

1. INDLEDNING	2
1.1 PROBLEMFELT	2
1.1.1 Politisering af centraladministrationen	2
1.1.2 Folkeskoleområdet	6
1.2 PROBLEMSTILLING.....	7
1.3 PROBLEMFORMULERING.....	8
2. METODE	9
3. DEL 1: STYRINGEN AF FOLKESKOLEN	12
3.1 BESKRIVELSE AF STYRINGSFILOSOFIEN I DEN OFFENTLIGE SEKTOR 1960-2010	12
3.1.1 60'erne og 70'erne: Fra detailstyring til rammestyring	13
3.1.2 80'erne: Fra rammestyring til mål- og rammestyring.....	15
3.1.3 90'erne og 00'erne: Fra mål- og rammestyring til mål- og resultatstyring	19
3.1.4. Opsummering, og herunder vurdering	24
3.2 FØRT FOLKESKOLEPOLITIK 1970-2010	30
3.2.1. 1970'erne. Strukturen i skolen. Opbygning til gavn for samfundet	31
3.2.2 80'erne. Magten i og over skolen. Styringen af folkeskolen.....	38
3.2.3. 90'erne. Udover fagene. Folkeskolens praksis.	43
3.2.4 00'erne. Fagligheden i skolen. Folkeskolens indhold: praksis og fag.	48
3.3 DELKONKLUSION.....	52
4. TEORI	54
4.1 POLITISERING, OG FORSKELLIGE TEORETISKE TILGANGE HERTIL.....	54
4.2 TIM KNUDSEN: POLICIERING.....	57
5. DEL 2: UNDERVISNINGSMINISTERIETS POLITISERING?	61
5.1 UDDANNELSESBAGGRUND I MINISTERIET	61
5.2 UNDERVISNINGSMINISTERIETS ORGANISERING	63
5.3 UNDERVISNINGSMINISTERIETS FORHOLD TIL ANDRE MINISTERIER	67
5.4 UNDERVISNINGSMINISTERIETS INFORMATIONSPOLITIK	68
6. KONKLUSION	70
LITTERATURLISTE	72

1. INDLEDNING

Hvem laver folkeskolepolitikken? Et retorisk spørgsmål vil de fleste sige. Men det er, ikke desto mindre, hvad dette speciale drejer sig om.

Den parlamentariske styringskæde fortæller os, at vælgerne i første led vælger politikerne i folketinget, fra hvilket politikerne med de fleste mandater danner en regering. Det er denne regering der bestemmer udviklingen i landet, ved bl.a. at bestemme lovene som landet styres efter. Først herefter gives disse afgørelser, herunder lovene, til udførelse i centraladministrationen. Det er mao. politikerne der laver politikken; igangsætter, forhandler, former, og beslutter, mens det er centraladministrationen der udformer, implementerer og forvalter (Knudsen 2000; 15).

Styringskæden er en idealtipe, og derfor ikke en præcis afspejling af den virkelige situation. Alligevel er det en grundlæggende antagelse i specialet, at den virkelige situation i Danmark, i højere og højere grad bevæger sig væk fra denne idealtypiske model for det parlamentariske system. Der stilles mao. spørgsmålstejn ved hvordan den politiske linje på et område formes – hvem der laver (folkeskole)politikken.

Et sådant spørgsmålstejn kan på ingen måde siges at være usædvanligt længere. Mange, mange forskere, forfattere osv. der har beskæftiget sig med den politiske sfære, har efterhånden stillet samme spørgsmålstejn. Og der er lige så mange svar på hvem der *så* laver politikken, eller deltager heri, hvis ikke det primært er de folkevalgte. Nogle undersøger mediernes stigende magt, andre interesseorganisationernes direkte og i lige så høj grad indirekte indflydelse eller andre udenomsparlamentariske gruppers styrke.

Den tese, der her forfølges er at centraladministrationen, i stigende grad, deltager i, ikke blot at implementere, men også at producere politik. Denne tese omtales i det følgende som *politisering af centraladministrationen*.

1.1 Problemfelt

1.1.1 Politisering af centraladministrationen

Udgangspunktet for denne undersøgelse er forholdet mellem politik og administration, i den danske centraladministration. Når vi tænker på dette, tænker vi som regel på en helt klar arbejdsdeling: politik henviser her til aktivitet, der beskæftiger sig med spørgsmålet om fordelingen af værdier med gyldighed for et samfund, for at citere en klassisk definition, eller

mao. aktivitet, hvor der tages stilling til, hvordan samfundet skal indrettes¹. Administration knytter sig her til det modsatte, nemlig det at stå for udførelsen af beslutninger, som oftest truffet af andre, og dermed en aktivitet der udføres uden personlig stillingtagen. Politik er mål og ideer, mens administration er redskabet til at opnå disse. Politikken er således herren, der bestemmer den retning og de værdier der skal følges, mens administrationen er tjeneren, der uden at tage et personligt standpunkt, følger sin herre (Salomonsen 2005; 38-39). Max Weber (1922) har beskrevet denne i sin fremstilling af det idealtypiske bureaukrati, og Johan P. Olsen (1979) har fremstillet et sådant forhold mellem politik og administration, i den parlamentariske styringskæde. Empirisk, er der i høj grad belæg for at forvente en sådan neutral forvaltning, der udelukkende beskæftiger sig med tilrettelæggelsen og udførelsen af politikeres beslutninger. I perioden 1848 til 1950 har den demokratiske retsstat, i bl.a. Danmark, således mange af de karakteristika som Weber påregner, som eksempelvis at embedsmanden må have den bureaukratiske forvaltning af regler som fuldtidsbeskæftigelse² (Poulsen 2005; 83). Ligeledes finder Beck Jørgensen at der i 2003, fortsat eksisterer et generelt etos i den offentlige sektor i Danmark, som i høj grad bygger på de værdier som Weber fremhæver at et bureaukrati må bygge på; retssikkerhed, et generelt samfundsansvar og uafhængige, professionelle standarder etc. (Beck Jørgensen 2003; 240 ff.). Belægget for at forvente en klar adskillelse mellem politik og administration i den danske centraladministration er således i høj grad tilstede.

Indenfor det seneste årti har flere forskere og forfattere etc. imidlertid peget på at netop dette distinkte skel mellem politik og administration bliver stadigt sværere at få øje på i Danmark (Nissen red. 2009: kap. 6+7, Poulsen 2005, Jæger og Sørensen 2005, Knudsen 1997). Der peges således på, at administrationen overtager mange af politikens opgaver, og at politikken ligeledes trænger ind på administrationens område – selvom flest forfattere har beskæftiget sig med det første forhold, der ofte betegnes centraladministrationens politisering (Kampmann 2009a; 121 ff., Knudsen 1997; 4-5). Det bliver mao. stadigt sværere at skelne grænsen mellem de to. Eller med andre ord, at administrationen i videre udstrækning beskæftiger sig med aktiviteter, der drejer sig om spørgsmålet om fordelingen af værdier i samfundet, mens politik nu også beskæftiger sig med, hvordan man vil nå de mål, der er opstillet for samfundet (Nissen 2009a, 158). Et eksempel på sidstnævnte er, at ministrene i højere grad end tidligere beskæftiger sig med enkeltsager (Nissen 2009a; 160). Fokus i denne undersøgelse er dog på udvisningen af skellet mellem de to, sådan som det udfolder sig for administrationen. Mere specifikt vil undersøgelsen dreje sig om, hvordan

¹ David Easton har defineret politik som alle de aktiviteter der vedrører den autoritative fordeling af værdier i et samfund, eller aktiviteter der har at gøre med fordelingen af værdier med gyldighed for et samfund. Denne bygger på Laswells definition af politik som 'who gets what, when and how'.

² Det kan dog fremhæves at der i perioden før systemskiftet, dvs. 1848 til 1901, også kunne findes en række karakteristika for embedsmændene, der er det modsatte af, hvad Weber opregner i det idealtypiske bureaukrati; mange var uddannede jurister, embedsmænd får fast løn og pension, men embedsmænd blev også i stort tal valgt til Rigsdagen etc. Først fra 1901 nærmer forvaltningen sig idealet i Webers bureaukrati og træder tilbage fra politik (Betænkning 1354; kap. 8).

et ministerium håndterer denne grænse mellem politik og administration, når det drejer sig om et bestemt område, indenfor ressorten. Inden vi bevæger os nærmere ind i den konkrete problemstilling, beskrives denne udviskning af skellet mellem politik og administration dog kort.

I modsætning til mange andre landes statsforvaltninger, har den danske centraladministration, grundlæggende, bevaret sin oprindelige udformning, hvor embedsapparatet er ansat uafhængigt af politikerne (Nissen 2009a; 147). I Sverige og Norge har man indført en statssekretærordning, som, forenklet set, indebærer at en minister udpeger en række embedsmænd, der har den politisk-taktiske håndtering af ressorten, som primær arbejdsopgave, i samråd med ministeren (Betænkning 1443; 116 ff.). I Storbritannien har man i tråd hermed junior-ministre, som ofte er medlemmer af parlamentet for ministerens eget parti, udpeget af ministeren til at assistere denne med at føre sin politik ud i livet (Betænkning 1443; 97). Udover den faste stab af embedsmænd, som er ansat uafhængigt af ministeren, har man således personer ansat til at varetage mere politisk-taktiske spørgsmål – i Norge og Sverige ansat i ministerierne som embedsmænd, og i Storbritannien ofte ansat af ministeren, eller partiet, selv som en art assisterende politikere. Forenklet sagt, har man en stab af politiske embedsmænd.

Selvom der siden 1990'erne, har været en stigning i antallet af politisk udpegede embedsmænd i Danmark (hvad enten de kaldes særlige presserådgivere eller spindoktorer etc.) er det fortsat sådan, at det apparat som politikerne/ministrene assisteres af, er ansat uafhængigt af disse. Vi har således også politiske embedsmænd i Danmark, men det der adskiller Danmark, fra de nævnte lande, er, at de 'almindelige' embedsmænd i langt højere grad yder en integreret politisk-taktisk og faglig rådgivning til ministeren (Betænkning 1443; 96). I Danmark er skelen mellem politik og administration i forvaltningen ikke så klar som i de øvrige lande, og det er en del af jobbeskrivelsen for de danske embedsmænd, at forestå den almindelige, faglige administration, men også at tage hensyn til politisk-taktiske elementer.

Den ændrede balance mellem politik og administration illustreres bl.a. i en undersøgelse af embedsmandsroller i centraladministrationen (Poulsen 2005). Her ses det, at der ikke kun eksisterer én måde at være embedsmand på, men at den snarere varierer fra ministerium til ministerium, og endda fra kontor til kontor, indenfor de forskellige institutioner. Embedsmandsrollen i Danmark i dag består af mange arkæologiske lag, og som sagt varierer betoningen af nogle karakteristika i en rolle frem for andre, fra ministerium til ministerium, og endda indenfor disse (KILDE). Eksempelvis træder de idealtypiske roller, meta-guvernøren og den politiske idé-udvikler, tydeligst frem i Erhvervsministeriet, mens der i det daværende Arbejdsministerium knapt kan siges at være én embedsmandsrolle for bestemte grupper af ansatte; medarbejdere i samme stillingskategori trækker forskellige karakteristika frem i samme rolle. Det daværende Indenrigsministerium betegnes som det ministerium, der ligger sig tættest op af de klassiske dyder i bureaukratiet, og dermed arketyper bureaukraten. Men i samme

ministerium finder undersøgelsen også elementer af den teknokratiske embedsmand, og den politiske idé-udvikler i embedsmandsrollen (Poulsen 2005; 309). Yderligere har Erhvervsministeriet en aktiv målsætning om at være dagsordensfastsættende (Poulsen 2005; 315). *”Hverken i Indenrigs- eller Arbejdsministeriet kunne man drømme om, at sige at man har sin egen politik, sådan som man til dels gør det i Erhvervsministeriet. Det er altid ministerens politik der skal gennemføresI Arbejdsministeriet taler man ikke om at man har sin egen politik, men man fremhæver at netop ministerrollen gør det umuligt at indtage en traditionelt reaktiv, ordrefølgende embedsmandsrolle, sådan som Weber formulerede den.”* (Poulsen 2005; 322-323).

I lyset af den historiske arbejdsdeling mellem politik og administration i Danmark, er det således fuldstændig berettiget, når forvaltningen ikke debatteres som politik-producent, eller i øvrigt holdningshavende. Den grundlæggende identitet, i det offentlige, består af værdier, der viser tilbage til rollen som tjener af folkets interesser. Især i ministeriernes departementer lægges vægt på politisk styrbarhed³, hvilket tyder på en rolle til forvaltningen som neutral gennemfører af politiske beslutninger. Grundlaget for at forvente en neutral forvaltning må således siges, i høj grad, at være til stede – og især i ministerierne. Men det viser sig ligeledes, at forvaltningen ikke udelukkende ser sig selv som tjener af den politiske ledelse. Man tjener, med et lidt forblømt ord, almenvellet. Derfor må man tage hensyn til professionelle standarder i arbejdet, og i nogle ministerier fører det endda til en målsætning om at være dagsordenfastsættende.

Særligt Poulsens analyse viser os, for det første, at det i dag er svært at forvente en forvaltning, som den fremstilles i den parlamentariske styringskæde eller det idealtypiske bureaukrati, i noget ministerium – selv de ældste, eller dem med en tradition for hierarkisk opbygning. Dernæst viser den os, at der i dag kan være stor forskel på, hvilken rolle, forvaltningen spiller i relation til styring af et område. Og endelig viser den os, at der også er forskel mellem ministerierne på hvor bevist, eller i det mindste eksplicit, man er om denne rolle.

Endelig peger den såkaldte Governance-forskning på, at vi i fremtiden vil kunne se en forvaltning med en endnu tydeligere rolle i policy-processen. Forskningen indenfor dette perspektiv, bygger på en antagelse om, nationalstaternes krise. Herunder peges der på, at det traditionelle statsapparat udfordres som (eneste) udøver af myndighed overfor borgerne, af elementer som fx globaliseringen og den stigende kompleksitet i samfundet. Betegnelsen 'from Government to Governance' henviser således til en bevægelse fra staten som en konsolideret enhedsaktør ift. udøvelsen af myndighed overfor borgerne, til staten som fragmenteret og én blandt flere myndighedsudøvere. Et centralt element i denne bevægelse, ses i det angivelige faktum, at staten i højere grad styrer i kraft af netværk, dvs. gennem forhandling og skabelse af fælles mening og identitet, end gennem hierarki, som i det traditionelle bureaukrati, eller gennem markedslignende redskaber, som i NPM (Poulsen 2005; 1-2). I tråd med denne forskning forudser Beck Jørgensen en

³ Beck Jørgensen 2004; 119.

miljøstat, som står i modsætning til alle tidligere statsformer. I miljøstaten søger staten at forebygge samfundsmæssige problemer, i samspil med andre aktører, der har relation til det berørte område (Beck Jørgensen 2003; 98-100). For at kunne imødekomme dette, må den offentlige forvaltning styres i henhold til overordnede værdier, som fx bæredygtighed⁴. Med værdier som pejlemærke, er det nødvendigt at forvaltningen i samspil med politikere, interesser og eksperter, indenfor det givne område, tilrettelægger politikken indenfor et givent område – med andre ord politiserer (Beck Jørgensen 2003; 98).

Det er med denne udvikling, hen imod administrationens politisering, in mente, at der spørges som der gør i problemformuleringen.

1.1.2 Folkeskoleområdet

Men hvorfor netop spørgsmålet om hvem der laver *folkeskolepolitikken*? Fordi de ændringer der foretaget på området, siden den nye regerings tiltrædelse i 2001, forekommer mig fundamentalt anderledes end tidligere tiders skolepolitik. Nedenstående er *indledende* observationer og tolkninger i forlængelse heraf.

Et eksempel på denne fundamentale forandring, er at nogle af de love som siden 2001 er blevet vedtaget i folketinget ikke tidligere ville have haft en chance for at komme igennem. Især loven om gennemsigtighed og åbenhed fra 2003 samt indførslen af obligatoriske, nationale test i 2006 har været kontroversielle, blandt folketingets partier og i brede skolekredse. Mange i disse kredse har påstået at dette var at gå imod en lang tradition i dansk folkeskole (kilde).

Men også den måde ændringer i folkeskolen er blevet ført igennem på, kan ansues som et brud med tidligere praksis på området. Et eksempel er bruddet på folkeskoleforliget umiddelbart efter regeringens tiltrædelse i 2002. For det første er det usædvanligt at bryde et forlig for at føre en lovændring igennem, her ophævelsen af kommunernes forpligtigelse til at tilbyde modersmålsundervisning. Normen ifm. forlig er at trække sit forslag til ændring tilbage, såfremt blot ét parti i forligskredsen efter forhandlinger forsat ikke kan støtte dette (Frandsen 2009; 128). For det andet var det usædvanligt i denne proces at regeringen mens der var uklarhed over tilstanden på forliget, fremsatte endnu et lovforslag i folketinget, nemlig omtalte forslag til om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelsessystemet (L175, fremsat 20/3 2002).

Uden at påstå at det aldrig er sket før, at regeringer har ført ændringer igennem primært med baggrund i ideologiske argumenter, kan processen ifm. indførslen af de obligatoriske, nationale,

⁴ Hvis man ønsker forebyggelse af fx forurening i samfundet som kan lede til en miljøkrise, vil det være fordelagtigt at tilrettelægge en politik der sigter på bæredygtighed i samfundet.

IT-baserede test i 2005 også undre. Forslaget fremsættes på baggrund af de danske resultater i PISA-undersøgelsen offentliggjort i 2003, og andre undersøgelser udført af Danmarks Evalueringsinstitut, der bekræfter behovet for en styrkelse af evalueringskulturen i folkeskolen. Det besynderlige, set fra min stol, er at forslaget fremsættes i februar 2005 uden reel dokumentation af, at det netop er nationale test der kan styrke evalueringskulturen og fremme elevernes indlæring (Sørensen 2006; 2). Det forekommer mig således, at en stor del af ændringerne på folkeskoleområdet i højere grad end tidligere synes at være baserede på ideologiske opfattelser af problemer og løsninger.

Ligeledes synes der at være sket noget med posten som undervisningsminister, i hvert fald siden 2001. Ulla Tørnæs og nu Tina Nedergaard har således ikke været hvad man vil betegne som nogle af regeringens 'tunge drenge'. Ulla Tørnæs havde ingen erfaring eller baggrund i uddannelsesområdet da hun tiltrådte, og forlod posten i 2005 med indtryk af en føjelig og blid minister (Berlingske Tidende 08.02.2004). Tina Nedergaard har til gengæld været formand for folketingets uddannelsesudvalg, og uddannelseskonsulent for DA. Hun er dog et relativt ubeskrevet blad i folketinget, og det fremhæves som en overraskelse at hun blev udnævnt som minister efter Bertel Haarder⁵. Bertel Haarder er derimod en meget erfaren herre på området, og jeg kan mistænke hans udnævnelse som en slags sikkerhed. Selvom Bertel Haarder nok kan betegnes som en 'stærk' minister ifølge Tim Knudsen (2000; 124), kunne det frygtes at hans politiske ambitioner på uddannelsesområdet var blevet indfriet af første omgang i 'manegen'... Det er mao. som om ministeriet ikke længere er et A-ministerium (Politiken 07.03.2009).

Dette er blandt nogle af de betragtninger som har ført til undren ift. folkeskolen. Det er således ikke en specifik ændring på området, der har provokeret spørgsmålet i dette speciale. Det er et blik for af at noget fundamentalt er forandret på hele folkeskoleområdet. I første omgang var det det stramningen af målene for skolens undervisning, fra Klare Mål til Fælles Mål samt indførslen af obligatoriske test, der henledte opmærksomheden på ændringerne på området. Men det ledende spørgsmål har været det noget brede spørgsmål: hvad er det der sker på folkeskoleområdet? Hvor dybt stikker forandringerne, hvad består de i – og ikke mindst: hvor kommer de fra?

1.2 Problemstilling

Idet folkeskolepolitikken for mig fremstår så radikalt forandret, og der er indikationer på at ministeriernes embedsmænd i højere og højere grad deltager i udformningen af politik, leder det frem til spørgsmålet om hvem der laver folkeskolepolitikken.

⁵ Se Venstres medlemsblad Liberalt Overblik, april 2010.

I hvilken grad har Undervisningsministeriet assisteret de siddende ministre med at udforme politikken? Eller er det i højere grad ministre der har assisteret ministeriet med dette? En politiker har peget på at dette ministerium mere end andre 'sætter sit præg på dets ministre' (Berlingske Tidende 08.02.2004). Men er det korrekt ligefrem at tale om ministeriets politik eller politiske linje (policy) (Knudsen 1997)? Har Undervisningsministeriet en sådan ift. folkeskolen?

1. 3 Problemformulering

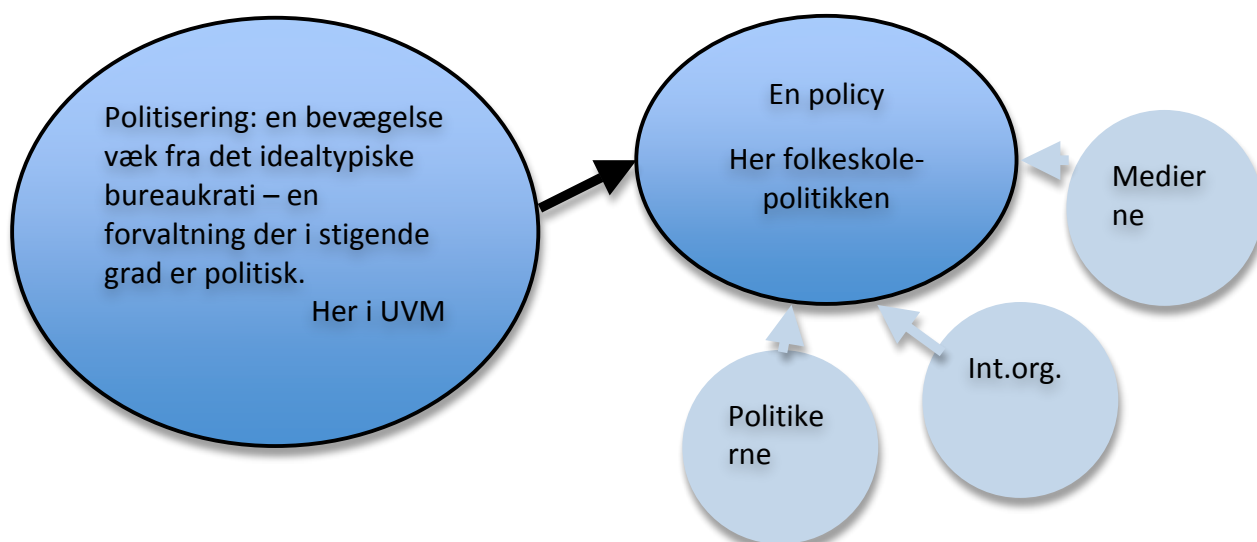
Deltager Undervisningsministeriet i udformningen af folkeskolepolitikken?

2. METODE

I det følgende beskrives den metode der er valgt til at besvare problemformuleringen.

Metode

Problemformuleringen ovenfor stiller spørgsmålet om hvem det er der laver folkeskolepolitikken. Jeg stiller mig her kritisk over for noget der normalt tages for givet: er det virkelig (udelukkende) de folkevalgte politikere der producerer den linje som skolen styres efter? Tesen her er at embedsmændene i det givne fagministerium i lige så høj grad har indflydelse på den politik der føres på området. Det er her Undervisningsministeriet. I nedenstående figur er denne tese illustreret.



Det skal her understreges at ovenstående er en tese, og ikke en hypotese. Det er en væsentlig sondring hvad angår metoden i specialet. Tesen er nemlig en påstand der kan søges underbygget, men aldrig vil kunne bevises eller modbevises, hvilket netop er hypotesens natur. Specialets formål er i den henseende at underbygge min tese, om at centraladministrationen deltager i formuleringen af folkeskolepolitikken. Det afgørende spørgsmål er således om tesen er sandsynlig?

Fremgangsmåde

For at kunne svare på om Undervisningsministeriet deltager i udformningen af folkeskolepolitikken er nødvendigt at undersøge hvordan folkeskolepolitikken er udformet, dvs. hvordan denne ser ud. Et signalement af politikken, om man vil. I Del 1 undersøges dette.

Først undersøges den generelle styringsfilosofi i den offentlige sektor, for at nærme os et generelt billede af forvaltningens rolle i at styre de underliggende niveauer. Formålet er her at svare på om

de underliggende niveauer styres strammere fra centralt hold, dvs. både politisk og administrativt hold, nu end tidligere. Og i samme åndedrag hvilken rolle forvaltningen spiller, og har spillet i denne styring. Herefter ses på tendenserne i folkeskolepolitikken. Hvad har folkeskolepolitikken handlet om i 70'erne, 80'erne, 90'erne og 00'erne? For at kunne svare på hvilken rolle ministeriet har spillet i udformningen af folkeskolepolitikken, er det nødvendigt at vide hvad folkeskolepolitikken har handlet om. Til denne analyse i afsnit 3.2 er en række kategorier benyttet. Disse er præsenteret nedenstående, og i indledningen til selve afsnittet.

Kategorier:

1. Struktur: selve skolegangens ordningen. Den måde skolegangen opbygges og sammensættes. Kun hvad der vedrører selve rammerne for skolegangen, dvs. om skolen skal være delt eller ej, eller om man skal gå i skole mere end 7 år etc.

Billedligt handler forslag i denne kategori om hvordan folkeskolen ville se ud, hvis man skulle tegne den for en udlænding fx

Det handler ikke om fagene, dvs. hvilke fag der skal undervises i på 1-7 klassesettrin. Det er næste kategori. Det handler heller ikke om strukturen på skolerne, om hvem der bestemmer. Det er kategori 3.

Skolens forvaltning: *hvordan skal skolen se ud?*

2. Styrelsen af skolerne/styringen: handler om den konkrete styring af skolerne, og skolesystemet i det hele taget. Hvem skal bestemme hvad på og ift. skolerne. Er også et struktur-emne, men den første kategori handler udelukkende om skolegangen. Her handler det om strukturen på hvem der skal tage beslutninger ift. skolen om fx økonomi.

