

Kampen om folkeskolen

**Udviklingen af policydannelsesprocesserne
på folkeskoleområdet fra 1993 til 2010**



Masterafhandling 2011

Vejleder: Dorthe Pedersen

Studerende MPA 2010:

Lena Jensen
Gitte Lohse

INDHOLDSFORTEGNELSE:

INDHOLDSFORTEGNELSE:	3
1. Abstract	5
2. Indledning	7
3. Problemformulering.....	10
4. Videnskabsteoretisk perspektiv.....	11
5. Analysestrategi	13
5.1. Kvalitativ metode.....	13
5.2. Policyanalyse og historisk institutionel analyse.....	14
5.2.1. Afgrænsning af tid	14
5.2.2. Afgrænsning af genstandsfelt	15
5.2.3. Afgrænsning af aktører	15
5.3. Empiri	15
5.3.1. Det kvalitative forskningsinterview	16
5.3.2. Valg af interviewpersoner.....	16
6. Policyanalyse.....	18
6.1. Policyanalyse.....	18
6.2. Eklektisk policyanalysemodel.....	20
6.2.1. Policyteoretikere.....	21
6.2.2. Aktører	21
6.2.3. Beslutningsdagsordenen	23
6.2.4. Problemstrømmen	23
6.2.5. Policystrømmen	24
6.2.6. Politikstrømmen	26
6.2.7. Det åbne reformvindue – når strømmene flyder sammen	28
6.3. 3P-modellen	28
7. Policyanalyse af tid 1	30
7.1. Beslutningsdagsordenen.....	32
7.2. Problemstrømmen	33
7.2.1. Problemstrømmen - opsamling.....	36
7.3. Policystrømmen	36
7.3.1. Framing	36
7.3.2. Framing - opsamling.....	39
7.3.3. Det institutionelle set-up	39
7.3.4. Det institutionelle set-up - opsamling	41
7.4. Politikstrømmen	41
7.4.1. Politikstrømmen - opsamling	43
7.5. Konklusion tid 1	44
8. Policyanalyse af tid 2	45
8.1. Beslutningsdagsordenen.....	46
8.2. Problemstrømmen	48
8.2.1. Problemstrømmen - faglighed	48
8.2.2. Problemstrømmen - evaluering	49
8.2.3. Problemstrømmen - opsamling.....	50
8.3. Policystrømmen	50
8.3.1. Framing - faglighed	50
8.3.2. Framing - evaluering	53
8.3.3. Framing - opsamling.....	55

8.3.4. Det institutionelle set-up	56
8.3.5. Det institutionelle set-up - opsamling	60
8.4. Politikstrømmen	61
8.4.1. Politikstrømmen - opsamling	67
8.5. Konklusion tid 2	67
9. Policyanalyse af tid 3	70
9.1. Beslutningsdagsordenen	71
9.2. Problemstrømmen	74
9.2.1. Problemstrømmen - opsamling	77
9.3. Policystrømmen	77
9.3.1. Framing – faglighed	78
9.3.2. Framing - resourceudnyttelse	80
9.3.3. Framing - opsamling	80
9.3.4. Det institutionelle set-up	81
9.3.5. Det institutionelle set-up - nedsættelsen af skolens rejsehold	81
9.3.6. Det institutionelle set-up - partnerskabet	84
9.3.7. Det institutionelle set-up - opsamling	89
9.4. Politikstrømmen	89
9.4.1. Politikstrømmen - opsamling	91
9.5. Konklusion tid 3	92
10. Historisk institutionel analyse	95
10.1. Historisk institutionalisme	95
10.2. Historisk institutionel analysemodel	97
10.2.1. Aktørernes rolle	97
10.2.2. Det institutionelle set-up	98
11. Komparativ analyse	99
11.1. Komparativ analyse af aktørernes rolle	99
11.1.1. Problematisering og problemdefinition	99
11.1.2. Framing	100
11.1.3. Policyimage og positionering	102
11.1.4. Aktørernes rolle - opsamling	103
11.2. Komparativ analyse af det institutionelle set-up	104
11.2.1. Optakten	104
11.2.2. Politiske forhandlinger, forlig og den politiske proces	107
11.2.3. Det institutionelle set-up - opsamling	108
11.3. Konklusion komparativ analyse	108
12. Konklusion og diskussion	110
13. Perspektivering	113
13.1. Interesseorganisationsperspektiv	113
13.2. Policydannelsesperspektiv	115
14. Litteraturliste	119
15. Bilag 1 - Interviewguide OECD	123
16. Bilag 2 - Interviewguide DK	126

1. Abstract

This Master Thesis, prepared as a part of the Master of Public Administration study at Copenhagen Business School, in the autumn of 2011, focuses on the development of the policymaking processes in the policy area of primary and lower secondary school over the last two decades in Denmark.

Over the last decades there has been - what we have chosen to call - a struggle for the primary and lower secondary school. A political struggle about changes in the school mission and contents, changes in political cooperation, changes in the corporate collaboration and changes in the public mood.

Thus a struggle for the development of policymaking processes - both in relation to the institutional framework and in relation to stakeholders.

Therefore we pose one main question:

“Which premises does the institutional struggle for the primary and lower secondary school set for the future policymaking processes?”

The primary and lower secondary school in Denmark has through the last two decades been met by an increasing political demand to “deliver” pupils with strong professional skills. The objectives are that the primary and lower secondary school must be better ranked in the OECD PISA scores and that 95 % of a youth year must complete a tertiary education.

There has been a long tradition in Denmark for political consensus in the policy area of primary and lower secondary school and a tradition for a strong corporate involvement and collaboration between the different stakeholders.

This degree of collaboration has been challenged by the previous government which can be illustrated by New Year’s speech 2002 of the Prime Minister Anders Fogh Rasmussen who pronounced a removal of - what he called - “superfluous” governmental councils, boards and institutions.

The Danish School system was earlier considered as “World Class” in a general public opinion. But with the PISA results the picture has changed.

Thus there have been many attempts to improve the results of the primary and lower secondary school. The primary and lower secondary school has been subject for an increasing number of reforms where various stakeholders wish to seek influence in the political decision processes.

The main question is explored through two subordinate questions:

- *How has the policymaking process in the policy area of primary and lower secondary school been organized in 1993, 2006 and 2010?*
- *How can we understand the change and development in the policymaking processes from 1993 to 2010?*

The first subordinate question is made operational by a policy analysis of the policymaking process in 1993, 2006 and 2010 – years where significant changes of the primary and lower secondary school have occurred.

The second subordinate question is made operational by a historical institutional analysis based on the conclusions from the policy analysis. This is followed by an interpretation of the development in the policymaking processes.

Finally the conclusions are discussed and put into perspective.

The conclusion is, that we have been able to identify five main trends in the policymaking processes from 1993 to 2010. The trends are:

- A change in focus from an educational policy towards a policy for economic growth
- A change in legitimating policy of primary and lower secondary school from knowledge from professionals towards knowledge from OECD economic research
- A change from corporative policymaking processes towards political strategic leadership
- A change from corporative collaboration through institutionalized channels towards network based ad hoc discussions
- A change from an extended and closed institutionalized process towards short open and loosely coupled processes

We find that these changes set new premises for the future policymaking processes and in our perspective we suggest how stakeholders – for example The Danish Teachers Union - could act upon the new premises to maintain and gain influence in the policymaking processes. We discuss how redesign in a future policymaking process could be set up to make results that could be implemented with effect in primary and lower secondary school.

2. Indledning

Folkeskolen har en central placering i det danske samfund. Den betragtes af mange som en symbolsk samlende enhed, der gennem elevernes demokratiske dannelse og faglige udvikling er med til at konstituere og videreudvikle dansk kultur og demokratiske frihedsrettigheder. I forlængelse heraf udfylder folkeskolen i mange tilfælde også en funktion som kulturcenter og ressourcecenter for det lokale idræts- og kulturliv.

Folkeskolens betydning ses endvidere i forbindelse med, at det er en af de få fælles kulturelle institutioner, som det danske samfund har tilbage. Fx er tidligere tiders monopol tv opløst til et differentieret mediemarked, hvor man ikke ser de samme udsendelser længere. Mængden af kulturelle udtryk og tilbud er både vokset voldsomt og demokratiseret, så man heller ikke behøver at begå sig inden for de samme kulturelle rammer. Folkeskolen har en opgave i at overlevere samfundets kulturelle dannelse til kommende generationer. Et behov, der ikke er blevet mindre efter, at globalisering og indvandring har udfordret dansk kulturel homogenitet.

Men folkeskolen er mere end det. Folkeskolen er først og fremmest det sted, hvor eleverne udvikler sig som mennesker og udvikler sig inden for de faglige discipliner. Så længe der har været folkeskoler til, har der været ført diskussioner om, hvilket undervisningsindhold folkeskolen skal dække over - både i forbindelse med dannelse med fokus på kvalifikationer som personlighedsudvikling og i forbindelse med skolen som kundskabsskole, dvs. et sted for udvikling af bestemte uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer gennem grundlæggende kundskaber og færdigheder.

Folkeskolen har gennem de sidste årtier oplevet et øget fokus på større krav om individualisering og faglighed i undervisningen. Bl.a. pga. et øget politisk pres om at "levere" elever med styrkede faglige færdigheder i forhold til den politiske målsætning om, at folkeskolen skal placere sig bedre i OECD's PISA-målinger, og at 95 % af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse.

Der har været tradition for brede, politiske folkeskoleforlig på tværs af blokke og partier i Folketinget – selvom både Det Radikale Venstre (RV) og SF har forladt forligskredsen i 2005. Den er til gengæld blevet tiltrådt af Det Konservative Folkeparti (K). Forlig, der traditionelt overlader implementeringen til de kommunale myndigheder og den praktiske udøvelse til lærernes metodefrihed, men også forlig, hvor der er tradition for et stærkt samspil med mange interesseorganisationer.

Dette samspil har ændret sig. Statsminister Anders Fogh Rasmussens opgør med ekspertvældet er en del af denne udvikling, hvor han i sin nytårstale 2002 fx udtaler:

"Der er tendenser til et eksperttyranni, som risikerer at undertrykke den frie folkelige debat. Befolkningen skal ikke finde sig i løftede pegefingre fra såkaldte eksperter, der mener at vide bedst. Ekspertyranni kan være gode nok til at formidle faktisk viden. Men når vi skal træffe personlige valg, er vi alle eksperter."

Regeringen vil fjerne overflødige råd og nævn og institutioner. Det bliver en meget omfattende sanering. Vi vil rydde op i dette mellemlag, som tapper ressourcer og fjerner opmærksomhed fra det væsentlige”¹

Mest synligt er ændringen på folkeskoleområdet sket ved overgangen fra Folkeskoleråd til Grundskoleråd (2001) og igen fra Grundskoleråd til Skoleråd² (2006) og den dermed langsomme tømning af indhold for undervisningsministerens rådgivende udvalg på folkeskoleområdet. Næstformand i Danmarks Lærerforening (DLF) Dorte Lange siger fx:

”Og man nedsætter skolerådet, hvor man håndplukker formandskabet med Jørgen Søndergaard, Niels Egelund, to skoleledere og Simon Kalmar Andersen er kommet ind. Og det er jo en erstatning fra det, man tidligere kaldte grundskolerådet – hvor grundskolerådet havde en mere direkte rådgivende rolle” Skolerådets formandskab spiller en mere selvstændig rolle”³

Men også udtalt ved gentagne konflikter mellem regeringen og interesseorganisationerne, der fx forløber i dagspressen - senest opgivelsen af Partnerskabsaftalen mellem VK-regeringen og folkeskolens centrale interessenter⁴. Afstanden mellem folkeskolefolk og politikere er blevet større.

Den offentlige holdning til folkeskolen har også ændret sig – især gennem det sidste årti. Der var tidligere - inden offentliggørelsen af PISA-undersøgelserne – en stærk tro på, at Danmark havde verdens bedste folkeskole. Ændringen i den offentlige stemning kom for alvor i løbet af 2000-tallet, hvor bl.a. statsminister Anders Fogh Rasmussen i sin åbningstale i folketinget i 2003 forstærkede denne stemning ved at udtale:

“I skolerne er de faglige krav blevet slækket. Måske af frygt for, at kontante faglige krav ville være til ugunst for de svageste. Men skadevirkningen er alvorlig. De svageste elever er blevet ladet i stikken. Og danske skoleelever klarer sig dårligere end elever i andre lande på en række afgørende punkter.

Der er kun én vej fremad. Vi skal til at oppe os. Vi skal simpelt hen være endnu dygtigere. Vi skal højne de faglige krav over alt i uddannelsessystemet. Vi skal indse, at en vis portion paratviden er nødvendig. I tre årtier er der kastet vag på paratviden. Den er blevet opfattet som sort skole, udenadslære og terperi. Det er som om, at indlæring af faglige færdigheder er blevet nedprioriteret til fordel for at sidde i rundkreds og spørge: ”Hvad synes du selv?”⁵

PISA-resultaterne og den dermed ændrede stemning har formodentlig bidraget til, at folkeskolen har opnået et dårligt ry i offentligheden. Det er blevet gængs at tale om folkeskolen i krise⁶.

Der har lovgivningsmæssigt været forsøgt meget for at rette op på folkeskolens resultater, hvor de største forandringer i rammerne for folkeskolens virke er sket med

¹ Rasmussen, Anders Fogh (2002) Nytårstale

² Rådet for Kvalitetsudvikling og evaluering af folkeskolen er Rådets navn. Det omtales dog konsekvent som Skolerådet

³ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF d. 1. december 2011

⁴ TV2-Nyhederne, 27. september 2010

⁵ Rasmussen, Anders Fogh (2003) Folketingets åbningstale

⁶ BT, den 7. december 2010: DI: En alvorlig krise for folkeskolen

indførslen af NPM-styringsteknologier som fx kommunale kvalitetsrapporter, bindende trinmål, elevplaner og nationale test⁷ i VK-regeringens tid. Denne blev én af de mest omskiftelige for den danske folkeskole nogensinde med 28 lovændringer til sammenligning med fx statsminister Poul Nyrup Rasmussens regering, der tegnede sig for 14⁸.

Folkeskolen er således blevet genstand for flere og flere reformer, hvor forskellige aktører ønsker at sætte deres dagsorden igennem. Seneste forsøg på at forbedre folkeskolens resultater så vi med statsminister Lars Løkke Rasmussens nedsættelse af skolens rejsehold, hvor resultatet af deres arbejde, dog aldrig blev udmøntet i en reform.

Formanden for DLF Anders Bondo Christensen, udtalte i februar 2011, at folkeskolen er blevet en politisk kampplads⁹, hvor partierne profilerer sig for at vinde stemmer. Offentliggørelsen af den seneste PISA-undersøgelse i december 2010 viser endvidere, at folkeskolen ikke har forbedret sine resultater. Medicinen har formodentlig ikke hjulpet – og det lader ikke til, at svaret på folkeskolens udfordringer ligger lige for.

En ny regering er kommet til, og i skrivende stund vides endnu ikke, hvordan den fremtidige policydannelse på folkeskoleområdet kommer til at forløbe – udover, at der i det kommende regeringsgrundlag bydes op til endnu et partnerskab om folkeskolen¹⁰.

Det er derfor interessant for os at undersøge, hvordan policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet har udviklet sig i dette komplekse sammensurium af forskellige holdninger til folkeskolens opgave og indhold, forskellige dagsordener, politiske kampe, OECD-rapporter, ny forskning osv. Hvad betyder det fx, når OECD træder ind på scenen som en international aktør i policydannelsesprocesserne? Og hvad betyder det, når måden at lave politik på foregår via et rejsehold? Hvad er det for en udvikling, som vi er vidende til i forhold til politikernes forsøg på at forbedre folkeskolen?

Bliver der tale om en kamp med en overpolitisering af folkeskolen i et morads af forskellige modsatrettede politiske strømninger, hvor de politiske partier profilerer sig – som Anders Bondo Christensen var inde på? – Eller bliver det en afpolitiseret folkeskole, hvor man kun tager evidensbaserede politiske beslutninger med afsæt i OECD's målinger? Hvad bliver interesseorganisationernes fremtidige rolle? – og hvad betyder udviklingen i policydannelsesprocesserne for designet af fremtidens policydannelsesprocesser?

Alle disse spørgsmål leder os videre til en afgrænsning af vores problemstilling.

⁷ Regeringens initiativer på folkeskoleområdet 2001-2009 er beskrevet i et notat til Vækstforum, juni 2010. http://www.stm.dk/multimedia/Fakta_om_den_danske_folkeskole.pdf

⁸ Frihed til folkeskolen (05-10-11) Information, <http://www.information.dk/281276>

⁹ TV2-nyhederne, 15. februar 2011

¹⁰ Regeringsgrundlaget september 2011

3. Problemformulering

Vi har i vores indledning beskrevet, at der gennem de sidste årtier har været - hvad vi har valgt at kalde - en kamp om folkeskolen. En kamp omkring ændringer af folkeskolens opgave og indhold, ændringer i det politiske samarbejde, ændringer i det korporative samarbejde og ændringer i den offentlige stemning.

Dermed en kamp om udviklingen af policydannelsesprocesserne - både i forhold til de institutionelle rammer og i forhold til aktørernes roller. En institutionel udvikling, som det er nødvendigt at være bevidst om, hvis man skal opnå indflydelse på og designe fremtidens policydannelsesprocesser på folkeskoleområdet. Derfor lyder vores overordnede problemformulering, som følger:

Hvad sætter den institutionelle kamp om folkeskolen af præmisser for fremtidens policydannelsesprocesser?

Vores analyse er tidsmæssigt afgrænset fra ændringen af folkeskoleloven i 1993 og frem til i dag, hvor vi laver tre nedslag i tid i henholdsvis 1993, 2006 og 2010. Vi iagttager policydannelsesprocessen på makroniveau, og vi har fokus på beslutningsdagsordenen.

For at operationalisere problemformuleringen opstiller vi to underspørgsmål, som giver os mulighed for at anlægge en analysestrategi:

Første underspørgsmål lyder:

1. *Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?*

Til at besvare dette underspørgsmål foretager vi en policyanalyse i de tre nedslag i tid.

Andet underspørgsmål lyder:

2. *Hvordan kan vi forstå forandringen og udviklingen i policydannelsesprocesserne fra 1993 til 2010?*

Til at besvare andet underspørgsmål foretager vi en historisk institutionel analyse gennem brug af vores tre delkonklusioner, hvor vi fortolker forandringen af policydannelsesprocesserne med henblik på at forstå, hvad der sker af udvikling.

Afslutningsvis har vi valgt i vores perspektivering at komme med et bud på, hvad udviklingen i policydannelsesprocesserne kræver af fremtidens interesseorganisationer i forhold til at opnå indflydelse, og hvad udviklingen betyder for designet af fremtidens policydannelsesprocesser på folkeskoleområdet.

4. Videnskabsteoretisk perspektiv

I dette afsnit vil vi præsentere erkendelsesinteressen og de grundlæggende ontologiske og epistemologiske antagelser for vores masterafhandling. Antagelser om, hvad der er virkelighed, og hvordan denne virkelighed kan erkendes.

Vi anlægger overordnet et nyinstitutionelt perspektiv, idet vi ønsker at forstå institutioners betydning for udviklingen af policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet, og hvordan institutioner er med til at skabe institutionalisering og institutionel forandring i samspil med de politisk handlende aktører, som de interagerer med.

Fokuspunktet i dette perspektiv er således ”institutioner”. Institutioner er imidlertid ikke et fast defineret begreb, og der findes mange forskellige teoretiske definitioner heraf. Vi vælger her at lægge os op ad Jacob Torfings brede definition:

”Institutioner er en samling relativt faste interaktionsmønstre, der skyldes aktørernes tillærte handling, som er formet gennem tilstedeværelsen af stabile rammer for handling.”¹¹

Institutioner defineres således som en social praksis, der genskabes og gentages, og som derfor tages for givet af aktørerne.

Institutioner opfattes som det primære udgangspunkt for social interaktion, og den ontologiske antagelse er, at institutioner kan være både begrænsende som muliggørende i forhold til social handlen samtidig med, at de gennem social handlen kontinuerligt reproduceres og forandres¹².

Epistemologisk opereres der inden for dette perspektiv mellem empirisk beskrivelse og ”grand theory”, hvilket gør institutionelle teorier velegnede til på den ene side at forstå og fortolke detaljerede empiriske data og på den anden side at danne udgangspunkt for generering af generelle teorier¹³.

Vi anlægger dermed en fænomenologisk tilgang til empirien, og vi er bevidste om, at alle kendsgerninger til at begynde med er kendsgerninger, der er blevet udvalgt af vores bevidsthed. Inden for fænomenologien opereres der således med begrebet subjektivitet. Et andet nøglebegreb er begrebet livsverden, som er en social, kulturel og historisk kontekst, som danner en særlig meningshorisont for den enkelte. Subjektivitet og livsverden er typisk det, der konstituerer analysegenstanden. Det er således den subjektive erfaring af analysegenstanden, der bliver relevant at fremhæve i analysen.

I vores tilfælde er det ikke som sådan interessant, hvad policydannelsesprocessen er, men snarere hvordan den udvikler sig, og hvordan aktørerne oplever denne udvikling. I bl.a. vores interview har vi derfor været bevidste om at spørge ind til, hvordan vores interviewpersoner har opfattet policydannelsesprocessen i de tre tider.

¹¹ Nielsen (2005) s. 45

¹² Nielsen (2005) s. 33

¹³ Nielsen (2005) s. 34

Inden for samfundsvidenskaben opereres der overordnet med 3 nyinstitutionelle tilgange – politologisk institutionalisme, rational choice-institutionalisme og historisk institutionalisme.

Vi har valgt at tage afsæt i historisk institutionalisme som forståelses- og fortolkningsramme for vores analyse, da en vigtig antagelse inden for historisk institutionalisme er, at institutionerne har karakter af historiske overleveringer, da de oftest er resultatet af politiske kompromisser mellem flere (ofte magtfulde) aktører. Et kompromis er udtryk for en bindende enighed mellem disse magtfulde aktører, og dermed tilføjes den politiske proces et stærkt element af stabilisering.¹⁴ Forandringer fordrer således forhandling af nye kompromisser. Den historiske institutionalisme lægger sig dermed imellem den sociologiske institutionalisme, der vil hævde, at aktørerne altid vil handle ud fra kollektive normer og målsætninger, og den rationelle teori, der hævder, at aktørerne kun handler efter egne individuelle og egoistiske mål.

I den komparative analyse vil vi uddybe teorien om historisk institutionalisme i forhold til teoriens centrale begreber med henblik på at opstille en konkret analysemodel til vores komparative analyse af policydannelsesprocesserne i de tre tidsnedslag.

¹⁴ Thomsen, Frølund (2008), s. 134, hvor han henviser her til Thelen og Steinmo, 1998: 16-22

5. Analysestrategi

Vi vil i dette afsnit uddybe vores analysestrategi i forhold til kvalitativ metode. Efterfølgende begrundes vi kort vores valg af henholdsvis policyanalyse og historisk institutionel analyse – herunder afgrænsning af tid, genstandsfelt og aktører. Afslutningsvis begrundes vi vores valg af empiri og herunder vores brug af interviews og valg af interviewpersoner.

5.1. Kvalitativ metode

Vi har valgt at tage afsæt i kvalitativ metode, da kvalitative undersøgelser anvender metoder, der er velegnede til at beskrive fænomener i deres kontekst og på den baggrund levere en fortolkning, der giver en øget forståelse af fænomenet. Vi definerer det kvalitative med afsæt i Denzin og Lincoln:

”Ordet kvalitativ indebærer, at vægten lægges på entiteters kvaliteter og på processers betydning, der ikke kan undersøges eksperimentelt eller måles i forhold til kvantitet, mængde eller hyppighed”¹⁵

Vi har valgt at arbejde kvalitativt, da vi ikke mener at kunne finde en eksakt viden om policydannelsesprocesserne i en objektiv autonom kontekst, som fx formålet med en kvantitativ analyse ville være¹⁶. Vi belyser i stedet policydannelsesprocesserne i deres kompleksitet, og hvor forståelsen af udviklingen delvist også bliver skabt gennem vores måde at tale om dem på.

Det første kvalitetskriterium for vores undersøgelse er *transparensperspektivet*¹⁷. Vi søger gennem vores analyser at skabe gennemsigtighed ved at begrunde valg og fravalg af teori, kategorier m.m. undervejs i forhold til at besvare vores problemformulering.

Det andet kvalitetskriterium for vores undersøgelse tager afsæt i følgende definition af *validitetsbegrebet*:

”Validitet handler om i hvilket omfang observationer og fortolkninger af disse er i stand til at afspejle de fænomener eller variable, forskeren interesserer sig for, og belyse den rejste forskningsmæssige problemstilling”¹⁸

Vi er således gennem vores policyanalyse og vores historisk institutionelle analyse bevidste om, at vores analyser og fortolkninger af interview, dokumenter osv. afspejler de variabler, som vi interesserer os for. Vi er endvidere bevidste om, hvorvidt vores valg af kilder er dækkende – i forhold til de skriftlige kilder og interviews, der udgør vores empiri, og om vi dermed har belæg for at uddrage de konklusioner, som vi gør i forhold til at besvare vores problemstilling.

¹⁵ Justesen og Mik Meyer (2010) s. 17 henviser her til Denzin og Lincoln (2002) Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative research i N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (red.) Handbook of qualitative research 2. Udgave London: Sage

¹⁶ Justesen og Mik Meyer (2010) kap 1

¹⁷ Justesen og Mik Meyer (2010) s.39

¹⁸ Justesen og Mik Meyer (2010) s. 47 henviser her til Kristiansen og Krogstrup (1999) Deltagende observation. Introduktion til en forskningsmetodik, København, Hans Reitzels Forlag

Vores sidste kvalitetskriterium er *reabiliteten*, hvor vi gennem vores begrundede til- og fravalg undervejs i undersøgelsen skaber gennemsigtighed, så vores undersøgelsesmetoder er veldefinerede, så andre i princippet vil kunne gentage undersøgelsen og opnå de samme resultater¹⁹.

5.2. Policyanalyse og historisk institutionel analyse

Til at besvare det første underspørgsmål i vores problemformulering har vi valgt at foretage en policyanalyse, da policyanalysen stiller skarpt på politikens indhold, proces og institutioner - policydannelsesprocessen, hvilket er genstandsfeltet for vores masterafhandling. Vi har valgt at arbejde eklektisk for at opnå den bedste udsigelseskraft i forhold til vores problemformulering, hvormed vi afgrænser vores variabler i policyanalysemodellen ud fra forskellige teoretiske afsæt²⁰.

Til at besvare det andet underspørgsmål i vores problemformulering tager vi afsæt i historisk institutionel analyse, idet institutionelle aspekter rent metodisk opfattes som en gunstig indgangsvinkel i samfundsvidenskabelige analyser²¹. Vi udfører en komparativ analyse af konklusionerne fra de tre tider, hvor vi fortolker forandringen i policydannelsesprocesserne med henblik på vise, hvad der sker af udvikling i policydannelsesprocesserne²².

I det følgende afgrænser vi tid, vores genstandsfelt og aktører i analyserne.

5.2.1. Afgrænsning af tid

Vi har i vores analyser valgt at lave tre forskellige nedslag i tid – henholdsvis 1993, 2006 og 2010, hvor vi går i dybden. De tre tidsnedslag er valgt på disse tidspunkter, idet der sker en reformering af folkeskolen i 1993 og 2006 – og i 2010 kommer et udkast til reformering. Samtidig bruges tidsnedslagene til at afgrænse vores analyser, selvom vi er meget bevidste om, at policydannelsesprocesserne ikke kun sker i de tre tider. Vi er derfor opmærksomme på ændringer i policydannelsesprocesserne både før og efter tiderne, som er aktuelle for vores problemstilling.

Vi har valgt at sætte 1993 med udgangspunkt i ændringen af folkeskoleloven i 1993 som nulpunkt for vores undersøgelse. Vi ønsker at gå tilbage til tiden, fra før OECD og globaliseringen for alvor rullede ind over de danske policydannelsesprocesser. Her ses en policydannelsesproces, der tager afsæt i ”Den blå betænkning”²³ og reformpædagogikken²⁴ med udgangspunkt i en traditionel korporativ model for policydannelsesprocessen.

¹⁹ Justesen og Mik-Meyer (2010) s.40

²⁰ Vores opbygning af en eklektisk analysemodel uddybes under vores teoriafsnit om policyanalyse

²¹ Thomsen, Frølund (2008), s. 134.

²² Vores opbygning af en komparativ historisk institutionel analysemodel uddybes under vores teoriafsnit om historisk institutionel teori

²³ Den blå betænkning (1960), undervisningsvejledning for folkeskolen

²⁴ Reformpædagogikken bruger vi som en samlebetegnelse for den pædagogik, der fra 1900-tallet og frem fokuserer på en barnecentreret og livsnær pædagogik, hvor undervisningens indhold er underlagt barnets udvikling. Det at lære er en aktiv

Vores andet tidsnedslag har vi valgt til at være 2006 pga. den omfattende ændring af folkeskoleloven, der finder sted. Her ses fx mange elementer fra OECD's landerapport fra 2004 og direkte henvisninger fra PISA-undersøgelserne fra 2000 og 2003 i policydannelsesprocessen. Her finder vi en topstyret policydannelsesproces, hvor det traditionelle korporative samarbejde er væk.

Vores tredje tidsnedslag har vi tidsmæssigt valgt at placere i 2010 med udgangspunkt i 360 graders eftersynet af folkeskolen, nedsættelsen af skolens rejsehold og VK-regeringens efterfølgende politiske udspil til et nyt folkeskoleforlig: "Faglighed og Frihed til alle". Her finder vi en policydannelsesproces, der lander mellem to stole - topstyring og en italesættelse af korporativt samarbejde.

Det er denne udvikling i policydannelsesprocesserne, der ligger til grund for vores analyser.

5.2.2. Afgrænsning af genstandsfelt

Vores genstandsfelt – det vi iagttager - er policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet i de tre tider. Vi afgrænser overordnet policydannelsesprocesserne som det, der omhandler processerne omkring politikens indhold, proces og institutioner. Afgrænsningen af vores genstandsfelt uddybes under vores udvikling af en policyanalysemodel, hvor vi yderligere afgrænser og begrundet vores valg af variabler.

5.2.3. Afgrænsning af aktører

Vi vælger i de tre tider at fokusere på de aktører, som vi definerer som centrale i relation til policydannelsesprocessen – dvs. de aktører, der hyppigst optræder som aktører i vores empiri, og som vores interviewpersoner omtaler som sådanne. Vi uddyber valget af aktører under hver tid i vores policyanalyse.

5.3. Empiri

Til at besvare vores problemformulering har vi afgrænset vores empiri, så vi opnår en tilstrækkelig udsigelseskraft i forhold til at besvare vores problemformulering. Vi inddrager således de skriftlige kilder, der siger noget om vores genstandsfelt. Vi har derfor anvendt aktuelle lovtekster, politiske behandlinger, avisartikler, artikler fra fagblade, aktørernes forskellige policydokumenter m.m., afhængigt af den konkrete tid og kontekst, som policydannelsesprocessen foregår i.

Vi er meget bevidste om, at vi ikke har inddraget alt tilgængeligt kildemateriale fra alle relevante aktører, idet vi ladet vores kildemateriale afspejle de variabler, som vi interesserer os for. Vi kunne have valgt en anden vinkel, der ville have givet os et andet eller et yderligere skriftligt kildemateriale og dermed en anden udsigelseskraft.

proces, der tager udgangspunkt i barnets egne erfaringer, interesser og initiativer, og undervisningen er præget af demokratiske tanker om elevmedbestemmelse.

Til at understøtte vores analyser har vi endvidere valgt at interviewe relevante aktører med viden om policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet fra henholdsvis OECD og fra folkeskoleområdet i Danmark. Vi bruger citater fra interviewene til at komplettere og nuancere den viden, som vi erhverver os gennem analysen af vores skriftlige kildemateriale.

5.3.1. Det kvalitative forskningsinterview

Vi har valgt, at vores interviews er semistrukturerede, da formålet med interviewene er at opnå en yderligere viden. En viden - som vi ikke nødvendigvis kunne finde i vores skriftlige kilder - om det komplekse felt, som policydannelsesprocesserne befinder sig i. Styrken ved det semistrukturerede interview er, at vi styrer interviewet gennem en række hovedspørgsmål, der er defineret på forhånd i forhold til at besvare vores problemstilling, men hvor vi også igennem interviewet har plads til at afvige fra guiden, når vi undervejs i interviewet oplever, at interviewpersonen har noget på hjerte, som yderligere kompletterer og nuancerer vores viden om policydannelsesprocesserne.

Vi har udformet to interviewguides – én vi bruger i OECD, og én vi bruger i Danmark. Vi har stort set stillet de samme hovedspørgsmål til alle interviewpersoner i OECD og også samme hovedspørgsmål til interviewpersonerne i Danmark. Vi har ønsket at få interviewpersonerne til at reflektere over spørgsmålene ved, at vi igennem interviewet har støttet op med underspørgsmål.

Interviewguiden har vi udformet med inspiration fra Steinar Kvaales syv trin for en interviewundersøgelse²⁵, hvor vi:

1. Formulerer formålet med undersøgelsen og dermed interviewet
2. Planlægger undersøgelsens design med afsæt i alle 7 trin
3. Gennemfører interviewene med udgangspunkt i interviewguiden
4. Trækker meningsgivende citater ud af interviewene. (Vi har vurderet, at en transskription ikke var afgørende for vores analyse – hvis det ønskes, kan vores lydfiler rekvireres)
5. Analyserer interviewene med det formål at fokusere på fortolkning af mening i forhold til at besvare vores problemstilling²⁶
6. Fastslår validiteten (undersøger vi det, som vi foregiver at undersøge?) og reabiliteten (er vores resultater troværdige?)
7. Rapporterer undersøgelsens resultater og de anvendte metoder i denne masterafhandling

5.3.2. Valg af interviewpersoner

Vi har valgt at interviewe følgende aktører med følgende begrundelser:

- Claire Shewbridge, analytiker og Deborah Roseveare, Head of Division af OECD's Education and Training Policy Division

²⁵ Kvale (2009) s. 122

²⁶ Kvale (2009) s. 227

Claire Shewbridge har stort kendskab til policydannelsesprocesserne i Danmark gennem samarbejdet med Undervisningsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Denmark Maj 2011. Deborah Roseveare deltog i interviewet som leder af Education and Training Policy Division.

- Gregory Wurzburg tidligere cheføkonom i OECD's Education and Training Policy Division

Gregory Wurzburg har også stort kendskab til policydannelsesprocesserne i Danmark, da han står bag OECD-rapporten om grundskolen i Danmark fra 2004.

- Andreas Schleicher chef for OECD's Indicators and Analysis Division

Andreas Schleicher er chef for PISA-undersøgelsesernes analyseafdeling, og han bidrager med viden om PISA-undersøgelsesernes indflydelse på policydannelsen i de forskellige lande.

- Jørn Skovsgaard, chefkonsulent, Undervisningsministeriets departement, internationalt sekretariat

Jørn Skovsgaard bidrager med bred viden om policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet – og især med viden om samarbejdet med OECD om udviklingen af politik qua sin stilling i Internationalt Sekretariat.

- Niels Egelund, professor og direktør for Center for Strategisk uddannelsesforskning ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU)

Niels Egelund bidrager med bred viden om policydannelsesprocesserne, da han bl.a. leder den danske del af den internationale PISA-undersøgelse, ligesom han ofte fungerer som kommentator og debattør om skoleforhold i medierne. Han har desuden været medlem af Globaliseringsrådet, og han er en del af Skolerådets Formandskab.

- Dorte Lange, næstformand i DLF

Dorte Lange bidrager med viden om DLF som interesseorganisations muligheder for at opnå indflydelse på policydannelsesprocesserne i de tre tider.

Den anvendte empiri uddybes under hver tid i policyanalysen.

6. Policyanalyse

I vores policyanalyse vil vi først positionere os i forhold til vores forståelse af policydannelsesprocesser gennem en introduktion til en traditionel forståelse af policyanalyse, videre gennem en systemisk forståelse, og efterfølgende positionerer vi os med en institutionel forståelse, men hvor policydannelsesprocesser er mudrede og ikke foregår i adskilte faser.

Til at genstandgøre policydannelsesprocessen og dermed at operationalisere besvarelsen af vores første underspørgsmål opbygger vi en analysemodel med afsæt i vores forståelse af policyanalyse, hvor vi udvælger centrale variabler fra forskellige policyteoretikere. Vi begrundet udvælgelsen, og efterfølgende opbygger vi vores egen eklektiske policyanalysemodel – 3P-modellen, hvor tre gange P henviser til Problem, Policy og Politik.

Afslutningsvis anvender vi 3P-modellen til vores analyse på de tre udvalgte tidsnedslag med henblik på at besvare vores første underspørgsmål, som lyder:

1. *Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?*

6.1. Policyanalyse

Indledningsvis vil vi afgrænse vores forståelse og brug af policyanalyse. Først gennem en kort introduktion til, hvad der traditionelt kan forstås ved policyanalyse, hvor vi tager udgangspunkt i H. D. Laswell definition, da han gav startskuddet til kravet om policy som en selvstændig politisk disciplin. Efterfølgende introducerer vi James March, der sætter policydannelsesprocesser ind i en ”Skraldespandsmodel”, hvorefter vi positionerer vores forståelse af policydannelsesprocesser med afsæt i John W. Kingdon.

Statskundskaben er frem til midten af det 20. århundrede især fokuseret på polity (det politiske systems konstitutionelle og institutionelle strukturer og deres filosofiske og retslige baggrund) og politics (politiske processer, individers og grupperes politiske adfærd)²⁷. Fra midten af det 20. århundrede oplever samfundsvidenskaberne et behov for også at beskæftige sig med politikens indholdsside – policydannelsen og policyanalysen.

Laswell tilhører et klassisk adfældsorienteret perspektiv, hvor fokus er på, at policydannelse vedrører de kollektivt bindende beslutninger, der træffes i det politiske system, og hvor beslutningerne fører til fordeling af samfundets værdier²⁸.

Policyanalyser er ifølge Laswell procesorienterede og sker inden for en fasemodel, hvor de tre faser har distinkte kendetegn og aktiviteter - fra et policyproblem sættes på den politiske dagsorden - over den politiske beslutningsproces - til implementeringen,

²⁷ Albæk, Erik: ”Policyanalyse” i Kaspersen og Loftager (2009).

²⁸ Thomsen, Frølund (2008) s. 20

effekterne og evalueringen. Policyanalysen beskæftiger sig således med politikens indhold og effekter.

Laswell formulerer, at policyanalysen dels er rettet mod policydannelsesprocessen dels mod behovet for viden om policy²⁹. Lasswell angiver tre overordnede krav til policy, idet han fokuserer på, at den skal være *problemorienteret, tværvideenskabelig og eksplicit normativ*.

*Den problemorienterede*³⁰ tilgang betyder, at policyanalysen skal producere viden om, hvad der determinerer offentlig politik og dennes konsekvenser. I forhold til det indholdsmæssige perspektiv skal der i policyanalysen være tale om viden, som er relevant for policymakers, således at de kan bruge denne viden i den videre proces³¹.

Det tværvideenskabelige krav i policyanalysen adskiller sig fra den øvrige politologiske videnskab ved at have en bredere tilgang - både til politikdefinitionen og til de anvendte videnskabelige discipliner³². Kravet er derfor at analysere *såvel* økonomiske, sociale, kulturelle, historiske og teknologiske forhold *som* egenskaber ved det politiske system³³, når der søges efter de bestemmende faktorer for udviklingen af policydannelsen.

Det eksplicite normative krav ses som policyanalysens forpligtelse til at blottlægge og analysere problemdefinitioners empiriske og normative fremstillingsformer og disses betydning for de policies, der gennemføres³⁴. Vi beskæftiger os i vores analyser dog ikke med det normative felt.

En anden forståelse af policydannelse, der bevæger sig ud over fasemodeltænkningen og placerer sig inden for et systemisk perspektiv, findes hos James March, der introducerer *skraldespandsmodellen*³⁵.

I skraldespandsmodellen antager man, at beslutningsanledninger, problemer, løsninger og aktører optræder på grund af ude fra kommende tidsbestemte forhold. Problemer og løsninger bliver, hvis de optræder på samme tid, tilknyttet bestemte beslutninger og dermed til hinanden. Specifikke beslutninger og beslutningsprocesser følger således ikke en lineær proces fra problem til løsning men er resultatet af flere relativt uafhængige strømme af begivenheder. Med denne forståelse bliver policydannelsesprocessen tilfældig og et produkt af problemer og løsninger, der er forbundet tilfældigt.

Elementer fra skraldespandsmodellen findes hos John W. Kingdon³⁶, der har beskæftiget sig med, hvorfor nogle emner kommer på den politiske dagsorden, hvor andre emner bliver negligeret. Han fører også policydannelsesprocessen ud over fasemodeltankegangen. Han definerer policydannelse som:

²⁹ Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Kaspersen og Loftager (2009) Erik Albæk henviser her til Lerner D. og H.D. Lasswell (red.): The Policy Sciences. Stanford 1951

³⁰ Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Kaspersen og Loftager (2009) s.1040 Erik Albæk henviser her til D. Togerson (1985) Contextual Orientation in policy analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell. PolicySciences, 18:242-261

³¹ Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Kaspersen og Loftager (2009) s. 1040

³² Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Kaspersen og Loftager (2009) s. 1042

³³ Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Kaspersen og Loftager (2009)

³⁴ Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Kaspersen og Loftager (2009) s. 1043

³⁵ March (1995) kap. 3

³⁶ Kingdon (2011)

*"A set of processes, including at least (1) setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as an legislative vote or a presidential decision and (4) the implementation of the decision"*³⁷

Kingdon positionerer sig dog i lighed med Lasswell inden for et adfærdsteoretisk perspektiv, da han også tillægger begrænsede rationelle aktører en afgørende rolle i policydannelsesprocesserne. Han adskiller sig fra Lasswell i forklaringen af, hvordan policydannelsesprocesserne forløber, hvor han her knytter an til skraldespandsmodellen.

