skal have en konkurrencemæssig fordel i forhold til andre børn, bliver konsekvensen ikke desto mindre ofte, at nogle børn får dårligere uddannelsesmuligheder end andre, af grunde de ikke selv er skyld i. Ligeledes kan der være mange grunde til at vælge en bestemt privat- eller friskole, men hvis konsekvensen er, at de gode elever samler sig på enkelte skoler, kan det medføre øget ulighed i uddannelsesmuligheder. Hvad mere er, nyere sociologisk og økonomisk forskning har vist, at den ulighed i uddannelsesmuligheder, der skyldes forskellige sociale kår, ikke kan udjævnes udelukkende ved hjælp af omfordelingspolitiske tiltag. Kimen til ulighed bliver sået tidligt i et barns liv. Lighedsidealet giver derfor en retfærdighedsbaseret grund til at arrangere samfundet således, at forældre ikke har mulighed for at give deres børn en positionel fordel i forhold til andre børn ved fx at vælge en bestemt skole eller ved at læse godnathistorie for deres børn. Lighedsidealet medfører med andre ord, at der er en grund til at forbyde forældre at læse godnathistorier for deres børn og at forældre har en grund til at afstå fra det.¹¹ Dette er selvsagt en radikal konklusion med vidtrækkende konsekvenser for forældres forhold til deres børn. Resursestærke børn bliver resurser for de resurssvage børn.

I den danske debat om det frie skolevalg bliver der ofte refereret til forældrenes ret til at vælge deres barns skole. De Konservatives uddannelsesordfører, Rasmus Jarlov, har fx udtalt, at „det er meget vigtigt, at vi giver forældrene ret til at vælge en skole, som de mener passer til deres barn“ (Berlingske Tidende den 14. september 2010). At individer har rettigheder, herunder visse rettigheder i forhold til deres børn, som skaber et frirum indenfor hvilket de kan følge deres egne interesser uden indblanding fra staten, er en liberal kongstanke. Det bliver også afspejlet i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som giver forældre ret til at købe uddannelse til deres børn.¹² Det er imidlertid ikke nok at pege på, at en given politik begrænser forældrenes frihed til at foretage visse valg. Vi har rettigheder, fordi vi har vigtige interesser, som skal beskyttes, og det er disse underliggende interesser og ikke rettighederne i sig selv, som bærer den normative vægt. Det er derfor nødvendigt at folde forældrerettighedsbegrebet ud og vise, hvilke interesser forældrerettigheder skal beskytte.

Forældrerettigheder udgør en speciel klasse af rettigheder. Normalt giver rettigheder rettighedsholderen frihed til at bestemme i sager, der vedrører hende selv. Forældrerettigheder, derimod, giver ret til at bestemme over andre individer, nemlig ens børn. Forældre er heller ikke de eneste aktører med interesse i børns uddannelse. I Danmark er der fx undervisningspligt, og forældre kan heller ikke bestemme indholdet af undervisningen. Forældrerettigheder er således begrænset: Staten kan ikke fuldstændig tilsidesætte forældres interesser, men forældre har på den anden side heller ikke fuldstændig råderet over deres børns uddannelse. Det rejser spørgsmålet om, hvor meget forældre kan bestemme på vegne af deres børn. Hvad er omfanget af forældrerettigheder? Jeg skal forsøge at vise, at forældre har ret til at vægte deres egne børns interesser højere end andre børns, selvom det øger uligheden i samfundet, men at det ikke nødvendigvis inkluderer en ret til at vælge skole.

At sige, at forældre har en rettighed til at vælge, hvilken skole deres barn skal gå på, er ensbetydende med at sige, at de har en interesse i deres børns uddannelse, som er tilstrækkelig tungtvejende til at pålægge andre en pligt til at beskytte og fremme denne interesse. De to filosoffer, Harry Brighthouse og Adam Swift (2006, 2009), har udviklet en attraktiv teori om forældrerettigheder, som de begrundet i, hvad de kalder „family values“, eller i værdien af familien som institution. Teorien er kompleks, så jeg kan ikke diskutere alle dens komponenter her. Brighthouse og Swift tager udgangspunkt i familiens betydning for forældrenes og børnenes velfærd:

„...it is widely accepted that all people need to participate in family life as children in order to become fully flourishing adults: they need secure attachments to particular adults who will give them the kind of loving attention necessary for them to become capable of loving themselves and others. That claim is important and true. Yet we also endorse the controversial view that for many adults having a parental relationship with a child makes a distinctive and important contribution to their flourishing. For us, this fact plays a role in justifying the institution of the family (Brighthouse and Swift 2009, 53)“.

Familien som institution realiserer nogle værdier, som er vigtige både for forældrenes og børnenes velfærd. Brighthouse og Swift opremser fire såkaldte „relationship goods“, hvoraf de tre første knytter an til børnenes interesser og det sidste til forældrenes. For det første er det kærlige bånd, børnene har til forældrene essentielt for deres følelsesmæssige udvikling. For det andet er det vigtig

tigt for børnenes velfærd at have tilknytning til fortiden, som den bliver formidlet gennem familien. For det tredje nyder børnene godt af den sikkerhed, som kommer af, at nogle har en speciel pligt til at tage sig af dem. Endelig er det gensidige og intime kærlighedsforhold, forældre har til deres børn, en vigtig komponent i forældrenes velfærd (Brighthouse and Swift, 2009). Brighthouse og Swift påstår ikke, at voksne skal være forældre for at få et godt liv, men forældreskab er en vigtig og distinkt kilde til velfærd. Hvad mere er, den værdi, der ligger i forældreskabet, kan ikke realiseres i andre forhold – i den forstand realiserer familien nogle distinkte og essentielle interesser både for børnene og forældrene.

Forældrerettigheder, eller familien som institution, er således retfærdiggjorte, fordi de beskytter goder, som kun kan realiseres i en familie. Forældrerettigheder sikrer et frirum, hvor forældre kan vægte deres egne og deres børns interesser højere end andres interesser, også selvom det fører til mere ulighed i uddannelsesmuligheder. Spørgsmålet er imidlertid, hvor stort dette frirum bør være. Det er klart, at eftersom forældrerettigheder er begrundet i værdien af forholdet mellem forældre og barn, skal forældre have frihed til at indgå i de aktiviteter, som er konstituerende for det forhold. At læse godnathistorier for sit barn er et paradigmeeksempel på en aktivitet, som er konstituerende for et intimt forhold til sit barn. Ligeledes bør forældre have frihed til at dele deres interesser med deres børn, fx ved at melde dem ind i en bestemt sportsklub eller en anden slags forening, herunder religiøse foreninger. Som Brighthouse og Swift skriver:

„Without substantial opportunity to share himself intimately with his child, in ways that reflect his own judgments about what is valuable, the parent is deprived of the ability to forge and maintain an intimate relationship, and the child is deprived of that relationship (...) Imagine that parents are barred from engaging in these or relevantly similar activities, or, less drastically, that they are made very difficult; the opportunities for realizing the familial relationship goods that justify the family would be severely limited (Brighthouse and Swift 2009, 57)“.

At læse godnathistorie for ens barn og indgå i andre aktiviteter, som er konstituerende for et intimt forældre-barn relation, har vi en moralsk ret til, også selv om disse aktiviteter leder til større ulighed. Lighed er en vigtig værdi, men den vejer ikke tungere end den værdi, der ligger i at have et intimt forhold sine børn.

Deroverfor står alle de aktiviteter, som ikke på lignende vis er essentielle for realiseringen af de familiære

relationsværdier. Som Brighthouse og Swift nævner, kan forældres ret til at vælge en elitær privatskole ikke begrundes ud fra de familiære relationsværdier (2009, 58). Man kan sagtens opretholde et intimt forhold til at sine børn, selvom man ikke har frihed til at vælge en privatskole. Det afgørende spørgsmål er, om forældrerettigheder, således forstået, kan begrunde det frie skolevalg. Umiddelbart er svaret nej. At have frihed til at vælge en skole i et andet skoledistrikt, end det man tilhører, er ikke en nødvendig forudsætning for at kunne realisere de familiære relationsværdier. Forældre kan opretholde et intimt forhold til deres børn og nyde de goder, som følger af forældreskabet, selvom de ikke har mulighed for at vælge en anden skole end den lokale skole. Derfor kan det frie skolevalg ikke begrundes med henvisning til, at forældre har en moralsk ret til at vælge skole for deres barn. De interesser, forældre har i at kunne vælge skole, er ikke tungtvejende nok til at begrunde en rettighed til frit skolevalg, og de er derfor heller ikke tungtvejende nok til at opveje de uligheder i uddannelsesmuligheder, som kan følge af det frie skolevalg.

Det kan indvendes mod Brighthouse og Swift, at visse former for skolevalg er konstituerende for at have et intimt forhold til sine børn. Religiøse forældre kan fx have en stærk interesse i at sende deres barn i en religiøs skole, som meget vel kan være begrundet i et ønske om og et behov for at kunne opretholde et intimt forhold til deres børn.¹³ Jeg er enig i, at det at kunne dele sine religiøse interesser med sine børn kan være konstituerende for et intimt forhold mellem barn og forældre. Det er imidlertid tvivlsomt, om det kan begrunde en ret til at vælge religiøse skoler. At sende sit barn til en religiøs fri- eller privatskole er ikke den eneste måde, forældre kan dele deres værdier med deres børn på. Forældre kan dele deres religiøse interesser med deres børn i en lang række andre sammenhænge, fx privat eller i religiøse foreninger (Swift 2003: 70).

Aarhus- og Københavnermodellen

Den foregående diskussion kan give det indtryk, at jeg er imod skolevalg som sådan. Det er imidlertid ikke rigtigt. Jeg har argumenteret for, at retten til frit skolevalg ikke begrundes i forældrerettigheder. Det betyder imidlertid ikke, at vi skal opgive det frie skolevalg, eftersom der kan være alternative måder at imødegå de negative effekter på end at forbyde det frie skolevalg. I forhold til privatskoler kunne man fx pålægge dem strengere krav om at optage eller ligefrem reservere pladser til resurssvage elever. Man vil dermed sikre en mere hensigtsmæssig elevsammensætning og samtidig bibeholde de gode ting, som privatskoler også bidrager med, som fx større pædagogisk diversitet. Endvidere kan det heller ikke udelukkes, at

alternativerne til det frie skolevalg vil føre til endnu mere ulighed og/eller segregation. Alt hvad jeg indtil videre har vist er, at der ikke er en principiel grund, begrundet i forældrerettigheder, til at have et frit skolevalg.

Som nævnt kan der være andre måder at imødegå de negative konsekvenser af det frie skolevalg på. København og Aarhus Kommune, som oplever det største fravalg af den lokale folkeskole, har iværksat forskellige politiske tiltag med det formål at sikre en bedre spredning af tosprogede elever. Den såkaldte Københavnermodel for integration forsøger at afstedkomme dette dels ved at tilbyde udvalgte tosprogede elever pladser på skoler med få tosprogede elever; dels ved at gøre skoler med mange tosprogede elever mere attraktive for etnisk danske elever.¹⁴ Københavnermodellen bygger på frivillighed og tiltagene retter sig både mod etnisk danske forældre og indvandrerforældre. Overordnet set har københavnermodellen ført til en bedre spredning af tosprogede elever, om end noget tyder på, at det er lettere at flytte tosprogede elever til en skole med få tosprogede end at bibeholde tosprogede elever på skoler med mange tosprogede elever (Københavns Kommune 2008). På trods af det, er det langtfra lykkedes at undgå „ghettoskoler“. Der er stadig skoler (fx Klostervængets skole på Østerbro) med en andel af elever med anden etnisk baggrund på 86 % og hvor 82 % af forældrene er på overførelsesindkomster. Københavnermodellen kan ses som et forsøg på at fremme det kommunitaristiske ideal uden at give køb på det frie skolevalg. Selvom politikerne ikke fremhæver lighedsidealet, er der næppe tvivl om, at det ligger i baggrunden, eftersom der er en stærk sammenhæng mellem forældrenes etniske baggrund og deres socioøkonomiske position. Etnisk blandede skoler vil derfor alt andet lige også fremme uddannelseslighed.

I Aarhus er man gået mere radikalt til værks og ophevet det frie skolevalg for visse grupper. Kommunen sprogtester alle tosprogede børn, og sender børn med de dårligste sprogkunderskaber til skoler med færre tosprogede elever. Kommunen sørger for bustransport til den nye skole. Der er uenighed om, hvorvidt modellen har været en succes. En evaluering foretaget af Konsulenthuset Brøndum og Fliess viser dog, at 77 % af de tvangsflyttede børn har opnået en markant forbedring i deres sprogkunderskaber fra børnehaveklassen til 3. klasse (Brøndum og Fliess 2010). Aarhus-modellen kan begrundes både ud fra lighedsidealet og det kommunitaristiske ideal. Givet kammeratskabseffekten, vil det fremme uddannelseslighed at sende resurssvage elever til skoler med flere resurssvage elever. Samtidig vil det også skabe flere etnisk blandede skolemiljøer i overensstemmelse med det kommunitaristiske ideal.