Kerne spørgsmål: *Hvem skal bestemme over skolen?*

3. Indhold: ingredienserne der bruges til at udføre kerneopgaven, nemlig undervisning. Handler om det der er indeni den strukturelle ramme, der tegnes for udlændingen: hvad skal man beskæftige sig med på 7 klassesettrin fx
Alt hvad der vedrører fag og undervisning: læseplaner, mål og test, prøver, hvad skal undervisningen handle om :At lære at lære (proces) eller kundskaber.

Underkategorier:

- a. **Praksis:** det brede indhold i skolen. Vedrører metoder, arbejdsteknikker, og processer i hele skolens undervisning – ikke i fagene. Vedrører skolens opgaver udover fagene. Dvs. minus alt der vedrører fag.
 - b. **Fag:** det specifikke indhold i skolen. Drejer sig om kundskaberne, ikke færdigheder/processer. Dvs. drejer sig om den konkrete viden og processerne hertil, ikke skolens praksis udover fagene. Kan også handle om praksis *i* fagene, dvs. processerne til at lære fx geografi. Såsom nationale test. Dvs. inkluderer alt der vedrører fag.
4. **Læreruddannelsen:** handler om læreruddannelsen. Kategorien er taget med fordi der nogle gange kan være ændringer i lærernes uddannelser der kan vise en større tendens på området, eller forklare visse elementer.
 5. **Økonomi:** en slags opsamlingskategori, der handler om alle de forslag hvis bagvedliggende tema har været økonomi. Ofte handler det om forslag der drejer sig om at spare.

I Del 2 undersøges tesen om Undervisningsministeriets politisering. Her undersøges det mao. hvorvidt det er sandsynligt at Undervisningsministeriet kan siges at være en offensiv politikproducent, og således om denne kunne tænkes at tage del i formuleringen af den politiske linje ift. folkeskolen.

Indenfor forvaltningsteorien findes en række forfattere der beskæftiger sig med netop politisering, men har forskellige perspektiver herpå. Med en af disse forfattere og dennes fremgangsmåde til at undersøge udviklingen i centraladministrationen, ses der på udviklingen i netop Undervisningsministeriet, og hvorvidt udviklingen giver støtte til tesen om at ministeriet kan siges at være politiseret.

3. DEL 1: STYRINGEN AF FOLKESKOLEN

3.1 Beskrivelse af styringsfilosofien i den offentlige sektor 1960-2010

I det følgende beskrives det hvordan styring i den offentlige sektor har været tænkt og praktiseret, siden 1960 og frem til i dag⁶. Det er et billede af hvilken styringsfilosofi der har været fremherskende i de forskellige perioder, og hvordan udviklingen heri generelt set har været over hele perioden. Selvom styring i den offentlige sektor er speciel ift. styring i den private sektor, i kraft af den politiske ledelse og de (formodede) upolitiske udførende led, drejer det sig grundlæggende om, hvordan det øvre niveau styrer det, eller de, underliggende niveauer.

Det er væsentligt at kende til denne udvikling i, hvordan styring har været tænkt og praktiseret, i den offentlige sektor, for senere at kunne give et signalement af hvordan folkeskolen har været styret fra centralt hold, dvs. regering, Folketing og centraladministration. Har der været en tendens til at give styringen fra sig, til de decentrale niveauer, eller har der været en tendens til en strammere styring fra centralt hold?

Termen styringsfilosofi henviser her til den overordnede filosofi der i de afgrænsede perioder herskede for hvordan de øverste niveauer skulle styre de underliggende, i den offentlige sektor. Det er mao. et billede af hvilke tendenser der har været mest udtalte, når det kommer til netop styring, i hver af de behandlede perioder. Når netop ordet filosofi bruges, henviser det til både de mere teoretiske tendenser, såvel som praktiserede tendenser. Dvs. hvilke tanker og ideer var mest fremherskende i daværende periode, men også hvilken reel linje der blev ført ift. de underliggende niveauer. Der vil dog i dette afsnit primært være fokus på den måde styring *tænkes* på i perioderne, mens der i det efterfølgende afsnit vil være fokus på den mere konkrete udmøntning af disse ideer og tanker om styring i den førte folkeskolepolitik.

Selvom formålet med beskrivelsen primært er, at skildre den styring som det centrale niveau i staten, dvs. Folketing og centraladministration tilsammen, har ført overfor de underliggende niveauer som således vil være amter, kommuner og individuelle institutioner, vil det dog også blive en beskrivelse af den overordnede styringsfilosofi i *hele* den offentlige sektor. De tanker og ideer om styring som har været fremherskende i en periode har som oftest gjort sig gældende i hele den offentlige sektor, dvs. også i den måde som fx kommunerne har styret deres underliggende niveauer på.

⁶ Denne sammenfatning kan naturligvis ikke være andet end et meget bredt billede af hvordan styring i den offentlige sektor opfattes, og helt overordnet udøves, i den valgte periode.

Endelig skal det her understreges, at det er en beskrivelse af den *overordnede* styringsfilosofi i den offentlige sektor. Dette indledende afsnit er ment som netop en indledning til en nærmere undersøgelse af den førte folkeskolepolitik, og beskrivelsen gælder således kun den, eller de, mest fremtrædende trends indenfor styring i den offentlige sektor.

Tiden siden 1960 er nedenfor behandlet som tre perioder i forvaltningspolitikken, som antydnet ovenfor. Dette skyldes at perioderne hver for sig kan betragtes som perioder hvor styringsfilosofien har haft et bestemt udtryk, anderledes end den foregående. Derfor må perioderne ses som cirka-angivelser, og skal således snarere opfattes som en angivelse af en 'tendens-periode'.

Den følgende gennemgang (afsnit 1.1) er således en historisk gennemgang af styringsfilosofien, baseret på kilderne listet i kildeafsnittet nederst (1.1.5). Selvom gennemgangen af den samlede periode er en sammenkobling af beskrivelserne i hver kilde, er den således veldokumenteret. Dog er den sidste del af afsnit 1.1 (afsnit 1.1.4) min egen vurdering af forvaltningens rolle fra 1990'erne og frem, baseret på beskrivelsen af styringsfilosofien som beskrevet i de benyttede kilder. Den sidste figur i afsnittet, der skal illustrere udviklingen i styringsfilosofien og dermed forholdet mellem de forskellige dele af den offentlige sektor, er dermed en egen konstruktion, for at anskueliggøre udviklingen fra 80'erne og frem, baseret på figurer fremstillet i Finansministeriets udgivelse fra 1996 *Styringsformer i den offentlige sektor*, et bilag til budgetredegørelsen fra samme år.

3.1.1 60'erne og 70'erne: Fra detailstyring til rammestyring

Den offentlige sektor forandrer sig væsentligt i denne periode. Således også den generelle styringspolitik.

60'erne bliver med rette kaldt 'de glade tressere': bl.a. er den økonomiske vækst stor, velfærdsstaten udbygges til stadighed, og danskerne får dermed ikke blot flere penge mellem hænderne, men også flere offentlige goder. Den offentlige sektor vokser således væsentligt i omfang. Med en sådan større sektor er det imidlertid nødvendigt, at den tidligere detailstyring udfases (Finansministeriet 1996; 9 + kap. 2). Tidligere har der ikke været nogen distinkt adskillelse mellem den overordnede, politiske målfastsættelse og de mere driftsorienterede opgaver – den folkevalgte var såvel leder, ved opstillingen af målsætninger, som chef, i form af den endelige afgørelse i, og kontrollen af, driftsopgaver. Forvaltningen af politikken må mao. adskilles fra formuleringen af politikken (Finansministeriet 1996; 9).

For netop at øge, eller i det mindste kunne bevare, den centrale styring af den offentlige sektor bliver det således klart, at for bedre at kunne styre, må der overlades opgaver til de underliggende niveauer, og driftsstyringsrollen overlades i højere grad end tidligere til den offentlige administration og producenterne⁷ (Finansministeriet 1996; 10). Dvs. at det allerøverste niveau, nemlig de folkevalgte, skal koncentrere sig om formuleringen af mål for samfundet, og adskilles dermed fra den øvrige del af den offentlige sektor, og skal derfor ikke længere indtage en rolle i selve driftsstyringen. Her introduceres rammestyringstanken således første gang, som en afløser for detailstyringen (Finansministeriet 1996; 9). Den udvikler sig dog senere hen ganske betydeligt. Decentralisering bliver på denne måde en forudsætning for en bedre central styring af samfundet. I 1970⁸ gennemføres den første store kommunalreform, hvor mange opgaver udlægges fra statsligt, til amtsligt og kommunalt niveau. Ligeledes ændredes byrdefordelingen, bl.a. sådan at amternes og kommunernes indtægter gik fra statsrefusioner til generelle statstilskud på forhånd (bloktilskud) (Betænkning 1366; 51). Dette er et godt eksempel på forandringen i styringspolitikken i disse år: detailstyringen, eller styringen af det daglige, overlades i langt højere grad de underliggende, decentrale, niveauer (Finansministeriet 1996; 9-10).

Denne decentralisering betyder dog på ingen måde at der afstås fra central styring – snarere tværtimod. Som sagt var decentraliseringen en forudsætning for *bedre* central styring, dvs. en mere effektiv og klar styring fra centralt hold. Fra 1970'erne kan der endog sættes en klar overskift på denne ambition: planlægningsstyring (Finansministeriet 1996; 11, Lægreid og Pedersen 1994; 36). I forlængelse af rammestyringstanken, planlægges fra centralt hold hvortil, og hvordan, udviklingen i fx en bestemt sektor i samfundet skal forme sig de kommende år. På denne måde søges den samlede udvikling i samfundet planlagt. Dette ses i de to store planlægningsarbejder først i 1970'erne, *Perspektivplanlægning 1970-1985* og *Perspektivplanredegørelse 1972-1987* (Perspektivplan 1 & 2), og betænkning 743 om planlægning i centraladministrationen⁹.

”Planlægningen var et led i forsøget på at styrke den centrale styring af producenterne og de samfundsmæssige konsekvenser af de offentlige tiltag. Det gjaldt i forhold til såvel den ressourcemæssige styring som den indholdsmæssige styring” (Finansministeriet 1996; 11)

⁷ Producenterne betyder her det udførende led i den offentlige sektor, dvs. det led hvor ydelserne reelt produceres – leddet tættest på borgerne.

⁸ Kommissionen til revision af kommunallovne nedsattes allerede i 1958, mens lovforslagene om reformen på baggrund heraf vedtoges i 1967 (Finansministeriet 1996; 44)

⁹ Planlægningsstyringen formår dog ikke at tøjle de allerede løbske offentlige udgifter, og kategoriseres derfor ikke som en varende succes af eftertiden (Finansministeriet 1996; 11)

Selvom der i 60'erne og 70'erne således var en begyndende erkendelse af, at politikerne ikke kunne beskæftige sig med spørgsmål på detailniveau, som fx drift og forvaltning, og dermed måtte delegere disse opgaver til underliggende niveauer, var det fortsat det øverste niveaus opgave også at diktere praksis hos disse, udover at opstille mål. Med andre ord blev retningslinjer for opfyldelse af målene stadig foreskrevet fra centralt hold. Decentraliseringen gjaldt varetagelsen af velfærdsopgaverne og til en vis grad det økonomiske ansvar for dispositioner ift. hertil, men det var fortsat sådan at *"alt der ikke udtrykkeligt var hjemmel til, det var forbudt"* (Nissen red. 2009; 214). Det centrale niveau fastsatte fx budgetteringsrammerne og fordelingen af rammerne på forskellige formål (Finansministeriet 1996: 62). Rammestyringen i den offentlige sektor var således kun introduceret som tanke ift. det allerøverste niveau, nemlig politikerne, mens forvaltningen stadig var præget af detailstyringstanken. Rammestyringen var dermed kun i dens spæde vorden i den offentlige sektor.

Denne opfattelse af en stigende central styring i form af mere detaljeret regulering fra centralt hold, samtidig med en introduktion af rammestyrings og uddelegerings-tanken, understøttes af Mogens Rüdigers undersøgelse af reguleringen i det 20. århundrede. Han peger her på, at den gradvise stigning i antallet af udstedte love men især bekendtgørelser, der ses efter 1966 og frem til begyndelsen af 1980'erne¹⁰, i høj grad kan ses som et udtryk for den begyndende økonomiske krise i Danmark. Det centrale niveaus reaktion på denne var, indtil 1980'erne, således at udstede detaljerede forordninger for at regulere amter, kommuner og borgeres adfærd og derved mindske krisen (planlægningsstyring). Dette bidrager til det samlede billede af styringsfilosofien i denne periode: lovgivning fra politikerne, og til en vis grad rammelove, men fortsat en høj grad af regulering fra centralt hold, i form af forordninger fra centraladministrationen og videre nedad i systemet. Selvom rammestyringstanken introduceres og den decentrale styring således øges i denne periode, fastholdes den centrale styring som dog får et andet udtryk i form af en mere langsigtet og overordnet planlægning end den mere kortsigtede detailstyring. På denne måde kan det måske hævdes at også den centrale styring styrkes i perioden.

3.1.2 80'erne: Fra rammestyring til mål- og rammestyring

1980'erne markerer sig som oftest som fundamental forandring og omvæltning ift. det tidligere i de fleste historiske gengivelser, også i relation til styringsfilosofien i det offentlige. Selvom dette på mange måder er sandt, var styringsfilosofien dog også en videreførelse af den allerede introducerede rammestyringstanke.

¹⁰ især antallet af bekendtgørelser stiger efter 1973, og stabiliserer sig på dette høje niveau indtil midten af 80'erne (Rüdiger 2003; 23)

Op gennem 70'erne vokser en økonomisk krise gradvist frem i Danmark jf. afsnit 1.1.1, bl.a. som følge af planlægningsstyringens manglende succes med at styre de offentlige udgifter, og et betydeligt statsunderskud (Ejersbo & Greve 2004; 31). Efter den socialdemokratiske regering har opgivet kampen mod disse økonomiske problemer, overtager en borgerlig regering, med den konservative Poul Schlüter i spidsen, magten i 1982. Dette regeringsskifte blev kaldt 'systemskiftet', hvilket på mange måder er en meget akkurat beskrivelse; bl.a. havde Socialdemokratiet næsten uafbrudt siden 1950'erne siddet på regeringsmagten. Men betegnelsen kan også henvise til at politikken som denne nye regering førte, på mere end én måde var fundamentalt anderledes end noget set tidligere (Nissen red. 2009; 99-107). Den økonomiske situation og regeringsskiftet i 1982 udgjorde en formativ periode, der gjorde det muligt at forfølge et andet spor end tidligere¹¹ (Ejersbo & Greve 2004; 20 + 212). Tiden var mao. moden til en forandring. Den nye regering trådte således til med en dagsorden, der primært drejede sig om genopretning af den danske økonomi (Ejersbo & Greve 2004; 31) – med hvad Inge Thygesen betegner "*den mest dybtgående omlægning af den økonomiske politik i nyere tid*" (Nissen red. 2009; 103) Og som led i denne anderledes økonomiske politik, kom bl.a. *Regeringens program for modernisering af den offentlige sektor* (Moderniseringsprogrammet). Og netop moderniseringsprogrammet demonstrerer bedst af alt styringsfilosofien i årtiet, idet dette var den nye forvaltningspolitik på tinge.

Efter planlægningsbestræbelsernes manglende succes med at styre de offentlige udgifter, stod det klart for den nytiltrådte regering, at mere eller en anden, central styring ikke var svaret på de økonomiske problemer. Målene sat af politikerne på det øverste niveau blev således ikke nået af de underliggende niveauer. Det erkendtes følgelig, at ikke kun målene sat af det øverste niveau bestemte de offentligt ansattes adfærd (Nissen red. 2009; 208-210). Det vil altså sige, at tiltroen til den centrale, hierarkiske styring i denne periode faldede (Finansministeriet 1996; 12). Derfor blev det klart for regeringen, at der måtte ske en forandring i *hele* den offentlige sektor. Det var således ikke primært styringen heraf der måtte fokuseres på, men som noget ganske nyt, også på de underliggende niveauer og deres adfærd.

Derfor kom moderniseringen af den offentlige sektor til bl.a. at bestå i decentralisering af ansvar og kompetence til de underliggende niveauer, dvs. både centraladministrationen, amts og

¹¹ Indenfor den historiske institutionalisme tales om *critical junctures* (sporskifte): en skillevej, hvor den ene sti vælges frem for en anden. Valget af denne sti (i form af en bestemt politik), gør at man får svært ved at fravige netop denne vej, før der senere kommer endnu en sådan åbenhed i tiden, en skillevej (stiafhængighed eller sporafhængighed) (se fx Torfing 2003, Pierson 2000 og North 1990).

primærkommuner, og de enkelte institutioner¹². Mange af initiativerne under moderniseringsprogrammet gjaldt en større frihed ift. løsningen af konkrete opgaver, muligheder for at iværksætte omstillingstiltag, og forslag om regelforenklning. Men især på det økonomiske område ses decentraliseringstendensen klart. Budgetreformen, der iværksattes i 1983, indførte bl.a. totalrammer for hvert ressortområde på hvert års finanslov. Dette gjorde i højere grad decentralisering af økonomiske beslutninger muligt (Ejersbo & Greve 2004; 32). Netop decentraliseringstanken blev et meget vigtigt element i denne regerings politik, idet decentralisering her blev til noget lidt andet, end i 70'erne. Decentralisering skulle her betyde, en bedre offentlig service for borgerne, og ikke udelukkende være en forudsætning for bedre central styring. Derfor drejede det sig om decentralisering til det lavest mulige niveau i styringspyramiden jf. afsnit 1.1.4 (Nissen red. 2009; 104).

En anden væsentlig komponent i denne nye styringsfilosofi, og dermed programmet for moderniseringen af den offentlige sektor, var markedsorienteringen. Som på det private marked, skulle efterspørgslen efter serviceydelserne der produceres i det offentlige, i højere grad være bestemmende for hvilke ydelser, og hvor meget, der produceredes (Ejersbo & Greve 2004, 33). Der skulle mao. være fokus på efterspørgslen og den generelle tilbagemelding hos borgerne, hvor der tidligere havde været fokus på inputtet og hvad den offentlige sektor kunne tilbyde borgerne. Markedsorienteringen udmøntede sig bl.a. i initiativer der skulle igangsætte privatisering af en række offentlige produktionsvirksomheder, udbud og udlicitering af diverse opgaver, frit valgordninger for borgerne, og en større brug af brugerbestyrelser (Finansministeriet 1996; 16 ff. + Ejersbo & Greve 2004; 33)¹³. Dermed blev også konkurrence som noget ganske nyt introduceret i den danske, offentlige sektor.

Disse elementer skulle blandt andet rette op på den skrantende danske økonomi¹⁴, ved at give nye incitamenter for de underliggende niveauer til at ændre adfærd, og bl.a. derved sikre en mere økonomisk rentabel offentlig sektor (Finansministeriet 1996; 15). Ved i højere grad at lade de enkelte institutioner styre sig selv, og blot give dem incitamenter til at fokusere på rentabiliteten i

¹² Moderniseringsprogrammet er en betegnelse for en række initiativer, der kan samles under 5 hovedpunkter: decentralisering af ansvar og kompetence, markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer, bedre publikumsbetjening og regelforenklning, leder- og personaleudvikling samt øget anvendelse af ny teknologi (her citeret fra Nissen red. 2009; 215). Perioden betegnes som starten på NPM-æraen i dansk politik, navnlig forvaltningspolitik (se bl.a. Foss Hansen red. 2008 *Den organiserede forvaltning*: bl.a. s. 157 ff. + Ejersbo & Greve 2004; 76-80))

¹³ Det blev dog reelt den efterfølgende, socialdemokratiske, regering der gennemførte mange af disse initiativer, som fx udlicitering og privatisering (Ejersbo & Greve 2004; 219)

¹⁴ Regeringens genopretningsprogram for dansk økonomi bestod af langt flere elementer end her nævnt, bl.a. en skrap indkomspolitik og en stramning af finanspolitikken (Nissen red. 2009; 101).

egen ageren, fås en mere effektiv og produktiv offentlig sektor, lød ræsonnementet. Regler om adfærd og om hvordan centralt fastsatte mål skulle opnås blev afløst af bl.a. politisk fastsatte takster pr. produceret enhed (som i taxameterstyringen på uddannelsesområdet). På denne måde skabtes incitament til at forfølge de politisk fastsatte mål (Nissen red. 2009: 104). Mao. flyttes fokus fra processens inputside (regler og ressourcer fra centralt hold) til outputsiden: resultater i form af om det er de rigtige ydelser der produceres, og om de er tilstrækkelige (effektivitet). Men også i form af fokus på selve processen, nemlig ressourceforbruget pr. produceret enhed (produktivitet) (Nissen red. 2009: 216).

Med denne styringsfilosofi var det således kun det øverste niveaus opgave at udstikke de overordnede mål, dvs. formål, generelle rammer og vilkår for et ressortområde, mens det blev forvaltningsniveauets opgave nærmere at specificere hvordan disse generelle rammer og vilkår på retmæssig og hensigtsmæssig vis kunne imødekommes (Nissen red. 2009; 104 ff.). Mao. var det forvaltningsniveauets opgave at gøre de rammer og de incitament, som producentniveauet skulle agere ud fra, tydelige for dette. På denne måde blev forvaltningsniveauet i højere grad adskilt fra producentniveauet, idet dette nu i højere grad blev en selvstændig del af udformningen af de overordnede mål sat fra centralt hold, som en mellemstation hvor de overordnede mål skitseredes mere konkret, og ikke blot en station for udstedelse af de juridiske og retmæssige regler for opfyldelsen heraf som tidligere (Finansministeriet 1996; 14).

Styringsfilosofien i denne periode er dermed præget af en stor vilje til at decentralisere styringen, således at det centrale niveau kun skal beskæftige sig med netop de overordnede mål, rammer og vilkår. På denne måde videreudvikles rammestyringen fra sit udgangspunkt i 70'erne, til målstyring, hvor også den nærmere rammesætning decentraliseres til forvaltningsniveauet¹⁵. Hvor rammestyring i 1970'erne betød, at staten centralt kunne regulere alt indenfor de underliggende niveauer på en mere detailorienteret måde og således også fra centralt hold samordne deres aktiviteter, blev rammestyring i 80'erne til det modsatte, nemlig at nedbryde detailstyring og decentralisere ansvaret og kompetence (Mouritsen 1997: 10). Som vi ser, betyder dette dog ikke at den centrale styring falder bort eller helt nedtones, den antager blot en anden form, nemlig målstyringens form frem for detailstyring. Regeringen selv opsummerer moderniseringsprogrammet, og dermed styringsfilosofien i denne periode, i to hovedprincipper:

¹⁵ Politikken i 80'erne betegnes ofte som en del af en international tendens, hvor liberal politik var i vælten og gjorde op med hvad der ansås som en velvoksen offentlig sektor. Denne form for politik er senere blevet betegnet som 'retrenchment-policies' (Foss Hansen red. 2008 *Den organiserede forvaltning*; se bl.a. s. 157).

” For det første et forsæt opgør med den tankegang, at central detailstyring er lig bedre styring. I stedet må styringsfilosofien bygge dels på decentralisering og rammestyring, dels på selvregulerende styring. For det andet en langt bedre udnyttelse af det offentlige personales ressourcer til gavn for såvel brugere af den offentlige sektors ydelser som for de ansatte selv” (Budgetredegerelse 1984, her citeret fra Nissen red. 2009; 103-104).

3.1.3 90'erne og 00'erne: Fra mål- og rammestyring til mål- og resultatstyring

1990'erne, og det første årti i det nye årtusinde, er en videreførelse af styringsfilosofien og forvaltningspolitikken fra 80'erne. Alligevel kan perioden også opfattes som en periode med en strammere central styring.

Efter Schlüters afgang, tiltrådte i 1993 en ny regering ledet af Socialdemokratiet, med Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum Demokraterne som regeringspartnere. Og ved dennes afgang i 2001, delte Venstre regeringsmagten med Konservative. Men ved hverken Poul Nyrup Rasmussens tiltræden i 1993, eller Anders Fogh Rasmussens tiltræden som statsminister i 2001, stod Danmark på samme måde som i 1982 'ved afgrundens rand'. I 1993 var der fortsat en høj arbejdsløshed, og som følge heraf en høj statsgæld med stor rentebyrde, men tiderne var relativt gode med gode internationale konjunkturer, og vækst i sigte (Nissen red. 2009; 108). Heller ikke i 2001 var der nævneværdige økonomiske problemer i Danmark ift. tidligere, efter en højkonjunktur op gennem 90'erne med bl.a. en udryddelse af arbejdsløsheden til følge (Det Økonomiske Råd 2004 & 2001; resumé).

Selvom begge regeringer i forbindelse med deres tiltrædelse proklamerede et behov for (store) forandringer i den offentlige sektor¹⁶, havde der således ikke på noget tidspunkt været en kritisk tilstand for fx dansk økonomi, der som i 1982 kunne begrunde en helt ny politik, eller et nyt spor, i relation til forvaltningspolitikken. Selvom det vil være forkert at sige, at der ikke skete ændringer overhovedet, videreførte de to følgende regeringer i store træk den overordnede politiske linje i relation til i hvert fald den offentlige sektor, lagt af Schlüter i 80'erne (se bl.a. Ejersbo & Greve 2004; 19). Eksempelvis havde Mogens Lykketoft ved sin tiltræden som finansminister i 1993 erklæret sig enig i moderniseringsprogrammet fra 1983 (Nissen red. 2009; 110). Og som det ses nedenfor, var Fogh-regeringens forvaltningspolitik en spejling af de 5 hovedpunkter fra det oprindelige moderniseringsprogram. Denne fortsatte linje var, som nævnt tidligere, en

¹⁶ Især Fogh-regeringen proklamerer et behov for forandringer i den offentlige sektor (se fx regeringspublikationen *Med borgeren ved roret* fra 2002). Nyrup-regeringen havde ved tiltrædelsen andre og mere presserende sager, men udtrykker dog et ønske om forandringer i det offentlige med bl.a. publikationen *Nyt syn på den offentlige sektor* (Ejersbo & Greve 2004; 44-45 +57).

forvaltningspolitik inspireret af markedet og den private sektor, og ofte beskrevet med termen New Public Management (NPM)¹⁷ (Ejersbo & Greve 2004; 69 ff.).