Kingdon mener, at policydannelsesprocesser og politiske reformer kræver, at forskellige strømme af problemer (problemer, som en politisk beslutning angiveligt skal løse), policystrømme (en ursuppe af ideer og forslag) og politiske strømme (kan der fx skabes politisk flertal) løber sammen. Muligheden for, at en sag kommer på beslutningsdagsordenen og bliver til en reform, er meget forøget, hvis alle tre strømme flyder sammen i en enkelt sag. Koblingerne er ofte kaotiske og uforudsigelige³⁸. Hvis et problem fx dukker op sammen med løsningen herpå, er muligheden for, at det kommer på den politiske dagsorden langt større.

Politikere venter ofte til den rigtige timing fx en offentlig stemning, der skaber behov for, at givne problemer løses. Eller omvendt - politikerne finder en ny løsning og venter på, at behovet for denne løsning opstår i den offentlige stemning. Når dette sker, kan et reformvindue åbne sig – og politiske reformer besluttet³⁹. Men reformvinduet kan også forpasses, og så må man vente på en ny chance.

Kingdon placerer sig således ikke fuldt ud inden for en skraldespandsmodel, idet han, som tidligere nævnt, ligger vægt på, at der er aktører, der fokuserer på bestemte områder, og at disse aktører koder områderne sammen med egne foretrukne løsninger.

Vi positionerer os med afsæt i Kingdons forståelse af, at politiske processer er mudrede og ikke sker i klart adskilte faser og i klart fremadskridende forløb. Dette greb mener vi kan give os den udsigelseskraft, som vi har behov for i forhold til at analysere "den institutionelle kamp om folkeskolen", som vi indledningsvis lagde op til, kendetegnede policydannelsesprocesserne. Da vi samtidig har en forståelse af, at aktørerne har en central betydning i policydannelsesprocesserne, lægger vi vægten på Kingdons forståelse af policydannelsesprocesser i vores opbygning af 3P-modellen.

6.2. Eklektisk policyanalysemodel

I dette afsnit opbygger vi vores eklektiske policyanalysemodel – 3P-modellen - ved at vælge og begrunde valget af centrale variabler fra forskellige policyteoretikere. Vi opbygger modellen, så vi begynder med beslutningsdagsordenen, og derefter analyserer vi, hvilket problem, hvilken policy og hvilken politik reformen er udtryk for – i et tilbagevendende loop.

³⁷ Kingdon (2011) s. 3

³⁸ Kingdon (2011): Forord

³⁹ Kingdon (2011) s. 203

Vi uddyber først vores aktørforståelse, som ikke er en særskilt del af 3P-modellen men en fuldt integreret del, da aktørerne har en central rolle for både beslutningsdagsordenen, problemstrømmen, policystrømmen og politikstrømmen, som uddybes i det følgende og udgør 3P-modellen.

6.2.1. Policyteoretikere

Vi tager udgangspunkt i følgende teoretikere, da de grundlæggende forstår politik som en konflikt mellem politiske aktører, som bl.a. i forbindelse med reformprocesser forsøger at varetage et sæt af mere eller mindre definerede interesser. Den forståelse ligger i forlængelse af vores forståelse af folkeskolen som en politisk kampplads – og derfor træder vi ind i dette epistemologiske felt.

Vi henviser især til Kingdon, men vi har også blik til Peter Christiansen og Michael Klitgaard⁴⁰, da de har en operationel anvendelse af Kingdon i forbindelse med deres analyse af strukturreformen, der ligger i tråd med formålet med vores analyse. Vi inddrager Frank Baumgartner og Bryan Jones⁴¹ m.fl., da de giver os en anvendelig adgang til ”den offentlige stemning” med deres definition af policyimage⁴². Derudover inddrager vi medieforsker Anker Brink Lund⁴³ i forhold til at beskrive, hvordan vi forstår begrebet framing – da dette begreb ikke findes hos Kingdon. Vi mener, at framing nuancerer Kingdons begreb om softening up⁴⁴ på en kvalificerende måde for vores brug af begreberne.

6.2.2. Aktører

I vores forståelse af policydannelsesprocesser spiller, som nævnt og uddybet flere gange, aktørerne en afgørende rolle.

Baumgartner og Jones peger fx på, at før et problem bliver politisk, skal det anerkendes som sådan af vigtige aktører, som tilmed har interesse i at løse det på en bestemt måde eller i det mindste ændre status quo⁴⁵.

Vi er enige med Klitgaard og Christiansen i, at der i en policyanalyse skal lægges vægt på aktørernes rolle og deres mulighed for at opnå magten over institutionerne og dermed magten over fremtidens policyudvikling⁴⁶. Vi har en forståelse af, at strategiske og intentionelle politiske aktører til syvende og sidst er afgørende for reformpolitiske beslutninger. Vi vil derfor med afsæt i vores udvalgte policyteoretikere ”folde” vores aktørforståelse ud gennem Kingdons begreb om policyentreprenører.

⁴⁰ Klitgaard og Christiansen (2008)

⁴¹ Baumgartner og Jones (1993)

⁴² Begrebet policyimage uddybes under beslutningsdagsordenen

⁴³ Lund (2008)

⁴⁴ Uddybning af begreberne framing og softening up kommer under afsnittet: Policystrømmen

⁴⁵ Klitgaard og Christiansen (2004) kap 2 henviser til Baumgartner og Jones (1993)

⁴⁶ Klitgaard og Christiansen (2008) kap. 2

Kindon taler om aktører i form af policyentreprenører⁴⁷ - aktører, som er villige til at investere ressourcer, tid, energi, ry og rygte, penge m.m. på mange forskellige måder i policydannelsesprocesserne i håbet om at skabe en fremtid, som bygger på den politik, som de ønsker. De skubber på i mange retninger med deres ideer - og ifølge Kingdon - også med forskellige muligheder for at opnå indflydelse.⁴⁸ Politikere, administration m.m. har som udgangspunkt mest indflydelse på beslutningsdagsordenen, og det er endvidere de valgte politikere mere end de professionelle bureaukrater, der sætter dagsorden.

Specialister, akademikere, interessegrupper osv. deler ideer, kritiserer hinandens og kommer med nye versioner. Mange af deres ideer bliver med tiden overvejet i forhold til beslutningsdagsordenen – men mestendels sætter de alternative dagsordener. Des mindre synlig en sag er og des mindre ideologisk, des større er muligheden for indflydelse af interesseorganisationer.

I det omfang et politisk sektorområde er kendetegnet ved, at interesseorganisationer er stærke og velorganiserede, formår at koordinere deres præferencer og har mulighed for at påvirke beslutningsprocesserne, vil dette område være under pres for at blive modificeret i løbet af processen, såfremt de organiserede interesser er uenige i regeringens forslag. I en dansk sammenhæng er interesseorganisationerne for det meste involveret i beslutningsprocesserne, idet de korporative samarbejdsstrukturer ofte er stabile i forhold til, hvilke interesser der får adgang til beslutningsarenaen.

Interesseorganisationerne anvender både insiderstrategier, hvor der skabes direkte kontakt til beslutningstagerne, og outsiderstrategier, hvor vægten ligger på mobilisering af medlemmerne, befolkningen og derigennem påvirkningen af den politiske dagsorden. Man kan dog ikke ifølge Kingdon sige noget om, i hvilket omfang politiske reformprocesser generelt er afhængige af vægten af de forskellige policyentreprenørers strategi og politik.

Medierne har også en rolle i forbindelse med at sætte en given problemstilling på beslutningsdagsordenen bl.a. gennem den måde, som de framer⁴⁹ begivenheder og udspil på. Medierne har dog ikke den store rolle, som man måske umiddelbart kunne tro. En analyse af mediernes rolle i forbindelse med en række større reformpolitiske tiltag viser, at medierne ikke alene i forbindelse med disse reformer har været uden betydning i forhold til at sætte dagsorden, men at de heller ikke har været klar over, at noget stort har været under opsejling⁵⁰. Derfor tillægger vi ikke medierne en særskilt betydning for policydannelsesprocesserne – men vi har i stedet fokus på deres rolle i forhold til at påvirke den offentlige stemning, og at de i høj grad bliver brugt i spillet om den politiske kommunikation.

Når vi i vores analyse taler om aktører, er det således i Kingdons forståelse af policyentreprenører. Vi har vægtet at uddybe interesseorganisationernes rolle som policyentreprenører, da DLF indgår som central aktør i policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet.

⁴⁷ Kingdon (2011) s. 204

⁴⁸ Kingdon (2011) s. 199

⁴⁹ Begrebet framing uddybes i afsnittet om policystrømmen

⁵⁰ Klitgaard og Christiansen (2008) s.25

6.2.3. Beslutningsdagsordenen

Vi tager udgangspunkt i Kingdons afgrænsning af beslutningsdagsordenen som:

”The list of subjects to which government officials and those around them are paying serious attention”

Kingdon sonderer endvidere mellem en generel dagsorden bestående af emner, som løbende er til overvejelse i det politiske system, og en beslutningsdagsorden bestående af emner, som ikke alene overvejes og diskuteres, men som også gøres til genstand for autoritative beslutninger.

Vi har interesse i beslutningsdagsordenen, da vi vil undersøge, om der er sket en udvikling af beslutningsdagsordenen gennem de tre tider. Er der ændringer i, om det fx er folkeskolens indhold, folkeskolens organisering eller noget helt andet, der kommer på dagsordenen gennem de tre tider, hvilket har betydning for, hvad der sættes af præmisser for fremtidens policydannelsesprocesser.

Da vi kender resultatet af policydannelsesprocessen – den vedtagne reform - i to af vores analyser, har vi besluttet, at disse to tager afsæt i *den vedtagne reform*. Beslutningsdagsordenen i tid 1 beskriver således resultatet af ændringen i folkeskoleloven i 1993, og i tid 2 resultatet af ændringen af folkeskoleloven i 2006. I 2010 tager vi afsæt i regeringens udspil til en bedre folkeskole: Faglighed og frihed til alle⁵¹ og S-SF’s ”En ny start for folkeskolen”⁵², da policydannelsesprocesserne ikke udmønter sig i en reform i 2010.

Under beslutningsdagsordenen analyserer vi således, hvilke emner der er på beslutningsdagsordenen. Når vi analyserer beslutningsdagsordenen i de tre tider, undersøger vi derfor:

- **Hvilke emner er på den politiske beslutningsdagsorden? (hvis der er en reform, er den udgangspunktet)**

6.2.4. Problemstrømmen

Ifølge Kingdon består problemstrømmen af de problemer, hvor der er en oplevelse af, at de kan løses politisk⁵³.

Vi har interesse i problemstrømmen, da vi vil undersøge, om der er sket en udvikling af problemstrømmen gennem de tre tider. Er der fx ændringer i, om problemerne handler om folkeskolens manglende lighedsskabende rolle, manglende faglighed eller manglende tilpasning til en globaliseret tidsalder eller om noget helt andet i de tre tider, og hvordan defineres disse problemer. – hvilket igen har betydning for, hvad der sættes af præmisser for fremtidens policydannelsesprocesser. Til at få greb om analysen tager vi afsæt i Kingdons definition af problemstrømmen.

⁵¹ Faglighed og frihed til alle (december 2010) Regeringen

⁵² En ny start for folkeskolen (december 2010) A og SF

⁵³ Kingdon (2011) Afsnittet om problemstrømmen tager afsæt i kap. 5

Kingdon peger på tre årsager til, at problemer rejser sig og fanger opmærksomhed.

For det første rejser problemer sig ved, at der er nogle ”*indicators*”, der viser, at der rent faktisk er et problem. Regeringen, interesseorganisationer m.fl. overvåger fx, hvad der sker inden for forskellige politikområder – og holder øje med, hvordan forskellige indikatorer udvikler sig.

For det andet rejser problemer sig ifølge Kingdon ved, at nogle af indikatorerne får et skub for alvor at blive til et problem, der kommer på beslutningsdagsordenen. Kingdon kalder det for ”*focusing events*”. Det kan fx være en krise, der forstærker, at det bliver nødvendigt med politisk handling.

For det tredje kan resultatet af *feedbackprocesser* også rejse de problemer, der kommer på beslutningsdagsordenen. Forskellige policyområder har forskellige formelle og uformelle måder at evaluere deres resultater på.

Problemerne *defineres* ud fra forskellige værdier og sammenligninger af policyentreprenørerne. Kingdon peger på, at for, at et problem bliver til et problem, kræver det:

*”For a condition to be a problem, people must become convinced that something should be done to change it. People in and around government make that translation by evaluating conditions in the light of their values, by comparisons between people or between the country and other countries, and by classifying conditions into one category or another”*⁵⁴

I problemstrømmen analyserer vi således, hvilke problemer der træder frem, samt hvad der har gjort problemerne til et problem, og hvordan problemerne kan defineres. Når vi analyserer problemstrømmen i de tre tider, undersøger vi derfor:

- **Hvilke problemer træder frem?**
- **Hvad gør problemet til et problem?**
 - **Indikatorer**
 - **Forstærkende begivenheder**
 - **Feedback mekanismer**
- **Hvordan defineres problemet af policyentreprenørerne?**
 - **Ud fra værdier**
 - **Ud fra sammenligninger**

6.2.5. Policystrømmen

Policystrømmen består ifølge Kingdon af ursuppen af ideer og forslag, hvor vi følger policyentreprenørerne i forhold til at løse problemstrømmens problemer⁵⁵.

⁵⁴ Kingdon (2011) s.114

⁵⁵ Kingdon (2011) Dette afsnit bygger på kap. 6

Vi har interesse i at undersøge, om der er sket udvikling gennem de tre tider i forhold til, hvordan policyentreprenørerne får sat fokus på og indrammer deres ideer og forslag. Legitimerer de fx deres ideer gennem bred inddragelse af interessenter, eller anvender de forskning fra OECD til at vise, at deres ideer er evidensbaserede?

Vi undersøger derfor i vores analyse af de tre tider, hvordan policyentreprenørerne får sat fokus på deres ideer og forslag - *softening up*⁵⁶ – som Kingdon benævner det. Vi kigger efter, hvordan policyentreprenørerne forsøger at skubbe deres ideer og forslag ind i mange forskellige sammenhænge – ekspertudvalg, interessegrupper, offentligheden generelt m.m. – for på denne måde at bane vejen for disse ideer og dermed opbygge en accept. Kingdon forklarer fx:

*”You let an idea float up and see how it goes.... People notice the idea, debate it, or at least file it away in their minds for future reference”*⁵⁷

Samtidig har vi også øje for, som Klitgaard og Christiansen⁵⁸ er inde på, at det, der betyder noget for, hvad der kommer ind på beslutningsdagsordenen, afhænger af, hvordan framingen åbner den politiske dagsorden. Derfor undersøger vi i vores analyse, hvordan policyentreprenørerne framer deres ideer og forslag. Vi definerer framing med afsæt i Anker Brink Lunds⁵⁹ kommunikationsstrategi om *priming og framing*.

Priming handler ifølge Anker Brink Lund om at klargøre sit grundlag – dvs. definere præmisserne for beslutningstagernes dagsorden, så den forekommer relevant og nødvendig⁶⁰. Man ”forbereder” bestemte emner – gøder jorden - i den politiske situation for dermed at styre, hvilke emner der skal anses som vigtige⁶¹.

Framingen handler om, hvordan budskabet kan indrammes på en meningsdannende måde – hvordan forslag og ideer kan vinkles gennem valg af sprog, så budskabet kan udøve indflydelse⁶².

Teoretisk vil de analytiske begreber softening up, priming og framing være adskilte men i praksis dybt integrerede størrelser, hvilket også afspejles i nogle af de konkrete eksempler, som vi vil fremhæve i vores analyse – og derfor anvender vi i analysen kun begrebet framing.

Det sidste, som vi fokuserer på i policystrømmen, er *det institutionelle set-up* - måden hvorpå policydannelsesprocesserne foregår. Denne vinkel er interessant for vores analyse, da idéudviklingen foregår på tre forskellige måder i de tre tider – og måden at lave politik på har fx stor betydning for adgangen til policydannelsesprocesserne. Det er fx interessant at følge, hvad der sker med policydannelsesprocesserne, når de bliver placeret i et Globaliseringsråd, hvor statsministeren sætter sig for bordenden, som det skete i 2006.

⁵⁶ Kingdon (2004) s.127

⁵⁷ Kingdon (2004) s.129

⁵⁸ Klitgaard og Christiansen (2008) kap. 2 – henviser her til Edelman (1989) American Politics, Policies, Power and change

⁵⁹ Lund (2008)

⁶⁰ Lund (2008)

⁶¹ Helder m.fl. (2009) s. 395

⁶² Lund (2008)

Klitgaard og Christensen peger fx på, at beslutningsprocessens policyentreprenører stræber efter at manipulere de politiske spilleregler gennem et institutionelt design – altså ved at opnå indflydelse på måden, som ideer og forslag udarbejdes. Det foregår ved, at policyentreprenører fx opretter råd, nævn og formelle beslutningsfora, hvor nogle policyentreprenører - men ikke andre - har adgang til at påvirke policydannelsesprocessen og dermed udarbejdelsen af ideer og forslag⁶³.

Kingdon peger på, at policyforslag ofte skabes gennem en akkumulering af erkendelse og perspektiver blandt specialister i forskellige udvalg, råd og nævn inden for et givent policyområde⁶⁴.

Det er ifølge Klitgaard og Christiansen magten over institutionerne og dermed magten over fremtidens policydannelsesprocesser, som er på spil. Antagelsen er, at aktørerne stræber efter at opnå eller bevare institutionelle kontrolpositioner, hvorfra den politiske og administrative beslutningsproces kan påvirkes mest muligt.

Vi analyserer derfor, hvordan policyentreprenørerne framer deres ideer og forslag, og under hvilket institutionelt set up policydannelsen foregår. Når vi analyserer policystrømmen i de tre tider, undersøger vi derfor:

- **Hvordan framer policyentreprenørerne deres ideer og forslag?**
 - **Hvordan udbreder de deres ideer og forslag?**
 - **Hvordan indrammer de deres ideer og forslag?**
- **Hvordan er det institutionelle setup?**
 - **Under hvilke institutionelle rammer foregår policydannelsen?**
 - **Hvilke policyentreprenører har adgang til hvilke fora?**

6.2.6. Politikstrømmen

Vi vil i vores analyse følge den tredje strøm – politikstrømmen – hvor Kingdon fokuserer på, hvorvidt og hvordan der er mulighed for at skabe politisk flertal for politiske beslutninger⁶⁵. Den politiske strøm flyder uafhængigt af problemstrømmen og policystrømmen med en større autonomi og en mere selvstændig betydning for åbningen af det politiske vindue⁶⁶.

Folkeskolen har tradition for brede forlig, og det er derfor interessant for os at undersøge om - og i givet fald hvordan - policyentreprenørerne forhandler sig frem til et bredt politisk forlig.

Både Kingdon og Baumgartner og Jones peger på, at politiske reformprocesser kan starte med *svingninger i den offentlige stemning*⁶⁷ – dvs., at det er vælgernes, interessegruppernes dagsorden m.m., der kanaliseres videre fx via medierne til

⁶³ Klitgaard og Christiansen (2008) s. 30

⁶⁴ Kingdon (2011) s. 143

⁶⁵ Kingdon (2011) s. 197

⁶⁶ Klitgaard og Christiansen (2008) s. 28

⁶⁷ Klitgaard og Christiansen (2008) kap 2

politikstrømmen. Vi har i vores indledning været inde på, at bl.a. offentliggørelsen af PISA-resultaterne og Anders Fogh Rasmussens åbningstale til Folketinget i 2003 var med til at ændre den offentlige stemning.

Baumgartner og Jones omtaler den offentlige stemning som et områdes *policyimage*, hvor de definerer *policyimage* som:

*“How a policy is understood and discussed”*⁶⁸

Et *policyimage* er således måden, hvorpå et politisk spørgsmål diskuteres og opfattes i offentligheden. Et områdes *policyimage* afhænger af, hvilke øjne der ser. Specialister kan fx have én holdning, hvor den almindelige offentlighed kan have én anden mening om et policyområde. Et *policyimage* består altid af en blanding af empirisk viden og følelser. Ændringer i et *policyimage* sker gennem en mobilisering af interesseorganisationer, borgere medier m.m. Fx kan forskellige feedbackmekanismer problematisere et dominerende image og åbne op for en eksisterende dagsorden.

Det er en bærende antagelse hos fx Baumgartner og Jones⁶⁹, at radikale reformer sædvanligvis er et resultat af negativ opmærksomhed og en problematisering af det *policyimage*, som dominerer en politisk sektor. Et områdes *policyimage* ses fx i mediernes omtale heraf, hvor fx offentliggørelsen af PISA-undersøgelserne har stor mediemæssig bevågenhed – og bidrager således til, at folkeskolen opnår et dårligt *policyimage*.

Politikstrømmen afhænger også af, hvad der er enighed om og konflikt omkring mellem de *organiserede politiske kræfter* – såsom interessegruppers indflydelse og påvirkning - den politiske mobilisering, som det kan afstedkomme samt adfærden i de politiske eliter. Policyentreprenørerne forholder sig til de politiske beslutninger i forhold til, hvilke omkostninger og muligheder forskellige beslutninger giver ind i feltet⁷⁰.

Ændringer i regerings- og embedsmandsværket fx efter valg har også indflydelse på politikstrømmen. En ny minister, en ny regering eller en ny topembedsmand vil ofte sætte nye problemstillinger på dagsordenen, gribe ideer og forslag fra ursuppen og anvende dem i den politiske strøm.

Enighed om politiske beslutninger opnås gennem processer, hvor policyentreprenører forhandler sig frem til kompromisser i forhold til forskellige forslag⁷¹. Når policyentreprenører forsøger at skabe interesse for et konkret projekt, vil man fx ofte kunne iagttage, at politiske goder bliver byttet for politisk støtte fra grupperinger, som indlemmes i en koalition ved at give indrømmelser på oprindelige positioner. Man afvejer sin egen rolle i forhold til de øvrige policyentreprenører og vice versa. De politiske beslutninger afspejler ikke nødvendigvis den betydning og vægt, som de forskellige policyentreprenører har i politikstrømmen.

⁶⁸ Baumgartner og Jones (1993) s.25

⁶⁹ Baumgartner og Jones (1993)

⁷⁰ Kingdon (2011) s.150

⁷¹ Kingdon (2011) s.160

Vi analyserer derfor, hvad politikerne handler ud fra i forhold til folkeskolens policyimage, hvilke forhandlinger der foregår mellem de involverede policyentreprenører i forhold til at opnå enighed om reformering, hvornår er der konflikt, og hvad er de enige om på forhånd. Når vi analyserer politikstrømmen i de tre tider, undersøger vi derfor:

- **Hvordan er folkeskolens policyimage?**
- **Hvordan positionerer policyentreprenørerne sig?**
 - **Hvordan oplever de deres egen rolle?**
 - **Hvordan oplever de andres rolle?**

6.2.7. Det åbne reformvindue – når strømmene flyder sammen

Inden vi fortsætter med analyserne, vil vi - for at fuldende forståelsen af vores 3P-model - afslutte med at beskrive Kingdon's forståelse af det åbne reformvindue, selvom det ikke er en aktiv del af vores analyse.

For at politiske reformer kan blive besluttet, kræver det, at de tre strømme flyder sammen gennem beslutningsdagsordenen og ud af det åbne vindue. Kingdon illustrerer dette ved følgende citat fra en analytiker fra en interessegruppe:

”.....As I see it, people who are trying to advocate change are like surfers waiting for the big wave. You get out there, you have to be ready to go, you have to be ready to paddle. If you're not ready to paddle when the big wave comes along, you're not going to ride it”⁷²

Strømmene flyder mestendels sammen på særlige kritiske tidspunkter. Reformen kræver, at løsninger bliver koblet med problemer, og både løsninger og problemer kan kobles på favorable politiske beslutninger. Nogle gange er det helt forventeligt, at reformvinduet åbner sig og andre gange uforudsigeligt, men reformvinduet lukker sig hurtigt igen, så timingen er afgørende for policyentreprenørerne.

I vores analyse tager vi udgangspunkt i selve reformen, hvis reformvinduet har åbnet sig. Dette sker i 1993 og 2006, hvorimod vi i 2010 bruger beslutningsdagsordenen.

6.3. 3P-modellen

Med afsæt i ovenstående teoretiske referenceramme har vi udformet vores 3P-model, som vi konkret anvender til at analysere policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet i de tre tider. Vi har valgt at udvikle en model, hvor vi rent analytisk og skematisk adskiller beslutningsdagsordenen, problemstrømmen, policystrømmen og politikstrømmen. Vi er bevidste om, at strømmene flyder sammen i praksis, og at vi ikke kan finde alle indikatorer i alle tider – og dermed ikke kan følge modellen slavisk, hvis vores analyser skal give mening.

⁷² Kingdon (2011) s.165

3-P modellen

Elevplaner

Nationale test

Holddeling

Det åbne reformvindue

Beslutningsdagsordenen

Hvilke emner er på den politiske dagsorden?

Problemstrømmen

Hvilke problemer træder frem?

Hvad gør problemet til et problem?

- Indikatorer
- Forstærkende begivenheder
- Feedback mekanismer

Hvordan defineres problemet af policyentreprenørerne?

- Ud fra værdier?
- Ud fra sammenligninger?

Policystrømmen

Hvordan framer policyentreprenørerne deres ideer og forslag?

- Hvordan udbreder de deres ideer og forslag?
- Hvordan inddrammer de deres ideer og forslag?

Hvordan er det institutionelle setup?

- Under hvilke institutionelle rammer foregår policydannelsen?
- Hvilke policyentreprenører har adgang til hvilke foraer?

Politikstrømmen

Hvordan er folkeskolens policyimage?

Hvordan positionerer policyentreprenørerne sig?

- Hvordan oplever de egen rolle?
- Hvordan oplever de de andres rolle?

7. Policyanalyse af tid 1



Med denne delanalyse tager vi fat på at besvare tid 1 og første del af vores første underspørgsmål:

1. *Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?*

Som nulpunkt for undersøgelsen vil vi tage afsæt i folkeskolereformen i 1993 med henblik på at afdække, hvordan policydannelsesprocessen tilrettelægges på et tidspunkt, hvor reformpædagogikken er i højsædet, og hvor der er et stærkt indholdsmæssigt fokus.

Forud for lovforslaget pågik et omfattende pædagogisk udviklingsarbejde som led i Folketingets Udviklingsprogram for folkeskolen fra 1987, og det bærende princip i arbejdet var, at udviklingen skulle "gro nedefra" og derved forankres i praksis. Resultatet af arbejdet mandede ud i den såkaldte drøvtyggerrapport⁷³.

Chefkonsulent Jørn Skovsgaard fra Undervisningsministeriet forklarer:

*"Det var ud af det udviklingsarbejde, at loven skulle komme, så da Ole Vig kom til, blev det sat i værk.... filosofien var den, at man løsede op – åbnede op for nye praksisformer og nye måder at drive tingene på samtidig med, at man havde den gamle lov."*⁷⁴

Vi undersøger, hvordan denne kontekst afspejler sig i den konkrete beslutningsdagsorden og de 3 strømme – problemstrømmen, policystrømmen og politikstrømmen.

Folkeskolen er et område med mange aktører, men i vores analyse vil vi alene fokusere på de aktører, som vi definerer som centrale i relation til policydannelsesprocessen – dvs. de aktører, der hyppigst optræder som aktør i vores empiri, og som vores interviewpersoner omtaler som sådanne. Regeringen og de øvrige politiske partier i Folketinget er de centrale aktører omkring 1993-loven.

⁷³ Artikel i Unge Pædagoger Maj 2005 af Kirsten Krogh-Jespersen, ph.d., lektor Århus Dag- og Aftenseminarium: En evalueringskultur der dur – vi kan lære af vore erfaringer og videreudvikle

⁷⁴ Interview med Jørn Skovsgaard, Undervisningsministeriet, den 7. november 2011

Professor Niels Egelund peger særligt på RV som en central aktør men pointerer samtidig, at der generelt var en bred konsensus på folkeskoleområdet, der peger tilbage til de udviklingsarbejder, der lå til grund for reformen af folkeskolen:

”Jeg vil sige, at det var en blanding af De Radikale og så egentlig med et forarbejde, der var gjort under Bertel Haarder, indtil han holdt op..., så der var egentlig en høj grad af konsensus omkring det, der skulle ske nu.”⁷⁵

Næstformand i DLF, Dorte Lange udtaler:

”Indtil da [folkeskoleforliget i 2002, vores red.] har der jo altid været en enorm stor bredde i folkeskoleloven, fordi det ikke har skullet være en politisk kamp – det har skullet være noget, som vi var sammen om, hvad for en skole vi gerne ville have, og det bar 93-loven også enormt meget præg af, og det var også et spørgsmål om, at man ønskede sig, at praktikerne og dem, der repræsenterer lærerne, var med, fordi man ønskede den rådgivning, som vi kunne give, og det betød jo, at hele det her med at gå fra en niveaudelt skole til enhedsskole og indførelse af undervisningsdifferentiering var vi jo meget med til. Det var en helt anderledes situation end den, vi senere har oplevet.”⁷⁶

DLF optræder også i medierne men knapt så meget som de politiske partier. Ifølge chefkonsulent Jørn Skovsgaard var DLF da også primært en medspiller for Nyrup-regeringen og ikke en egentlig aktiv spiller:

”De sad bare på lægterne og klappede i hænderne” og ”DLF var repræsenteret i rådet, man havde siddende den gang – Folkeskolens Udviklingsråd - og der havde de jo sæder i, men altså de lavede sgu ikke noget. De centrale aktører var undervisningsministeriet, Folkeskolens Udviklingsråd -- senere Folkeskolerådet - og der sad de, men altså - de sad der, .. og jeg har sgu aldrig hørt, at de har flyttet så meget som en centimeter.”⁷⁷

Som citatet indikerer, kan Folkeskolens Udviklingsråd ses som en – i hvert fald - indirekte central aktør, idet hele lovforslaget byggede på rådets arbejde og erfaringer. Rådet indtager ikke derudover en selvstændig, aktivt agerende rolle i forhandlingsforløbet, hvorfor vi i analysen vælger alene at fokusere på de politiske partier.

Vi har valgt at afgrænse vores empiri til at udgøre forslaget til lov om folkeskolen (LSF 270), folketingsbehandlingen heraf og avisartikler fra perioden 1992-1993. Endvidere inddrager vi interviews. Vi har valgt at afgrænse vores empiri relativt snævert ud fra den betragtning, at vi med tid 1 primært ønsker at definere et nulpunkt for vores undersøgelse. Vi er bevidste om, at vi med en mere omfattende empiri kunne have fået et andet og måske mere nuanceret billede.

Inden vi går videre til de 3 strømme, vil vi kort skitsere den beslutningsdagsorden, der gøres til genstand for reformen (lov nr. 509 af 30. juni 1993).

⁷⁵ Interview med professor Niels Egelund, DPU den 16. november 2011

⁷⁶ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

⁷⁷ Interview med Jørn Skovsgaard, Undervisningsministeriet den 7. november 2011

7.1. Beslutningsdagsordenen

Med beslutningsdagsordenen afdækker vi, hvilke emner der er på den politiske dagsorden.

Med lovforslaget, L270 i 1993 vælger regeringen at fremsætte forslag til en ny lov om folkeskolen frem for blot forslag til ændring af den gældende folkeskolelov. Dette er formentlig, fordi der sker en egentlig reform af folkeskolens indhold.

Reformen omtales da også som en indholdsreform. Professor Niels Egelund udtaler:

”Det der er min fornemmelse er, at 93 loven i meget højt grad er udtryk for reformpædagogikkens succes. Reformpædagogikken, der for alvor starter med den blå betænkning tilbage i 1960 med fokus på den enkelte elev, og at trivsel og sådan noget blev sat på dagsordenen. Fokus på den enkelte elev og den enkelte elevs forudsætninger, og at man ikke skulle dele dem op, var hovedbudskabet i 1993. Der blev lagt vægt på teamsamarbejde og løbende intern evaluering, undervisningsdifferentiering og det nye fag natur og teknik.”⁷⁸

Ved loven fastholdes en del elementer fra den tidligere lov⁷⁹, der i overskriftsform er, at der fortsat lægges vægt på decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen, fagene fastholdes, kravet til faglighed både i den fagdelte og i den mere tværgående undervisning fastholdes, de eksisterende prøver fortsætter nogenlunde uændret, og klassen vil fortsat være den grundlæggende undervisningsenhed, ligesom tysk eller fransk fortsat vil være tilbudsfag fra 7. klassetrin og valgfag fra 8. klassetrin⁸⁰.

Helt konkret indebærer reformen, at følgende emner er på beslutningsdagsordenen:

Skema 1 – lov nr. 509 af 30. juni 1993

Ophævelse af niveaudelingen efter 7. klasse

Delingen af eleverne i to niveauer efter 7. klasse i prøvefagene ophæves, men samtidig skabes der mulighed for, at undervisningen kan organiseres i hold, når dette er praktisk og pædagogisk begrundet.

Tværgående emner og problemstillinger

Beskæftigelse med fagenes indhold skal ske gennem arbejde med tværgående emner og problemstillinger.

Projektopgave

Der indføres som noget nyt en projektopgave som led i undervisningen på 9. og 10. klassetrin. Denne opgave vil efter elevens valg kunne bedømmes med en skriftlig vurdering og/eller en talkarakter.

Nye fag

⁷⁸ Interview med professor Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

⁷⁹ Lov om folkeskolen, jf. LBK Nr. 669 af 29. juli 1992 med senere ændringer: lov nr. 208 af 28. april 1993 (§3) og lov nr. 354 af 9. juni 1993

⁸⁰ Resume fra Folketingets webarkiv vedr. L270: <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm>

Der indføres et nyt fag, natur/teknik, som obligatorisk fag på 1.-6. klassetrin. Faget skal danne grundlag for de efterfølgende fag geografi, biologi og fysik/kemi, der alle starter på 7. klassetrin.

I forlængelse af undervisningen i historie indføres faget samfundsfag, der skal behandle grundlæggende samfundsfaglige problemstillinger i historisk, samfundsfagligt perspektiv.

Obligatoriske sprogfag

Engelsk bliver obligatorisk fag fra 4. klassetrin.

Forøgelse af timetal

For at skabe plads til de nye fag og styrke undervisningen i alle fag sker der en forøgelse af elevernes timetal på alle klassetrin.

Etablering af et folkeskoleråd

Endelig oprettes der ved loven et folkeskoleråd. Rådet har som opgave at vurdere udviklingen i folkeskolen og på baggrund heraf rådgive undervisningsministeren.

Overordnet set er der således med reformen fokus på 3 emner:

- Afskaffelse af niveaudelingen, der erstattes af indførsel af holddeling og undervisningsdifferentiering
- Indholdet i fagene
- Etablering af folkeskolerådet

Vi vil i det følgende følge emnerne gennem de tre P-strømme.

7.2. Problemstrømmen

I problemstrømmen undersøger vi, hvilke problemer disse emner afspejler. Vi analyserer, hvilke problemer der træder frem, hvad der har gjort problemerne til et problem, og hvordan problemerne defineres.

Af de tre emner, der optræder på beslutningsdagsordenen, er det primært afskaffelse af niveaudelingen, der træder frem i vores empiri, og vi har på den baggrund valgt at vægte dette emne i analysen.

Baggrunden for lovforslaget er folkeskoleforliget indgået den 30. april 1993 mellem samtlige partier bortset fra K, der også vælger at stemme imod lovforslaget.

Ved Folketingets 3. behandling anfører Eva Møller (K):

”Det er derfor for mig og for Det Konservative Folkeparti fuldstændig uforståeligt, at flertallet af dette Folketing mener, at unge mennesker i alderen 14-15 år alle har samme mål, samme evner og interesser, og derfor skal alle undervises ens i den udelte enhedsskole, som man om et øjeblik er på vej til at indføre...Dette er hovedårsagen til, at Det Konservative Folkeparti på trods af lange forhandlinger,

hvor vi havde drøftet det vidt og bredt, og hvor der også var bøjet mange meninger imod hinanden, ikke kan stemme for folkeskoleloven.”⁸¹

Det helt centrale element for partiet er således spørgsmålet om afskaffelse af niveaudelingen og etablering af en ”enhedsskole”, hvilket Eva Møller (K) giver klart udtryk for under førstebehandlingen:

”Jeg har fremført hele tiden, at for os var det et spørgsmål om niveaudelingen eller ej, og efter vores opfattelse kunne vi ikke skrive os ud af spørgsmålet, for her var afgørende politisk uenighed. For os er det helt afgørende, at alle elever i folkeskolen skal udvikles, styrkes og trives, og at der skal være meningsfulde udfordringer til alle....men vi ønskede, at der skulle være udfordringer til alle, og det mente vi, at man kunne gøre ved at give undervisning på de forskellige niveauer..... – nu kan vi konstatere, at man siger, at man vil tage hensyn til eleverne ved at behandle alle ens – man vil altså kun have et undervisningsmål, kun undervisning på et niveau og følgelig også kun en eksamen.... Det konservative Folkeparti sagde dengang, og det mener vi stadig, at vil man tage hensyn til eleverne og udvikle den enkelte elev, er det mindste, man kan gøre at have niveaudeling”⁸²

Udtalelsen viser også, at partiet ikke som sådan er uenig i selve målet med en ny folkeskolereform – et mål, der af undervisningsminister Ole Vig Jensen formuleres således:

”Målet er altså kort og godt at give alle elever de bedste vilkår for at nå så langt som muligt i tilegnelse af kundskaber og færdigheder og i dannelse af værdier og holdninger.”⁸³

Men hvad er baggrunden for, at spørgsmålet om ”udfordringer til alle” kommer på dagsordenen, og hvordan gøres det til et problem? Er der således indikatorer på eller begivenheder eller feedback, der viser, at den gældende folkeskole ikke giver udfordringer og muligheder for alle elever?

Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) udtaler:

”Danmark er på vej mod en ny folkeskolelov. Den bygger bl.a. på erfaringerne fra over 8.000 forsøgs- og udviklingsarbejder, som har været gennemført på et meget stort antal skoler igennem en 4-års periode.”⁸⁴

En argumentation, der gentages ved fremsættelse af lovforslaget:

”Med det foreliggende lovforslag lægges der fortsat vægt på decentralisering og selvforvaltning, men hovedformålet er en reform af folkeskolens indhold. Erfaringerne fra det meget omfattende 4-årige udviklingsprogram for folkeskolen har i høj grad bidraget til at pege fremad mod ændrede måder at ordne den stadig stigende stofmængde på. Fagene er fastholdt, men der lægges samtidig op til en beskæftigelse med indholdet gennem arbejde med tværgående emner og

⁸¹ 3. behandling af lovforslag L270 den 23. juni 1993, Folketings Tidende FF11476

⁸² 1. behandling af lovforslag nr. L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende 9083

⁸³ 1. behandling af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9044

⁸⁴ Berlingske Tidende, den 1. april 1993: En skole med udfordringer og plads til alle af Ole Vig Jensen

problemstillinger. Samtidig har det været afgørende at fastholde kravet til faglighed både i den fagdelte og i den mere tværgående undervisning.”⁸⁵

Som citaterne illustrerer, afspejler dette reformpædagogiske udviklingsarbejde en feedback fra det eksisterende system, der problematiserer metoden til at arbejde med indholdet i fagene og undervisningsformer, og hvor der lægges op til en fornyelse eller ændring.

Det bekræftes også af chefkonsulent Jørn Skovsgaard, der udtaler:

”Der skete det, at vi havde den der lov fra Ritt Bjerregaard – 1975-loven, der trængte til et brush-up.....da blev Bertel og Ole Vig faktisk enige om., at de så ville sætte 400 mio. kr. af til at lave noget pædagogisk udviklingsarbejde, og det var ud af det udviklingsarbejde, at loven skulle komme”⁸⁶

Ligeså professor Niels Egelund, idet han på spørgsmålet om, hvad reformen var svar på, udtaler:

”Det var jo svaret på, at man ønskede at lave den børnecentrerede pædagogik som tog udgangspunkt i børns hverdag og deres forudsætninger – i stedet for at skolen bare tonsede derudaf efter en overordnet plan man kan sige, at 1993 loven var svaret på den Blå Betænkning, men hvor man ret hurtigt fandt ud af, at vi mangler nok noget mere detailmæssig styring for, hvad der skal indgå i de forskellige fag.”⁸⁷

Problemet forstærkes ved, at der fra flere af de øvrige politiske partiers side peges på, at man er nødt til at se på en fornyelse af folkeskolen i forhold til indhold og metoder for at kunne modsvare fremtidens tekniske og globale/internationale udfordringer:

Else Marie Mortensen (S) udtaler:

”Jeg tænker sommetider på udviklingen i folkeskolen som en form for nyorienteringsfase i det teknologiske informationssamfund, vi er i eller på vej ind i – en nyorienteringsfase, hvor det er nødvendigt at revurdere etablerede værdier og metoder.Der er årsager nok, der kan forklare lysten til nytænkning i folkeskolen. Uanset årsagen er fornyelsen god.”⁸⁸

Anders Mølgaard (V) supplerer:

”Vores hverdag er præget af en stigende internationalisering på alle niveauer. Moder jord krymper, og det er ved at gå op for de fleste, at vi lever i et globalt skæbnefællesskab, hvor nationale sololøb er farlige. Netop som borgere i en lille nation er det vigtigt at kunne klare sig ude i den store, forjættende verden, og derfor er indførelse af engelsk fra 4. klasse og muligheden for fransk fra 8. klasse et fremskridt.”⁸⁹

⁸⁵ Skriftlig fremsættelsestale i forbindelse med lovforslag L270 den 22. april 1993

⁸⁶ Interview med Jørn Skovsgaard, Undervisningsministeriet, den 7. november 2011

⁸⁷ Interview med professor Niels Egelund, DPU den 16. november 2011

⁸⁸ 1. Behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9040

⁸⁹ 1. Behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9048

Som eksemplerne illustrerer, bruges mere overordnede og generelle betragtninger om fremtidens teknologiske og globale udfordringer til at definere det problematiske ved den gældende folkeskoles indhold og metoder og dermed som argument for en fornyelse af folkeskolen.

