

KAPITEL 16

HVORDAN SKOLELÆREREN BLEV EN RISIKO I DEN GLOBALE KONKURRENCE

En analyse af statens styring af skoler, lærere og elever i et guvernementalitetsperspektiv

Claus Munch Drejer

Hvad betyder styringsformer for lærerprofessionen og for lærernes forhold til samfundet? Disse to spørgsmål er centrale i dette kapitel. I kapitlet diskuteres det, hvordan man kan forstå styringen af folkeskolen ud fra Foucaults forelæsninger om guvernementalitet.¹ I stedet for at studere skolen studeres de styringsrelationer, der binder skolen sammen med samfundet. Kapitlets påstand er, at skolen de sidste 10 år gennem disse styringsformer er blevet gjort til en potentiel risikofaktor for det danske samfunds overlevelse.

FRA TOGO-CHOK TIL GLOBAL KONKURRENCE

En del områder af den offentlige sektor har undergået omfattende ledelses- og styringsreformer inden for det seneste årti, fx socialområdet, daginstitutionsområdet og skoleområdet (se Larsen 2012; Drejer 2014). Skoleområdet er blevet udsat for komparative undersøgelser, som har dannet grundlag for, hvordan vi opfatter folkeskolen, lærerne og eleverne. Komparative undersøgelser har fra årtusindeskiftet været afgørende i styringen af skolen og undervisningen.

1 Begrebet "guvernementalitet" er den danske oversættelse af governmentality. Begrebet "guvernementalitet" "låner" Foucault fra Roland Barthes, som anvender begrebet til en betegnelse af en ideologisk myte, som fremstiller staten som en ufarlig og effektiv regulator af sociale relationer (Villadsen 2013: 352).

Folkeskolen er særdeles interessant, fordi den præges af forskellige politiske budskaber, som skifter over tid. Eksempelvis kom der en del internationale komparative undersøgelser i start-90'erne, hvor den mest kendte er den, hvis effekter sidenhen blev døbt "Togo-chokket". Navnet refererer til chokket over en OECD-undersøgelse af danske elevers læsefærdigheder, som viste sig at være på niveau med det vestafrikanske land Togo (Drejer 2014: 141 f.). Eleverne klarede sig heller ikke tilfredsstillende næsten 10 år senere, da de deltog i OECD's komparative PISA-undersøgelse. Men hvor de politiske initiativer efter Togo-chokket var ret begrænsede, var reaktionen en helt anden efter PISA-undersøgelsen. Nu blev færdigheder og kundskaber i folkeskolen sat på den politiske dagsorden.

Arbejdet med at forbedre elevernes færdigheder og kundskaber satte tempo på reformerne. For at nævne det kort, kom Fælles Mål i 2003.² I 2005 kom kanonbeskrivelserne, og samme år blev der etableret frit skolevalg på tværs af kommunegrænser. I 2006 kom Globaliseringsrådets rapport, som bekendtgør, at danske elever skal være blandt verdens bedste i læsning, matematik, naturfag og engelsk (Regeringen 2006), og der blev udfærdiget en folkeskolelov, som bl.a. indeholdt obligatoriske nationale test, elevplaner og kvalitetsrapporter. I 2007 blev læreruddannelsen reformeret med fokus på aldersspecialisering i dansk og matematik og med færre og større linjefag.³ Lærerne og folkeskolen var med andre ord mål for mange reformer, som alle havde til formål at forbedre elevernes færdigheder og kundskaber.

I 2014 fik folkeskolen igen en folkeskolereform. Den kom kun otte år efter den sidste folkeskolereform, hvilket igen er et signal om et højt reformtempo. I 2014-reformen var fokus lagt på sundhed, klasserumsledelse og inklusion. Elevernes adfærd skulle ændres og blive sundere, samtidig med at adfærden i klasse-lokalet skulle ændres, så læringsmiljøet blev bedre. Derudover skulle 96 % af eleverne inkluderes i den almindelige undervisning. Det er vanskeligt at forestille sig, at store folkeskolereformer, som den fra 2006 og den fra 2014, ikke også på-