At der skete en videreførelse af den borgerlige regerings forvaltningspolitiske linje, kan muligvis forklares i den udvikling der skete hos partierne i denne periode, i Danmark, såvel som andre lande. Det kunne måske forventes, at en regering ledet af Socialdemokratiet, ville skifte kurs, og føre en 'traditionel socialdemokratisk' forvaltningspolitik, hvor den offentlige sektor var den bedste, og eneste, sikring for borgerne mod ulykke og nedtur, og således skulle kunne rumme al dette (Kolstrup 2002; 2). Men i Danmark, som i adskillige andre europæiske lande, gennemgik Socialdemokratiet en modernisering og fornyelse i netop 1990'erne (Lundberg & Petersen 2005; 7+10). En politik hvor det offentlige var den eneste garant for ydelser af høj kvalitet, og fremgangen i samfundet kun sikredes gennem keynesiansk regulering og stimulering af efterspørgslen, blev delvist erstattet af en noget mere markedsvenlig politik, hvor der bl.a. var stærkt fokus på styring af økonomien i det offentlige (Lundberg & Petersen 2005; 10). Det var derimod forventeligt, at Anders Foghs borgerlige regering ville føre en noget mere liberal politisk linje ift. bl.a. den offentlige sektor¹⁸ og således videreføre NPM-linjen ift. bl.a. forvaltningspolitikken. Og det var også en politik med vægt på især frit valg, men også markedsstyring og fokus på output, der blev ført under Fogh-regeringen (Ejersbo & Greve 2004, 223-224). Men også Venstre gennemgik i perioden en forandring, og nedtonede deres traditionelle liberale standpunkter, og lagde i stedet for en minimering, og helst afskaffelse af velfærdsstaten, vægt på en bevarelse, men fornyelse, heraf (Andersen & Borre 2007; 51, Lundberg & Petersen 2005; 9-12 + Ejersbo & Greve 2004;77)¹⁹. Sammenligningen med Tony Blairs 'New Labour' i Storbritannien, og inspirationen fra Anthony Giddens analyse af socialdemokratismens videre vej i '*Den tredje vej*' er således oplagt, for både Nyrups og Foghs regeringer (Andersen & Borre 2007; 45-46 + Lundberg & Petersen 2005 + Kolstrup 2002). Mao. har den politiske linje ift. den offentlige sektor, med variationer, grundlæggende været den samme i 30 år, uanset partifarve (Ejersbo & Greve 2004; 66-67): målet for alle tre regeringer har været, ikke blot at bevare, men at omstille, dvs. forbedre, den offentlige sektor²⁰.

¹⁷ NPM beskrives som oftest som en global tendens, eller i hvert fald en tendens der prægede de fleste vestlige demokratier, og afstedkom reformer i landenes offentlige sektorer på stort set samme tid (se fx Ejersbo & Greve 2004; eller Rasmussen 2007; 79)

¹⁸ Især efter bogen '*Fra socialstat til minimalstat*' fra 1993.

¹⁹ Bl.a. undsagde Venstres formand, og senere statsminister, Anders Fogh sin bog '*Fra socialstat til minimalstat*'.

²⁰ Eksempelvis havde alle tre regeringers vigtigste forvaltningspolitiske udspil en titel der indikerer fornyelse og omstilling: *program for modernisering af den offentlige sektor (1983)*, *Nyt syn på den offentlige sektor (1993)*, *Moderniseringsprogram for den offentlige sektor – med borgeren med ved roret (2002)*

Under denne generelle linje var der dog også ændringer regeringerne imellem (Ejersbo & Greve 2004; 19). Der var forskel på hvilke punkter fokus blev forstærket på og videreudviklet, og hvilke fokus blev nedtonet på, ift. det oprindelige program, for hver regering. Men som vi skal se nedenfor, udviklede også styringsfilosofien sig fra 1980'erne til den efterfølgende periode.

Nyrup regeringens forvaltningspolitik bestod, ligesom Schlüter-regeringens, af 5 punkter:

- Det offentlige – et aktiv for erhvervslivet
- Borgernes ret til kvalitet
- Institutionerne sikrer kvaliteten
- Ansvarlig personalepolitik
- Skræddersyet styring og politiske rammer

(Ejersbo & Greve 2004; 45).

Der var således fortsat fokus på decentralisering af ansvar og kompetence, idet det fortsat er de yderste led der skal sikre at borgerne får den kvalitet i ydelserne, som politikerne i dialog med borgerne har besluttet, at der må være. Det er fortsat politikerne der udstikker mål og ressourcer, men det er de yderste led der skal sørge for at dette udmøntes. Der må derfor uddelegeres ansvar og kompetence hertil, så den faglige ekspertise i de yderste led kan udnyttes til at sikre denne kvalitet (Ejersbo & Greve 2004; 46). Målstyring er således fortsat styringsfilosofien. Endvidere blev fokus på leder- og personale-udvikling, således at disse bedre kan håndtere det ansvar og den kompetence der uddelegeres til dem, yderligere forstærket, under Nyrup-regeringen. Nu handlede det bl.a. om sikre en bedre sammenhæng mellem arbejde og familie, og om at sikre trivsel, motivation og engagement således at der var bedre forudsætninger for at medarbejderne lagde et bedre stykke arbejde, og således øgede produktiviteten og gjorde den offentlige sektor mere effektiv. Yderligere handlede det om at udvikle arbejdet med at gøre personalepolitik til et selvstændigt emne, som der arbejdes bevidst med i staten. Konkret blev dette fx til minimumskrav hertil: medarbejdersamtaler, systematisk ledervurdering etc. (Ejersbo & Greve 2004; 47). Endvidere blev fokus på anvendelse af ny teknologi bevaret. Ambitionen om den digitale forvaltning blev under Nyrup til mere end en ambition (Ejersbo & Greve 2004; 192). Ligeledes fortsattes arbejdet med markedsstyring, og ændrede finansieringsmekanismer, om end det blev nedtonet lidt ift. 1980'erne. Det offentlige skulle bl.a. være med til at sikre vækst og beskæftigelse i den private sektor, igennem et større samarbejde mellem disse to sektorer. Bl.a. havde udlicitering og omdannelse af statslige virksomheder til statslige aktieselskaber fremgang under denne regering (Ejersbo & Greve 2004; 220). Endelig ses det under overskriften 'borgernes ret til kvalitet' at det fortsat er borgerne der er fokus – og ikke systemet der skal hjælpe borgerne.

Men netop i den sidste overskrift ses den primære ændring ift. det oprindelige moderniseringsprogram, når det drejer sig om styringsfilosofien i det offentlige. Allerede til sidst i

Schlüters regeringsperiode, stod det klart, at det helt generelt var nødvendigt at fastlægge fastere, eller klarere, rammer for opfyldelsen af målene sat af politikerne. Der måtte mao. styres lidt fastere fra centralt hold end tidligere. Et eksempel på dette var Tamil-sagen, der netop åbnede døren for Nyrups regeringsperiode (Nissen red. 2009; 107). At det helt generelt var nødvendigt med en fastere styring fra centralt hold, betyder at der var behov for klarere rammer fra overliggende niveauer til underliggende niveauer, når disse skulle opfylde mål sat på centralt niveau: politikerne måtte blive klarere i spytet når mål fastsattes, dvs. også udstikke helt overordnede rammer herfor, og centraladministrationen måtte tage nye redskaber i brug når retningslinjerne for de yderste leds opfyldelse af målene skulle meldes ud. Redskaber der gjorde det klarere hvordan det øgede selvstyre skulle udfyldes og bruges til at opfylde netop de satte mål. Ledere på alle niveauer (også politikere) måtte mao. træde mere i karakter, og være mere detaljerede når de umeldte mål og rammer for opfyldelse heraf for medarbejdere/underordnede (Ejersbo & Greve 2004; 48). Under hovedoverskriften målstyring, får periodens styringsfilosofi betegnelsen *kontraktstyring*. Konkret blev det til indførelsen af et adskillige nye redskaber til styring, der skulle øge fokus på målopfyldelse og resultater, men samtidig sikre at den eller de underliggende niveauer, eller medarbejdere, en vis handlefrihed, såsom *Common Assesment Framework (CAF)*, *Total Quality Management (TQM)*, virksomhedsregnskaber etc. (Ejersbo & Greve 2004; 220). Evaluering bliver således overskriften for dette forsøg på en strammere styring med den decentrale sektor.

Med Fogh-regeringen vendes der på mange måder tilbage til udgangspunktet. Fogh-regeringens forvaltningspolitik kan opsummeres i tre klare punkter: 1. En offentlig sektor baseret på borgernes frie valg 2. En offentlig sektor der er åben, enkel og lydhør og 3. En offentlige sektor der giver kvalitet for pengene (Ejersbo & Greve 2004; 58). Ud af disse tre overskrifter ses det bl.a. at regeringen lægger vægt på en resultatorientering i hele den offentlige sektor, og heri genkendes således punktet om decentralisering af ansvar og kompetence: det er de underliggende niveauer der har ansvaret for at drive 'butikken' mest økonomisk forsvarligt, og således også dem der prioriterer anvendelsen af de tildelte ressourcer (Ejersbo & Greve 2004; 224). Det er ligeledes tydeligt at markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer i høj grad er i fokus under Fogh. Valgfrihed for borgerne er således det gennemgående tema i forvaltningspolitikken, og programmets underliggende overskrift er '*med borgeren ved roret*'. Inspirationen fra det private marked, ses bl.a. i forslagene om deklARATIONER og anden tilgængelig information for borgeren om offentlige ydelser, såsom sygehusenes ventelister og uddannelsernes indhold etc. Ligeledes sættes en privatisering af en række statslige virksomheder i gang. Netop regelforenkling og bedre publikumsbetjening, dvs. service, har også været i fokus for Fogh-regeringen, med bl.a. en plan for afskaffelse af 200 forældede regler og love. Ligeledes videreføres fokus på leder- og personale-udvikling, som også Nyrup-regeringen satte fokus på, med bl.a. et

kodeks for god offentlig topledelse og ny personalepolitik i staten. Endelig er punktet om en øget anvendelse af ny teknologi kommet til udtryk i regeringens digitale taskforce (Ejersbo & Greve 2004; 224-225).

Selvom Fogh-regeringens forvaltningspolitik på mange måder var en tilbagevenden til udgangspunktet, var det dog ikke målstyring og decentralisering af ansvar og kompetence som set under Schlüter. Linjen introduceret under Nyrup med nye styringsredskaber til bedre administration af opfyldelsen af de overordnede mål for samfundet og en strammere styring af den decentrale styring, fortsattes under Fogh-regeringerne, og kan endda siges på mange måder at blive intensiveret i denne periode (se bl.a. Ejersbo & Greve 2004²¹). Som beskrevet ovenfor, indførtes flere nye redskaber til at styre de underliggende niveaus opfyldelse af overordnede mål, sideløbende med en opstramning af de eksisterende som introduceret under Nyrup (Ejersbo & Greve 2004; 57-59). Som beskrevet blev der under Nyrup introduceret værktøjer som fx udarbejdelse af serviceoversigter og kvalitetsregnskaber, og indgåelse af kontrakter i den enkelte offentlige organisation fx ift. ydelser. I tillæg hertil indførte Fogh-regeringen fx en pligt for alle uddannelser til at offentliggøre informationer om indhold og kvalitet, og udarbejdelse af omkostningsbaserede regnskaber (Ejersbo & Greve 2004; 44-66). Der blev mao. udstukket flere værktøjer og generelle rammer for de underliggende niveauer at benytte sig af, i opfyldelsen af målene sat fra centralt hold. Herunder er det værd at bemærke at kommunerne under Nyrup og Fogh i højere og højere grad blev inddraget i disse moderniseringsbestræbelser, mens disse under Schlüter stort set havde været fraværende (Ejersbo & Greve 2004; 67).

Selvom der ikke brydes med målstyringstanken som introduceret i 80'erne, kan styringsfilosofien således alligevel siges at ændre sig fra 90'erne og frem. Under den generelle overskrift målstyring, kan titlen på periodens styringsfilosofi siges at være kontraktstyring, eller mål - og resultatstyring: der indgås en aftale om opfyldelse af visse mål, mellem den øverste myndighed og det underliggende niveau, på visse vilkår, hvorefter det underliggende niveau inden for aftalens rammer får frie hænder til at opfylde disse mål og sikre de aftalte resultater, ud fra vurderinger baseret på faglig ekspertise, og selvfølgelig fortsat indenfor hjemlen givet af loven (Nissen red. 2009; 232). Det var fortsat filosofien at det øverste niveau fastsatte de mål der skulle opnås, mens de underliggende niveauer fik uddelegeret ansvar og kompetence til at nå disse (decentralisering). Men det blev også i stigende grad klart, at der sammen med beslutningen om disse mål, måtte udstedes retningslinjer og rammer for på hvilken måde disse skulle nås, for at opnå præcis det

Side 98: Under Fogh intensiveres bl.a. arbejdet med den kontraktbaserede resultatledelsesmodel, og denne justeres.
Side 171: ledelses- og personalepolitik er blevet et institutionaliseret element i den offentlige sektor i Danmark siden 1983, og flere værktøjer og initiativer ift. hertil er blevet udviklet siden 1993. Senest er Forum for god offentlig topledelse blevet etableret (2003).

resultat man ønskede. Derfor er perioden både en videreførelse af 80'ernes politik, men samtidig en ændring i styringsfilosofien.

Derved kan ændringen i styringsfilosofien forekomme utilsigtet: populært sagt, blev man indhentet af virkeligheden, idet ambitionen fortsat var at uddelegere ansvar og kompetence og lade de underliggende niveauer styre sig selv, mens det viste sig at det var nødvendigt at holde lidt styr på adfærden i form af fx kontrakter (Nissen red. 2009; 111). Der blev mere central styring med den decentrale styring, om man så må sige. Det var mao. blevet klart at opfyldelsen af målene sat fra øverste hold måtte 'puttes på recept' i form af konkrete værktøjer. En sammenligning med 60'erne og 70'erne, hvor der også var blevet decentraliseret, men samtidig fortsat var en stram central regelstyring, vil dog være forfejlet. Mens decentralisering i 70'erne i nogen udstrækning kan betegnes som 'et nødvendigt onde' for at den centrale styring kunne blive den bedste, blev det i 90'erne omvendt, idet den centrale styring, i form af de mange værktøjer, ses som nødvendig, men kun som et redskab for decentraliseringen. Lidt polemisk sagt, var decentralisering i 70'erne den centrale styrings redskab, mens den centrale styring i 90'erne var blevet decentraliseringens redskab.

Udviklingen i styringsfilosofien for den offentlige sektor fra 90'erne og fremefter kan således betegnes som lidt af et paradoks (Pedersen & Greve 2007). Det er en dobbelthed af re-regulering og decentralisering: på den ene side en øget selvstyring via bl.a. uddelegering af ansvar og kompetence til de decentrale niveauer og krav om professionel og strategisk stærk ledelse på disse niveauer, samtidig med en stærk politisk styring og central regulering (Pedersen & Greve 2007; 200).

3.1.4. Opsummering, og herunder vurdering

Ud fra ovenstående gennemgang ser vi således at den *helt* fundamentale styringsfilosofi i den offentlige sektor på et helt grundlæggende stadie har været den samme siden slutningen af 1960'erne og starten af 1970'erne. Denne kan karakteriseres som en art uddelegeringsfilosofi: det øverste niveau beslutter nogle grundlæggende rammer/mål/resultater som man ønsker nået, mens fuldbyrdelsen og implementeringen heraf uddelegeres til de underliggende niveauer. Bl.a. er ordet 'decentralisering' i perioden blevet et plus-ord, ja nærmest et must-ord for alle politikere: det er fremdeles deres ambition at ligge mere ansvar og kompetence ud til de underliggende niveauer.

Alligevel har der været variationer i hvordan den grundlæggende styringsfilosofi har udfoldet sig i hver af de her opstillede perioder. Udviklingen i den grundlæggende styringsfilosofi skildres i den ovenstående beskrivelse, ved at give en overskrift til hver periodes udmøntning af uddelegerings-

tanken, som fx kontraktstyring for 90'erne. Så selvom den fundamentale styringsfilosofi ikke grundlæggende ændrer sig i perioden, kan udviklingen i denne også beskrives via forskellige 'titler'.

70'ernes styringsfilosofi kan således betegnes *rammestyring*: det er kun en lille del af kompetencen og ansvaret der uddelegeres. Der styres fortsat via opstillede rammer, som er noget andet og mere fast end fx mål. Dvs. mål, rammer og retningslinjer udformes stadig af primært regering og Folketing, men også lidt af centraladministrationen. Det er mao. kun den konkrete drift og vurderinger i umiddelbar tilknytning hertil der frigives til de udførende led.

80'ernes styringsfilosofi må i forlængelse heraf betegnes *mål- og rammestyring*: her uddelegeres for alvor ansvar og kompetence til de underliggende niveauer. Det er ved at udforme de øverste mål der skal nås, at regeringen styrer. Centraladministrationen skal kun udstede de allermest påkrævede og ufravigelige retningslinjer og rammer til opfyldelsen af målene. Det er de yderste led der skal udføre, og dermed også dem der skal afgøre, hvordan målene skal nås indenfor disse rammer.

Styringsfilosofien i 90'erne og 00'erne, og dermed den periode som befinder os i slutningen af, i skrivende stund, kan kaldes *mål- og resultatstyring*: det er fortsat aspirationen at uddelegere ansvar og kompetence, og gerne så langt ud som muligt, men udstedelsen retningslinjer for *hvordan* dette ansvar og denne kompetence skal benyttes, stiger langsomt op gennem perioden. Nu er det ikke blot mål der besluttet fra centralt hold, men også hvilke redskaber der skal benyttes for at opnå disse, der til en vis grad bestemmes fra centralt hold, dvs. de nærmere rammer og retningslinjer for hvordan. Der bliver mere vægt på hvilke resultater der skal nås, og hvis ikke disse nås, udstedes flere retningslinjer og rammer for opnåelsen af disse mål. Redskaberne som udformet fra centralt hold til at opnå målene, var i 90'erne fx kontrakter, TQM og virksomhedsregnskaber, og under Fogh var det fx varedeklarationer på sygehuse, kodeks for god offentlig topledelse og regler for tilbud og udbud ift. offentlige serviceydelser. Fordi målstyringen i denne periode ser anderledes ud end den 'rene' målstyring som Schlüter stod for, idet der her ikke i så høj grad blev beskrevet *hvordan* målene skulle nås, kan denne forandring ift. den oprindelige idé i målstyringen forekomme utilsigtet – og paradoksal. Men der kan dog spørges om ikke den har været nødvendig? (Nissen red. 2009; 111). Nogle vil sandsynligvis pege på målstyring som en af disse fremragende teoretiske idéer, der må se sig overhalet af virkeligheden.

Indledningsvist spørges der til hvorvidt folkeskolen primært styres fra de decentrale niveauer, eller om den styres strammere fra centralt hold, nu end tidligere. Latent i dette spørgsmål ligger antagelsen om, at en strammere central styring må betyde mindre styring til de underliggende niveauer, og omvendt. I forbindelse med arbejdet med ovenstående beskrivelse af den herskende styringsfilosofi i den offentlige sektor er det dog blevet klart at styring ikke er en fast kvantitativ mængde. Dét, at en given idé eller tanke om styring er fremherskende i en given periode, og

måske endda kommer til udtryk som fx en decentral tendens i forvaltningspolitikken, betyder med andre ord ikke, at den centrale styring med de underliggende niveauer nødvendigvis formindskes. Ligeledes betyder hvad der kan fremstå som en mere central linje i styringsfilosofien ikke nødvendigvis at de underliggende niveauer selvstyre indskrænkes. Som Rasmussen udtrykker det: *”Der er ikke tale om et styringsmæssigt nul-sums-spil, hvor vægtningen mere eller mindre kan falde ud til den ene (central) eller anden (decentral) side.”* (Rasmussen 2007; 80). Dette har bl.a. haft som konsekvens at ovenstående beskrivelse snarere er et billede af *hvordan* styring betragtedes og evt. praktiseredes i hver periode, end en angivelse af om styringen faldt ud til den ene eller anden side, som Rasmussen udtrykker det.

Jens Rasmussen (2007) beskæftiger sig netop med udviklingen af skoleundervisningens betingelser og muligheder i det reflektivt moderne samfund. Med Niklas Luhmann i ryggen, peger denne på at der er sket en forøgelse af kompleksiteten i samfundet²², især fra 1980'erne og frem, hvilket afstedkommer, hvad der *kunne* tolkes som en tilbagevenden til en strammere central styring af folkeskolen. I stedet peger Rasmussen på at 90'ernes reformbestræbelser på netop dette område må ses som en reaktion på konsekvenserne af 80'ernes styringsfilosofi: der er ikke tale om mere central og mindre decentral styring, men mere af begge (Rasmussen 2007; 80).

Denne betragtning finder jeg understøttet i ovenstående beskrivelse af 90'ernes og 00'ernes overordnede styringsfilosofi i hele den offentlige sektor. Samtidig med en fortsættelse af uddelegering af ansvar og kompetence, indføres nye redskaber til styring af den decentrale styring. Dette blev ovenfor karakteriseret som en dobbelthed af re-regulering og decentralisering. Netop dette mener jeg er et vidnesbyrd om en forøgelse af både decentral og central styring, og således at forståelsen af styring som plus-sums-spil ikke kan affærdiges, og må fastslås som en vigtig betragtning, i relation til ovenstående beskrivelse.

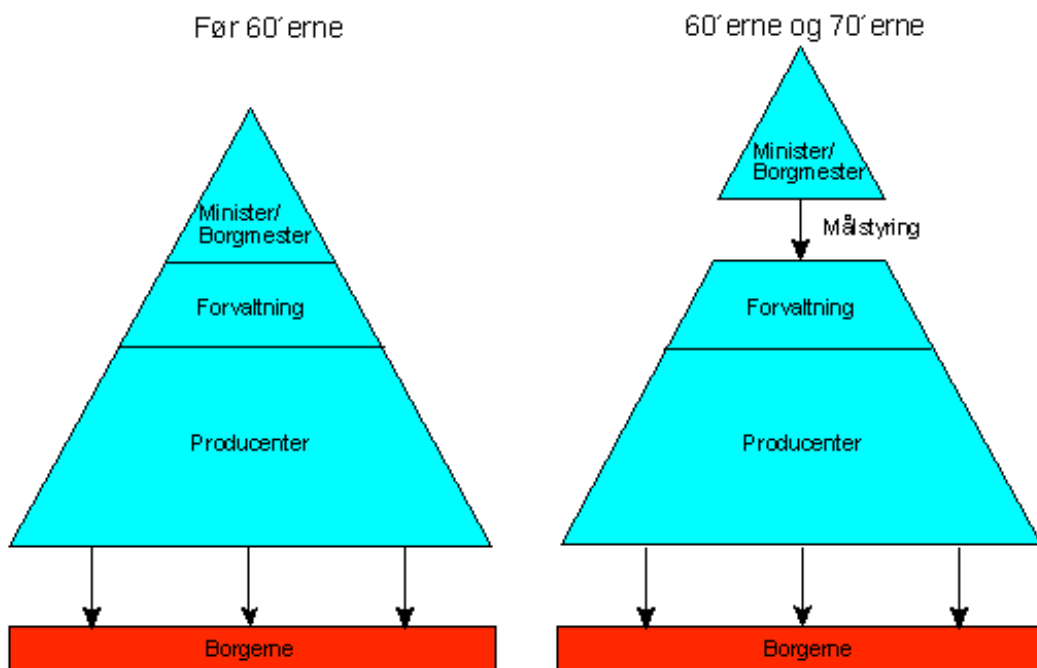
Derfor afstås her fra en vurdering af, om den centrale styring er mere eller mindre stram end tidligere, selvom dette er en generel konklusion hos forfattere, kapaciteter og 'menige' i og omkring folkeskolen. Jeg vil nøjes med at slå fast, at styringsfilosofien i det offentlige har bevæget sig fra detaljstyring til rammestyring, og herunder særligt planlægningsstyring over mål- og

²² Eller rettere en øgning af kompleksiteten på hver side/ i hvert subsystem: i overensstemmelse med den sociologiske systemteori, og helt bestemt Niklas Luhmanns betragtninger, ses samfundet som bestående af en række lukkede, selvreferentielle, autopoietiske subsystemer. Fx er uddannelse et sådant subsystem. Et subsystem vil altid have visse subsystemer tættere på sig end andre. Det politiske system er en del af uddannelsessystemets tætteste omverden. Idet systemerne er lukkede og selvreferentielle kan de ikke diktere eller tvinge et andet system til at foretage sig noget eller ændre noget. Det kan allerhøjest irritere systemet til at justere sin vej ud af et spor. Fordi samfundet i større og større grad bliver et reflektivt moderne samfund (og ikke fx et post-moderne eller videnssamfund) øger dette kompleksiteten i samfundet: bevidstheden om at der altid findes et andet valg og at de valg der foretages kan være baseret på visse ubevidste iagttagelser, gør at samfundet i højere grad bliver reflektivt og derved øges kompleksiteten – fordi det altid er muligt at foretage andre valg, og vi netop er bevidste om dette.

rammestyling, til mål- og resultatstyring, herunder kontraktstyring. Siden 90'erne har man således øget det centrale niveau's udstedelse af retningslinjer for de underliggende niveauers ageren indenfor deres selvstyre.