Der er imidlertid aspekter ved Aarhus-modellen, som er moralsk problematiske. For det første kan Aarhus-modellen beskyldes for forskelsbehandling. Som ordningen er nu, er det kun tosprogede elever, som bliver sprogtestet. Dermed er det kun indvandrerforældre, som risikerer at miste deres ret til frit skolevalg. Dertil kommer, at selvom der er en markant sammenhæng mellem tosprogethed og manglende dansk kundskaber, kan det ikke udelukkes, at nogle etnisk danske elever også ville kunne have gavn af at blive flyttet til en skole med flere resursestærke elever. Aarhus-modellens ensidige fokusering på tosprogede elever illustrerer, hvad der sker, når man, som det er tilfældet i det nuværende politiske klima, ensidigt fokuserer på sammenhængen mellem etnicitet og manglende skolekundskaber. Hvis målet derimod er at fremme lighedsidealet og socioøkonomisk integration, er der ingen grund til at begrænse tvangsflytning til tosprogede børn med manglende dansk kundskaber. Det er selvfølgelig et kontroversielt forslag, og det er tvivlsomt, om de ligheds-mæssige fordele ved at indføre et sådant forslag vil opveje ulemperne, men det er værd at overveje, om der skal gøres en mere aktiv indsats for at skabe socioøkonomisk blandede klasser for dermed at fremme uddannelseslighed.

Et andet problematisk aspekt ved Aarhus-modellen er, at det udelukkende er de resurssvage elever, der bliver bedt om at skifte skole. Man kunne opnå samme effekt ved at flytte resursestærke elever til skoler med mange resurssvage elever. En mulig begrundelse for at tvangsflytte de svage elever er, at eftersom det er de svage elever, der har et problem, er det også dem, der skal flytte. Det er imidlertid ikke et holdbart argument. Lighedsidealet bygger netop på den antagelse, at vi ikke er ansvarlige for, hvilket socialt miljø, vi er født ind i. Det gælder ligeså vel de resursestærke som de resurssvage elever. Det er derfor heller ikke klart, hvorfor det er de resurssvage, der alene skal bære de omkostninger, der er forbundet med at flytte til en anden skole.

Afsluttende bemærkninger

Som sagt har jeg ikke argumenteret for en afskaffelse af det frie skolevalg eller et forbud mod privatskoler. Jeg har derimod forsøgt at vise, at man som forældre ikke har en moralsk ret til skolevalg, og at idealet om uddannelseslighed er et krævende ideal. På nuværende tidspunkt er der heller ikke politisk opbakning til en afskaffelse af det frie skolevalg. Det kan heller ikke udelukkes, at en ordning, som fx København-modellen, på længere sigt kan vise sig at være løsningen på de uligheder, som frit skolevalg leder til. Det er komplicerede empiriske spørgsmål, som det er svært at sige noget præcist om. Men givet at forældre ikke har en moralsk ret til frit skolevalg, kan der argumenteres for at tage mere radikale løsninger i brug, for

at modvirke de negative fordelingsmæssige konsekvenser af frit skolevalg.

Noter

- 1 En anden vigtig lovændring i forhold til tidligere er, at skoleledere ikke længere kan afvise elever af pædagogiske grunde, men udelukke med henvisning til kapacitetsbegrænsninger på den pågældende skole.
- 2 I Danmark giver staten et beløb, som svarer til 75 % af den normale udgift, som folkeskolen har pr. elev
- 3 Bemærk, at Rambøll-rapporten udelukkende ser på effekterne af lovændringen.
- 4 Se fx Rawls' (1999) diskussion (§12).
- 5 Problemet er her, at nogle børn har så alvorlige kognitive handikaps, at det er umuligt at stille dem lige så godt som andre, medmindre vi er villige til at handikappe de raske børn. Den såkaldte „levelling down objection“ er vigtig. En måde at imødegå den på er ved at sige, at samfundet kun bør udligne uligheder, der skyldes sociale forhold, men ikke uligheder, der kan spores tilbage til naturlige (genetiske) omstændigheder. Det er kontroversielt, hvorvidt der er en normativ signifikant distinktion mellem sociale og naturlige uligheder, men jeg skal ikke diskutere det yderligere her, dels fordi målet ikke er at give et fuldstændigt forsvar for lighed som ideal, dels fordi den form for ulighed, som det frie skolevalg kan tænkes at generere, er social betinget.
- 6 Olsen (2009) er en af de førende danske fortalere for enhedsskolen.
- 7 Højest sandsynligt vil der være en vis grad af sammenfald mellem de to former for segregation, især hvis vil taler om 1. og 2. generationsindvandrere, men det ser jeg bort fra her.
- 8 Der kan være flere grunde til at det forholder sig sådan, men to vigtige er, at forældre med længerevarende uddannelse ofte er i bedre stand til at hjælpe deres børn med lektier, og at forældrenes uddannelsesniveau ligeledes har en positiv effekt på børnenes ambitioner og arbejdsmoral.
- 9 Jeg siger alt andet lige, fordi hvis der blot er tale om at skabe separate klasser for de mindste årgange, fx 1.-3. klasse, kan fortalere for det kommunaristiske ideal måske acceptere det, fordi det på længere sigt vil lette integrationen for elever med dansk som andet sprog.
- 10 Shlomi (2011) diskuterer, hvordan egalitarister skal forholde sig til det faktum, at familien er en vigtig årsag til ulighed. Et klassisk værk i den filosofiske litteratur er Fishkin (1983).
- 11 At sige, at der en grund til at forbyde forældre at læse godnathistorier for deres børn, betyder ikke, at samfundet, alt taget i betragtning, bør gøre det, da der kan være andre grunde, fx forældrerettigheder, som jeg diskuterer i afsnit 3, til at tillade forældre at læse godnathistorier for deres børn. Men selve det, at der er en grund, er kontroversielt. Mange vil umiddelbart mene, at det intet problematisk er ved at en sådan aktivitet.
- 12 En lignende formulering findes i Artikel 26 i The Human Declaration of Rights
- 13 Jeg antager selvfølgelig, at religiøse skoler lever op til samfundets krav vedrørende kvaliteten og indholdet af undervisningen.
- 14 Det er elever, som enten har gået i en børnehave med mange tosprogede elever, eller som ikke har gået i børnehave, men har modtaget sprogstimulering mindst 15 timer om ugen.

Referencer

Brighouse, H 2000, *School Choice and Social Justice*, Oxford University Press, Oxford.

- Brighouse, H 2007, 'Educational Justice and Socio-Economic Segregation in Schools', *Journal of Philosophy of Education*, vol. 41, no 4, pp 575-90.
- Brighouse, H og Swift, A 2006, 'Parent's Rights and the Value of the Family', *Ethics*, vol.117, no. 1, pp. 80-108.
- Brighouse, H og Swift, A 2009, 'Legitimate Parental Partiality', *Philosophy & Public Affairs*, vol. 37, no. 1, pp. 43-80.
- Brøndum og Fliess 2010, 'Evaluering af model for henvisning af skolebegyndere med dansk som andetsprog', <http://www.aarhus.dk/-/media/Dokumenter/MBU/VI/Evaluering-af-motdagerskoler/Baggrundsrapport.ashx>
- Callan, E 1997, *Creating Citizens: Political Education and Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Cevea, 2010a, 'Privatskolerne Danmarkskort – Storbyerne svigter folkeskolen', <http://www.cevea.dk/wp-content/uploads/270610NOTAT-Privatskolernes-Danmarkskort---Storbyerne-svigter-folkeskolen1.pdf>
- Cevea, 2010b, 'De private enklaveskoler svigter det sociale ansvar', <http://www.cevea.dk/notat-de-private-enklaveskoler-svigter-det-sociale-ansvar/>
- Cevea, 2010c, 'Fællesskabet betaler for privatskolernes succes', <http://www.cevea.dk/wp-content/uploads/270610NOTAT-Faellesskabet-betaler-for-privatskolernes-succes.pdf>
- Fishkin, J 1983, *Justice, Equality of Opportunity and the Family*, Yale University Press, New Haven.
- Københavns Kommune 2008, 'Københavnmodellen for Integration – tiltag som virker!', statusnotat.
- Olsen, L 2009, *Den sociale smeltedigel*, Forlaget Sohn, Rødovre.
- Rambøll Management 2007, 'Evaluering af mere frit skolevalg', http://www.uvm.dk/-/media/Files/Udd/Folke/PDF08/E/070401_eva_frit_skolevalg.ashx
- Rangvid, BS 2006, 'Living and Learning Separately? Ethnic Segregation of School Children in Copenhagen', arbejdsrapport, AKF.
- Rangvid, BS, 2008, 'Skolegennemsnit af karakterer ved folkeskolens afgangsprøver. Korrektion for social baggrund, arbejdsrapport, AKF.
- Rangvid, BS 2010, 'School Choice, universal vouchers and native flight out of local public schools', *European Sociological Review*, vol. 6, no. 3, pp. 319-35.
- Rawls, J 1999 [1971], *A Theory of Justice*, revised edn., Harvard University Press, Cambridge.
- Shlomi, S 2011, 'If you are a luck egalitarian, how come you read bedtime stories to your children?', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, no. 1, pp.23-40.
- Swift, A 2003, *How not to be a hypocrite: school choice for the perplexed parent*, Routledge, London.

Undvigestrategier

– en tilføjelse til europæiseringslitteraturen

Nikoline Holm Kjærgaard Stud.Scient.Pol. Københavns Universitet

Vores viden om EU's konsekvenser for dets medlemsstater er præget af nogle blinde vinkler. Det er til stadighed underbelyst, hvilke muligheder nationale aktører har for at modstå eller forsinke tilpasningspresset fra EU. Denne artikel introducerer et nyt analytisk redskab, som består af fem undvigestrategier. På den måde bliver det muligt at analysere nationale aktørers ageren, når konsekvenserne af en EU regulering ikke stemmer overens med national lov. Strategierne afprøves afslutningsvist empirisk på den danske gennemførelse af opholdsdirektivet, som regulerer den fri bevægelighed inden for EU.

Indledning

EU fungerer på mange områder som primus motor således, at borgerne i Europa kan opnå rettigheder, som deres egne regeringer ikke giver dem. Dette skaber nogle gange mere diskussion end tilfredshed, når EU ikke passer ind i den førte politik. Hvad sker der, hvis politikerne foretrækker de nationale regler? Det er forsøgt indbygget i EU-systemet, at nationale aktører ikke strategisk kan forsinke eller modstå presset for korrekt efterlevelse. Der er sågar indbygget et omfattende maskineri for at undgå dette og sikre en ensartet efterlevelse. Men kan det på trods af dette lade sig gøre for embedsmænd i medlemsstaterne at forsinke eller modstå efterlevelse? Nyere forskning peger på, at modstand og (frivillig) manglende efterlevelse af EU-bestemmelser hovedsagligt er et resultat af nationale præferencer samt aktørernes handlinger¹ (Sverdrup 2007, Kallestrup 2005, 2006a). Derfor er det vigtigt at se nærmere på, hvordan de involverede aktører på nationalt plan agerer.

Formålet med denne artikel er at undersøge, hvad de nationale aktører i form af embedsmænd i centraladministrationen kan gøre for at modstå eller forsinke

tilpasningspresset fra EU. Hermed indskriver artiklen sig i europæiseringslitteraturen, som undersøger EU's konsekvenser for medlemsstaterne (Radaelli 2003). Denne tilgang skal på mange måder ses som en teoretisk ramme, da man ikke er nået til enighed om én samlet teori (Bulmer 2007). En naturlig konsekvens heraf er, at der eksisterer huller i litteraturen, som jeg med denne artikel forsøger at udfylde ved at læse på tværs af europæiseringslitteraturen for så efterfølgende på baggrund heraf opstille en række undvigestrategier.

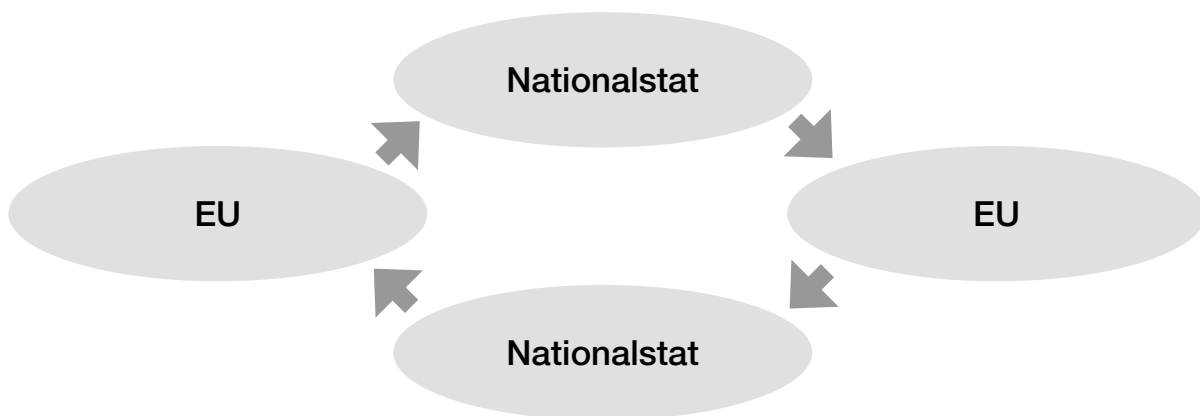
Først argumenteres for, hvordan artiklen er en videreudvikling af europæiseringslitteraturen. Herefter introduceres fem undvigestrategier, som udfylder det beskrevne hul. For at vise strategiernes empiriske relevans anvender jeg strategierne på en case om opholdsdirektivets (mere formelt kaldet Direktiv 2004/38/EC) konsekvenser for familiesammenføring. Analysen bygger på en række interviews foretaget i foråret 2010. Afslutningsvist konkluderer jeg på den videre brug af strategierne.

