

Politiske tiltag til at forbedre folkeskolen

Den danske folkeskole er det sidste årti løbende blevet benchmarket med andre landes skolesystemer i PISA-målinger, OECD-reviews mv. Hvad har de internationale målinger og undersøgelser betydet for styringen af den danske folkeskole? Og hvordan opfatter skolerne denne styring såvel i Danmark som i øvrige nordeuropæiske lande?



VIBEKE NORMANN ANDERSEN
Ph.d., manager ved BDO Consulting



CARSTEN STRØMBÆK PEDERSEN
Cand.oecon., chefkonsulent ved Socialstyrelsen

Kampen om folkeskolen – PISA bliver midlet

Siden starten af 1990'erne har danske elever i folkeskolen deltaget i en række internationale sammenligninger og benchmark udført af IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) og OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Fra 2003 er danske 9.-klasses-elever regelmæssigt blevet testet i deres færdigheder inden for læsning, matematik og naturfag, og deres præstationer er blevet sammenlignet med præstationer hos elever i andre OECD-lande. Disse test er kendt som PISA-undersøgelserne (Programme for International Student Assessment).

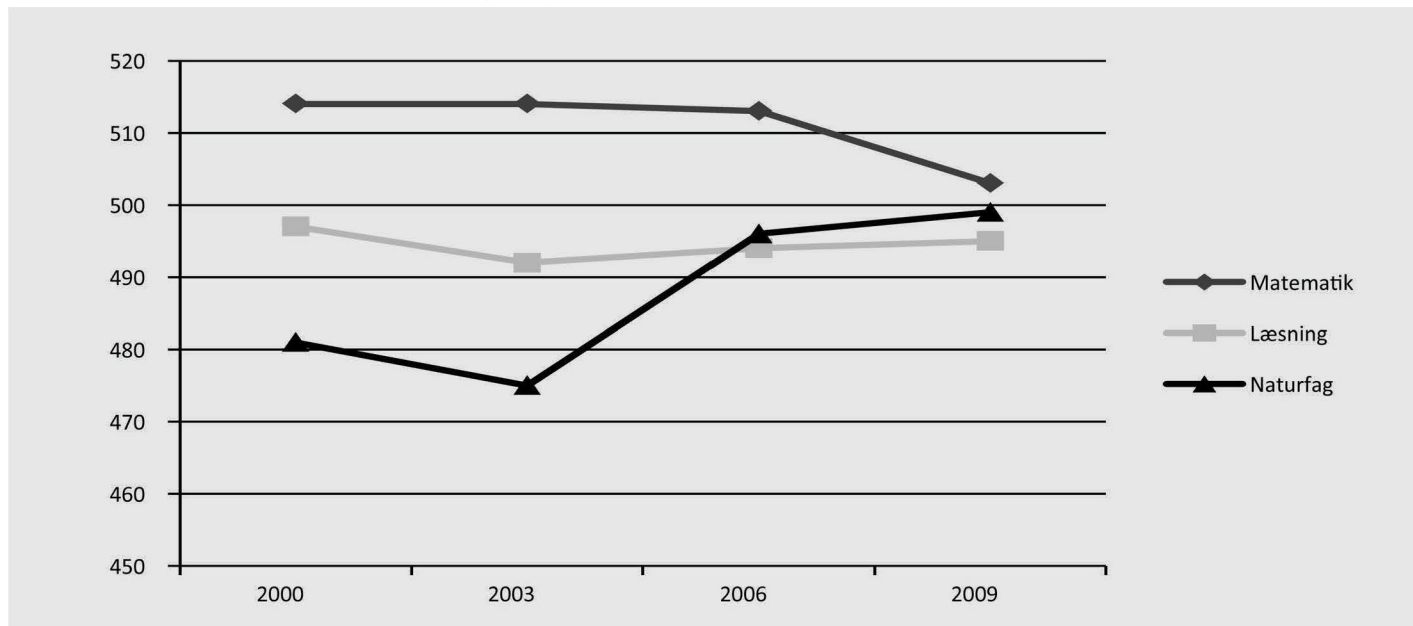
Den første internationale læsetest, hvori Danmark deltog i 1991, viste, at 9-årige danske elever (3. klasse) var dårligere læsere sammenlignet med elever i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med (Norge, Sverige, Finland og Nederlandene). De 14-åriges (8. klasse) læsefærdigheder var til gengæld på stort set samme niveau som de øvrige lande. Samtidig var de danske elever blandt de mest velfungerende blandt de deltagende lande (se Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009: 137). Men reaktionerne i den danske politiske og offentlige debat fokuserede på de 9-åriges læsefærdigheder. Sammenlignet med de øvrige lande blev resultatet ikke betragtet som tilfredsstillende. Andre test i fx naturfag viste samme resultat.

Reaktionerne på testene var sandsynligvis et resultat af, at danskerne generelt opfattede folkeskolen som et af de bedste skolesystemer i verden (Norrild 2004, 16). Samtidig var og er Danmark blandt de lande, som bruger flest ressourcer på

grundskolen både målt pr. elev og som andel af BNP (OECD 2005). Kritikken af testresultaterne synes dermed at bunde i, at et af de dyreste uddannelsessystemer forventedes at kunne præstere bedre. Danmark kom ind på en tredjeplads blandt 30 deltagende OECD-lande målt ud fra udgifter til folkeskolen som andel af BNP, mens dette ressourceforbrug 'kun' førte til en 12. plads målt ud fra de danske 15-åriges matematikfærdigheder (OECD 2005). I 2008 indtog Danmark en fjerdeplads blandt de lande, som bruger flest ressourcer på skolen (OECD 2011: 20). Sammenhængen mellem ressourceforbrug og færdigheder er dog ikke klarlagt entydigt. Denne diskussion om sammenhæng mellem ressourceforbrug som input og elevernes faglige udbytte som output rammer ind i en evalueringsteoretisk diskussion om kompleksitet i evaluering (se fx Funnell & Rogers 2011; Patton 2011). Ofte har vi at gøre med indsatser som opererer på flere niveauer, både på system-, organisations- og individniveau, og hvor mange forskellige aktører samarbejder, planlægger og implementerer aktiviteter på tværs af mange og dynamiske dimensioner. Ud fra denne optik vil en mængde andre forhold end blot ressourceforbrug også spille ind på elevernes faglige udbytte.