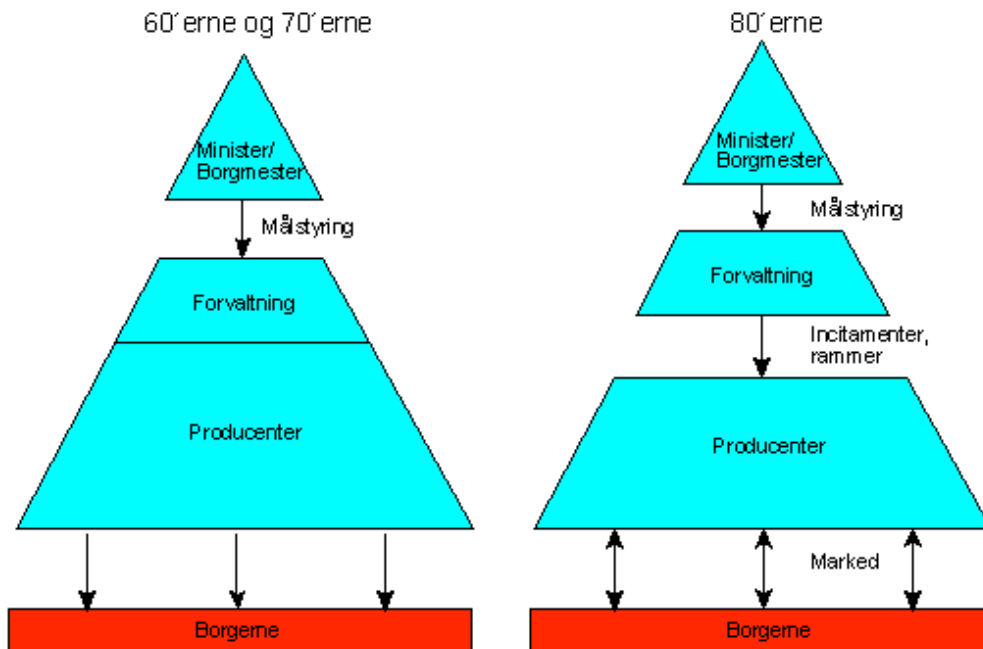
Forvaltningens rolle 1950-2010

Til at illustrere udviklingen i styringsfilosofien kan to figurer fra Finansministeriets bilag til budgetredegørelsen 1996 benyttes (Finansministeriet 1996; 10+12). Ud fra disse er yderligere en figur udviklet til at vise den videre udvikling siden 80'erne.



(Finansministeriet 1996; 10)

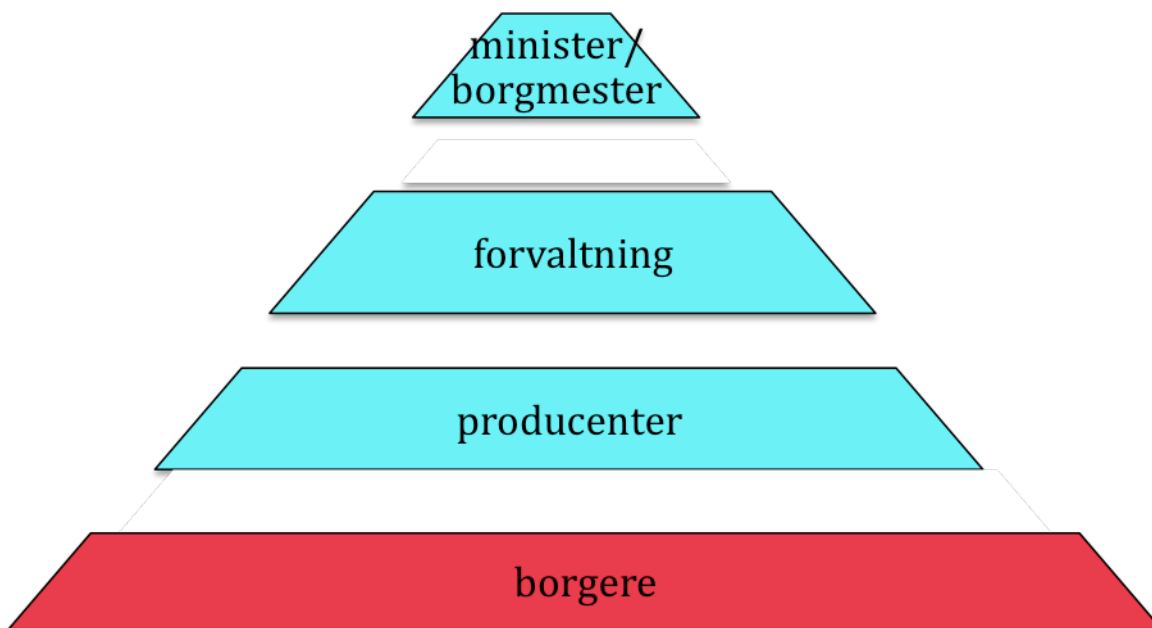
I den første figur ses det hvordan der før 1960'erne var en detaljeret regelstyring. Det øverste niveau besluttede hvilke mål der skulle forfølges, men var samtidig den der bestemte (endeligt) de detaljerede rammer og retningslinjer for opnåelsen heraf, og tilså den (endelige) kontrol hermed. I 60'erne og 70'erne blev det som beskrevet nødvendigt at ligge afstand til sidstnævnte opgaver, og ideen om et øverste niveau der primært beskæftigede sig med planlægningen af de overordnede udviklingslinjer i samfundet opstod. Forvaltningens opgave, såvel centraladministrationen som de mere lokale forvaltninger, var dog fortsat meget tæt knyttet til de underliggende niveauer, og bestod fortsat i at omsætte de mål og overordnede rammer og retningslinjer fra allerøverste niveau, til meget konkrete påbud for de amter, kommuner og individuelle institutioner og organisationer. Mao. at styre vha. detaljerede regler og påbud. Det var fortsat sådan det specifikt blev udpenslet for disse hvordan målene skulle nås: *"hvad der ikke udtrykkeligt var hjemmel til, det var forbudt"* (Nissen red. 2009; 214).



(Finansministeriet 1996; 12).

Som beskrevet ovenfor, blev 80'erne en fundamental forandring i dansk politik, og således også for forvaltningspolitikken og dermed styringsfilosofien i den offentlige sektor. Målstyring blev som sagt udviklet som idé, og kom til at præge hele den offentlige sektor. For det første indikerer retningen på pilene, at det ikke blot var kommunikation fra det offentlige til borgerne, men også kommunikation fra borgerne til det offentlige, samt at markedet også skulle styre denne relation. For det andet indikerer pilene i figuren ovenfor at der blev der skabt et rum mellem ikke blot det allerøverste niveau, men også mellem forvaltningsniveauet og det udførende led. Forvaltningens rolle skulle ikke være at styre de underliggende niveauer vha. detaljerede direktiver, forordninger og regler, men ligesom det øverste niveau skulle styre ved at udtænke de overordnede mål for samfundet, skulle forvaltningens rolle være at styre de underliggende niveauer ved at udstede rammer, som trods alt var mere detaljerede end målene fra øverste led, men samtidig gav pladsen til selvstyre og anvendelsen af den faglige ekspertise på de underliggende niveauer. Producentniveauet skulle ikke styres vha. forordninger og påbud, men incitamenter og rammer.

Vurdering af styringsfilosofien fra 1990'erne til 2010.



Denne figur er, som beskrevet, udformet i forlængelse af de øvrige figurer fra Finansministeriets udgivelse. Den skal illustrere hvordan kasserne i figuren, dvs. de forskellige niveauer, er rykket tættere i sidstnævnte periode. Det øverste niveau er fortsat der hvor målene for samfundsudviklingen bliver udstukket, men samtidig også et sted hvor overordnede rammer for disse mål angives, enten utvetydigt eller, som vi senere skal komme ind på, på en mere indirekte måde. Ligeledes kan kontraktstyringen sættes som undertekst til den overordnede styringsfilosofi (som nu hedder mål- og resultatstyring). Pilen fra det øverste niveau til det næste har endvidere fået et ekstra hoved, idet det jo er min tese (og mange andre forfatteres) at der er et tættere samspil, ja endda samarbejde, mellem netop politikere og forvaltning end tidligere. Afstanden mellem de to øverste niveauer er ikke blot mindre pga. af dette tættere samspil, men også for at illustrere den nye linje jeg ser i denne periode, med mere central administration af den decentrale styring. Det er således fortsat forvaltningens opgave at styre de underliggende niveauer, og at gøre det på en mere distanceret måde, dvs. overlade rum til selvstyre. Og dette gøres fortsat ved at udstede rammer og skabe incitamentter for de underliggende niveauer. Men ganske utilsigtet har forvaltningen, som følge af periodens større fokus på resultater etc., også fået mere at se til udi kontrol og udstedelse af mere detaljerede regler og forordninger. Det er dog fortsat ambitionen at der skal være selvstyre, hvorfor der ikke kan siges at være tale om en tilbagevenden til 70'erne, og fokus på at holde sig til de ganske specifikke tilladelser i form af hjemmel, men hvor selvstændigt initiativ (i princippet) hilses velkomment.

3.2 Førte folkeskolepolitik 1970-2010

For at kunne undersøge om Undervisningsministeriet som organisation, og embedsmændene heri, kan have en indflydelse på den politik der føres, er det naturligvis vigtigt at vide hvad den førte politik består i. Heraf mit ærinde: at beskrive folkeskolepolitikken som *policy*, dvs. selve det materielle indhold i politikken. Det er mao. folkeskolepolitikken som én politik der her søges beskrevet. Spørgsmålet er således, hvad den førte politik helt generelt set har handlet om, og især hvordan udviklingen heri har været. Hvilket overordnet tema – hvis der overhovedet kan findes et sådant - kan ses, i de vedtagne lovforslag og betydningsfulde rapporter, udvalg og kommissioner, for netop den behandlede periode? Hvad, i relation til folkeskolen, har det centrale niveau fokuseret på i denne periode? Og ikke mindst; hvordan har udviklingen heri været?

Det er således den *førte* skolepolitik der her er i fokus. Derfor har det ganske simple spørgsmål der har styret undersøgelsen været, hvad de vedtagne lovforslag har handlet om. Både helt konkret, i form af fx specialundervisning eller vejledningsindsatsen for de unge, men også på et højere plan. Hvad har politikerne lagt vægt på i deres argumentation for at afskaffe realskolen eksempelvis. Har det handlet om at spare penge, eller var det en diskussion med et længere sigte? Udover de helt konkrete emner handler det mao. også om at afdække det bagvedliggende motiv for den førte politik – fællesnævneren eller det gennemgående tema der præger de fremførte forslag i perioden²³. I lighed med forrige afsnit 1.1 om styringsfilosofien i den offentlige sektor, er nedenstående fremstilling en beskrivelse, med elementer af analyse og vurdering. Ligesom i afsnit 1.1 støtter denne afdækning sig naturligvis op af andre fremstillinger og analyser. Her må særligt nævnes Stefan Hermanns analyse af folkeskolen som institution, fra 2007²⁴, Peter Ussing Olsens klassiske bog om skolen for samfundet fra 1986, samt Telhaug & Tønnesens fremstilling af dansk uddannelsespolitik under Bertel Haarder, fra 1992. Herudover henvises til bilag 1, hvor alle vedtagne (og ikke vedtagne) lovforslag og beslutningsforslag der vedrører folkeskolen, i perioden 1968 til 2010, er listet.

På denne baggrund er hver periodes lovforslag kategoriseret efter 5 overordnede kategorier for det bagvedliggende tema. Under kategorien struktur indgår forslag der drejer sig om selve skolegangens ordning. Struktur vedrører mao. den måde skolegangen opbygges og sammensættes på. Kategorien indhold dækker over forslag der vedrører fag, timeplaner etc. Kategorien dækker over de 'ingredienser' der bruges til at udføre kerneopgaven, nemlig undervisning. I kategorien styrelsen af skolerne indgår forslag der drejer sig om ledelsen af skolerne, eller netop styringen heraf. Styrelsen af skolerne vil kunne dækkes af begrebet struktur, men her er struktur defineret

²³ Da det drejer sig om den førte politik, er det de vedtagne lovforslag der har udgjort analysegrundlaget, mens de ikke vedtagne forslag også er medtaget i bilag 1 for at få det mest korrekte billede af den politiske dagsorden i perioden.

²⁴ I bilagene findes også en oversigt over de væsentligste pointer, for hvert årti, inddelt efter de kategorier han benytter i sin analyse.

som forslag der vedrører netop skolegangens ordning, mens styrelsen af skolerne her dækker over strukturen ift. andet end netop skolegangen. Derfor er forslagene der vedrører fx skolenævn, eller senere skolebestyrelser eller skolelederens kompetence placeret i en egen kategori. Endelig er der kategorien økonomi, som dækker over forslag hvor det bagvedliggende tema er netop dette: økonomiske hensyn. Endelig er der forslag der vedrører læreruddannelsen kategoriseret for sig selv. På denne måde besvares spørgsmålet, om hvilket tema ift. folkeskolen har været det underliggende for diskussionerne og den førte politik, i en given periode. Overvejelserne omkring inddelingen af kategorierne, og i det hele taget en sådan analysestrategi er beskrevet i metode-afsnittet.

Yderligere skal det her nævnes at periodeinddelingen fra afsnit 1.1 i store træk er videreført i dette afsnit. 1960'erne og 70'erne er inddraget i analysen af hensyn til de lange linjer, at kunne pege på udviklingen i skolepolitikken. Derfor er kun 70'erne behandlet i dette afsnit. 1990'erne og det første årti af det nye årtusinde, 00'erne er i det forrige afsnit parret sammen for at understrege den grundlæggende ensartethed i styringsfilosofien, og det faktum at begge årtier handler om en styring af den decentrale styring. I det følgende er de to perioder herimod behandlet hver for sig for at understrege at de to regeringer, Nyrup og Fogh/Løkke, på trods af en ensartethed i styringsfilosofien har ført ganske forskellige politiske linjer, herunder på folkeskoleområdet.

3.2.1. 1970'erne. Strukturen i skolen. Opbygning til gavn for samfundet

Egentlig passer det perfekt at starte en analyse af folkeskolepolitikens udvikling i 70'erne, da dette er årtiet, hvor en fortløbende debat om grundskolen i Danmark finder sin (foreløbige) afslutning. Nemlig debatten om strukturen i folkeskolen.

Med vedtagelsen af den nye folkeskolelov i 1975 cementeres en udvikling, der rent faktisk har været i gang siden oprettelsen af et 'offentligt' skolevæsen i Danmark. Med den enstemmige vedtagelse af en folketingsbeslutning i 1969, om en reform af de grundlæggende skoleuddannelser, afsluttes debatten om folkeskolens struktur reelt set, og 1975-loven er således den endelige udformning af denne beslutning. Derfor er det passende at starte med 70'erne, og derfor kommer afsnittet også til kort at opridse de væsentligste punkter i denne udvikling, således at 70'ernes skolepolitik bedre forstås.

Både folkeskoleloven af 1937 og 1958 havde handlet om en ændring af grundskolesystemet. Ligeledes den store skolekommission fra 1919 til 1923. Og før det, havde J.C Christensens lov om højere almenskoler fra 1903 også ændret herpå (Ussing Olsen 1986; 65 ff. & Hansen & Jespersen 2009; 153-225). Faktisk kan man blive ved at finde ændringer i, og debat om, grundskolens

struktur hele vejen op gennem dennes historie. Indtil årene efter 1975-loven, dvs. slutningen af 1970'erne/ starten af 1980'erne²⁵ (Ussing Olsen 1986; 93).

Med folkeskoleloven af 1975 og folketingsbeslutningen af 1969, fik Danmark folkeskolen, som den kendes i dag: den 10-årige almene folkeskole, uden et konkret erhvervsfagligt sigte. Den hidtidige opdeling af eleverne efter evner og videre færd i uddannelse og erhverv, skæres nu ned til et minimum. Delingen af eleverne efter 7 klasse, i form af udskillelse til realafdelingen, eller evt. fortsættelse i hovedskolens 8 og 9 klasse afskaffes, til fordel for undervisningsdifferentiering i klassen, i form af elevernes valg af enten udvidet eller grundkursus i enkelte af de obligatoriske fag, såsom dansk. Eleverne skal fortsat have mulighed for at specialisere sig, og derfor indrettes overbygningen med en lang række valgfag, som fx motorlære eller drama. Folkeskolen bliver hermed en skole med fokus på at tilbyde almene kundskaber, såsom at kunne læse og regne, og eleverne kan selv vælge om deres uddannelse skal have et konkret erhvervsfagligt sigte, ved at specialisere sig²⁶. Eleverne får tillige muligheden for at vælge et 10 år. Desuden får folkeskolen et helt nyt formål, væsensforskelligt fra den 38 år gamle formulering vedtaget i 1937. Nu gjaldt det om at fremme den enkelte elevs alsidige udvikling og blive et selvstændigt og livsbegeistret menneske med demokratisk tæft. Ikke om at meddele kundskaber eller styrke børnenes karakter. Med loven blev der også indført: klasselærerfunktion, skolevejledning, samtidsorientering i stedet for historie, biologi og geografi i de ældste klasser, skolebiblioteker, mulighed for at oprette børnehaveklasser i kommunens skoler samt et større fokus på specialundervisning for både fysisk handicappede og børn med adfærdsmæssige eller psykiske udfordringer (Lov nr. ?? af 26/06 1975).

Men på folkeskoleområdet kommer ændringer på ingen måde ud af det blå, og den nugældende struktur vedtaget med denne lov i 1975 kan dermed siges at have en (meget) lang forhistorie (Hansen & Jespersen 2009; 154).

Før 1970'erne

Spørgsmålene der i dag debatteres i relation til folkeskolen, såsom hvad eleverne skal undervises i, i dansk (debatten om danskanon fra 2004 red.), er 'nye' spørgsmål forstået på den måde at de spørgsmål der indtil midten af 70'erne/ starten af 80'erne fyldte mest, var spørgsmål der drejede sig om enhedsskolen: fælles skole for hele landet, dvs. forskellen mellem land og by i skolen, deling af eleverne dvs. den udelte skole, og undervisningspligtens længde (Hansen & Jespersen

²⁵ Debatten herom var naturligvis ikke slut med vedtagelsen af folketingsbeslutningen i 1969 eller endog folkeskoleloven af 1975, men der var enighed blandt det brede flertal i folketinget om strukturen, og på denne måde kan spørgsmålet siges at blive lagt til hvile på dette tidspunkt.

²⁶ Med valgfagene er det dog de mest grundlæggende elementer der kan indlæres. Sammen med den elevernes eget valg om de reelt vi specialisere sig eller ej, forsvinder det konkrete erhvervsfaglige sigte.

2009; 153-225). Det handler mao. om strukturen, den helt overordnede ramme for den offentlige grundskole, og det har det gjort i lang tid.

Først med 58-loven bliver den hidtidige skelnen mellem købstadsordnede og landsbyordnede skoler ophævet, og der indføres en fælles grundskolestruktur for alle børn, om de boede i byer eller på landet (Hansen & Jespersen 2009; 218). Skolerne på landet kunne simpelthen ikke tilbyde undervisning i samme kvalitet eller omfang som skolerne i byerne, og børn på landet havde således ikke samme muligheder som børn i byerne. Som med de øvrige spørgsmål, var også spørgsmålet om en fælles skoleordning for land og by blevet behandlet allerede i den store skolekommissions arbejde i årene 1919 til 1923. Men især ifm. skoleloven af 1937 blev dette spørgsmål behandlet (Hansen & Jespersen 2009; 164). På den ene side regnede man på landet med børnenes arbejdskraft i landbruget, men på den anden side var der også bred enighed om at folkeskolens undervisning skulle gøres bedre og timetallet skulle i vejret (Hansen & Jespersen 2009; 160). Som sagt lykkedes det dog først at få vedtaget den fælles skolestruktur i 1958, og dette skyldtes i vid udstrækning at den praktiske virkelighed havde overhalet skolelovgivningen og -lovgiverne. Selvom der fortsat i slutningen af 50'erne var stor forskel på land og by, hvor mange af de landsbyordnede skoler fortsat ikke kunne tilbyde undervisning i fremmedsprog og matematik, var der dog blevet færre af de små landsbyskoler: fx havde mange kommuner under samme amt indgået forbund om at drive skole for mellem- og/eller overbygningen på de såkaldte centralskoler (Hansen & Jespersen 2009; 219). Ligeledes var vandringen fra land til by også virkelig slået igennem i efterkrigstiden, hvorfor flere børn kom i købstadsordnede skoler (Ussing Olsen 1986; 78). Derfor var det reelt ikke længere et spørgsmål, om der skulle være en fælles skole for land og by, i 1970'erne.

Idet der efterhånden herskede enighed om at skolen skulle være ens for alle i hele landet, rykkede debatten sig til de to resterende spørgsmål om *hvordan* skolen skulle være ens for alle.

Spørgsmålet om den delte kontra den udelte skole er ligesom de øvrige strukturspørgsmål et tilbagevendende punkt i skoledebatten. Her i 1970'erne har debatten dog skubbet sig fra spørgsmål om delingen af eleverne på de laveste og mellemste trin i skolen, til delingen i overbygningen (Ussing Olsen 1986; 84). Helt tilbage til årene efter indførelsen af en art overbygning på grundskolen, nemlig mellemskolen og realklassen, med JC Christensen lov om højere almenskoler fra 1903, har der været debat om netop mellemskolen og den deling der skete i denne forbindelse. Denne lov indførte en udbygning af skoleuddannelsen for de elever der var gode i skolen. Mellemskolen og realklassen gav adgang til yderligere uddannelse, eller højere jobs. Den indførte mao. hvad der senere kan siges at svare til den teoretiske afdeling af mellemskolen, eksamensmellemskolen og senere realafdelingen, nemlig mellemskolen. I årene herefter gjordes der forsøg efter tysk forbillede, med en fortsættelse af skolegangen med fokus på mere praktiske

kundskaber. En art videreuddannelse med fokus på erhverv. Med folkeskoleloven af 1937 indførtes en sådan videreuddannelse, idet mellemskolen fik en eksamensafdeling og en eksamensfri afdeling, hvor sidstnævnte netop var praktisk orienteret, mens førstnævnte var teoretisk eller almen-orienteret. Mellemskolen, og især eksamensmellemskolen blev en bragende succes (se fx Hansen & Jespersen 2009; 197). Ikke mange nøjedes med de 4 år i grundskole og 3 år i hovedskole. Derimod søgte de fleste elever og deres forældre at få eleverne i mellemskolen, og allerhelst i eksamensmellemskolen, da denne gav muligheder for både videreuddannelse, jobs af mere teoretisk karakter, og i mindre omfang jobs af mere praktisk karakter, mens det omvendte ikke var tilfældet. Med argumentet om at mellemskolens popularitet gør at folkeskolen 'visnede i toppen', inkorporeres denne i folkeskolens undervisning, således at den grundskolen nu er 7, og ikke 4, år lang. 1958-loven er dog et kompromis mellem tilhængere og modstandere af den udelte skole (Ussing Olsen 1986; 83). Delingen af eleverne består i mild grad, først og fremmest i form af den 3 årige realafdeling efter 7 klasse, men også i form af (muligheden for) deling i almen og boglig linje på 5 og 6 klassetrin i grundskolen. I denne lov gaves der dog også mulighed for undtagelse for netop denne deling i 5 og 6 klasse, hvilket mange kommuner benyttede sig af. I 1968 gik 85% af alle elever i 5 og 6 klasse således i udelte klasser (Ussing Olsen 1986; 84). Desuden var der gode erfaringer med udelte klasser, fra forsøgsarbejde rundt om i landet som fx København, Frederiksberg og Horsens (Ussing Olsen 1986; 79-80). Derfor var denne debat reelt set ophørt ved indgangen til 70'erne.

Men også muligheden for at forsætte udover den obligatoriske 7-årige skolegang, i 8, 9 og 10 klasse var populært. I midten af 1960'erne var det således kun 5-10% af folkeskolens elever der forlod skolen efter 7 klasse (Ussing Olsen 1986; 86). Dermed var skolens overbygning nu reelt set delt i to afdelinger. Problemet var, at ingen af de to afdelinger fungerede optimalt: realskolen fremstod ofte som en uflexibel pakke af fag og undervisning som ikke altid var hensigtsmæssig for eleverne, mens kravene i 8, 9 og 10 klasse ofte ikke var høje nok. Ligeledes viste det sig at det i nogen grad var den sociale baggrund, og ikke kundskaber eller evner, der havde den afgørende indflydelse på hvilken afdeling eleverne havnede i²⁷ (Ussing Olsen 1986; 84).

Og netop spørgsmålet om hvor længe eleverne skulle gå i skole, dvs. undervisningspligtens længde, har været et helt centralt punkt i dansk skolehistorie. Endnu før 1903-loven var der pligt for alle 7 til 14 årige til at modtage undervisning²⁸. Først i 1972 ændres denne fra 7 til 9 år. Men helt tilbage til den store skolekommission har dette emne været debatteret, og der har været

²⁷ For det første viste to undersøgelser, udført af hhv. Undervisningsministeriet og SFI, at det primært var børn fra mellemste eller øverste sociale lag der søgte optagelse i både realafdeling, og gymnasium, ud af de elever der klarede optagelsesprøverne til begge. Ligeledes viste andre undersøgelser en del elever i de almindelige 8, 9 og 10 klasser kunne klare optagelsesprøverne til realafdelingen, mens de svageste elever i realen ikke kunne klare disse prøver.

²⁸ Som beskrevet var der dog forskel på hvordan og hvor meget eleverne på landet og i byerne gik i skole.

utallige forslag til hvordan undervisningspligten kunne forlænges²⁹. I netop den store skolekommission stillede socialdemokratiet forslag om at alle unge i 14 til 16 års alderen, der ikke fik anden udvidet uddannelse, skulle gå i en kommunal ungdomsskole og have pligt til at deltage i mindst 200 timers undervisning om året. Venstre støttede forslaget om oprettelse af en ungdomsskole som unge efter grundskolen kunne dygtiggøre sig i, men denne skulle være frivillig for kommunerne at oprette og frivillig for de unge at deltage i. I 1931 var der også forslag om at forlænge pligten til 8 skoleår. Dette sidste skulle så være et valg mellem den eksisterende mellem-skole eller et praktisk linje med fokus på de forskellige erhvervs-kategorier. Dette forslag blev to år senere til et cirkulære, hvor kommunalbestyrelserne i landets kommuner blev bedt om at overveje indførelsen af en sådan frivillig 'fortsættelsesklasse' ved både købstadsordnede og landsbyordnede skoler (Hansen & Jespersen 2009; 159-163). På trods af forsøg på at gøre denne ordning obligatorisk ifm. 1937-loven, forblev dette en mulighed men ikke en pligt for kommunerne. Også ifm. 58-loven prøvede den socialdemokratiske regering, støttet af bl.a. lærerorganisationerne, at få det 8 skoleår gjort obligatorisk, men heller ikke denne gang lykkedes det. Som beskrevet ovenfor overhaledede virkeligheden dog politikerne, idet flere og flere fortsatte deres skolegang udover de obligatoriske 7 år, først i mellem-skolen og senere i realskolen og dens ækvivalent i 8, 9 og 10 klasse. Det var således denne situation der var udgangspunktet for skolepolitikken i 1970'erne.