Et hul i europæiseringslitteraturen

Der er langt fra enighed om, hvordan europæisering skal karakteriseres. Fælles for definitionerne er, at europæisering forstås som en proces – men hvor og hvordan processen foregår, er straks sværere at finde fælles fodslag om (Lenschow 2006).

Europæisering forstås i denne artikel som „EU-ization“, da det centrale er at undersøge, hvordan medlemsstaterne kan reagere på et EU direktiv og dets konsekvenser for national politik (Radaelli 2003). Dermed udspringer definitionen af en top-down tilgang, hvor der ses på processen fra EU til medlemsstaten (Lenschow 2006). Men dette er ikke hele billedet (se figur 1). I den første del af processen kan de nationale aktører også spille en central rolle ved at up-loade nationale regler til EU-niveau. Der åbnes endvidere op for, at medlemsstaterne også kan påvirke EU via de nyudviklede strategier.

Figur 1: En cirkulær europæiseringsforståelse



Mit aktørfokus udspringer af et behov for at videreudvikle forståelsen af aktørernes rolle (Kallestrup 2005). Dette er det først hul inden for europæiseringsteorien, som jeg forsøger at udfylde ved at se på de nationale aktørers strategiske handlinger. Helt konkret fokuseres der i dette studie hovedsagligt på nationale embedsmænd, da målet med artiklen er at kunne forklare embedsmændenes ageren inden for de rammer, som regeringens holdning og det politiske pres fastsætter.

I det danske sprog er der ikke samme variation som på engelsk, og ordet politik dækker over flere ting. Derfor er det nyttigt at inddrage den engelske sondring mellem 'polity', 'politics' og 'policy'. I denne artikel undersøges de forandringer, der sker i policy, hvilket forstås som politikområder/lovgivning, administrative praksisser og retsdannelse (Börzel og Risse 2003). Som følge heraf er det naturligt at trække på implementeringsteori².

Det nationale spillerum

I den senere europæiseringsforskning er det ofte blevet fremhævet som en forklaring, at fordi EU-regler skal igennem en national proces, hvor de implementeres, kan de blive forsinkede (Blom-Hansen 2006). Derfor spiller det nationale spillerum en central rolle, og europæiseringsforskere må klarlægge, hvad der sker her indenfor. Netop dette forsøger jeg at give et redskab til at forstå, *hvordan* den nationale proces kan forsinkes af aktørerne. Det skal således ses som en tilføjelse og uddybning af den tidligere konstatering af, at det nationale spillerum kan skabe forsinkelse.

Konflikt og klarhed

– en ramme for strategianvendelse

En EU-beslutning er altså på ingen måde et færdigt output, men skal igennem en bearbejdningsproces i medlemssta-

ten, hvor aktørerne fortolker beslutningens betydning på nationalt plan (Martinsen 2005). Der er dog tre faktorer, som har betydning for denne bearbejdningsproces: graden af tvang, præcisionsgrad og konfliktpotentialet.

1. Grad af tvang

Inden for EU eksisterer der flere typer af retslige instrumenter, hvor der hovedsagligt sondres mellem 'hard law' og 'soft law'. Førstnævnte er bindende retsregler, hvor manglende efterlevelse kan sanktioneres, mens soft law er baseret på uformel koordination mellem medlemsstaterne. Inden for hard law fokuseres her på direktiver³. Med et direktiv skabes der rum for et nationalt 'come back' (Martinsen 2005), hvor medlemsstaterne kan handle strategisk, da et direktiv skal gennemføres i national ret for at være gældende (Nielsen 2002). Graden af tvang er dermed mindre end ved en forordning. Hvis graden af tvang er for stor, skabes der ikke noget manøvrerum for aktørerne. Derfor må der være tale om en relativt lav grad af tvang, før strategierne kommer i spil.

2. Præcisionsgrad

Medlemsstaternes fortolkningsrum afhænger også af præcisionsgraden; hvor præcist er de europæiske regler formuleret, og dermed hvor meget overlades til medlemsstaterne at fastlægge (Nymark 2008). Hvis direktivet er løst formuleret, skaber det rum for forskellige fortolkningsmåder, hvilket peger på et stort spillerum for nationale aktører (Heritier 2001). EU-domstolen kan medvirke til at øge præcisionsgraden, da den ved domsafsigelser klarlægger, hvordan et direktiv skal fortolkes. Dermed kan muligheden for strategianvendelse mindskes undervejs i processen.

3. Konfliktpotentiale

Som det sidste skal der også være en grad af konflikt mellem national lov og EU-beslutninger. En sådan form for uoverensstemmelse kan opstå på flere fronter, men her inddrages begrebet *policy misfit*⁴, som danner en god ramme for at forstå det mulige konfliktpotentiale. Hvis der eksisterer en sådan uoverensstemmelse mellem policy øges konfliktgraden og dermed muligheden og incitamentet for at anvende strategierne. Hvis der er fuld overensstemmelse mellem det nationale og EU niveau, vil der ikke være noget incitament for at modstå eller forsinke efterlevelsen. Aktørerne skal dermed være bevidste om, at der er en konflikt for at anvende strategierne aktivt.

Fem nyudviklede strategier

Strategierne kommer i spil, når graden af tvang, præcisionsgraden og konfliktpotentialet ansporer de nationale aktører til at komme på banen. I den eksisterende europæiseringslitteratur er der, på trods af megen uenighed, trods alt enighed om at opstille en række forskellige medierende variable, hvorigennem europæiseringsprocessen foregår. Ved at læse på tværs af teorierne er der udviklet følgende fem strategier, hvorved nationale aktører i form af embedsmænd i centraladministrationen kan modstå eller forsinke tilpasningspresset fra EU.

Strategi A: Up-loading af egen politik for at beskytte nationale regler

Den første strategi er en bottom-up strategi, hvor medlemsstaterne bruger vedtagne EU-regler til at forfølge nationale dagsordener (Blom-Hansen 2006). Medlemsstaterne up-loader den nationale politik til EU-niveau, for på denne måde at sikre så stor overensstemmelse som muligt med den nationale politik og mindske tilpasningspresset, der opstår, når EU-regler skal implementeres på nationalt plan.

Flere studier konkluderer, at up-loading er en vigtig strategi i koordinationsfasen, hvor et direktiv skal vedtages på EU-niveau (Börzel 2002, Falkner et al. 2004). Up-loading kan også benyttes af nationale aktører i et forsøg på at forsvare landets eksisterende regler (Falkner et al. 2004). Man kan derfor forestille sig, at up-loading af national politik sker efter direktivets vedtagelse i et forsøg på at ændre direktivet. Beskyttelsesstrategien vil anvendes i en situation, hvor medlemsstaten ikke har opponeret mod direktivet, da dette forhandles i EU (Falkner et al. 2004).

Strategi B: Vetopunkter forsinke direktivet

Pressman og Wildavsky har vist, hvordan der kan være afstand fra den politiske målsætning til den faktiske konsekvens, da mange beslutningspunkter og aktører brem-

ser realiseringen af politikken (Pressman & Wildavsky 1984/1973). Beslutningspunkter oversættes i europæiseringslitteraturen til vetopunkter (Haverland 2000). De aktører, der besidder et vetomandat, har mulighed for at forsinke eller forhindre implementeringen, da de skal acceptere beslutningen, før implementeringsprocessen fortsætter. Hvis disse aktører har stor indflydelse og samtidig har negative præferencer over for implementering af bestemte EU-regler, bliver det svært at skabe national enighed for at efterleve europæiseringspresset på korrekt vis. Et stort antal vetopunkter i den nationale beslutningsproces mindsker muligheden for at producere forandring (Börzel og Risse 2003), mens negative præferencer hos aktørerne forstærker muligheden for at forsinke processen.

Vetoaktører kan dermed udnytte det nationale spillerum til at udvise modstand og som følge heraf forsinke eller obstruere implementeringsprocessen. Det er endvidere vigtigt at understrege, at dette ikke blot indebærer juridisk transponering, men at vetopunkter også kan eksistere i den praktiske implementering. Beslutningspunkter i transponeringen kan afhænge af det politiske systems strukturer (Falkner et al. 2005), mens det i den praktiske implementering mere beror på myndighedernes administration af reglerne. Hvorvidt, vetopunktet anvendes intentionelt, er svært at afgøre, da det som nævnt ovenfor også kan være strukturer, der sætter rammerne. Dét at udgøre et vetopunkt er dermed ikke nødvendigvis intentionelt, men strukturerne kan være mulighedsskabende for aktørerne og forbedre muligheden for at udvise modstand.

Strategi C: Embedsmændene styrer med intern og ekstern kommunikation informationen og hjælper til med at fastholde fokus på den fortolkning, de ligger til grund samt skaber klarhed om direktivets befojelser

Vetopunkter synes at hænge tæt sammen med kommunikation, da den videre implementeringsproces afhænger af, at hver enkelt vetopunkt godkender beslutningen og formidler dette videre til næste mulige punkt i denne langvarige proces. Morten Kallestrup (2008) beskriver, hvordan embedsmændene kort sagt har to opgaver ved implementeringen af en EU-beslutning. Her sonderer han mellem *fortolkning* og *formidling*, hvoraf det er sidstnævnte, som jeg her fremhæver. Embedsmændene har betydning for, hvordan reguleringen og fortolkningen heraf formidles til ministre og politikere (Kallestrup 2008). Dette er afgørende for, hvilke handlemuligheder ministeren reelt overvejer, samt hvordan politikere forstår problemet. Det bliver samtidig et spørgsmål om ressourcer, da de enkelte politikere på Christiansborg ikke har deres eget

embedsværk, der er i stand til at udforme notater om direktiver og domme fra EU-domstolen, hvorfor de må støtte sig til embedsmændenes notater. Disse notater kan dog udformes på forskellig vis, eksempelvis kan man ved minutiøst at gengive en doms ordlyd mindske anvendelsesrummet. Endvidere foregår der en kommunikation mellem embedsmændene i ministeriet og embedsmænd i den styrelse, som skal administrere reglerne i praksis, hvilket kan karakteriseres som en intern kommunikation. Dette vil i sidste ende være afgørende for, hvordan og hvilken information, der kommunikeres ud til borgerne, hvilket benævnes som ekstern kommunikation.

Der er altså skabt et stort spillerum for embedsmændene i forhold til intern og ekstern kommunikation, hvorved de får mulighed for at fastholde fokus på den fortolkning, de ligger til grund.

Strategi D: Aktørerne forsinker implementeringen ved at knytte direktivet sammen med andre emner i den nationale debat

EU's medlemsstater har oftest i forvejen lovgivning på det område, som den pågældende EU-beslutning omhandler. I sådanne tilfælde indebærer gennemførelsen af direktivet, at eksisterende national lovgivning ændres. I forbindelse hermed skabes en mulighed for, at tidligere diskussioner på området aktualiseres, eller at andre planlagte ændringer foretages i relation til implementeringen af EU-beslutningen (Andersen og Iversen 2006). Dermed kobles implementeringen af et direktiv sammen med andre politiske emner og prioriteter, og disse kan være tematisk relateret til direktivets emneområde, men behøver ikke være det.

Det afgørende er, hvordan den eksisterende nationale politik er på området (Héritier 2001). I de tilfælde, hvor det pågældende direktiv sammenkobles med emner, der er prioriteret højt på den nationale politiske dagsorden, kan dette medføre forsinkelser i implementeringen af direktivet (Falkner et al. 2004). Dette skyldes, at debatten vil komme til at dreje sig om mere end blot direktivet, hvilket både flytter fokus, samt kan føre til, at flere veto-punkter aktiveres. Sammenkoblingen af emner kan være en bevidst strategi for de nationale aktører, som ønsker at flytte fokus til en anden debat end den igangværende. Dog kan det være svært at afdække graden af intentionalitet. Endvidere skal det nævnes, at emnerne som direktivet kobles til er afgørende, da de både kan skabe positiv mobilisering for forandring, lige såvel som de kan øge modstanden mod direktivet.

Strategi E: Faktisk, men ikke reel implementering af EU-lovgivning

Ansvar for implementeringen af de vedtagne regler er i EU delt mellem medlemsstaterne og Kommissionen, mens EU-domstolen afgør, hvordan en EU-retsakt skal fortolkes, og hvorvidt en medlemsstat har overholdt sine heraf afledte forpligtelser (Nymark 2008). I sidste ende er det dog medlemsstaternes ansvar at gennemføre EU-retsakterne nationalt. Dermed er der skabt grundlag for, at det nationale spillerum kan bruges til at modstå presset fra EU.

Hvis medlemsstaten vil modstå europæiseringen, er det en mulighed blot at implementere på overfladen, hvilket vil sige, at direktivet kun er formelt implementeret, men derimod ikke har medført en reel praksisændring. Deraf følger, at embedsmændene, der skal administrere reglerne, ikke gør dette korrekt.

Desuden skal det understreges, at strategi C og E synes tæt forbundne. Hvis der kun implementeres på overfladen, kan strategi C efterfølgende anvendes til at sløre overfor borgerne, hvilke rettigheder man har fået – man informerer aldrig borgerne, hvormed implementeringen kun er foregået formelt og ikke praktisk. Disse to strategier vil derfor ofte ses anvendt i en eller anden form for sammenhæng.