De internationale sammenligninger skabte og skaber stadig overskrifter i medierne. Og de har været medvirkende faktor i dagsordensfastsættelsen af den førte uddannelsespolitik. Elevernes faglige færdigheder var nu defineret som et policy-problem (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen 2009, 138). PISA-undersøgelserne kan i den sammenhæng betragtes som et middel, som skal 'overvåge' de faglige præstationer. PISA-undersøgelserne er et dermed et redskab, som skal være med

FIGUR 1 Danmarks resultateter i PISA 2000, 2003, 2006, 2009



Kilde: »Pisa 2009«, Ministeriet for Børn og Undervisning.¹

til at holde øje med, hvorvidt forventningen om højere faglig kvalitet i den danske folkeskole indfries. OECD indtager her rollen som den instans, der producerer »autoritativ og ufejlbar viden« (Marcussen, 2002, s. 231). Formålet med OECD's arbejde på uddannelsesområdet er at hjælpe uddannelsespolitiske beslutningstagere med at tage »bedre« beslutninger ved at trække på det komparative og internationale arbejde (OECD, 2003). Såvel globalt som nationalt og lokalt ses et skifte i den uddannelsespolitiske dagsorden i form af output/outcome-styring qua den forventede effektivitetsgevinst i forhold til kvalitet og økonomi. De enkelte lande vurderes ud fra, hvorvidt de er i stand til at takle uddannelsespolitiske problemstillinger og i forhold til, hvordan de klarer sig set i relation til de bedst placerede lande samt gennemsnittet (Andersen 2004).

I 2007 var der en lille forbedring af de danske elevers score i naturfag i PISA-undersøgelserne. Herefter fulgte en ny debat, som inkluderede en metodisk kritik af PISA (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009: 138). Men det ændrede ikke ved, at elevernes faglige færdigheder stadig blev set som et aktuelt policy problem. I PISA-undersøgelsen fra 2009 lå danske elevers færdigheder i læsning og naturfag stabilt, mens der var et fald i matematik (som dog fortsat lå over OECD-gennemsnittet, som i 2009 var 496), se figur 1 ovenfor.

Løkke Rasmussen-regeringen italesatte direkte i handleplanen »Faglighed og Frihed«, at det er et problem, at det faglige niveau i udskolingen kun er gennemsnitligt set i forhold til andre OECD-lande (Regeringen 2010). PISA som præmis udfordres som sådan ikke i den uddannelsespolitiske debat.²

»... (T)he creation of an international 'spectacle' of performance through PISA generated very considerable activity within national systems. Although such activity was not uniform, what is constant is the acceptance of PISA – and the parameters and direction that it establishes –and its incorporation into 'local' policy making« (Simola et al. 2011: 101).

Regeringen Thorning-Schmidt fremhæver i dens regeringsgrundlag fra november 2011, at en kommende reform af den danske folkeskole har som sit første mål at sikre, »at alle børn senest ved afslutningen af 2. klasse har lært at læse, skrive og regne ...« (Regeringen 2011). Løkke Rasmussen-regeringen havde et lignende mål som første prioritet i ovennævnte handlingsplan (Regeringen 2010). Elevernes faglige færdigheder er således fortsat et emne, som er placeret højt på den politiske dagsorden.

Ud over PISA-undersøgelserne indgår den danske folkeskole også i andre internationale sammenligninger. Men disse har

NOTE 1 <http://www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Folkeskolen/De-nationale-test-og-evaluering/Internationale-evalueringer/PISA/PISA-2009>.

NOTE 2 I en dansk kritik har debatten om metoden i PISA-undersøgelsen dog nogle gange nærmet sig den politiske debat. Eksempelvis var der i 2011 en større offentlige debat om metoden i PISA og som følge heraf relevansen af at anvende PISA til at vurdere politiske målsætninger imod (se fx Information 14. april 2011).

ikke fået nær så stor indflydelse på den offentlige og politiske debat. Det drejer sig om TALIS – Teaching and Learning International Survey – som omhandler kompetenceudvikling og evaluering blandt lærere og skoleledere, ICCS – International Civic and Citizenship Education Study – som undersøger unges politiske dannelse, og PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study – som er en international sammenligning af elevpræstationer i læsning.

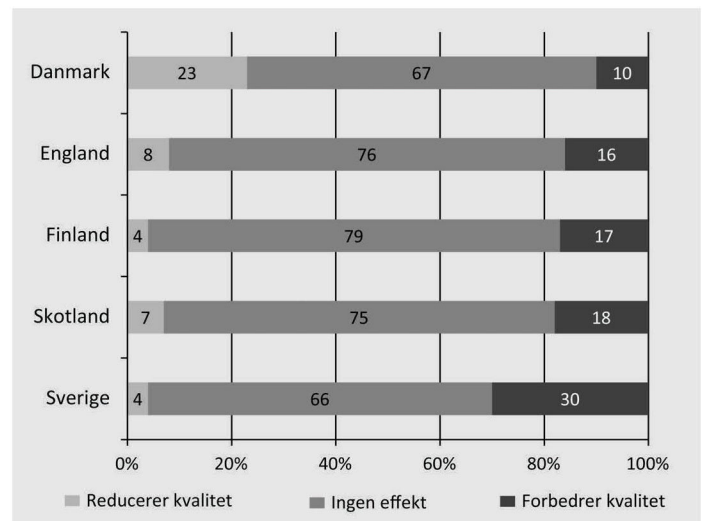
Tiltag til styring af folkeskolen

I et lande-review af den danske folkeskole fremhævede OECD (2004), at evaluering som idé er indlejret i det danske uddannelsessystem. Men ideen om evaluering gennemsyrrer ikke for alvor praksis i folkeskolen. Det blev fremhævet, at der er et fravær af selvevaluering på de enkelte skoler (Ministry of Education 2004, 65, 129). Den daværende regerings svar på OECD's kritik var at igangsætte en række initiativer, der skulle være medvirkende til at udvikle en 'evalueringskultur' i den danske folkeskole. Dermed blev evalueringskultur del af det officielle svar på policy problemet med de danske elevers færdighedsniveau (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009: 142). Udvikling af en 'evalueringskultur' kom til at indgå i samspil med en række tiltag, som allerede var blevet indført som svar på de forudgående tests resultater, fx de vejledende Klare Mål fra 2001 og dernæst de bindende Fælles Mål fra 2003.