2 Fælles Mål erstattede i 2003 Klare Mål, som blev introduceret i 2001.

3 Det skal retfærdigvis nævnes, at andre uddannelsesinstitutioner også blev ramt af reformer op gennem 00'erne. Universitetsloven kom i 2003, gymnasiet og HF fik en reform i 2005, og i 2007 overgik de og erhvervsskolerne til selveje og taxameterstyring. I 2007 trådte en ny pædagoguddannelse i kraft, og de tre hidtidige uddannelser til børnehave-, fritids- og socialpædagog blev sammenlagt til én uddannelse. I 2003 blev det muligt for CVU'er (center for videregående uddannelse), at søge om at blive "University Colleges".

virker lærernes arbejde. I 2013 opstod en konflikt mellem lærerne og Danmarks Lærerforening på den ene side, og Kommunernes Landsforening (KL) på den anden. Stridspunktet var arbejdstiden (Lov nr. 409), og KL ønskede at "normalisere" lærernes arbejdstid, så den passede med andre erhverv. Lærerne blev lockoutet, og konflikten endte med et regeringsindgreb. Lærerne blev sat "uden for døren", og konflikten skabte en del mistillid mellem lærerne og samfundet (se Helle Bjerg og Nana Vaabens kapitel 14 i denne bog).

Formålet med at beskrive folkeskoleområdet på baggrund af de to seneste reformer fra henholdsvis 2006 og 2014 er bl.a. at iagttage lærerprofessionen. Lærerprofessionen er en særegen profession, eftersom den for de flestes vedkommende uddannes til én institution i det offentlige; nemlig folkeskolen. Men det er også interessant at studere folkeskolen ud fra et guvernemantalitetsperspektiv for at trække diskussionen væk fra den gængse måde at diskutere folkeskole på.

I dette kapitel diskuteres lærerprofessionen og dens forhold til samfundet ud fra et guvernemantalitetsperspektiv. Guvernemantalitet beskæftiger sig ikke med institutionen og dennes problematik. Den beskæftiger sig heller ikke med professioner. Guvernemantalitetsperspektivet beskæftiger sig derimod med styring og ledelsesrelationer og undersøger, hvordan de påvirker professionen og eleverne. Guvernemantalitet handler om at forstå institutionen udefra – i relation til samfundet, og det kan hjælpe med at se, hvordan samfundet styrer institutionen.

I det næste afsnit præsenteres Michel Foucaults tanker om guvernemantalitet, som blev udviklet ved forelæsningerne på Collège de France i slutningen af 1970'erne. Desuden beskrives forskellige guvernemantaliteter. Beskrivelserne af guvernemantaliteter knyttes til forskellige statsfaser. Efter den teoretiske gennemgang af guvernemantalitetsbegrebet følger et afsnit om guvernementale reformer i folkeskolen, hvor fokus rettes mod folkeskolereformerne i 2006 og 2014. Herefter fokuseres der på læreren og eleven, og det diskuteres, hvordan styringen af læreren påvirker eleven. I det sidste afsnit samles trådene og sættes ind i en overordnet ramme.

GUVERNEMENTALITET - HVORDAN STYRES LÆRERNE?

Foucault introducerede guvernemantalitet ved to forelæsningsrækker i 1978/79, henholdsvis *Sikkerhed, territorium og befolkning* fra 1978, og *Biopolitikens fødsel* fra 1979. Fokus på guvernemantalitet markerer et mindre skifte hos Foucault.

Foucault fokuserede på magt, men i ovenstående forelæsninger fokuserer han på styring.

Foucault gav aldrig en entydig definition på guvernementaltitet. Som Lars Thorup Larsen (2012: 146) skriver, skyldtes det, at analysestrategien udvikles samtidig med empiriske studier, samt at Foucault fokuserede på at vise de mange forskellige måder, hvorpå mennesker kan ledes, styres, dirigeres og kontrolleres. Guvernementaltitet er en form for politiske rationaliteter om, hvem og hvad der forsøges styret, og hvilken viden der anvendes i styringen. Guvernementaltitet indeholder et erkendelsesteoretisk aspekt om, at politiske rationaliteter kommunikerer ud fra en bestemt viden om folkeskolen (Rose og Miller 1992: 276 f.). Guvernementaltitet er hverken mikro eller makro, men fokuserer på den dialektiske relation mellem etik og politik. Skabelsen af læreren er en dobbeltsidet proces: På den ene side er læreren formende og skabende, på den anden side formes og skabes læreren af forskellige objektgørelser. Læreren er med til at forme og skabe eleven og skolen, men er samtidig udsat.