EU's fri bevægelighed og de stramme danske familiesammenføringsregler

For at illustrere anvendelsen af de fremlagte strategier indtages et af de nyeste eksempler på en kollision mellem dansk og europæisk politik – sagen om familiesammenføring efter EU-reglerne⁵. Det seneste årti har ledende politikere slået fast med syvtommersøm, at Danmark er lig med en fast og fair udlændingepolitik. Den stramme udlændingepolitik kan Danmark føre uden om EU, da vi har et forbehold over for samarbejdet om Retlige og Indre Anliggender og herunder udlændingepolitik. Derfor kom det bag på mange i den danske befolkning, at EU alligevel spiller en central rolle på området. Dette blev afsløret, da flere danske medier i løbet af sommeren 2008 gravede dybere og dybere ned i *opholdsdirektivet*⁶ og den heraf følgende fri bevægelighed for personer, som giver EU-borgere ret til at medbringe sin familie til ethvert EU-land (DIIS 2008).

Indledningsvist skal det understreges, at denne case-analyse kun indebærer den nationale gennemførelse af opholdsdirektivet og dermed ikke koordinationsprocessen forud for vedtagelsen af direktivet. Under de empiriske undersøgelser konstaterede jeg, at konsekvenserne for familiesammenføringsreglerne ikke blev diskuteret under koordinationsprocessen.

Table 1: Det danske forløb omkring opholdsdirektivet

7. juli 1992	Singh-dommen (C-370/90): EU-domstolen fastslog, at en EU-borgers ret til at tage ophold i et andet EU-land sammen med sin tredjelandsægtefælle også gælder, når de vender hjem til EU-borgerens land.
2001-2004	Forhandlinger om opholdsdirektivet (2004/38).
11. juli 2002	Carpenter-dommen (C-60/00) fastslog, at en EU-borger kan få adgang til ægtefællesammenføring med en tredjelandsstatsborger efter EU-reglerne om fri bevægelighed uden at flytte til et andet EU-land, hvis EU-borgeren fra sit eget land gør brug af retten til fri levering af tjenesteydelser.
25. juli 2002	MRAX-dommen (C-459/99) blev afsagt. Domstolen udtalte i forbindelse hermed, at et EU-land ikke kan nægte opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger alene med henvisning til, at vedkommende er indrejst ulovligt til landet.
23. sept. 2003	Akrich-dommen (sag C-109/01) fastslog, at familiemedlemmer fra ikke-EU lande skulle have forudgående lovligt ophold i et EU-land for at kunne blive familiesammenført. Dette blev ændret med Metock.
29. april 2004	Opholdsdirektivet vedtages.
April 2006	Opholdsdirektivet blev overført til dansk ret, hvilket hovedsagligt skete gennem EU-opholdsbekendtgørelsen.
Juli 2008	Berlingske Tidende bragte en række artikler, der afslører mangelfuld eller direkte forkert vejledning om brugen af EU-regler for familiesammenføring.
25. juli 2008	Metockdommen (C-127/08) blev afsagt. Det fastslås, at det ikke er en betingelse for at en EU-borger kan få sin tredjelandsægtefælle med hjem fra et andet EU-land, at ægtefællen har haft lovligt ophold i det pågældende EU-land.
22. sept. 2008	Regeringen og DF indgik politisk aftale om håndtering af Metockdommen.
Oktober 2008	Ombudsmanden offentliggjorde sin endelige undersøgelse af Udlændingemyndighedernes håndtering af reglerne om fri bevægelighed.
December 2008	Kommissionen offentliggjorde en rapport om medlemsstaternes implementering af opholdsdirektivet, som kritiserede bl.a. DK for manglende gennemføring eller forkert fortolkning af flere punkter i opholdsdirektivet.
Juli 2009	Kommissionen offentliggjorde vejledning om, hvordan opholdsdirektivet forstås.

Tidligere i denne artikel blev der opstillet tre kriterier, som skal være til stede for, at man teoretisk kan forvente strategianvendelse. Både direktiv og domme er juridisk bindende, men i forhold til direktivet er det kun målene, der fastlægges, hvorved midlerne til at opnå disse er valgfrie (Nielsen 2002). Dermed er der skabt et rum for strategianvendelse. Opholdsdirektivet omtaler ikke klart EU-borgers ret til at bringe sin familie hjem efter et ophold i et andet EU-land, hvormed der kan opstå forskellige fortolkninger af direktivet i de enkelte medlemsstater. Dette kom til udtryk, da Danmark i en periode fjernede ikke-økonomisk aktive fra den omfattede gruppe, mens de resterende EU-lande medtog denne gruppe (Gammeltoft-Hansen 2008). Graden af præcision er altså lav. Endvidere anlægger Danmark en restriktiv fortolkning af reglerne. Dette hænger efter al sandsynlighed sammen med de stramninger, som Danmark siden 2002 har foretaget på familiesammenføringsområdet (Gammeltoft-Hansen 2008). En restriktiv fortolkning strider dog mod Kommissionen, som fremhæver, at den fri bevægelighed skal tolkes bredt (Kommissionen 2009). Konfliktpotentialer er her tydeligt. Casen danner dermed grundlag for at forvente strategianvendelse hos de danske embedsmænd.

Formidlingsproblemer

Efter vedtagelsen af opholdsdirektivet på EU-niveau havde de danske embedsmænd dog ikke fået øje på en konflikt mellem de danske regler og opholdsdirektivet. Det medførte naturligt nok et lavt behov for at undvige. Dette kom af, at opholdsdirektivet som nævnt ikke var formuleret klart i forhold til retten til at medtage sin familie efter endt ophold i et andet EU-land. Den danske umiddelbare forståelse af direktivet var, at EU havde til formål at regulere rejsen inden for EU-territoriet og ikke den første rejse til EU. Som en konsekvens heraf valgte man i Danmark at følge Akrichdommen frem for Mraxdommen, da man hermed mindske muligheden for at tage familie med tilbage til Danmark, eftersom denne ret var betinget af forudgående lovligt ophold i et andet EU-land (se tabel 1).

Opholdsdirektivet blev hovedsagligt implementeret via EU-opholdsbekendtgørelsen⁷, hvilket skete inden for den i direktivet fastsatte tidsramme. Ved at implementere via en bekendtgørelse overlades fortolkningen af direktivet til embedsmændene og samtidig mindskes den parlamentariske kontrol. Hermed skabes et godt grundlag for at udøve undvigestrategier, men det er ikke en strategi i sig selv.

Frem til 2007 var der begrænset vejledning at finde på Udlændingetjenesten og Integrationsministeriets hjemmeside, hvilket gjorde det svært for borgerne at kende

deres ret vedrørende familiesammenføring efter EU-reglerne (Gammeltoft-Hansen 2008). Hermed ses strategi E, da embedsmændene kun har implementeret direktivet formelt, men ikke reelt. Efterfølgende rettes der op på dette, da graden af online-information øges (Gammeltoft-Hansen 2008). På trods af dette kan der drages et eksempel på manglende formidling i perioden efter, da Udlændingesservice i januar 2007 foretog en lempelse af praksis, hvor pensionister igen blev inddraget som en del af den omfattede gruppe for familiesammenføring efter EU-reglerne. Denne praksisændring blev dog ikke i særlig grad kommunikeret ud til borgerne – i en pressemeddelelse orienterede man om en *mindre ændring af praksis* (Gammeltoft-Hansen 2008).

Det er imidlertid først i sommeren 2008, at strategi C for alvor kom i fokus, da Berlingske Tidende afslørede flere tilfælde af dårlig vejledning. Det interessante i forhold til vejledningssagen i denne sammenhæng er ikke historierne, der fortælles, men at sagen medførte en strategiændring hos embedsmændene (Berlingske Tidende 2008). Efterfølgende foretog man en række tiltag med henblik på at fremme bedre vejledning såsom oprettelsen af en enhed i Integrationsministeriet, som skulle fremme den interne kommunikation. Desuden blev der ad flere omgange rettet op på den eksterne kommunikation på hjemmesiden. Både den eksterne og interne kommunikation var altså mangelfulde i en længere periode.

Et vigtigt kritikpunkt mod en intentionel formidlingsstrategi er, at reglerne omkring familiesammenføring er et juridisk kompleks område, som borgerne kan have svært ved at forstå, og derfor er svære at informere om. Dette er delvist korrekt, men omvendt formår embedsmændene i langt højere grad i dag at formidle den komplekse viden til borgerne, hvorfor at argumentet ikke synes fyldestgørende. Desuden er der spørgsmålet om, hvor langt embedsmændene skal gå i vejledningen. Af forvaltningsloven følger der en pligt for myndigheder til at vejlede borgere om lovgivning, praksis m.v. (Andersen 2006). På den anden side er der overladt et skøn til forvaltningen (Andersen 2006). Dermed er det svært at afgøre, hvor langt forvaltningen skal gå i forhold til at beskrive EU-reglerne og de muligheder, de giver for familiesammenføring. Uanset hvad så kan det konstateres, at Integrationsministeriet og Udlændingesservice fortog ændringer af flere omgange for at rette op på manglende kommunikation.

Der går politik i den

Da vejledningssagen var på sit højeste i Danmark, faldt Metockdommen. Dommen undergravede den hidtidige danske tolkning, da den fastslog, at det ikke er en betingelse for at bringe sin tredjelandsægtefælle hjem fra

et andet EU-land, at ægtefællen har haft lovligt ophold i det pågældende EU-land. Med vejledningssagen i baghovedet blev konfliktpotentialt mellem EU og national lovgivning tydeligt, og de danske politikere kom på banen. Dermed ændredes embedsmændenes spillerum, da de fremover skulle agere indenfor et felt med øget politisk pres.

Efter domsafsigelsen argumenterede DF for, at familiesammenføring, som en del af den danske udlændingelovgivning, var underlagt de danske forbehold og derfor ikke skulle følges (Politisk aftale 2008). Juridisk set var dette forkert, da EU's regler om familiesammenføring er en afledt konsekvens af den fri bevægelighed. DF kan dog have haft en anden dagsorden, da de som modstandere af udviklingen i EU og tilhængere af de danske forbehold, så en mulighed i at påpege, hvor farligt det kan være, når EU, på trods af forbehold, kan lovgive på et område som udlændingepolitikken. Dermed sammenkoblede DF Metockdommen og opholdsdirektivet med deres generelle modstand over for EU. Embedsmændene vurderede derimod, at manglende efterlevelse ville være i strid med EU-retten og uholdbart for Danmark, hvormed de afviste forsøget på strategianvendelse fra politisk side (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2008). Embedsmændene var villige til at anvende de opstillede strategier, men kun inden for rammerne af EU-beslutningerne og det råderum, der overlades til nationale embedsmænd.

Alligevel spillede DF en afgørende rolle, da de udgjorde et vetopunkt, som regeringen ikke kunne komme uden om. VK-regeringen er en mindretalsregering, og derfor afhængige af stemmer fra deres trofaste støtteparti. Derfor blev håndteringen af Metockdommen, som var målet for den politiske aftale indgået efter domsfældelsen, sammenkoblet med en række stramninger på udlændingeområdet, som lå uden for dommens sagsområde⁸ (Regeringen og Dansk Folkeparti 2008). Et enkelt vetopunkt kan altså udgøre en afgørende modstandsfaktor. Vetopunktet førte til forsinkelse i implementeringen af dommen, da der gik lidt over to måneder fra domsafsigelsen til konsekvenserne af dommen og de yderligere stramninger, som politikerne valgte at indføre, blev endelig afklaret (Gammeltoft-Hansen 2008).

Strategianvendelse på EU-niveau

Med den politiske aftale åbnede der sig en mulighed for at agere på EU-plan, da man indskrev, at regeringen skulle arbejde for en ændring af direktivet samt øge fokus på misbrug af rettighederne (Regeringen og Dansk Folkeparti 2008). Dette faldt sammen med, at Kommissionen oprettede en arbejdsgruppe vedrørende opholdsdirektivet. Embedsmændene var klar over, at en genåbning af

direktivet ville blive meget vanskeligt og ville være en langvarig proces, og de valgte i stedet at fokusere på en fælles håndtering af misbrug af reglerne. I første omgang skulle embedsmændene forholde sig til Kommissionens forestående evaluering af implementeringen af opholdsdirektivet. I denne rapport blev der indsat et afsnit om misbrug af reglerne, især i forhold til undgåelse af proformaægteskaber (Kommissionen 2008). Dette omhandler ikke den konkrete nationale gennemførelse af direktivet, hvilket peger på, at Danmark gennem arbejdsgruppen har fået indskrevet dette. Ekstra opmærksomhed på proformaægteskaber var netop en central del af den politiske aftale indgået i Danmark. Dermed udgjorde Kommissionen på dette punkt en arena for anvendelsen af strategi A.

Anden opgave, som arbejdsgruppen blev involveret i, var udarbejdelse af en læsevejledning til direktivet. Hvis man analyserer denne læsevejledning, kan man se spor af den danske model, som den fremgår i den politiske aftale. Læsevejledningen understreger, at hvorvidt en borger har anvendt fællesskabsretten, skal vurderes fra sag til sag, hvilket de danske embedsmænd har haft store problemer med at overbevise den danske offentlighed om, da man afkrævede embedsmændene en tidsperiode. Et andet eksempel på den danske model er opmærksomheden på proformaægteskaber, som også er tydelig i læsevejledningen. Her skal det dog påpeges, at uploadingen ikke har været fuldstændig, da de danske kriterier, som embedsmændene er opmærksomme på, er noget mere vidtgående og uddybende, da man f.eks. inddrager aldersforskel (Regeringen og Dansk Folkeparti 2008).