At evaluering placeres som et af hovedinstrumenterne i 00'ernes bestræbelser på at sikre kvaliteten i den danske folkeskole (se også Dahler-Larsen 2006; Pors 2009), skal altså ses i sammenhæng med ønsket om at øge elevernes faglige udbytte i grundskolen. Det er sket i kølvandet på en decentralisering af kompetencer og ansvar til de udøvende niveauer, dvs. de kommunale skoleforvaltninger og især skolerne. I dette kølvand underlægges kommunerne og skolerne, ud over de ordinære tilsyn, krav om evaluering, kvalitetssikring, dokumentation og offentliggørelse af eksempelvis evalueringer, karakterer og øvrige resultater. De centrale krav vedrører også selve processerne i forbindelse med produktionen og leveringen af undervisningen inden for folkeskolen, fx elevplaner, trin- og slutmål, frit valg, brugerinddragelse og krav om brugerundersøgelser. Fra centralt hold er der lagt vægt på, at de kommunale skoleforvaltninger og skoler dokumenterer eller i det mindste beskriver og vurderer deres resultater. Nedenfor beskrives en række af de statslige evalueringsinitiativer på folkeskoleområdet.

Strukturelt har det tidligere Undervisningsministerium (det nuværende Ministerium for Børn og Undervisning) reageret på kravene om evaluering ved at etablere en Styrelse for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen i 2006 (oprettet under navnet Skolestyrelsen). Ud over at være med til at fremme og styrke en 'evalueringskultur' i den danske grundskole skulle styrelsen sprede gode eksempler blandt skolerne, samt overvåge og føre tilsyn med kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen. Styrelsen er også ansvarlig for gennemførelse af nationale test. Styrelsen medvirker dermed til at dokumentere og analysere folkeskolens resultater. Oprettelsen af Skolestyrelsen i 2006 kan, ud over en styrkelse af evaluering og kvalitets-

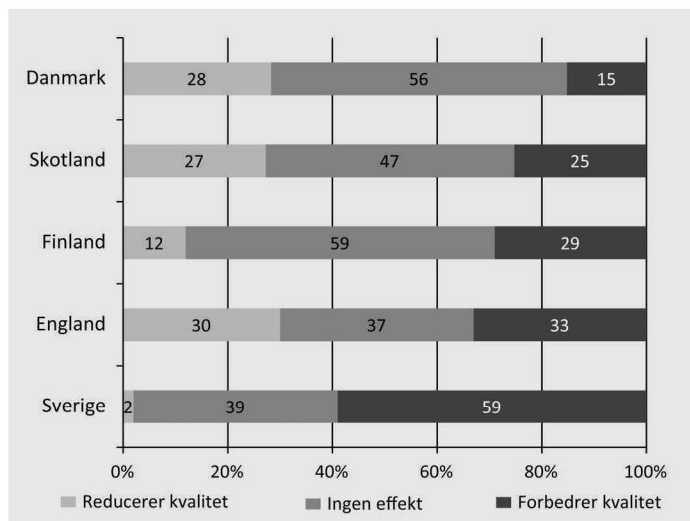
FIGUR 2 Lærernes vurdering af hvorvidt internationale sammenligninger bidrager med kvalitet i skolen (i pct)



sikring, tolkes som et forsøg på at trække overvågningen af folkeskolen tættere på ministeriet. Skolestyrelsen blev i foråret 2011 ved en intern organisationsændring i ministeriet omdannet til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen. Der skete nogle mindre ændringer i styrelsens portefølje, men overordnet har styrelsen samme opgaver mht. evalueringskultur, kvalitetsudvikling, test, prøver og de internationale undersøgelser.

Ud over og længe inden Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen blev oprettet, er evalueringen af grundskolen blevet iværksat gennem det uafhængige evalueringsinstitut EVA. Ministeriet har ofte været opdragsgiver. Men EVA kan også gennemføre evalueringer på eget initiativ, jf. EVA's status som uafhængig institution. Bestyrelsen for EVA beslutter, hvilke projekter der sættes i gang, derudover kan ministeriet og andre rekvirere opgaver. EVA skal overvåge og evaluere folkeskolen. Alle evalueringer er offentligt tilgængelige. Både Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og EVA er på trods af deres forskellige grundlag et statsligt forsøg på at regulere skolerne gennem evalueringer og krav om kvalitetssikring. Med de to institutioner er opgaverne vedrørende evaluering af grundskolen blevet spredt på statsligt niveau.