7.2.1. Problemstrømmen - opsamling

Med vores analyse af den foreliggende empiri ved folkeskolereformen mener vi at have belæg for at konkludere, at problemstrømmen afspejler én primær problemstilling, idet samtlige partier udtrykker enighed om, at der er behov for fornyelse af folkeskolen, og at målet er ”Udfordringer til alle elever”.

Denne problemstilling gøres til et problem ved, at man som begrundelse for reformen henviser til, at feedbackprocesserne fra det omfangsrige og langvarige pædagogiske udviklingsarbejde indikerer, at der er behov for at overveje indholdet af fagene og undervisningsformer. Det pædagogiske udviklingsarbejde tillægges således legitimerende autoritet i problemstrømmen.

Endelig sættes problemstillingen ind i den definitionsramme, at folkeskolen skal ruste sig til globaliseringen og den teknologiske udvikling, så der sikres udfordringer for alle elever, der gør dem i stand til at begå sig i fremtiden.

7.3. Policystrømmen

I dette afsnit vil vi undersøge, hvordan policyentreprenørerne framer deres idéer og forslag, og hvordan det institutionelle set-up er formet.

7.3.1. Framing

Vi afgrænser os til at afdække policyentreprenørernes framing af niveaudelingen, da vi betragter det som det centrale element i forhold til den definerede problemstilling om ”Udfordringer til alle”.

De politiske forhandlinger i forligskredsen og Folketinget afspejler, at der ikke i begyndelsen er konsensus omkring afskaffelse af niveaudelingen, og et centralt stridspunkt er spørgsmålet om undervisningsdifferentiering gennem holddeling, der foreslås som en erstatning for niveaudelingen.

Som citaterne nedenfor illustrerer, framer regeringen og SF problemstillingen ud fra, dels at den enkelte elev skal have ret til at lære så meget som muligt, hvorfor der skal tages udgangspunkt i dennes behov, dels at der ikke skal ske en sortering af eleverne.

Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) udtaler, at der ikke skal være kursusdeling som i dag⁹⁰, men at den enkelte elev i stedet skal i centrum:

⁹⁰ Ritzaus Bureau, den 31. marts 1993: Skolereform vil fjerne deling af eleverne

”Alle gode kræfter i skolens hverdag skal værne om det enkelte barns ret til at lære så meget som muligt – uden at blive sorteret fra. Hovedprincippet i loven er den udelte skole, ...der skal kort sagt være plads til alle.”⁹¹

Regeringens udtalelser afspejler det reformpædagogiske tankesæt, der blev introduceret ved folkeskolereformen i 1975, og som regeringen nu får mulighed for at gennemføre fuldt ud. Et tænkesæt om øget individualisering og behov for personlig udvikling set i lyset af den internationale konkurrence, og hvor den reformpædagogiske grundsætning lyder *”barnet i centrum”*. At der skal tages udgangspunkt i den enkelte elevs behov, fremhæves også under folketingsbehandlingen⁹².

SF, der står uden for regeringen, erklærer sig enig, idet Hanne Thanning Jacobsen (SF) udtaler:

”Vi bakker helt op bag en folkeskole uden niveaudeling. Det er en naturlig og pædagogisk rigtig slutsten på de senere års udvikling i skolen, og det er bekræftet af de sidste fire års udviklingsarbejde.”⁹³

K melder hurtigt ud, at man ikke ønsker niveaudelingen afskaffet, fordi det fjerner respekten for elevernes forskelligheder:

”Væk er niveaudelingen. I stedet for kan man differentiere sig gennem undervisningen via såkaldte holddannelser inden for den enkelte klasse. Man fjerner altså helt respekten for, at nogle elever på tværs af klasserne møder elever fra andre klasser, der gerne vil have for eksempel engelsk på udvidet hold, tysk på grundhold, matematik på udvidet osv. At skabe hold inden for den enkelte klasse vil være så fordyrende i forhold til niveaudelingen, at holddelingerne reelt vil kvæle sig selv i manglende økonomisk baggrund. Dermed åbner formuleringen reelt op til den totalt udelte skole. Derfor ligger denne skoleform, der var Socialdemokraternes inderste drøm gennem årtier, som den skjulte dagsorden i dette skoleforslag.”⁹⁴

Et budskab, der gentages i forhandlingerne, og som partiet fastholder under folketingsbehandlingen. Eva Møller (K) udtaler:

”Man har ganske vist indført en ting, som kunne opfattes som noget nyt og spændende, nemlig undervisningsdifferentiering, men jeg synes næsten, at det er en hån mod lærerne i den danske folkeskole, at man hermed antyder, at lærerne ikke hidtil har behandlet eleverne forskelligt, men har undervist alle ens.... Jeg synes også, at det er tankevækkende, at baggrunden for lovforslaget er, at man nu fuldt og helt vil gennemføre den enhedsskole, som man påbegyndte i 1975.”⁹⁵

K framer også problemstillingen ud fra, at der skal være fokus på den enkelte elevs behov men som en antagonisme til regeringen ved at påpege, at enhedsskolen netop

⁹¹ Berlingske Tidende, den 1. april 1993: En skole med udfordringer og plads til alle

⁹² 1. behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9081

⁹³ Ritzaus Bureau, den 1. april 1993: SF-støtte til ny folkeskolelov.

⁹⁴ Berlingske Tidende, den 3. marts 1993 af Jens Jørgensen MF (K), Uddannelsespolitisk Ordfører: Forslaget til folkeskolereform skal ændres afgørende

⁹⁵ 1. behandlingen af lovforslag nr. L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9045

ikke tager højde for elevernes ret til at blive behandlet forskelligt. Samtidig framer de problemstillingen ud fra en økonomisk synsvinkel ved at påpege, at holddeling vil være fordyrende i forhold til niveaudelingen og derfor ikke et realistisk alternativ til denne, og skærper dermed K's profil om, at "pengene har det bedst i borgernes lommer".

V følger trop, idet Bertel Haarder (V) udtaler:

*"Regeringens projekt med midlertidigt at dele eleverne inden for klassen vil kræve to lærere og blive urealistisk dyrt. Dermed vil modellen ikke blive brugt, og det er måske hensigten. Men også her står vi fast: Skolerne skal have mulighed for at vælge niveaudeling."*⁹⁶

Anders Fogh Rasmussen (V) skærper senere retorikken, der får en mere ideologisk klang:

*"Regeringens udspil til en folkeskolereform er det farligste af alle rødsklöverets ideologiske udspil. For bliver dette lovforslag gennemført, vil de kommende årgange i folkeskolen blive trykket af kollektivism og lighedsmageri."*⁹⁷

På samme måde som K benytter V sig således af en ideologisk argumentation ved, at de netop angriber regeringens ideologi og argumenterer for den gældende niveaudeling. Samtidig påpeger de forslagens fordyrende element."

Efterfølgende skifter V imidlertid kurs, idet de tilslutter sig forliget. Anders Mølgaard (V) udtaler:

*"Med disse nye holddelingsregler er der faktisk åbnet en hel ladeport af muligheder."*⁹⁸

Han følges op af Bertel Haarder (V):

*"Nu ændrer vi måde, hvorpå man i de ældste klasser kan tilpasse undervisningen efter elevernes desværre vidt forskellige behov, men det bliver ikke sådan, som man kunne forstå på fru Eva Møller, at der nu nærmest sker afskaffelse af niveaudelingen. Vi kalder det noget andet, og det er meget velbegrundet, men der er ingen tvivl om, at det, det drejer sig om, er, at hvis nogle af eleverne er meget dårlige til engelsk og andre er kommet meget langt, kan man undervise dem hver for sig for derved at tage hensyn til dem. Så lærer de alle sammen mest muligt. Det kaldte man tidligere niveaudeling. Nu kalder vi det holddeling, fordi det rummer meget mere, og vi har brug for en samlebetegnelse, som også kan beskrive alle de mellemformer, der nu lukkes op for."*⁹⁹

⁹⁶ Politiken, den 25. marts 1993: Skole-reform ud i ny krise

⁹⁷ B.T., den 2. april 1993 af Anders Fogh Rasmussen og MF Venstres næstformand og politiske ordfører; Lighedsmageriet er i fuld gang

⁹⁸ 1. Behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9049

⁹⁹ 1. Behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9075

V søger at overtale K til at stemme for lovforslaget ved at fremhæve, at der reelt ikke er sket en afskaffelse af niveaudelingen, og markerer dermed, at V sådan set har fået deres politik igennem.

7.3.2. Framing - opsamling

Vi mener at have belæg for at konkludere, at parterne samlet set deler sig i to fløje, der afspejler, at partierne holder fast i deres partiprogrammer og vægter indholdet frem for magten til at bestemme. Regeringen og SF framer som altovervejende hovedregel ud fra en reformpædagogisk ideologi, der trækker spor tilbage til 1975-loven. K framer emnet ud fra en anden ideologisk tilgang ved at tale om ret til forskelsbehandling, som ikke imødekommes af en enhedsskole. Samtidig påpeger de forslagens fordyrende element og skærper dermed K's profil om, at "pengene har det bedst i borgernes lommer."

Med deres angreb på regeringens ideologi anvender V også ideologisk argumentation ved at argumentere for den gældende niveaudeling, og endelig søger de at overtale K ved at fremhæve, at der reelt ikke er sket afskaffelse af niveaudelingen, og at de dermed har fået deres politik igennem.

Policyentreprenørerne framer således deres budskaber på forskellige måder, der har betydning for, hvordan de opnår indflydelse på beslutningsdagsordenen. De vægter deres ideologiske og partipolitiske ståsteder. Men policyentreprenørernes mulighed for at opnå indflydelse på beslutningsdagsordenen påvirkes også af det institutionelle set-up.

7.3.3. Det institutionelle set-up

Med det institutionelle set-up vil vi afdække rammerne for policydannelsesprocessen og policyentreprenørernes adgang til og handlerum inden for disse rammer.

Det institutionelle set-up for reformen består overordnet af 3 elementer:

- Et forudgående pædagogisk udviklingsarbejde
- Den politiske proces omkring folkeskoleforliget
- Den formelle lovproces

Folketinget vedtager i 1987 et omfattende 4-årigt pædagogisk udviklingsarbejde, Folketingets Udviklingsprogram for folkeskolen, hvor der afsættes 400 mio. kr., herunder til evaluering af de udviklingsarbejder, som skal udmønte programmets syv indsatsområder – det såkaldte 7-punktsprogram.

Evalueringer omtales som FUR-projekterne, idet de rammesættes af Folkeskolens Udviklingsråd, der nedsættes samtidigt med repræsentanter fra et meget bredt udsnit af folkeskolens interessenter¹⁰⁰. Gennem disse udviklingsarbejder sker der en bred

¹⁰⁰ Folkeskolens Udviklingsråd består af følgende: Forsøgsrådet og repræsentanter fra De kommunale organisationer, Idrættens Fællesråd, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Ungdoms Fællesråd, Frie Grundskolers Fællesråd, Elevorganisationerne samt

medinddragelse af folkeskolens interessenter i lovforberedelsen. Arbejdet afsluttes med en sammenfatning i den såkaldte ”Drøvtyggerrapport”.

Den politiske proces omkring folkeskoleforliget påbegyndes efter regeringsskiftet i januar 1993. I februar indleder undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) forhandlinger med de øvrige politiske partier om et nyt folkeskoleforlig med afsæt i regeringsgrundlaget, der bygger videre på konklusionerne fra det pædagogiske udviklingsarbejde og Bertel Haarders (V) lovforslag fra 1992. Regeringen melder ud, at lovforslaget vil blive fremsat i foråret, så en ny reform kan træde i kraft fra august 1994.

Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) lægger således an til en tidsmæssigt stramt styret politisk proces og dermed pres på de øvrige politiske partier. Folkeskolens øvrige interessenter efterlades til at øge indflydelse via de politiske partier.

Forhandlingerne pågår over de næste par måneder. I slutningen af marts lægger undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) yderligere pres på partierne, idet han – uagtet, at et forlig ikke er på plads – præsenterer regeringens udkast til lovforslag og indleder den formelle høringsprocedure.

I den formelle lovproces benytter han også en stram tidsmæssig styring og udtaler:

*”Nu er der en kort høringsrunde, der skal få folk til at overveje. Vi sender nu forslaget ud til en kort høring, som kan give tid til eftertanke. Når den er afsluttet, tager vi en ny runde med partierne, og så kan vi forhåbentlig lægge et forslag frem, der kan vinde bred tilslutning i Folketinget.”*¹⁰¹

Høringsrunden afsluttes efter godt en måned, og den 21. april genoptages de politiske forhandlinger. Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) påpeger her, at lovforslaget vil blive fremlagt i Folketinget – forlig eller ej – og dagen efter fremsætter han da også lovforslaget i Folketinget uagtet, at der endnu ikke er indgået forlig.

Den 30. april indgås forlig mellem Folketingets partier – undtagen K - og samtidig førstebehandles lovforslaget i Folketinget. Derefter følger en hurtig lovproces, idet lovforslaget sendes i udvalg, hvor kun få interessenter benytter deres ret til at komme med skriftlige og mundtlige henvendelser, men disse giver ikke anledning til ændringer.

Den 17. juni afgives betænkning, og lovforslaget 2. behandles herefter den 18. juni. Loven vedtages den 30. juni ved 3. behandlingen uden yderligere udvalgsbehandling. I den forbindelse styrkes DLF’s position, idet de får sæde i det nyetablerede Folkeskoleråd.

yderlige nogle ministerudpegede medlemmer, herunder formanden for Perspektivudvalget og personer fra »kulturlivet« (bibliotek, kunst, musik osv.). jf. Folketingsbeslutning B109 1986-86, 1. samling

¹⁰¹ Ritzaus Bureau, den 31. marts 1993: Skolereform vil fjerne deling af eleverne

7.3.4. Det institutionelle set-up - opsamling

Det institutionelle set-up er karakteriseret ved det traditionelle korporative samarbejde, der går tilbage til 60'erne og 70'erne, og som bygger på stærke korporative træk i det politiske system, hvor inddragelsen af DLF er et centralt element i skabelsen af ny politik. Reformen tager således afsæt i det ganske omfattende og langstrakte pædagogiske udviklingsarbejde i regi af Folkeskolens Udviklingsråd, hvor der er en bred inddragelse af folkeskolens interessenter.

Regeringen opnår således legitimitet for reformen ved netop at henvise til dette udviklingsarbejde som begrundelse for lovændringen. Med etableringen af Folkeskolerådet styrkes en udvikling, som viser, at 1993-reformen tager sit afsæt i det traditionelle korporative samarbejde, idet bl.a. DLF får sæde i rådet og styrker dermed sin position.

For det andet sætter regeringen med regeringsgrundlaget rammen for den politiske forhandlingsproces, der med undervisningsministeren i spidsen holdes tidsmæssigt stramt styret. Undervisningsministeren sætter parterne under pres med bemærkningen om, at lovforslag fremsættes uanset, om forlig indgås eller ej, og lægger ikke op til yderligere inddragelse af folkeskolens øvrige interessenter.

For det tredje er set-uppet karakteriseret ved en lovproces, der ligeledes holdes i kort snor af regeringen, og som i øvrigt er præget af ganske lidt udvalgsbehandling.

Det institutionelle set-up afspejler således samlet set et traditionel korporativt samarbejde, der samtidig legitimerer reformen.

Policyentreprenørernes mulighed for indflydelse på policydannelsesprocessen afhænger ikke blot af deres framing og det institutionelle set-up. Aktørernes positionering spiller også en rolle, og i det følgende vil vi derfor undersøge, hvad aktørerne handler på, og hvordan de positionerer sig. Vi betragter politikstrømmen.

7.4. Politikstrømmen

Regeringen agerer på den generelle stemning, der bl.a. kommer til udtryk i det pædagogiske udviklingsarbejde, hvor der peges på et behov for en indholdsmæssig fornyelse af folkeskolen med hensyn til fagenes indhold og undervisningens form, så der kan sikres udfordringer for alle elever. Eller som Lysholm Christensen (K) udtrykker det:

*”Det er en indholdsreform, som tager højde for de udfordringer og krav, vor tid stiller til skolen og de kommende medborgere.”*¹⁰²

Regeringen søger da også at positionere sig som den handlekraftige regering, der netop bestræber sig på at få skabt et bredt forlig. Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) appellerer til de øvrige politiske partier om at indgå konstruktivt i

¹⁰² 1. Behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9071

forhandlingerne, men han lægger samtidig pres på ved netop at pointere tidsperspektivet for processen.

Undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) fortsætter den kompromissøgende linje men øger samtidig presset på V og K ved at ”bagatellisere”, at der ikke er opnået enighed om en ret så væsentlig problemstilling – spørgsmålet om niveaudelingen:

”Mødet sluttede først i aften: ”Som stemningen har været i dag, så vil vi kunne blive færdige på tirsdag. Det er min bestemte overbevisning. Vi er kommet så langt i vore drøftelser, at vi nu kan gå til vores grupper og forelægge et materiale, hvor der er nogle enkelte udestående problemer. De udestående problemer er regeringens forslag til niveaudelingen af klasserne og en projektopgave. Det har Venstre og de Konservative hidtil modsat sig.”¹⁰³

Senere skærper han presset ved at bemærke, at han vil indlede lovprocessen, uagtet om der er indgået forlig eller ej:

”På næsten alle områder er der politisk enighed om, hvordan vi vil forme lovgivningen for fremtidens skole. Derfor har regeringen vurderet, at der er grundlag for at lægge lovforslaget frem til høring. Men jeg kan selvfølgelig ikke forhindre partier i at springe fra.”¹⁰⁴

K indleder forhandlingsforløbet med at anlægge en konfronterende linje ved at stå stejlt på ikke at ville afskaffe niveaudelingen – en linje, som de dog løsner lidt op for, idet de går med til at tale om holddeling:

”Som forslaget er formuleret i det nye udkast, er Det Konservative Folkeparti uden forbehold imod forslaget.”¹⁰⁵ ”Knasten er niveau-delningen Vi vil have en krystalklar præcisering i lovteksten af, at det er muligt at dele børn.”¹⁰⁶ ”Gruppens vurdering er, at lovteksten ikke er præcis nok med mulighederne for holddeling og hensynet til den enkelte elevs evner.”¹⁰⁷

K vælger dog i sidste ende at fastholde sin modstand og stemmer ikke for lovforslaget.

V’s tilgang til de indledende forhandlinger fremstår ligeledes meget lidt kompromissøgende, idet de formulerer kravet om at fastholde niveaudelingen som et ufravigeligt krav, og samtidig forsøger de at skabe en alliance med forældrene og lærerne. Bertel Haarder (V) udtaler:

”Et forbud mod niveaudeling går vi aldrig med til. Hvis forældrene og lærerne fortsat mener, at det er bedst for eleverne, så skal det naturligvis kunne lade sig gøre.”¹⁰⁸ og ”Det er et afgørende punkt for os, som vi ikke kan opgive. Om nødvendigt må en reform udsættes, så forhandlingerne kan fortsætte til efteråret.”¹⁰⁹

¹⁰³ Berlingske Tidende, den 27. marts 1993: Folkeskolereform nær målet

¹⁰⁴ Ritzaus Bureau, den 31. marts 1993: Skolereform vil fjerne deling af elever

¹⁰⁵ Berlingske Tidende, den 3. marts 1003: Forslag til folkeskolereform skal ændres afgørende

¹⁰⁶ Ritzaus Bureau, den 31. marts 1993: Ikke flertal for bred skolereform

¹⁰⁷ Politiken, den 23. april 1993: De konservative afviser forliget om folkeskolen

¹⁰⁸ Ritzaus Bureau, den 4. april 1993: K og V vil bevare niveaudelingen i folkeskolen

¹⁰⁹ Politiken, den 3. marts 1993: Ny strid om skolereform

Senere udtrykker Bertel Haarder (V) dog en mere forsonende holdning:

*”Vi er kommet hinanden i møde. Og det er godt for folkeskolen, hvis vi kan få bred opbakning til det, vi er nået frem til.”*¹¹⁰

Bertel Haarder (V) er dog alligevel ikke sen til at markere, at partiet har afgørende indflydelse på den formulerede politik – og det helt ned i detaljen – og at V ikke har stået tilbage for at blokere folketingsforhandlingerne, hvis det var nødvendigt:

*”Jeg var selvfølgelig lidt nervøs for, hvordan det ville blive udlagt af de forskellige ordførere i dag, for der er jo mange vidt forskellige partier med i forliget, så jeg satte mig klar med blyant og papir – rede til at springe op med korte bemærkninger, så snart der kom en udlægning, der ikke passede mig. Det er ikke tilfældigt, at jeg først tager ordet nu, men der blev ikke rigtigt lejlighed til at gå i flæsket på nogen.”*¹¹¹

SF positionerer sig også ved klart at melde ud, at de vil støtte regeringen, hvis niveaudelingen afskaffes. Senere i forløbet fremstiller de sig selv som en ansvarlig forhandlingspart, der har været villig til at indgå de nødvendige kompromisser. Hanne Thanning Jacobsen (SF) udtaler:

*”Vi bakker helt op bag en folkeskole uden niveaudeling. Det er en naturlig og pædagogisk rigtig slutsten på de senere års udvikling i skolen, og det er yderligere bekræftet af de sidste fire års udviklingsarbejde.”*¹¹² og *”Jeg synes, at det er positivt, at der er tradition her i huset for et bredt folkeskoleforlig. Vi har sat en række små fingeraftryk på resultatet. Men jeg synes ikke, at det er tid og sted at gøre sig til og fremhæve vore mærkesager.”*¹¹³

7.4.1. Politikstrømmen - opsamling

Vi mener at have belæg for at konkludere, at regeringen handler på den offentlige stemning om behovet for fornyelse af folkeskolen ved at bygge reformen på det pædagogiske udviklingsarbejde.

Regeringen bakket op af bl.a. SF står for en 'konsensusøgende tilgang, men hvor regeringen markerer sig som en stærk forhandlingspart, der ved at holde forhandlingerne og den efterfølgende lovproces i en tidsmæssigt stram tøjle kan lægge pres på de øvrige parter.

K og V står for en konfronterende tilgang. K fastholder stort set denne linje i hele processen og vælger da også at stemme imod lovforslaget i sidste ende.

V anlægger til en start en tilsvarende konfronterende linje, men som forhandlingerne skrider frem, viser partiet sig mere kompromissøgende men markerer sig dog samtidig som en part, der har - om ikke vetoet - så dog en afgørende og vægtig indflydelse på den formulerede politik.

¹¹⁰ B.T., den 22. april 1993: Eleven i centrum

¹¹¹ 1. Behandlingen af lovforslag L 270 den 30. april 1993, Folketings Tidende FF 9074

¹¹² Ritzaus Bureau, den 1. april 1993: SF-støtte til ny folkeskolelov

¹¹³ Ritzaus Bureau, den 22. april 1993: Også SF's folketingsgruppe besluttede torsdag at stemme for loven

7.5. Konklusion tid 1

Vi har i denne delanalyse besvaret tid 1 af vores første underspørgsmål, som lyder:

1. *Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?*

Folkeskolereformen i 1993 er nulpunkt for vores analyse, og vi har gennem en analyse af beslutningsdagsordenen og de tre strømme afdækket, hvordan policydannelsesprocessen tilrettelægges på et tidspunkt, hvor reformpædagogikken er i højsædet, og hvor der er et stærkt indholdsmæssigt fokus.

Vi mener ud fra analysen at have belæg for at drage følgende konklusion, som vi vil gøre til genstand for vores komparative analyse:

Policydannelsesprocessen i 1993 tilrettelægges med udgangspunkt i *traditionelt korporativt samarbejde*, hvor regeringen har fokus på policyindholdet.

De vigtigste emner i 1993 er afskaffelse af niveaudelingen, indholdet i fagene og etableringen af Folkeskolerådet. Det er dog primært én problemstilling, der sættes fokus på - afskaffelse af niveaudelingen, hvor der er fokus på udfordringer til alle elever, og hvor alle partier udtrykker enighed om behov for fornyelse af folkeskolen med bl.a. globaliseringen som et argument herfor.

I den politiske proces ser vi et billede af, at partierne holder fast i deres ideologiske partiprogrammer og vægter indholdet frem for magten til at bestemme. Regeringen og SF står for en reformpædagogisk tilgang, der trækker spor tilbage til 1975-loven med dens fokusering på øget individualisering, og hvordan den enkelte elevs muligheder og udfordringer bedst kan imødekommes i en global verden, der i stigende grad teknologiseres og internationaliseres. K og V står for en tilgang om elevernes ret til at blive behandlet forskelligt og en økonomisk tilgang om, at ”pengene har det bedst i borgernes lommer”.

Det institutionelle set-up er karakteriseret ved et traditionelt korporativt samarbejde, der går tilbage til 60’erne og 70’erne, og som bygger på stærke korporative træk i det politiske system, hvor inddragelsen af DLF er et centralt element i skabelsen af ny politik. Reformen tager således afsæt i det ganske omfattende og langstrakte pædagogiske udviklingsarbejde, hvor der er en bred inddragelse af folkeskolens interessenter.

Regeringen opnår således legitimitet for reformen ved netop at henvise til dette udviklingsarbejde som begrundelse for lovændringen. Med etableringen af Folkeskolerådet styrkes det traditionelle korporative samarbejde yderligere, idet bl.a. DLF får sæde i rådet og styrker dermed sin position.

I politikstrømmen ser vi et klart billede af to fløje med regeringen og SF på den ene side og K og V på den anden – og det på trods af, at V stemte for reformen.

Vi forlader nu tid 1 og tager et tidsmæssigt hop på en godt 13 år frem til 2006, hvor folkeskoleloven igen står over for omfattende ændringer.

8. Policyanalyse af tid 2



Med denne delanalyse besvarer vi tid 2 i vores første underspørgsmål:

1. *Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?*

Vores andet tidsnedslag har vi valgt at placere i 2006, fordi der her vedtages to væsentlige ændringer af folkeskoleloven. Modsat 1993-reformen, der blev betegnet som en indholdsreform, er der her tale om mere styringsfokuserede tiltag. Det interessante er også, at det internationale aspekt i form af OECD, hvor grundskolen ses som første led i livslang læring, bliver tydeligt. I regeringens argumentation ses således flere elementer fra en OECD landerapport fra 2004 og henvisninger til PISA-undersøgelserne fra 2000 og 2003.

Folkeskoleloven ændres ved to lovforslag - LSF 101¹¹⁴ og LSF 170¹¹⁵. Lovforslagene skal ifølge lovbemærkningerne¹¹⁶ ses i sammenhæng, hvorfor vi har valgt at behandle dem under et.

Vi har valgt at fokusere på de policyentreprenører, som vi definerer som centrale i processen – dvs. de aktører, der hyppigst optræder som aktør i vores empiri, og som vores interviewpersoner omtaler som sådanne. Overordnet kan de centrale aktører inddeles i følgende grupperinger:

- **Regeringen** (og Undervisningsministeriet)
- **De øvrige politiske partier i Folketinget**, der igen kan grupperes som ”forligspartier” (bestående af S og Dansk Folkeparti (DF) og ”oppositionen” (RV, SF og Enhedslisten (Ø))
- **Interesseorganisationer:** DLF
- **Ekspertes og forskere:** OECD, Globaliseringsrådet, professor ved DPU, Niels Egelund

Globaliseringsrådet udgør en central aktør om end på en mere indirekte måde, idet rådet med statsministeren for bordenden kommer med policyanbefalinger til ministerudvalget. Professor Niels Egelund udtaler fx:

¹¹⁴ Der fremsættes den 7. december 2005 og vedtages som lov nr. 313 af 19. april 2006

¹¹⁵ Der fremsættes den 1. marts 2006 og vedtages som lov nr. 572 af 9. juni 2006

¹¹⁶ 2005/1 LSF 170, Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, fremsat den 1. marts 2006 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder), Almindelige bemærkninger, 1. Baggrunden for lovforslaget

”Så det vi kom frem til der [I Globaliseringsrådet, vores red.] – i øvrigt med en meget høj grad af konsensus, det var at vi skulle prøve at lave en helt konkret opstramning af evalueringskulturen, det var, at vi i en høj grad skulle indføre noget dokumentation, ikke på den måde, at det skal offentliggøres, men noget som lærerne, skolerne og kommunerne kan bruge i deres løbende kvalitetsudvikling – og det var så der, de nationale test, elevplanen blev indført .. Det fik vi igennem, og vi fik kvalitetsrapporterne. Og vi fik en opstramning af folkeskoleloven – først og fremmest således, at skolen er ikke nok i sig selv, den skal have et bredere perspektiv – folkeskolen er første led i livslang læring.”¹¹⁷

Vores empiri udgør de nævnte lovforslag, policydokumenter fra aktørerne og avisartikler fra perioden 2005-2006. Vi inddrager tillige OECD’s PISA-undersøgelser fra 2000 og 2003 og rapport fra 2004 om grundskolen i den danske folkeskole, da der i flere af de øvrige dokumenter henvises hertil, hvorfor vi vurderer, at de udgør centrale dokumenter for beskrivelsen af policydannelsesprocessen. Endvidere inddrager vi interviews.

Vi indleder vores analyse med at undersøge, hvad der kommer på beslutningsdagsordenen, hvorefter vi følger emnerne gennem de tre P-strømme.

8.1. Beslutningsdagsordenen

Med beslutningsdagsordenen afdækker vi emnerne på den politiske dagsorden, der udmøntes i de to lovændringer.

Beslutningsdagsordenen definerer vi i 2006 som de to ændringer i folkeskoleloven, der i overskriftsform indebærer følgende:

Skema 1 – Lov af nr. 313 af 19. april 2006 og lov nr. 572 den 9. juni 2006

Ændring af formålsparagraffen

Det tydeliggøres, at formålet er at give eleverne kundskaber og færdigheder. Folkeskolens opgave er bl.a. at forberede eleverne til videre uddannelse, og eleverne skal være fortrolige med dansk kultur og historie som led i den danske kulturarv og forståelsen af andre kulturer.

Ekstra timer i dansk og historie

Der indføres ekstra timer i dansk og historie med henblik på at styrke fagligheden og opfange læsevanskeligheder tidligere.

Styrket danskundervisning som andetsprog

Der sker en fremrykning af ikrafttrædelsestidspunktet for lovændringen om styrket undervisning i dansk som andetsprog, bl.a. ved udvidet adgang til at henvise tosprogede elever til andre skoler end distriktsskolen.

¹¹⁷ Interview med professor Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

Styrket evaluering

En løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen skal inddrage de bindende trin- og slutmål, ligesom evalueringen skal danne grundlag for underretning af hjemmet om elevens udbytte.

Obligatoriske afgangsprøver

Afgangsprøver ved afslutningen af undervisningen i 9. klasse gøres obligatorisk, og den fælles afgangseksamen i fysik/kemi, biologi og geografi afskaffes.

Skriftlig elevplan

En skriftlig elevplan for hver elev skal indeholde resultater om den løbende evaluering og opfølgningen herpå samt danne grundlag for skolens samarbejde med forældrene om elevens udbytte af undervisningen.

Nationale obligatoriske test

Som led i evaluering af elevens udbytte af undervisningen skal der for at følge den enkelte elevs tilegnelse af kundskaber og færdigheder anvendes centralt udarbejdede test i udvalgte fag på bestemte klassetrin. De nationale test er et pædagogisk evalueringsværktøj, der sammen med den løbende evaluering skal anvendes til den videre planlægning, i vejledningen af den enkelte elev og i underretningen af forældrene.

Offentliggørelse af landstest

Offentliggørelse af landsresultater af tests i form af en national præstationsprofil, der viser, hvordan eleverne på landsplan – i de forskellige fag og på forskellige klassetrin – fordeler sig inddelt efter relevante resultatkategorier, der hver især beskriver graden af, hvad eleverne har tilegnet sig i forhold til de aktuelle trinmål. Præstationsprofilen er et sammenligningsværktøj til brug for den løbende evaluering af det faglige niveau hos eleverne.

Kvalitetsrapport

Kommunalbestyrelsen forpligtes til at udarbejde årlige kvalitetsrapporter om kommunalbestyrelsens tiltag til vurdering af det faglige niveau ud fra resultaterne fra de obligatoriske nationale test og skolernes evalueringspraksis.

Undervisningsministeren vil følge og vurdere udviklingen i kvaliteten i folkeskolen og pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan i tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet.

Rådet for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen

Der etableres et uafhængigt råd, Rådet for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen for at styrke evalueringen og kvalitetsudviklingen af folkeskolen og ungdomsskolen samt bistå kommunalbestyrelser og –forvaltninger samt skoleledere i deres kvalitetsudvikling.

Overordnet set er der med lovændringerne fokus på 4 emner:

- Faglighed (formålsparagraffen og flere timer i dansk)
- Evaluering (elevplaner, nationale test, kommunale kvalitetsrapporter samt etablering af Rådet for Evaluering og Kvalitetsudvikling i Folkeskole)

- Social arv (jf. den ændrede formålsformulering, hvorefter folkeskolens opgave bl.a. er at skabe grundlag for videreuddannelse)
- Historie og dansk kultur

Vi vil nu følge emnerne i de tre strømme.

8.2. Problemstrømmen

I problemstrømmen analyserer vi, hvilke problemer der træder frem, og hvordan problemerne defineres. Med afsæt i de 4 emner fra beslutningsdagsordenen er det især faglighed og evaluering, der træder frem i vores empiri, hvorfor vi har valgt at følge alene disse to emner i problemstrømmen.

8.2.1. Problemstrømmen - faglighed

I bemærkningerne til LSF 101 pointeres meget klart, at forslaget udgør et blandt flere elementer i den fornyelse af folkeskolen, som ønskes iværksat for at forbedre det faglige niveau. Begrundelsen er, at *”de seneste undersøgelser viser, at de faglige resultater fortsat er utilfredsstillende”*¹¹⁸.

Det faglige niveau i folkeskolen udgør dermed en central problemstilling, men på trods heraf berøres det kun sporadisk under selve folketingsbehandlingen af LSF101. Carina Christensen (K) udtaler:

*”Med det gennemfører vi vigtige dele af de ønsker og visioner, som vi har for fremtidens folkeskole, og vi tager et stort skridt i retning af at nå vores mål om at skabe verdens bedste folkeskole. Vi har med stor bekymring set, hvordan elever i den danske folkeskole sakker bagud i forhold til elever i andre lande, ikke mindst hvad angår faglighed”*¹¹⁹

I det efterfølgende lovforslag LSF 170 problematiserer regeringen dog fagligheden yderligere ved at henvise til, at de danske resultater i internationale sammenligninger peger på en række afgørende svagheder ved det danske system, og at der ikke ses at være sket en væsentlig ændring til det bedre fra den første PISA undersøgelse i 2000 til den næste i 2003¹²⁰. Ligeledes henvises til OECD's rapport om den danske grundskole fra 2004, hvor der bl.a. peges på et utilstrækkeligt fagligt niveau, manglende evalueringskultur og tilbagemelding til eleverne og utilstrækkelig indsats i forhold til læseproblemer.

OECD rapporten fra 2004 fremstår også som en *”focusing event”*, der afspejler feedback i forhold til det eksisterende system, hvilket også problematiserer emnet. I OECD's rapport hedder det:

¹¹⁸ 2005/1, LSF 101, Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, fremsat den 7. december 2005 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder)

¹¹⁹ Ordførertale af Carina Christensen ved 1. behandlingen af LSF 101 (møde nr. 66 den 17. januar 2006)

¹²⁰ 2005/1 LSF 170, Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, fremsat den 1. marts 2006 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder)

”Danmark opfatter sit uddannelsessystem som et af de bedste i verden, men resultaterne fra nylige internationale undersøgelser er langt fra tilfredsstillende”, og ”De svagheder, som vi fandt ved systemet, omfatter: udpræget mangel på opnåelse af de forventede læringsmål;.. utilstrækkelig anerkendelse af tidlige læseproblemer”¹²¹

De internationale undersøgelser anvendes dermed som en indikator for, at der er et problem - fagligheden i den danske folkeskole er utilstrækkelig set i et internationalt perspektiv - og den internationale sammenligning definerer således samtidig problemet¹²².

8.2.2. Problemstrømmen - evaluering

Evalueringsudvalget udgør et andet centralt emne, og det problematiseres ved henvisning til Danmarks Evalueringsinstituts undersøgelse af den løbende evaluering i folkeskolen (2004) og OECD-undersøgelser. I lovbetragtningerne fremgår det:

”OECD påpegede en række svagheder ved den danske grundskole, bl.a. manglende evalueringskultur.Trods lovkrav om evaluering i folkeskolen mangler der en stærk evalueringskultur.”¹²³

I OECD's rapport fra 2004 formuleres problemet således:

”De svagheder, som vi fandt ved systemet, omfatter:; mangel på en stærk tradition for eleverevaluering og deraf følgende utilstrækkelig feedback; fravær af selvevaluering i skolerne og for lidt fælles udnyttelse af god praksis.”¹²⁴

Peter Mortimor, der står bag rapporten, supplerer:

”Men en af årsagerne til de dårlige danske resultater er det dårlige danske evalueringsystem”¹²⁵

Regeringen problematiserer yderligere ved at pege på evaluering som en klar forudsætning for opnåelse af større faglighed og kvalitet i folkeskolen. Regeringen henviser også til, at manglende evaluering indebærer, at der savnes dokumentation af folkeskolens arbejde og elevernes udbytte af undervisningen¹²⁶, og at nogle kommunalbestyrelser i for ringe grad opstiller mål, ligesom de ikke i tilstrækkelig grad følger op over for de enkelte skoler¹²⁷.

De internationale undersøgelser anvendes dermed som en indikator for, at der er et problem – den danske evalueringskultur er utilstrækkelig set i et internationalt

¹²¹ OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004, Uddannelsesstyrelsens temaseriehæfte nr. 5 – 2004, Undervisningsministeriet 2004, s. 23 og 65f

¹²² Kingdon (2011), s. 111

¹²³ 2005/1 LSF 170, Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, fremsat den 1. marts 2006 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder)

¹²⁴ OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004, Uddannelsesstyrelsens temaseriehæfte nr. 5 – 2004, Undervisningsministeriet 2004, s. 65f

¹²⁵ Jyllands-Posten, den 18. august 2005: Interview: Pisaprofessor: Skolen kan blive bedre

¹²⁶ 2005/1 LSF 101, fremsat den 7. december 2005 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder)

¹²⁷ 2005/1 LSF 110, fremsat den 1. marts 2006 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder)

perspektiv, og den internationale sammenligning definerer samtidig problemet¹²⁸. Samtidig afspejler særligt OECD-rapporten en feedback mekanisme i forhold til det eksisterende system.

8.2.3. Problemstrømmen - opsamling

Vi mener have belæg for at konkludere, at lovændringerne afspejler en problemstrøm med fokus på især faglighed og evaluering. Emner, der problematiseres ud fra internationale sammenligninger, særligt indikatorerne PISA og OECD-rapporten fra 2004, og som afspejler en feedbackmekanisme i forhold til det eksisterende system. Problemerne defineres som problemer ud fra disse sammenligninger ved, at høj faglighed og evaluering sættes som forudsætning for vækst og velfærd.

8.3. Policystrømmen

I dette afsnit vil vi undersøge, hvordan policyentreprenørerne framer deres idéer og forslag, og vi undersøger det institutionelle set-up. Vi analyserer de 2 problemer hver for sig.

8.3.1. Framing - faglighed

Faglighed udgør et omdrejningspunkt i lovændringerne, og det frames da også flittigt. Et centralt element er, hvordan faglighedsbegrebet skal defineres, og det ses særligt i debatten omkring formålsparagraffen.