Det ses her tydeligt, hvordan nationale aktører, hovedsagligt i form af embedsmænd, har afgørende indflydelse. Aktørerne kan formå at forsinke og til dels dreje et allerede vedtaget direktiv i en retning, der er ønskværdig i forhold til eksisterende nationale regler.

En interessant og uventet konklusion som følge af gennemgangen er, at strategierne ikke anvendes sideløbende, men derimod synes at afløse hinanden én efter én.

Konklusioner

På det teoretiske plan er man langt fra at have kortlagt alle europæiseringsdynamikker. Udgangspunktet for artiklen var at undersøge, hvordan de nationale aktører kan agere, hvis de er utilfredse med konsekvenserne af en EU-beslutning. Ved at læse på tværs af eksisterende europæiseringsteori er der udviklet fem undvigestrategier, som man teoretisk kan forestille sig vil blive anvendt af nationale aktører. Forud for en analyse af strategianvendelsen er det blevet fremhævet, at man som forsker skal vurdere tre faktorer: graden af tvang, præcisionsgrad og konfliktpotentialitet. Selve strategiudviklingen betoner endvidere, hvor vigtigt det er at medtage både bottom-

up og top-downperspektivet, som eksisterer i europæiserings teorien.

Den teoretiske ambition er, at strategierne kan anvendes i fremtidige analyser af europæisering. Med den store kompleksitet, der eksisterer i europæiseringsteorien, skal det bestemt ikke udelukkes, at der kan udarbejdes yderligere strategier, eller at de fremkomne strategier kan modificeres løbende.

Indtil nu har strategierne været testet på et enkelt policyområde, nemlig opholdsdirektivet og herunder retten til familiesammenføring. Her kunne det konkluderes, at alle strategier var i spil. For at vurdere strategiernes anvendelighed til fulde er det dog nødvendigt at få testet strategierne på andre områder. Endvidere har fokus for casestudiet været den nationale gennemførelse af EU-regulering, og der er set bort fra koordinationsprocessen forud for vedtagelse af EU-lovgivning. Videre studier kan undersøge, om strategianvendelse også gør sig gældende ved vedtagelse af EU-regler.

Ingen af strategierne synes at kunne føre til, hvad man inden for europæiseringslitteraturen kalder tilbageskrækning, hvilket er en form for renationalisering (Radaelli 2008). Modstand kommer mere til udtryk som en forsinkelse af implementeringen af direktivet. Desuden synes embedsmændene at være klar over, at de ikke kan udspille deres modstand helt frit, da Kommissionen har en række sanktioneringsmekanismer, som den kan anvende, hvis strategianvendelsen bliver tydelig.

Noter

1. Her overfor står ufrivillig manglende efterlevelse af EU-beslutninger, som ifølge Sverdrup i højere grad kan forklares ud fra nationale kapaciteter.
2. Denne sammenkobling sker i flere nyere studier (Nymark 2008, Martinsen 2005).
3. Forordninger hører også til i kategorien hard law, men disse er modsat direktiver direkte gældende i medlemsstaterne.
4. Dette begreb udspringer af goodness-of-fit-modellen, som tager udgangspunkt i, at et misfit mellem europæisk og national politik medfører et pres på medlemsstaten for at tilpasse sig og efterleve på korrekt vis (Börzel og Risse 2003). Misfit-tesen som helhed har været udsat for massiv teoretisk og empirisk kritik (Falkner et al. 2005, Mastenbrock og Keating 2006), men alligevel bidrager den med begreber, som her anvendes.
5. Det følgende afsnit er baseret på et nyere casestudie gennemført i foråret 2010. I forbindelse hermed blev der gennemført syv interviews med danske embedsmænd og nationale eksperter med en varighed på mellem 15-60 minutter. Derudover er der lavet en omfattende research i danske medier.
6. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2004/38/EF.

7. BEK nr. 358 af 21/4 2006. Denne er blevet ændret og benævnes i dag BEK nr. 322 af 21/4 2009.
8. Et eksempel herpå er, at man indskrænkede anvendelsesområdet i forhold til Carpentersagen, så kun helt sammenlignelige tilfælde var omfattet (se tabel 1 for kort præsentation af sagen). Ændringen i dansk praksis skete på trods af, at ingen af parterne i Metockdommen erhvervede sig ved salg af tjenesteydelser på tværs af grænser.

Referencer

- Andersen, J 2006, *Forvaltningsret* 6.udgave, København, Forlaget Thomson pp.79-87
- Andersen, SR og Iversen, NM 2006, *Hvordan påvirker EU national politik? Et studie af europæisering som resultat af implementering af arbejdsmarkeds- og miljøpolitiske direktiver I Danmark*. Speciale, Institut for Statskundskab, Marts 2006, pp.1-74
- Berlingske Tidende 2008, Præcisering: 'Det kunne være mere præcist', *Berlingske Tidende* den 11.juli 2008 1.sektion p.8
- Börzel, TA. og Risse, T 2000, 'When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change'. *European Integration online Papers* (EIoP), 4: 15 pp.1-13. Downloaded den 3. Marts 2010 : <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Börzel, T 2002, 'Pace-setting, Foot-dragging and Fence-setting: Member States Responses to Europeanization' in *Journal of Common Market Studies* 40:2 pp.193-214
- Börzel, T A. og Risse, T 2003, 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe' in Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli *The Politics of Europeanization* (edt.), Oxford University Press pp.57-75
- Blom-Hansen J 2006, 'Europæisering: Bottom-up eller top-down?' in *Tidsskriftet Politik* 9:3 pp.42-52
- Bulmer, S 2007, 'Theorizing Europeanization' in Paolo Graziano og Maarten P. Vink *Europeanization New Research Agendas*, New York, Palgrave Macmillan pp.46-57
- DIIS 2008, *De danske forbehold over for Den Europæiske Union – udviklingen side 2000*, København: Dansk Institut for Internationale Studier pp.255-351
- Europa-Parlamentet og Rådet 2004, *Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af af forordning (EF) nr.1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF*. Pp. 77-123
- Falkner, G et al. 2004, 'Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?' *West European Politics*, 27: 3 pp. 452-473
- Falkner, G et al. 2005, *Complying with Europe – EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. New York, Cambridge University Press. Pp. 1-40; 260-316
- Featherstone, K 2003, 'Introduction: In the Name of Europe' in Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli *The Politics of Europeanization* (edt.), Oxford University Press pp.3-20
- Gammeltoft-Hansen, H 2008, *Ombudsmandens undersøgelse af udlændingemyndighederne – vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. (endelig redigering)*, J.nr. 2008-2300-609/JLVU den 21.november 2008 pp.1-61
- Haverland, M 2000, 'National Adaption to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points' in *Journal of Public Policy* 20:1, pp.83-103
- Héritier, A 2001 'Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking' in Adrienne Héritier et al. *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Oxford, Rowan & Littlefield Publishers, INC. pp. 1-22
- Kallestrup, M 2005 *Europæisering af nationalskatten, EU's konsekvenser for dansk reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag pp. 19-84 og 313-361
- Kallestrup, M 2006a, 'Kausalitet eller intervention? At måle EU's konsekvenser for national politik' in *Tidsskriftet Politik* 9:3 pp.53-64
- Kallestrup, M 2006b, *Danmarks suverænitet – og kunsten at begå sig politisk i EU* København, Dansk Institut for Internationale studier pp.9-41
- Kallestrup, M 2008 'EU-retten og de nationale aktørers politiske rolle' in *Europæiseringen af dansk ret* af Birgitte Egelund Olsen og Karsten Engsig Sørensen (red.) pp. 281-299. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kelstrup, M Martinsen, DS og Wind, M 2008, *Europa I Forandring*, København, Hans Reitzels Forlag pp.319-369
- Klauman, A 2008, *Offentligt referat fra Europaudvalgs møde 12/8-08* pp.1218-1240
- Kommissionen 2008, *Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 2004/38/EF om unionborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område*. KOM(2008) 840 endelig den 10. december 2008 pp.2-13
- Kommissionen 2009, *Meddelelse fra Kommissionen til Europaparlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF* pp.2-19
- Lenschow, A 2006, 'Europeanisation of public policy' in Jeremy Richardson (edt.) *European Union, Power and Policy Making* Abingdon, 3. Udgave, Routledge pp. 56-68
- Martinsen, DS 2005, 'The Europeanization of Welfare – the Domestic Impact of Intra-European Social Security' in *Journal of Common Market Studies* 43:5 pp.1027-1054
- Martinsen, DS og Jensen, MCD 2006, 'Europæisering af ligestilling I Danmark' in *Tidsskriftet Politik* 9:3 pp.15-27
- Nielsen, R 2002, *EU Ret*. København, 3. udgave, Forlaget Thomson pp.113-117
- Nymark, A 2008, *Den danske dukt? Speciale*, Institut for Statskundskab Københavns Universitet pp.22-26 og 44-74
- Pressman, J & Wildavsky, A 1984/1973, *Implementation*. Berkley: University of California Press, Ltd.
- Radaelli, CM 2003, 'The Europeanization of Public Policy' in Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli *The Politics of Europeanization* (edt.), Oxford University Press pp.27-52
- Regeringen og Dansk Folkeparti 2008, *Politisk Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen* 22.september 2008 pp.1-9
- Sverdrup, U 2007, 'Implementation' in Paolo Graziano og Maarten P. Vink *Europeanization New Research Agendas*. New York, Palgrave Macmillan pp. 197-210
- Tallberg, J 2002, 'Delegation to Supranational Institutions: Why, How and with What Consequences' in *West European Politics* 25:1, pp.23-46
- Wind, M 2009, Kampen om opholdsretten, *Berlingske Tidende* Kronik den 28. juli 2009 p.9

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

57

Narrelle Morris, 2011

Japan-Bashing: Anti-Japanism since the 1980s

59

Tom Buk-Swienty, 2010

Dommedag Als

61

Christian F. Rostbøll, 2010

Hannah Arendt – i serien: Statskundskabens klassikere

61

Søren Hviid Pedersen, 2010

Carl Schmitt – i serien: Statskundskabens klassikere

Den gule fare – fra Japan-bashing til Kina-bashing

Narrelle Morris, 2011.

Japan-Bashing: Anti-Japanism since the 1980s
Routledge,
239 sider, 909,95 kr. (saxo.com).

Det kunne ikke forudses, at Japan i foråret 2011 ville få så meget medieopmærksomhed, som den tredobbelte katastrofe har medført. Dette giver også denne boganmeldelse en ekstra dimension, idet den anmeldte bog nu viser sig at være mere relevant og aktuel end påtænkt. *Japan-bashing: Anti-Japanism since the 1980s* forsøger at undersøge og forklare Japan-bashing i historisk kontekst. Narrelle Morris (NM) lykkes med den overordnede pointe, nemlig at kaste lys på Japan-bashing som et mere komplekst fænomen og begreb end hidtil behandlet og forstået i litteraturen og i praksis, og som et vigtigt politologisk begreb, der også kan anvendes til at forstå andre bashingformer, fx China-bashing. Det lykkedes desværre ikke for NM at behandle denne kompleksitet på en overbevisende teoretisk måde, ej heller hvad vi kan lære af Japan-bashing i forhold til fx China-bashing, men bogen er alligevel værd at læse.

Eksemplets magt

Bogen er skrevet inden for en empirisk og essayistisk tradition, og det er godt, fordi NM bidrager til forståelsen af Japan-bashings kompleksitet og udvikling gennem de mange konkrete eksempler fra USA, Australien og Japan. Her er det værd at bemærke, at NM ikke blot undersøger Japan-bashing i forhold til politikere, embedsmænd, akademikere, journalister og erhvervsledere, men har dedikeret et helt kapitel til Japan-bashings mange kulturelle udtryk. Eksemplerne på Japan-bashing spænder således fra subtile diplomatiske beskeder til smadring af Toyotaer og et tragisk mord i USA på en tilfældig asiat, der forveksles som japaner. Et af de kulturelle eksempler er introduktionen af en ny race i *Star Trek* i 1988. *The Borg*, "a collective of cybernetic drones travelling through the galaxy forcibly assimilating other 'races' by means of their technology" (110), fremstilles som et kulturelt udtryk for amerikanernes frygt for Japan. Det stemmer i øvrigt meget godt overens med, at det også er i 1988, at Japan lige præcis når at blive verdens største økonomi målt som BNP/indbygger og altså overhaler USA. Japan anses af mange i denne periode for at være den største økonomiske trussel mod USA.

Et væsentligt bidrag i bogen er, at eksemplerne på Japan-bashing er sat ind i en komparativ og international kontekst, hvilket er første gang i litteraturen. NM kommer frem til, at Japan-bashing opstår i USA og spredes til bl.a. Australien, men at den australske variant ikke er så hård og udbredt, sandsynligvis fordi den australske økonomi er mere afhængig af den japanske økonomi, end det er tilfældet i USA. Og den store udbredelse i USA skyldes ifølge NM, at USA føler sig mere truet på positionen som verdens nummer et. Japan-bashing bliver også en del af japanernes selvforståelse af, hvordan Vesten opfatter Japan og dets økonomiske mirakel. Komplexiteten består bl.a. i, at begrebet Japan-bashing sandsynligvis er formluret af lederen af en tænketank i Washington finansieret af Japans Udenrigsministerium. Begrebet blev konstrueret til at afvæbne den stigende kritik af Japan i USA ved at sætte kritik i forbindelse med racistiske og andre dårligt begrundede udfald mod Japans voksende internationale betydning. Ifølge NM er selve introduktionen og spredningen af begrebet med til at forværre forholdet mellem USA og Japan, fordi det graver store kløfter mellem Japans kritikere og fortalere.