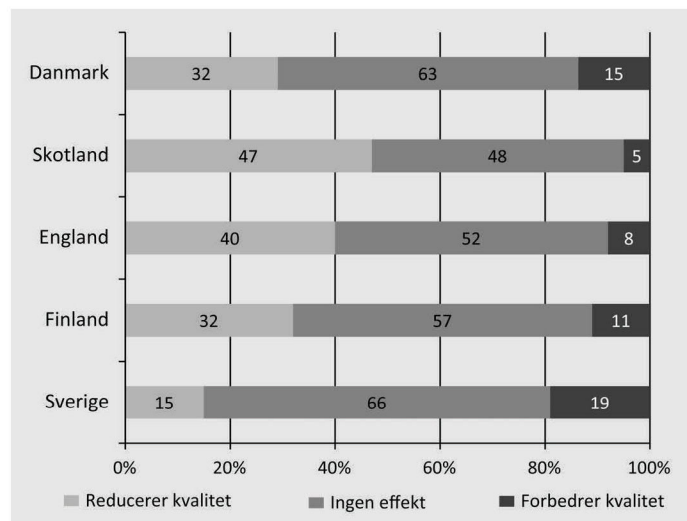
Også i forhold til de kommunale skolevæsner har staten initieret og sat rammerne for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen. Kommunerne er forpligtet til at udarbejde en årlig rapport om kvaliteten af det faglige niveau på hver skole i kommunen (BEK nr. 162, 2007). Kvalitetsrapporten skal indeholde oplysninger om 1) rammebetingelser, fx klassekoefficient og lærer-elev ratio; 2) pædagogiske processer, fx den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen, og 3) resultater, fx karakterer, testresultater og øvrige resultater af gennemførte evalueringer samt en sammenfattende helheds-vurdering af det faglige niveau for både det samlede skolevæsen og de enkelte folkeskoler i kommunen. I Danmark er kommunerne ansvarlige for driften af folkeskolen, mens staten fører tilsyn med denne opgave gennem Kvalitets- og Tilsynssty-

FIGUR 3 Lærernes vurdering af hvorvidt nationale tests bidrager med kvalitet i skolen (i pct.)

relsen. Formålet med kvalitetsrapporten er at sikre dokumentation af det kommunale skolevæsen for herigennem at styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at leve op til dens ansvar for folkeskolen. Den systematiske dokumentation skal fremme samarbejdet mellem lokale politikere, forvaltning og skoler om evaluering og udvikling af kvaliteten i folkeskolen. Endelig har rapporten til formål at bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet i og med, at den skal offentliggøres og supplerer dermed nedennævnte Lov om Gennemsigtighed og Åbenhed i Uddannelserne.

Bevæger vi os fra kommuneniveau til skoleniveau, har staten med Lov om Gennemsigtighed og Åbenhed i Uddannelserne (LBK 880 af 19.09.2005) fastsat et krav om, at alle skoler skal dokumentere deres resultat ved på internettet at offentliggøre deres værdigrundlag, pædagogiske udgangspunkt, elevernes gennemsnitskarakterer, elevernes overgangsfrekvens til anden uddannelse, og evalueringer vedrørende undervisningskvalitet. Ud over krav om dokumentation af resultater i form af karakterer og overgangsfrekvens stilles også krav om, at skolens egne evalueringer skal være offentligt tilgængelige. Den bagvedliggende antagelse er, at offentliggørelse af disse informationer sammen med frit valg på skoleområdet, vil øge skolernes incitament til at forbedre skolens resultater. Frit valg virker i princippet sammen med de offentliggjorte informationer som en mekanisme, der regulerer kvalitet, ved at forældre på et oplyst grundlag kan vælge det bedste tilbud til deres barn. På den måde regulerer staten processerne for evaluering via offentliggørelse og frit valg. Men det vedrører alene skolernes egne evalueringer og altså ikke de obligatoriske nationale test, som det indtil videre er ulovligt at offentliggøre resultater fra. De nationale test har været tænkt som et pædagogisk værktøj for lærerne.

Krav om evaluering af elevernes udbytte af undervisningen blev allerede indføjet i folkeskoleloven i 1993. Men siden er reglerne i relation til skoleniveauet blevet specificeret. Evalueringen er koblet op på tre dimensioner. Evalueringen af elevernes udbytte skal for det første vurderes i forhold folkeskolens

FIGUR 4 Lærernes vurdering af hvorvidt offentliggørelse af resultater bidrager til kvalitet i skolen (i pct.)

trin- og slutmål (LBK 593 af 24.06.2009, § 10). Det vil sige at den enkelte elevs udbytte af undervisningen ses i forhold til elevens tilegnelse af kundskaber og færdigheder i fag og emner, der er specificeret via trin- og slutmål. Slut- og trinmål angiver fælles nationale mål for folkeskolens undervisning. De fungerer som et pejlemærke for det faglige niveau, som eleverne på bestemte klassetrin bør befinde sig på. For det andet, og i forlængelse heraf, er der krav om, at der for hver elev på alle klassetrin udarbejdes en elevplan (§ 13). Elevplanen skal indeholde resultaterne af den løbende evaluering, dvs. elevens udbytte i forhold til trin- og slutmål. Elevplanen skal desuden fungere som kommunikationsgrundlag mellem skole og hjem. Endelig gennemføres (af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen) nationale test af eleverne i udvalgte fag på bestemte klassetrin (LBK 593 af 24.06.2009, § 13). Testene har indtil 2011 været gennemført som pilottest og frivillige test, men er nu obligatoriske. Der offentliggøres et landsresultat af testene, mens kommunerne og skolerne informeres om deres individuelle resultat. Samlet sætter disse nationalt initierede evalueringstiltag processuelle rammer for såvel kommunerne som de enkelte skoler samt krav om fokus på bestemte resultater.

Linjen i de politiske tiltag er et fokus på output og evaluering som de mekanismer, der skal forbedre det faglige udbytte. Den tidligere regering beskriver det at have fokus på output og evaluering som en ny måde at styre på (Regeringen 2002). Men kan det uden videre antages, at fokus på output og evaluering er velegnede styringsredskaber med henblik på at øge elevernes faglige udbytte? I en sammenligning med brug af evaluering og kvalitetssikring som styringsredskaber i Danmark, England, Finland, Skotland og Sverige karakteriseres den danske styringspraksis som primært et 'blødt' regime med fokus på udvikling (Ozga et al., 2011: 123-124). En 'blød' evaluering- og kvalitetsudviklingspraksis er kendetegnet ved tilsyn med vægt på udvikling, selvevaluering, kvalitetskriterier og udvalgte tematiske studier (Gray et al., 2011: 129). En 'hård' evalueringsspraksis er derimod kendetegnet ved tilsyn med vægt på dokumentation, nationale test, ranglister, benchmarking og

nationale mål. Skotland karakteriseres ligesom Danmark som et primært 'blødt' regime, Sverige har indslag af både 'bløde' og 'hårde' elementer, England som et primært 'hårdt' regime, mens Finland kun har indslag af 'bløde' teknikker i sit styringsregime (Ozga et al. 2011: 123). Siden denne sammenligning blev lavet, er de nationale test i Danmark blevet obligatoriske, hvorved det danske regime har fået tilført et 'hårdt' element. Der er dog ikke knyttet sanktioner til testresultaterne, som der fx er i England, hvilket gør styringsredskabet mindre 'hårdt'.