Regeringen betoner vigtigheden af kundskaber og færdigheder, og denne vinkling gentages adskillige gange – fx i regeringens globaliseringsoplæg ”Verdens bedste folkeskole – vision og strategi”¹²⁹, igen under folketingsbehandlingen, hvor det lyder:

*”Formålsparagraffens formulering har givet anledning til, at udviklingen af faglige kundskaber og færdigheder af mange i skolen anses for mindre vigtige end udviklingen af deres sociale og følelsesmæssige sider.”*¹³⁰

samt i den forudgående mediedebat:

*”Det er da ikke umuligt, at de faglige kompetencer vil blive vægtet højere. Nu skal vi bl.a. drøfte sagen med Globaliseringsrådet, så vi sikrer, at formålsparagraffen får en bedre sammenhæng med skolens konkrete indhold,”*¹³¹

Regeringen bakkes op af professor Niels Egelund, som i et baggrundsnotat til regeringen peger på, at:

¹²⁸ Kingdon (2011) s. 111

¹²⁹ Verdens bedste folkeskole – vision og strategi, Regeringens oplæg til møde i Globaliseringsrådet 18. – 19. august 2005, s. 1, 2 og 5

¹³⁰ Uddannelsesudvalget, L170 - Svar på spørgsmål 30 til Folketingets Uddannelsesudvalg, 1. maj 2006

¹³¹ Information, den 13. august 2005: Folkeskole I: Ny skolegrundlov truer fællesskabet

”De negative resultater fører hen til at reflektere over, at krav om at skabe faglige forudsætninger for livslang læring, der må forudsætte, at menneskers læringsmæssige potentialer hele tiden udnyttes fuldt ud, ikke indgår med tilstrækkelig vægt”¹³²

Regeringen framer dermed faglighed som primært kundskaber og færdigheder og udbreder budskabet gennem flere forskellige kanaler.

Oppositionen udfordrer regeringens opfattelse af faglighed og framer fagligheden ved at fastholde det reformpædagogiske værdisæt, der bygger på et bredere faglighedsbegreb:

”Det er helt oplagt med den revision, som man sætter i gang nu, netop fordi formålsparagraffen lægger op til en mere endimensionel faglighed, ... risikoen er selvfølgelig meget stor for, at den faglighed, vi ender med, er en faglighed, som kan testes billigt, hurtigt og nemt kontrollerbart via informationsteknologien.”¹³³

DLF knytter an til oppositionens holdning, og næstformand Dorte Lange udtaler:

”Og det er jo den [Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale ved Folketingets åbning i 2003, vores red.], hvor han går ind og angriber direkte på vores faglighed – den faglighed, som skolen står for – og egentlig undsiger meget bredere, end han så kommer til at gøre i realiteten med de ændringer, som de får gennemført. De ændringer, som de får gennemført, er knapt så vanvittige, som det han lancerede i den åbningstale. I virkeligheden er det jo kun ganske få ændringer, der kommer af formålsparagraffen, men de er alligevel trods alt rimeligt skelsættende”¹³⁴

Uenigheden blandt aktørerne afspejles også i framingen af, hvordan styrket faglighed opnås, og her spiller bl.a. indførelse af test en væsentlig rolle.

RV gør sig til talsmand for, at man frem for at tale om test i stedet bør skabe dialog om, hvordan fagligheden kan styrkes:

”Lad os få en dialog i landets kommuner om, hvordan undervisningsmiljøet bliver bedre i stedet for, at man fra centralt hold sender direktiver ud, som om det var en maskine, der skulle forbedres. Vi mener, at alle skoler skal have faglighed, et godt undervisningsmiljø, rummelighed, evner til at videregive demokratiske værdier og normer samt et godt samarbejde med forældrene.”¹³⁵

Et budskab, som gentages under folketingsbehandlingen¹³⁶.

DLF er enig i dette synspunkt og gentager hyppigt budskabet i mediedebatten, i deres høringssvar¹³⁷ og i deres foretræde for Uddannelsesudvalget¹³⁸:

¹³² www.folkeskolen.dk: Niels Egelund (november 2005): ”Hvad er en folkeskole i verdensklasse? Hvilke kompetencer de vigtige?”

¹³³ Ordforertale nr. 77 af Margrethe Vestager (RV) ved 1. behandlingen af L170, møde nr. 66 den 28. marts 2006

¹³⁴ Interview med næstformand i DLF, Dorte Lange den 1. december 2011

¹³⁵ Kristeligt Dagblad, den 2. februar 2005, Folketingsvalg 2005: Vi skal tage fat i skolens stærke sider, Interview: Margrethe Vestager

¹³⁶ Ordforertale af Margrethe Vestager (RV) (tale nr. 32) ved 1. behandlingen af LSF 101 samt ordforertale af Margrethe Vestager (RV) (tale nr. 53) under 1. behandlingen af LSF 170

*”Venstres test-krav er uacceptabelt - set med skolepolitiske briller har denne valgperiode og også valgkampen været karakteriseret af ren og skær signalpolitik. Vi havde gerne set en debat om, hvorfor vi driver folkeskole. I stedet mødes vi med det konstante råb om test, test og atter test”*¹³⁹

Policyentreprenørerne er dog ikke uenige i behovet for at styrke fagligheden. Regeringen og de øvrige forligspartier udtaler, at fagligheden er en forudsætning for samfundsmæssig vækst, velfærd og demokrati. Et budskab, der ses gentaget, bl.a. i regeringens forskellige policydokumenter, såsom ”Nye mål”¹⁴⁰ og ”Fremgang, fornyelse og tryghed”¹⁴¹, og afspejlet i lovforslaget, LSF 170.¹⁴²

Gennem Globaliseringsrådets arbejde framer regeringen faglighed som en forudsætning for, at den enkelte kan begå sig i en globaliseret verden, hvilket bl.a. ses i regeringens globaliseringsoplæg¹⁴³ og globaliseringsstrategi”:

*”Folkeskolen lægger fundamentet for vores uddannelser og for udviklingen af det danske samfund. Folkeskolen skal sikre, at alle unge får kundskaber og færdigheder, der kvalificerer dem til at deltage aktivt i en globaliseret verden.”*¹⁴⁴

Oppositionen lægger også vægt på, at høj faglighed har betydning for at kunne begå sig i en globaliseret verden, men at det kræver mere end blot høj faglighed:

*”For så vidt angår ændringen af folkeskolens formålsparagraf, skal der ifølge lovforslaget nu lægges vægt på at ”give kundskaber og færdigheder”, hvilket signalerer et gammeldags og reduceret syn på læring, hvor elevernes aktive læring ikke længere er i centrum. Det betyder selvfølgelig en kraftig nedtoning af andre, men mindst lige så vigtige kompetencer såsom evnen til at samarbejde i tværfaglige forløb, evnen til at forstå andres behov, evnen til at finde på nye ting, evnen til at tilpasse sig og evnen til at se større sammenhænge – væsentlige, for ikke at sige uundværlige, kompetencer i den globaliserede verden, vi lever i. Faglighed gør det ikke alene.”*¹⁴⁵

Regeringen fortsætter det økonomiske argument for styrket faglighed ved at formulere det som et klart paradoks, at Danmark trods de dårlige OECD-resultater har ”verdens dyreste folkeskole”. Faglighed kobles dermed sammen med en værdi om effektivitet – der skal opnås ”value for money”. Statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) fører an i sin redegørelse til Folketinget i februar 2005:

*”Vi har verdens dyreste folkeskole. Nu sætter regeringen det mål, at vi får verdens bedste folkeskole”*¹⁴⁶

¹³⁷ Uddannelsesudvalget, L 101 - Bilag 1, Undervisningsministeriet November 2005, Notat om høringssvar på udkast til lov om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver mv.)

¹³⁸ Uddannelsesudvalget 2005-06, L 170, Bilag 32 af 20. april 2006

¹³⁹ Vejle Amts Folkeblad, den 8. februar 2005, Lærerformand frustreret over valgkampen

¹⁴⁰ Regeringsgrundlaget, Nye Mål, februar 2005, VK Regeringen II, s. 15

¹⁴¹ Fremgang, fornyelse og tryghed, Strategi for Danmark i den globale økonomi” (2006), s. 12

¹⁴² LSF 170 om lov om ændring af lov om folkeskolen, som fremsat den 1. marts 2006, de almindelige bemærkninger

¹⁴³ Verdens bedste folkeskole – vision og strategi, Regeringens debatoplæg til møde i Globaliseringsrådet den 18. og 19. august 2005, August 2005, s. 2

¹⁴⁴ Fremgang, fornyelse og tryghed, Strategi for Danmark i den globale økonomi” (2006), s. 12

¹⁴⁵ Udtalelse fra SF i Betænkning afgivet af Folketingets Uddannelsesudvalg den 9. maj 2006 over Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen

¹⁴⁶ Rasmussen, Anders Fogh: Redegørelse i Folketinget 24. februar 2005

Argumentationen gentages hyppigt i den efterfølgende mediedebat, jf. fx. følgende citat fra undervisningsminister Bertel Haarder (V):

*”I sig selv er det ikke skidt, at vi har en topplacering, når det gælder udgifter til uddannelse, hvis vi bare får noget for pengene. Men med denne internationale undersøgelse har vi endnu engang fået at vide, at vi ikke får nok for vores penge.”*¹⁴⁷

Eksemplerne illustrerer ligeledes, at regeringen framer spørgsmålet ud fra en benchmarking tankegang ved at fremhæve, at internationale sammenligninger klart viser, at der er problemer med fagligheden i den danske folkeskole på trods af, at den er verdens dyreste.

Herover for står DLF, der udfordrer denne tilgang:

*”Det er for eksempel ikke rigtigt, at Danmark har verdens dyreste folkeskole, sådan som det ofte bliver hævdet. - Det er blevet sagt så mange gange, at det efterhånden er blevet en sandhed. Men man bør kunne stille det krav til politikerne, at de gør sig den umage at kontrollere, om det er sandt. Især bør Undervisningsministeriet påtage sig et ansvar for at kvalificere debatten, og der lever de ikke op til deres ansvar.”*¹⁴⁸

I samme artikel svarer undervisningsminister Bertel Haarder (V) igen:

”Som om det skulle være en forbrydelse, at nogle har sagt verdens dyreste. Det kan da være ligegyldigt, om vi har verdens dyreste eller verdens næstdyreste”

Regeringen framer således faglighed på flere måder. Faglighed kobles op på kundskaber og færdigheder, og fagligheden frames ud fra en benchmarking tankegang ved at fremhæve, at internationale sammenligninger klart viser problemer i den danske folkeskole. Faglighed frames også ud fra en økonomisk tilgang, hvor høj faglighed anses som forudsætning for vækst, velfærd og demokrati, og endelig ud fra en effektivitetstankegang om ”value for money”.

Oppositionen og DLF framer ud fra et reformpædagogisk værdisæt, der hviler på et bredt faglighedsbegreb.

8.3.2. Framing - evaluering

Evaluering fremstår også som et centralt element i de to lovændringer, og der er en udbredt konsensus om behovet for en styrket evalueringsindsats.

Regeringen framer en stærk evalueringskultur ved at gøre opmærksom på, at der trods lovkrav mangler en stærk evalueringskultur, og at nogle kommunalbestyrelser i for ringe grad opstiller mål, ligesom de ikke i tilstrækkeligt grad følger op over for de enkelte skoler. Et budskab, som regeringen allerede præsenterede i regeringsgrundlaget ”Nye Mål” under overskrifterne ”Fremme af evalueringskultur” og ”Styrket kommunalt tilsyn med skolerne”.

¹⁴⁷ metroXpress Danmark, den 14. september 2005: OECD roser den danske folkeskole

¹⁴⁸ Vejle Amts Folkeblad, den 13. juni 2005: Danmark har ikke verdens dyreste folkeskole

Regeringen søger på den måde både at maksimere presset for at få sin evalueringspolitik igennem og lægger ansvaret for den manglende evaluering over på kommunerne.

Regeringen framer også evaluering som en forudsætning for høj faglighed og kvalitet i folkeskolen ved at fremhæve, at de nationale test, de kommunale kvalitetsrapporter og etableringen af Rådet for Evaluering og Kvalitetsudvikling i Folkeskolen er tænkt som redskaber til styrkelse af evalueringskulturen.

Oppositionen framer en evalueringskultur baseret på dialog og den eksisterende pædagogiske evaluering. Fx påpeger Marianne Jelved (RV), at OECD på ingen måder anbefaler en evalueringskultur, der bygges op om nationale obligatoriske test, men at OECD tværtimod anbefaler, at man tager udgangspunkt i styrken i det danske skolevæsen - de engagerede, dygtige og faglige lærere¹⁴⁹.

DLF framer en evalueringskultur ved at sige:

*”Vi er ikke imod test, og systematiske test anvendes i dag i meget vid udstrækning i folkeskolen. Den løbende evaluering er noget andet, og den ser vi meget gerne fremmet. Allerede i dag kan vi finde mange fine eksempler på, hvorledes evalueringen virker, og vi kan entydigt sige, at disse steder går det rigtig godt, fordi skolerne har sat det i værk lokalt og taget ansvaret for det.”*¹⁵⁰

DLF's formand Anders Bondo Christensen advarer dog mod bl.a. test, som han opfatter som mere skadelige end gavnlige og forsøger at holde andre ansvarlige for konsekvenserne af indførelse af test:

*”Forhåbentlig var det også et led valgkampen, når en Venstre-politiker gav udtryk for, at de nationale test var så vigtige for partiet, at det ikke betød noget, om man skulle bryde det politiske forlig for at få dem indført. Der er intet belæg for, at centralt fastlagte test har nogen virkning.”*¹⁵¹

Ligeledes fremhæver Margrethe Vestager (RV) som begrundelse for RV's ændringsforslag til LSF 170, at staten ikke skal bruge de obligatoriske test til kontrol men i stedet kan supplere de test, som læreren bruger som en del af sin pædagogiske evaluering.¹⁵² Oppositionen søger dermed at forsvare og holde fast i det gældende system mest muligt.

Der er imidlertid langt fra enighed om, hvordan evaluering konkret skal foregå. I regeringens optik skal evaluering baseres på bl.a. test, måling og kontrol.

Regeringen bakkes op af Peter Mortimer fra OECD:

¹⁴⁹ Ordførertale nr. 32 af Marianne Jelved (RV) under Folketingets 1. behandling af L101, møde nr. 38. den 17. januar 2006

¹⁵⁰ Flensborg Avis, den 12. februar 2005: Lærereforeningen satser på ny fælles skoleevaluering

¹⁵¹ Flensborg Avis, den 12. februar 2005: Lærereforeningen satser på ny fælles skoleevaluering

¹⁵² Bemærkning nr. 1, Margrethe Vestager ved 3. behandlingen af L 170, møde nr. 98, den 2. juni 2006

”Men test er drilske. Nogle regeringer bruger test til at opdele skolerne, og det er en meget dårlig idé. Men den danske regerings intentioner tyder godt, fordi man vil udforme testene på en bestemt måde.”¹⁵³

Udover anvendelse af test påpeger regeringen et behov for skriftlighed:

”Et stort problem i skolernes evaluering er manglende skriftlighed. Det er påpeget af såvel Danmarks Evalueringsinstitut som OECD. Derfor indføres nu en elevplan for alle elever. Elevplanen skal indeholde oplysninger om resultater af den løbende evaluering samt angive den besluttede opfølgning herpå.”¹⁵⁴

OECD spiller i øvrigt en særlig rolle i relation til evaluering, idet OECD med rapporten opstiller 35 anbefalinger¹⁵⁵, hvor de 12 er møntet på standarder, evaluering og effektivitet, hvilket illustrerer vægtningen af evaluering. Regeringen begrundes da også evalueringselementerne med henvisning til rapporten¹⁵⁶.

Regeringen framer således evaluering på flere måder - ud fra en benchmarking tankegang ved at påpege, at internationale sammenligninger viser, at der mangler en klar evalueringsstruktur, og hvor det pointeres, at evaluering er en klar forudsætning for opnåelse af større faglighed og kvalitet i folkeskolen.

Evaluering fremhæves endvidere som en forudsætning for generering af viden om kvaliteten i indsatsen, som man kan agere på baggrund af.

Oppositionen og DLF framer dels ud fra en kritik af regeringens evalueringstanker, der opfattes som statslig detailstyring, der hindrer lærernes engagement. Dels ud fra, at evaluering bør baseres på dialog og bygge videre på den eksisterende pædagogiske evaluering. Samtidig søger DLF at holde regeringen ansvarlig for konsekvenserne af bl.a. indførelse af test.

8.3.3. Framing - opsamling

Samlet set mener vi at have belæg for at konkludere, at regeringen søger at frame lovforslagene ud fra et økonomisk tankesæt, der trækker spor tilbage til OECD – et tankesæt, der indeholder elementer af international benchmarking, en kobling til økonomisk vækst og effektivitet samt kvalitet. Faglighed defineres på en ny måde gennem dokumentation og evaluering af faglige kundskaber og færdigheder.

For regeringen er det ikke længere relevant at inddrage viden fra den pædagogiske verden. I stedet anvender regeringen OECD som vidensbank og som legitimering for sin politik. På denne måde afideologiseres politikken, da den bygges op omkring evidens fra OECD, og der sker en objektivisering af viden, der følger af denne legitimering gennem evidens.

¹⁵³ Jyllands-Posten, den 18. august 2005, Interview af Peter Mortimer: Pisaprofessor: Skolen kan blive bedre

¹⁵⁴ Politiken, den 26. marts 2006: Kronik af Bertel Haarder: Evalueringskultur i skolen

¹⁵⁵ OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004, Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie 5 – 2004, s. 67

¹⁵⁶ 2005/1 LSF 101, fremsat den 7. december 2005 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder) og 2005/1 LSF 170, fremsat den 1. marts 2006 af Undervisningsministeren (Bertel Haarder)

Oppositionen framer deres argumentation ud fra et reformpædagogisk værdisæt, hvor det brede faglighedsbegreb, lærernes engagement og dialog sættes i højsædet.

DLF framer også deres budskaber ud fra den reformpædagogiske tankegang og søger at advare mod konsekvenserne af den foreslåede politik og fraskriver sig dermed ansvaret herfor.

I det følgende vil vi analysere det institutionelle set-up.

8.3.4. Det institutionelle set-up

Med det institutionelle set-up vil vi afdække de institutionelle rammer for policydannelsesprocessen samt policyentreprenørernes adgang til og handlerum inden for disse rammer.

Overordnet set foregår processen over et relativt kort tidsforløb, selvom lovforslagene trækker spor tilbage til de første PISA-undersøgelser fra 2000 og 2003 og OECD's rapport fra 2004. De overordnede institutionelle rammer består af 3 hovedelementer:

- Globaliseringsrådet og ministerudvalget om Danmark i den globale økonomi
- Den politiske forhandlingsproces omkring folkeskoleforlig
- Den formelle lovproces

Policydannelsesprocessen kickstartes for alvor i februar 2005, hvor den nye regering nedsætter ministerudvalget med statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) for bordenden. Udvalget får til opgave at udarbejde en vision og strategi for at udvikle Danmark til et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund.

Samtidig nedsættes med henvisning til regeringsgrundlaget Globaliseringsrådet, som får til opgave at rådgive udvalget om en samlet globaliseringsstrategi¹⁵⁷. Rådet får egen hjemmeside¹⁵⁸, hvor rådets arbejde løbende kan følges.

Rådet består af bl.a. repræsentanter fra fagforeninger og erhvervslivets organisationer og personer fra uddannelses- og forskningsverdenen¹⁵⁹. Professor Niels Egelund siger om statsministerens rolle i Globaliseringsrådet:

”Det er en del af den daværende regerings kontraktpolitik. Han [Anders Fogh Rasmussen, vores red] var fantastisk dygtig til sådan noget – at sidde til møde med ham. Vi sad jo i to dage, og han sidder og gør notater, og så har han et kvarter til

¹⁵⁷ www.globalisering.dk

¹⁵⁸ <http://www.globalisering.dk/>

¹⁵⁹ Globaliseringsrådets medlemmer: Statsminister Anders Fog Rasmussen, økonomi- og erhvervsminister Bent Bentsen, undervisningsminister Bertel Haarder, finansminister Thor Pedersen, minister for Videnskab, Teknologi og Udvikling Helge Sander, Bodil Nyboe Andersen (tidligere nationalbankdirektør), Jørgen Bardenfleth (Microsoft Danmark), Hans Skov Christensen (DI), Jørgen Mads Clausen (Danfoss), Niels Egelund (DPU), Peter Gæmelke (Landbrugsrådet), Eva Hofman-Bang (Handelshøjskolen Ishøj), Hans Jensen (LO), Thorkild E. Jensen (Dansk Metal), Anders Knutsen (Danisco A/S' bestyrelse), Linda Nielsen (Københavns Universitet), Niels Nygaard (HTS), Birgit W. Nørgaard (Carl Bro Gruppen), Poul Erik Pedersen (Dansk Handel og Service), Nina Smith (Handelshøjskolen i Aarhus), Bente Sorgenfrey (FTF), Sine Sunesen (AC), Lars Rebien Sørensen (Novo Nordisk A/S), Poul Ulsoe (Håndværksrådet), Jørgen Vorsholt (DA), www.globalisering.dk

*sidst til at summe det hele op, og så gør han det fandeme, og der er konsensus omkring det hele. Han havde en fantastisk evne til at gøre det der.*¹⁶⁰

DLF får ikke en plads i rådet, og ifølge professor Niels Egelund var årsagen, at regeringen ikke oplevede DLF som en konstruktiv medspiller:

*”De debatter, vi havde i den kreds – og hvor DLF i øvrigt var rasende over kun at blive inviteret som tilhørere men ikke som oplægsholdere, da – på baggrund af det, da kom vi så med en lang række anbefalinger til, hvordan folkeskolen skulle oprustes. Og det var altså noget, som vi fandt på i det her råd. Der var 5 ministre med hver gang, og jeg var sådan set den eneste, der tegnede folkeskoleområdet [og på spørgsmålet om begrundelsen for, at DLF ikke blev inviteret med i rådet]... det var, at det blev oplevet af den daværende minister Ulla Tørnæs – og senere Bertel Haarder -.. som om, at lærerforeningen bare var imod imod imod imod. Det var ligegyldigt hvad. Jeg mener i Globaliseringsrådet, der havde vi de store fagorganisationer..., de var der alle, og hos os var der en konsensus om, at der var brug for det her, og de [DLF, vores red.] ville bare have siddet og talt imod, så derfor var det så i høj grad regeringens holdning dengang, at vi skal have det op på et højere niveau. Nu må det være FTF, der taler for disse foreninger.*¹⁶¹

Næstformand i DLF Dorte Lange bekræfter, at DLF ikke var velset, og hun anser inddragelsen som en skinmanøvre fra regeringens side. Hun udtaler:

”Det var også det, der kendetegner det skifte, der skete med Anders Fogh Rasmussen, at man vælger sig sine egne eksperter. [Vores spørgsmål - man ser det måske også lidt i sammensætningen af Globaliseringsrådet, hvor man fra regeringens side ikke ville have ”forstyrrende” elementer, såsom DLF?] Jamen det er jo nok den måde, som det bliver set på - hvis du har et bestemt politisk mål med et eller andet, og så ved, at der er nogen, som vil være imod, så er det jo nemmere at lade være med snakke med dem. Anders var – vores formand – var inviteret med til et af de opstartende møder [i Globaliseringsrådet, vores red.] og har vist også været med til et par stykker mere, hvor det, der så går op for ham kort tid før mødet, det er, at han er inviteret sammen med et kæmpe stort panel af andre, hvor de hver især måske har to-tre minutters taletid, og hvor det jo er – det er jo egentlig noget, der gør, at man er tæt på at sige, at så har vi ingen grund til at komme – [vores konklusion: Var det en skinmanøvre fra regeringens side?] ja..”¹⁶²

Globaliseringsrådet afholder i alt 11 møder, hvoraf det ene specifikt har folkeskoleområdet på dagsorden med overskriften ”Verdens bedste folkeskole”. De konkrete emner er: Folkeskolens formålsparagraf, ansvar og ledelse i folkeskolen, kvalitet og evaluering i folkeskolen, folkeskolens resultater, skolestart og læreruddannelsen – en dagsorden, der emnemæssigt er i tråd med de senere fremsatte lovforslag.

¹⁶⁰ Interview med professor, Niels Egelund, DPU den 16. november 2011

¹⁶¹ Interview med professor, Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

¹⁶² Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

Regeringen fremlægger her sit debatoplæg ”Verdens bedste folkeskole – vision og strategi”, og uagtet, at DLF ikke opnår repræsentation, opfordres de til at komme med deres bud på folkeskolens udfordringer – en opfordring, som de benytter sig af¹⁶³.

Den 2. december 2005 afholdes endnu et møde i rådet med fokus på uddannelse under overskriften ”Uddannelser i verdensklasse”.

Møderækken følges tæt i medierne, og statsministeren holder pressemøde umiddelbart efter hvert møde, hvor han konkluderer fra mødet uden yderligere behandling i rådet.

På baggrund af Globaliseringsrådets arbejde præsenterer regeringen i marts 2006 sit udkast til globaliseringsstrategi. Præsentationen sker 8 dage før fremsættelse af LSF 170 og anden behandlingen af LSF 101.

Efterfølgende drøftes strategiudkastet i Globaliseringsrådet den 21. marts, og dagen efter vedtagelse af LSF 101 fremlægger regeringen den endelige globaliseringsstrategi ”Fremgang, fornyelse og tryghed”. I pressemeddelelsen hedder det bl.a., at *”globaliseringsstrategien skal ses i sammenhæng med regeringens velfærdsudspil, der skal sikre midler til de øgede investeringer i forskning, uddannelse, innovation og iværksætteri*¹⁶⁴.

Udover ministerudvalget og Globaliseringsrådet udgør forligsforhandlinger et hovedelement i det institutionelle set-up.

Der indgås, som nævnt, to forlig. Første forlig indgås den 23. september 2005 mellem regeringen, S og DF efter et relativt langt forhandlingsforløb, hvor S i sidste ende må bøje sig for kravet om obligatoriske prøver. Hovedemnerne i forliget er indførelse af nationale test og obligatoriske prøver, og i pressemeddelelsen anføres, at regeringen i øvrigt i den kommende tid vil indbyde forligspartierne til drøftelse af en række andre centrale temaer om folkeskolen¹⁶⁵.

Der lægges dermed op til videre drøftelser men kun i forligskredsen, men Christine Antorini (A) anfører, at regeringen ikke skal regne med et uproblematisk forhandlingsforløb:

*”Svarene fra Berlingske Tidendes læsere viser, hvor meget danskerne går op i folkeskolen. Det er fedt, at så mange byder ind med forslag og ideer, og derfor er det vigtigt med en bred diskussion. Folkeskolens formål er så betydningsfuldt, at vi ikke skal ændre det, hver gang der kommer en ny regering eller et nyt støtteparti.”*¹⁶⁶

Den 24. januar 2006 indgår parterne dog det andet folkeskoleforlig, og i pressemeddelelsen udtaler undervisningsminister Bertel Haarder (V):

¹⁶³ Danmarks Lærerforening, Oplæg fra DLF til Globaliseringsrådets møde den 18. og 19. august 2005: Fra Danmarks Lærerforening, KL: KL's syn på folkeskolens udfordringer, oplæg af 8. august 2005 fra KL til Globaliseringsrådets møde den 18. og 19. august 2005:

¹⁶⁴ Fremtidens velstand og velfærd, Regeringen, april 2006

¹⁶⁵ PRESSEMEDDELELSE, Undervisningsministeriet, den 23. september 2005: Forligspartierne bag folkeskoleloven har indgået aftale om at indføre obligatoriske afgangsprøver og test i folkeskolen

¹⁶⁶ Berlingske Tidende, den 9. september 2005: Skolen skal være mere faglig

”Vi fortsætter kursen mod en stærkere evalueringskultur i skolen, og jeg er glad for, at der er bred politisk opbakning bag.”¹⁶⁷

I 2006 vælger regeringen således at indgå forlig, hvor RV, SF og Ø ikke er med. Til trods for undervisningsminister Bertel Haarders (V) opfattelse af, at der er tale om et bredt forlig, er forliget i modsætning til 1993 smallere.

Det tredje hovedelement i policydannelsesprocessen er den formelle lovproces, der indledes i oktober 2005 med en høringsrunde blandt folkeskolens interessenter om LSF 101. DLF fremsender høringssvar, men regeringen imødekommer imidlertid ingen af DLF's bemærkninger¹⁶⁸, og fremsætter lovforslaget uændret.

Samtidig påbegyndes lovprocessen om LSF 170, og DLF fremsender igen høringssvar. DLF nøjes dog ikke med at kommentere som høringspart. Uden for høringslisten fremsender en række af DLF's lærerkredse og enkelte lærere således også kommentarer til lovudkastet og den politiske aftale. Parternes bemærkninger imødekommes dog stort set ikke; og alene i form af ”præciseringer” og ”tydeliggørelser”, og lovforslaget fremsættes indholdsmæssigt uændret. Første behandlingen finder sted den 28. marts 2006, hvor også LSF 101 andenbehandles.

En del af den formelle lovproces er muligheden for at få foretræde for Uddannelsesudvalget – en mulighed, som DLF og flere af foreningens lærerkredse benytter sig af, og deputationerne omkring LSF 170 finder sted den 14. og 21. marts samt den 25. april 2006.

En anden formel mulighed er samråd, og der finder da også åbent samråd sted den 4. april, hvor ministeren bliver bedt om at oplyse nærmere om ændringen af bl.a. formålsparagraffen og udmøntningen af de nationale præstationsprofiler.

Sideløbende med den formelle proces pågår der et politisk lobbyarbejde fra DLF's side, idet DLF mobiliserer kredse/tillidsrepræsentanter og afholder stormøder rundt om i landet. Daværende næstformand i DLF Stig Andersen udtaler:

”Vi har kaldt til møde, for nu kan det simpelthen være nok. Nu skal faglighed udgøres af test, kvalitet skal komme af kontrol, og globalisering betyder, at vi skal være bedre til udenadslære end Japan og Sydkorea. Om igen, Bertel!...Vi havde en smuk formålsparagraf. Den her lyder som en mødedagsorden, hvor kundskaber og færdigheder indsnævres mod alt, der kan måles og vejes, hvor skolerne skal indrette undervisningen på at klare sig godt i en PISA-test...Drop forliget - uden lærerne går det ikke.”¹⁶⁹

Ingen af disse tiltag medfører imidlertid ændringer i lovforslaget, og oppositionens opbakning til DLF's synspunkter gør heller ikke. Majbritt Berlau (Ø) udtaler:

¹⁶⁷ PRESSEMEDDELELSE, Undervisningsministeriet, den 24. januar 2006: Regeringen og de øvrige forligspartier bag folkeskoleloven (Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti) har netop indgået en aftale om en styrkelse af folkeskolen.

¹⁶⁸ Uddannelsesudvalget, L 101 - Bilag 1, Undervisningsministeriet, November 2005, Notat om høringssvar på udkast til lov om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver mv.)

¹⁶⁹ Politiken, den 31. januar. 2006: Vrede lærere vil stoppe forlig om folkeskolen

”Men det, jeg synes er det interessante i det her spil, er jo, at dansk skolepolitik ikke er noget, hvor kun Venstres folketingsgruppe har noget at skulle have sagt. Der er jo en lang række eksperter på det her område, bl.a. lærerne. Vi har været ude for massiv spamming af høringssvar og protester og mails og opringninger og appeller fra lærerne over det ganske land, som ønsker at intervenere i den her debat. Det falder mig meget for brystet, at fru Tina Nedergaard i Politiken den 24. marts fuldstændig stiller sig undrende over, at lærerne demonstrerer, og over, at de gider bruge deres energi på at kritisere folkeskoleforliget.”¹⁷⁰

Oppositionen benytter sig også af deres formelle ret til at stille ændringsforslag. Såvel SF¹⁷¹ som RV¹⁷² stiller ændringsforslag til LSF 170, men udvalgsbehandlingerne fører ikke til, at disse ændringsforslag vedtages, og folketingsbehandlingen afsluttes den 2. juni 2006.

8.3.5. Det institutionelle set-up - opsamling

Vi mener at have belæg for at konkludere, at det institutionelle set-up er karakteriseret ved, at der nedsættes et hurtigt arbejdende ministerudvalg og et Globaliseringsråd bestående af en tilsyneladende nøje udvalgt kreds med det formål at få konsensus for regeringens politik. Rådets arbejde udgør i høj grad grundlaget for lovændringerne. DLF og folkeskolens øvrige interesser får ikke plads i rådet.

Der sker en stram politisk, strategisk styring fra regeringens side, idet statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) sætter sig for bordenden i rådet og efter hvert møde ikke kun opsummerer men også konkluderer resultatet af dagens arbejde uden yderligere behandling i rådet. Samtidig signaleres der åbenhed og dialog ved, at rådet bl.a. får egen hjemmeside, og regeringen bruger aktivt medierne som et talerør for at fremme sin politik, og de øvrige interesser efterlades til at gøre det samme.

Der sker også et skifte i meningsindholdet på folkeskoleområdet, idet folkeskolen sættes ind i en bredere samfundsøkonomisk og global kontekst ud fra en politisk dagsorden om vækst, viden og iværksætteri. Den politiske proces foregår således sideløbende med arbejdet i Globaliseringsrådet – formodentlig for at kunne overholde rådets tidsmæssige ramme.

Dette skifte afspejles også i den tidsmæssige lancering af Globaliseringsrådets arbejde. Umiddelbart forud for det første forlig afholdes møde i rådet, og regeringen vælger strategisk at offentliggøre sin globaliseringsstrategi mellem 1. og 2. behandlingen af LSF 170. Folketingsbehandlingen får dermed reelt ikke andet end ren formel betydning, idet regeringen har lagt sig fast på en politik og signalerer, at en 2. behandling ikke vil ændre herpå.

Årtiers tradition med at indgå brede forlig ændres, idet hele tre partier står uden for, og for regeringen synes det således vigtigere at få sin globaliseringsdagsorden igennem frem for at opnå konsensus blandt folkeskolens interesser.

¹⁷⁰ Bemærkning nr. 11 fra Majbritt Berlau (EL) ved 1. behandlingen af LSF 170 møde nr. 66 den 28. marts 2006

¹⁷¹ Uddannelsesudvalget, L 170 - Bilag 37, Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 9. maj 2006

¹⁷² Uddannelsesudvalget, L 170 - Bilag 39, Tillægsbetænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 23. maj 2006

DLF, der er holdt uden for Globaliseringsrådet, levnes ikke megen plads i processen men må på samme måde som folkeskolens øvrige interessenter søge at gøre sin indflydelse gældende via medierne og ved politisk mobilisering af egne rækker og ved at gøre brug af de få muligheder, som den formelle lovproces indeholder. Hverken oppositionens eller DLF's bestræbelser fører dog til ændringer, og de opnår dermed ikke indflydelse på udformningen af den endelige politik.

Vi kan derfor med Klitgaard og Christiansen antage, at policyentreprenører - og her statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) - opretter råd og nævn m.m. (og her Globaliseringsrådet), hvor nogle har adgang og andre ikke – afhængigt af, hvad man gerne vil have af resultat¹⁷³.

Samlet set er der tale om en politisk og tidsmæssigt stramt regeringsstyret proces, hvor folkeskoleområdet sættes ind i en bredere samfundsøkonomisk og global kontekst. Processen kan på den baggrund ses som udtryk for en meget bevidst politisk designet proces, og som professor Niels Egelund udtaler:

*”det skulle bare gå stærkt... det var et led i den daværende regerings – den daværende statsministers kontraktpolitik.”*¹⁷⁴

Med kontraktpolitikken peger professor Niels Egelund på den politiske/retoriske teknik, hvor regeringen betragter sine afgivne valgløfter som punkter, den har indgået en kontrakt med vælgerne om. Ved at overholde disse "kontraktpunkter" udviser regeringen således troværdighed.

Og netop spørgsmålet om troværdighed leder os over i politikstrømmen, hvor vi fokuserer på, hvordan bl.a. regeringen søger at skabe politisk flertal for sin politik – regeringsgrundlaget, Nye mål.

8.4. Politikstrømmen

I politikstrømmen undersøger vi, hvad policyentreprenørerne handler på i forhold til folkeskolens policyimage, og hvordan policyentreprenørerne positionerer sig.

I 2006 er folkeskolens policyimage ikke det bedste. Danmark har scoret lavt i de to første PISA-undersøgelser, og OECD's landerapport fra 2004 har sat alvorlige spørgsmålstejn ved folkeskolens image og selvforståelse som ”verdens bedste”.

Chefkonsulent Jørn Skovsgaard udtaler:

*”Hele 90'erne var en stor nedslidning af folkeskolens legitimitet og folkeskolens renommé – stor nedslidning. Der var flere kilder til det – testene [PISA, vores red.] var én af dem.”*¹⁷⁵

¹⁷³ Klitgaard og Christiansen (2004) s.30

¹⁷⁴ Interview med professor Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

¹⁷⁵ Interview med Jørn Skovsgaard, Undervisningsministeriet, den 7. november 2011

På trods af dette omtales folkeskolen fortsat som ”verdens bedste folkeskole”, hvilket bl.a. ses i denne fortælling af Gregory Wurzburg fra OECD ved hans besøg i Danmark i forbindelse med udarbejdelse af rapporten fra 2004:

”It was the case that I knew something in the Danish education – it was a system that people just thrilled to death with. Everyone liked it. But are they [the children, vores red.] learning? And they said – Oh yeah they are doing great – it’s the best – it’s the most expensive in the world but it’s the best system in the world. And I remember that the night I arrived riding a taxi to the hotel and I was talking to the taxi driver and he said: Well it’s the best system in the world. I said: How do you know? And he said – oh we just know.”¹⁷⁶

Folkeskolens dårlige policyimage forstærkes ved øget fokus på de globale og økonomiske aspekter. Regeringen formulerer det således:

”Danmark i den globale økonomi. Vi skal ruste det danske samfund, den enkelte dansker og den enkelte virksomhed bedre til at klare udfordringer fra en stadigt mere åben international økonomi En velfungerende folkeskole med høje faglige krav er en forudsætning for vækst, velfærd og demokrati. I folkeskolen lægges kimen til al videre uddannelse.”¹⁷⁷

Som vi analyserede os frem til i afsnittet om policystrømmen, forsøger regeringen at udnytte den generelle negative stemning omkring folkeskolen. Gang på gang forlyder det, at folkeskolen ifølge internationale undersøgelser ikke leverer den faglighed og kvalitet, der skal til for at opnå vækst, velfærd og demokrati, og for, at den enkelte kan begå sig vel i en stadigt mere globaliseret verden. Ifølge regeringen er der derfor behov for en fornyelse af folkeskolen med vægt på en styrket faglighed og evalueringskultur.