Japan-bashing – som begreb, diskurs, label og praksis

NMs ph.d.-afhandling (2006) danner grundlag for bogen, så forventningerne til den videnskabelige kvalitet er høje, og NM skriver i en indledende note, at bogen er „a work of academic scholarship on the concept and practice of Japan-bashing.“ Forventningerne bliver dog ikke indfriet. Først og fremmest på grund af manglende begrebsafklaring.

Formålet med bogen er formuleret som "a broad historical examination of "Japan-bashing" in the 1980s and 1990s, addressing its significance in terms of its crucial episode it represented in national and international discourse about Japan." (12). NM vil undersøge fremkomsten af Japan-bashing som label, og hvordan dette label opererer inden for bestemte diskurser i Vesten (USA og Australien) og Japan. NM vil også analysere betydningen og den fortsatte udvikling af Japan-bashing som både la-

bel og praksis. Der er nu fire kategorier knyttet til Japan-bashing: Begreb, diskurs, label og praksis. Ingen af disse kategorier defineres nærmere eller sættes ind i en bestemt akademisk sammenhæng. I løbet af den brede historiske og ofte meget beskrivende fremstilling anvendes alle kategorier i flæng, men uden nogen særlig skelnen mellem, om de benyttes som analytiske redskaber eller blot som commonsense beskrivende ord. Især er der overlap mellem diskurs og praksis. Det er ærgerligt, især fordi NM kritiserer andre for ikke at definere Japan-bashing som begreb på tilstrækkelig vis.

Et andet punkt, der gør lidt ondt i de akademiske øjne, er, at når NM endelig teoretiserer over begrebet Japan-bashing og flere gange anvender Edward Saids begreb *orientalisme* om Japan-bashing (fx 10-12, 15-19, 29, 39, 81, 94 og 136), så er det stadig uklart, hvordan det skal forstås. Skal begreb, diskurs, label og praksis forstås ud fra Said eller skal *orientalisme* og *occidentalisme* blot fungere som støttebegreber for NM's egen historiske analyse? Det er rigtigt set, at Japan-bashing med fordel kan analyseres som en form for *orientalisme*, og at reaktioner i Japan, fx America-bashing, er en form for *occidentalisme*. Men disse analyser er allerede lavet, og det er ærgerligt, at NM ikke refererer eller skriver op imod denne litteratur (fx Harada, Yoko. 2006. *The Occident in the Orient or the Orient in the Occident?: Reception of Said's Orientalism in Japan*). Harada beskriver nemlig en tredje form. At der i Japan også findes en orientalistisk diskurs, når det kommer til Japans forhold til fx Kina, Syd- og Nordkorea. Her kunne NM have styrket analysen af bashingbegrebets kompleksitet og Japans dobbeltrolle, især når det kommer til, hvordan vi i dag skal forholde os til China-bashing.

Hvorfor skal bogen læses?

Læs bogen for at få en bedre forståelse af kompleksiteten af ikke bare Japan-bashing, men også af forholdet mellem USA og Japan. Den historiske analyse er grundig, og NM kan afvise, at Japan-bashing blot opstår som en konsekvens af, at USA altid har brug for et skræmmebillede, og at Japan er en større trussel end Sovjet. NM påpeger dog, at fraværet af Sovjet i 1990'erne er med til at forværre forholdet mellem USA og Japan, og at visse høje i USA ofte benyttede sig af Japan-bashing.

Læs bogen for alle eksemplerne. De er overraskende og de illustrerer, hvordan forståelsen af Japan i USA og også i Japan i 1980'erne og 1990'erne blev mere og mere reduceret til et for eller imod – *bashers* eller *lovers* – og ofte med racistiske undertoner. Det er denne form for

reduktion af en ellers nuanceret debat, som NM advarer imod, der kan opstå, når vi vil analysere og evt. kritisere andre lande, fx Japan eller Kina. Det er tydeligt, at der er ved at ske det samme i forhold til Kina. Kritik og modkritik kan føre til, at man enten kategoriseres som hader eller elsker. Det kan blive svært at opretholde et nuanceret billede af Kina, især fordi Kina selv er med til at straffe eller belønne disse to absolutte kategorier. Bogen fortæller ikke præcist, hvordan Japan-bashing og China-bashing ligner hinanden, men den skriver nok om Japan-bashing til, at man selv kan drage paralleller og i mange eksempler i bogen blot kan skifte Japan ud med Kina.

Læs bogen, fordi den er aktuell. NM pointerer, at historien fortæller os, at når tidligere tiders negative, stereotype og ofte racistiske billeder af Japan og japanerne kan finde vej til og ukritisk blive en del af den generelle forståelse af Japan i 1980'erne og 1990'erne, så kan disse billeder også finde vej til fremtiden. Det er her, bogen bliver aktuell i forhold til den øjeblikkelige medieopmærksomhed, Japan får. Alle nyhedsmedier skriver den ene historie efter den anden om Japan og japanerne, om deres samfund og levestil, om det japanske politiske og økonomiske system og også om gangsterne, *Yakuzaen*. Fokus er ofte på det anderledes – at Japan er grundlæggende anderledes fra Vesten – og nogle af de journalister, der sidst beskæftigede sig med Japan i 1980'erne og 1990'erne, da Japan stadig var interessant, skriver nu igen historier om landet. Det er ikke svært at forestille sig, at disse journalister meget nemt og ubevidst kan komme til at reproducere de stereotype billeder – både positive og negative – der kendetegnede dækningen af Japan fra dengang, hvor Japan-bashing var på sit højeste. Fx kunne man en uge efter jordskælvet i en dansk avis læse påstanden om, at Japan ikke er et rigtigt demokrati i vestlig forstand, eller at Japan nærmest er styret af *Yakuzaen*.

Selvom bogen ikke er teoretisk velfunderet, så illustrerer den store empiri, at *bashing* er et vigtigt begreb at få styr på, så hermed en opfordring til at teoretisere over bashing som begreb, diskurs, label og praksis. Men først og fremmest en opfordring til at læse, se og høre med ekstra kritisk sans, når det kommer til forståelser og gengivelser af Asien – om de så kommer fra vestlige eller asiatiske kilder.

Lau Øjford Blaxekjær,

cand. scient. pol., MSc in Asian Politics. Ph.d.-studerende
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

1864: De små fortællinger og den store

Tom Buk-Swienty, 2010

Dommedag Als

Gyldendal: Danmark

474 s., 264,50 på www.boghuset.dk (inkl. fragt)

'Dommedag Als', af Tom Buk-Swienty, er centreret omkring det danske nederlag til Preussen på Als den 29. juni 1864, hvor det med en imponerende amfibieoperation lykkedes preusserne at løbe det danske forsvar over ende. 'Dommedag Als' er den naturlige efterfølger til hans bestseller 'Slagtebænk Dybbøl' fra 2008. Nederlaget på Als forårsagede, hvad Dybbøl ikke gjorde, det totale sammenbrud af den danske forsvarsvilje og førte direkte til den hårde fred, der kostede Danmark hele Slesvig-Holsten. Hvordan kunne det komme så vidt? Og hvordan blev denne nationale katastrofe opfattet af høj som lav i det danske samfund? Dette synes at være hovedspørgsmålene, som Buk-Swienty søger at besvare i sin bog. Hans fortrukne metode er fokus på enkeltindivider og mikrohistorier, som alle ordnes og placeres i den store historie.

Forfatteren tager os med ud til dem, der bliver mest påvirket af krigen – soldaterne på begge sider, dog med hovedvægt på den danske. Vi er med dem inden slaget, mens moralen er god, og man stadig tror på mulighederne for at forsvare Als. Vi er med dem under selve slaget, hvor danskerne går fra nederlag til nederlag. Og vi er med nogle af dem, som overlever slaget men derefter kæmper for deres liv på overfyldte lazaretter. Løbende bringer forfatteren os indberetninger fra stemningen derhjemme i København set fra nogle af det bedre borgerskabs mest fremtrædende spidser. Vi hører dansk teaters førstedame Louise Heibergs ofte meget hårde angreb på, hvad hun i langt det meste af krigen ser som dansk dvaskhed. Vi følger H.C. Andersen, der dybt deprimeret af forløbet og fuld af angst for konsekvenserne af krigen søger tilflugt i Søllerød. Ligesom 'Slagtebænk Dybbøl' er 'Dommedag Als', med forfatterens egne ord, en 'dokumentarisk beretning'. Der er ingen fodnoter, men forfatteren supplerer i stedet med et detaljeret register, hvor han oplyser hvilke kilder, der ligger til grund for hvilke kapitler. Forfatteren tillader sig visse steder dramatiserende rekonstruktioner af begivenhederne med et 3. personfokus på specifikke aktører. I en elegant litterær manøvre binder forfatteren den storpolitiske historie sammen med en af mikrohisto-

rierne om krigens konsekvenser for en almindelige soldat ved at sammenligne det psykologiske skift som nederlaget på Als forårsagede hos de danske politikere og i det bedre borgerskab med det psykologiske skift hos en idealistisk ung frivillig i det øjeblik, han krydser en tjørnehæk, og for første gang står ansigt til ansigt med den preussiske overmagt. Den preussiske erobring af Als i 'Dommedag Als' bliver dermed en skillemark både i den 'store' historie og i en af mikrohistorierne.

Disse fortællinger bygger i stor stil på dagbøger og breve. Den dokumentariske beretning virker oplagt for Buk-Swienty, der som historiker og journalist ønsker at ramme en balance mellem stringent historisk håndværk, der bygger på både primære og sekundære kilder, og på formidling til en læserskare også udenfor universiteternes mure. Det er bogens store fortjeneste. Men det betyder også, at fagfolk indenfor historie og samfundsvidenskaberne må være en smule på vagt, hvis de benytter bogen. Stilen indebærer en tendens til, som Buk-Swientys kollega på Syddansk Universitet Leif Søndergaard bemærker i en kronik (Politiken 16/9-2010), at skrive en smule *i forlængelse* af kilderne. Buk-Swienty hævder dog at kunne underbygge sine mest maleriske skildringer ikke mindst fra slagmarkerne (side 430), men især her er det at man som historiker savner de førnævnte fodnoter med præcise henvisninger. Hvorom alting er: *that's the tradeoff*, og formidlingsmæssigt hiver stilen rigtig mange stik i land for Buk-Swienty.

Bogens til tider næsten biografiske fokus på enkeltpersoner begrænser sig dog ikke til 'almindelige mennesker', men stiller også i høj grad skarpt på mange af de centrale beslutningstagere. Det er ikke mindst bogens fokus på disses oplevelser af begivenhedernes gang, der gør bogen, der ellers primært er et historisk-litterært værk, relevant også for samfundsvidenskaberne. Hermed giver bogen nemlig et, ganske vist implicit, bidrag til statskundskabens debatter om betydningen af aktør overfor struktur. Bogen vælger her en rimelig balanceret position. På den ene side forsvare bogen nogle af samtidens militære syn-

debukke. Ikke mindst skibsførerne ombord på det danske panserskib Rolf Krake, der med deres meget forsigtige fremfærd i forbindelse med den preussiske landgang på Als blev lagt for had af samtidens nationalliberale. Buk-Swienty forsvarer skibsførernes dispositioner og sår tvivl om myten om, at Rolf Krake egenhændigt kunnet have stoppet overgangen. Mere generelt afviser han myten om det danske nederlag som en konsekvens af militærets svigt i 1864. Nuvel, dårlige ledere, som fx oberstløjtnant Hans Charles Beck i Nordjylland, der mod krigens slutning beordrede et selvmorderisk bajonetangreb mod en stærk preussisk fortifikation, kunne i kraft af inkompetence forårsage store *personlige* tragedier. Men de kunne dårligt rykke ved slutresultatet. Preusserne og østrigerne var Danmark voldsomt overlegne. På den *militære* scene var der kun begrænset rum for afgørende indflydelse til den enkelte aktør.