Linjen i de politiske tiltag kan måske på et overordnet plan ses som sammenhængende. Men indholdsmæssigt i og i forhold til timing af de enkelte tiltag er der også en grad af tilfældighed, fx Lov om Gennemsigtighed og Åbenhed i Uddannelser mv. (se Andersen 2007). I forhold til den tidligere regering er den nuværende regering mindre positiv over for sammenligninger af skoler på basis af eksempelvis karaktergennemsnit.

Hvad siger lærerne og lederne?

Men hvad siger lærerne til dette styringsregime? I en survey gennemført i de fem ovennævnte lande i 2007 blev lærerne spurgt, hvilke aspekter af kvalitetssikring og evalueringspraksis de mente bidrog til en forbedring af kvaliteten i grundskolen. Som grundidé bygger evaluering på, at den er i stand til at forbedre en ydelse, præstation eller organisering og dermed er i stand til at forbedre kvaliteten eller i det mindste sætte øget fokus på kvaliteten. Kvalitetsbegrebet er i den sammenhæng knyttet til de egenskaber, som tillægges en proces og/eller et slutprodukt, herunder også det organisatoriske system, som producerer processer og produkter (Dahler-Larsen 2008: 29). I figur 2-4 præsenteres lærernes syn på, hvorvidt de internationale sammenligninger, nationale test og offentliggørelse af resultater for grundskolen bidrager til at forbedre kvaliteten i skolen (se også Gray et al. 2011). Generelt er svarerne på tværs af lande og på tværs af de tre initiativer forholdsvis divergente.

Hovedparten af lærerne i de fem lande mener ikke, at de internationale undersøgelser har en betydning for kvaliteten i grundskolen. En større andel af de svenske lærere mener dog, at de internationale sammenligninger forbedrer kvaliteten sammenlignet med lærerne i de øvrige lande. Hvorimod mønstret er lige omvendt for de danske lærere, hvor en større andel, sammenlignet med lærerne i de fire andre lande, mener, at internationale sammenligninger reducerer kvaliteten i skolen.

Mere end halvdelen (59 pct.) af de svenske lærere mener, at nationale test forbedrer kvaliteten i skolen, mens de skotske, danske og engelske lærere er langt mere kritiske over for test. Mellem 27-30 pct. af lærerne i de tre lande mener ligefrem, at nationale test reducerer kvaliteten. Som det land med den laveste andel af 'tilhængere' af nationale test er der kun 15 pct. af de danske lærere, som mener, at testene forbedrer kvaliteten. Til sammenligning med de internationale undersøgelser mener en større andel af lærerne i alle landene, at test forbedrer kvaliteten. Omvendt er de også mindre kritiske over for de internationale sammenligninger. Og langt den største andel af lærerne mener ikke, at de internationale sammenligninger har

betydning for kvaliteten. Forklaringen herpå er sandsynligvis, at de nationale test virker mere direkte ind på og har betydning for lærernes udførelse af deres undervisningsfaglige arbejde sammenlignet med de internationale undersøgelser. Herved har lærerne et andet fokus end de politiske beslutningstagere.

Når vi vender blikket mod offentliggørelse af resultater så som karakterer, er lærerne i alle fem lande mere skeptiske over for dette initiativ end de to øvrige initiativer. Det er dog primært de skotske og engelske lærere, som mener, at offentliggørelse af resultater reducerer kvaliteten. Det skyldes formentlig, at systemet med offentliggørelse har fungeret gennem en længere årrække i disse lande, hvortil der også har været knyttet sanktioner til resultater i de to lande sammenlignet med de tre skandinaviske lande.

Vi vender nu blikket mod den danske survey, hvor lærerne blev bedt om at vurdere, om arbejdet på skolen var påvirket af en række eksterne evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer (se også Andersen & Pedersen 2012). Med eksterne menes, at initiativet til de konkrete evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer er taget og produceret uden for skolen og ikke af skolen selv (se Vedung 1997:115-116). Det er blandt andet de initiativer, som er taget fra politisk side som del af at skabe en evalueringsskulptur i den danske folkeskole. Også de danske skoleledere blev bedt om at vurdere betydningen af disse initiativer. I nedenstående figur sammenlignes respektivt lærernes og skoleledernes holdninger til, hvorvidt arbejdet på skolen er påvirket af de eksterne evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer.

Elevplaner og nationale mål er de initiativer, som af flest lærere vurderes at påvirke arbejdet på skolen. Samme mønster er gældende for skolelederne, selv om flere skoleledere sammenlignet med lærerne generelt vurderer, at arbejdet påvirkes af eksterne evalueringssikringsinitiativer, især mål formuleret af kommunen. Forklaringen kan være, at disse initiativer af lederne anskues ud fra en ledelsesfunktion. For lærernes vedkommende kan en forklaring være, at en række af de eksterne initiativer ikke når ud i og/eller har faglig relevans for den daglige undervisningspraksis. Dermed vurderer lærerne ikke, at deres arbejde er påvirket heraf, jf. sammenligningen af lærernes vurdering af henholdsvis de internationale undersøgelser og nationale test i de fem lande. Elevplaner og nationale mål er derimod netop initiativer, som er rettet mod den daglige undervisningspraksis. Der er en markant større andel af lederne sammenlignet med lærerne, som vurderer, at de kommunale initiativer (kommunale mål, kommunale evalueringer og kvalitetsrapporten) påvirker deres arbejde. Igen kan forklaringen være, at disse initiativer snarere vedrører ledelses- og administrative opgaver frem for undervisningsrelaterede opgaver på skolerne. De kommunale initiativer rammesætter blandt andet ledelses- og driftsopgaven på skolerne, mens påvirkningen er mere indirekte i forhold til lærernes udførelse af deres arbejde. En analyse viser, at der er en positiv sammenhæng mellem det forhold, at et initiativ påvirker skolens arbejde, og det forhold, at et initiativ bidrager til kvalitet. Sammenhængen vurderes at være positiv af både skoleledere og lærere.