Regeringen søger da også at fremstille sig selv som en handlekraftig regering med styr på processen. Undervisningsminister Bertel Haarder (V) udtaler:

”I stedet for at begynde en proces med formålsparagraffen, vil jeg sparke gang i den obligatoriske børnehaveklasse, de obligatoriske test, vores nye evalueringssystem og vores kvalitetsråd. Jeg vil begynde med de konkrete ting, og så er det muligt, at jeg på et tidspunkt også får overskud til at skrive en ny formålsparagraf. Det vil jeg selvfølgelig gerne, og det kan være, at vi kan nå det i denne regerings tid. Det gør ikke spor, at man begynder med det konkrete og skriver overskriften bagefter”¹⁷⁸

Regeringen forsøger samtidig at fremstille oppositionen som det modsatte. Undervisningsminister Bertel Haarder (V) udtaler:

”Et af de hår, de Radikale har fisket op, er den nye formulering om, at skolen med det nye formål skal »give« eleverne kundskaber i stedet for at »fremme elevernes tilegnelse« af samme, som der står i loven i dag. ..Med den nye formålsparagraf tager vi også skridtet bort fra industrisamfundet, hvor det kunne være nok kun at have en

¹⁷⁶ Interview med Gregory Wurzburg, Paris den 5. september 2011

¹⁷⁷ Regeringsgrundlaget, Nye mål, regeringen februar 2005, s. 5 og 15

¹⁷⁸ Jyllands-Posten, den 11.juni 2005, Fokus: Den danske folkeskole: Folkeskolen: Haarder har nye planer for folkeskolen

*uddannelse fra folkeskolen. I dag skal skolen føre til videre uddannelse og livslang læring.*¹⁷⁹

Undervisningsminister Bertel Haarder (V) markerer også sin position ved at udtrykke, at han taler på vegne af ”folket”:

*”Nu er rammerne lagt, nu skal der samarbejdes, nu skal det bevises, at vi kan bevare alle gode sider i skolen, samtidig med at vi får lappet de svage sider. Nu skal lærerne være stolte over alt det gode, som skal brede sig. Det er det, jeg gerne vil give tilsagnet om. Og jeg vil gerne takke det brede flertal, og jeg tillader mig at kalde det det brede folkelige flertal her i Tinget, som nu stemmer ja til det her og derved giver skolen håndslag på ro og stabilitet af samarbejde om udbredelse af god praksis.*¹⁸⁰

Bag denne udtalelse kan man ane en kritisk holdning til lærerne – en holdning, der ses tydeligt i andre sammenhænge. Fx i følgende citat, hvor undervisningsminister Bertel Haarder (V) omtaler bl.a. lærerne som det pædagogiske præsteskab, der med deres konservative tilgang står i vejen for en fornyelse af folkeskolen:

”En anden grund er det »pædagogiske præsteskab«, som forhindrede enhver udvikling. De sad på seminarierne, på Danmarks Lærerhøjskole og ude på skolerne og dyrkede følgende trossætninger:

- *At den danske folkeskole per definition er den bedste i verden*
- *At der ikke er nogen måder, hvorpå man kan måle, om den er den bedste i verden*
- *Og at ingen skal have lov til at udtale sig om disse ting, medmindre de har tilbragt hele deres liv i folkeskolen*

*De tre trossætninger var ødelæggende for den pædagogiske debat. De udsatte det, som vi nu går i gang med, i 20 år. Præsteskabet findes stadig. Det er dem, som betvivler værdien af OECD's PISA-undersøgelser og råber 'Sort skole', hver gang de hører ordet test og kanon. Debatten i både Politiken og Information tyder på, at det pædagogiske præsteskab stadig har deres munkeceller rundt omkring i den pædagogiske verden.*¹⁸¹

Eksemplet illustrerer, at regeringen samtidig tillægger lærerne – og nok særligt DLF – en vis styrke og sammenhængskraft, hvilket også ses i en anden udtalelse, hvor undervisningsminister Bertel Haarder (V) netop opfordrer DLF til at mobilisere sine medlemmer i en - i regeringsoptik - positiv retning:

*”Nu er det vedtaget. Nu må diskussionen stoppe om, hvorvidt de nationale test skal indføres eller ej. Jeg har gjort skolen den kæmpetjeneste at skaffe et bredt flertal. Jeg opfordrer lærerformanden til at sige til sine medlemmer, at de må acceptere, at Folketinget på demokratisk vis indfører obligatoriske og nationale test. Det gælder om at gøre det til en succes i stedet for at tale imod det flertal i Folketinget*¹⁸²

¹⁷⁹ Berlingske Tidende, den 12. februar 2006: Haarder: Sidste udkald for en ordentlig skole

¹⁸⁰ Ministertale af Bertel Haarder nr. 97 ved 3. behandlingen af LSF 170, møde nr. 98 den 2. juni 2006

¹⁸¹ Politiken, den 8. marts 2005: Interview: Bertel er tilbage

¹⁸² Jyllands-Posten, den 27. september 2005: Bertel Haarder angriber lærerformand

Regeringen søger at afmontere denne styrke ved at beskyjde DLF for ikke at demonstrere overblik og for at være navlebeskuende. Carina Christensen (K) udtaler:

”Derfor synes jeg, det er utroligt, at Danmarks Lærerforening i stedet for at fokusere på det, det handler om, bruger tid på at kommentere ordlyden på en invitation, og putter det ind i en sammenhæng, hvor det overhovedet ikke er relevant og heller ikke er rigtig. Vi er nødt til at kikke ud globalt, hvis vi skal klare os i globaliseringen på sigt, og det kræver altså, at vi holder os op mod de andre skolesystemer og ser, hvad de opnår af resultater... Danmarks Lærerforening leder efter et hår i suppen”¹⁸³

Undervisningsminister Bertel Haarder (V) søger også at røkke ved DLF’s sammenhængskraft ved at skabe en forestilling om, at han faktisk er på lærernes side:

”Jeg får så dårlig samvittighed, når jeg møder fremragende, fagligt dygtige lærere, der skal gå og høre på den begrædelige debat om dårlig undervisning. De ved ti gange mere, end jeg gør, og jeg kan ikke lære dem noget som helst. Men på grund af vores evalueringsskræk kan vi ikke dokumentere, hvor dygtige de er. Men skolen er så væsentlig, og den offentlige interesse så stor, at vi er nødt til at kunne dokumentere vores resultater for at kunne genrejse den faglige stolthed. Med de nationale test sætter vi fokus på god praksis, vi højner ambitionsniveauet og får en ædel kappestrid mellem skolerne”¹⁸⁴

Regeringen søger desuden at positionere sig over for kommunerne, som regeringen ser som betydningsfulde for implementeringen. Den tidligere undervisningsminister, Ulla Tørnæs (V) forsøger i første omgang at skabe en alliance med kommunerne, idet hun udtaler:

”Jeg føler, at jeg har en fælles sag med KL, og jeg regner med kommunernes opbakning til lovforslagene. Alt andet vil være et svigt.”¹⁸⁵

Med skiftet til Bertel Haarder (V) som undervisningsminister skærpes tonen, idet kommunerne nu beskyldes for ikke at handle – en udtalelse, der følges op af en trussel om at indføre statsstyrede skoler:

”Jeg betragter det, vi gør nu, som sidste udkald for det kommunale selvstyre. Vi præciserer kommunernes ansvar for folkeskolen og giver dem samtidig redskaberne til at føre tilsyn. De får obligatoriske test og en statslig kvalitetsstyrelse, der vil hjælpe dem med at vurdere deres indsats i forhold til andre kommuner. Hvis det ikke virker, vil der om ti år være stærke kræfter, der – som i andre lande – vil gøre skolen statslig.”¹⁸⁶

Som det er fremgået af afsnittet om policystrømmen, har regeringen i vidt omfang legitimeret sine forslag ved at henvise til OECD’s anbefalinger, hvilket klart illustrerer, at regeringen ser OECD som en væsentlig aktør på folkeskoleområdet.

¹⁸³ Dagbladet Køge/Ringsted/Roskilde Tidende, den 2. marts 2006: K: PISA er ikke en facitliste

K: Danmarks Lærerforening leder efter hår i suppen, når de kritiserer uddannelsespolitikken ud fra en invitation til et pressemøde om den fremtidige undervisning.

¹⁸⁴ Berlingske Tidende, den 12. februar 2006: Haarder: Sidste udkald for en ordentlig skole

¹⁸⁵ Jyllands-Posten, den 14. januar 2005: Faglighed: Minister gentog krav

¹⁸⁶ Berlingske Tidende, den 12. februar 2006: Bertel Haarder: Statsskole om ti år, hvis ikke skolen bliver bedre

På spørgsmålet om, hvordan DLF ser regeringens brug af OECD, udtaler næstformand i DLF Dorte Lange:

”Her henter regeringen også den viden, som de ønsker at hente, fordi lige op til ændringerne, hvor Ulla Tørnæs stadig var undervisningsminister, der lavede vi parternes svar på OECD, ... det var et enormt grundigt arbejde, som så i virkeligheden blev fejet til side under 05-06-reformen.”¹⁸⁷

I vores interview med en række aktører i OECD har vi spurgt ind til, hvordan regeringen henholdsvis OECD opfatter OECD's rolle, herunder om OECD har en interesse i at sætte sin egen dagsorden. På baggrund af interviewene fra OECD kan vi konkludere, at OECD ikke alene har en rådgivende rolle men også en mere aktiv rolle i den konkrete policydannelsesproces på folkeskoleområdet, idet OECD på forskellig vis søger at fremme en egen agenda, eksemplificeret af bl.a. udarbejdelsen af rapporten fra 2004.¹⁸⁸

Fx fortæller Gregory Wurzburg, at det var OECD, der tog initiativet til 2004 rapporten. Han refererer i vores interview til en samtale med en kollega, hvor han siger:

”Why dont we talk with the Danish delegation they have been especially interested”¹⁸⁹

Dette billede bekræftes til dels af chefkonsulent Jørn Skovsgaard fra Undervisningsministeriet, der på spørgsmålet om, hvorvidt OECD i forbindelse med rapporten i 2004 udgjorde en selvstændig aktør med en egeninteresse, udtaler:

”Joo – altså OECD er jo en forening, som er båret af regeringer – det er et organiseret samarbejde, men når man har sådan en organisation med et antal direktorater, så får de også – og der er selvfølgelig også det moment i det, at PISA udarbejdes af INES, og reviewene er lavet i Policy Division, og da PISA så hamrede igennem, som den gjorde, så kom de til at stå som det store dyr i åbenbaringen. Generalsekretæren synes, at det er skide godt, og alle kan kun snakke om det – ja så er det klart, at de [Policy Division, vores red.] vil – altså hallo vi er her altså også....”¹⁹⁰

De øvrige forligspartier søger også at positionere sig. Særligt S, der med Christine Antorini (S) i spidsen tegner et billede af S som handlekraftige:

”Nej, men det her er udtryk for, at vi er det eneste oppositionsparti, som er en del af forliget om folkeskolen. Det er med den selvbevidsthed, at vi nu klart lægger frem, hvad der skal til for at løfte problemet med de 20 procent, som ikke får en ungdomsuddannelse. Vi er ved at opruste den socialdemokratiske linje også på skolepolitikken, for der har vi nok været meget afdæmpede. Det kan godt være, at

¹⁸⁷ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF, den 1. december 2011

¹⁸⁸ Udlandsrapport 2011, Vejleder: Dorte Pedersen, Studerende MPA 2010: Lena Jensen og Gitte Lohse: OECD's indflydelse på policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet i Danmark

¹⁸⁹ Interview med Gregory Wurzburg, OECD, Paris, den 5. september

¹⁹⁰ Interview med Jørn Skovsgaard, Undervisningsministeriet, den 7. november 2011

vores klare udmelding giver knas i forhold til andre samarbejdspartnere, men det er vigtigt, at vi signalerer, hvad vores linje er, og at vi kæmper for den.”¹⁹¹

I oppositionen er det særligt RV, der markerer sig i relationen til de øvrige aktører og det bl.a. ved et forsvar:

*”For det første er folkeskolen langt bedre end det omdømme, som Berlingske forsøger at skabe. For det andet er der et folkeskoleparti, der er endnu »større« end Det Radikale Venstre. Det er Venstre. Ikke nok med, at Venstre på Christiansborg har været med i alle folkeskoleforlig og stemt for alle folkeskolelove. Venstre sidder og har også siddet på borgmesterposterne i rigtig, rigtig mange af landets kommuner, hvor man jo har det konkrete ansvar for folkeskolens kvalitet. Så vi deler gerne æren for folkeskolen med Venstre.”*¹⁹²

Samtidig søger RV at indgå koalitioner ved at opfordre til dialog med skolens interessenter:

*”Lad os få en dialog i landets kommuner om, hvordan undervisningsmiljøet bliver bedre i stedet for, at man fra centralt hold sender direktiver ud, som om det var en maskine, der skulle forbedres.”*¹⁹³

*”Jeg vil anbefale, at uddannelsesudvalget inviterer repræsentanter for denne kreds og giver dem mere tid til at argumentere for deres synspunkter end det kvarter, som der normalt afsættes, når en deputation får foretræde. Det drejer sig om en henvendelse fra mennesker, hvis faglige indsigt må aftvinge almindelig respekt”.*¹⁹⁴

DLF tager til genmæle over for bygen af kritik, og DLF citeres hyppigt i medierne, hvor de bl.a. forsøger at fremstå som garant for sagligheden i debatten ved netop at påpege regeringens mangel på samme:

*”Myten [om den danske skole som ”verdens dyreste folkeskole”, vores red.] blokerer for en saglig debat. Det er blevet sagt så mange gange, at det efterhånden er blevet en sandhed. Men man bør kunne stille det krav til politikerne, at de gør sig den umage at kontrollere, om det er sandt. Især bør Undervisningsministeriet påtage sig et ansvar for at kvalificere debatten, og der lever de ikke op til deres ansvar.”*¹⁹⁵

*”For det første har politikerne netop ikke forstået betydningen og værdien af den særlige faglighed i den danske folkeskole. Jeg tror, at det stadig er den almene opfattelse, at hvis vi bare klarer os godt i PISA-undersøgelserne, så er det garanti for, at det faglige niveau er i orden. Og det er det på ingen måde, fordi PISA kun måler en lille del af det, vi skal lære eleverne. For det andet er aftalen udtryk for en politisk-ideologisk kamp, hvor regeringen har besluttet, at nationale test skal give os verdens bedste folkeskole. Og så forfølger man det mål uden at skæve til, hvilke konsekvenser det måtte have for folkeskolen i øvrigt.”*¹⁹⁶

¹⁹¹ Information, den 3. september 2005: Med S som i skole: 'Vi er trætte af drypvisse initiativer'

¹⁹² Berlingske Tidende, den 12. september 2005: Af Margrethe Vestager: Debat: Skolen er langt bedre end sit omdømme

¹⁹³ Kristeligt Dagblad, den 2. februar 2005: Folketingsvalg 2005: Vi skal tage fat i skolens stærke sider

¹⁹⁴ Randers Amtsavis, den 12. april 2006: Skolefolk advarer mod nyt folkeskoleforlig

¹⁹⁵ Vejle Amts Folkeblad, den 13. juni 2005: Danmark har ikke verdens dyreste folkeskole

¹⁹⁶ Kristeligt Dagblad, den 25. januar 2006: Folkeskolen som vi kender den er truet

DLF opfordrer flere gange til dialog og betragter selv sin rolle som den aktør, der både *kan* og *skal* sikre en dialog, når nu regeringen ikke sørger for det:

*”Det er en debat, hvor ønsket om dialog ikke spiller nogen fremtrædende rolle. Men hvis vi ikke bliver inviteret til dialogen, må vi invitere os selv. Vi må tro på, at 65.000 engagerede lærere har en kvalificeret mening om, hvilken skole vi ønsker, og hvorfor vi ønsker den.”*¹⁹⁷

Næstformand i DLF Dorte Lange omtaler i øvrigt DLF's egen rolle som *”sidelinjeaktør”*¹⁹⁸.

8.4.1. Politikstrømmen - opsamling

Vi mener at have belæg for at konkludere, at folkeskolens policyimage går mere og mere væk fra en forståelse i den offentlige stemning af, at vi har verdens bedste folkeskole til, at folkeskolen ikke formår at levere de faglige resultater, der kræves i en globaliseret verden for, at vi kan klare os på sigt.

Tonen i det politiske landskab skærpes, og politik handler nu mere om politisk leadership frem for at skabe brede forlig.

Regeringen og S søger at fremstille sig selv som handlekraftige og fremadskuende aktører og de øvrige aktører – oppositionen og DLF som det modsatte.

Samtidig anerkender regeringen dog de øvrige aktører som både vægtige og vigtige for implementeringen af regeringens politik. Regeringen anvender OECD som legitimering for sin politik. Regeringen benytter derfor flere strategier – det både direkte verbale angreb og trusler på den ene side og forsøg på allianceskabelse på den anden side.

RV søger at skabe det billede af sig selv som den aktør, der har blik for og anerkender lærernes betydning ved gentagne gange at opfordre regeringen til at indgå i dialog frem for at køre solo. Samtidig indtager de også en mere defensiv rolle ved at forsvare det hidtidige virke i folkeskolen.

DLF søger ligeledes at fremstille sig selv som en central aktør, som man ikke kan komme udenom grundet deres ”størrelse” og ekspertise, og som en aktør, der ikke venter på at blive spurgt, men som indtager en initiativtagende og aktiv rolle. DLF benytter derfor flere strategier, der primært er møntet på regeringen – direkte (mod)angreb mod regeringen ud fra devicen ”lærerne ved bedst” og ved forsvar af folkeskolen og dens virke.

8.5. Konklusion tid 2

Vi har i denne delanalyse besvaret tid 2 i vores første underspørgsmål, som lyder:

¹⁹⁷ JydskeVestkysten, den 24. august 2005: Lærerne vil blande sig i skoledebat

¹⁹⁸ Interview med næstformand i DLF, Dorte Lange, DLF, den 1. december 2011

Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?

Vi har iagttaget lovændringerne i 2006 gennem en analyse af beslutningsdagsordenen og de tre P-strømme og søgt at afdække, hvordan policydannelsesprocessen tilrettelægges på et tidspunkt, hvor der bl.a. som følge af Danmarks lave scoringer i de to første PISA-undersøgelser, og OECD's landerapport fra 2004 er sat alvorlige spørgsmålstejn ved folkeskolens image og selvforståelse som "verdens bedste".

Vi mener ud fra analysen at have belæg for at drage følgende konklusion, som vi vil gøre til genstand for vores komparative analyse:

Overordnet betragtet bliver der i 2006 umiddelbart brudt med årtiers brede konsensus på folkeskoleområdet og det både i forhold til den uddannelsespolitiske dagsorden og det institutionelle set-up.

Policydannelsesprocessen tilrettelægges med en stram tids- og indholdsmæssig styring fra regeringens side, hvor det er statsminister Anders Fogh Rasmussen, der med sin kontraktpolitik sætter sig for bordenden i Globaliseringsrådet.

På beslutningsdagsordenen finder vi 4 emner – faglighed, evaluering, social arv samt historie og dansk kultur. Indholdsmæssigt nedtones det reformpædagogiske udgangspunkt, der lå til grund for 1993-reformen, til fordel for en mere økonomisk og styringsmæssig tilgang, der i høj grad er inspireret af og læner sig op ad OECD, hvor grundskolen er første led i livslang læring.

I problemstrømmen er det især faglighed og evaluering, der træder frem i vores empiri, hvorfor vi har valgt at følge disse to emner i problemstrømmen. Emnerne problematiseres ud fra internationale sammenligninger, hvor især OECD landerapporten fra 2004 og PISA-resultaterne anvendes. Problemerne defineres ud fra disse sammenligninger derved, at høj faglighed anføres som afgørende forudsætning for vækst og velfærd.

I policystrømmen ser vi, at faglighed defineres på ny gennem dokumentation og evaluering af faglige kundskaber og færdigheder, og at regeringen framer deres politik ud fra et økonomisk tankesæt, der igen trækker spor tilbage til OECD – et tankesæt, der indeholder international benchmarking, en kobling til økonomisk vækst og effektivitet samt kvalitet. Oppositionen anlægger primært en reformpædagogisk tilgang, hvor det brede faglighedsbegreb, lærernes engagement og dialog sættes i højsædet.

Regeringen finder det ikke aktuelt at inddrage viden fra pædagogiske udviklingsarbejder i policydannelsesprocessen men inddrager i stedet OECD som vidensbank, og forskning og ekspertinddragelse - udvalgt af regeringen - bruges til at legitimere politikken. På denne måde afideologiseres politikken, idet den bygges op omkring evidens fra OECD, og der sker en objektivisering af viden, der følger med denne legitimering gennem evidens.

Institutionelt reduceres den uddannelsespolitiske sektorpholitik, idet folkeskoleområdet sættes ind i en bredere samfundsøkonomisk og global kontekst med nedsættelsen af

Globaliseringsrådet, der skal komme med anbefalinger til ændringer af folkeskolen, og den knyttes sammen med den politiske dagsorden om vækst, viden og iværksætteri.

Årtiers tradition med at indgå brede forlig på folkeskoleområdet brydes, idet hele tre partier står uden for forliget. For regeringen synes det således vigtigere at få sin globaliseringsdagsorden igennem frem for at opnå konsensus blandt folkeskolens interessenter.

Policydannelsesprocessen er stramt tids- og indholdsmæssigt styret fra regeringens side. Globaliseringsrådets sammensætning er nøje udvalgt, hvorved regeringen sikrer sig, at deltagerne ligger på linje med regeringens politik, hvorfor DLF og andre interessenter ikke får plads i rådet. Samtidig signaleres der åbenhed og dialog ved, at rådet bl.a. får egen hjemmeside. Det er imidlertid statsministeren, der efter hvert møde i rådet opsummerer og konkluderer på resultatet af dagens arbejde uden yderligere behandling i rådet.

Den politiske proces på folkeskoleområdet foregår endvidere sideløbende med arbejdet i Globaliseringsrådet – formodentlig for at kunne overholde rådets tidsmæssige ramme – og der foregår således en sideløbende proces med både en udvikling af politik og politiske forhandlinger. Udover nedsættelse af Globaliseringsrådet lægges der ikke op til en bred, folkelig debat.

Folkeskolens policyimage kommer mere og mere væk fra en forståelse i den offentlige stemning af, at vi har verdens bedste folkeskole til, at folkeskolen ikke formår at levere de faglige resultater, der er nødvendige på sigt for at kunne klare os i en globaliseret verden.

Politik handler nu mere om at demonstrere politisk strategisk leadership frem for at skabe brede politiske forlig. Regeringen og Socialdemokraterne søger at fremstille sig selv som handlekraftige og fremadskuende aktører og de øvrige aktører – oppositionen og DLF som det modsatte. Samtidig anerkender regeringen dog de øvrige aktører som både vigtige og vægtige for implementeringen af regeringens politik, hvorfor regeringen benytter flere strategier – det både direkte verbale angreb og trusler på den ene side og forsøg på allianceskabelse på den anden side.

Samlet set kan vi konkludere, at policydannelsesprocessen tilrettelægges inden for et samfundsøkonomisk paradigme, hvor folkeskolen mister sin særegne dannelsesstatus og i stedet bliver set som et middel til at sikre fremtidens vækst i en stadigt mere globaliseret verden. Inspirationen kommer fra OECD, der bruges til at legitimere regeringens politik. Globaliseringsrådet bliver omdrejningspunktet for processen, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) styrer med hård hånd. Der fokuseres på styringen, og pædagogikken – om ikke smides ud med badevandet – så reduceres ganske kraftigt i betydning.

Policydannelsesprocessen på folkeskoleområdet kendetegnes nu ved *en topstyret designet kontraktpolitik for de særligt udvalgte*.

Vi forlader nu 2006 og tager et skridt frem til 2010, hvor folkeskolen igen for alvor kommer på den politiske dagorden.

9. Policyanalyse af tid 3



Med denne delanalyse besvarer vi tid 3 af vores første underspørgsmål:

1. *Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?*

Vores tredje tidsnedslag har vi valgt at placere med udgangspunkt i 360-graders eftersynet af folkeskolen og nedsættelsen af skolens rejsehold. Det særligt interessante i 2010 er, at det umiddelbart ser ud til, at policydannelsesprocesserne er foregået under et andet institutionelt set-up med nedsættelse af skolens rejsehold.

Vi har i tid 3 valgt at fokusere på de policyentreprenører, som vi definerer som centrale i policydannelsesprocessen – dvs. de policyentreprenører, der hyppigst optræder som policyentreprenører i vores empiri, og som vores interviewpersoner omtaler som sådanne. Overordnet kan de centrale policyentreprenører inddeles i følgende grupperinger:

- **Regeringen** og i tilknytning hertil Undervisningsministeriet og Vækstforum
- **Øvrige politiske partier** S og SF
- **Rejseholdet**
- **Interesseorganisationer:** DLF
- **Ekspert og forskere:** Niels Egelund, professor ved DPU

Vores empiri består således af policydokumenter fra disse policyentreprenører samt interview med udvalgte policyentreprenører. Regeringen og DLF fremstår dog som de mest centrale policyentreprenører, og analyserne bygger i høj grad på deres udtalelser og adfærd i processen.

Den samlede policydannelsesproces skitseres i det følgende, hvor vores analyse af tid 3 starter med statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) åbningstale i Folketinget den 6. oktober 2009¹⁹⁹, hvor han annoncerer et 360-graders eftersyn af folkeskolen. DLF griber bolden og kommer med et oplæg til regeringens eftersyn af folkeskolen i december 2009: "Folkeskolen til debat – brug lærerne"²⁰⁰.

¹⁹⁹ Rasmussen (oktober 2009) Åbningstale

²⁰⁰ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

I nytårstalen 2010²⁰¹ inviterer statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) alle skolens interessenter – lærere, elever, forældre, uddannelsesinstitutioner, erhvervsorganisationer og faglige organisationer til en særlig Marienborg-uge. Efter Marienborg-ugen nedsætter statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) skolens rejsehold. Rejseholdet, der udråbes til at være uafhængigt, skal ifølge kommissoriet²⁰² afdække styrker og svagheder ved den danske folkeskole og komme med forslag til forbedringer. Jørgen Søndergaard, der også er formand for regeringens nedsatte Skoleråd, bliver valgt som formand.

Den 10. februar kommer formandskabet for skolerådet med deres bud på folkeskolens 10 vigtigste udfordringer. KL bidrager i maj 2010 med et udspil til et nationalt samarbejde om at forbedre folkeskolen: ”Nysyn på folkeskolen”²⁰³. Rejseholdet kommer efter et halvt års arbejde med 10 konkrete anbefalinger til at styrke den danske folkeskole i juni 2010²⁰⁴.

Regeringen formulerer 7 mål med udgangspunkt i rejseholdets anbefalinger og inviterer interessenterne til partnerskab om folkeskolen men afbryder dog forhandlingerne, inden partnerskabet for alvor kommer i gang. Statsministeren fremlægger i stedet de 7 mål i sin åbningstale til Folketinget den 5. oktober 2010²⁰⁵, og efterfølgende fremlægger regeringen et udspil til en bedre folkeskole: Faglighed og frihed til alle – og hvor dette bl.a. bliver mødt af et fælles skoleudspil fra S og SF.

Vi indleder vores analyse med at undersøge, hvilke emner der kommer på beslutningsdagsordenen, hvorefter vi følger emnerne gennem de tre P-strømme. I 2010 løb problemstrøm, polycystrøm og politikstrøm ikke sammen, så et reformvindue kunne åbne sig. Der kom ikke - med afsæt i rejseholdets arbejde og regeringens udspil til en bedre folkeskole - en ny reform på folkeskoleområdet. Der blev i stedet udskrevet valg og skiftet regering i oktober 2011.

9.1. Beslutningsdagsordenen

I dette afsnit analyserer vi, hvilke emner der er på beslutningsdagsordenen i 2010. Vi har valgt at tage afsæt i regeringens udspil til en bedre folkeskole, og S og SF's udspil, der kom få dage efter, da vi ikke får en reform i 2010. Strømmene flød aldrig sammen.

Vi vurderer, at disse policyentreprenører og policydokumenter er de centrale i denne fase, hvor parterne har gjort deres folkeskoleudspil klar til forhandling. DLF er fx ikke med på beslutningsdagsordenen, da undervisningsminister Tina Nedergaard på åben skærm på TV2 News har afbrudt forhandlingerne om et nationalt partnerskab om folkeskolen med DLF²⁰⁶. De øvrige politiske partier har ikke et konkret udspil til en bedre folkeskole, som de sætter på beslutningsdagsordenen.

Regeringens udspil highlighter indledningsvis, at:

²⁰¹ Rasmussen (2010) Nytårstale

²⁰² Vækstforum (2. februar 2010) Kommissorium for rejsehold

²⁰³ KL, Nysyn på folkeskolen (maj 2010)

²⁰⁴ Rapport B (Juni 2010) Anbefalinger fra skolens rejsehold

²⁰⁵ Rasmussen (oktober 2010) Åbningstale

²⁰⁶ TV2-nyheder 27. september 2010

- En bedre folkeskole er en skole med høj faglighed og videbegærlige, glade børn
- En bedre folkeskole er en skole, der skal lægge grunden til videre uddannelse og vækst
- Det er et fælles ansvar at skabe en bedre folkeskole, men
- Det er regeringens opgave at give skolen klare mål og rammer

Regeringen præciserer endvidere:

*”En bedre folkeskole kan ikke detailstyres fra et skrivebord på Christiansborg eller med lovgivning i Folketinget. En god folkeskole skabes ude i klasseværelset på den enkelte skole. Det er først og fremmest skolernes ledelse og lærere, der skaber resultaterne”.*²⁰⁷

Mere konkret indebærer regeringens forslag:

Regeringens syv mål for folkeskolen, Faglighed og frihed for alle, dec. 2010

1. Alle børn skal kunne læse ved udgangen af 2. klasse

Hvor der skal indføres læseløft og en styrket integrationsindsats.

2. Det, eleverne nu kan i 9. klasse, skal de fremover kunne i 8. klasse

Hvor folkeskolens mål skal præciseres og prioriteres, der skal indføres 6 timers skoledag i indskolingen, indføres en ny model for udskolingen, afgangsprøverne skal moderniseres, indføres en ny national strategi for it i folkeskolen, fokus på internationalisering og talentudvikling.

3. Færre elever skal i specialklasser og på specialskoler

Hvor målet er, at 97 % af eleverne skal gå i folkeskolen.

4. Fremtidens lærere skal rekrutteres blandt de bedste studerende

Hvor lærernes og ledernes efteruddannelse skal målrettes, og der skal uddannes særlige ressourcelærere.

5. Undervisningen skal baseres på viden – ikke på vane

Hvor der skal forskes i, hvad der virker – den praksisorienterede forskning skal styrkes.

6. Elever, forældre og skolebestyrelser skal i højere grad være med til at udvikle folkeskolen

Hvor skolehjemsamarbejdet skal styrkes.

7. Klare mål og åbenhed om resultater skal mindske behovet for at styre i detaljen

Hvor kommunerne skal have større frihed i forhold til klassestørrelser, og hvor de nationale test skal offentliggøres.

²⁰⁷ Faglighed og frihed til alle (December 2010) s.3, Regeringen

S og SF kommer - som modspil til regeringens forslag - få dage efter med deres forslag til en ny reform for folkeskolen. Indledningsvis vægter de:

*”S og SF vil have en folkeskole med høj faglighed, som også sætter fokus på fællesskabet. Det kræver en ny start for folkeskolen samt et bredt og reelt samarbejde om udvikling af fremtidens folkeskole. Man kan ikke gennemføre en stor forandring af folkeskolen fra oven. Fremtidens folkeskole skal udvikles på baggrund af fælles indsatsområder i et tæt samarbejde med de professionelle på skolerne, kommunerne, forældrene og eleverne.”*²⁰⁸

Helt konkret sætter S og SF følgende på dagsordenen:

En ny start for folkeskolen, S og SF's reform for en fælles og faglig stærk folkeskole, dec. 2010

1. *Styrket faglighed i indskolingen*

Hvor de bl.a. foreslår tolærerordninger og max 24 elever i klasserne.

2. *Forældrekontakter skal sikre ro og orden i klasserne*

Hvor skolebestyrelserne skal udvikle forældrekontakter, som sikrer forpligtende medansvar for undervisningen, og hver enkelt skole skal udarbejde konkrete mål for nedbringelse af støj, uro og mobning.

3. *En virkelighedsnær uddannelseskultur*

Hvor de praktisk- musiske fag skal styrkes, og der åbnes op for, at andre faggrupper kan undervise i folkeskolen.

4. *Færre elever skal have brug for specialundervisning*

Hvor der skal oprettes ressourcecentre på alle skoler, og kommunerne skal udarbejde konkrete mål for færre elever med behov for specialundervisning.

5. *Digital værktøjskasse til alle elever og lærere*

Hvor alle elever og lærere fx udstyres med en bærbar PC.

6. *Lederuddannelse og styrket efteruddannelse*

Alle ledere skal have en lederuddannelse, og der åbnes op for, at andre faggrupper kan blive ledere i folkeskolen.

7. *Mulighed for heldagsskoler*

Hvor der fx ikke er skel mellem skole og SFO.

8. *Fleksibel udskoling for de ældste elever*

Hvor der fx skabes mulighed for, at de ældre elever selv kan vælge fag og linjer.

9. *Styrket evalueringskultur på baggrund af viden*

Hvor S og SF fx er imod offentliggørelsen af de nationale test.

²⁰⁸ En ny start for folkeskolen (december 2010) S og SF

10. Bedre skole for pengene

Hvor S og SF ønsker, at de samlede ressourcer udnyttes bedre, men samtidig vil tilføre folkeskolen 2 mia.

Fronterne er trukket op mellem regeringen og S-SF, som det præciseres i Information den 10. december 2010:

”Dermed er der to veje i dansk skolepolitik: Regeringen kræver offentliggørelse af nationale test, skrappe krav til læreruddannelsen og en fjernelse af loftet over klassekvotienten, mens oppositionen insisterer på maksimalt 24 elever i klasserne, nægter at fremlægge testresultater og vil indføre kontrakter med forældrene for at sikre disciplin”²⁰⁹

Partierne er nu klar til forhandling – med hver deres bud på en bedre folkeskole. De er uenige om de punkter, som Information trækker frem, men mange af emnerne er regeringen og S-SF også indholdsmæssigt enige om. De er fx enige om, at færre elever skal i specialundervisningen og om en bedre ressourceudnyttelse i folkeskolen. De er enige om en styrkelse af fagligheden, som viser sig i flere af både regeringens og S-SF’s punkter. Regeringen fokuserer dog mere entydigt på fagligheden, hvor S-SF i højere grad vægter fællesskabet og musisk/kreative kompetencer i fx deres punkt 3.

Vi vil i det følgende følge emnerne fra beslutningsdagsordenen gennem de tre strømme.

9.2. Problemstrømmen

I problemstrømmen analyserer vi, hvilke problemer der ønskes politisk løsning på. Hvilke problemer der træder frem i policydannelsesprocesserne, hvad der har gjort problemerne til et problem, og hvordan problemerne defineres.

På beslutningsdagsordenen fandt vi, at både S-SF og regeringen ønsker at styrke fagligheden samt en bedre ressourceudnyttelse i skolen, og at de hver især kom med deres bud på hvordan. Fagligheden og ønsket om bedre ressourceudnyttelse kan vi følge i problemstrømmen. Derudover finder vi i problemstrømmen problemet med, at for få unge gennemfører en ungdomsuddannelse. Disse problemer er de hovedproblemer, som politikkerne søger at løse med de forslag, som de sætter på beslutningsdagsordenen.

Når vi følger problemstrømmen, tager vi udgangspunkt i regeringens og herunder Vækstforums dokumenter, da de er igangsættere af reformarbejdet i 2009 og 2010 – og dermed også først til at definere de problemer, som de gerne vil finde en politisk løsning på. DLF definerer også – som modspil til regeringen - hvordan de ser folkeskolens problemer. Rejseholdets og KL’s²¹⁰ problemdefinitioner ligger i forlængelse af regeringens. S-SF træder ikke frem i empirien i problemstrømmen.

²⁰⁹ S-SF skærper skolestrid (10. december 2011) Information

²¹⁰ Skolerådet præsenterer i 10. februar i ”Folkeskolen 2020” deres bud på en bedre folkeskole. KL præsenterer deres ”Nysyn på folkeskolen” maj 2010.

Første gang vi støder på et nyt tiltag til reformering af folkeskolen er i statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) tale ved åbning af Folketinget i oktober 2009. Her taler statsministeren om folkeskolens problemer, og at det er tid til at gøre noget, og at han vil igangsætte et 360-graders eftersyn af folkeskolen, bl.a. fordi det er et problem, at vi har én af verdens dyreste folkeskoler:

*”Danmark er et af de lande i verden, der bruger flest penge pr. skoleelev. De store ressourcer skal selvfølgelig modsvares af en lige så stor indholdsmæssig ambition”*²¹¹

Dette problem anerkender DLF dog ikke umiddelbart, idet deres modsvar er:

*”Officielle tal fra de kommunale budgetter og regnskaber danner baggrund for den påstand, at der i det seneste årti er tilført ekstra penge til folkeskolens undervisning. Det er imidlertid en alt for simpel og unuanceret konklusion”*²¹²

I statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) nytårstale er der tillige fokus på, at et andet problem er, at fagligheden i folkeskolen skal styrkes, for som statsministeren udtaler:

*”For der er ingen vej uden om de boglige kundskaber, som ofte – fejlagtigt - bliver kaldt hårde værdier. Viden er det pureste guld i vores tid.”*²¹³

I regeringens pressemeddelelse om Marienborg-ugen fastslås regeringens forståelse af folkeskolens problemer:

”Endemålet er en bedre folkeskole for pengene. Det faglige niveau skal styrkes, og flere skal gennemføre en ungdomsuddannelse”

Disse tre korte citater fra statsministeren illustrerer de problemer, som regeringen ønsker at sætte på beslutningsdagsordenen.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) sætter endvidere som mål, at de danske skolebørn i 2020 skal være i top 5 internationalt, for så vidt angår læsning, matematik og naturfag målt ved de regelmæssige PISA-undersøgelser²¹⁴.

Problemerne gøres til et problem ved, at regeringen indikerer, at skolen klarer sig for dårligt i de internationale sammenligninger. Indikatorerne ved problemerne hænger derfor sammen med folkeskolens feedbackprocesser, idet målinger fra PISA 2003 og 2006 fx viser, at Danmark placerer sig på niveau med OECD-gennemsnittet, men langt fra en placering i top 5²¹⁵. Dette forstærkes af, hvad Kingdon kalder ”focusing events”, hvor statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) sætter folkeskolen ind i en international krise og globaliseringskontekst – bl.a. i sin nytårstale 2010 og forstærker folkeskolens problemer ved at sige:

²¹¹ Rasmussen (oktober 2009) Åbningstale

²¹² Folkeskolen til debat (2. december 2009) Danmarks Lærerforening

²¹³ Rasmussen (2010) Nytårstale

²¹⁴ Vækstforum, Kommissorium for rejsehold (2. februar 2010)

²¹⁵ Vækstforum, Fakta om den danske folkeskole (2. februar 2010)

*”Verden står ikke stille omkring os. Danmark og med os Europa – ja hele den vestlige verden, der satte verdensordenen og definerede de bærende værdier i det sidste århundrede - får nu for alvor konkurrence af nye vækstøkonomier i Indien, Brasilien, Korea, Singapore og Kina. Det skal vi ikke lade os skræmme af, men det må vi omvendt heller ikke tage for let på. Vores enestående velstand er ikke naturgiven.”*²¹⁶

DLF knytter an til regeringens problemdefinitioner, men udfordrer dem og kommer med deres egne bud²¹⁷. DLF er enige i, at folkeskolen skal ruste eleverne til at klare sig i en globaliseret verden, men de er ikke enige i hvordan. De udtaler:

*”Hvis de danske unge skal klare sig i et globaliseret samfund, så skal lærerne forsat kunne give dem en undervisning med en faglighed, som målrettes de behov, der er i fremtidens videns og netværkssamfund”*²¹⁸

De vægter i stedet, at der skal fokuseres på lærernes muligheder – og vil også sætte fokus på lærernes arbejdsmiljø og kompetenceudvikling, for som de siger:

*”Danmark skal have de dygtigste lærere til at undervise. Forskning dokumenterer, at lærernes kompetencer er altafgørende for elevernes udbytte af undervisningen”*²¹⁹

DLF gør heller ikke den danske placering i PISA til et problem, idet de henviser til Andreas Schleicher fra OECD:

*”Det er ikke ambitiøst, når regeringen foreslår en målsætning om, at Danmark skal i top 5 i PISA. Ifølge chefen for OECD’s PISA- sekretariat, er det en fejlagtig anvendelse af PISA. PISA er en komparativ ramme, der kan anvendes til drøftelse af egen praksis, men den er indskrænket og meningsløs til målfastsættelse”*²²⁰

Samme holdning finder vi også i vores interview med Andreas Schleicher fra OECD, idet han siger:

*”... and I think that the power of international comparisons really lies in solutions not in just looking at score”*²²¹

Regeringen og DLF definerer folkeskolens problemer både ud fra deres værdier og gennem sammenligninger.

Aktørernes dokumenter er gennemsyret af deres værdier, og til at illustrere har vi udvalgt nogle eksempler. Regeringens værdier lyser fx igennem, når statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) og undervisningsminister Tina Nedergaard (V) taler om, at verdens dyreste folkeskole skal være verdens bedste²²², og når statsministeren siger, at viden er det pureste guld, og at flere skal gennemføre en uddannelse. Vi har valgt at tale om, at værdien *effektivisering* gennem bedst mulig ressourceudnyttelse afspejler sig som gennemgående i regeringens problemdefinition.

²¹⁶ Rasmussen (2010) Nytårstale

²¹⁷ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

²¹⁸ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

²¹⁹ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

²²⁰ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

²²¹ Interview med Andreas Schleicher, OECD Paris den 5. september 2011

²²² Dette citat findes i flere af regeringens dokumenter fx i Statsminister Lars Løkke Rasmussens nytårstale 2010

DLF's værdier skinner fx igennem, når de i stedet taler om, at den danske folkeskole skal sikre sammenhængskraften i det danske samfund, at der skal tages hensyn til lærernes psykiske arbejdsmiljø, og at løsningen af folkeskolens problemer ligger i inddragelsen af DLF – brug lærerne - og i vigtigheden af forpligtigende inddragelse af folkeskolens øvrige parter i både arbejdsprocessen og formidlingen af resultater og forslag²²³. Vi har valgt at tale om værdierne *hensynet til fællesskabet* og *medinddragelse*, som DLF definerer problemerne ud fra.

Især regeringen definerer folkeskolens problemer gennem sammenligninger med andre lande, hvor PISA-målingerne i høj grad inddrages. DLF opfatter ikke i samme omfang Danmarks resultater i PISA som en måde at definere folkeskolens problemer på.

9.2.1. Problemstrømmen - opsamling

Samlet set mener vi at have belæg for at konkludere, at vi hos regeringen finder tre problemer, der søges løsninger på: For dårlig ressourceudnyttelse i folkeskolen, for dårlige faglige resultater og for få unge, der gennemfører en ungdomsuddannelse.

Problemerne indikeres gennem henvisninger til PISA, som også virker som feedbackmekanisme. Problemerne forstærkes derved, at uddannelse sættes lig med vækst i forhold til at komme ud af den internationale krise og finde svar på globaliseringstruslen ved at opsætte mål om, at Danmark skal i top 5 i PISA.

DLF ønsker også, at folkeskolen skal tilpasses den globaliserede verden, men de fokuserer på, at problemet ligger i relation til styrkelse af lærernes arbejdsmiljø og kompetencer – og tillægger ikke PISA-resultaterne samme værdi.

Både regeringen og DLF definerer deres problemer ud fra hver deres værdier. Hos regeringen finder vi effektivisering som værdi, og hos DLF finder vi både hensynet til fællesskabet og medinddragelse af skolens interessenter og her især med fokus på lærerne.

Især regeringen definerer folkeskolens problemer gennem sammenligninger med andre lande, hvor PISA-målingerne i høj grad inddrages. DLF opfatter ikke i samme omfang Danmarks resultater i PISA som en måde at definere folkeskolens problemer på.

9.3. Policystrømmen

I dette afsnit vil vi undersøge, hvordan policyentreprenørerne framer deres idéer og forslag, og vi undersøger, hvordan det institutionelle set-up er udformet.

Vi tager udgangspunkt i dialogen om partnerskabet mellem regeringen og DLF, da det er disse policyentreprenører, der er særligt aktive i forhold til at sætte deres ideer og forslag ind i policydannelsesprocessen. Formandskabet for skolerådet kommer med

²²³ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

deres eget bud på udfordringerne i fremtidens skole, men vi har vurderet, at det ikke ændrer på vores resultater, om vi inddrager dem bl.a. pga. personsammenfaldet med Jørgen Søndergaard, som også er formand for rejseholdet – og deres i øvrigt mindre rolle i processen. KL spiller heller ikke, selvom de også kommer med deres selvstændige skoleudspil, nogen betydningsfuld rolle. Rejseholdet bliver inddraget som vidensbank af regeringen men agerer ikke som en betydningsfuld selvstændig policyentreprenør i policydannelsesprocessen. De øvrige politiske partier inddrager vi heller ikke, da de stort set ikke træder frem i empirien. S ytrer sig fx stort set ikke i denne fase.