Anderledes forholdt det sig derimod, ifølge Buk-Swienty, på den *politiske* scene. Her befandt Danmark sig ligeledes i en horribel situation, men man havde dog visse gode kort på hånden. Østrig-Ungarn, Preussen og det Tyske Forbund var dybt splittede indbyrdes. I England var der i krigens første halvdel stor sympati for den danske sag, både i befolkningen og blandt de ledende politikere. Også Frankrig og Rusland så helst en fred, der ikke efterlod Danmark fuldstændig forsvarsløs. Disse kort formåede de danske politikere og diplomater dog at spille sig totalt af hænde ved at tage den engelske hjælp for givet og ved i det hele taget at stå unødvendigt stejlt ved forhandlingerne. Buk-Swienty sandsynliggør her på detaljeret vis, at andre diplomater og politikere faktisk *kunne* have gjort en forskel. Havde Danmark dog blot accepteret det meget gunstige engelske forhandlingsudspil ved Londonkonferencens start, kunne landet måske have opnået en grænse ved Dannevirke... Forfatteren er dog ikke blind for det farlige i sådanne kontrafaktiske spekulationer og medgiver da også, at selv en hurtig dansk accept ikke var ensbetydende med, at det ville blive den endelige aftale. Men han viser overbevisende, at dansk tøven på dette punkt i hvert fald gjorde det langt nemmere for preusserne og østrigerne at presse englænderne væk fra det ellers for Danmark så fordelagtige forhandlingsudspil. Ligeledes demonstrerer forfatteren danskerne snæversynethed og manglende forståelse for selv venligtsindede nationers interesser: danskerne var villige til at lade fredskonferencen i London falde på gulvet uden blik for den pinlige situation, det satte landets vigtigste allierede, England, i. Ikke alene førte dette til en genoptagelse af kamphandlingerne med katastrofen på Als til følge. Det bevirkede også, at Danmark stod helt anderledes isoleret, da freden derefter skulle forhandles. Eller da freden skulle *dikteres* er måske et bedre udtryk, for freden

i Wien mellem Danmark, Østrig-Ungarn og Preussen var en fred sluttet mellem to sejrtrige stormagter og et besejret demoraliseret Danmark.

Buk-Swientys skildring af den anden runde af fredsforhandlinger tegner et interessant billede af en nation på afgrundens rand. Nu måtte der reddes, hvad der reddes kunne. Her bringer han også bogens såkaldte 'scoop', der gav bogen en del opmærksomhed i den danske presse ved sin udgivelse i 2010: skildringen af den danske konges tilbud til Bismarck om at lade hele Danmark indtræde i det tyske forbund. Allerede ved udgivelsen gav nogle historikere som fx Jes Fabricius Møller (Kristeligt Dagblad 25/8 2010) bogen en fornem anmeldelse, mens andre som fx Erling Bjøl (Politiken 4/10 2010) og måske i endnu højere grad Claus Møller Jørgensen (Jyllandsposten 16/10 2010) var mere forbeholdne med henvisning til, at især 'scoopet' ikke var specielt ukendt blandt fagfolk. Buk-Swienty 'oversælger' måske dermed sin opdagelse en smule, men man må ikke desto mindre anerkende Buk-Swientys store fortjeneste i at have udforsket de kongelige arkiver og dermed have styrket det kildemæssige fundament for forløbet betydeligt.

Visse aviser (fx Kim Faber i Politiken 18/8 2010) skrev med bogen som udgangspunkt, at kong Christian IX på det nærmeste skulle have gjort sig skyldig i landsforræderi i disse dage. Dette kan dog hverken tilsluttes her eller lægges forfatteren til last. Han skriver ganske vist at kong Christian „med denne fantastiske forespørgsel var i færd med at begå noget, der kunne minde om højforræderi...“ (side 352-53), men han fortsætter i afsnittet efter, at „man kan selvfølgelig ikke dømme kongens handlinger ud fra vor tids målestok“ (side 353). Derefter giver Buk-Swienty, i modsætning til, hvad nogle aviser gav anledning til at forvente, en ret afbalanceret skildring af de forskellige Danmarksopfattelser som lå til grund for kongens og de nationalliberales politik. Kongen var helstatsmand og ønskede at bevare *hele* sit rige samlet. Derfor var det for ham bedre at afgive noget suverænitets til det tyske forbund mod så til gengæld at undgå landafståelser. For de nationalliberale gjaldt det derimod om at redde mest muligt af den danske *nation*. Tyske Holsten var ikke for dem specielt pinefuldt at skulle afstå, hvorimod Slesvig, som blev opfattet som gammelt dansk område og som havde et betydeligt dansk befolkningselement, på det nærmeste, var værd at dø for. Denne uenighed om Danmarks interesser danner baggrund for den føromtalt danske nølen overfor det tidlige meget generøse britiske Dannevirkeforslag, og det på trods af at man både var informeret af briterne i forvejen og at forslaget nærmest udgjorde et, som Buk-Swienty udtrykker det, „nationalliberalt ønskescenarie“ (side 217). Det var nemlig langt fra kongens 'ønskescenarie', og det er i denne kontekst at man skal forstå

det næsten tragisk-komiske interne danske kompromis om kun modvilligt at acceptere det britiske udspil – indledningsvis oven i købet med den betingelse, at grænsen justeredes en smule mere i dansk favør så kongens barndomshjem lidt syd for Dannevirke kom til at ligge på den danske side af grænsen. Buk-Swienty afrunder afsnittet om det britiske forslags kuldsejling med den litterært skarpe, men måske lige lovlig farverige opsummering: „Og alt dette for et barndomshjem.“ (side 219). Hermed trykker han sin egen ellers interessante skildring af Kong Christian IX's og helstatsfolkenes ulykkelige situation lidt i baggrunden. Men pointen om de to rivaliserende opfattelser af Danmarks vitale interesser, 'Danmark til Ejderen' kontra 'bevarelse af Helstaten', går dog alligevel trods alt ikke helt tabt.

'Dommedag Als' er en bog der på flere områder beriger sit felt. Den bygger på både eksisterende forskning såvel som vigtigt nyt kildemateriale. Det giver forfatteren et solidt fundament for sin fremstilling. Derudover rummer den et implicit bidrag til aktør-struktur debatten. Ikke desto mindre er bogens vigtigste bidrag dog formidling. Forfatteren formår på fornuftig vis at gøre bogen tilgængelig for et bredere publikum uden at give alt for meget køb på faglig stringens.

Mikkel Runge Olesen,

cand.mag. i historie. Ph.d.-studerende på Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Det Politiske: Hannah Arendt og Carl Schmitt

Christian F. Rostbøll, 2010

Hannah Arendt – i serien: Statskundskabens klassikere

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

112 sider, 175 kr.

Søren Hviid Pedersen, 2010

Carl Schmitt – i serien: Statskundskabens klassikere

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

128 sider, 175 kr.

Har det politiske en selvstændig værdi – og i så fald hvilken? Spørgsmålet er ikke blot banalt, det er et helt centralt anliggende, hvis vi skal forsøge at forstå hvilke værenskarakteristika, der kendetegner menneskets vilkår. Det er den centrale antagelse for to af de første personer i rækken af „*Statskundskabens klassikere*“ – Hannah Arendt og Carl Schmitt. Målsætningen med serien er, som det hedder i forordet, at give en kort introduktion til et forfatterskab, der har sat sig væsentlige spor i måden at forstå og forholde sig til politik på. I den forstand må man sige, at det ikke kan være mere velvalgt end at præsentere Hannah Arendt og Carl Schmitt som et led i statskundskabens politisk-teoretiske kanon. De to er, om nogen, skikkelser, der har leveret begreber til at forstå nutidige politiske problemstillinger. Her kan blandt andet nævnes Arendts refleksioner over revolution – en tematik, der i øjeblikket er særdeles relevant i forhold til begivenhederne i Nordafrika eller Schmitts suverænitetsforståelse og dens relation til undtagelsestilstanden, der har givet skyts til diskussioner omkring forholdet mellem den udøvende og lovgivende magt i lyset af kampen mod terror. Alene

af den grund er det forfriskende, at der nu findes korte danske introduktioner til to helt centrale skikkelser i det 20. århundredes politiske tænkning.

Hannah Arendt

Christian Rostbøll har i flere omgange tidligere behandlet tematikker i Hannah Arendts forfatterskab, men det er første gang han samlet præsenterer Arendts politiske relevans. I den forstand kan man – som Rostbøll er inde på – sige, at Arendts bidrag til statskundskaben ligger i det forhold, at hun forsøger en rehabilitering af politikens værdighed. Politik som en særegen praksisform tjener to formål. For det første vil Arendt ifølge Rostbøll med politikforståelsen rede politikken fra andre praksisformer – især økonomien og „det sociale“. For det andet vil Arendt rehabiliterer det politiske for at imødegå opkomsten af totalitære samfundsformationer. Det er i lyset af disse to ambitioner, man må forstå størstedelen af Arendt forfatterskab.

Bogen er opdelt i 12 kapitler, hvoraf de 10 – i forskellig længde – udgør den egentlige fortolkning og analyse

af Arendts relevans for forståelsen af det politiske. De to sidste kapitler er uddrag fra hhv. Arendts analyse af totalitarismen i *Det totalitære samfundssystems oprindelse* samt væsentlige passager fra Arendts centrale værk *Menneskets vilkår*.

Bogens første kapitel præsenterer ganske kort Arendt som person og de erfaringer, der dannede baggrund for centrale tematikker i forfatterskabet. Konteksten er kort og vægter dels den filosofiske inspiration, Arendt får fra eksistensfilosofien, personificeret ved filosofferne Martin Heidegger og Karl Jaspers. Rostbøll fremhæver endvidere afbrændingen af den tyske Reichstag i februar 1933 som en helt central og uomgængelig begivenhed for Arendt (s. 9).

De efterfølgende to korte kapitler belyser på den ene side Arendts forsøg på at udlede politikkenes særegenhed samt Arendts noget ambivalente forhold til filosofien. I forhold til politikkenes egenart og værdighed fremhæver Rostbøll, at Arendt, i modsætning til de fleste andre filosoffer, der indgår i kanonen af vestlig politisk tænkning, forsøger at omvurdere forholdet mellem det kontemplative (og abstrakt-filosofisk) og aktive (og politiske) liv. Ifølge Arendt er stort set hele den vestlige politiske filosofihistorie karakteriseret ved en gennemgribende foragt for politisk handling. Fra Platon til Marx har filosofferne ifølge Arendt søgt en politikforflygtigelse for at undgå politikkenes uforudsigelighed og irrationalitet (s. 11).

Kapitel 4, 5 og 6 behandler kort tematikker i de tre centrale værker *Menneskets vilkår* (The Human Condition), *Om revolution* (On Revolution) samt *Det totalitære samfundssystems oprindelse* (The Origins of Totalitarianism). Præsentationen er omvendt i forhold til Arendts kronologiske publikation af værkerne, men Rostbølls intention med denne fremstilling synes at være, at nøglen til at forstå værkerne, skal ses i forlængelse af de erfaringer Arendt gjorde sig med studiet af totalitarisme. Derfor giver det ganske god mening at præsentere bøgerne i omvendt rækkefølge.

I følge Rostbøll er Arendts helt originale bidrag til forståelsen af det politiske sontringen mellem arbejde, fremstilling og handling. Distinktionen mellem de tre begreber udvikler Arendt i *Menneskets vilkår* – emnet for bogens kapitel 4. Arbejde refererer i Arendts terminologi til det forhold, at mennesket er et biologisk væsen og derfor udgør spørgsmålet om artens reproduktion og de biologiske forhold, der relaterer sig hertil, et væsentligt karakteristika ved det at være menneske. Ikke desto mindre deler mennesket ifølge Arendt dette forhold med andre biologiske væsener, hvorfor arbejde strengt taget ikke kan siges at gøre mennesket til noget særegent i forhold til andre arter. Fremstilling markerer derimod det forhold at mennesket også er et frembringende væsen, der ikke

blot – som i arbejdet – skaber midler til her-og-nu konsumtion. I fremstilling formår mennesket at sætte sig varige spor i verden. Fremstilling refererer således menneskets evne til at producere en tingsverden, der har permanentens. I Arendts forståelse er fremstilling karakteriseret ved vold eller instrumentel rationalitet. At frembringe en tingsverden, der gør verden beboelig, rummer således en instrumentel bearbejdning og markerer for Arendt klart, hvorfor fremstillingens logik par excellence er nytte. Det er her i sontringen mellem arbejde og fremstilling på den ene side og handling på den anden, at Arendt, ifølge Rostbøll, bidrager væsentligt til vores forståelse af det politiske. Mennesket er ifølge Arendt, simpelthen fordi vi er født, i stand til at handle. For Arendt er målet med handling ikke nytte – handling (eller politik som sådan) har ikke en værdi der rækker ud over sig selv. Handling er en potentialitet ved mennesket – en potentialitet, der kun aktualiseres når mennesket gennem tale træder frem i et intersubjektivt fremtrædelsesrum. For Arendt markerer muligheden for at handle det specifikke forhold, der adskiller mennesket fra andre væsener. Samtidig har handling den værdi, at det giver de handlende identitet. For Arendt er det således alene gennem handling individer kan vise at de er *sui generis*. Rostbøll formår i gennemgangen af *Menneskets vilkår*, der er helt centralt for at forstå Arendts politiske teori, på forbilledlig vis udlede sontringen de tre begreber. Dermed bliver essensen af værket der til tider kan være svært tilgængelig kogt ned, uden at relevansen forsvinder.

Kapitel 5 behandler Arendts analyse af revolution og dens betydning. Rostbøll viser, at Arendts forståelse af frihed, skal skelnes fra frigørelse – en tematik, der for Arendt viser forskellen mellem den amerikanske og franske revolution. Hvor målsætningen med den amerikanske revolution var grundlæggelsen af og muligheden for et politiske fremtrædelsesrum, var målsætningen med den franske revolution frigørelse fra undertrykkelse, men *ikke* etableringen af et genuint fremtrædelsesrum. Forskellen mellem de to revolutioner kan således ses som en forskel mellem et politisk fællesskab grundlagt på muligheden for *handling og frihed* (den amerikanske) og spørgsmålet omkring det *sociale og nødvendighed* (den franske). Rostbøll fremhæver fint forskellene mellem de to revolutioner, men man kunne ønske sig at kritikken af Arendts revolutionsanalyse blev berørt. Den britiske historiker Eric Hobsbawm kritiserede i 1965 – to år efter udgivelsen af *Om revolution* – Arendts analyse for at være alt for selektiv i sin omgang med de historiske kilder. Tilsvarende har den amerikanske politiske teoretiker William E. Scheuerman kritiseret Arendt for en idyllisering af den Amerikanske Revolution og for at negligere motivationerne bag den franske.