Baseret alene på skolernes vurdering af de kommunale initiativer kunne man foranlediges til at konkludere, at niveauet, hvorfra initiativerne udspringer, har en betydning. Intentionen med fx kvalitetsrapporten er ellers, at kommunerne skulle have styrket deres mulighed for at præge den kommunale folkeskole i samarbejde med skolerne. Men når man kigger på det overordnede mønster, er der ikke støtte til denne konklusion. Der er snarere tale om, at den type af eksterne initiativer, som en stor andel af skolerne vurderer påvirker deres arbejde, har fælles karakteristika, som adskiller sig fra den type af initiativer, som en mindre andel af skolerne vurderer påvirker deres arbejde. Det er ikke det hierarkiske niveau, som er afgørende, men arbejdsopgaverne.

De initiativer (nationale mål og elevplaner), som flest skoler vurderer, påvirker deres arbejde, har som fælles træk, at de primært er rettet mod skolernes undervisningsfaglige praksis og udvikling heraf. Det er altså den form for evalueringspraksis og den mentale model, som skolerne møder de enkelte initiativer med. Skolerne 'organiserer' mentalt deres evalueringspraksis ud fra a) mål, som er med til at sætte standarden for deres undervisning, og b) elevplaner, som sætter fokus på elevernes udbytte af undervisningen, men skal også indeholde planer for hvordan forældre og lærere vil følge op på resultaterne, dvs. hvor og hvordan de skal støtte eleven til at forbedre sig. De præmisser, vi anvender for denne diskussion, tager udgangspunkt i de erklærede mål med initiativerne. Når skolerne tilkendegiver, at disse initiativer påvirker deres arbejde, kan arbejdet jo være påvirket på mange måder. Fx kan initiativer påvirke arbejdet i positiv forstand, ved at de bidrager til lærernes udvikling af deres undervisning. Men de kan også påvirke arbejdet ved fx at skabe mere bureaukrati. Dataene giver desværre ikke mulighed for at gå ind i en nærmere analyse heraf. Hvorvidt skolernes svar er motiveret ud fra udvikling og læring eller øget bureaukrati, afhænger sandsynligvis af udformningen af initiativerne og deres indbyggede krav.

Lærerne foretager en prioritering eller kalkulation af de evalueringsinitiativer, som vurderes at have relevans for deres undervisningspraksis. I denne kalkulation fravælges de nationale test, den kommunale kvalitetsrapport, evalueringer foretaget af forvaltningen samt især de forskellige målinger og sammenligninger.³ Et lignende mønster gør sig gældende for skolelederne. Flere skoleledere henviser som lærerne til påvirkning fra nationale mål og elevplaner sammenlignet med mere præstationsbaserede initiativer som sammenligninger og offentliggørelse af ranglister, dvs. evalueringer som i design og anvendelse vedrører dokumentation af resultater. For skolerne er det de evalueringsformer, som er tæt på undervisningen, der konstitutivt giver mening (se fx Dahler-Larsen 2009). I en styringsoptik kan man sige, at skolerne laver en kalkulation baseret på de krav, som de bliver mødt med, og indretter deres evalueringspraksis i overensstemmelse hermed. I den sam-

menhæng er evalueringsformer som benchmarking, diverse sammenligninger og ranglister ikke koblet op på sanktioner i en dansk sammenhæng (se fx Andersen & Dahler-Larsen 2008).

Evalueringer som benchmarking, ranglister og sammenligninger, som i design i højere grad aspirerer til kontrol som anvendelsesform, vurderes kun af få skoler at påvirke deres arbejde. Det tyder på, at evalueringernes dokumentationsaspekt ikke tillægges den store betydning. Frem for en modstilling mellem evaluering som kontrol og evaluering som læring kan der peges på, at evaluering som læring også kan benyttes i styringsøjemed til at fremme en bestemt udvikling af folkeskolen. Pors (2009) og Andersen (2006) peger i andre undersøgelser på, at evalueringer med netop et udviklingsøjemed kan anvendes med et styringsmæssigt sigte.