Vi følger problemet med ønsket om at styrke fagligheden og ønsket om bedre ressourceudnyttelse. Problemet med, at for få unge gennemfører en ungdomsuddannelse, viser sig som en afledt effekt af faglighedsdiskussionen. Vi undersøger regeringen og DLF som centrale policyentreprenører.

9.3.1. Framing – faglighed

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) framer fagligheden i sin nytårstale 2010, hvor han bl.a. betoner, at faglighed er en forudsætning for økonomisk vækst:

*”.....det er det bedste udgangspunkt for at blive endnu dygtigere. Og det skal I blive [tale til de danske børn, vores red]. Hver og én, så langt jeres talent rækker. For der er ingen vej uden om de boglige kundskaber, som ofte – fejlagtigt – bliver kaldt hårde værdier. Viden er det pureste guld i vor tid.”*²²⁴

Samme framing genfindes i indledningen til regeringens 7 ambitiøse mål for en ny og bedre folkeskole, hvor regeringen siger:

*”Uddannelse sikrer den enkeltes udviklingsmuligheder og bidrager til samfundets øgede økonomiske vækst. Folkeskolen er helt central for denne udvikling”*²²⁵

DLF framer ikke i første omgang fagligheden ved at tale om faglighed som forudsætning for økonomisk vækst. De framer i stedet fagligheden som en forudsætning for fastholdelse og udvikling af det danske velfærdssamfund:

*”Danmarks Lærerforening ser regeringens udspil om et 360 graders eftersyn som et udtryk for anerkendelse af folkeskolens afgørende betydning for at fastholde og udvikle det danske velfærdssamfund”*²²⁶

I DLF's udspil til de 7 ambitiøse mål for en endnu bedre folkeskole framer de i lighed med regeringen faglighed som forudsætning for økonomisk vækst, idet de siger:

*”Uddannelse sikrer den enkeltes udviklingsmuligheder og bidrager til samfundets øgede vækst. Folkeskolen er helt central i denne udvikling”*²²⁷

²²⁴ Rasmussen (2010) Nytårstale

²²⁵ 7 ambitiøse mål for en ny og bedre folkeskole (udkast) (24. september 2011) Regeringen

²²⁶ Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

²²⁷ 7 ambitiøse mål for en endnu bedre folkeskole (27. september 2010) DLF

Regeringens ønske om at styrke fagligheden frames endvidere gennem en benchmarking tankegang i *"Kommissoriet for rejseholdet"*, der sammen med *"Fakta om den danske folkeskole"* – også fra Vækstforum - sætter rammen for rejseholdets arbejde. Fakta om den danske folkeskole viser, hvordan folkeskolen placerer sig i PISA og andre internationale undersøgelser gennem de sidste 10 år, og da Danmark ligger middelmådigt, bruges denne viden til at frame ønsket om at styrke fagligheden, hvor der i kommissoriet fra rejseholdet bl.a. står:

"Regeringen ønsker at udvikle den danske skolemodel, så den fortsat fremmer selvstændighed og refleksion hos eleverne og samtidig udvikler fagligheden, så den kan måle sig med de bedste i verden....."

Denne framing genfindes også i regeringens 7 ambitiøse mål for en bedre folkeskole:

*"Alle danske skoleelever skal løftes og udfordres, så eleverne senest i 2020 er i top fem i verden til læsning, matematik, naturfag og engelsk"*²²⁸

DLF framer fagligheden ved at påpege, at en demonstration af paratviden i test og prøver er udtryk for et alt for lavt ambitionsniveau. De mener ikke, at det er den faglighed, der vil blive efterspurgt på arbejdsmarkedet. I stedet peger DLF på, at det er den brede faglighed, som samfundet har brug for i forhold til fremtidens udfordringer, og det er den brede faglighed, der ruste eleverne til et rigt og meningsfuldt liv. De siger bl.a.:

*"Den faglighed som skolens og elevernes resultater skal vurderes på, er en kombination af viden, analytisk evne, kreativitet, samarbejdsevne, selvstændighed, initiativ og kritisk stillingtagen. Skolen skal bygge på en faglighed, hvor kundskaber og personlig udvikling og dannelse ikke er uafhængige opgaver for skolen men én og samme opgave."*²²⁹

DLF anvender således også benchmarking tankegangen – dog med et anderledes indhold end regeringen. De framer ved at argumentere for, at de nationer, der klarer sig godt i en globaliseret verden, er dem, der evner at kvalificere alle elever, så de kan bruge deres viden og færdigheder – også i en nytænkende, kreativ og innovativ sammenhæng, så de kan udvikle ny viden i samarbejde med andre.

Regeringen framer således styrkelse af fagligheden som forudsætning for vækst.

Professor Niels Egelund har en lidt anden vinkel og mener, at statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) blot forsøger at kapre stemmer ved at sætte folkeskolen på den politiske dagsorden og definere dens problemer, idet han udtaler:

*"Han [Lars Løkke Rasmussen, vores red.] havde vel en ide om, at han kunne lave et eller andet folkeligt nedslag ved at sige – at skolen det angår os alle – så nu må vi gøre noget ved folkeskolen, så nu nedsætter vi et rejsehold, der skal undersøge forholdene omkring skolen"*²³⁰

²²⁸ 7 ambitiøse mål for en ny og bedre folkeskole (udkast) (24. september 2011) Regeringen

²²⁹ Danmarks Læreforening (2. december 2009)

²³⁰ Interview med professor Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

9.3.2. Framing - ressourceudnyttelse

Regeringen framer ud fra en effektiviseringstankegang, når de taler om en bedre ressourceudnyttelse i folkeskolen ud fra mantraet – verdens dyreste skole skal være verdens bedste. Denne framing findes fx i statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) åbningstale i oktober 2009:

*”Danmark er ét af de lande i verden, der bruger flest penge per skoleelev. De store ressourcer skal selvfølgelig modsvares af en lige så stor indholdsmæssig ambition...”*²³¹

Samme framing af ressourceudnyttelsen findes i nytårstalen 2010, hvor statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) igen udtaler:

*”Vi har en god folkeskole. Men når den nu er en af verdens dyreste, skal vi også stille større krav”*²³²

Og ressourceudnyttelsens frames igen i statsministerens åbningstale i 2010 i forbindelse med lanceringen af regeringens 7 ambitiøse mål for en bedre folkeskole:

*”Men vi skal stræbe endnu højere. En af verdens dyreste folkeskoler skal blive en af verdens bedste”*²³³

DLF framer ressourceudnyttelse ved ikke umiddelbart at anerkende de tal, som regeringen anvender, og kobler sig dermed ikke på regeringens problem omkring en bedre ressourceudnyttelse. DLF siger:

*”Officielle tal fra de kommunale budgetter og regnskaber danner baggrund for den påstand, at der i det seneste årti er tilført ekstra penge til folkeskolens undervisning. Det er imidlertid en alt for simpel og unuanceret konklusion”*²³⁴

9.3.3. Framing - opsamling

Vi mener at have belæg for at konkludere, at både regeringen og DLF framer faglighed ved at argumentere for, at faglighed er en forudsætning for økonomisk vækst. DLF vægter faglighedens betydning i forhold til at fastholde og udvikle det danske velfærdssamfund. Både regeringen og DLF framer også ud fra en benchmarking tankegang. Regeringen fokuserer på, at de danske elever skal placere sig bedre i PISA, hvor DLF ikke tillægger PISA betydning, og i stedet vægter, at hvis de danske elever skal klare sig i en international sammenhæng, så skal de kunne bruge deres viden og færdigheder i en nytænkende, kreativ og innovativ tankegang.

Professor Niels Egelund peger på, at statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) forsøger at kapre stemmer ved at sætte folkeskolen som et folkeligt projekt på den politiske dagsorden – dette har vi dog ikke yderligere belæg for at konkludere!

²³¹ Rasmussen (oktober 2009) Åbningstale

²³² Rasmussen (2010) Nytårstale

²³³ Rasmussen (oktober 2010) Åbningstale

²³⁴ Danmarks Lærerforening (2. december 2010)

9.3.4. Det institutionelle set-up

Med det institutionelle set-up afdækker vi rammerne for policydannelsesprocessen og policyentreprenørernes adgang til og handlerum inden for disse rammer. Vi har valgt at fokusere på 360 graders eftersynet og hermed nedsættelsen og sammensætningen af rejseholdet som måde at lave politik på og den politiske proces, der foregår omkring partnerskabet, idet vi her umiddelbart ser ændringer i forhold til tidligere tiders policydannelsesprocesser på folkeskoleområdet. Vi afgrænser dermed det institutionelle set-up til at omhandle:

- 360 graders eftersynet og nedsættelsen af skolens rejsehold
- Den politiske proces - partnerskabet

9.3.5. Det institutionelle set-up - nedsættelsen af skolens rejsehold

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) iscenesætter 360 graders eftersynet af folkeskolen i åbningstalen i Folketinget oktober 2009. Herefter inviterer han alle skolens interessenter – lærere, pædagoger, skoleledere, forældre, elever, forskere, kommunerne og repræsentanterne fra organisationer med tilknytning til folkeskolen til Marienborg-møder. Formålet er, at alle i små grupper skal have mulighed for at komme med deres bud på, hvordan fremtidens folkeskole skal se ud.²³⁵

I nytårstalen 2010 kalder han det for *en særlig Marienborg-uge*²³⁶, hvorved han iscenesætter, at noget nyt er på spil.

I forbindelse med første Marienborg-møde nedsætter statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) skolens rejsehold, hvor han lægger vægt på åbenhed og medinddragelse, idet han udtaler efter Marienborg-møderne:

*”Hensigten er simpelthen at blive klogere på, hvad der kan gøres bedre i folkeskolen, og hvordan vi kan gøre det”*²³⁷, og hvor statsministeren fortsætter med at sige, at han vil skabe et fælles dansk ejerskab til en målsætning om, at vi skal skærpe vores ambitioner.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) udtaler endvidere:

*”Med rejseholdet tager vi næste skridt i serviceeftersynet af folkeskolen. Rejseholdet sikrer, at vi kommer hele vejen rundt i skolelandskabet. Forældre, elever, medarbejdere, skoleledere, kommuner og aftagere i hele landet bliver inddraget i processen. Slutproduktet skal gerne være nogle gode forslag til, hvordan vi styrker fagligheden i folkeskolen.”*²³⁸

Dernæst specificerer han, at det skal være et uafhængigt rejsehold:

²³⁵ Sådan ser regeringens 360 graders eftersyn af folkeskole ud (11. dec. 2009) Altingen.dk

²³⁶ Rasmussen, (2010) Nytårstale

²³⁷ Skolen til eftersyn (2. februar 2010) Undervisere

²³⁸ Rejseholdet foretager 360-graders eftersyn af folkeskolen (3. februar 2010) Statsministeriet

”Regeringen vil gennemføre et 360 graders eftersyn af den danske folkeskole. Det overordnede mål med serviceeftersynet er at afdække styrker og svagheder ved den danske folkeskole..... Serviceeftersynet udføres af et uafhængigt rejsehold med stærke kompetencer og viden om uddannelse og folkeskole”²³⁹

DLF kvitterer for de nye vinde, der blæser, ved at fremhæve statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) frem for tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen (V), idet det lyder:

”Siden det såkaldte systemskifte i 2001 har det været så godt som umuligt for lærerforeningen at komme i dialog med regeringen, og det er måske egentlig det nye: Lars Løkke Rasmussen inviterer til dialog og partnerskab, mens Anders Fogh Rasmussen dikterede skolepolitikken via regeringsgrundlag og kontraktspolitik”²⁴⁰

Samtidig må DLF også konstatere, at de ikke er inviteret med i rejseholdet, men hvor de vælger en positiv vinkel, idet formand for DLF Anders Bondo Christensen udtaler:

”..... Og så inviterede jeg rejseholdet ind i DLF og håber, at de vil bruge rigtig lang tid hos os”²⁴¹

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) vælger Jørgen Søndergaard som formand for rejseholdet, som også er formand for regeringens nedsatte Skoleråd, hvorved der fra DLF sås tvivl om rejseholdets uafhængighed. Næstformand Dorte Lange udtaler:

”Det er lidt underligt, at Jørgen Søndergaard bliver nedsat som formand for rejseholdet, når han i forvejen er formand for skolerådet. Det har jeg stadigvæk ikke helt fundet ud af, hvad fidusen var med”²⁴²

I forbindelse med udvælgelsen af resten af rejseholdet er det ikke muligt at finde ud af, hvad der ligger til grund for valget. DLF har søgt om aktindsigt i forhold til kriterierne for rejseholdets sammensætning. Det får de ikke oplyst, idet de får svaret:

”Og udpegningen af medlemmer til rejseholdet må efter statsministerens opfattelse ud fra en formålsbetragtning og i lyset af eksisterende praksis på området anses for omfattet af begrebet ”ansættelse.”²⁴³

Rejseholdet nedsættes og får egen hjemmeside, hvor alle løbende kan følge rejseholdets arbejde. Der sås dog tvivl om regeringens reelle åbne intentioner af professor Niels Egelund, der fx siger:

”... nu må vi gøre noget ved folkeskolen, så nu nedsætter vi et rejsehold, der skal undersøge forholdene omkring skolen. Ideen er i og for sig meget god. Men der hvor han [Lars Løkke Rasmussen, vores red] efter min opfattelse fejler, det er i sammensætningen af skolens rejsehold. Det er aldrig nogensinde lykkes at få aktindsigt i, hvad der foregik i den forbindelse, men der er ingen tvivl om, at Jørgen

²³⁹ Vækstforum: Kommissorium for rejsehold (2. februar 2010)

²⁴⁰ Skolen til eftersyn (2. februar 2010) Underviseren

²⁴¹ Løkke: Partnerskab om folkeskolen (29. jan. 2010) Folkeskolen.dk

²⁴² Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

²⁴³ Rejseholdet blev planlagt længe inden Marienborg-mødet (4. juni 2010) Folkeskolen

Søndergaard blev valgt, fordi han aldrig nogensinde har luftet sit politiske ståsted. Men jeg er da ikke i tvivl om, at han er venstremand i den blødere ende. Han har en fantastisk evne til at få folk til at samles.... Man valgte ham, fordi han er den erfarne mægler, men dem der senere blev valgt ned i systemet – han går også ind for offentliggørelse af test, hvilket jeg ikke gør – alle dem der blev udvalgt til at sidde i udvalget havde alle den opfattelse”²⁴⁴

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) sætter selv offentliggørelse af nationale test på dagsordenen den 2. februar i forbindelse med nedsættelsen af rejseholdet, idet han siger, at vi i et åbent demokratisk samfund ikke kan tilbageholde skolers testresultater. Bertel Haarder (V) forklarer:

”..landets nye statsminister vil indføre resultatstyring i stedet for detailstyring – og hvis der skal være resultatstyring, vil det være underligt, hvis resultaterne af de nationale test ikke er synlige”²⁴⁵

Valget af Jørgen Søndergaard som formand – som er positiv over for offentliggørelse af nationale test – tyder på, at udvælgelsen af medlemmerne til rejseholdet har været styret af, hvilke forslag og ideer regeringen ønsker at få frem i forhold til at reformere folkeskolen.

Reformeringen af folkeskolen skal ske med udgangspunkt i viden fra rejseholdets besøg på skoler rundt i Danmark samt eksisterende forskning og rejseholdets mulighed for selv at sætte forskningsbaserede undersøgelser i gang. Der afsættes 4 måneder til dette arbejde²⁴⁶, og rejseholdets arbejde sker under stor mediebevågenhed.

Næstformand i DLF Dorte Lange udtaler om rejseholdets arbejde:

”Rejseholdet var fuldstændigt overfladisk...Man påstår, at man rejser rundt og ser, hvordan skolerne ser ud, det kan man jo ikke. det er umuligt at tage sådan en tur rundt og få sig et billede af, hvad der er udfordringerne ...Hvis man skulle have et reelt billede af det, så skulle man faktisk snakke med os, for vi har kontakten til alle skolerne”²⁴⁷

Professor Niels Egelund udtaler endvidere om denne måde at lave politik på:

”Det kan man jo heller ikke finde ved at rejse rundt i 10 dage. For hvor er alle de gode eksempler henne? Det har man jo ikke overblik over. Så hvis man laver den slags øvelser, så besøger man et antal nøje udvalgte institutioner, hvor man på forhånd ved, at de underbygger de synspunkter, man har”²⁴⁸

Rejseholdets anbefalinger knytter i høj grad an til dansk og international forskning – især med henvisninger til OECD's arbejde og stort set ikke til ”rejsen” rundt i Danmark. I baggrundsrapporten, der underbygger rejseholdets anbefalinger, henvises

²⁴⁴ Interview med professor Niels Egelund, DPU den 16. november 2011

²⁴⁵ Skolen til eftersyn (2. februar 2010) Undervisere.dk

²⁴⁶ Vækstforum: Kommissorium for rejsehold (2. feb. 2010)

²⁴⁷ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

²⁴⁸ Interview med professor Niels Egelund, DPU den 16. november 2011)

to gange til ”caseskoler” på henholdsvis side 75 og side 130. Som der skrives i rapporten:

”En del af rejseholdets arbejde har således bestået i at danne overblik over denne eksisterende viden og resultaterne heraf. Det er blandt andet sket med udgangspunkt i Skolerådets arbejde”²⁴⁹

Rejseholdet kommer med deres 10 anbefalinger for en bedre folkeskole den 3.-4. juni 2010 på et møde i Vækstforum²⁵⁰.

9.3.6. Det institutionelle set-up - partnerskabet

I forbindelse med offentliggørelsen af rejseholdets arbejde indkalder statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) til 2. Marienborg-møde – han udtaler:

”Og så kan jeg oplyse, at jeg på torsdag sammen med undervisningsministeren mødes på Marienborg med alle de organisationer, der har mest berøring med folkeskolen. Det sker jo som en opfølgning på den Marienborg-uge, vi holdt tidligere på året, hvor der blev nedsat et rejsehold. Det rejsehold er ved at have rejst færdig, og vil på mødet på Marienborg på torsdag orientere organisationerne om deres foreløbige overvejelser. Vi vil fra regeringens side åbent og fordomsfrit høre på rejseholdets budskaber, og det samme håber jeg, at de inviterede organisationer vil.”²⁵¹

Han følger op på dette budskab ved i en artikel i Folkeskolen at nedsætte et partnerskab, idet han siger:

”Skolerne kan ikke styres fra et skrivebord på Christiansborg. Skolen skal ikke topstyres.... Friheden skal slippes løs, men det skal ikke være ansvarsløst. Derfor skal vi have et partnerskab, der løbende skal holde møder i en periode på 5 år”²⁵²

Og hvor statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) efterfølgende fortæller, at partnerskabet skal bestå af lærerne, skolelederne, kommunerne og staten.

Statsministeren giver således udtryk for, at han ønsker at inddrage skolens interessenter i udviklingen af skolen.

DLF hilser også partnerskabet velkomment og gentager deres budskab om vigtigheden af inddragelse af lærerne²⁵³.

I august 2010 publicerer Undervisningsministeriet ”Uddannelse og udfordringer til alle”, hvor undervisningsminister Tina Nedergaard (V) holder fast i etableringen af et partnerskab, der skal tale om, hvordan det faglige niveau kan højnes og åbenhed og gennemsigtighed om skolens resultater. Som undervisningsminister Tina Nedergaard (V) beskriver:

²⁴⁹ Rapport B (juni 2010) s.13, Skolens rejsehold

²⁵⁰ Møde i regeringens Vækstforum (1. juni 2010) Statsministeriet

²⁵¹ Pressemøde den 25. maj 2010, statsministeriet

²⁵² Det er slut med topstyring af folkeskolen (27. maj 2010) Folkeskolen

²⁵³ Det er slut med topstyring af folkeskolen (27. maj 2010) Folkeskolen

”Partnerskabet vil bestå af en fast kerne, som bliver KL, Danmarks Lærerforening, skolelederne og Formandskabet for Skolerådet”²⁵⁴

Derefter præciserer undervisningsminister Tina Nedergaard (V), at:

”Regeringen vil med udgangspunkt i drøftelserne i partnerskabet og rejseholdets anbefalinger fremlægge sit forslag til en ny folkeskolepolitik – en folkeskolereform – ved Folketingets åbning”²⁵⁵

I denne første fase af det institutionelle set-up omkring partnerskabet lægges fra regeringens side af op til åbenhed og medinddragelse – også i forhold til DLF.

Dorte Lange næstformand i DLF udtaler fx om muligheden for deltagelse:

”Vi står på sidelinjen og prøver at dribble os ind, så meget som vi overhovedet kan”²⁵⁶

Og fortsætter:

”Altså rejseholdet skulle jo lægge op til det her 360 graders eftersyn af folkeskolen – lanceret af Lars Løkke Rasmussen. Vi valgte som lærerforening at gå ind i det. Vi udgav vores idé til, hvad der skulle undersøges”²⁵⁷

Fra september begynder der dog at være uro omkring regeringens hensigter med partnerskabet. DLF skriver i et brev til statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) den 8. september 2010, hvor formand Anders Bondo Christensen takker ja til partnerskabet, og hvor han samtidig efterspørger den reelle status for partnerskabet samt præsenterer DLF's målsætninger til rammen for et partnerskab²⁵⁸.

Formand Anders Bondo Christensen fastholder igen den 15. september, at DLF gerne vil inddrages – selvom han fortsat ikke har hørt noget fra regeringen. Han skriver:

”Vi har gentagne gange forgæves opfordret til, at vi mødes for at drøfte indhold og struktur i partnerskabet..... Et partnerskab skal forene alle gode kræfter om at skabe gode rammer for skolernes indsats.”²⁵⁹

Regeringen inviterer efterfølgende DLF til individuelle møder med undervisningsminister Tina Nedergaard (V) før det 3. Marienborg-møde, som ligger den 29. september. Regeringen holder fast i, at der fortsat er tale om et partnerskab. Undervisningsminister Tina Nedergaard (V) forsøger at holde fast i åbenhed og medinddragelse og udtaler:

”Vi er jo ikke amatører. Vi har samlet op på tingene, så der er noget, vi kan drøfte med partnerskabet i denne uge og komme lidt længere i substansen. De kommer jo ikke ind til en løs snak og en kop kaffe.”²⁶⁰

²⁵⁴ Uddannelse og udfordringer til alle (august 2010) Undervisningsministeriet

²⁵⁵ Uddannelse og udfordringer til alle (august 2010) Undervisningsministeriet

²⁵⁶ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF, den 1. december 2011

²⁵⁷ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

²⁵⁸ Danmarks Lærerforening, Brev fra Anders Bondo Christensen til Lars Løkke Rasmussen (8. september 2010)

²⁵⁹ Danmarks Lærerforening, Brev fra Anders Bondo Christensen til Lars Løkke Rasmussen (15. sept. 2010)

²⁶⁰ Hård kritik af regeringens skoleplan (15. sept. 2010) Berlingske

Mindre positivt stemt er DLF nu, hvor formanden ændrer kurs og udtaler:

*”Jeg kan ikke se noget partnerskab. Jeg har i hvert fald ikke deltaget i noget partnerskab”*²⁶¹

Den 16. september går formand for DLF Anders Bondo Christensen til møde med undervisningsminister Tina Nedergaard (V), hvor han ændrer tilgang fra blot at være positiv omkring at være inddraget til at også at ville påvirke partnerskabet med et udspil fra DLF – tre mål, der vil løfte folkeskolen - med fokus på skolernes dagligdag. Anders Bondo Christensen formand for DLF udtaler:

*”Vi skal have fat i skolernes dagligdag og koncentrere os om det, der foregår ude i klasseværelserne hver dag.”*²⁶²

Regeringen vælger dog ikke at medtage DLF's tre mål. I stedet formulerer de deres egne 7 mål for en bedre folkeskole, som de sender til DLF den 24. september²⁶³.

DLF kommer med deres modsvar til regeringens 7 ambitiøse mål den 27. september, hvor der bl.a. står:

*”Det er derfor vores opfattelse, at Undervisningsministeriets udkast til 7 ambitiøse mål ikke i tilstrækkelig grad klargør, hvad partnerskabet indebærer for parterne og for folkeskolen. Vi har derfor i vedlagte foretaget nogle justeringer i det fremsendte, så det kan blive en egnet ramme om vores fælles bestræbelser om et partnerskab.”*²⁶⁴

Undervisningsminister Tina Nedergaard (V) aflyser efterfølgende partnerskabet på TV2 News den 27. september, hvor hun siger:

*”Det er utroligt ærgerligt, men lærerne har siddet i hjørnet og sagt det samme, som de altid har gjort, og sådan får man ikke en ny folkeskole”*²⁶⁵

Undervisningsminister Tina Nedergaard (V) melder nu klart at ud, at DLF ikke kan være med i det partnerskab.

Formand for DLF Anders Bondo Christensen er målløs. Han udtaler:

*”Lærerne har aldrig forladt partnerskabet om folkeskolen, sådan som undervisningsminister Tina Nedergaard meldte ud i dag. Jeg er fuldstændig målløs. Vi fik et oplæg fra ministeren i fredags, og det har vi svaret på i dag mandag kl. 15.00. Siden har jeg ikke hørt noget fra hende, før jeg ser hende gå i medierne og sige, at vi har trukket os fra partnerskabet. Jeg fatter det ikke”*²⁶⁶

²⁶¹ Hård kritik af regeringens skoleplan (15. sept.) Berlingske

²⁶² Lærere: Tre ting vi vil med skolen (16. sept. 2010) Berlingske

²⁶³ Danmarks Lærerforening: Tidslinje vedr. nationalt partnerskab (28. september 2006)

²⁶⁴ Danmarks Lærerforening, Brev til undervisningsministeriet (27. september 2010)

²⁶⁵ Forhandling om ny folkeskole er kuldsejlet (27. sept. 2010) Politiken

²⁶⁶ Lærere er chokerede over ministers beskyldning (27. sept. 2010) Politiken

Undervisningsminister Tina Nedergaard (V) afviser kritikken, idet hun siger, at uenigheden er for stor til, at der kan skabes et nationalt partnerskab omkring folkeskolen:

*”Men det betyder ikke, at samarbejdet er ophørt – På baggrund af de meldinger vi har fået, er vi enige om, at vi kan arbejde videre ud fra en række overordnede målsætninger”*²⁶⁷

Undervisningsminister Tina Nedergaard (V) forsøger med disse formuleringer at holde fast i den form for åbenhed og medinddragelse, som partnerskabet lagde op til. Regeringen vælger også at holde fast i det planlagte Marienborg-møde om fremtidens folkeskole.

Politisk kommentator Hans Engel siger i Politiken, at indbydelsen til Marienborg-mødet er tegn på, at statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) har banket undervisningsministeren på plads, for som han siger:

*”Det er dybt pinligt, at ministeren den ene dag sidder for åben skærm og afbryder samarbejdet, og den næste dag indkalder statsministeren til møde”*²⁶⁸

Formand for DLF Anders Bondo Christensen tilkendegiver, at han vil møde op til det indkaldte møde om partnerskabet, og selvom han er dybt forundret over regeringens ageren i hele sagen, vil han ikke sidde og surmule i et hjørne, for som han siger:

*”Vi har et kæmpe ansvar for at sikre, at vi har en god folkeskole til eleverne. Uanset, hvad jeg kan føle omkring den behandling, jeg har fået, vil jeg kæmpe for den”*²⁶⁹

Parterne mødes til Marienborg-mødet den 29. september, hvor det ikke lykkes at etablere et formelt samarbejde om en reform af folkeskolen. Formand for DLF, Anders Bondo Christensen kritiserer, at mødet havde det helt forkerte fokus og udtaler:

*”Det gik op i hat og briller om nogle målsætninger i 2020. Den her regering har haft magten i 9 år. Nu skal der noget handling til”*²⁷⁰

Formand for DLF, Anders Bondo Christensen gentager sit budskab om ”Brug lærerne” ved at pege på, at den konkrete udfordring er undervisningen i klasselokalerne og fortsætter:

*”Det er faktisk det, jeg tror forældrene, eleverne og lærerne har en forventning om, at vi forholder os til. Det er ikke målsætningsformuleringer, der skal gælde i 2020”*²⁷¹

Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) ser dog anderledes på det, og afviser kritikken ved at sige:

²⁶⁷ Tina Nedergaard afviser kritik af folkeskolefarce (28. sept. 2011) JP.dk

²⁶⁸ DLF's formand alligevel inviteret til Marienborg-møde (28. sept. 2010) Folkeskolen

²⁶⁹ Lærere optimistiske trods kaotisk optakt (29. september 2010) avisen.dk

²⁷⁰ Skolemøde endte uden resultat (29. september 2010) DR

²⁷¹ Skolemøde endte uden resultat (29. september 2010) dr.dk

”Det her handler i første omgang om at sætte nogle mål. Så skal man bagefter have nogle midler. Jeg er forundret over, at lærernes fagforening ikke sammen med os vil være med til at sætte det mål, at én af verdens dyreste folkeskoler også skal blive en af de bedste”²⁷²

Der bliver således ikke noget partnerskab om folkeskolen, og regeringen beslutter sig i stedet for at komme med deres eget udspil til fremtidens folkeskole med udgangspunkt i rejseholdets anbefalinger. Regeringen går således solo med deres folkeskolereform²⁷³.

Formand for DLF, Anders Bondo Christensen udtaler efterfølgende gentagne gange i medierne:

”Partnerskabet var en skinmanøvre....Jeg er fuldstændig uforstående over for ministerens aflysning af samarbejdet.... Vi har siden begyndelsen af samarbejdet kommet med tre meget konkrete målsætninger....Det er Lærereforeningen, der i et helt år har forsøgt at komme i reel dialog om fremtidens folkeskole”²⁷⁴

Professor Niels Egelund er også enig i DLF's betragtninger i forhold til spørgsmålet om, hvilken rolle de havde i partnerskabet:

”De havde jo ikke nogen – de var udelukket fra det gode selskab ...Nu skulle det her jo fandeme køres igennem, og når nu rejseholdet var færdig med det her, så skulle tingene føres ud i livet”²⁷⁵

Næstformand i DLF Dorte Lange følger op ved at sige:

”Det var et designet forløb, der hed, at vi ikke var nogen, man kunne samarbejde med, for vi satte os ovre i hjørnet og sagde nej, selvom det var os, der spillede ind med bud og ikke regeringen. Det er en rimelig absurd situation”²⁷⁶

Professor Niels Egelund konkluderer omkring det institutionelle set-up om partnerskabet:

”Det er rigtigt godt – altså det at sige, at vi vil have et partnerskab – det lyder godt – det lyder smukt. Men hvis man vil indgå i et partnerskab, så er der noget ”give and take” i det. Og der var altså ikke lagt op til meget ”give and take” i det her. I hvert fald ikke ”give”og dermed endte det jo så med, at DLF forlod bordet. Og alt efter hvem man spørger, så kan der være forskellige grunde til det. Men der er ingen tvivl om i mit sind, at det er, fordi der har været for lidt imødekommenhed”²⁷⁷

²⁷² Skolemøde endte uden resultat (29.september 2010) dr.dk

²⁷³ Regeringen går solo i folkeskolereform (29. september 2010) avisen.dk

²⁷⁴ Disse citater fra Formand for DLF, Anders Bondo Christensen er bl.a. i Folkeskolen d. 28. september 2010: Partnerskab en skinmanøvre og i Ernæring og sundhed.dk: Tina Nedergaard havde aflyst partnerskabet på forhånd

²⁷⁵ Interview med professor Niels Egelund, DPU den 16. november 2011

²⁷⁶ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

²⁷⁷ Interview med professor Niels Egelund, DPU den 16. november 2011

9.3.7. Det institutionelle set-up - opsamling

Med det institutionelle set-up har vi afgrænset os til at analysere regeringen og DLF som policyentreprenører. Vi har afgrænset policydannelsesprocessen til at omhandle nedsættelsen af rejseholdet og partnerskabet.

På baggrund af vores analyse af det institutionelle set-up omkring nedsættelsen af rejseholdet mener vi at have belæg for at konkludere, at det indledningsvis er karakteriseret ved, at det af statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) gøres til noget særligt ved, at han inviterer til en *særlig* Marienborg-uge. Der lægges op til åbenhed og medinddragelse, bl.a. ved at oprette en hjemmeside for rejseholdet, og at rejseholdet skal være uafhængigt. Dette modtages positivt af DLF, hvor de fremhæver denne form for policydannelsesproces frem for Anders Fogh Rasmussen (V) tiden.

Efterfølgende viser det institutionelle set-up, som det er sat i scene af statsminister Lars Løkke Rasmussen (V), sig dog at begrænse åbenheden og medinddragelsen. Rejseholdet sammensættes af deltagere, der ideologisk og indholdsmæssigt ligger på linje med regeringen. DLF holdes uden for. Rejseholdet får 4 måneder til at komme med ideer og forslag, og deres arbejde bliver karakteriseret som værende overfladisk. Rejseholdets anbefalinger beror mestendels på eksisterende forskning fra OECD, og rejseholdets tur gennem Danmark anvendes stort set ikke.

På baggrund af vores analyse af det institutionelle set-up omkring partnerskabet mener vi at have belæg for at konkludere, at det indledningsvis også er karakteriseret af ønsket om åbenhed og medinddragelse. Efter de indledende positive tilkendegivelser fra alle policyentreprenørerne om partnerskab viser det sig dog, at regeringen ikke er reelt interesseret i et partnerskab men i stedet ønsker at sætte deres egne 7 ambitiøse mål på dagsordenen.

Samlet kan vi konkludere, at det institutionelle set-up under maksimal medieopmærksomhed byder op til åbenhed og medinddragelse – en ny måde at udforme policy på, men at det med formand for DLF Anders Bondo Christensens ord bliver en skinmanøvre, hvor regeringen i stedet sætter sin egen politik igennem, og hvor det institutionelle set-up i høj grad afgrænser policyentreprenørernes indflydelse.

Vi kan derfor med Klitgaard og Christiansen antage, at policyentreprenører – og her statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) - opretter råd og nævn m.m. (og her et rejsehold), hvor nogle har adgang og andre ikke – afhængigt af, hvad man gerne vil have af resultat²⁷⁸.

9.4. Politikstrømmen

I politikstrømmen analyserer vi, hvad politikerne handler ud fra i forhold til folkeskolens policyimage, som afspejles i medierne i forbindelse med offentliggørelsen af PISA 2009, hvilke forhandlinger der foregår mellem de involverede politikere i forhold til at opnå enighed om reformering, hvornår der er konflikt, og hvad er de enige om på forhånd?

²⁷⁸ Klitgaard og Christiansen (2004) s.30

Regeringens og S og SF's udspil til henholdsvis en bedre folkeskole og en ny start for folkeskolen falder tidsmæssigt sammen med offentliggørelsen af PISA 2009 – offentliggørelsen af PISA kommer dagen inden.

Folkeskolens policyimage er i december 2010, hvad man vil betegne som dårligt, når man kigger på, hvad der rører sig i debatten om folkeskolen i forbindelse med offentliggørelsen af PISA 2009. Der burde derfor, som Baumgartner og Jones²⁷⁹ er inde på, være mulighed for en reformering af folkeskolen. Aviserne bugner i disse dage med overskrifter som:

- Ny PISA-måling: Danske børns læsning sætter bundrekord (Politiken 7. dec. 2010)
- Ministeren appellerer til forældrene efter elendig måling, (Politiken 7. dec. 2010)
- Lærere efter PISA-måling: Regeringen har fejlet (Politiken 7. dec. 2010)
- Professor (Niels Egelund): PISA-test er trist for Danmark (Information 7. dec. 2010)
- DI: En alvorlig krise for folkeskolen (Berlingske Tidende 7. dec. 2010)

Enkelte forsøger dog også at trække folkeskolens policyimage den anden vej. Bjarne Lundager Jensen, vicedirektør i Tænk tanken Dea pointerer, at *"Danske skoleelever er – også de bedste"*, hvor han forsøger at nuancere billedet af PISA's resultater, men han må også konkludere, *"at det har været en hård uge for folkeskolen"*²⁸⁰.

Reformvinduet åbner sig ikke, og der er ikke egentlige politiske forhandlinger om reformeringen af folkeskolen i tid 3. I stedet tager vores analyse udgangspunkt i tilkendegivelser i medierne fra policyentreprenørerne. Afsættet er regeringens udspil til en bedre folkeskole: "Faglighed og frihed" og S og SF's: "En ny start for folkeskolen". S, som er en del af folkeskoleforliget fra 2006, vælger således at gå sammen med SF, som ikke er en del af forligskredsen om et folkeskoleudspil – hvilket er med til at sætte scenen for drøftelserne.

Berlingske Tidende skriver den 8. december, at klimaet mellem regeringen og S er iskoldt forud for folkeskoleforhandlingerne. På hele tre centrale punkter udelukker Christine Antorini (S) tilslutning til folkeskoleoplægget. Hun udtaler:

*"Udspillet indeholder tre forslag, der hviler på ren ideologi. Det første er at fjerne loftet på max 28 elever, så der er frit slag til større klasser. Det andet er frit slag til at gennemføre den gammeldags niveaudeling i a-klasser og b-klasser. Det sidste er offentliggørelse af test og rangordning af skoler. Al international forskning siger, at de tre forslag vil svække fagligheden"..... Jeg kan ikke forestille mig, at de vil smide os ud af folkeskoleforliget. Jeg går ud fra, at Tina Nedergaard ser værdien i, at vi har haft brede folkeskoleforlig i 100 år.....det vil ikke være til gavn for folkeskolen, hvis hun kører storkonflikt på folkeskolen"*²⁸¹

²⁷⁹ Baumgartner og Jones (1993)

²⁸⁰ Danske skoleelever er – også de bedste (11. december 2010) Berlingske Tidende

²⁸¹ S om skoleudspil: Det er ren ideologi (8. december 2010) Berlingske.dk

Hvortil undervisningsminister Tina Nedergaard (V) i samme artikel svarer:

”Jeg kan ikke tro, at man vil udnytte og misbruge forligskredsen til bare at nedlægge veto”

Christine Antorini (S) uddyber i Folkeskolen, at hun er overrasket over regeringens linje på området, der ikke umiddelbart lægger op til et bredt forlig. Christine Antorini (S) udtaler:

”Hovedlinjerne stritter i hver sin retning i skoleudspillet. Regeringen har fremlagt et meget ideologisk forslag, der i hvert fald ikke bygger på viden....Jeg er faktisk overrasket over alle de ideologiske forslag, regeringen kommer med han [Lars Løkke Rasmussen, vores red] vil åbenbart gøre folkeskolen til en ideologisk slagmark, og det synes jeg ærlig talt ikke, folkeskolen har fortjent.”²⁸²

At S og SF er gået sammen om et udspil til en reformering af folkeskolen, får undervisningsminister Tina Nedergaard (V) til at rase, hvor hun udtaler til Information:

”I går stod Helle Thorning-Schmidt og forlangte et nationalt kompromis om en akut Handlungsplan for folkeskolen. Men nu binder de sig fuldstændigt op på SF, som altså ikke er en del af forligskredsen....S og SF vil vente med forhandlinger til efter et valg, og det kan vare et år. Vi bør jo handle nu for børnenes skyld og ikke lade dem vente på politisk handling længere end højst nødvendigt”²⁸³

Fronterne er således trukket skarpt op, og som forskningschef Andreas Rasch-Christensen er inde på, så adskiller de to forslag til en reformering af folkeskolen sig substantielt. Han udtaler:

”...begge parter udspil minder om valgoplæg, hvor man har ønsket at opstille klare alternativer til den anden part”²⁸⁴

Hvilket også blev resultatet – reformvinduet åbnede sig ikke, timingen for en reformering af folkeskolen var ikke til stede – formodentlig fordi parterne var for langt fra hinanden – og alligevel ikke ønskede at bryde folkeskoleforliget så tæt på et valg.

9.4.1. Politikstrømmen - opsamling

I politikstrømmen begynder forhandlinger om en reformering af folkeskolen i medierne. Regeringen og S og SF har hver deres bud på fremtidens folkeskole, hvor der både er ligheder og forskelle. Forskellene trækkes frem, og forskellene er formodentlig for store til, at det kan lykkes at forhandle sig frem til forlig – med en valgkamp inden for rækkevidde.

²⁸² Antorini: Løkke vil gøre folkeskolen til en ideologisk slagmark (9. december 2010) Folkeskolen.dk

²⁸³ S-SF skærper skolestrid (10. december 2010) Information.dk

²⁸⁴ S-SF skærper skolestrid (10. december 2010) Information.dk

9.5. Konklusion tid 3

Vi har i denne delanalyse besvaret tid 3 af vores første underspørgsmål, som lyder:

Hvordan tilrettelægges policydannelsesprocesserne i henholdsvis 1993, 2006 og 2010 på folkeskoleområdet?

Vi har taget udgangspunkt i 360 graders eftersynet af folkeskolen og nedsættelsen af skolens rejsehold og policydannelsesprocesserne i forbindelse hermed fra efteråret 2009 og igennem hele 2010. En tid, hvor regeringen efter utallige reformer på folkeskoleområdet søger at finde svar på, hvordan fagligheden kan styrkes, så folkeskolen kan placere sig i top 5 i PISA. En tid, hvor der - især fra regeringens side af - er fokus på "ambitiøse" mål.