I kapitel 6 behandler Rostbøll kort Arendts studie af totalitarismen som styreform. Ikke ulig Tocquevilles analyse af den moderne ligheds potentielle slagsider, fremhæver Arendt, at totalitære regimer opstår, når kærligheden til det *politiske* fremtrædelsesrum forsvinder og de mellem menneskelige relationer opløses. Heri findes også Arendts modernitetskritik og viser samtidig koblingen til tematikkerne i *Menneskets vilkår*.

Kapitel 7 belyser indsigterne i Arendt mest kontroversielle værk *Eichmann i Jerusalem – en rapport om ondskabens banalitet*. Rostbøll fremhæver i forlængelse heraf, hvordan retssagen mod Eichmann på mange måder markerer et skift i Arendts forfatterskab. At betegne Eichmanns handlinger som værende banalt onde leder således Arendt væk fra det aktive liv i retning af det kontemplative. Spørgsmålet bliver derfor i højere grad tænkningens rolle og muligheder i relation til ondskab. I forlængelse af dette berører kapitel 8 – om end noget kort – Arendts skel mellem det gode menneske og den gode borger. Kapitlet er, selvom det er interessant, en smule malplaceret og kommer lidt til at gentage pointer, der er fremført tidligere.

I kapitel 9 og 10 viser Rostbøll blandt andet, hvordan Arendts tanker virkningshistorisk set har sat sig spor hos såvel post-strukturalistisk politisk teori samt hos Habermas. De to kapitler er særdeles interessante og trækker de foregående kapitlers præsentation op på et plan, der glimrende viser Arendt relevans for nutidige problemstillinger.

Samlet set formår Rostbøll at give en ganske kort og velskrevet introduktion til Arendt forfatterskab og ikke mindst at fremhæve, hvordan Arendts tanker stadig er relevant for politisk tænkning. Den største anke mod bogen er at den vil for meget – eller omvendt, at der er for lidt plads.

Carl Schmitt

En anden central skikkelse i det 20. århundrede politisk tænkning er uden tvivl Carl Schmitt. I lighed med Hannah Arendt er Schmitts politiske tænkning et forsøg at udlede politikken egenart – dog med væsensforskellige konsekvenser. Men lighederne er dog til føle på. Inspirationen fra eksistensfilosofien går igen hos såvel Arendt som Schmitt og forholdet til det abstrakte og spekulative forkastes, som vi så det hos Arendt, også hos Schmitt, til fordel for det historiske og konkrete – pointer Søren Hviid Pedersen ganske fint trækker frem i præsentationen af lighederne mellem Schmitts og Arendts tanker (27, 28-29)

Bogen er struktureret på samme måde som Rostbølls bog om Arendt – om end i færre og dermed lidt længere kapitler. Hviid Pedersen åbner med at situere Schmitt

blandt samtidens konservative strømninger. Konteksten er ganske uddybende og giver en fint introduktion til de intellektuelle retninger der prægede Schmitts samtid. Her står, ifølge Hviid Pedersen, især inspirationen fra Nietzsches vitalistiske livsfilosofi som en samlebetegnelse, men hvad der derimod mangler i præsentationen, er Schmitts opgør med neo-kantianismen og retspositivismen. Det kommer dog indirekte til udtryk gennem Hviid Pedersens beskrivelse af Schmitts kritik af liberalismen i kapitlet, der samtidig behandler Schmitts mest polemiske og måske kontroversielle værk *Det politiske begreb*. At det politiske går forud for statens begreb, er måske Schmitts mest centrale postulat i bogen og samtidig også det Hviid Pedersen lægger mest vægt på i kapitlet. Staten tjener altid et konkret fællesskab – og dette fællesskab er netop karakteriseret ved distinktionen mellem ven/fjende. Kapitlet behandler indgående Schmitts forståelse af *det politiske*, men en enkelt anke mod fremstillingen er, at vægten ligger på 1927-udgaven af værket og dermed ikke tilbundsgående berøre de ændringer Schmitts foretager i bogen (hhv. 1932 og 1933). Denne udvikling kunne med fordel binde overgangen mellem *Det politiske begreb* og det i Danmark stadig ret ukendte værk *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* bedre sammen. Det er i schmittlitteraturen blandt andet diskuteret, hvor stor indflydelse Hans Morgenthau har på Schmitts udvikling af forståelsen af *Det politiske begreb*. Ved kort at berøre denne diskussion ville Hviid Pedersen give en bedre præsentation af værkets udviklingshistorie. Det er dog et mindre problem og ændrer ikke ved, at gennemgangen fint formår at koble forståelsen af det politiske sammen med Schmitts applicering af begreberne i forhold til international politik.

Kapitel 3 kredser om værket *Politisk teologi* – særligt med vægt på politisk metafysik og Schmitts begrebssociologiske metode. Som Hviid Pedersen fremhæver, så er Schmitts målsætning med værket at vise, at det moderne som epokal selvberørende periode, står i en begrebsmæssig og intellektuel arv til tidligere tiders teologiske tænkning. Sekulariseringen af teologiske begreber har, ifølge Schmitt, blot flyttet funktionaliteten fra det teologiske til det politiske. Kapitel 4 behandler Schmitts kritik af det liberale demokrati. I modsætning hertil står, som Hviid Pedersen fint trækker frem, Schmitts idé om det plebiscitære demokrati.

Det sidste kapitel – kapitel 5 – tematiserer Schmitts relevans for at forstå nutidige problemstillinger, samt den receptions litteratur, der de sidste små 15 år har omgivet Schmitt. At Schmitts tanker har sat sig betydelige spor ses, som Hviid Pedersen konstaterer, ved at Schmitt anvendes som teoretisk inspiration på både højre- og venstrefløjen. Schmitts ide om det politiske som antagonis-

men mellem ven/fjende samt Schmitts vægtning af det decisionistiske element udgør således inspiration for post-strukturalistisk politisk teori (Laclau, Mouffe, Derrida, Agamben) samt mere konservative kredse. Hviid Pedersens præsentation af Schmitts virkningshistorie vægter de politiske spor Schmitt har sat sig. Det er på mange måder også det mest relevante, men man kan tilføje, at det ville have været på sin plads kort at nævne hvordan Schmitts begrebssociologiske tilgang har sat sig spor hos den tyske begrebshistorie – og især hvordan Schmitts metodiske tilgang har påvirket Reinhart Kosellecks forsøg på at udvikle en sammenhængende tilgang til studiet af politiske begreber. Dog ændrer det ikke ved, at gennemgangen fint viser relevansen af Schmitt i dag, og hvordan Schmitts tanker både kan anvendes som en kritik af systemfunktionalistiske forståelser af politik samt Schmitts relevans for diskussioner i forhold til international politik.

Bogens sidste del er udsnit fra 4 forskellige værker. Her er det interessant, at bogen rummer oversættelser af uddrag fra værker af Schmitt, der ikke tidligere har været publiceret på dansk. Hertil kommer centrale passager fra de to bøger, Hviid Pedersen behandler mest indgående i bogen – *Det politiske begreb* og *Politisk teologi*.

Samlet set har Hviid Pedersen leveret en fremragende introduktion til Schmitts forfatterskab. En af styrkerne

ved bogen i forhold til Rostbølls behandling af Hannah Arendt er, at den er skåret mere skarpt. Der er færre men længere kapitler og det giver mulighed for en mere dybdegående præsentation af temaer i forfatterskabet. Det gør dog på den anden side, at bogen ikke kommer omkring alle aspekter, men som introduktion til Schmitt, står bogen samlet set særdeles vellykket.

Såvel Rostbølls introduktion til Hannah Arendt som Hviid Pedersen ditto om Carl Schmitt leverer ganske læseværdige og substantielle præsentationer af to centrale skikkelser i det 20. århundrede politiske tænkning. Bøgerne er præget af en respekt for forfatterskaberne og det er en klar styrke ved begge, selvom det betyder, at kritikken af begge forfattere nedtones. Man kan som læser selvfølgelig altid efterspørge mere, og der er klart tematikker, der ikke behandles så tilbundsående som det kunne ønskes. Men en generel introduktion har selvfølgelig det formål at inspirere til videre studier i forfatterskaberne og hvis det er intentionen med serien *Statskundskabens klassikere*, så opfylder begge bøger til fulde dette.

Kristian Walther,

Specialestuderende ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Abstracts

▶ THE PEOPLE'S SCHOOL AND POLITICAL CULTURE

Ove Kaj Pedersen, Professor, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School, Steen Blichersvej 22, 2000 Frederiksberg, Denmark

In 2006, the description in the law of the aim of the Danish Public Primary School, The People's School, was changed. This change sheds light on the view of the individual in the Competition State. The article demonstrates how this view is different from the view of the individual in the Welfare State. Now the public primary school has as its task to educate the students to participate in the development of the national competitiveness of Danish society in the global economic competition.

▶ THE FINNISH PRIMARY SCHOOL IS AMONG THE WORLD'S BEST – WHAT DOES THE TRICK?

Frans Ørsted Andersen, PhD, Associate Professor, Centre for Primary School Research, Aarhus University, Tuborgvej 164, 2400 Copenhagen NV, Denmark.

The article compares Denmark and Finland in order to understand the differences between the relative successes of their school systems. In OECD's PISA studies, Finnish students repeatedly achieve the highest Nordic scores in reading, science and math, while Danish students score lower. Even though Denmark has one of the world's most expensive educational systems, the Finnish school system is the World's best both in terms of quality and equity. The difference between the two national systems mainly rests with differences in how much they are able to raise the level of the 25 percent weakest learners. There is a number of classroom related reasons why the Finnish school system produces a better outcome for the weakest learners. The article underlines the need to focus more on good classroom management and better basic teacher training in Denmark. It also suggests the need for increased knowledge about inclusive classroom practices and the use of teaching assistants.

▶ CROWDING OUT AMONG TEACHERS? INTRINSIC MOTIVATION AND STUDENT PLANS

Susanne Strandbjerg Nielsen, MA in Political Science, Municipality of Aarhus, Denmark Christina Vang Jakobsen Municipality of Aarhus, Denmark, and Lotte Bøgh Andersen, PhD, Associate Professor, Department of Political Science, Aarhus University, Bartolins Allé 7, 8000 Aarhus C, Denmark.

According to Motivation Crowding Theory, the effect of extrinsic motivation factors (such as command and financial incentives) on intrinsic motivation depends on the perception of the regulation. If employees see an extrinsic intervention as supportive, intrinsic motivation is expected to increase, while it is expected to decrease if it is seen as controlling. Combining a survey of 257 teachers with 10 semi-structured interviews, we test this expectation for a specific type of command, namely the requirement that Danish public teachers make student plans. Does the teachers' perception of student plans affect their intrinsic motivation? We find that teachers who see student plans as supportive have significantly higher intrinsic motivation than teachers who see them as controlling. This implies that public managers and political decision makers should take the employees' perception of a regulation into consideration when designing and implementing new regulation in the public sector.



FREE CHOICE OF SCHOOL AND EQUALITY

Claus Hansen, PhD, Research Fellow, Centre for the Study of Equality and Multiculturalism, Copenhagen University, Njalsgade 80, 2300 Copenhagen S, Denmark

The article discusses the normative implications of school choice in a Danish context. It focuses on two normative principles – the principle of equality and the communitarian principle – and demonstrates how school choice can be criticized by appealing to both principles. More controversially, it argues that school choice cannot be justified with reference to parental rights. Parents do have the freedom to engage in activities with their children that jeopardize the principle of equality and the communitarian principle, but school choice is not one of them. Two Danish models of reducing the undesirable consequences of school choice are discussed: the Copenhagen Model and the Aarhus Model, respectively. The conclusion is that, given certain empirical assumptions, forcing school children to move to another school than the district school can be justified.



EVASION STRATEGIES – AN ADDITION TO THE LITERATURE ON EUROPEANIZATION

Nikoline Holm Kjergaard, Graduate Student in Political Science, Department of Political Science, Copenhagen University, Øster Farimagsgade 5, 1353 Copenhagen K, Denmark

Despite a large literature on Europeanization, we still know relatively little about how civil servants act in those instances where national policy conflicts with EU-law. This article examines this gap in the knowledge by developing taxonomy of evasion strategies that national actors may apply in an attempt to resist change inflicted upon national policy by the EU. They are: a) Up-loading; b) Use of veto points; c) Communication; d) Issue-linking; e) Implementation. These evasion strategies are derived from a screening of existing Europeanization studies. The article applies the taxonomy of evasion strategies to a case study of Denmark's implementation of Directive 2004/38/EC on freedom of movement in the EU, and argues that civil servants to a large extent made use of such evasion strategies.

INFORMATION TIL BIDRAGSYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via email til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: "... (Bull 1977)" eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: "... Bull (1977)". Med sidetal bruges komma: "(Bull 1977, 87)". Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, PN 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6 edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.