Tilbage til fortiden

I tabellen nedenfor præsenteres min kategorisering af det bagvedliggende tema, eller fællesnævneren, for de vedtagne lovforslag i perioden. Dels af denne vurdering, og af ovenstående fremgår det det netop var struktur der var det dominerende emne i folkeskolepolitikken³⁰. Af ovenstående gennemgang fremgår det endvidere, at man her i 1970'erne var nået til afrundingen af denne debat. Dels drejede det sig nu om at reformere den sidste del af skolestrukturen, nemlig overbygningen i skolen, i form af den længe ventede udvidelse af undervisningspligten samt spørgsmålet om delingen af eleverne. Og dels var der, trods den store aktivitet af fremsatte forslag i perioden, oprundet en bred konsensus om hvordan skolen skulle struktureres, idet årene efter 1958 havde vist politikerne at dette var nødvendigt. Derfor kunne Undervisningsministeriet i 1965 nedsætte et embedsmandsudvalg der skulle undersøge fordele og ulemper ved en udvidelse af undervisningspligten. Reelt blev denne undersøgelse en forberedelse til den kommende reform, idet den formodentlig overbeviste de sidste skeptikere (Ussing Olsen 1986; 84-85). Som påpeget ovenfor, blev folkeskoleloven af 1975

²⁹ Der har hele vejen igennem været bred enighed om, som minimum, at bevare den daværende 7 årige pligt.

³⁰ Til støtte for denne vurdering – at politikken handlede om folkeskolens struktur – kan anføres bl.a. Hansen & Jespersen 2009, og Bertel Haarder, Uddannelse vol. 19, 1986, "Perspektiver i uddannelses- og forsknings-politikken".

dog et kompromis mht. delingen af eleverne, idet der i netop overbygningen blev skelnet mellem udvidet eller grund-kursus i nogle af de obligatoriske fag. Tabellen nedenfor fortæller også, at også de øvrige temaer spillede en rolle sammen med struktur-debatten i denne periode. Ifm. beslutningen om en reform er det således også indholdet og styrelsen af skolerne der forandres. Eksempelvis nedsættes det ugentlige timetal væsentligt, ved bl.a. at opfordre kraftigt til at indføre en 5-dages uge og derved gøre lørdag skolefri. Ligeledes ændres timetallet i de enkelte fag, således at de musiske og sproglige fag styrkes, mens timetallet i dansk, regning etc. reduceres. Reformen af skolen gælder således opbygningen af selve rammen. Udover den overordnede struktur drejer det sig også om formålet med skolen, og fagenes timetal. Det handler ikke om hvad eller hvordan der skal undervises i de enkelte fag, men snarere om rammen herom, nemlig at der *skal* undervises heri.

Ses tabellen i sammenhæng med Perspektivplan 1, Perspektivplanredegørelse 2, betænkning 743 om planlægningen i centraladministrationen, samt den famøse U90 (Samlet Uddannelsesplanlægning 1978-1990) som alle udkom i 1970'erne, tegner der sig endvidere et billede af en optagethed af sørge for opbygningen af et samfund, hvor forøgelsen af befolkningens uddannelsesniveau var en central komponent. Der var mao. fokus på planlægningen af et godt og rigt samfund på den meget lange bane. Og uddannelse var en af nøglerne hertil. Spørgsmålet var således hvordan skal skolen være for at vi kan gavn af den samfundsmæssigt, dvs. både økonomisk og velfærdsmæssigt? Det førnævnte udvalg om undervisningspligtens udvidelse pegede således både på erhvervsmæssige og personlige motivationer herfor. Den industrielle og tekniske udvikling i samfundet kaldte på en bedre og anderledes uddannet befolkning (Ussing Olsen 1986; 85).

Endelig fremgår det at folkeskolen virkelig var på den politiske dagsorden i denne periode, sammenlignet med de efterfølgende perioder³¹. Af bilag 1 fremgår det, at der var hektisk aktivitet i perioden, med mange uvedtagne forslag, især efter 1973. Ud af de fremsatte forslag på uddannelsesområdet handlede langt de fleste om folkeskolen. I de efterfølgende årtier er denne tendens knapt så fremherskende.

³¹ hvilket jo nok skyldes at den sidste rest af struktur skulle ligges fast.

Tabel 1 Folkeskolepolitikken i 1970'erne

Tidspunkt	Lov	Umiddelbart emne	Bagvedliggende tema
3/10 1968	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Samtlæsning	Struktur: udelt skole
31/1 1969	Fslg. til fb. om en reform af de grundlæggende skoleuddannelser	Reform af hele grundskolen	Struktur
8/10 1969	Fslg. til lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritids-undervisning m.v. (skolestyrelsesloven)	Opdatering af styrelsesreglerne	Styrelsen af skolerne
8/10 1969	Fslg til lov om ænd. af lov om statsstøtte til visse private seminarier	Læreruddannelsen	Læreruddannelsen
10/3 1970	Fslg. til lov om ænd. af lov om folkeskolen	Fagkreds + normaltime-plan	Indhold
26/11 1970	Fslg til lov om ænd af lov om uddannelse af lærere til folkeskolen	Læreruddannelsen	Læreruddannelsen
26/11 1970	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Skolebyggeri	Økonomi
19/3 1971	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Revision af lærermangelloven: mindre klasser	Struktur
februar 1972	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen m.fl. love	Undervisningspligtens udvidelse	Struktur
november 1972	Fslg til lov om ænd af lov om uddannelse af lærere til folkeskolen	Læreruddannelsen	Læreruddannelsen/ Lærermanglen
14 marts 1974	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Nedsættelse af forældrebetaling v. valg af privatskole	Økonomi
15/3 1974	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Afstemning om skole- nedlæggelser, begrænsning af lærertimeforbruget etc.	Styrelse af skolerne & Indhold
21/2 1975	Forslag til lov om folkeskolen	Reform af grundskolen	Struktur
15/4 1977	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Loftet for elevernes ugentlige undervisningstimal	Indhold
31/1 1978	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Udlægningen af særforbudsundervisningen til amterne	Struktur
5/10 1978	Fslg til lov om ænd af skolestyrelsesloven	beslutningsstruktur i kommunernes skolevæsen (skolekommissioner, skolenævn/forældreindflydelse)	Styrelsen af skolerne
2/2 1979	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Om fagrækken	Indhold
2/2 1979	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Børnehaveklasser og	Struktur

		skolefritidsordninger	
16/11 1979	Fslg til lov om ænd af skolestyrelsesloven	Specialundervisning	Struktur
6/5 1980	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Ændring af km-grænsen for befording	Økonomi

3.2.2 80'erne. Magten i og over skolen. Styringen af folkeskolen.

Som beskrevet, er 1980'erne en skelsættende periode i dansk politik. De store forandringer når naturligvis også uddannelsesområdet, som bliver et meget omdiskuteret felt i denne periode. Ikke mindst fordi en af Venstres største ideologer og strateger overtog posten som undervisningsminister, og beholdt denne i hele Schlüters regeringsperiode, dvs. 11 år³². Bertel Haarder har i sine mange publikationer vist sit ideologiske engagement, og har skrevet flere samfundskritiske debatbøger og -indlæg³³. Den nye minister var således en meget markant personlighed, som skilte vandene og indførte en ny linje i uddannelsespolitikken, og derfor blev uddannelsesområdet også et markant område i denne periode (Telhaug & Tønnessen 1992 se bl.a. s. 41). Selvom der, efter min vurdering, i denne periode var mere *omtale* af Bertel Haarder, hans 'façon' og de ændringer han ville gennemføre i uddannelsessektoren, end hvad der modsvarede de faktiske ændringer han fik gennemført, forekom der unægtelig nogle væsentlige forandringer på området i denne periode (se bl.a. Telhaug & Tønnessen 1992; 134 ff.)³⁴. Det var således i denne periode at økonomistyringsformen, der kaldes taxameterstyring, blev indført (1989). Ligeledes gennemførtes en reform af hhv. gymnasieuddannelsen i 1986 og erhvervsuddannelsessystemet i 1989, samt en forenkling af styrelsesbestemmelserne for universiteterne i 1992.

Men selvom uddannelsesområdet i 80'erne for os står som et område i vælten, er det ikke længere folkeskolen det (primært) drejer sig om. Folkeskolen er simpelthen ikke længere højest på den uddannelsespolitiske dagsorden. Eksempelvis blev der i perioden 1980-1990 fremsat i gennemsnit 2-3 forslag på området, i modsætning til perioden 1969-1979 hvor der i gennemsnit blev fremsat 5 forslag pr. år. En tendens der i øvrigt fortsætter op gennem 1990'erne, som vi senere skal se. Især i årene 1974 til 1980 var folkeskolen i vælten, idet der her i gennemsnit blev fremsat 6,5 forslag pr. år – i 1977 helt op til 12 forslag! Ved gennemgangen af fremsatte lovforslag,

³² Allerede 3 år efter sin start i folkettinget i 1975, blev han i 1979 sat til at skrive principprogram for sit parti. Ligeledes var han en af de 3 forhandlere fra sit parti, da Schlüter skulle danne regering i 1982.

³³ På Venstres hjemmeside lister Haarder selv 13 ideologiske publikationer, siden 1973. Yderligere er han en ivrig debattør, hvorfor de utallige debatindlæg, kronikker etc. han har bedrevet i tidens løb må tillægges dette regnestykke.

³⁴ Omgivelserne, men også ministeren selv, lagde stor vægt på at linjen på området var et opgør med den tidligere linje, ja faktisk den diametrale modsætning hertil. Heraf den store debat om området, og derfor står 80'erne tilbage i vores erindring som en markant periode hvad angår uddannelse. Det er min vurdering, at denne erindring om en markant periode i lige så høj grad skyldes den markante minister og oprøret over den nye linje som han repræsenterede, som det skyldes de faktiske ændringer det lykkedes at gennemføre. Ganske var karakteren af disse ændringer anderledes end den ellers ville have været, men vel ikke så banebrydende som de kunne have været hvis ministerens politik var blevet ført igennem i sine fulde konsekvens?

har jeg kunnet konstatere at de fremsatte lovforslag i 80'erne i lige så høj grad gælder andre dele af uddannelsesområdet, såsom ungdomsuddannelserne herunder erhvervsuddannelserne, de videregående uddannelser, voksenuddannelse eller det private grundskoleområde.

Men selvom det var uddannelsesområdet der var i vælten, lå folkeskolen naturligvis ikke stille i perioden. Som det fremgår af tabellen nedenfor, drejede den førte folkeskolepolitik i 80'erne sig mest om styrelsen af skolerne (se også Telhaug & Tønnessen 1992; 94). Og spørgsmålet gjaldt såvel det helt lokale niveau, dvs. den enkelte skole, som det nationale niveau, dvs. hvem der skal fastsætte regler på centralt niveau (folketing, minister eller centraladministration). Den førte politik i perioden drejede sig således om hvem der skulle bestemme hvad, ift. folkeskolen. Eller sagt på en anden måde: hvor magten over og i folkeskolen skulle placeres.

Figur 2. Folkeskolepolitikken i 1980'erne

Tidspunkt	Lov	Umiddelbart emne	Bagvedliggende tema
13/10 1982	Fslg. t lov om nedlæggelse af seminarier m.v.	Nedlæggelse af små seminarier	Læreruddannelsen
7/3 1984	Fslg. t lov om ænd af lov om folkeskolen	Mulighed for at etablere skolefritidsordninger	Økonomi: motivet var at spare ved at imødekomme det større behov der var i kommunerne for fritidsordninger.
7/3 1984	Fslg. t lov om ænd af lov om folkeskolen	Økonomisk rentabelt at bevare små skoler. Indfører nye afstemningsregler	Styrelsen af skolerne: hvem skal bestemme om skolerne skal bevares + økonomi: rentabilitet
17/10 1984	Fslg til lov om ænd af lov om uddannelsen af lærere til folkeskolen	Reform af uddannelsens struktur	læreruddannelsen
31/1 1985	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Ændring af strukturen i indskoling (bh.kl. 1 og 2 klasse)	Struktur: drejer sig om sammensætning af skolegangen
23/10 1985	Fslg t lov om ænd af skolestyrelsesloven	Regelforenkling og decentralisering (godkendelsesbeføjelser og styrket kompetence til forældrene)	Styrelse af skolerne: hvem skal godkende, hvor kan der klages til og styrkelse af forældrenes kompetencer.
20/11 1985	Fslg. t lov om ænd af forsk uddannelses- tilskuds- og styrelseslove m.v.	Afbureaukratisering: beføjelser fra minister til direktorater	Styrelsen af skolerne: handler om hvem træffe afgørelser om skolen
23/4 1986	Fslg t lov om ænd af skolestyrelsesloven	Ændring af ansættelsesproceduren for visse ledende stillinger	Styrelsen af skolerne: handler om hvem der træffer afgørelser om hvem der skal lede skolen
9/10 1986	Fslg t lov om ænd af lov om	Revisionen af ordningen med	Økonomi: er begrundelsen for SFO'erne og for at fortsætte

	folkeskolen	skolefritidsordninger udsættes	ordningen
30/1 1987	Fslg t fb om et udviklingsprogram for folkeskolen og skolen som lokalt kulturcenter (7-punktsprogrammet)	Reform af folkeskolens rammer og indhold: Pkt. 1: struktur: rammerne for skolegangen. Pkt. 2: indhold: hvad der skal være i fagene/undervisningen. Pkt. 3: styrelsen af skolerne: klasse-lærerens kompetence og ansvarsområder. Pkt. 4: styrelsen af skolerne: ansvar og kompetence hos forskellige aktører. Pkt. 5: udenfor kategori. Pkt. 6: læreruddannelsen . Pkt. 7: økonomi	Den røde tråd er nye arbejdsformer, dvs. ophævelsen af den traditionelle adskillelse af elementer i skolen, som fx forvaltningsområder, fag og timer, skole og hjem og ikke mindst skole og kultur. Man ville have ændringer i strukturen i skolen. Men også forandringer i det skolen indeholdt/skolens praksis.
17/11 1988	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Klassestørrelser, skolenedlæggelser, samlæsning	Indhold: handler om ingredienserne der bruges til at lave undervisning.
23/2 1989	Fslg t lov om ænd af skolestyrelsesloven + Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Skolestyrelsesloven nedlægges, og regler samles i folkeskoleloven. Skolebestyrelser og Pædagogisk Råd og skolelederen	Styrelse af skolerne: hvem skal træffe afgørelser på og om skolen.
6/12 1989	Fslg til lov om nedlæggelse af landscentralen for undervisningsmidler	Afbureaukratisering: opgaverne spredes til andre aktører.	Styrelsen af skolerne: det er struktur udover skolegangen, og dermed handler det om en aktør der har bidraget til skolen
14/3 1990	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Afbureaukratisering, deregulering og frit skolevalg	Styrelsen af skolerne: formålet er at give mere selvforvaltning og selvbestemmelse til den enkelte skole
30/1 1991	Fslg til lov om uddannelse af lærere til folkeskolen	Reform af læreruddannelsen, herunder ledelsesstrukturen.	Læreruddannelsen (styrelse)
27/5 1991	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Søskendemoderation i SFO'er	Økonomi

Men der er også et andet fokus i perioden, som ikke træder frem hvis der blot ses på de konkrete lovændringer, og som dermed ikke kan siges at blive en del af den førte politik som denne afgrænses her. Periodens rapporter, udvalg, kommissioner, oplæg etc. bliver her væsentlige for fuldt ud at forstå skolepolitikken i 80'erne. Denne dagsorden handler om indholdet i uddannelserne, som det er afgrænset i dette speciale, dvs. alt hvad der vedrører kerneopgaven i skolen nemlig fagene/undervisningen. Gode eksempler på denne dagsorden er de nye læseplaner for bl.a. folkeskolen, som ministeren straks satte i gang efter sin tiltræden i 1982, og som udkom

hhv. 1984 og 1987. Ligeledes ses dagsordenen i Undervisningsministeriets debatoplæg fra 1986 *"om grundlæggende kundskaber"*, og i ministerens Perspektivudvalg nedsat i 1987 og dets rapport *"Pejling og Perspektiver"* fra året efter. Men dagsordenen om indholdet i uddannelserne, blev som sagt aldrig en del af den førte folkeskolepolitik, som den defineres her. Det altovervejende fokus i folkeskoleændringerne i perioden, var som sagt styrelsen af skolerne.

I få tilfælde bliver indholds-dagsordenen dog til faktiske ændringer. Allerede i månederne efter sin indsættelse som minister, nedsætter Bertel Haarder 4 udvalg med bl.a. fagpersoner for hvert fag, til udredning af fagene dansk, historie, samtidsorientering og datalære (Telhaug & Tønnessen 1992; 55). Haarder mente at fagene havde mistet fokus på det vigtigste, nemlig indholdet dvs. de grundlæggende kundskaber, til fordel for processerne dvs. at lære at lære (Telhaug & Tønnessen 1992; 54-56). Derfor måtte de eksisterende læseplaner for fagene, i såvel folkeskole som de videre uddannelser som fx gymnasiet, fra midten af 1970'erne revideres. (Telhaug & Tønnessen 1992; 55). De nye læseplaner, der forelå i hhv. 1984 og 1987 afspejlede i vidt omfang Haarders ønsker, og havde således et stærkere fokus på kundskabsstoffet ift. færdigheder end tidligere (Telhaug & Tønnessen 1992; 55). I tråd med dette stærkere fokus på de grundlæggende kundskaber i undervisningen, indføres der ligeledes centrale kundskabsområder i de vejledende forslag, ligeledes i fuld overensstemmelse med Bertels ønsker på området (Rasmussen 2007; 80). Dog er dette den eneste eksempel fra hele perioden hvor indholdet ændres i fuld overensstemmelse med ministerens opfattelse.

I andre tilfælde slår indholds-dagsordenen også igennem, dog bliver ændringerne i indholdet ikke fuldt ud i ministerens ånd.

Som et eksempel herpå ses det såkaldte 7-punktsprogram fra 1987. Programmet er en "folketingsbeslutning om et udviklingsprogram for folkeskolen og skolen som lokalt kulturcenter" fremsat af oppositionspartiet Radikale Venstre, og herunder den senere undervisningsminister Ole Vig Jensen. Det vedrører primært strukturen, men også indholdet og styringen af folkeskolen, samt økonomien i relation hertil og læreruddannelsen. Programmet blev vedtaget af et næsten enigt folketing, med 400 millioner kr. fordelt over 4 år til forsøgsarbejdet i forlængelse heraf. Selvom regeringspartierne i sidste ende stemte for forslaget, kan programmet ikke siges at være i undervisningsministerens ånd. Telhaug & Tønnessen peger endog på at flere omstændigheder efterfølgende kan vise ministerens forsøg på at obstruere realiseringen af programmets intentioner (Telhaug & Tønnessen 1992; 123-124). Bl.a. var ministeren ikke enig i at undervisningen i lige så høj grad måtte lægge vægt på at udvikle elevernes praktiske evner, og give dem mulighed for at udfolde sig musisk og kreativt som at arbejde med det teoretiske stof, hvilket jo var det ministeren så som skolens primære opgave. Vedtagelsen af programmet viser således først og fremmest at regeringen var i mindretal, og ofte måtte gå på kompromis og se en

anderledes linje ført igennem end sin egen. Men det viser også at selvom ministeren havde en klar dagsorden om indholdet i folkeskolen, slog denne ikke ret ofte igennem som ændringer i den faktiske politik.

I 1992 nedsatte ministeren endvidere et udvalg til udarbejdelse af en vejledende kanon for folkeskole og gymnasium. Dvs. de kernetekster fra tiden før 1960 som alle elever på disse uddannelser burde læse, og ligeledes en vejledning i hvordan der kunne undervises heri. Resultatet var en lille kanon med 21 forfattere, vejledende for gymnasiets undervisning, samt en stor kanon med 100 konkrete værker som inspiration for undervisningen i folkeskolen. På denne måde fik ministeren sat *sin* indholds-dagsorden igennem. Dog kom kanonerne ikke til at betyde nogen reelle ændringer, da de blev færdige under en ny regering i 1994, som ikke støttede ideen om kanoner – hverken vejledende eller på anden måde (Fibiger aug. 2006).

Selvom indholds-dagsordenen således aldrig blev til mere end meget små ændringer ift. folkeskolen, er det dog væsentligt at behandle den alligevel - om ikke andet fordi denne 'skjulte' dagsorden slet ikke var ret skjult, men netop tegnede meget af den skolepolitiske debat i 80'erne! Og også fordi dagsordenen om indhold og fokus på styringen af folkeskolen i den førte politik stammede fra samme udgangspunkt i perioden: en fælles fornemmelse af at, folkets skole ikke var god nok. I slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne viste flere studier bl.a. at 70'ernes fokus på lighed, bl.a. gennem folkeskoleuddannelsen, ikke ganske havde båret frugt, idet folkeskolen stadig delte eleverne med betydning udover skoletiden³⁵. Ligeledes lagde flere politikere afstand til den socialdemokratiske folkeskole. Bl.a. rasede der en debat om indoktrinering og 'socialistisk/marxistisk propaganda' i folkeskolen fra 1974 og frem, med Erhard Jakobsen fra CD i spidsen og Asger Baunsbak fra Undervisningsministeriet som igangsætter. Ligeledes lagde selv den forhenværende, socialdemokratiske, undervisningsminister Ritt Bjerregaard afstand til den altslugende offentlige sektor og den reformpædagogiske ekspertises skolepolitiske vælde, med udtalelser året efter at være trådt tilbage (1979). Ligeledes voksede i den offentlige debat fokus på motivations- og adfærdsproblemer hos eleverne. I 1985 var kunne der således under overskriften "*krisen i folkeskolen*" læses i avisen om at "*hver anden elev falder helt ud*" og "*lærernes kamp mod skolekrisen*" (Politiken 3.11.1985).

Og ud af denne nye fornemmelse af folkeskolens ringe kvalitet træder således den nye undervisningsminister. Løsningen på problemet var dels at rette op på undervisningen i folkeskolen, ved øge fokus på indholdet og ikke færdighederne, og dels sikre at der fra centralt hold (politikkerne) blev opstillet præcise mål og retningslinjer for folkeskolen mens udførelsen

³⁵ Bl.a. Hansen & Ørum 1975 *De vestlige landes uddannelsespolitik ved en skillevej* (Uddannelse 1975). SFI 1978 *Uddannelsernes formidling af den sociale arv*. OECD 1985 *Quality in education*.

overlades til de decentrale niveauer, som her er kommunerne og de enkelte skoler (Telhaug & Tønnessen 1992; 94-97). Denne sidste del af løsningen kan betegnes som mål- og rammestyring, som beskrevet i afsnit 1.1. Denne decentraliseringstendens betød på ingen måde at Bertel ønskede at afskaffe den centrale styring (Telhaug & Tønnessen 1992; 95). Snarere var målet en strammere central styring fra *politikkerne*, og ikke centraladministrationen. De nationale politikere måtte tage magten til at styre, i form af mål men også ansvaret for at nå disse mål, på sig og ikke overlade dette til deres embedsmænd. Ligeledes måtte der delegeres magt til kommunerne og de enkelte skoler, således at disse havde råderummet til at nå målene opstillet af de nationale politikere, uden at være bundet af detailregler. Der måtte afbureaukratiseres og regelsaneres (Telhaug & Tønnessen 1992; 96-97).

En lille illustration af forholdet mellem politik og forvaltning i perioden:

”Vi så det straks på det første årsmøde, Bertel Haarder deltog hos os. Normalt sad rækken af embedsmænd forrest og hørte, hvad ministeren sagde – tilbagelænet – for de havde skrevet det meste selv. Men da Bertel talte, skrev de løs. Jeg spurgte departementschefen, hvorfor? Jamen, vi ved jo ikke, hvad han siger... det, vi har lavet, bruger han ikke!”

Tidl. formand for Danmarks Skolelederforening 1980-1992 Birgit Darrs beretning om sin formandstid, i foreningsbladet 'Skoleledelse's jubilæumsnummer i anledning af forenings 100 års fødselsdag okt. 2007.

Til slut skal der lyde et forsigtigt bud på, hvorfor det netop var denne sidste del af løsningen på folkeskolens ulykkelige problemer, nemlig en forandring af styringen af folkeskolen, der blev den eneste løsning i form af vedtaget politik i 80'erne. Som beskrevet var alle 4 regeringer under Schlüter mindretalsregeringer, med faldende tilslutning fra 87 frem til 93, en udskiftning af regeringspartnere undervejs og ingen sikre parlamentariske støtter. Som med den berømte fodnotepolitik på udenrigsområdet, var også undervisningsministeren afhængig af alle de øvrige partier i folketinget for at få sin politik igennem. Og mens der som beskrevet i afsnit 1.1 var bred konsensus om den generelle decentraliseringsstrategi, som en måde at rette op på planlægningsstyringens manglende succes med at styre økonomien, var der dog ikke bred konsensus om et opgør med den socialdemokratiske folkeskoles indhold, på trods af de ulmende røster om folkeskolens krise. Tilsammen kunne de to store regeringspartier kun samle hen ved 60 mandater (gennemsnit) i hele perioden, og kun disse to partier var på dette tidspunkt enige i Bertel Haarders syn på prioriteringen af faglighed over færdigheder i folkeskolen.

3.2.3. 90'erne. Udover fagene. Folkeskolens praksis.

Fra det håndgribelige spørgsmål om skolens struktur, over spørgsmål om magten over og i skolen, handler 1990'ernes skolepolitik om indholdet i skolen, dvs. alt hvad der vedrører fag, og undervisning i det hele taget.

Det der springer i øjnene, når de vedtagne lovforslag i perioden betragtes, er at de primært handler om elementer *i tilknytning til* skolen, eller dvs. udover fagene. Det er forslag om skolefritidsordninger, uddannelses- og erhvervsvejledning og brobygnings-forløb, specialundervisning og undervisningsmiljø. Stefan Hermann har meget rammende betegnet dette som skolens praksis (Hermann 2007; 95).