Vi mener at have belæg for at kunne drage følgende konklusion, som vi vil gøre til genstand for vores komparative analyse:

Regeringen og S-SF sætter forskellige udspil til reformeringen af folkeskolen på beslutningsdagsordenen. Udspil, der langt hen ad vejen ikke adskiller sig, idet de samles omkring styrkelse af fagligheden og en bedre ressourceudnyttelse i folkeskolen. De adskiller sig dog fra hinanden i forhold til regeringens forslag om offentliggørelsen af de nationale test og kommunernes frihed til at beslutte antallet af elever i klasserne.

Regeringen fokuserer på en bedre ressourceudnyttelse i folkeskolen – verdens dyreste folkeskole skal blive til én af verdens bedste, som mantraet lyder. De ønsker bedre faglige resultater – Danmark skal placere sig i top 5 i PISA - og flere unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Regeringen forstærker problemerne ved at sætte dem ind i en international krise og globaliseringskontekst, og hvor de taler ud fra effektivisering som værdi. Regeringen anvender også i høj grad internationale sammenligninger til at definere problemerne.

DLF sætter tvivl ved regeringens tolkning af ressourceproblematikken, og de anerkender ikke umiddelbart, at folkeskolen skulle være verdens dyreste. De ønsker at styrke fagligheden men mener ikke, at faglighed nødvendigvis måles i PISA. Derudover ønsker de at løse problemer ved lærernes arbejdsmiljø og manglende kompetenceudvikling. DLF forstærker også problemerne ved at sætte dem ind i en globaliseringskontekst, men hvor de taler ud fra hensynet til fællesskabet og medinddragelse som værdi. DLF tillægger ikke internationale sammenligninger betydning i deres problemdefinition.

I policystrømmen legitimerer regeringen sit udspil til reformering af folkeskolen ved henvisning til OECD's ekspertise og forskning. Regeringens udspil læner sig i høj grad op ad rejseholdets anbefalinger, der bygger på OECD's forskning. Viden fra rejseholdets tur rundt i Danmark inddrages ikke – på trods af, at det netop var hensigten med rejseholdet, at der skulle genereres ny viden. I stedet karakteriseres rejseholdets tur som overfladisk og som et forsøg på at skabe demokratisk legitimitet.

Med henvisningen til OECD sættes policydannelsesprocessen ind i et samfundsøkonomisk paradigme, hvor folkeskolen primært ses som et middel til at

sikre fremtidens vækst frem for et dannelseselement. Regeringen opererer fortsat med et snævert faglighedsbegreb, hvor der fokuseres på kundskaber og færdigheder, og hvor international benchmarking bliver retningsgivende for policydannelsesprocessen.

Det institutionelle set-up er karakteriseret af statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) forsøg på at nytænke policydannelsesprocessen. Det gør han ved at etablere et mere løst koblet design, hvor han på den ene side anlægger en mere inddragende tilgang i et forsøg på at bringe policydannelsesprocessen tilbage til det samarbejdende folkestyre ved at indlede med at invitere til en ”særlig Marienborg-uge”. Han lægger videre op til åbenhed og dialog med skolens interessenter og proklamerer, at rejseholdet skal være uafhængigt. Der oprettes en hjemmeside for rejseholdet, hvor rejseholdets arbejde løbende kan følges. Samtidig tilrettelægges rejseholdets arbejde med inspiration fra brugerdrevne processer, hvor ikke kun de traditionelle eksperter i form af fx DLF men også ”almindelige” borgere og brugere potentialer søges udnyttet.

På den anden side agerer regeringen politisk, strategisk ved at holde en stram styring af processen. Statsministeren sætter sig for bordenden og beslutter, hvilke aktører der skal have adgang til policydannelsesprocessen og hvornår. Deltagerkredsen for rejseholdet er nøje udvalgt, hvorved regeringen sikrer sig, at deltagerne ideologisk og indholdsmæssigt ligger på linje med regeringen. DLF holdes udenfor. Med partnerskabet signalerer regeringen også åbenhed og medinddragelse, men efter de indledende positive tilkendegivelser fra alle policyentreprenører om partnerskab viser det sig dog, at regeringen ikke er reelt interesseret i et partnerskab men i stedet ønsker at sætte deres egne 7 ambitiøse mål på dagsordenen.

Det institutionelle set-up byder op til åbenhed og medinddragelse – en ny måde at udforme policy på, men bliver med formand for DLF Anders Bondo Christensens ord en skinmanøvre, hvor regeringen i stedet sætter sin egen politik igennem – og det institutionelle set-up i høj grad afgrænser policyentreprenørernes indflydelse.

Policydannelsesprocessen er endelig karakteriseret ved en relativt hurtig proces. Rejsesholdet får 4 måneder til at komme med ideer og forslag, og hvor de både skal indsamle eksisterende forskning, selv igangsætte undersøgelser og indhente erfaringer fra skolerne.

Man kan tale om, at der med rejseholdet pågår en samtidig proces – hvor rejseholdet er et redskab i en samlet policydannelsesproces, men rejseholdet fører med sin rundtur i landet også selv policy. Grænsen for, hvornår regeringen skaber policy, og hvornår regeringen fører policy, bliver dermed flydende og uklar.

Medierne bruges som et aktivt talerør for at fremme regeringens politik, og samtidig er medierne DLF’s mulighed for at opnå taletid og ad den vej påvirke policydannelsesprocessen.

Folkeskolens dårlige policyimage forstærkes i medierne ved offentliggørelsen af PISA 2009 i december 2010, hvor folkeskolen ikke placerer sig bedre og på nogle områder dårligere end i PISA 2006.

Regeringen og S-SF kommer med hvert deres bud på fremtidens folkeskole, hvor der både er ligheder og forskelle. Uenigheden om offentliggørelse af nationale test og

klassestørrelser bliver trukket op på et ideologisk plan, og der er ikke basis for at indgå forlig – formodentlig pga., at S-SF har indgået en fælles aftale og også pga. dårlig timing pga. kommende valgkamp. Reformvinduet åbner sig ikke!

10. Historisk institutionel analyse

I analyse 1 har vi analyseret policydannelsesprocessen i de tre tider ud fra vores 3P model og besvaret vores første underspørgsmål. Vi ændrer nu iagttagelsespunkt, idet vores fokus er på, hvordan vi kan forstå forandringen og udviklingen i policydannelsesprocessen.

Vi har valgt at tage afsæt i historisk institutionel analyse, idet den metodisk har et operationelt begrebsapparat, der kan vise, hvornår der sker forandring og udvikling i policydannelsesprocesserne i form af enten stiafhængighed eller brud – hvilket hjælper os med at forstå udviklingen i policydannelsesprocesserne.

I den komparative analyse vil vi først positionere os i forhold til vores forståelse af historisk institutionalisme gennem en introduktion til teorien. Derefter udvælger vi centrale begreber fra forskellige historiske institutionalister, som vi anvender i analysen, hvorved vi besvarer vores andet underspørgsmål:

2. *Hvordan kan vi forstå forandringen og udviklingen i policydannelsesprocesserne fra 1993 til 2010?*

10.1. Historisk institutionalisme

I dette afsnit vil vi uddybe de centrale begreber i historisk institutionalisme – stiafhængighed, brud og kritiske skilleveje - samt begrunde vores valg af teoretiske begreber i forhold til vores analyse. Vi har valgt at tage udgangspunkt i Klaus Nielsens forståelse af historisk institutionalisme, som den er beskrevet i: ”Institutionel teori – en tværfaglig introduktion”²⁸⁵, og efterfølgende introducerer vi Streeck og Thelens²⁸⁶ forståelse af institutionelle forandringer, som vi anvender til at besvare vores analyse.

Vi afgrænser historisk institutionalisme som en form for kompromis mellem rational choice institutionalisme og politologisk nyinstitutionalisme. Inden for historisk institutionalisme antages aktørens kollektive handlen på den ene side at være strategisk kalkulerende inden for de rammer, som institutioner udgør, mens idéer og meningsdannelse på den anden side influerer på aktørernes opfattelse af, hvad der er i deres interesse. Institutioner påvirker således interaktionen mellem politiske aktører, der igen påvirker den institutionelle kontekst²⁸⁷.

Teorien bygger ligeledes på ideen om stiafhængighed²⁸⁸. De politiske valg, der foretages, når en institution formes, og når en policy initieres, har en vedvarende og afgørende indflydelse på fremtidige policies²⁸⁹. Bag dette ligger der en overbevisning om, at institutioner er med til at forme den kontekst, inden for hvilken politiske aktører udfører deres strategier og forfølger deres interesser. Politiske aktører agerer inden for en kendt institutionel kontekst, og beslutninger vil derfor være præget af de

²⁸⁵ Nielsen (2005)

²⁸⁶ Streeck og Thelen (2005) kap. 1

²⁸⁷ Nielsen (2005) s. 57f

²⁸⁸ Nielsen (2005) s. 239

²⁸⁹ Nielsen (2005) s. 28

institutioner, som aktøren kender og opererer indenfor. Der vil derfor være en tendens til at fortsætte inden for samme spor²⁹⁰. Dette betegnes som stiafhængighed.

Perspektivet fokuserer således på institutioners stabilitet, træghed og opretholdelse, som vi fx ser det på folkeskoleområdet, hvor der har været en årtier lang tradition for brede politiske forlig, som har rakt ud over et regeringsskifte.

Historiske institutionalister beskæftiger sig imidlertid også med forandringer og forsøger at forklare, hvorfor institutioner af og til forandrer sig. Over tid kan institutioner fx ændre sig radikalt eller inkrementelt.

Der opstår en radikal forandring, når begivenheden medfører et brud, hvorved der formes en ny sti. Et vigtigt begreb i den sammenhæng er de såkaldte kritiske skilleveje, der betegner de begivenheder, som starter en ny sti. På nogle tidspunkter er forandringen underlagt de betingelser og begrænsninger, som "stien" repræsenterer, og er dermed inkrementel.

Forandringer, der umiddelbart forekommer mindre betydningsfulde, er ikke nødvendigvis inkrementelle i betydningen små og gradvise. Hvis de sker på et strategisk vigtigt tidspunkt, kan de være radikale. Dvs., at de kan forårsage brud og have omfattende og gennemgribende virkninger. Samtidig kan en forandring, der umiddelbart forekommer at være radikal i form af formelt set brud, i praksis have langt mindre effekter, eftersom udviklingen i praksis igen tvinges ind på den i forvejen lagte sti.

Streeck og Thelen kritiserer stiafhængighedsbegrebet ved at pege på, at stiafhængigheden låser billedet fast, og at den gradvise forandring overbetones. De afviser ikke stiafhængighedstanken men søger at kvalificere drivkræfter og årsager til institutionel forandring ved at operere med fem typer af inkrementel forandring, der samtidig er transformative.

Vi har valgt at supplere med deres begrebsapparat i analysen, da vi mener, at det kan bidrage til en mere nuanceret forståelse af de centrale udviklingstræk, som vi finder, og dermed give os en større udsigelseskraft i forhold til vores analyses resultater. De fem typer af inkrementel transformativ forandring kan kort afgrænses²⁹¹:

Udskiftning: Betegner den institutionelle forandring, som finder sted, når et sæt af eksisterende institutionelle elementer skiftes ud med et andet sæt, fx ved at nye institutionelle logikker bliver aktivt tilskyndet af dominerende aktører.

Aflejring: Finder sted, når nye institutionelle elementer bygges oven på allerede eksisterende institutioner, så de nye institutioner gradvis opleves som mere vigtige end de gamle. Langsomt undermineres dele af institutionens betydning, fordi de nye institutionelle elementer gradvist tager over.

Marginalisering: Finder sted, når en eksisterende institution bevidst eller ubevidst nedprioriteres og dermed mister sin betydning over tid.

²⁹⁰ Nielsen (2005) s. 173

²⁹¹ Streeck og Thelen (2005) definerer deres begreber i kap 1

Konvertering: Indebærer, at en eksisterende institution bruges eller genbruges til nye formål eller får nye opgaver.

Udtømmning: Betyder, at institutionens rolle og funktion udtømmes.

Vi er i vores analyse mest på jagt efter forandringer og udvikling, da det er det, vi med vores overordnede problemformulering ønsker at undersøge, og ikke i så høj grad at vise sporafhængighed. Når vi i analysen finder, at der enten sker et radikalt brud med en ny skillevej eller en inkrementel transformativ forandring, er der i vores optik tale om en forandring, som har betydning for policydannelsesprocessen.

10.2. Historisk institutionel analysemodel

I dette afsnit opbygger vi vores historisk institutionelle analysemodel med henblik på at forstå forandringerne og udviklingen i policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet i perioden fra 1993 til 2010.

Vi gennemfører en komparativ analyse af konklusionerne fra policyanalysen. Som overordnet ramme for analysen har vi valgt at afgrænse denne til de to grundlæggende institutionelle elementer i den historiske institutionelle teori – aktørernes rolle og det institutionelle set-up.

Vi søger at fortolke, hvilke typer af forandringer der er tale om i policydannelsesprocesserne, og om hvorvidt der er tale om radikale eller inkrementelle forandringer med afsæt i Streeck og Thelens begrebsapparat.

10.2.1. Aktørernes rolle

Ifølge Nielsen opereres der i historisk institutionel teori med kollektive aktører, hvor fokus er på aktørernes styrkeforhold og konflikterne mellem disse²⁹². Politisk handling defineres som konflikter mellem grupper om fordelingen af knappe goder og om den institutionelle ramme for konfliktløsning.

Ud fra policyanalysen vil det derfor være relevant at sammenligne følgende variabler fra de tre strømme i de tre tider:

- Hvordan problematiserer og definerer aktørerne problemstillingerne?
- Hvordan framer aktørerne deres budskaber?
- Hvordan positionerer aktørerne sig i forhold til folkeskolens policyimage og i forhold til hinanden?

Vi tager udgangspunkt i de grupper af aktører, der træder frem i vores policyanalyse, og inddeler dem i følgende:

²⁹² Nielsen (2005) s. 59

- *De politiske partier i folketinget*
- *DLF*
- *Ekspert/rådgivere*: Folkeskolerådet, OECD, Globaliseringsrådet, rejseholdet og partnerskabet

10.2.2. Det institutionelle set-up

Ifølge Nielsen betoner historisk institutionel teori betydningen af de institutionelle rammer for medieringen af konflikten mellem de kollektive aktører, idet der er en tendens til at se institutioner som en ydre rammebetingelse²⁹³.

Ud fra policyanalysen vil det derfor være relevant at sammenligne de institutionelle rammer gennem følgende variabler:

- Optakten (processen forud for de egentlige politiske forhandlinger og lovprocessen)
- De politiske forhandlinger (de indledende politiske forhandlinger, der danner grundlag for politiske forlig og den formelle lovproces)

²⁹³ Nielsen (2005) s. 58

11. Komparativ analyse

I den komparative analyse undersøger vi, hvorvidt der er tale om forandringer, om det er radikale eller inkrementelle forandringer med afsæt i Streeck og Thelens begrebsapparat, samt hvilke typer af forandringer der er tale om i policydannelsesprocesserne gennem de tre tider.

11.1. Komparativ analyse af aktørernes rolle

I denne analyse vil vi undersøge, hvilke inkrementelle eller radikale forandringer der sker i forhold til, hvordan aktørerne definerer og problematiserer emner, framer disse, og hvordan de positionerer sig i de tre tider – og hvordan vi kan forstå denne udvikling.

11.1.1. Problematisering og problemdefinition

I 1993 problematiseres folkeskolens metoder og fagenes indhold ud fra det forudgående udviklingsarbejde, og problemet sættes i forhold til, at der skal sikres udfordringer til alle elever. Dog problematiserer K også elevernes faglige resultater.

Fra 1993 til 2006 ændres fokus fra et procesorienteret til et mere resultat- og styringsorienteret fokus, idet problemet nu også omhandler elevernes manglende faglige præstationer, og evaluering bliver i den forbindelse et vigtigt styringsredskab. Ændringen beror primært på, at man på baggrund af de to PISA-undersøgelser fra 2000 og 2003 kan konstatere, at Danmark scorer lavt på de faglige kompetencer. Dette ændrede fokus ses også i 2010.

PISA-resultaterne kan umiddelbart betragtes som en kritisk skillevej, der gør, at fokus ændrer retning. Som vi analyserede os frem til i policyanalysen, fremstår PISA-undersøgelserne som ”focusing events”, der netop aktualiserer og forstærker vigtigheden af høje faglige kompetencer.

Der er dog ikke tale om en radikal forandring, men betydningen af de manglende faglige kompetencer vinder mere og mere indpas begyndende med K's udtalelser og ender op med, at fx DLF i 2010 også istemmer, at der er problemer med fagligheden.

Forandringen kan med Streeck og Thelens begreber betegnes som aflejring²⁹⁴.

Aflejring ses ligeledes i problemdefinitionen. I alle tre tider holdes problemstillingen op imod betydningen af globaliseringen. I 1993 ses globaliseringen som noget, som eleverne skal rustes til, i 2006 skærpes betydningen, idet faglige kompetencer nu ses som en forudsætning for vækst og velfærd for den enkelte i en stadig mere globaliseret verden. I 2010 er billedet endnu skarpere sat op. Faglige kompetencer ses nu som essentielle for at kunne overleve i en global verden i krise.

²⁹⁴ Streeck og Thelen (2005)

*”Verden står ikke stille omkring os. Danmark og med os Europa – ja hele den vestlige verden, der satte verdensordenen og definerede de bærende værdier i det sidste århundrede - får nu for alvor konkurrence af nye vækstøkonomier i Indien, Brasilien, Korea, Singapore og Kina. Det skal vi ikke lade os skræmme af, men det må vi omvendt heller ikke tage for let på. Vores enestående velstand er ikke naturgiven.”*²⁹⁵

Samlet set er der tale om en inkrementel forandring i form af aflejring fra 1993 til 2010. Forandringen kan forstås som en udvikling i policydannelsesprocesserne fra et mere rent uddannelsespolitisk fokus til et snævert fokus på faglighed som forudsætning for fremtidig økonomisk vækst.

Forandringen indebærer, at aktørerne - for at få deres dagsorden igennem - må frame deres budskaber derefter, og som vi vil vise i næste afsnit, viser forandringen sig også i aktørernes framing.

11.1.2. Framing

I 1993 deler parterne sig i to fløje, der afspejler, at partierne holder fast i deres partiprogrammer og vægter indholdet frem for magten til at bestemme. Problemstillingen omkring faglighed frames primært ud fra en reformpædagogisk ideologi. K framer emnet ud fra en anden ideologisk tilgang ved at tale om ret til forskelsbehandling, som ikke imødekommes af en enhedsskole. Dog fremhæves vigtigheden af at kunne begå sig i en mere globaliseret og teknologiseret verden også, og især K fremhæver det økonomiske aspekt ved at påpege, at ”pengene har det bedst i borgernes lommer”.

I 2006 ses det reformpædagogiske tankesæt fortsat, idet bl.a. RV kritiserer den ændrede formålsparagraf for at lægge op til en endimensionel faglighed, der nemt og hurtigt kan testes og kontrolleres²⁹⁶. Der sker således et klart skifte i faglighedsbegrebet, der indsnævres til primært at omhandle kundskaber og færdigheder. Der er dog ikke tale om en radikal forandring af fagligheden men i stedet en inkrementel forandring, hvor den inkrementelle forandring sker i form af aflejring.

Samtidig ser vi en retorik, der tager afsæt i et udpræget økonomisk tankesæt, der kan føres tilbage til OECD. Der tales nu om international benchmarking og høj faglighed som forudsætning for samfundsøkonomisk vækst. Samtidig formuleres det som et klart paradoks, at Danmark trods de dårlige OECD-resultater har ”verdens dyreste folkeskole”, og effektivitet sættes som forudsætning for kvalitet.

I 2010 sættes der turbo på det økonomiske tankesæt af både VK-regeringen og DLF. Fx udtaler statsminister Lars Løkke Rasmussen (V):

*”Uddannelse sikrer den enkeltes udviklingsmuligheder og bidrager til samfundets øgede økonomiske vækst. Folkeskolen er helt central for denne udvikling.”*²⁹⁷

²⁹⁵ Rasmussen (2010) Nytårstale

²⁹⁶ Ordførertale nr. 77 af Margrethe Vestager (RV) ved 1. behandlingen af L170, møde nr. 66 den 28. marts 2006

²⁹⁷ Rasmussen (2010) Nytårstale

*”Men vi skal stræbe endnu højere. En af verdens dyreste folkeskoler skal blive en af verdens bedste.”*²⁹⁸

Det reformpædagogiske tankesæt ses dog fortsat. Bl.a. fastholder DLF, at folkeskolen skal være fagligt funderet, og S-SF pointerer vigtigheden af en folkeskole med vægt på fællesskabet:

*”S og SF vil have en folkeskole med høj faglighed, som også sætter fokus på fællesskabet. Det kræver en ny start for folkeskolen samt et bredt og reelt samarbejde om udviklingen af fremtidens folkeskole.”*²⁹⁹

Vi mener på denne baggrund at have belæg for at konkludere, at der sker en inkrementel forandring i form af en aflejring fra 1993 til 2010. *Fokus fra uddannelsespolitik flytter til fokus på vækstpolitik.* Det økonomiske tankesæt får stadig større betydning på bekostning af det reformpædagogiske, der dog fortsat ligger som en præmis for folkeskolen.

Framingen afspejler også, hvordan aktørerne legitimerer deres politik, og her ser vi også en forandring. I 1993 legitimeres policyen i høj grad med henvisning til det forudgående pædagogiske udviklingsarbejde.

I 2006 sker legitimeringen i stedet under henvisning til Globaliseringsrådet og dermed i sidste ende internationale sammenligninger og forskning fra OECD. Politikken afideologiseres, idet den bygges op omkring evidens fra OECD og den italesættelse af en objektivisering af viden, der følger med. Der sker en radikal forandring, og en ny kritisk skillevej opstår ved, at regeringen ikke længere gør brug af den fagfaglighed, som bl.a. DLF står for.

Der inddrages heller ikke viden fra pædagogisk udviklingsarbejde i 2010 – selvom man umiddelbart kunne mene, at rejseholdets tur rundt i Danmark trak spor tilbage til tidligere tiders politikforberedende arbejde i kommissioner og gennem pædagogisk udviklingsarbejde. Rejseholdets tur karakteriseres i stedet som overfladisk og som et forsøg på at skabe demokratisk legitimitet gennem symbolpolitisk shortcuts.

Rejseholdets anbefalinger bygger på OECD's forskning, og der inddrages ikke viden fra turen rundt i Danmark – på trods af, at det faktisk var formålet med rejseholdets tur rundt i landet. Forskning og ekspertinddragelse – og igen forskning og eksperter udvalgt af regeringen – bruges imidlertid til at legitimere det forslag til en reformering af folkeskolen, som VK-regeringen kommer med. Dermed følges den nye sti, der blev lagt ud i 2006 – der er tale om stiafhængighed fra 2006 til 2010.

Vi mener derfor at have belæg for at konkludere, at der sker en forandring fra 1993 til 2006 i form af et radikalt brud i forhold til, hvordan aktørerne legitimerer deres policy. Vi finder endvidere, at man i 2010 følger denne nye sti, der lægges ud i 2006, idet *folkeskolepolitikken går fra at legitimeres ved brug af viden fra fagprofessionelle til en legitimering af viden fra evidensbaseret forskning fra OECD.*

²⁹⁸ Rasmussen (2010) Åbningstale

²⁹⁹ En ny start for folkeskolen (december 2010) S og SF

11.1.3. Policyimage og positionering

Som tidligere beskrevet, har folkeskolens image ændret sig fra at være relativt godt i 1993 til at blive stadigt dårligere.

Der var i 1993 en klar forståelse af, at vi i Danmark havde verdens bedste folkeskole. Denne forståelse ”hænger ved” hen over 2000’erne bl.a. illustreret ved Gregory Wurzburg citat:

*”And I remember that night I arrived riding a taxi to the hotel and I was talking to the taxidriver and he said: Well it’s the best system in the world [den danske folkeskole, vores red]”*³⁰⁰

Dog bliver dette policyimage dårligere og dårligere, og med offentliggørelsen af PISA-resultaterne december 2010 dykker det helt - illustreret med fx udtalelsen fra DI:

*”En alvorlig krise for folkeskolen”*³⁰¹

Der er således tale om en inkrementel forandring, hvor der sker en udskiftning af den måde, som folkeskolen omtales på i offentligheden.

Denne udvikling afspejles i det politiske forhandlingsklima, der går fra udpræget grad af konsensus i 1993 til et forhandlingsklima, der af Christine Antorini (S) betegnes som en *”ideologisk slagmark”*³⁰².

I 1993 ses en udbredt grad af konsensus, og linjerne er stort set kun trukket op mellem regeringen og forligspartierne på den ene side og K på den anden side. Dog markerer V også en mere en konfronterende linje – til en start – idet Anders Fogh Rasmussen (V) udtaler:

*”Regeringens udspil til en folkeskolereform er det farligste af alle rødskløverets ideologiske udspil. For bliver dette lovforslag gennemført, vil de kommende årgange i folkeskolen blive trykket af kollektivismen og lighedsmageri.”*³⁰³

I 2006 ændres billedet, idet fronterne trækkes skarpere op mellem nu på den ene side VK-regeringen, DF samt S og på den anden side de øvrige politiske partier og DLF. Parterne er ikke sene til positionere sig selv antagonistisk i forhold til modparten, og samtidig skærper især regeringspartierne tonen og følger op på den ideologiske retorik, som Anders Fogh Rasmussen (V) lægger an med i 1993, og man ser nu et V tone rent flag. Fx omtaler undervisningsminister Bertel Haarder (V) lærerne som *”det pædagogiske præsteskab, som hindrede enhver udvikling.”*³⁰⁴

VK-regeringen demonstrerer, at politik nu handler om at udvise politisk handlekraft for at vise, hvem der bestemmer. Der er sket en inkrementel ændring, hvor der er en

³⁰⁰ Interview Gregory Wurzburg, Paris den 5. September 2011

³⁰¹ DI: En alvorlig krise for folkeskolen (7. december 2010) Berlingske Tiende

³⁰² Folkeskolen.dk, den 9. december 2010: Antorini: Løkke vil gøre folkeskolen til ideologisk slagmark

³⁰³ B.T., den 2. april 1993 af Anders Fogh Rasmussen og MF Venstres næstformand og politiske ordfører; Lighedsmageriet er i fuld gang

³⁰⁴ Politiken, den 8. marts 2005: Interview: Bertel er tilbage

udskiftning i forhold til, at politik ikke længere handler om at opnå konsensus om forlig til, at politik bliver en kamp om at demonstrere politisk strategisk leadership.

V sender en ideologisk prøveballon op i 1993 med Anders Fogh Rasmussens (V) bemærkning om det røde trekløver, som dog falder til jorden - men som så sendes op igen som ”rigtige” balloner i 2006 og 2010, hvor V og K har regeringsmagten. De øvrige politiske partier og DLF ændrer også taktik fra 1993 til 2006, idet de i højere grad fremhæver de politiske modsætninger og promoverer sig selv som aktivt bidragende.

Som næstformand i DLF Dorte Lange udtrykker forandringen og DLF’s egen rolle i denne:

”Det er gået fra at være fagligt funderet til at være en rent populistisk måde at lave politik på. Der er kommet den tredje spiller – offentligheden – og det er den, der bliver spillet med helt vildt meget mere, end man har set det før.... Men vi er godt klar over, at der er den anden bane [med den tredje spiller, vores red], og den forsøger vi at være så bevidst om så overhovedet muligt ved at prøve at komme i medierne på nogle nye betingelser. Vi er godt klar over, at vi aldrig nogen sinde skal gå ud og pive og klynke i fjernsynet. Det er enormt vigtigt, at vi siger, at vi er friske på at lave god skole – og det er næsten ligegyldigt på hvilke vilkår.”³⁰⁵

I 2010 er forhandlingsklimaet med Informations formulering blevet ”iskoldt” og udpræget konfliktfyldt.

Forandringen sker inkrementelt, og i Streeck og Thelens optik er der tale om, at der med tiden sker udskiftning³⁰⁶ i aktørernes – og det særlig tydeligt fra V’s side - positionering. Der sker således en udvikling *fra en korporativ policydannelsesproces* med en høj grad af konsensus *til politisk strategisk leadership*.

11.1.4. Aktørernes rolle - opsamling

Samlet set mener vi at have belæg for at konkludere, at der med tiden er sket både radikal forandring og inkrementel forandring i forhold til aktørernes rolle på flere måder.

For det første ser vi fra 1993 til 2010 en inkrementel forandring i form af aflejring i aktørernes måde at problematisere og problemdefinere på. Faglighed går således igen som problemstilling i alle tre tider og tillægges større og større betydning for økonomisk vækst i en stadig mere globaliseret og økonomisk trængt verden. Folkeskolen bliver en stadig mere integreret del af den økonomiske politik. Der viser sig en udvikling *fra fokus på uddannelsespolitik til fokus på økonomisk vækstpolitik*.

Fra 1993 til 2010 sker der i framingen en inkrementel forandring i form af aflejring, idet det økonomiske tankesæt får stadig større betydning på bekostning af det reformpædagogiske, der dog forsat ligger som en præmis for folkeskolen. Der sker

³⁰⁵ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF den 1. december 2011

³⁰⁶ Streeck og Thelen (2005)

således også her en udvikling, der går fra *fokus på uddannelsespolitik til fokus på økonomisk vækst politik*.

I 2006 sker der en radikal forandring, hvor der opstår en ny kritisk skillevej i forhold til, hvordan folkeskolepolitikken legitimeres. Politikken legitimeres ikke længere gennem brug af viden fra fagprofessionelle som i 1993. I stedet legitimeres ved brug af viden fra OECD. Dette nye spor følges i 2010. Der er således tale om en udvikling, der går fra *legitimering af folkeskolepolitik gennem brug af viden fra fagprofessionelle til legitimering gennem brug af viden fra evidensbaseret forskning fra OECD*.

Endelig ser vi fra 1993 til 2010 en forandring i aktørernes positionering. Forandringen sker inkrementelt i form af udskiftning³⁰⁷ – og det særlig tydeligt fra V's side. De øvrige politiske partier og DLF ændrer også taktik fra 1993 til 2006, idet de i højere grad fremhæver de politiske modsætninger og promoverer sig selv som aktivt bidragende. Der afspejler sig derfor en udvikling *fra en korporativ policydannelsesproces til politisk-strategisk leadership*, og hvor politik handler om at tone ideologisk rent flag og at demonstrere handlekraft.

Aktørernes rolle udgør, som nævnt, den ene del af den overordnede ramme, og vi vil derfor nu analysere, hvorledes den anden del – det institutionelle set-up har udviklet sig.

11.2. Komparativ analyse af det institutionelle set-up

I denne analyse vil vi undersøge, hvilke radikale eller inkrementelle forandringer der sker i forhold til, hvordan det institutionelle set-up forandrer og udvikler sig – set i forhold til optakten til og i de politiske forhandlinger i policydannelsesprocesserne gennem de tre tider. Efterfølgende kommer vi med bud på, hvordan vi kan forstå denne udvikling.

11.2.1. Optakten

Policydannelsesprocessen i 1993 tog udgangspunkt i et omfattende forudgående langstrakt udviklingsarbejde med høj grad af involvering af folkeskolens interessenter med afsæt i reformpædagogikken. Med lovændringen i 1993 blev bl.a. DLF's indflydelse på policydannelsesprocesserne endvidere styrket med beslutningen om etableringen af Folkeskolerådet, hvor DLF fik faste pladser.

Policydannelsesprocessen i 1993 tog således udgangspunkt i et traditionelt korporativt samarbejde – uden aktiv inddragelse af medierne til eksponering m.m.

I 2002 sker en forandring, hvor Folkeskolerådets vejledende funktion marginaliseres med ændring til grundskoleråd og yderligere en forandring i 2006 med nedsættelsen af Rådet for Evaluering og Kvalitetsudvikling af folkeskolen, idet formandskabet udpeges af ministeren. VK-regeringen beslutter således, hvem der kan være rådgivende, og hvem der ikke kan.

³⁰⁷ Streeck og Thelen (2005)

Bruddet kommer med Anders Fogh Rasmussens (V) nytårstale i 2002, hvor han udtaler:

*”Regeringen vil fjerne overflødige råd, nævn og institutioner. Det bliver en meget omfattende sanering. Vi vil rydde op i dette mellemlag, som tapper ressourcer og fjerner opmærksomhed fra det væsentlige”*³⁰⁸

I 2006 nedsætter statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) Globaliseringsrådet, hvormed folkeskolelovgivningen bliver sat ind i en samfundsøkonomisk kontekst. Rådet arbejder hurtigt, som tidligere vist, og det er slut med de langstrakte forberedelser af policydannelsesprocesserne igennem pædagogiske udviklingsarbejder. Statsminister Anders Fog Rasmussen (V) samler op på resultaterne af rådets arbejde efter hvert møde, og medierne bruges aktivt i eksponeringen. DLF får ikke plads i rådet, og ifølge professor Niels Egelund, der deltager i rådet som ekspert på folkeskolens vegne, er det, fordi regeringen ikke oplever DLF som en konstruktiv medspiller. Som han siger:

*”.....Der var fem ministre med hver gang, og jeg var sådan set den eneste, der tegnede folkeskoleområdet..... og det blev oplevet af Ulla Tørnæs – og senere Bertel Haarder – som om, at lærerforeningen bare var imod imod imod.....”*³⁰⁹

Optakten til policydannelsesprocessen i 2010 er statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) invitation til Marienborg-uge, og hvor han efterfølgende nedsætter skolens rejsehold med ordene:

*”Skolerne kan ikke styres fra et skrivebord på Christiansborg. Skolen skal ikke topstyres.....Friheden skal slippes løs, men det skal ikke være ansvarsløst. Derfor skal vi have et partnerskab, der løbende skal holde møder i en periode på 5 år”*³¹⁰

DLF inviteres igen ind i policydannelsesprocessen men ikke ind i et institutionaliseret samarbejde som tidligere. DLF bliver koblet løst på policydannelsesprocessen og forsøger af den vej at opnå indflydelse. Som vist i policyanalysen, er der dog tale om en skinmanøvre, idet undervisningsminister Tina Nedergaard (V) sætter DLF ud af partnerskabet med ordene:

*”Det er utroligt ærgerligt, men lærerne har siddet i hjørnet og sagt det samme, som de altid har gjort, og sådan får man ikke en ny folkeskole”*³¹¹

Policydannelsesprocessen på folkeskoleområdet sættes fortsat ind i et samfundsøkonomisk set-up med statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) fokus på, at uddannelse er en forudsætning for vækst. Medierne bruges igen aktivt i eksponeringen af policydannelsesprocessen ved bl.a. oprettelse af hjemmeside og rejseholdets rundtur i landet.

³⁰⁸ Rasmussen (2002) Nytårstale

³⁰⁹ Interview med professor Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

³¹⁰ Det er slut med topstyring af folkeskolen (27. maj 2010) Folkeskolen

³¹¹ Forhandling om ny folkeskole er kuldsejlet (27. september 2010) Politiken

I henhold til Streeck og Thelen kan man pege på, at der sker et brud, og en ny kritisk skillevej opstår i 2002 med statsminister Anders Fogh Rasmussens (V) opgør med ekspertvældet i nytårstalen.

Dette radikale brud understøttes af Dorte Lange, næstformand i DLF:

”Og så sker der et helt afgørende grundlæggende skift – en kvalitativ forandring med Anders Fogh Rasmussens lancering - som jo egentlig bliver varslet med nytårstalen - hvor han undsiger ekspertvældet. De lægger helt klart den linje, at de vil gøre op med ekspertvældet og smagsdommeriet og alle de der ting, og nu skal det også være almindelige mennesker, som kan være med til at sætte dagsordenen”³¹²

Ved at DLF på ny inviteres ind i policydannelsesprocessen i 2010, kunne man igen tale om en ny kritisk skillevej i de institutionelle rammer – også set i lyset af, at policydannelsesprocessen skal foregå gennem rejsehold. DLF kvitterer også med at fremhæve skiftet fra statsminister Anders Fogh Rasmussens (V) topstyring til statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) medinddragende styring. Der er dog ikke tale om en ny skillevej, da inddragelsen fra regeringens side af ikke er reel.

I stedet er der med Streeck og Thelens begreber tale om en inkrementel forandring fra 2006 til 2010, hvor der kan tales om en aflejring, idet institutionelle elementer bygges oven på de institutionelle rammer for policydannelsesprocessen i 2006 – fx ved at DLF's indflydelse bliver endnu mere sat ud på et sidespor og faktisk når et nulpunkt i 2010 ved, at de offentligt sættes uden for partnerskabet af undervisningsministeren. Der er således sket en udvikling fra 1993 til 2010 *fra et korporativt samarbejde gennem institutionaliserede kanaler til netværksorienterede ad hoc drøftelser*.

Vi ser også med bruddet i 2002 en udvikling fra *korporative policydannelsesprocesser til politisk-strategisk leadership*, idet man går fra en generel og bred medinddragelse af folkeskolens interessenter i policydannelsesprocessen til en nøje udvalgt kreds af rådgivere – både i Globaliseringsrådet i 2006 og med nedsættelsen af skolens rejsehold i 2010.

Der sker endvidere end inkrementel forandring med en aflejring, idet en ny forståelse af faglighed bygges oven på den reformpædagogiske til, at policydannelsesprocessen placeres i Globaliseringsrådet og dermed i et samfundsøkonomisk set-up i 2006. Dette fortsætter også i 2010 med statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) fokus på, at uddannelse er en forudsætning for vækst. Der sker her en udvikling *fra fokus på (ud)dannelsespolitik til vækstpolitik*.

For det fjerde ser vi en inkrementel forandring med en udskiftning af politikudvikling i relativt lange lukkede processer i 1993 til politikudvikling i korte åbne processer i 2006, hvor der offentliggøres en hjemmeside for Globaliseringsrådet, og medierne bruges aktivt i forbindelse med rådsmøderne og i 2010, hvor der også etableres en hjemmeside for rejseholdet, selve turen rundt i landet, og hvor hele policydannelsesprocessen bliver aktivt profileret i medierne. En udvikling *fra lange lukkede policydannelsesprocesser til korte åbne policydannelsesprocesser*.

³¹² Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF, den 1. december 2011

Optakten til policydannelsesprocesserne har således forandret sig både radikalt og inkrementelt, og vi vil nu gå videre til, hvad denne udvikling fører med sig i forhold til de politiske forhandlinger, forlig og den efterfølgende politiske proces.

11.2.2. Politiske forhandlinger, forlig og den politiske proces

1993 præges af en høj grad af konsensus i både de *politiske forhandlinger*, i *forliget* og i *den politiske proces* – evt. fordi forhandlingerne pågår hen over et regeringsskifte fra 1992 til 1993. Det institutionelle set-up er i sidste fase præget af en stram styring af regeringen og ganske lidt udvalgsbehandling. Der bliver indgået et bredt forlig – dog uden tiltræden af K.

Der ses en inkrementel forandring i de *politiske forhandlinger* fra 1993 til 2006 og en aflejring af de institutionelle rammer, idet der i policydannelsesprocessen bygges nye institutionelle elementer oven på policydannelsesprocessen fra 1993 ved, at der sideløbende med det lovforberedende arbejde i Globaliseringsrådet foregår politiske forhandlinger for at forkorte den samlede policydannelsesproces. Der er således ikke tale om en kritisk skillevej.

I 2010 kommer regeringen og S-SF med deres udspil til de politiske forhandlinger. Der er tale om stiafhængighed fra 2006, idet regeringens udspil er ført videre fra 2006. S og SF's udspil får ikke nogen betydning og er i skrivende stund igen taget af den politiske dagsorden.

Der er således fra 1993 til 2010 tale om, at den politiske proces udvikler sig *fra en lang lukket institutionaliseret proces til en kort løst koblet proces*.

Det endelige *forlig* om folkeskoleloven i 2006 indgås mellem forligspartierne som et noget smallere forlig end i 1993. Forliget bliver smalt, da regeringen – pga. globaliseringsdagsordenen – vil have forliget igennem, hvilket bliver på bekostning af et bredt forlig, idet RV, SF og Ø vælger at stå uden for forliget. Det smalle forlig må siges at være et radikalt brud og en kritisk skillevej i forhold til tidligere tiders traditioner for brede forlig på folkeskoleområdet. Bertel Haarder (V) forsøger at skjule, at der faktisk brydes med års traditioner om brede forlig med dette citat:

”..... og jeg er glad for at der er bred politisk opbakning bag.....”³¹³

Forandringen fra et bredt forlig kan forstås som en udvikling *fra fokus på (ud)dannelsespolitik til økonomisk vækstpolitik*.

I selve *lovprocessen* finder vi stiafhængighed fra 1993 til 2006, da der ikke sker nogle ændringer i de formelle rammer. I 2010 når der aldrig til en lovproces.

³¹³ PRESSEMEDDELELSE, Undervisningsministeriet, den 24. januar 2006: Regeringen og de øvrige forligspartier bag folkeskoleloven (Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti) har netop indgået en aftale om en styrkelse af folkeskolen.

11.2.3. Det institutionelle set-up - opsamling

Samlet set mener vi at have belæg for at konkludere, at der med tiden er sket både radikal forandring og inkrementel forandring i forhold til udviklingen af det institutionelle set-up på flere måder.