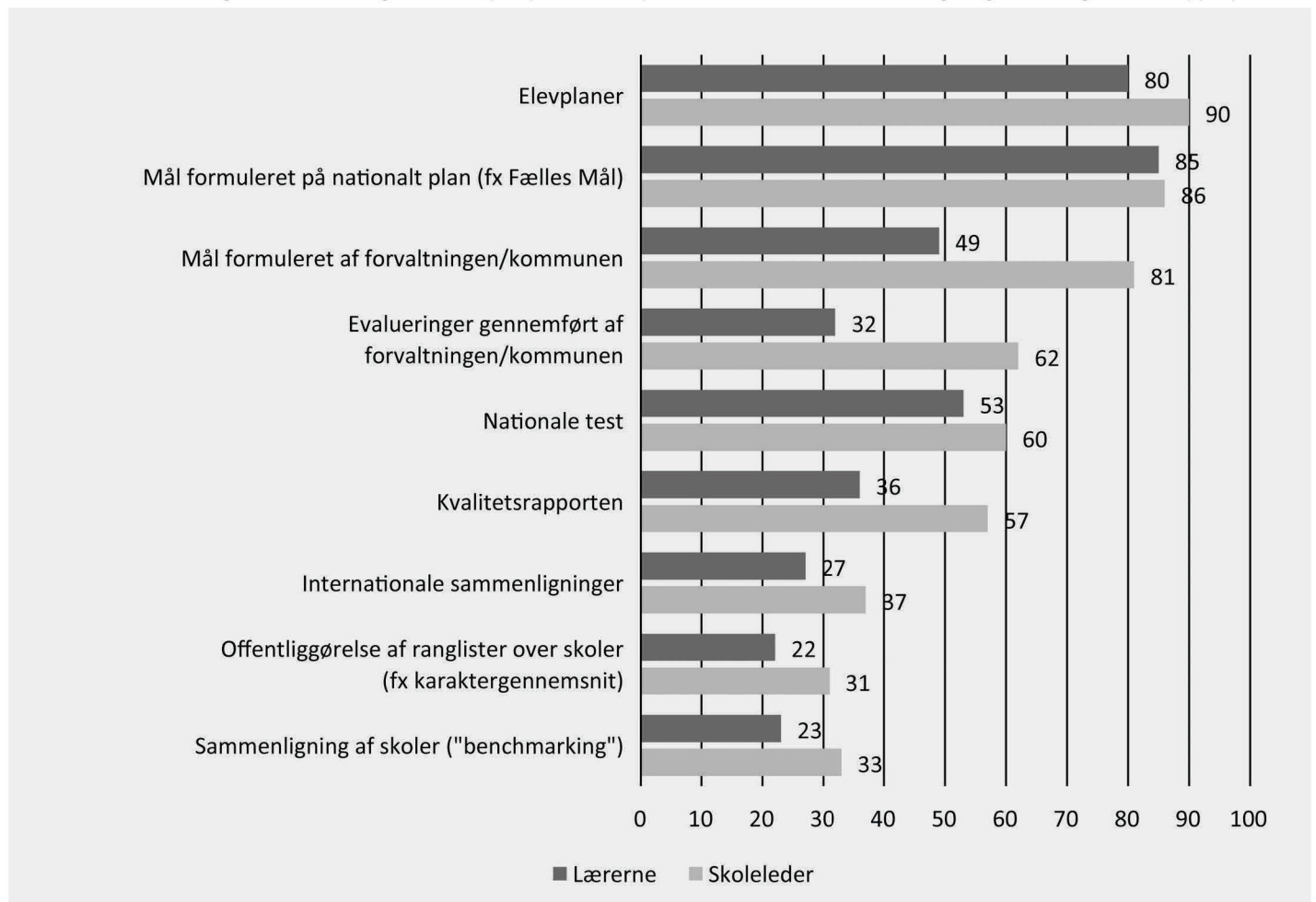
Man kan måske sige, at det på afstand fra det centrale, politiske niveau er lykket at igangsætte en udvikling, som fremmer bevidstheden om evaluering på skolerne, men de forskellige evalueringer får ikke altid de tilsigtede konsekvenser, her forstået som opmærksomhed fra skolerne.

Konklusion

Evaluering er en central del af styringen af den danske folkeskole. Og PISA-målingerne og OECD-review vedr. folkeskolen vurderes at have haft en vis indflydelse på denne styringsstrategi. Man skal dog være opmærksom på, at denne styringsoptik som udefrakommende faktor er blevet tilpasset danske uddannelsespolitiske forhold. I sammenligning med de øvrige lande (Sverige, Finland, Skotland og England), som vi har refereret til i denne artikel, er den danske evalueringspraksis karakteriseret ved et 'blødt' regime, hvorimod den engelske evalueringspraksis kan karakteriseres som et 'hårdt' regime. Med indførelsen af obligatoriske nationale test tilførte Danmark et 'hårdt' initiativ til den danske evalueringspraksis. Der har været en vis linje i den førte uddannelsespolitik på grundskoleområdet, og initiativerne har gradvist bygget videre på hinanden. Men indholdet i nogle af initiativerne er også præget af en vis tilfældighed i forhold til timing og politiske kompromisser. Elevernes faglige udbytte er stadig defineret som et centralt policy-problem. Om der med den nye regering kommer afgørende brud i den førte uddannelsespolitik, må tiden vise. Regeringen har for nylig foreslået, at resultaterne fra de nationale test, som hidtil ikke har været offentligt, nu skal være offentlige tilgængelige på kommune- og skoleniveau.

I sammenligning med de øvrige lande hører de danske lærere til blandt de mest skeptiske i forhold til, hvorvidt nationale test og internationale sammenligninger bidrager til kvalitet i folkeskolen. Omvendt vurderer de danske lærere ikke i samme omfang, at offentliggørelse af ranglister reducerer kvaliteten i folkeskolen som deres kolleger i Skotland og England. Det kan skyldes, at der i Danmark såvel som Sverige og Finland i

NOTE 3 Dog mener mere end halvdelen af lærerne og lidt flere skoleledere, at de nationale test påvirker deres arbejde på trods af, at de nationale test endnu ikke var obligatoriske på det tidspunkt, hvor surveyene blev gennemført.

FIGUR 5 Skolelederes og læreres vurdering af om arbejdet på skolen er påvirket af eksterne kvalitetssikrings- og evalueringsinitiativer (i pct.)

modsatning til England og Skotland, ikke fra centralt niveau er knyttet sanktioner til skolernes resultater.

Elevplaner og mål formuleret på nationalt niveau (fx Fælles Mål) påvirker primært, efter de danske læreres vurdering, arbejdet på skolen. Evalueringsinitiativer, som udspringer fra det kommunale niveau, vurderes at påvirke lærernes arbejde væsentligt mindre. Nationale mål og elevplaner har som fælles træk, at de hovedsageligt er rettet mod skolernes undervisningspraksis og udvikling heraf. De kommunale initiativer er derimod primært rettet mod ledelses- og driftsmæssige aspekter af skolen. Størstedelen af skolelederne vurderer, i modsætning til lærerne, at kommunale initiativer påvirker arbejdet på skolen.