Figur 3. Folkeskolepolitikken i 1990'erne

Tidspunkt	Lov	Umiddelbart emne	Bagvedliggende tema
24/2 1993	Fslg. til lov om ænd. af lov om folkeskolen	Fripladser i SFO'er	Indhold: skolens praksis. Udover fag. (rationalet bag lovforslaget er ikke som i 80'erne økonomi)
22/4 1993	Fslg. til lov om folkeskolen	Reform af folkeskolen (93-loven)	Indhold: fag. Vedrører både skolens praksis (projektarbejde) og indhold i form af fag. + Struktur
19/1 1994	Fslg. til lov om ænd. af lov om folkeskolen	Øget timetal i 8 og 9 klasse	Indhold: skolens fag (teknisk ændring)
16/10 1994	Fslg. til lov om ænd. af lov om folkeskolen	Skolevejledning og betalingsregler for SFO	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
5/4 1995	Fslg. t lov om ungdomsvejledning og brobygningsforløb til ungdomsuddannelse	Skolevejledning: brobygning	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
10/1 1996	Fslg t lov om ænd. af lov om folkeskolen	Flygtninge og indvandrere: bedre DSA.	Indhold: fag. Handler om ét fag i skolen.
22/1 1997	Fslg. t lov om ænd. af lov om folkeskolen	Skolebestyrelser	Styrelsen af skolerne
5/2 1997	Fslg t lov om ænd af læreruddannelsen	Reform af uddannelsen: ændret fagkreds og ny praktik .	Læreruddannelsen
26/3 1998	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Mere samarbejde mellem pædagoger og lærere	Indhold: skolens praksis. Udover fag
26/3 1998	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Specialundervisning	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
16/4 1998	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Flygtninge og indvandrere: sprogstimulering	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
6/5 1998	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Brugerbetaling (skolerejser)	Økonomi
5/11 1998	Fslg til lov om Danmarks	Evaluering	Indhold: skolens praksis. Udover

	Evalueringsinstitut		fag.
17/11 1999	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Specialundervisning	Styrelsen af skolerne: handler om kompetencen til at afgøre spørgsmål om specialundervisning
17/11 1999	Fslg til lov om ænd af forskellige lov på UVM's område	Repræsentativt demokrati i uddannelsessystemet: herunder folkeskolen. Ret for alle elever til at deltage i råd der vedrører dem, og nedsætte elevråd	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
17/3 1999	Fslg til lov om ænd af lov om folkeskolen	10 klasse	Indhold: fag. Vedrører indholdet i 10. Klasse. Vedrører dermed, bl.a., fag.
5/10 2000	Fslg til lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø	Undervisningsmiljø	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
25/1 2001	Fslg t lov om afholdelse af danske prøver og eksaminer i udlandet	FSA (Folkeskolens Afgangsprøver) i udlandet	Indhold: fag.

Det handler således om skolens praksis, dvs. skolen udover fagene. Skolens praksis vil her falde under kategorien indhold, som den er defineret her. Nemlig alt hvad der er *indeni* den organiserede ramme, som blev fastsat i 70'erne, og som er styringsstrukturene der blev fastsat i 80'erne sigter til at regulere. Det er således indhold, forstået som det bredere indhold der vedrører mere end blot indholdet i fagene, skolepolitikken i denne periode drejer sig om.

Dette fokus på indhold i periodens politik, viser tilbage til en fundamental diskussion af hvad folkeskolen overhovedet skal give eleverne, dvs. hvad skolens formål og opgave(r) skal være, som op gennem 80'erne er blevet mere og mere påtrængende grundet skolens dårlige resultater.

Siden slutningen af 60'erne og frem til midten af 80'erne var elevtallet i folkeskolen faldet. Samtidig var ressourceforbruget steget (Qvist 1986). Og mindre undersøgelser af fx elevernes paratviden viste at eleverne åbenbart ikke lærte hvad de skulle i skolen (Telhaug & Tønnessen 1992; 95). Både folkeskolens effektivitet og kvalitet – hvad skolen skulle fokusere på som sin opgave - kom derved i spil som diskussionsemne under Bertel Haarder, selvom det i første omgang ikke lykkedes at få gennemført tiltag som den daværende regering mente kunne rette op herpå³⁶. Samfundsudviklingen havde gjort at skolens funktion og opgaver ikke længere var de samme som

³⁶ Som nævnt fik ministeren dog gennemført enkelte forandringer af indholdet i folkeskolen, i starten af sin periode.

da loven i 1975 blev vedtaget (Qvist 1986)³⁷. Der var behov for en ny folkeskole. Så langt var der politisk konsensus.

Der var dog ikke enighed om hvorvidt løsningen var en opdatering af den gældende lov fra 1975, eller en helt ny prioritering af skolens formål og opgaver. Som beskrevet mente Bertel Haarder, og resten af regeringen, at en helt ny prioritering af skolens formål var nødvendigt. I stedet for det gældende formål, måtte der større vægt på opgaven med at formidle grundlæggende kundskaber, en anden betydning i formuleringen om opdragelsen af eleverne, end den gældende om opdragelse til medbestemmelse i et demokratisk samfund og til selvdisciplin, evne til at samarbejde og tage hensyn til andre, samt føjes en helt ny kulturel dimension til. Skolens formål skulle være at formidle grundlæggende kundskaber, og at opdrage eleverne til nyttige, danske, naturelskende borgere med grund i kristelige værdier (Boje 2007; 77). Socialdemokratiet mente derimod at det blot var en justering af det gældende formål fra 1975 der måtte til. Prioriteringen af skolens opgaver skulle grundlæggende være den samme som tidligere: formidlingen af grundlæggende kundskaber, opdragelse af eleverne samt personlig udvikling. Selvom begge 'sider' i debatten lagde vægt på kundskaber og det opdragende element var det dog forskelligt hvad der blev lagt i disse begreber. I den socialdemokratiske optik var grundlæggende kundskaber en evne til at arbejde tværfagligt og se sammenhænge på tværs af fag og discipliner, samt noget der bidrog til den enkelte elevs personlige udvikling. Dette stod i modsætning til regeringens vægt på kundskaber som evner i skolens fag. Ligeledes betød opdragelse for Socialdemokratiet som nævnt opdragelse til selvdisciplin, evnen til at samarbejde, at tage hensyn til andre, og opdragelse til medbestemmelse i et demokratisk samfund, mens det for regeringen betød opdragelse til etiske og kristelige værdier, ærbødighed for menneskelivet og naturen, kærlighed til hjemmet og vort folk og land (Boje 2007; 76). Endelig skulle skolens opgave ifølge socialdemokraterne også være at udvikle eleverne personligt, ligesom i 1975 (Boje 2007; 77).

Løsningen på ovennævnte problem blev dog et kompromis mellem disse to positioner, på radikal foranledning. 7-punkts-programmet er forarbejdet til den nye folkeskolelov i 1993, der ikke ændrer radikalt ved skolens formål ift. 75-loven. Den største nyskabelse var indføjelser af den sidste passus i paragraffen, om skolens opgave som kulturbærende institution (Boje 2007; 82ff.). Ligeledes blev det nu skolens opgave ikke blot var den enkeltes alsidige dannelse, men ligefrem den enkeltes personlige alsidige dannelse (Hermann 2007; 97). Skolens formål og opgaver var således de samme som før, og med nye lagt til, og opprioriteringen af kundskabsidealet som en af

³⁷ Folkeskolens funktion var gået fra at være en uddannelse med overbygning af både teknisk karakter og som forberedelseseksamen, til blot at være en grunduddannelse der skulle bruges ifm. videre uddannelse. I forlængelse heraf var skolens opgave i stigende grad blevet indlæring af arbejds- og udtryksmetoder til brug ved videre uddannelse (Qvist 1986)

skolens vigtigste opgaver, udelukkende forstået som opprioritering af elevernes faglige kunnen, blev således ikke til noget. Det var fortsat skolens opgave at sikre elevernes tilegnelse af kundskaber, men som et mål til at sikre den personlige udvikling, og ikke et mål i sig selv.

Men som sagt, var der konsensus om en forandring af skolen, så de konstaterede problemer i skolen kunne kommes til livs. Det er 7-punktsprogrammet et lysende eksempel på: det er ikke det grundlæggende i skolen, formålet, der ændres på, det er en justering af arbejdsmetoderne heri der sigtes til. Skolen skal mao. give eleverne de samme egenskaber som før, der må bare laves om på metoderne hertil. Det er således det der kommer til udtryk i den førte politik i perioden, som det fremgår af tabellen ovenfor. Det er skolens praksis og ikke opgaver der søges forandret. Dette fokus på praksis anfægter ikke det grundlæggende formål med skolen.

At det forholder sig sådan, illustreres i øvrigt af det faktum at skolens politik – de nye tiltag ift. skolen – er en videreudvikling af 1970'ernes elementer³⁸ (Hermann 2007; 94). Fra alsidig udvikling af eleven til alsidig personlig udvikling af eleven – dvs. fra udvikling af elevens mange sider og evner, til udvikling af elevens mange personlige sider og evner. Fra indlæring i problemorienteret projektarbejde, til læring på alle måder, gerne i form af problemorienteret projektarbejde. Fra ambitioner om lighed og enhedsskole, til reel enhedsskole.

I mellemtiden samler der sig imidlertid argumenter for den anden lejr i debatten, nemlig en reel omprioritering af skolens formål og opgaver, og ikke en omstilling af skolens metoder/praksis. I 1992 offentliggøres resultaterne af en international sammenligning af læsefærdighederne hos skoleelever i 32 lande verden over (IEA-undersøgelsen). Danmark placeres i bunden af feltet, mht. de eleverne i 3 klasse endog i den absolutte bund. I 1994 publiceres den anden undersøgelse, der viser stiler spørgsmålstejn ved danske skoleelevers kundskaber. Her er der tale om en undersøgelse af skoleelevers matematiske og naturvidenskabelige forståelse og evner, kaldet TIMMS-undersøgelsen. Op gennem perioden publiceres med mindre og mindre interval undersøgelser, ofte på regeringens og ministerens eget initiativ, der bekræfter dette billede (se fx EVA 2004, Finansministeriet 1998 eller Norrild 2004 for en gennemgang af div. undersøgelser).

Regeringens reaktion er at igangsætte en lang række initiativer til at rette op på fagligheden, og især læsefærdighederne, men tilsyneladende bliver det kun marginalt bedre (Thejsen 2009)³⁹. Dette er som nævnt diverse læseundersøgelser, men også forskningsprojekter,

³⁸ Hermann (2007) peger på et opgør med 70'erne på det retoriske plan, men ikke det konkrete plan (Hermann 2007; 94).

³⁹ Som forfatteren påpeger skal en række faktorer ifm. undersøgelsernes metoder og resultater tages i betragtning før en entydig konklusion om at Danmark klarer sig usædvanligt dårligt tages i betragtning. Der lyder argumenter at dette til trods, burde ressourcerne benyttet i folkeskolen sikre Danmark en placering blandt de bedst placerede.

udviklingsprogrammer, ekspertudvalg, rapporter, temahæfter og forsøg i den enkelte kommune og på den enkelte skole (EVA 2004). En række af erfaringerne bliver til konkrete lovændringer, som fx reformen af læreruddannelsen i 1997. Initiativerne er fortsat, som beskrevet, i langt overvejende grad forandringer af skolens praksis. Nogle initiativer kommer også med forslag til ændringer i fagene, men dette er primært vejledninger til fx bedre læseindsats i den enkelte kommune, skole eller klasse, som fx Læse-stavekonsulenternes hæfte *Mål for læsning* fra 1997. Ellers retter forskningsprojekterne, udviklingsprogrammerne og det konkrete forsøgsarbejde på fx kommunalt niveau sig mod praksis (EVA 2004).

Men som beskrevet bliver danske skoleelever ved at klare sig i bedste fald middelmådigt, både i hjemlige undersøgelser og i international sammenligning. Dette baner vejen for argumenter om en anden prioriteringen i skolen, og fører os dermed ind i den kommende periodes førte politik.

3.2.4 00'erne. Fagligheden i skolen. Folkeskolens indhold: praksis og fag.

Gennemgangen af den førte skolepolitik fra år 2001 til 2010 viser at det fortsat er indholdet i folkeskolen, der er den gennemgående fællesnævner for den førte politik.

Samfundsindretningen kræver ikke en reformering af strukturen på skolen som i 1970'erne, eller af styringsstrukturen i 1980'erne. Nu er det spørgsmålet om hvad skolen skal give eleverne, og følgelig hvad skolen skal fokusere på som sin primære opgave, der præger den førte skolepolitik.

Figur 4. Folkeskolepolitikken i 00'erne

Tidspunkt	Lov	Umiddelbart emne	Bagvedliggende tema
7/2 2002	Flsg t lov om ænd af forskellige love på Undervisningsministeriets område	Forenkling af rådsstrukturen	Styrelsen af skolerne: styringen af skolesystemet
28/2 2002	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen og friskoleloven	Flygtning og indvandrere: modersmålsundervisning og sprogstimulering	Indhold: fag. Vedrører et fag.
20/3 2002	Flsg t lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv.	Åbenhed og gennemsigtighed/ offentlighed	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
4/12 2002	Flsg t lov om vejledning af valg af uddannelse og erhverv	Vejledning	Indhold: skolens praksis. Udover fag.
4/12 2002	Flsg t lov om ænd. af forskellige lov på Undervisningsministeriets område	Konsekvensændringer: vejledning	----- (Indhold: skolens praksis)
22/1 2003	Flsg t lov om ænd af friskoleloven	Faglighed/indhold	Indhold: fag. Vedrører bestemte mål for fagene.
4/2 2004	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Geografi, kristendomsundervisning, fravær og forældreansvar,	Indhold: fag. Vedrører geografi.

		madordninger	Indhold: praksis (fravær og forældreansvar, madord.)
24/3 2004	Flsg til lov om ænd af lov om folkeskolen	Flygtninge/ indvandrere: sprogstimulering	Indhold: skolens praksis. Udoover fag.
17/11 2004	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	SFO	Indhold: praksis. Udoover fag.
1/4 2005	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Flygtninge/ indvandrere: dansk som andetsprog (DSA)	Indhold: vedrører et fag (dansk som andetsprog)
24/2 2005	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen etc.	Specialundervisning	Indhold: skolens praksis. Udoover fag.
15/12 2005	Flsg t lov om ænd af lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv	Vejledning, forældreansvar og flygtninge/ indvandrere	Indhold: skolens praksis. Udoover fag.
23/2 2005	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Evaluering/test	Indhold: fag.
1/4 2005	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Flygtninge/ indvandrere: dsa.	Indhold: fag.
23/2 2005	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Frit skolevalg	Indhold: skolens praksis. Udoover fag.
23/2 2005	Fslg t lov om ænd af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne	Offentliggørelse af data og resultater	Indhold: skolens praksis. Udoover fag.
1/3 2006	Fslg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Formål, timetal, elevplaner, test.	Indhold: Fag.
9/11 2006	Flsg t lov om ophævelse af lov om en statskole som forsøgscenter for 8-10 skoleår	Nedlæggelse af Statens Pædagogiske Forsøgscenter (SPF)	Indhold: skolens praksis. Udoover fag.
5/4 2006	Fslg t lov om udd. t professionsbachelor som lærer i folkeskolen	Læreruddannelsen	Læreruddannelsen
8/11 2006	Flsg t lov om ænd af lov om Danmarks Evalueringsinstitut	Forandring i EVAs opgaver og kompetencer	----- (udenfor kategori)
28/2 2007	Flsg t lov om ænd af lov om vejledning om valg af uddannelse + om ophævelse af lov om brobygningsforløb til ungdomsuddannelserne	Vejledning	Indhold: skolens praksis. Udoover fagene
28/2 2007	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen og forskellige andre love	10. klasse	Indhold: praksis. Udoover fag.

28/11 2007	Flsg t lov om ænd af lov om Danmarks Evalueringsinstitut		
31/10 2008	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Afbureaukratisering: læseplaner + beskrivelser af udviklingen	Indhold: fag. Vedrører processen i fagene.
2008 (L142)	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Frit valg + lovrevision	Indhold: praksis. Udover fag.
12/3 2008	Flsg t lov om ænd af lov om vejledning af valg af uddannelse og erhverv	Vejledning	Indhold: skolens praksis.
27/2 2008	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Børnehaveklasse, SFO, undervisningspligt	Indhold: fag. Vedrører processen i et fag. + Struktur: udvidelse af undervisningspligten.
29/1 2009	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Specialundervisning	Indhold: skolens praksis. Udover fag (drejer sig dog om procedure ifm. henvisning)
29/1 2009	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen + lov om vejledning om uddannelse og erhverv	Elevplaner og uddannelsesbøger	Indhold: skolens praksis. Dog tæt forbundet med fagene. Vedrører proceduren i praksis.
26/2 2009	Fslg til lov om oprettelse af et nationalt center for undervisning i natur, teknik, og sundhed	Styrke undervisningen i naturvidenskabelige fag	Indhold: skolens praksis. Udover fagene.
25/3 2009	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Censorordningen ved skriftlig eksamen	Indhold: skolens praksis. dog er det proceduren ifm. fag.
31/3 2009	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Ansvarsforholdene i skolen	Styrelsen af skolerne
26/3 2010	Flsg t lov om ænd af lov om vejledning om uddannelse og erhverv + andre forskellige love	Vejledning	Indhold: skolens praksis. Udover fagene
29/1 2010	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen	Afbureaukratisering	Indhold: fag. Vedrører fagene og undervisningen heri.
26/3 2010	Flsg t lov om ænd af lov om folkeskolen + lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse	10 klasse	Indhold: skolens praksis.

Ændringerne vedrører stadig hvad der ovenfor er henvist til som skolens praksis. Det er fx ændringer i vejledningsordningen og –indsatsen i skolen. Der vedtages i 2002 en selvstændig lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, hvor vejledningsindsatsen tidligere har været reguleret i folkeskoleloven. I alt vedtages 6 ændringer der vedrører vejledningsordningen i perioden 2002 til 2010. En anden markant ændring der vedrører skolens praksis, er vedtagelsen af loven om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelsessystemet 2002. Ifølge denne lov skal alle uddannelsesinstitutioner, herunder de enkelte folkeskoler, oprette en hjemmeside og herpå offentliggøre relevante informationer til belysning af uddannelsen og uddannelsens kvalitet. Dette er fx information om det aktuelle udbud af uddannelser, disses læseplaner og fag, værdigrundlag og pædagogisk udgangspunkt etc. Men også mere kontroversielt skal uddannelserne på denne hjemmeside offentliggøre karaktergennemsnit på uddannelser og fuldførelsesprocent.

Den altoverskyggende overskrift for folkeskoleområdet har i dette seneste årti været faglighed (Hermann 2007; 127 ff.). Som beskrevet i forrige afsnit, har der siden midten af 80'erne været en diskussion om folkeskolens formål, som SR-regeringen i 90'erne overtog og gjorde til genstanden for ændringerne i den førte politik, i denne periode. Som beskrevet blev udfaldet af diskussionen om folkeskolens formål i 1993, at dette fortsat var elevens alsidige, og nu personlige, udvikling og at skolens opgaver således fortsat var flere, herunder at sørge for elevernes kundskaber og færdigheder, der skulle bidrage til denne alsidige, personlige udvikling. Men i 2001 skifter flertallet til fordel for Venstre og Konservative (og Dansk Folkeparti), der begge siden kort efter vedtagelsen af folkeskoleloven i 1993 har peget på at skolens allervigtigste opgave må være at give eleverne grundlæggende kundskaber og færdigheder (Boje 2007; 85 ff.). Udviklingen på folkeskoleområdet med de vedvarende dårlige resultater i internationale undersøgelser styrker væsentligt Venstre og Konservatives argumenter for bedre faglighed i skolen, op gennem 90'erne og endda også op gennem 00'erne. Med magten vundet i 2001 går regeringen således i gang med at ændre folkeskolen efter denne devise.

Måden dette fokus kommer til udtryk på er som sagt fortsat ved at gennemføre ændringer primært i skolens praksis. Men ændringerne i praksis bliver, grundet det stærke fokus på en styrkelse af fagligheden, ikke som i 90'erne af elementer udover fagene, der skal styrke elevernes alsidige personlige udvikling, såsom forbedringer af undervisningsmiljøet i uddannelsessystemet. Understregningen af skolens opgave som værende en udvikling af fagligheden i skolen, her forstået som grundlæggende kundskaber, gør at ændringer i praksis udelukkende handler om praksis ift. fagene. Det er som allerede beskrevet ændringerne i vejledningsordningen og loven om gennemsigtighed og åbenhed. Men især ændringer som omformningen af de vejledende delmål fra 2001 (Klare Mål) til bindende trin- og slutmål i 2003 (Fælles Mål), og indførslen af nationale

test på bestemte klassetrin i udvalgte fag i 2005. Alle ændringer der gennemføres i denne periode, gennemføres således med begrundelse om en bedre faglighed i skolen.

Og dette mere ensidige fokus på at styrke praksis ift. fagene, i modsætning til 'bare' at styrke skolens praksis, gør at lovgivningen bliver mere specifik og målrettet mod netop dette formål. Der lovgives mere i detaljer end tidligere. Politikerne ønsker i lige så høj grad at styre processen som målene for processen. Hermann udtrykker det således at både output- og resultatstyringen og inputstyringen øges (Hermann 2007; 135). Fra politisk hold styres det således hvad der puttes ind i undervisningen (hvad lærerne skal undervise ud fra) i form af fx præciseringen af de Centrale Kundskabs- og Færdighedsområder og udarbejdelsen af en obligatorisk kanon for hhv. dansk og historie (og tilmed kultur). Hvad der yderligere bidrager til billedet af en strammere styring er at mens SR-regeringen også ønskede at styre både input og output, gjordes dette igennem indirekte styring, dvs. at påvirke kommuner, skoleledere og den enkelte lærer til at benytte bestemte metoder og mål. Et godt eksempel herpå er F2000-projektet hvor fokus på 8 punkter blev fremmet gennem fx forsøgsarbejde etc.

3.3 Delkonklusion

Formålet med første del af specialet har været at undersøge den statslige styring af folkeskolen, og tendenserne heri, for senere at kunne undersøge hvorvidt det er sandsynligt at Undervisningsministeriet har spillet en aktiv rolle i at forme politikken på området, og dermed styringen af folkeskolen. Målet har været at undersøge om skolen kan siges at blive styret mere eller mindre fra centralt hold, på nuværende tidspunkt.

Derfor har det for det første været nødvendigt at analysen havde en diakron karakter. Forståelsen af hvordan styringen af skolen har udviklet sig over tid har gjort det muligt at kunne udtale sig om hvorvidt skolen netop styres mere eller mindre fra centralt hold.

Ligeledes har det været nødvendigt indledningsvist at undersøge hvordan den overordnede styringsfilosofi i den offentlige sektor, har formet sig i de pågældende perioder. For at svare på hvordan folkeskolen, som jo må betegnes som et underliggende niveau, har været styret fra centralt hold, har det været nødvendigt at vide hvordan den generelle tendens i hele den offentlige sektor har været. Dernæst har det været nødvendigt at undersøge de konkrete ændringer på folkeskoleområdet i de pågældende perioder, for at undersøge i hvilken grad den overordnede styringsfilosofi er trådt igennem på dette område. Det har mao. været nødvendigt at se på først den generelle styringstendens i offentlig sektor og dernæst på folkeskoleområdet, for at kunne svare på om folkeskolen styres strammere eller ej, fra statsligt hold, på nuværende tidspunkt.

Som det er ganske naturligt når der dykkes ned i et emne, står det dog klart at det langt fra er så simpelt om den centrale styring af folkeskolen, er blevet mere eller mindre stram de senere år. Som Rasmussen udtrykker det, vil det være for overfladisk en betragtning: styring er ikke et nulsums-spil, hvor vægtningen mere eller mindre kan falde ud til den ene eller den anden side (Rasmussen 2007; 80). Udviklingen siden 90'erne *kan* mao. forstås som en strammere central styring, men dette vil være for unuanceret en betragtning. I forlængelse af konklusionerne fra afsnit 1.1, må konklusionen for den statslige styring af folkeskolen for denne periode være, at der snarere er tale om en strammere central styring af den decentraliserede folkeskole. Styringsfilosofien – både den overordnede og den der gælder for folkeskolen – kan således siges både at være decentral og central, på samme tid. Målstyringstanken fra 1980'erne er på ingen måde forladt, og decentralisering er i høj grad stadig et plus-ord og en institutionaliseret standard, i Danmark. Men der lader samtidig til at være en erkendelse af at, hvad jeg har kaldt, den 'rendyrkede' målstyring fra 80'erne, hvor det blot var det centrale niveaus opgave at formulere de overordnede mål og rammer for udviklingen i samfundet, herunder folkeskolen, ikke længere slår til. Man må fra centralt hold give flere rammer og standarder for hvordan disse mål skal nås.

Det er som sagt den re-centraliseringstendens der også slår igennem ift. styringen af folkeskolen, og bl.a. gør at vi undres over linjen på folkeskoleområdet siden årtusindskiftet. Samtidig med at skolen nu har mere ansvar og kompetence decentraliseret til sig end nogensinde tidligere, styres den tilsyneladende også strammere fra centralt hold nu end tidligere. Men spiller ministeriet nogen rolle i denne forbindelse?

4. TEORI

I det følgende introduceres de teoretiske perspektiver, som analysen af Undervisningsministeriet og dets rolle ift. folkeskolepolitikken hviler på.

Som beskrevet i indledningen, tager specialet her tråden op fra efterhånden adskillige forfattere der har stillet spørgsmålet om grænsen mellem politik og administration i den moderne administration. Spørgsmålet er her om tesen om en bevægelse væk fra den traditionelle bureaukratiske forvaltning også kan siges at gælde for Undervisningsministeriet?

4.1 Politisering, og forskellige teoretiske tilgange hertil

Tilbage til hvad der gerne opfattes som den vestlige verdens opståen, det græske samfund og det romerske rige, har distinktionen mellem offentlig og privat optaget forfattere og deslige (Parsons 1995; 5). I 1945 spurgte Herbert Simon hvad der lå bag handlingsmønstre og adfærd i den offentlige administration (Parsons 1995; 275 ff.). Og i 1981 konkluderede Aberbach, Putnam og Rockman at "embedsmænd overalt i den vestlige verden har bestemt hvordan fx stålindustrien skulle restruktureres eller hvordan inflationskurven skulle knækkes" (citeret efter Knudsen 1997; 9 – min oversættelse)⁴⁰.