For det første ser vi et radikalt brud, og en ny kritisk skillevej opstår med statsminister Anders Fog Rasmussens (V) nytårs tale i 2002, hvor han gør op med ekspertvældet og påbegynder marginaliseringen af DLF's indflydelse på policydannelsesprocesserne – som fortsætter til 2010. *Der sker en udvikling fra et korporativt samarbejde gennem institutionaliserede kanaler til nedværksorienterede ad-hoc drøftelser.*

I forlængelse af, at DLF's indflydelse marginaliseres, finder vi også en udvikling, der går *fra korporative policydannelsesprocesser til politisk-strategisk leadership*, hvor aktørerne nøje udvælges.

Vi finder en inkrementel forandring med en aflejring af den reformpædagogiske faglighedsforståelse i den samfundsøkonomiske forståelse af faglighed, der er i Globaliseringsrådet. Der sker et således en udvikling *fra fokus på (ud)dannelsespolitik til økonomisk vækstpolitik.*

Vi ser endvidere en inkrementel forandring med udskiftning af politikudvikling fra at foregå i *lange lukkede policydannelsesprocesser i 1993 til korte åbne policydannelsesprocesser i 2006 og 2010*, hvor policydannelsesprocesserne for alvor medieeksponeeres, og hvor policydannelsesprocessen afgrænses tidsmæssigt samt foregår hurtigt ved, at der køres sideløbende processer. Samme udvikling ser vi i forhold til den politiske proces, da den fx sker sideløbende med optakten i Globaliseringsrådet i 2006.

I forhold til indgåelse af forlig finder vi et radikalt brud i 2006, idet der indgås et smalt forlig pga. globaliseringsdagsordenen, hvor forandringen kan forstås som en udvikling *fra (ud)dannelsespolitik til økonomisk vækstpolitik.*

11.3. Konklusion komparativ analyse

Vi har i denne historisk institutionelle komparative analyse besvaret vores andet underspørgsmål, som lyder:

2. *Hvordan kan vi forstå forandringen og udviklingen i policydannelsesprocesserne fra 1993 til 2010?*

Vi vil derfor i denne konklusion skitsere den udvikling, som vi har analyseret os frem til. Vi finder således en udvikling i policydannelsesprocesserne, der går:

- **Fra fokus på (ud)dannelsespolitik til økonomisk vækstpolitik**

Denne udvikling ses i problematiseringen og problemdefinitionen af folkeskolens problemer, hvor faglighed går fra at handle om udfordringer til alle elever til at blive en forudsætning for økonomisk vækst. Den findes også i måden, som aktørerne

framer på, når de igen taler om international benchmarking og høj faglighed som forudsætning for samfundsøkonomisk vækst.

I det institutionelle set-up finder vi samme udvikling ved, at reformeringen af folkeskolen går fra at tage afsæt i pædagogisk udviklingsarbejde til at foregå i Globaliseringsrådet.

- **Fra legitimering af folkeskolepolitik gennem brug af viden fra fagprofessionelle til legitimering gennem brug af viden fra evidensbaseret forskning fra OECD**

Denne udvikling ses i aktørernes framing, hvor viden fra pædagogisk udviklingsarbejde erstattes af viden fra OECD i legitimeringen af den ønskede politik.

- **Fra korporative policydannelsesprocesser til politisk-strategisk leadership**

Denne udvikling ses i aktørernes positionering, hvor de i 1993 ud fra deres forskellige partigrundlag søger kompromisset og forliget til, at de fra 2006 - især synligt hos VK-regeringen - demonstrerer strategisk leadership bl.a. ved at positionere sig i forhold til modparten.

Vi finder også denne udvikling i forlængelse af marginaliseringen af DLF's indflydelse, hvor udviklingen går mod, at aktørerne nøje udvælges i policydannelsesprocesserne.

- **Fra korporativt samarbejde gennem institutionaliserede kanaler til netværksorienterede ad hoc drøftelser**

Denne udvikling finder vi med ændringen i det institutionelle set-up, hvor DLF's indflydelse marginaliseres fra 2002 og frem til at blive mere og mere netværksorienterede ad hoc drøftelser.

- **Fra lange lukkede institutionaliserede processer til korte åbne løst koblede processer**

Denne udvikling finder vi i det institutionelle set-up, hvor der i 1993 er en tidsmæssigt meget lang forberedende ikke medieeksponeret policydannelsesproces til, at der i 2006 foregår tidsmæssigt afgrænsede sideløbende processer med en høj grad af medieeksponering. Dette gentager sig i 2010, hvor rejseholdet fx får 4 måneder til at skabe evidens for, hvordan fremtidens folkeskole skal udvikle sig.

12. Konklusion og diskussion

I dette afsnit besvarer vi masterafhandlingens hovedproblemformulering:

Hvad sætter den institutionelle kamp om folkeskolen af præmisser for fremtidens policydannelsesprocesser?

Til besvarelsen af hovedproblemformuleringen udformer vi en eklektisk policyanalyse, hvor vi undersøger, hvordan policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet tilrettelægges i henholdsvis 1993, 2006 og 2010. Gennem en historisk institutionel analyse viser vi efterfølgende for at forstå udviklingen, hvilken forandring og udvikling der sker i policydannelsesprocesserne.

Vi samler undervejs op i delkonklusioner efter vores analyser. Vi vil derfor ikke gentage dem her men blot fremhæve de mest markante og gennemgående konklusioner med fokus på sammenhængen mellem aktører og det institutionelle setup.

Vi kan samlet konkludere, at der fra 1993 til 2010 overordnet set er tale om en institutionel udvikling, der har sat nogle nye præmisser for de fremtidige policydannelsesprocesser.

Udviklingen er primært sket inkrementelt; dog ser vi også eksempler på kritiske skilleveje, der medfører brud på policydannelsesprocessen – brud, der er sat i scene af forhenværende statsminister Anders Fogh Rasmussen med nytårstalen i 2002, og hvor han året efter følger op:

*”Den nødvendige fornyelse af samfundet skal gå hånd i hånd med tryghed. Nødvendige reformer skal være ordentligt forberedt, og vi skal forberede dem i åbenhed og i dialog med befolkningen. De skal ikke komme som en tyv om natten.”*³¹⁴

Vi ser en udvikling fra en policydannelsesproces med et uddannelsespolitisk udgangspunkt, hvor policyen legitimeres med afsæt i pædagogisk og uddannelsesmæssig forskning og udviklingsarbejde, til en policydannelsesproces med et bredere og tværfagligt politisk udgangspunkt, hvor policyen legitimeres med afsæt i økonomisk evidensbaseret forskning og gennem nøje udvalgte bidragsydere med fokus på økonomi og international benchmarking.

Vi finder også en udvikling fra et formelt korporativt samarbejde med en bred inddragelse af folkeskolens interessenter til et mere uformelt og løst koblet netværksorienteret samarbejde, hvor bidragsydere udvælges ad hoc og efter nøje fastlagte kriterier, og hvor policydannelse bliver gjort til en særlig disciplin gennem politisk-strategisk leadership.

Alt i alt er der tale om en ganske omfattende udvikling i policydannelsesprocesserne med flere sæt af aktører, nye sæt af institutioner og andre politiske beslutningsprocesser end dem, der traditionelt har været kendetegnet for

³¹⁴ Rasmussen, Anders Fogh (2003) Åbningstale

folkeskoleområdet. En udvikling der umiddelbart fremstår som ”den klassiske små skridts politik”, men som gennem vores analyser viser sig at være gennemgribende forandringer, og som efter vores opfattelse afspejler den daværende VK-regerings strategi. En strategi, der med professor Niels Egelunds formulering – afspejler en kontraktspolitik.

Vi mener således, at VK-regeringen - i hvert fald i 2006 - formår at få skabt relativt store forandringer ved at skabe en illusion om brug af åbenhed og dialog i policydannelsesprocessen. Et tilsvarende eksempel på VK-regeringens strategi ses i relation til gennemførelse af strukturreformen. Christensen, Mouritzen og Nørgaard giver i ”De store kommissioner” således deres bud på, at det er lykkedes den tidligere VK-regering at komme igennem med strukturreformen, som var en ganske omfattende reform af den danske velfærdsstat, uden at spolere trygheden *netop* ved at give indtryk af åbenhed og dialog med befolkningen³¹⁵.

På overfladen har VK-regeringen således skabt demokratisk legitimitet for udviklingen i policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet ved at italesætte et ønske om dialog og åbenhed, som vist i statsminister Anders Fogh Rasmussens ovenstående citat, men som vores analyser viser mere var på skrømt end udtryk for et reelt ønske om en bred inddragelse – og stillet på spidsen – faktisk kom som en tyv om natten.

Det er derfor nærliggende at betragte udviklingen som udtryk for VK-regeringens evne til at udvise politisk-strategisk leadership og på denne måde få deres ideologiske skolepolitik igennem.

Vi er selvfølgelig heller ikke blinde for, at der i VK-regeringens regeringstid er tale om en de facto flertalsregering, idet DF fungerer som fast støtteparti for regeringen, og dermed har regeringen – også på folkeskoleområdet - stort set altid parlamentarisk flertal for deres politik. Forliget i 2006 kan således også ses som en politisk magtdemonstration.

I 2010 får vi intet nyt forlig om folkeskolen. Vi mener at kunne pege på flere forskellige årsager hertil. Statsminister Lars Løkke Rasmussens strategi må siges at mislykkes. Han formår ikke at etablere det bebudede partnerskab og skaber dermed meget modstand mod sit politiske projekt i offentligheden. Styringen af policydannelsesprocessen falder ned mellem to stole – mellem et forsøg på at vende tilbage til tidligere tiders korporative samarbejde, men samtidig har statsminister Lars Løkke Rasmussen også et ønske om at styre processen stramt, hvorved han formår hverken eller.

Med regeringsskiftet står vi nu i et vadested, idet det endnu ikke står klart, hvordan den nye S-SF-RV-regering vil agere i forhold til policydannelsesprocesserne – ud over at de i regeringsgrundlaget har bebudet nedsættelse af et nyt partnerskab.

Policydannelsesprocesserne har således udviklet sig til i højere grad at være en kamp mellem indflydelseskanaler og aktører. Der skal derfor mere timing og taktisk

³¹⁵ Christensen, Mouritzen og Nørgaard (2009), s. 247f

tilrettelæggelse samt flere strategiske alliancer til for at opnå politisk indflydelse i dag end i 1993.

Dette leder os videre til perspektiveringen, hvor vi kommer med bud på, hvordan fremtidens aktører kan opnå indflydelse på policydannelsesprocesserne, eksemplificeret ved DLF som interesseorganisation og afslutningsvis et bud på, hvordan policydannelsesprocesserne må redesignes, hvis den besluttede politik skal skabe resultater i folkeskolen.

13. Perspektivering

Afslutningsvis har vi med afsæt i vores analyser og konklusioner valgt at komme med bud på:

- Hvordan fremtidens interesseorganisationer kan agere for at opnå indflydelse på policydannelsesprocesserne?
- Et redesign af fremtidens policydannelsesprocesser

13.1. Interesseorganisationsperspektiv

Vi har i vores analyser og konklusioner vist, at der er sket flere forskellige ændringer i det korporative samarbejde mellem beslutningstagere og interesseorganisationer. Denne udvikling får betydning for det fremtidige korporative samarbejde, hvor tidligere institutionaliserede kanaler, roller og indbyrdes relationer ikke længere er givne.

Det traditionelle korporative samarbejde er under pres, og kompleksiteten er øget. Det er fx ikke længere givent, at bl.a. DLF får indflydelse på policydannelsesprocesserne på folkeskoleområdet.

Set ud fra et interesseorganisationsperspektiv er det derfor interessant at beskæftige sig med, hvilke krav denne udvikling stiller til en interesseorganisation som fx DLF om initiativ, proaktiv ageren og fleksibilitet, hvis der fortsat skal opnås mulighed politisk indflydelse.

I den forbindelse er det hensigtsmæssigt at være bevidst om, hvilke forskellige ideelle typer en interesseorganisation kan antage. Den kan, ifølge Dorthe Pedersen³¹⁶, være en:

- **Forhandlings- og professionsorganisation**, som udgør den traditionelle fagforening, der skal sikre løn- og arbejdsvilkår inden for professionen.
- **Samfundspolitisk organisation**, der kan påvirke den brede samfundspolitiske dagsorden og overordnede politiske forhandlinger, der sætter rammer for, hvad der senere kan forhandles om.
- **Serviceorganisation**, der klæder repræsentanter på gennem professionel rådgivning og konsulentbistand samt leverer ydelser og service af høj kvalitet.
- **Netværksorganisation**, der deltager i netværk og deler viden og erfaringer på tværs samt sætter standarder gennem gode eksempler og foregangsprojekter.

En interesseorganisation bliver således nødt til at overveje, hvilken type(r) af organisation den vil være, hvordan den vil styrke sin position, fremme interesser og dermed opnå accept og indflydelse i samfundet. Uden at have en insider viden om DLFs strategier på folkeskoleområdet vurderer vi, at de som en central aktør må gøre sig følgende overvejelser i forhold til det fremtidige korporative samarbejde:

³¹⁶ Pedersen (2004)

Når DLF skal forholde sig til, at der sket en udvikling *fra korporative policydannelsesprocesser til politisk-strategisk leadership*, indebærer det efter vores opfattelse, at DLF bl.a. må sikre sig ressourcer og kompetencer i forhold til offentlig meningsdannelse, og at kommunikationsstrategiske overvejelser i den forbindelse derfor bliver vigtige.

Ifølge Anker Brink Lunds teori om strategisk nichepleje spiller organisationens traditioner, omdømme og image en væsentlig rolle for organisationens handlekraft i forhold til at påvirke den offentlige mening³¹⁷. DLF må derfor være bevidst om andre aktørers roller og ikke mindst egen rolle som samfundspolitisk interesseorganisation, forhandlings- og professionsorganisation eller noget helt tredje.

Næstformand i DLF Dorte Lange fremhæver da også i vores interview, at DLF bevidst kommunikerer som forhandlings- og professionsorganisation - også selvom det betyder, at de ikke altid får deres politik igennem:

*”Det er gået fra at være fagligt funderet til at være en rent populistisk måde at lave politik på. Der er kommet den tredje spiller – offentligheden – og det er den, der bliver spillet med helt vildt meget mere, end man har set det før... Vi synes ikke, at vi har noget valg. Vi synes, at vi er nødt til at fastholde den høje faglighed, for det er det, vi er – det er det, vores tilbud til samfundet er – det er det, vi kan bidrage med sammen med lærerne. Men vi er godt klar over, at der er den anden bane [med den tredje spiller, vores red], og den forsøger vi at være så bevidst om så overhovedet muligt ved at prøve at komme i medierne på nogle nye betingelser. Vi er godt klar over, at vi aldrig nogen sinde skal gå ud og pive og klynke i fjernsynet”*³¹⁸

Som citatet delvist illustrerer, er der også sket en udvikling *fra fokus på (ud)dannelsespolitik til økonomisk vækstpolitik*. Det stiller efter vores opfattelse krav til DLF om at udvælge nogle - for organisationen - centrale uddannelsespolitiske emner og koble disse til den aktuelle økonomiske dagsorden. Hvis DLF vælger at søge påvirkning alene ud fra en fagfaglig synsvinkel, risikerer organisationen at isolere sig i debatten og dermed slet ikke at fremme medlemmernes sag.

Organisationen må derfor være bevidst om at sammenkæde sin rolle som både samfundspolitisk interesseorganisation og som forhandlings- og professionsorganisation. Anker Brink Lund taler i den sammenhæng om, at det ikke kun er nødvendigt at være opmærksom på at drive reaktiv (framing og spinning) men også proaktiv nichepleje i form af priming, dvs., at man skal gøde jorden for sine synspunkter og være på forkant med, hvornår det er opportunt at fremme sine synspunkter via priming, framing og ikke mindst spinning³¹⁹.

En tredje forandring er, at udviklingen er gået *fra korporativt samarbejde gennem faste kanaler til netværksorienterede ad hoc drøftelser*. I tilknytning hertil ses også en udvikling *fra lange lukkede institutionaliserede processer til korte åbne løst koblede processer*.

³¹⁷ Lund (2008)

³¹⁸ Interview med næstformand, Dorte Lange, DLF, den 1. december 2011

³¹⁹ Lund (2008, II)

DLF kan derfor ikke automatisk påregne at få formel indflydelse på policydannelsesprocessen. Organisationen må derfor proaktivt og på eget initiativ søge påvirkning via andre kanaler og skabe andre alliancer ved at fx at udnytte netværk. I den forbindelse må DLF være bevidst om at skabe sig et omdømme som en netværksorganisation, som andre organisationer finder relevant at knytte an til. Det fordrer bl.a., at organisationen stiller relevant viden og erfaringsudveksling til rådighed for andre.

Samtidig fordrer det, at organisationen evner politisk lobbyisme på politisk og administrativt niveau. Politisk lobbyarbejde må foregå både under og i perioder imellem ”officielle” policydannelsesprocesser, da disse netop er blevet kortere og foregår i et stadigt stigende tempo. En sådan påvirkningsindsats forudsætter bl.a. kontinuerlig overvågning af og ”forholden” sig til policyinitiativer og andre tiltag på folkeskoleområdet, og som igen fordrer en institutionel kapacitet internt i organisationen. Organisationen må her være bevidst om rollen som samfundspolitisk organisation.

DLF må også bidrage med de gode eksempler i form af fx effektive og relevante løsninger på de problemstillinger, som folkeskolen aktuelt står over for, og skabe grobund for konkrete idéer og forslag. Samtidig må organisationen synliggøre de værdimæssige og politiske konsekvenser af de konkrete policytiltag, der sker på folkeskoleområdet, fx styringsmodeller. Organisationen må i den forbindelse være bevidst om sin rolle som serviceorganisation, hvor det bl.a. handler om at få klædt de tillidsvalgte på til opgaven og om at varetage medlemmernes interesser.

Samlet set fordrer udviklingen i policydannelsesprocesserne både strategisk ledelse og ressourcer samt kompetencer internt i interesseorganisationen.

13.2. Policydannelseperspektiv

Vi har i vores analyse beskrevet en udvikling af policydannelsesprocesserne fra 1993-2010, men hvor vi ikke har fokuseret på implementeringen og effekterne af policydannelsesprocesserne. Vi vil derfor i denne del af perspektiveringen komme med bud på, hvordan fremtidens policydannelsesprocesser på folkeskoleområdet kan redesignes, hvis de politiske beslutninger skal skabe resultater i folkeskolen.

Policydannelsesprocessen i 1993 er kendetegnet ved et fokus på en afgrænset (ud)dannelsessektor, hvor lovændringen bliver legitimeret gennem brug af viden fra de fagprofessionelles lange pædagogiske udviklingsarbejde, og hvor policydannelsesprocessen er korporativ og foregår gennem institutionaliserede kanaler. Til trods for denne, i nutidens øjne meget demokratiske proces med en høj grad af inddragelse, udebliver resultaterne - som også chefkonsulent Jørn Skovsgaard er inde på, idet han citerer undervisningsminister Ole Vig Jensen (RV) for at have sagt:

”Nu har vi denne her lov, og den er meget ambitiøs, og det vil tage noget tid, inden den bliver gennemført”, hvorefter han konkluderer: ”og det gjorde, at man i hvert fald fra centralt hold meget hurtigt kunne konstatere, at derhvor det var

meningen, at nu skulle man komme på omgangshøjde der gjorde de, som de altid havde gjort”³²⁰

Resultatet af denne form for policydannelsesproces bliver af statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) karakteriseret som:

”Det er som om, at indlæring af faglige færdigheder er blevet nedprioriteret til fordel for at sidde i rundkreds og spørge: Hvad synes du selv?”

Statsminister Anders Fogh Rasmussens (V) modsvar er nedsættelsen af Globaliseringsrådet og placeringen af folkeskolen som en del af en økonomisk vækstpolitik, hvor folkeskolepolitikken bliver legitimeret gennem evidensbaseret forskning fra OECD. DLF's indflydelse bliver marginaliseret, og det korporative samarbejde bliver til netværksorienterede ad hoc drøftelser. Forskellige styringsteknologier bliver besluttet. Sammen med professor Niels Egelund kan vi konstatere – og også gennem forskellige evalueringer fra EVA m.m. - at disse styringsteknologier ikke virker efter hensigten, og at de ikke bliver svaret på ønsket om, at folkeskolen skal placere sig bedre i PISA. Som Niels Egelund udtaler:

”... ..I forhold til de nationale test, så har de ikke fungeret – og lærernes holdning til dem og tilsvarende med elevplaner, var ikke god. Og der var ikke nogle guidelines for, hvordan sådan nogle [elevplaner, vores red.] skulle se ud... .. og evalueringen fra EVA viser, at mange steder, så er det noget, man skriver, og så lægges det væk”³²¹

Modsvaret på denne form for policydannelsesproces bliver statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) partnerskab og nedsættelsen af skolens rejsehold i 2010, hvor formålet er at blive klogere på, hvad der kan gøres bedre i folkeskolen, og hvordan vi kan gøre det. En kort løst koblet proces, hvor de politiske beslutninger skal træffes med afsæt i viden fra OECD, der skal legitimere politikken. Resultatet bliver, som vores analyse viste, at skole Danmark undrende betragter den meget medieeksponerede proces, der ender helt uden resultater.

Vi er således vidende til et resultat af policydannelsesprocesserne, som, vi med Klaus Majgaards³²² ord, kan beskrive med *fremmedgørelse og afmagt*. Fremmedgørelse – set i lyset af, at resultatet af policydannelsesprocesserne ikke giver mening for de mennesker, der udfører kerneopgaverne. Fx har nationale test og elevplaner endnu ikke - og får det måske heller aldrig - haft betydning for styrkelsen af det faglige niveau i folkeskolen, som formålet er. Afmagt - når ledere og medarbejdere opgiver at efterleve de kendte krav, som fx også gør sig gældende omkring elevplanerne.

Det er svært at reformere offentlige velfærdsydelser, og den traditionelle forestilling om den offentlige sektor som et mekanisk redskab for politik er ikke dækkende for virkeligheden³²³. Styringen og dermed policydannelsesprocesserne må finde andre former end et simpelt hierarkisk ordresystem, som statsministrene Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen blev repræsentanter for.

³²⁰ Interview Jørn Skovsgaard (7. november 2011) Undervisningsministeriet

³²¹ Interview Professor Niels Egelund (16. november 2011) DPU

³²² Majgaard (2011/2012) s.72

³²³ Hjortdal m.fl. (oktober 2009) s.6

Vi vil nu forsøge at komme med et bud på, hvordan vi kan forestille os et redesign af fremtidens policydannelsesprocesser, der får en effekt og ikke skaber fremmedgørelse og afmagt.

Først og fremmest mener vi, at det er vigtigt, at man som aktør ikke kun definerer folkeskolen ud fra et enten eller – fx enten en reformpædagogisk forståelse eller en ”viden er vækst” forståelse. I stedet skal man anerkende folkeskolens kompleksitet og mange skikkelser i én – folkeskolen er fx både:

- Et økonomisk system med fokus på output i form af afgangresultater, overgang til ungdomsuddannelse m.m.
- Et pædagogisk fællesskab, hvor professionelle voksne engageret sikrer børns læring og udvikling
- En administrativ enhed i et forvaltningshierarki med over- og underordningsforhold
- En del af lokalsamfundet – i et samarbejde med idrætsforeninger m.m.³²⁴

Fremtidens policydannelsesprocesser skal således ikke kun ”ramme” én af disse skikkelser, men i stedet rumme kompleksiteten og de paradokser, der opstår. Fremtidens aktører skal på jagt efter en mere autentisk måde at styre på i selve måden, som vi er sammen på, som Klaus Majgaard³²⁵ er inde på.

Klaus Majgaard har i den forbindelse udviklet *begrebet om styringslaboratorier*³²⁶. Styringslaboratoriet skal forstås som en proces og en arbejdsform og ikke som en særlig institutionsbetegnelse. Som arbejdsmetode skal det bidrage til opløsning af dilemmaer og identificere nye muligheder – og kan dermed være en metode til at kvalificere policydannelsesprocesserne.

Det er for det første vigtigt, at policydannelsesprocesserne ikke kun bliver ”designet” af politikerne ”ved skrivebordet”, hvor beslutningerne er truffet på forhånd.

I stedet skal relevante aktører fra policydannelsesprocesserne – både politikere, fagprofessionelle, interessenter m.m. sættes sammen i åbne samtaler med henblik på at udforske og transformere paradokser og udfordringer og dermed synliggøre nye muligheder for fortolkning og handlinger. Personkredsen skal endvidere kunne udvikle sig undervejs i samtalerne, så andre relevante aktører kan inddrages.

Der skal anvendes en bred vifte af genrer, udtryksformer og eksperimenter – gerne legende processer i forhold til at reformulere problemerne. Der skal endvidere være en nem adgang til at afprøve ideerne i praksis – fx ved at indhente andre aktørers holdning til løsningsmulighederne, eller det kan handle om at udvikle prototyper, hvor ideerne afprøves i praksis.

I bredere forstand skal laboratorierne være med til at udvikle policydannelsesprocesserne, så der ikke kun bliver fokus på at udvise handlekraft i forhold til enkeltes konkrete initiativer, men at der i stedet bliver sat ekstra fokus på

³²⁴ Majgaard (2010/2011) s.535 - frit efter Majgaard forståelse af, hvad en folkeskole er

³²⁵ Majgaard (2011/2012) s. 88

³²⁶ Majgaard (2008) s. 297-301

for alvor at forstå problemerne og finde flere forskellige løsningsmodeller, som politikerne i sidste ende – i samarbejdet med de øvrige aktører - kan træffe deres beslutninger ud fra.

Man kan argumentere for, at både statsminister Anders Fogh Rasmussens nedsættelse af Globaliseringsrådet og efterfølgende statsminister Lars Løkke Rasmussens nedsættelse af skolens rejsehold, var forsøg på at redesigne policydannelsesprocesserne under nogle nye institutionelle forhold, men som vores analyser har vist, var adgangen til processerne stærkt begrænsede – og dermed i modsætning til tanken om styringslaboratorier.

14. Litteraturliste

Albæk, Erik: "Policyanalyse" i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager: Klassisk og moderne politisk teori, Hans Reitzels Forlag 2009

Baumgartner og Jones (1993): Frank Baumgartner og Bryan Jones: "Agendas and instability in American Politics, American Politics and Political Economy Series", 1993

Brink (2008): Anker Brink Lund: Kommunaldirektøren og kommunikationsstrategien, Kommunernes Jubilæumsfond 2008, KL

Christensen, Mouritzen og Grønnegaard (2009): Jørgen Grønnegaard Christensen, Poul Erik Mouritzen, Asbjørn Sonne Nørgaard (red): "De store kommissioner – vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter", Syddansk Universitetsforlag 2009

Den blå betænkning (1960), Undervisningsvejledning for folkeskolen

Danmarks Lærerforening (2009): Folkeskolen til debat (2. december 2009)

Danmarks Lærerforening, brev fra Anders Bondo Christensen til Lars Løkke Rasmussen (8. september 2010)

Danmarks Lærerforening, brev fra Anders Bondo Christensen til Lars Løkke Rasmussen (15. september 2010)

Danmarks Lærerforening, brev fra Anders Bondo Christensen til Lars Løkke Rasmussen (27. september 2010)

Danmarks Lærerforening, oplæg til Globaliseringsrådets møde den 18. – 19. august 2005: Fra Danmarks Lærerforening

Danmarks Lærerforening, tidslinje vedr. nationalt partnerskab (28. september 2010)

En ny start for folkeskolen (december 2010) S-SF's udspil

Et Danmark der står sammen, regeringsgrundlaget september 2011

Faglighed og frihed til alle (8.december 2010) Regeringens udspil til en bedre folkeskole, www.uvm.dk

Folkeskolen til debat, Danmarks Lærerforening (2. december 2009)

Folketingsbeslutning B109 1986-87

Folketings Tidende 1993 vedr. L270

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, 2005/1 LSF 101 (med bilag)

Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen, 2005/1 LSF 170 (med bilag)

Fremgang, fornyelse og tryghed (april 2006), Strategi for Danmark i den globale økonomi

Fremtidens velstand og velfærd, Regeringen (april 2006)

Helder mfl. (2009): Helder, Jørn, og Bredenlov, Torbjørn, Lautrup Nørgaard, Jens "Kommunikationsteori – en grundbog", Hans Reitzels Forlag 2009

Hjortdal, Henrik, Bendix, Henrik, Stii, Aleksander (oktober 2009)
Styringslaboratorier – en vej til fornyelse af den offentlige sektor, FTF
Dokumentation, nr. 8

Justesen og Mik Meyer (2010): "Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier", Hans Reitzels Forlag, 2010

Kingdon (2011): Kingdon, W. John: "Agendas, Alternatives and public policies", Pearson 2011

KL, "KL's syn på folkeskolen", oplæg af 8. august 2005 fra KL til
Globaliseringsrådets møde den 18. – 19. august 2005

KL (maj 2010): Nysyn på folkeskolen

Klitgaard og Christiansen (2008): Munch Christiansen, Peter og Klitgaard Baggesen, Michael (2008) Den utænkelige reform, University of Southern Studies in History and Social Sciences, vol 367

Kvale (2009): Steinar Kvale: Interview – Introduktion til et håndværk, Gyldendal Akademisk, 2009

Lov om folkeskolen, jf. LBK nr. 669 af 29. juli 1992 med senere ændringer: lov nr. 208 af 28. april 1993 og lov nr. 354 af 9. juni 1993

Lund (2008): Anders Brink Lund og Nyegaard: "Kommunaldirektøren og kommunikationsstrategien, Kommunernes Landsforening", 2008

Lund (2008, II): Anders Brink Lund: "Kommunal kommunikation og mediebrug – fra reaktiv til proaktiv nichepleje" i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlands: Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn", Børsen 2008

March (1995): March, James G: "Fornyelse og forandring", Samfundslitteratur København, 1995

Majgaard (2008/2009): Klaus Majgaard: "Slip paradokserne løs! i Laboratorier for ny offentlig styring", Økonomistyring og Informatik – 24. årgang nr. 3, 2008/2009

Majgaard (2010/2011): Klaus Majgaard: "Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 1: Dilemmaspartiet", Økonomi og Informatik – 26. årgang nr. 6 2010/2011

Majgaard (2011/2012): Klaus Majgaard (2011/2012): ”Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 2, Kampen om styringen”, Økonomistyring og Informatik – 27. årgang nr. 1, 2011/2012

Nielsen (2005): Klaus Nielsen: ”Institutionel teori – en tværfaglig introduktion”, Roskilde Universitetsforlag, 2005

Nye mål (februar 2005), regeringsgrundlaget for VK-regeringen II

OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004, Uddannelsesstyrelsens temaserie hæfte nr. 5 – 2004

Pedersen (2004): Dorthe Pedersen, Rapport: ”Beslutnings- og indflydelseskanaler i arbejdsmarkedspolitikken – nationalt, regionalt og lokalt – HK’s rolle og muligheder”, Copenhagen Business School, København April 2004

Pedersen (2011): Ove K. Pedersen: ”Konkurrencestaten”, Hans Reitzels Forlag 2011

Rapport B (juni 2010), Anbefalinger fra skolens rejsehold

Rasmussen, Anders Fogh (januar 2002) Nytårstale

Rasmussen, Anders Fogh, redegørelse til Folketinget den 24. februar 2005

Rasmussen, Anders Fogh (oktober 2003) Åbningstale, Folketinget

Rasmussen, Lars Løkke (oktober 2009), Åbningstale, Folketinget

Rasmussen, Lars Løkke (januar 2010) Nytårstale

Rasmussen, Lars Løkke (oktober 2010), Åbningstale, Folketinget

Resume fra Folketingets web-arkiv vedr. L270:
<http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm>

Streeck og Thelen (2005): Streeck, Wolfgang og Thelen, Katheleen (2005) Introduction: Institutional Change i Advanced Political economies” i Streeck, Wolfgang og Thelen, Kathleen. Red. Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-39.

Thomsen, Frølund (2008): Jens Peter Frølund Thomsen, Politik i det moderne samfund, Akademisk forlag 2008

Verdens bedste folkeskole – vision og strategi, Regeringens oplæg til møde i Globaliseringsrådet 18. – 19. august 2005

Vækstforum (2. februar 2010): Fakta om den danske folkeskole

Vækstforum (2. februar 2010): Kommissorium for rejsehold

www.globalisering.dk

7 ambitiøse mål for en ny og bedre folkeskole (udkast) (24. september 2011),
Regeringen

7 ambitiøse mål for en endnu bedre folkeskole (27. september 2011), Danmarks
Lærerforening

Uddannelse og udfordringer for alle (august 2010), Undervisningsministeriet

Udlandsrapport 2011, Vejleder: Dorte Pedersen, Studerende MPA 2010: Lena Jensen
og Gitte Lohse: OECD's indflydelse på policydannelsesprocesserne på
folkeskoleområdet i Danmark (kan rekvireres)

Avisartikler via Infomedia for følgende perioder:

1992 – 1993

2005 – 2006

2009 – 2010

Interview (lydfiler kan rekvireres)

Interview med Head of OECD's Indicators and Analysis Division Andreas Scheicher,
Paris OECD, den 5. september 2011

Interview med tidligere cheføkonom i OECD's Education and Training Policy
Division Gregory Wurzburg, OECD Paris, den 5. september 2011

Interview med analytiker Claire Shewbridge og Head of OECD's Education and
Training Policy Division Deborah Roseveare, Paris OECD, den 6. september 2011

Interview med chefkonsulent Jørn Skovsgaard, Undervisningsministeriet, den 7.
november 2011

Interview med professor Niels Egelund, DPU, den 16. november 2011

Interview med næstformand Dorte Lange, DLF, den 1. december 2011

15. Bilag 1 - Interviewguide OECD

Introduction:

Lena: Thank you very much for taking your time to talk with us. It means a great deal for our master thesis, that we are able to do this interview.

We hope that it's okay for you that we record the interview? And we also need to ask, if you insist to see what we might use in our master thesis from the interview?

I am Lena Jensen and I am a senior manager at the United Federation of Danish Workers

Gitte and I am Gitte Lohse and I am a headmaster at a primary and lower secondary school in a suburb of Copenhagen. We are both enrolled at Copenhagen business School, and besides our two full time professional jobs, we are currently in the process of completing a Master of Public Administration.

As an introduction to this interview we would shortly like to explain what we are interested in. The topic of our master is policymaking processes at primary and lower secondary school sector in Denmark in a 20-year perspective. Our interest in the OECD was established because we have an assumption that the results of OECD work in school sector in many ways have become an undisputed starting point for policymaking processes in Denmark. For example the PISA program. We think, that the influence of OECD's work on policymaking processes no longer is questioned. Neither in the political nor in the educational sector. Although it is a quite new phenomenon in the long history of education policymaking in Denmark. We think that the reason may be that PISA and other works by OECD has become institutionalized and has constituted itself in the Danish policymaking. We see an internationalization of the policy process and we see an economic discourse.

Lena: It is therefore interesting for us to explore, what lies behind this change:

Why do we see this change – what explanations do we find?

How has the process changed?

Who are the main actors?

What is the role of OECD?

And **How** does OECD itself experience its role in this change?

We are thus interested in policymaking, the actors, the institutional framework and channels for policymaking. We are less interested in the content, outcomes and impacts of policymaking processes.

We have 3 main questions:

What is the purpose of OECD seeking influence on primary and lower secondary school sector in Denmark? (Why - the *raison d'être*)

How is OECD involved in the Danish policymaking process?

How does OECD see its role in relation to this process?

Okay to start with the first main question?

What is the purpose of OECD seeking influence on school sector in Denmark?

For example:

- When did OECD's interest in education start? Please elaborate and give examples
- Why did OECD's interest in education start? Please elaborate and give examples
- Has the focus changed during the last 20 years?
- Is it just the primary and lower secondary school that is weighted? And why?
- Or is OECD's focusing on other areas of education the same?
- Please elaborate and give examples. How is the connection to other policy areas in OECD?
- Is Education ranking "secondary" - for example to the Economic Policy?
- Do they for example have a mutual influence?

Gitte: and now to the second main question

How is OECD involved in the Danish policymaking process in primary and lower secondary school?

For example to start with:

- What are the formal structures for cooperation between OECD and Denmark?
- Which actors are involved in this cooperation from OECD and from Denmark?
- How does OECD cooperate with the Danish actors such as the Ministry of Education?
- Who is for example involved and when?
- Who determine the educational agenda in OECD?
- Who takes for example the initiative to conduct the individual reviews, recommendations and surveys?
- Is it the Danish actors who take the initiative, or is it OECD? Or is it through the Danish representation in OECD? Or a mix
- What is OECD's role in relation to policy transfer?
- Is it to make and create the substance of policy?
- Or is it to create the policy process? Or both?
- At what stage of the policymaking process is the OECD involved?
- How does OECD get feedback from Denmark on the results of the policymaking?
- And how does OECD give Denmark feedback – do they for example monitor the Danish policymaking process?

Lena: And now to the final main question

How does OECD see its role in relation to the Danish policymaking in primary and lower secondary school?

For example:

- How does OECD see its role? Is it just advisory or is it also involved directly in the policymaking processes in Denmark?
- Has the role changed and evolved over time?
- How does OECD experience Denmark's use of the results and recommendations from OECD?
- What are the expectations of OECD in relation to how much or how little OECD's work is a part of Danish policy?
- How does OECD act on the fact that there has been a quite critical debate in Denmark in relation to OECD's work, especially the PISA program?
- Does OECD experience, that the critic has an effect on the Danish policymaking?
- Does OECD experience it as a limitation?

Thank you very much for this interview. It has really been interesting talking to you and to get your view on how the Danish policymaking is influenced by OECD.

Just a short finally question - Based on what you have told about OECD's cooperation with Denmark - Is it representative for how OECD works with the other OECD member countries or are there differences?

Thank you again -As an appreciation we have a small present for you!

16. Bilag 2 - Interviewguide DK

Introduktion til vores masterafhandling

Vi har to hovedspørgsmål, som vi ønsker at få belyst gennem interviewet.

1. Hvordan udvikler policydannelsesprocesserne sig på folkeskoleområdet?
2. Hvad sætter udviklingen i policydannelseprocesserne af styringsbetingelser?

Vi har valgt at lave tre nedslag i tid med henblik på at lave en komparativ analyse for at finde frem til, hvad udviklingen af policydannelsesprocesserne sætter af styringsbetingelser.

De tre tider:

Vi har valgt at sætte 1993 som nulpunkt for vores undersøgelse ved at lave et tidsnedslag i forbindelse med ændringen af folkeskoleloven i 1993. Vi ønsker at gå tilbage til tiden, fra før OECD blev en aktiv aktør i de danske policydannelsesprocesser for at komme med bud på, hvilke ændringer OECD som aktør bringer ind i policydannelsesprocesserne.

Vores andet tidsnedslag tager udgangspunkt i den omfattende ændring af folkeskoleloven, der finder sted i 2006. Her ses fx mange elementer fra OECD's landerapport fra 2004 og direkte henvisninger fra PISA-undersøgelserne fra 2000 og 2003 i policydannelsesprocesserne.

Vores tredje tidsnedslag har vi tidsmæssigt valgt at placere med udgangspunkt i nedsættelse af skolens rejsehold som svar på offentliggørelsen af PISA 2009 og VK-regeringens efterfølgende politiske udspil til et nyt folkeskoleforlig: "Faglighed og Frihed til alle".

Spørgsmål:

1993 – før/ under og efter ændringen i folkeskoleloven:

Hvilke temaer var på dagsordenen i policydannelsesprocessen?

Hvilke problemer var temaerne et udtryk for?

Hvilke løsningsforslag var i spil?

Hvilke aktører var en del af policydannelsesprocesserne?

Hvad var din / din organisations rolle?

Hvilken rolle spillede de øvrige aktører?

Hvordan vurderer du egen og de øvrige aktørers indflydelse på dagsordenssættelsen?

Hvordan foregik policydannelsesprocessen / under hvilke institutionelle forhold?

Hvilken form for politisk styring var denne policydannelsesproces et udtryk for?

2006 – før/ under og efter ændringen i folkeskoleloven:

Hvilke temaer var på dagsordenen i policydannelsesprocessen?

Hvilke problemer var temaerne et udtryk for?

Hvilke løsningsforslag var i spil?

Hvilke aktører var en del af policydannelsesprocesserne?

Hvad var din / din organisations rolle?

Hvilken rolle spillede de øvrige aktører?

Hvordan vurderer du egen og de øvrige aktørers indflydelse på dagsordenssættelsen?

Hvordan foregik policydannelsesprocessen / under hvilke institutionelle forhold?

Hvilken form for politisk styring var denne policydannelsesproces et udtryk for?

2010 – før/ under og efter ændringen i folkeskoleloven:

Hvilke temaer var på dagsordenen i policydannelsesprocessen?

Hvilke problemer var temaerne et udtryk for?

Hvilke løsningsforslag var i spil?

Hvilke aktører var en del af policydannelsesprocesserne?

Hvad var din / din organisations rolle?

Hvilken rolle spillede de øvrige aktører?

Hvordan vurderer du egen og de øvrige aktørers indflydelse på dagsordenssættelsen?

Hvordan foregik policydannelsesprocessen / under hvilke institutionelle forhold?

Hvilken form for politisk styring var denne policydannelsesproces et udtryk for?

Afslutningsvis:

Hvordan vurderer du udviklingen har været i forhold til:

Aktørernes rolle – herunder egen rolle - og deres muligheder for at få indflydelse på policydannelsesprocesserne

Dagsordener – hvordan har dagsordnerne ændret sig?

Hvordan har måden at lave politik på ændret sig?

Styringsbetingelserne – hvordan har styringsbetingelser ændret sig?