Det vil være fejlagtigt at konkludere, at det hierarkiske niveau er afgørende for, om et eksternt evalueringsinitiativ påvirker lærernes undervisning. Det, der tilsyneladende er afgørende, er, om initiativet er defineret af ud fra ledelses-/driftsmæssige værdier eller ud fra undervisningsfaglige værdier. Mål formuleret af forvaltningen, evalueringer gennemført af forvaltningen og kvalitetsrapporter vil oftest være kendetegnet ved at være defineret ud fra ledelsesmæssige værdier (se også Andersen & Pedersen 2012).

LITTERATUR

Andersen, Vibeke Normann & Carsten Strømbæk Pedersen (2012). »Evaluering af (og i) den danske offentlige grundskole«. Nordiske Organisationsstudier, vol 14, nr. 1, pp. 3-27.

Andersen, Vibeke Normann, Peter Dahler-Larsen & Carsten Strømbæk Pedersen (2009). »Quality Assurance and Evaluation in Denmark«. *Journal of Education Policy*, vol. 24, no. 2, pp. 135-147.

Andersen, Vibeke Normann (2007). »Transparency and Openness. A Reform or Education Policy?«. *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 38-60.

Andersen, Vibeke Normann (2006). »Les politiques éducatives au Danemark«. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 12, no. 3.

Andersen, Vibeke Normann (2004). »En ny uddannelsespolitisk styring?«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 85. årg., nr. 4, 2004.

Dahler-Larsen, P. (2008). *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringens kultur – et begreb bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter (2009). *Den Rituelle Refleksion. Om Evalueringer i organisationer*. Syddansk Universitetsforlag.

Funnell, Sue C. & Patricia J. Rogers (2011). *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logical Models*. Jossey-Bass.

Gray, John Ozga, Linda Croxford, Carsten Strømbæk Pedersen, Risto Rinne, Sari Silmäri-Salo, Hannu Simola & Mirka Mäkinen-Streng (2011). »Teachers' perception of quality assurance and evaluation«, pp. 127-149 i Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, Hannu Simola (eds.), *Fabricating Quality in Education Data and Governance in Europe*. Routledge.

Information (2011). »Professor: Vis mig dokumentation«, 14. april 2011.

Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet. Game over?* København, Hans Reitzels Forlag.

Patton, Micahel Quinn (2011). *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to*

Enhance Innovation and Use. Guildford

Pors, J.G. (2009). *Evaluering indefra*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Norrild, Peter (2004). »Fra modstand til selv-ransagelse«, *Uddannelse*, vol. 37, nr. 6, pp. 16-23.

OECD (2011). *Education at a Glance. OECD Indicators 2011*. Paris, OECD.

OECD (2005). *Education at a Glance. OECD Indicators 2005*. Paris, OECD.

Ozga, Jenny, Hannu Simola, Janne Varjo, Christina Segerholm & Hannele Pitkänen (2011). »Central-local relations of governance«, pp. 107-126 i Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, Hannu Simola (eds.), *Fabricating Quality in Education Data and Governance in Europe*. Routledge.

Simola, Hannu, Jenny Ozga, Janne Varjo & Vibeke Normann Andersen (2011). »Governing by Numbers: The Rise of Data in Education«, pp. 96-106 i Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm, Hannu Simola (eds.), *Fabricating Quality in Education Data and Governance in Europe*. Routledge.

Vendung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.

Offentlige dokumenter

LBK nr. 998 af 16/08/2010. Lov om Folkeskolen (Folkeskoleloven).

BEK nr. 750 af 13/07/2009. Bekendtgørelse om elevplaner, elev- og uddannelsesplaner samt uddannelsesplaner i folkeskolen.

BEK nr. 1000 af 26/10/2009. Bekendtgørelse om anvendelse af test i folkeskolen mv.

BEK nr. 162 af 22/02/2007. Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (Kvalitetsbekendtgørelsen).

Regeringen (2002). Bedre Uddannelse. En handlingsplan. København, Undervisningsministeriet.

Regeringen (2011). Regeringsgrundlag. Et Danmark, der står sammen. http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf

Regeringen (2010). Faglighed og Frihed. Re-

geringens udspil til en bedre folkeskole. http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Udd/Folke/2010/Dec/~media/UVM/Files/Udd/Folke/PDF10/101208_Folkeskolereform_web.ashx

Regeringen (2002). Bedre Uddannelser. Handlingsplan. <http://pub.uvm.dk/2002/bedre1/>

Undervisningsministeriet (2004). OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004. Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 5 – 2004

Undervisningsministeriet (2005). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven, 23/09/2005

Undervisningsministeriet (2006). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven, 24/01/2006.

Undervisningsministeriet (2006a). Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen. Udkast af 24/01/2006.

METODENOTE

I denne artikel undersøges bl.a. hvad skolerne (ledere og lærere) vurderer er konsekvenserne af en række evalueringsinitiativer, og hvordan de mener, at disse initiativer påvirker deres arbejde. De empiriske analyser bygger på surveys med henholdsvis skoleledere og lærere gennemført i 2007.⁴ Det skal understreges, at vi analyserer skoleledernes og lærernes holdninger til og vurdering af konsekvenser af evaluering. Svarprocenten er henholdsvis 50 pct. og 25 pct. Baseret på Undervisningsministeriets opgørelser var samtlige skoleledere i folkeskolen (1495) inviteret til at deltage i en web-baseret spørgeskemaundersøgelse. Lærerne på 93 skoler blev af Capacent Epinion tilfældigt udvalgt til at deltage i lærersurveyen. Skolelederne på de deltagende skoler viderefremmede spørgeskemaet til lærerne på deres respektive skoler (i alt 3034 skemaer). Når der i artiklen henvises til skolerne, er dette synonym med skoleledere og lærere i undersøgelsen.

NOTE 4 Data er indsamlet som led i et internationalt forskningsprojekt *Fabricating Quality of European Education*, som var finansieret af *European Science Foundation*.