Og netop spørgsmålet om administrationens involvering i politikken, og her særligt i produktionen af politikker (policies), er nærværende speciales emne. I en dansk sammenhæng tales der om administrationens *politisering*, som en samlebetegnelse for eroderingen af grænsen mellem de to og som kommer til udtryk på forskellige måder (Knudsen 1997; 4).

Politisering betegner her den grundlæggende bevægelse væk fra Webers idealtypiske forvaltning. Det er en samlet overskrift, der dækker over forskellige planer at se denne bevægelse på; individplanet, dvs. undersøgelse af embedsmanden og embedsmandsrollen, og organisationsplanet, dvs. administrationen som organisation, her i form af ministerierne og deres styringsrolle. Undersøgelser med et individperspektiv kunne være undersøgelser af stigningen i brugen af politiske embedsmænd, de såkaldte spindoktorer, eller undersøgelser af embedsmandsrollen (se fx Poulsen 2005, eller Jæger & Sørensen 2009).

Det fælles for undersøgelserne, og kernen i begrebet, er som sagt en tese om en bevægelse væk fra Webers neutrale og reaktive forvaltning, som beskrevet i indledningen til dette speciale. Væk fra tjenerrollen, der efter instruktion fuldbyrder de beslutninger som politikken har taget, uden selv at tage stilling hertil. Det fælles for undersøgelserne, og kernen i begrebet, bliver dermed en

⁴⁰ *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* Harvard University Press 1981.

antagelse om en mere proaktiv forvaltning. En forvaltning der i højere grad ikke blot afventer de politiske instrukser og beslutninger, men handler på forkant og selv bidrager til udviklingen af disse beslutninger og mål (Salomonsen 2005; 39). Administrationen træder på denne måde ind over grænsen mellem politik og administration, og får en mere skabende funktion – i modsætning til Webers bureaukrati der netop blot er reaktivt og således blot har en udførende funktion (Knudsen 1997; 9). Derfor bliver den første opgave at undersøge hvorvidt der overhovedet findes indikationer på at Undervisningsministeriet kunne være politiseret, dvs. på nogen måde kunne tænkes at yde bidrag til udviklingen af politik.

Men at en forvaltning er proaktiv behøver ikke nødvendigvis betyde at den ikke er neutral. Fordi ressourcerne findes til selv at bidrage til skabelsen af politik, betyder det mao. ikke nødvendigvis at det er bidrag til skabelse af politik i eget billede, bidrag til udviklingen af politiske beslutninger i overensstemmelse med egne værdier. Det er i højere grad dette spørgsmål der er uenighed om indenfor genren, end spørgsmålet om hvorvidt den moderne forvaltning er netop, moderne – her forstået som proaktiv. Som Salomonsen siger, er der væsentlig forskel mellem de teoretiske bud på hvordan administrationen anvender ressourcerne i deres mere proaktive rolle (Salomonsen 2005; 40). Derfor må jeg også undersøge netop dette; hvordan Undervisningsministeriet potentielt bruger sine ressourcer til at træde ind i politikskabelsen.

Figur 5. 4 teoretiske perspektiver på forvaltningens styringsrolle

Den reaktive administration	Den proaktive administration			
'Den reaktive og neutrale administration'	'Den proaktive og samarbejdende administration'	'Den proaktive og dikterende administration'		'Den moderne, proaktive og samarbejdende administration'
Politik over administration	Politik over administration	Administration over politik		Politik og administration er gensidigt afhængige
Administrationen som reaktiv medspiller	Administrationen som proaktiv medspiller	Blød version: adm. som proaktiv og reaktiv <u>modspiller</u>	Hård version: Adm. som proaktiv <u>modspiller</u>	Administrationen som samspiller
Ministeriet og den politiske ledelse som enhedsaktør	Ministeriet og den politiske ledelse som enhedsaktør	Ministeriet og den politiske ledelse agerer ikke som enhedsaktør – administrationen agerer som selvstændig aktør		Ministeriet og den politiske ledelse som strategisk enhedsaktør
Weber	Tim Knudsen 'policiering'	bureaucratic politics'		Rolle-perspektivet, som set hos fx Lotte Jensen (2003)

Salomonsen 2005; 43

Ovenfor er samlet tre bud på hvordan den proaktive administration kan udfylde sin rolle⁴¹.

Tim Knudsen beskæftiger sig bl.a. med hvad han kalder 'policiering', der under politiseringsbegrebet mere specifikt henviser til "*den gradvise omdannelse af departementer organisatorisk og personalemæssigt til offensive politikproducenter*" (Knudsen 1997; 4). Her står politik stadig over administration, idet forvaltningen er en aktiv og også selvstændig medspiller i formuleringen af politik. Sammen med politikerne, tager forvaltningen her initiativ til både formuleringen af mål og de politikker og styringsinitiativer der skal frembringe disse (Salomonsen 2005; 40). Selvom administrationen er en proaktiv – 'offensiv' – og selvstændig aktør, agerer den stadig sammen med politikerne som én enhed. Her er det stadig politik der står over administration. Bl.a. peger Knudsen på en ny type organisering i ministeriet, projektorganisationen, frem for den traditionelle hierarkiske organisation, der har karakteriseret det klassiske bureaukrati, som en indikator på en 'policiering' af ministerierne/departementet (Knudsen 1997; 22-25).

I den internationale litteratur finder vi et andet teoretisk perspektiv, der ser administrationen som andet end en reaktiv og neutral forvaltning⁴². Her er administrationen også en aktiv aktør der handler på forkant. Her er det imidlertid klart at administrationen står over politikken. Administrationen kan således, og højst sandsynligt, blive en modspiller til politikerne, og vil således kunne ses som en selvstændig aktør ift. den politiske ledelse. Det er rationalet at administrative enheder over tid vil udvikle egne politiske mål, som vil søges realiseret over den politiske ledelses mål (såfremt disse ikke er sammenfaldende) (Salomonsen 2005; 40). Dette er *bureaucratic politics*. Men administrationens mål er ikke politiske i den forstand at det er mål der udspringer af ideologiske holdninger eller værdier for hvordan samfundet skal udvikle sig. Administrationens mål er snarere mål, der udspringer af de institutionaliserede ideer og forestillinger om et givent område. Ved dagligt at beskæftige sig med et område opstår opfattelser af områdets grundlæggende elementer og problemer etc., hvilke institutionaliseres som en del af administrationens 'sandhed' om området. Ud af denne specialisering på området opstår opfattelser af hvilke løsninger er hensigtsmæssige, mulige etc. Derfor kan den bureaukratiske politik ses som en del af den organisatoriske kultur, der kendetegner et ministerium eller anden forvaltningsenhed (Salomonsen 2005; 41).

⁴¹ Angivelsen af konkrete teoretikere er min tilføjelse, og skal kun opfattes som repræsentanter for netop dette syn på den proaktive forvaltning.

⁴² Bl.a. Guy Peters *The Politics of Bureaucracy* (6. Udgave 2010). Perspektivet hviler yderligere på bl.a. Niskanen og Downs' arbejde. I dansk sammenhæng ses perspektivet bl.a. udtrykt hos Jørgen Grønnegaard Christensen i artiklen *mandariner og ministre* (1983).

Men forfatterne, indenfor denne gren, har divergerende opfattelser af hvordan forvaltningens politik kan komme til udtryk. I hvad der betegnes den bløde udgave, peges der på at forvaltningens politik er en konserveringens politik. Forvaltningen vil her producere politik der ligger mest muligt op af den eksisterende linje. I denne udgave handler forvaltningen proaktivt, såfremt der viser sig tegn på en ny måde at styre et politikområde på. Enten kan forvaltningen handle proaktivt eller reaktivt for at forhindre dette. Derved står administration over politik, og administration og politisk ledelse vil ikke agere som én aktør. I den hårde version af bureaucratic politics-perspektivet, ses forvaltningen derimod som en aktiv og engageret modspiller, der gerne ser nye mål eller styringsformer indenfor et givent politikområde, og som aktivt kæmper herfor. Men her er det heller ikke anden politisk observans dette ønske udspringer af, men som omtalt erfaring indenfor området, og viden om hvordan ting kan gøres bedre (Salomonsen 2005; 41). Uanset version, ses administrationen i dette perspektiv som en dikterende aktør, modsat det første perspektiv, hvor administrationen ses som en samarbejdende aktør.

Et tredje bud på hvordan det kan komme til udtryk, at forvaltningen har bevæget sig væk fra det idealtypiske bureaukrati, finder vi i det danske forskningsprojekt 'roller der rykker'⁴³. Projektet tager udgangspunkt i tesen om at der overalt i den vestlige verden kan ses et skifte fra en traditionel, hierarkisk styring i den offentlige sektor (government) til en ny og netværks-inspireret styringsform (governance). Således ses også forvaltningen som en moderne, strategisk styringsaktør.

Dermed er udgangspunktet også her at forvaltningen ikke længere er tjeneren, men i modsætning til de to andre perspektiver handler det ikke længere (nødvendigvis) om hvem er over hvem. Politik og administration ses som gensidigt afhængige; den ene kan ikke eksistere uden den anden. I det moderne samfund er det mao. ikke muligt at bedrive politik/tage beslutninger, uden at have en administration til at virkeliggøre disse – og omvendt. De er hinandens forudsætninger. Derfor *kan* administrationen og den politiske ledelse optræde som én strategisk enhedsaktør, men hvorvidt dette sker må afgøres i det enkelte tilfælde. Forvaltningen er her samspiller – ikke medspiller. Dvs. selvom forvaltningen kan karakteriseres som en moderne styringsaktør, er det ikke sikkert at man agerer som én aktør i samklang med den politiske ledelse (Salomonsen 2005; 42-42).

4.2 Tim Knudsen: policiering

I følgende dykkes ned i en af ovenstående teoretiske perspektiver, for bedre at kunne undersøge hovedtendenserne i Undervisningsministeriets udvikling.

⁴³ Forskningsprojekt i samarbejde mellem RUC og KU. Eva Sørensen, Birgit Jæger, Lotte Jensen, Birgitte Poulsen, Bodil Bjerg Nielsen & Karina Sehested. 2000-2003.

Som beskrevet operer Tim Knudsen med begrebet 'policiering' som en betegnelse for omdannelse af ministeriernes departementer til offensive politik-producenter.(Knudsen 1997; 4). Her ses på en række hovedtendenser i centraladministrationens udvikling, som understøtter tesen om netop en policiering af ministerierne.

Som udgangspunktet for sin undersøgelse af politiseringen i centraladministrationen peger Knudsen på, at den vestlige verdens centraladministrationer bygger på balancen og spændingen mellem indbyrdes modstridende krav og forventninger. Fx forventes det at embedsmænd er neutrale, upolitiske og værdifri, men det forventes også at de er politisk loyale overfor deres til enhver tid siddende politiske ledelse (Knudsen 1997; 15). Ud fra disse forskellige forventninger og krav opstilles to idealtypiske forvaltninger, dvs. karakteristika for en forvaltning der fx vægter neutralitet frem for politisk loyalitet, og omvendt. Nedenfor disse to idealtyper gengivet i figur 6. De opstillede idealtyper benyttes netop som sådan; et heuristisk redskab til at forstå den komplekse virkelighed (Knudsen 1997, 25).

Figur 6. To idealtypiske forvaltningsmodeller

	Bureaukratisk forvaltning	Projektforvaltning
1	Implementering af detaillovgivning	Initiering af rammelovgivning
2	Regelfortolkning	Fagbaseret skøn
3	Enkeltogsbehandling	Udredning, planlægning, policy formulering
4	Kontinuitetens fastholdelse	Omstillingsparathed
5	Juristdomineret	Poly-professionel
6	Opsplittet i specialiserede delbureaukratier	Fælles ledelse
7	Hierarkisk organisation	Projektorganisation
8	Saglig og kølig (intet personligt engagement vist)	Entusiastisk
9	Fast arbejdsdeling og specialisering	Åben arbejdsdeling og kompetitiv
10	Lukket for offentlighed	Åben for offentlighedspåvirkning

Knudsen 1997; 22-25.

Derpå undersøges hovedtendenserne i udviklingen i dansk centraladministration siden 1950'erne. Ved at se på hvilke karakteristika der dominerer dansk centraladministration i dag, kan vi muligvis udtale os om hvilken idealtipe dominerer dansk centraladministration i dag.

5. Uddannelsesbaggrund

Mens den bureaukratiske forvaltning vil lægge vægt på regelfortolkning og enkeltsagsbehandling, vil projektforvaltningen lægge mere vægt på det fagbaserede skøn, og udredning planlægning og policymaking. Til den bureaukratiske forvaltnings type er derfor jurister bedst, da de er skolet til netop at fortolke regler og specialister i at behandle sager, mens fx polit-uddannelsen er en generalistuddannelse som giver kundskaber udi at analysere et givent område på tværs og ud fra dette lave et fagbaseret skøn (Knudsen 1997; 22). Embedsmændenes skoling giver os således et praj om den måde der arbejdes på i centraladministrationen.

6 + 7. Organisering

Arbejdsdeling internt i ministeriet

I det idealtypiske bureaukrati er organisationen opsplittet i specialiserede delbureaukratier. På denne måde specialiserer forskellige afdelinger sig i et givent område, og kan således varetage enkeltsagsbehandling bedst muligt. I projektforvaltningen gælder det derimod udredninger, planlægning og politikformulering, hvorfor det er nødvendigt med en organisering der kan sikre at netop et overblik modsat specialisering. Dette opnås med en enhedsorganisation med fælles ledelse. Derfor undersøges det hvorvidt ministeriet er organiseret til at facilitere den ene eller anden slags opgaver (nr. 6) (Knudsen 1997; 33).

Hierarki eller projektorganisation

Den bureaukratiske forvaltning er i høj grad en hierarkisk organisation. Hierarkiet er den bedste måde at sikre at administrationen af regler og love i den enkelte sag er så korrekt så muligt, fordi jo flere instanser en sag passerer jo større chance er der for at fejl og mangler opfanges. I projektforvaltningen er det derimod vigtigt med en fald og gruppepræget organisering af arbejdet for bedst muligt at kunne genere de ideer som skal sikre en god løsning på et givent problem. Derfor undersøges det hvorvidt organiseringen i centraladministrationen kan betegnes som hierarkisk eller projektorganiseret (nr. 7) (Knudsen 1997; 33-35).

9. Forhold til andre ministerier

Dernæst undersøges det hvorvidt der i den danske centraladministration er faste grænser mellem ressortområderne, således at der er en klar og fast arbejdsdeling mellem disse, eller om ministerierne efterhånden varetager funktioner på hinandens ressortområder (nr. 9) (Knudsen 1997; 35-38).

10. Forholdet til offentligheden/ informationspolitik

Endelig undersøges centraladministrationens offentlighedspolitik, dvs. linjen der ligges ift. information fra staten til borgerne. Allerede siden enevælden har der i Danmark været tradition

for at gøre befolkningen bekendt med lovene i landet. Dog var der i en perioden mellem enevældens afskaffelse og systemskiftet (1848-1901) en tendens til at den offentlige information fra stat til borgere blev præget af regeringens politiske hensyn (Højre). Derfor blev Statstidende oprettet efter systemskiftet, som udelukkende måtte bringe rent administrative meddelelser⁴⁴ (Knudsen 1997; 38). Den neutrale bureaukratiske forvaltning er således lukket for offentligheden, i den forstand at den overlader det til ministeren at tegne politikområdet udadtil overfor offentligheden. Den politiske påvirkning af offentligheden står politikerne for, mens det i Danmark har været sådan at centraladministrationen stod for offentliggøre regler og afgørelser på deres givne område. Igen en klar adskillelse mellem politik og administration. Den moderne projektförvaltning vil derimod have en aktiv informationspolitik, som ikke bare oplyser om nye regler og afgørelser men også skaber debat og påvirker holdninger i offentligheden (Knudsen 1997; 40).

I det følgende vil jeg undersøge om de hovedtendenser som Tim Knudsen ser i udviklingen af den samlede danske centraladministration, også kan siges at gøre sig gældende for Undervisningsministeriet. Er også Undervisningsministeriet en poly-professionel organisation i dag? Og er der tegn på at også Undervisningsministeriets organisering har ændret sig fra specialiseret enkeltsagsbehandling i en hierarkisk organisation til policyproducerende opgaver i en flad, enhedsstruktur? Som Tim Knudsen, skal jeg dog også understrege at dette er en undersøgelse af tendenserne i udviklingen, og således ikke kan siges at være en definitiv kategorisering af ministeriet og dets virksomhed. Jeg kan kun undersøge hovedtendenserne og pege på hvorvidt det er sandsynligt at ministeriet bedriver politik.

⁴⁴ Siden 1870 er love og administrative regler blevet offentliggjort i Lovtidende og Ministerialtidende.

5. DEL 2: UNDERVISNINGSMINISTERIETS POLITISERING?

I det følgende undersøges det ved hjælp af Tim Knudsens 2 idealtypiske modeller for centraladministrationen, hvorvidt tesen om Undervisningsministeriets politisering kan siges at være sandsynlig.

Undervisningsministeriet

Efter enevældens afskaffelse i 1848 oprettes der et ministerium for undervisning, kirke og kultur – Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsen (Kultusministeriet). I 1916 udskilles kirkevæsenet af ressort, og får sit eget ministerium mens undervisningsvæsen og kultur nu danner Undervisningsministeriet. Ud af de nuværende 21 kan Undervisningsministeriet således siges at være et af de 7 'oprindelige', og er derfor en god kandidat til at undersøge om en bevægelse væk fra det weberske bureaukrati har fundet sted.

5.1 Uddannelsesbaggrund i ministeriet

Fra Tim Knudsens undersøgelse ved vi at der endnu i 1970'erne var en overvægt af jurister ansat i centraladministrationen. Men også at økonom- og politolog-uddannede siden har vundet terræn i centraladministrationen ift. juristerne, og at denne udvikling især fra 1990'erne og frem tog fart (Knudsen 1997; 30-31).

I 1961 blev den første økonom ansat i Undervisningsministeriet (sekr.uvm.dk). Indtil da var kun jurister ansat i ministeriets departementer (Uddannelse 1998; 50). Ligeledes var der i 1951 heller ikke ansat pædagogisk personale i ministeriet, som der senere blev. Embederne som statskonsulent var mere selvstændige og disse var på denne tid ansat udenfor selve ministeriet (Uddannelse 1998; 50).

Endnu i 1951 var alle de ansatte jurister kongeligt udnævnte tjenestemænd, hvilket bl.a. vil sige at de var livstidsansatte (Uddannelse 1998; 50). Livstidsansættelse er netop et af karakteristikaene som Weber påpeger der må være for at sikre en neutral forvaltning. Herefter begyndte overenskomstansættelsen at vinde frem. I 1973 var der således 104 tjenestemandsansatte og 308 overenskomstansatte (sekr.uvm.dk). Derudover var der endnu i 1951 blandt de ældste ansatte i ministeriet meget høj anciennitet – nogle ansatte på dette tidspunkt havde sågar været ansat i ministeriet da det stadig hed Kultusministeriet (Uddannelse 1998; 52).

En tidligere direktoratsdirektør, Tage Kampmann, beretter at der op gennem 70'erne og 80'erne blev flere og flere ikke-juridiske kandidater ansat i ministeriet, både økonomer og cand. scient.,

cand. pol'er, men også cand.mag'er. I 1993 vurderer han således at *"..en ny generalistopfattelse har vundet indpas"* (Kampmann 1993; 26).

Det har ikke været muligt at få konkrete data om personalesammensætningen i ministeriet i dag. Der er dog forskellige indikationer på at den nye generalistopfattelse som Tage Kampmann i 1993 ser i ministeriet fortsat kan være fremherskende.

I interviewet med den tidligere fuldmægtige i ministeriet (se bilag) peges der på at alle de uddannelser vi i dag ville betegne som generalist-uddannelser, er bredt repræsenteret i ministeriet. Der peges på at der såvel som jurister og økonomer, er rigtig mange ansatte med en statskundskabsuddannelse (Bilag 1, s. 2). Netop statskundskabsuddannelsen blev grundlagt, ved Københavns Universitet, i 1959, med det mål for øje at udruste kandidaterne bedre til arbejdet i forvaltningen end juristerne, nemlig arbejdet som administrator frem for specialist/ekspert (Knudsen 1997; 30).

Dette billede forstærkes af en fyldig præsentation af nogle forskellige medarbejdere på ministeriets hjemmeside (uvm.dk). En ansat i departementschefens sekretariat er uddannet cand. mag i samfundsfag og psykologi, mens andre ansatte i ministeriets afdelinger er hhv. cand. scient. adm., cand. scient. pol., og cand. jur. Yderligere har en ansat i institutionsafdelingen en uddannelse som cand. scient. i geografi⁴⁵.

Ligeledes afslører en gennemgang af departementschefernes uddannelses- og beskæftigelsesbaggrund en klar tendens. De to departementschefer i perioden 1931 til 1984 var begge uddannede jurister, og havde begge avanceret hertil fra stillinger som fuldmægtige i ministeriet. Departementschefen fra 1984 til 1997 var den første til at komme udefra, nemlig Budgetdepartementet i Finansministeriet, og havde derudover en doktorgrad i økonomi. Efterfølgeren fra 1997 til 2005 var ligeledes uddannet økonom, og kom udefra (arbejdsministeriet). Den nuværende departementschef er ligeledes uddannet økonom, og har en fyldig karriere i centraladministrationen fra fx Finansministeriet, Økonomiministeriet og Statsministeriet, bag sig (sekr.uvm.dk).

Et særligt træk ved Undervisningsministeriet er der længe har været ansat medarbejdere med baggrund i netop områderne indenfor ministeriets ressort, de såkaldte fagkonsulenter og pædagogiske konsulenter. Disse er ansatte på en given uddannelsesinstitution der fungerer som konsulenter ift. ministeriets arbejde med netop deres sektorområde. Siden 1880'erne har der i ministeriet været disse konsulentembeder, men typisk har de været placeret på god afstand af ministeren og departementet (sekr.uvm.dk + Knudsen 2001; 36). Før 1960'ernes omstrukturering var disse selvstændige embeder på god afstand af selve ministeriet, og efter blev disse placeret i

⁴⁵ <http://www.uvm.dk/Minister%20og%20ministerium/Job%20i%20ministeriet/Moed%20en%20medarbejder.aspx>

direktoraterne. På denne måde har disse ikke-akademikere ikke kunnet deltage i politikproducerende opgaver, såsom lovforberedelse og central planlægning. På den anden side gjorde denne selvstændighed det lettere at politisere ved at sætte dagsordenen, hvilket indoktrineringsdebatten startet af undervisningsdirektøren for folkeskoledirektoratet Asger Baunsbak Jensen i 1974 er et eksempel på.

Selvom der således længe har været en, for dansk centraladministration, udsædvanlig uddannelsesmæssig sammensætning i ministeriet, har juristerne ligesom i andre ministerier domineret i lang tid. Idet data om den specifikke uddannelsesbaggrund for ministeriets personale ikke er tilgængeligt, er det naturligvis umuligt at udtale sig med sikkerhed om denne. Men der findes mange indikationer på at ministeriet på nuværende tidspunkt kan betegnes som poly-professionel.

5.2 Undervisningsministeriets organisering

Arbejdsdeling

Selvom der gradvist blev flere og flere opgaver for den offentlige sektor, var organiseringen i Undervisningsministeriet de første 100 år stort set den samme som den havde været siden 'starten' i 1848. Arbejdsopgaverne i ministeriet bestod udelukkende i sagsbehandling, dvs. at reagere på indkomne sager fra de underliggende niveauer (sekr.uvm.dk). Det er naturligvis svært at afvise at embedsmænd ikke selv tog initiativ til at præsentere ideer til ny lovgivning for ministeren, men der findes indikationer på at arbejdsgangen var reaktiv i centraladministrationen før 1950'erne. For det første findes der udelukkende beskrivelser af sagsbehandling som ministeriets arbejde, dvs. arbejde på foranledning af indkomne sager eller ministeren. For det andet blev der vedtaget langt færre love end på nuværende tidspunkt, og de var langt mere detaljerede end nu (Knudsen 2000; 113). Såfremt det var embedsmændene der tog initiativet gjorde de i så fald i langt mindre omfang end nu. Ligeledes forholdet sig sådan i Undervisningsministeriet, at det var de første ministre der selv åbnede al posten, og derpå igangsatte sagerne internt i ministeriet (sekr.uvm.dk).

Men i takt med samfundsudviklingen, fik den offentlige sektor flere og flere opgaver at varetage. På Undervisningsministeriets område kommer dette til udtryk ved udskillelsen af flere separate områder, i form af flere kontorer. Fra starten i 1848 havde kultusministeriet haft 3 kontorer: et for den lavere undervisning, et for den højere undervisning og et for kirkevæsenet. I 1916 fulgte det 3 kontor naturligvis med over i det nye kirkeministerium, men ellers var det muligt helt indtil midten af 1950'erne i store træk at bevare denne struktur. Men fra 1953 og frem udskilles flere og flere områder i enkelte kontorer: gymnasier, kultur, det internationale, folkeskolens lønningsager, ungdomsundervisningen. Ligeledes vokser antallet af medarbejdere i denne periode også

eksplosivt fra 40 ansatte i 1951, til 265 årsværk i 1964 (sekr.uvm.dk). Med denne øgede mængde opgaver, og deraf følgende øgede sagsbehandling, var organiseringen ikke længere hensigtsmæssig.

Der kom som beskrevet fokus på at det centrale niveau måtte være den der bevarede overblikket og kunne tegne udviklingen, og ikke blot administrerede den givne lovgivning. Det centrale niveau skal planlægge. I tråd hermed bliver spørgsmålet om administrationens organisering aktuelt, hvilket Administrationsudvalget af 1960 (A60) tager fat på.

Løsningen som A60 kommer med, hedder departement-direktoratsmodellen. Ministerierne skal bestå af ét departement, som skal frigøres for den detaljerede enkeltsagsbehandling og i højere grad fungere som ministerens sekretariat. Departementet skal således koncentrere sig om forberedelse og udarbejdelse af love og regler, central planlægning, koordinering og udarbejdelse af prognoser, finansielle rammer samt afgørelse af de mest principielle sager og ankersager. Under departementet skal en række fagdirektorater varetage driften, og dermed al konkret sagsbehandling (Finansministeriet 2006; 29). Undervisningsministeriet var det første ministerium til at implementere denne model, idet udvalget havde taget udgangspunkt i netop uddannelsesområdet (Knudsen 2001; 37). Dog blev modellen modificeret ift. det oprindelige forslag, pga. en vis modstand blandt ministeriets medarbejdere mod at få denne nye organisering 'trukket ned over hovedet' (Uddannelse 1998; 70-72). Bl.a. fik direktørerne for hver af de fire nye direktorater direkte referat til ministeren i pædagogiske sager, og endda et udvidet et af slagsen. Ligeledes blev det slået fast at direktoraterne var en del af ministeriet, i modsætning til de eksisterende direktorater der var institutioner under deres ministerier (Uddannelse 1998; 72). Den nye organisering, der endelig faldt på plads i 1965, gjorde således at departementet fik mere rum til hvad vi i dag vil betegne policyformulering og planlægning, og at direktoraterne ikke blev hægtet helt af denne udvikling, idet de fortsat var en del af ministeriet og havde en vis adgang til ministeren.

Med et struktur- og rationaliseringsudvalg for Undervisningsministeriet allerede 6 år efter, styrkedes den centrale planlægningsfunktion for uddannelsesområdet, idet de afdelinger som var blevet indført i departementet i 1965 blev formaliseret og styrket med bl.a. en integrering af statistik- og prognoseenheden i selve departementet. Ligeledes blev der oprettet en rådsstruktur, med et centralt uddannelsesråd (CUR) og 4 sektorråd der skulle yde rådgivning til departementet og således styrke planlægningsfunktionen⁴⁶ (sekr.uvm.dk + Uddannelse 1998; 75).

⁴⁶ På denne måde deltager personer udenfor ministeriet også i planlægningen.

Med den betydelige decentralisering af opgaver og ansvar til amter, kommuner og de enkelte institutioner op gennem 1970'erne, ifm. kommunalreformen, men især 1980'erne, med budgetreformen i 1983, som i 1987 blev til taxameterstyring på uddannelsesområdet, var der dog igen brug for en ny organisering i ministeriet (Finansministeriet 2001; 12).

Idet direktoraterne således allerede, i takt med udlægningen af opgaver, beskæftigede sig med politikforberedelse og planlægning, blev disse i 1989 lagt ind under departementet igen, for at der bedre kunne holdes hånd i hanke med disse (sekr.uvm.dk). Dermed får ministeriet en art enhedsorganisation, med ét stort departement. I den tidligere struktur varetog både departementsafdelinger, men reelt også direktorater politikforberedelse og –gennemførelse, hvorfor der forekom en høj grad af dobbeltarbejde. På denne måde træder ministeriet endnu et skridt bort fra egentlig sagsbehandling og driftsopgaver, og det weberske bureaukrati.

Endnu et skridt i denne retning tager ministeriet ved reorganiseringen i 1998, hvor en såkaldte koncernstyringsmodel indføres. Her bliver departementet igen småt, mens de tidligere direktorater og senere afdelinger ordnet efter sektorområder nedlægges, og der i stedet oprettes 2 såkaldte departementsstyrelser, nemlig Institutionsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen⁴⁷ (sekr.uvm.dk). Ideen i koncernstyringsmodellen er at ledelsen i departementet skal varetage styringen af ministerområdets samlede drift og udvikling, og således ikke skal varetage detaljerede styringsopgaver. Mao. en udkrystallisering af mål- og rammestyringstanken. Indenfor denne ramme skal de tilhørende enheder, her alle 3 styrelser, stå for den mere konkrete styring og afvikling af aktiviteterne på deres område (Finansministeriet 2006; 32). På Undervisningsministeriets område bestod dette i en inddeling efter funktion, snarere end sektorområde. Tidligere havde hver afdeling, fx folkeskoleafdelingen haft ansvaret for både styringen af uddannelserne fx pædagogisk, men også styringen af økonomien på området. Nu skulle Uddannelsesstyringen varetage al styring af uddannelser, dvs. på tværs af sektorområder, mens institutionsstyrelsen skulle varetage økonomi- og institutionsstyring. Koordineringen sker i koncernledelsen, som er lederen af departementet samt her de 3 styrelseschefer. Med denne model decentraliseres konkrete administrationsopgaver yderligere, og både departement og styrelser varetager nu næsten udelukkende hvad jeg tidligere har kaldt overblik-opgaver: styringen af udviklingen på uddannelsesområdet.

Sidste fase i denne udvikling er tiden fra 2005 og til nu (2011). Der er løbende blevet ændret i ministeriets struktur, således at de to departementsstyrelser i dag igen er en del af departementet som afdelinger. I 2005 nedlægges Uddannelsesstyrelsen, som skulle varetage uddannelsesstyringen og dermed politikrelaterede opgaver ift. området, og bliver til 5 nye

⁴⁷ SU-styrelsen var, og er, en styrelse i traditionel forstand, og varetager administrationen af uddannelsesstøtten.

afdelinger i departementet (Finansministeriet 2006; 57). I 2006 oprettes Styrelsen for evaluering og kvalitetssikring af grundskolen (Skolestyrelsen), som følge af aftalen mellem forligspartierne om en ændring af folkeskoleloven. Denne styrelse er en styrelse i traditionel forstand, og skal varetage alle opgaver ift. evaluering og evalueringskulturen i skolen⁴⁸. I 2009 nedlægges også Institutionsstyrelsen, og bliver til en ny afdeling i departementet⁴⁹. Der er dog ingen tegn på at styrelsernes politikrelaterede opgaver nedlægges, snarere er det et spørgsmål om at trække funktionen tættere på de øvrige departementale opgaver.

Undervisningsministeriet er på denne måde gået fra at være en administration til at være en politikproducerende administration.

Som i en række andre ministerier var der også i Undervisningsministeriet i begyndelsen flere departementer. Departementerne var således ministeriet, og deres opgaver var således enkeltsagsbehandling. Departementscheferne var 'endestationen' for enkeltsagsbehandling – på hvert deres område - og var øverste chef for administrationen, mens ministeren var øverste chef for både administrationen og politikudviklingen. Mens ministeren måtte have overblikket over hele området og sætte målene, var departementschefens opgave at sikre at sagsbehandlingen var helt korrekt. I dag er det ganske anderledes, også i Undervisningsministeriet.

Allerede i 1965 blev de to departementer i Undervisningsministeriet afskaffet, og hermed kom det første brud med administrations opgave som blot administration. Nu blev administrations-delen placeret i de nye direktorater, selvom disse i Undervisningsministeriet i forhold til andre ministerier fik en vis indflydelse på politikudformningen bl.a. igennem direkte referat til ministeren. Siden denne tid er administrations-delen i ministeriet langsomt gledet mere og mere ud, men selvom ministeriet i dag kan siges mest at varetage politikudviklende opgaver, er der fortsat en grad af enkeltsagsbehandling i ministeriet.

At der er sket en udvikling i ministeriets opgaver illustreres af det faktum at der i dag ikke blot er en departementschef til at aflaste ministeren, og således varetage mere politiske end egentlige administrative opgaver, men at denne nu også i Undervisningsministeriet har et eget sekretariat med to afdelinger, og omkring 20 medarbejdere...

Hierarki eller projektorganisation?

Undervisningsministeriet betegner ikke, som Erhvervsministeriet, sig selv som en projektorganisation, men ligger i deres personalepolitik tværtimod vægt på at departementet er

⁴⁸ Opgaverne er bl.a. en sekretariatsfunktion for Skolerådet, og administrere alle prøver og test i folkeskolen.

<http://www.skolestyrelsen.dk/om%20styrelsen/ogaver.aspx>

⁴⁹ <http://www.uvm.dk/Aktuelt/Aktuelt/Tvaergaende/2009/091125%20Organisationsaendring%20i%20Undervisningsministeriet.aspx>

hierarkisk opbygget, således at ansvaret for opgaverne ligger hos det givne kontor i departementet (Undervisningsministeriet 2010; 14). Ligeledes har ministeriet fælles procedurer og standarder for sagsbehandlingen. Yderligere karakteriserer den tidligere medarbejder i interviewet Undervisningsministeriet som en klart hierarkisk organisation (se bilag 1).

I personalepolitikken understreges det dog at det er opgaven der bestemmer arbejdsformen. Således arbejdes der såvel arbejde i teams og arbejdsgrupper, egentlig projektorganisering udover enkeltsagsbehandling. Det vigtigste er at arbejdsformen sikrer at alle ressourcer og kompetencer anvendes mest optimalt (Undervisningsministeriet 2010; 14).

Endvidere har man i departementet en rokeringsordning for medarbejderne, således at akademiske medarbejdere (fuldmægtige og speciale- og chef-konsulenter) rokerer mellem afdelinger og kontorer i departementet med et interval på 2 til 4 år (Undervisningsministeriet 2010; 22).

Billedet af forskellige arbejdsformer fremhæves også af den tidligere medarbejder, som også peger på at arbejdsopgaven bestemmer arbejdsformen (se bilag 1).

5.3 Undervisningsministeriets forhold til andre ministerier

I den moderne projektførelse er den vigtigste opgave at planlægge og igangsætte den udvikling som man ser tjener samfundet bedst, og dette vil nogle gange involvere politikskabelse på områder der ikke hører under egen ressort. Derfor kan der opstå overlap mellem ministerierne, og konkurrence om at danne regler på samme område (Knudsen 1997, 35-56). Når den vigtigste opgave er fortolke regler, vil det derimod som regel være regler indenfor eget område. Her kommer man ikke på samme måde udover eget ressortområde, ved selv at skabe regler der kan involvere andre områder.

Blandt et af de områder hvor der i dag eksisterer et vist overlap mellem ministerier, er universitetsområdet. Administrationen heraf ligger dels i Undervisningsministeriet og dels i Videnskabsministeriet⁵⁰. Administrationen af universiteterne har siden 1848 ligget i Undervisningsministeriet. Men området voksede gradvist med vedtagelsen af de tre nye universiteter, eller universitetscentre, i Odense, Aalborg og Roskilde fra 1963 til 1975. Indtil 1974 er den løbende administration af universiteterne og alt dertilhørende samlet i ministeriets departement, hvorefter der oprettes et separat direktorat for dette (sekr.uvm.dk). I 1987 oprettes der i tillæg hertil et sekretariat for forskningen i Danmark og ministeriet får navnet Undervisnings- og Forskningsministeriet, som året efter bliver til et selvstændigt direktorat, således at der nu er både et direktorat for de videregående uddannelser og et forskningsdirektorat. Efter i 1989 at

⁵⁰ Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

været blevet til afdelinger i departementet, liggende de to områder dog sammen i 1992 i forskningsafdelingen. Året efter overgår forskningsområdet til det nyoprettede Forsknings- og Teknologiministerium, mens universitetsområdet forbliver i Undervisningsministeriet. I 1998 overføres endvidere forskningen ved de højere læresteder og byggedirektoratet til dette nye ministerium. I år 2000 føres byggedirektoratet og den forskningsmæssige og administrative del af universitetsområdet igen tilbage til Undervisningsministeriet fra Forskningsministeriet. Året efter, i 2001, overføres hele universitetsområdet så til Forskningsministeriet, der i mellemtiden har skiftet navn til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Videnskabsministeriet) (vtu.dk). På nuværende tidspunkt ligger administrationen af universiteterne og forskningen således i Videnskabsministeriet, mens Undervisningsministeriet har en afdeling for videregående uddannelser og internationalt samarbejde. Derved vil nogle elementer ved universiteterne således blive reguleret af Undervisningsministeriet, når disse laver lovændringer vedrørende de videregående uddannelser. Eksempelvis beskæftiger et af kontorerne i afdelingen for de videregående uddannelser sig med Danmarks Pædagogiske Universitet og dets forskning og uddannelser. Ligeledes har Undervisningsministeriet en international enhed, der står for samarbejdet med OECD, EU og lign. Internationale organisationer, mens kontoret for institutionspolitik og internationalisering i universitets- og bygningsstyrelsen i Videnskabsministeriet "repræsenterer Danmark og fremmer danske mærkesager i en række internationale universitets- og uddannelses organer og sammenhænge"⁵¹.

Det er således Undervisningsministeriet der administrerer det samlede område for de videregående uddannelser, undtaget universiteterne.

Tim Knudsen påpeger at den bureaukratiske forvaltning hviler på en klar horisontal fordeling af sektorområder mellem ministerierne (Knudsen 1997; 35). I forlængelse heraf kan det siges at være unaturligt at administrationen af uddannelsessystemet er opsplittet på tværs, mellem to ministerier. Enkelte peger på at opdelingen er kunstig, og at de to ministerier konkurrerer om fx fordelingen af midlerne fra Globaliseringsrådet fra 2005-2006 (Information 01.12 2009).

5.4 Undervisningsministeriets informationspolitik

I dag har Undervisningsministeriet et kommunikationssekretariat på godt 20 medarbejdere under departementschefens sekretariat. Forløberen for kommunikationssekretariatet var pressesektionen, oprettet i 2001. Før det var ministeriets kommunikation ikke sat i system, og blev varetaget af forskellige kontorer i departementet efter område (sekr.uvm.dk).

⁵¹ <http://www.ubst.dk/om-styrelsen/organisation/organisationsdiagram/kontorer/Kontor%20for%20institutionspolitik%20og%20internationalisering/>

Undervisningsministeriet har i dag en aktiv kommunikationspolitik, som skal gælde for både ekstern og intern kommunikation. Det er således en bevidst linje for hvordan ministeriet ønsker at kommunikere med både offentlighed og internt i ministeriet. Ministeriets budskab, dvs. hvad det ønskes at kommunikere til verden er at *"sammen arbejder vi for et dygtigere Danmark"* Med sin kommunikation ønsker ministeriet at nå Undervisningsministeriet mission, som er at skabe uddannelser i verdensklasse (Undervisningsministeriet 2010a; 2).

Selve kommunikationen skal som sagt nå en række eksterne målgrupper, såsom borgere, medier og interesseorganisationer etc., samt alle de ansatte i ministeriet. Mål for kommunikationen er trefold: at vise at man har stort kendskab til uddannelsesområdet, at få målgrupperne for kommunikationen til at føle at man i ministeriet lytter til dem, og endelig skal kommunikationen vise at man er engageret i sit arbejde (Undervisningsministeriet 2010a; 3).

Med en aktiv politik for hvordan bl.a. borgerne oplyses om området – hvordan der kommunikeres med omverdenen – peger pilen således i retning af et rum for netop at kunne påvirke offentligheden aktivt. I politikken er således formuleret 8 værdier for den kommunikative strategi, dvs. hvordan ministeriet kommunikerer. Disse 8 værdier er:

- Dialog: vi går i positiv dialog med vores målgrupper
- Kvalitet: vi har et klart budskab, vi vælger den rette kommunikationskanal, og vi kommunikerer i et levende og korrekt sprog, der er tilpasset målgruppen.
- Videndeling: vi fremmer gode historier og eksempler, og vi videndeler med hinanden
- Troværdighed: Vi sørger for at der er en klar sammenhæng mellem ord og handling
- Tilgængelighed: vi er til at komme i kontakt med og vi yder god service
- Åbenhed: vi er åbne og ærlige over for vores målgrupper
- Opfølgning: vi måler og evaluerer vores kommunikationsindsatser
- Relevans: vi planlægger og målretter al kommunikation i forhold til modtagerne og deres informationsbehov

(Undervisningsministeriet 2010a; 5).

Overordnet kan strategien betegnes som offensiv i den forstand at man har en aktiv målsætning om at fremme de gode historier og eksempler, planlægger kommunikationen, og ligeledes målretter den ift. modtagergruppen. Ligeledes er der et erklæret mål med kommunikationen, nemlig at fremme den samlede mission for organisationen, at skabe uddannelser i verdensklasse.

6. KONKLUSION

I det følgende skal jeg forsøge at besvare spørgsmålet stillet indledningsvis, nemlig om Undervisningsministeriet deltager i udformningen af folkeskolepolitikken?

For at besvare mit spørgsmål har jeg været omkring styringen af folkeskolen i del 1. Her har ærindet været at se på hvem der egentlig styrer folkeskolen, og hvordan den styres, dvs. om den styres strammere fra centralt hold nu end tidligere.

Efter en periode hvor mange opgaver, meget ansvar og megen kompetencer er blevet udelegeret så langt som muligt, slår re-centraliseringstendensen også igennem på folkeskoleområdet. Decentralisering er fortsat et plus-ord i dansk politik og forvaltning, og tendensen kan ikke ses som et opgør med decentraliseringen. Det er snarere en mere central styring af den decentrale styring. På folkeskoleområdet er denne tendens blevet meget udtalt op gennem det seneste årti, med både en øget inputstyring i form af obligatorisk kanon for nogle fag og meget præcist formulerede krav til undervisningen i centrale kundskabs- og færdigheds-områder samt krav om beskrivelser af forløb mellem de nye, obligatoriske delmål for fagets progression.

I afsnit 3.1 ses det hvordan forvaltningens rolle har forandret sig siden 1950'erne. Det billede der står tilbage er netop et billede af en forvaltning der igen er kommet tættere på sin politiske ledelse, men også en politisk ledelse der er kommet tættere på sin forvaltning. Det øverste niveau i pyramiden er fortsat det sted hvor målene for samfundsudviklingen udstikkes, men nu også i videre udstrækning et sted hvor de overordnede rammer for opnåelsen heraf formuleres. Samtidig er forvaltningen ikke kun det sted hvor de nærmere rammer for målenes opfyldelse formuleres, men måske også det sted hvor målene formuleres? Samtidig ses det at den generelle styringsfilosofi nu ikke blot hedder mål- og rammestyring, men mere korrekt kan betegnes mål- og resultatstyring.

Undersøgelsen af udviklingen i en række træk hos Undervisningsministeriet, såsom organisering og arbejdsopgaver, viser os i forlængelse af ovenstående, at *rummet* for politisering, i form af offensiv politikproduktion i hvert fald er blevet større, også i Undervisningsministeriet. Ministeriet har nu taget store skridt hen imod den idealtypiske projektforsvaltning, men er også præget af sin lange historie og har således fortsat træk fra dengang centraladministrationen i Danmark i høj grad lignede Webers bureaukrati.

Konklusionen er således at der sandelig er grundlag for at Undervisningsministeriet kunne deltage i formuleringen af folkeskolepolitikken – kapaciteten findes i organisationen – men om den rent faktisk gør det må desværre for nuværende forblive et empirisk ubesvaret spørgsmål.

Med Tim Knudsens ord rungende i mit øre, vil jeg til slut stille spørgsmålet om det demokratiske forsvarlige i, at der i vores moderne centraladministration er op til etos installeret i embedsstanden – som ganske vist er stærkt ifølge Torben Beck Jørgensen – at afgøre om man vil benytte sig af dette rum eller ej...

LITTERATURLISTE

Andersen, Jørgen Goul & Borre, Ole red. (2007) *Politisk forandring – værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget i 2001* 1. Udgave, 1. Oplag. Århus: Academica

Betænkning 1443 (2004) *Embedsmænds rådgivning og bistand: betænkning fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre* Finansministeriet (Schultz Information)

Betænkning 1354 (1998) *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd.

Beck Jørgensen, Torben (2003) *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner* Århus: Aarhus Universitetsforlag

Boje, Morten (2007) *Formålet med folkeskolen – en analyse af dansk folkeskolepolitik 1986-2006* Speciale ved Institut for statskundskab, Københavns Universitet, maj 2007.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2004) *Den offentlige forvaltning: en oversigt*. Århus: Institut for Statskundskab, Århus Universitet

Danmarks Evalueringsinstitut (2004) *Læsning – en forundersøgelse til evalueringen*. København: Danmarks Evalueringsinstitut

Det Økonomiske Råd (2001) *Dansk økonomi efterår 2001* + (2004) *Dansk økonomi efterår 2004*
<http://www.dors.dk/sw1149.asp>

Ejersbo, Niels & Greve, Carsten (2004) *Moderniseringen af den offentlige sektor* København: Børsens Forlag (i serien 'offentlig ledelse')

Fibiger, Johannes (2006) *Krav om kanon i folkeskolen. Oplæg ved Dansk lærernes dag 29/8 2006*. PowerPoint-show

http://www.google.com/url?sa=t&source=web&cd=1&sqj=2&ved=0CBYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sundkommune.dk%2Ffiles%2FResource%2520grundskole%2Fdansk%2FKanon-aabenraa4.ppt&rct=j&q=Johannes%20Fibiger%20krav%20om%20kanon%20i%20folkeskolen%20Dansk%20lærernes%20Dag&ei=z-k7TZOPCJDqOZCOvZEL&usg=AFQjCNHgUI-MS2rFyqA3YK9nBnAp8snd_w

Finansministeriet (1996) *Styringsformer i den offentlige sektor. Bilag til Budgetredegørelsen 1996* København: Finansministeriet

Finansministeriet (1998) *Kvalitet i uddannelsessystemet*. København K: Finansministeriet

Finansministeriet (2001) *Organisation og ledelse i centraladministrationen* Albertslund: Schultz Information

Finansministeriet (2006) *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver* Albertslund: Schultz Distribution

Frandsen, Aage (2009) *Lovgivningsprocessen i praksis* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag (netudgave)

Hansen, Else & Jespersen, Leon (2009) *Samfundsplanlægning i 1950'erne: tradition eller tilløb? :forvaltning, trafik, uddannelse, fængsel, familie*. København: Rigsarkivet

Hermann, Stefan (2007) *Magt & oplysning: folkeskolen 1950-2006* København: Unge Pædagoger

Jensen, Lotte (2003) *Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør* Jurist- og Økonomforbundet.

Jæger, Birgit & Sørensen, Eva (2005) *Roller der rykker: politikere og administratorer mellem hierarki og netværk* København: DJØFs Forlag

Kampmann, Tage (1993) *Inden for murene – i Undervisningsministeriet* Odense: Odense Universitetsforlag
Kolstrup, Søren (2002) *Velfærdsstatens og Socialdemokratiets markedstilpasning*. 'Arbejderhistorie' nr. 2, 2002.

Knudsen, Tim (1997) *Politiseres/policiers centraladministrationen?* Arbejdsrapport 8, Demokratiprojektet, Institut for Statskundskab, København

Knudsen, Tim (2000) *Regering og embedsmænd: om magt og demokrati i staten* Systime.

Knudsen, Tim (2001) *Undervisningsministeriet – fra klientministerium til New Public Management* . s. 33-47 i Jørgen Gleeup red. (2001) *Voksenuddannelse under forandring* København: Gads Forlag.

Olsen, Poul Bitsch og Pedersen, Kaare (2003) *Problemløst projektarbejde: en værktøjsbog* Roskilde: Roskilde Universitetsforlag

Lov om folkeskolen af 26.juni 1975

Lov om folkeskolen af 30. Juni 1993 (lov nr. 509)

Lundberg, Urban & Petersen, Klaus (2005) *Socialdemokratiet og velfærdsstaten i et nyt politisk landskab?* Artikel i temanummeret *Socialdemokratiet og velfærdsstaten – hvorfra og hvorhen?*, 'Arbejderhistorie' nr. 4, 2005.

Mouritsen, Jan (1997) *Tællelighedens regime: synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner* København: Jurist- og Økonomforbundet.

Nissen, Christian red. (2009) *På ministerens vegne – at styre og lede i statens tjeneste*. 1. udgave, 2. Oplag. København: Handelshøjskolens Forlag

Norrild, Peter (2004) *Fra modstand til selvransagelse – i kølvandet på internationale undersøgelser af skolen*. Undervisningsministeriets tidsskrift Uddannelse 2004, nr. 6.

Pedersen, Dorte & Greve, Carsten (2007) *Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder* Ledelse & Erhvervsøkonomi, vol. 71 nr. 4 s. 195-2006

Peters, B. Guy (2001) *The politics of Bureaucracy* London: Routhledge. 5. udgave

Poulsen, Birgitte (2005) *Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration*
København: DJØF Forlag

Qvist, Ole (1986) *Folkeskolen under pres*. Politica årg. 18, nr. 1, side 10-25.

Rasmussen, Jens (2007) *Undervisning i det refleksivt moderne* 1.e-bogsudgave, 1. Oplag København K: Hans Reitzels Forlag

Rüdiger, Mogens (2003) *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. Århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag

Thejsen, Thorkild (2009) *Folkeskolens formålsparagraf gennem tiderne*. www.folkeskolen.dk

Salomonsen, Heidi Houlberg (2005) *Den statslige styring af sygehusvæsenet: økonomiaftaler og ministeriets rolle*

Sørensen, Christen (2006) *De nationale it-baserede obligatoriske test – frelser eller uhyre?* Odense: Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi, Syddansk Universitet. Discussion Paper nr. 11, 2006.

Telhaug, Alfred O. & Tønnessen, Rolf Th. (1992) *Dansk uddannelsespolitik under Bertel Haarder : dansk nyliberalistisk og nykonservativ uddannelsespolitik fra 1982 til 1992*. Norge: Universitetsforlaget

'Uddannelse', Undervisningsministeriets tidsskrift. 31. Årgang (1998) nr. 3 *Fra Monrad til Vig. Undervisningsministeriet 150 år. Jubilæums-nummer*.

Undervisningsministeriet (2010) *Personalepolitik for Undervisningsministeriets departement*
<http://www.e-pages.dk/uvm/23/>

Undervisningsministeriet (2010a) *Kommunikationspolitik for Undervisningsministeriets koncern 2010*
http://www.uvm.dk/~media/Files/Aktuelt/PDF10/100316_kommunikationspolitik.ashx

Ussing Olsen, Peter (1986) *Skolen for samfundet* Frederikshavn: Dafolo Forlag

Avisartikler

Politikken 3.11.1985 *Serie: Krisen i folkeskolen*. Artiklerne: "Hver anden elev falder helt ud" + "Lærernes kamp mod skolekrisen".

Berlingske Tidende 08.02.2004 *Berlingske barometer: Ind fra venstre. Portræt: Ulla Tørnæs*

Politiken 07.03.2009 *Pyntefjer. Hvorfor er kvinderne B-ministre?*

Information 01.12.2009 *Pres for at lukke Videnskabsministeriet*

Elektroniske kilder

Undervisningsministeriets virtuelle beretning om egen historie *Undervisningsministeriet. Et link til historien*. Redaktion afsluttet 2004. <http://sekr.uvm.dk/historie/index.html>