Den guvernementale styring er en særegen magtteknologi om styring af menneskers selvstyring og adfærd, som forudsætter de styredes kapacitet som frie aktører. Et af Foucaults mest citerede udtryk er "conduct of conduct" (styring af styring). Udtrykket "Conduct of conduct" åbner for en dobbelt betydning. Dels kan det betyde styring af mennesker. "Conduct" betyder at føre, dirigere eller lede, og det betegner en kalkulation eller metode til, hvordan det skal foregå. Det er med andre ord en handling, der former subjektets mulighedsrum, således at den former friheden. Den, der søges styret, er fri, underforstået at vedkommende er fri til at tænke og handle. Den anden betydning fremkommer, når man forstår ordet "conduct" som et verbum, som fx i "conduct oneself". Her får ordet en etisk betydning, da der er tale om at lede menneskers selvstyring (Drejer 2012: 60 og Drejer 2014: 33). Derved adskiller det sig fra mange politologiske fortolkninger om magt, som fokuserer på herskab og tvang.

Dette perspektiv lægger op til det, man kan kalde en "tredobbelt forskydning", som i al sin enkelthed går ud på at af-institutionalisere analysen af folkeskolen.

1. Frigør folkeskolen. Denne tilgang tager ikke udgangspunkt i givne objekter såsom "folkeskolen er dårlig" eller "eleverne er dumme". I stedet undersøges styrings- og videnstrategier rettet mod folkeskolen.
2. Folkeskolens ydre. Denne forskydning handler om folkeskolens funktion i forhold til det ydre. Forskeren skal ikke stille sig tilfreds med "blot" at ana-

lysere folkeskolens reproduktive strategier. Derimod handler det om at gå bag om folkeskolen for at blotlægge en mere generel magtstrategi, som folkeskolen skal forstås ud fra.

3. Forholdet til folkeskolen. Den sidste forskydning handler om forholdet til folkeskolen. Det handler om at gøre det modsatte af fænomenologien. At tage udgangspunkt i de bevægelige teknologier, som konstituerer et bestemt sandhedsfelt om folkeskolen (Foucault 2008: 127 f.).

Med de tre forskydninger kan man forsøge at analysere staten – uden at tage udgangspunkt i staten. I stedet anskues staten som en effekt af guvernementale strategier (Donzelot 1979: 78). Guvernentalitet er altså en analyse, som går bag om eller uden om staten, netop for at undgå statens fortælling om egen udvikling og formål. Det skal rettelig nævnes, at Foucault ikke var ene om at lave analyser af/ om staten i 1970'erne. På det tidspunkt var der mange marxistisk inspirerede statsanalyser (se Larsen 2012: 145). Det, som Foucault bidrog med, i forhold til de gængse analyser om staten, var hans fokus på styring.

En af Foucaults pointer er, at magten har historisk forskellige former. At reagere i en moderne velfærdsstat er forskellig fra fyrstens udøvelse af herredømme, kongens suverænitæt eller feudaltherrens kontrollerende herskermagt (Otto 2006). For at sætte guvernentaliteten ind i et historisk perspektiv skitserede Foucault fire guvernementale brud. Den første er den såkaldte statsræson i Europa i 1600-1700-tallet (Rose, O'Malley og Valverde 2006). Statsræsonen udgør den første rendyrkede regeringskunst, hvor moralske og etiske forpligtelser blev tilside-sat til fordel for statens interesser. Statens interesser blev prioriteret gennem et administrativt apparat.

Næste brud er den liberale guvernentalitet, der er en kritik af den administrative regulering af samfundet, som statsræsonen advokerede for. I modsætning til statsræsonen er liberalismen en kritisk guvernentalitet, som foreslår, at samfundets autonome sfærer må have frihed til at regulere sig selv (Larsen 2012: 147). Liberalisme dækker i denne sammenhæng over tanker og ideer fra den skotske økonomiske liberalisme, der favoriserede frie og selvregulerende markeder, til de franske fysiokrater, der gik ind for fri konkurrence uden statsindgreb. Hvis dette perspektiv flyttes over på lærerne, ville det betyde, at lærerne og skolerne fik frihed til at styre sig selv.

Det tredje brud er udviklingen af velfærdsstaten. Velfærdsstaten bryder med den liberale guvernentalitet på et grundlæggende punkt; nemlig økonomien. I

velfærdsstaten foregår der en større eller mindre allokering af ressourcerne, med inspiration i Keynes økonomiske teorier om at intervenere. Velfærdsstaten skal være aktiv i styringen af samfundet – og ikke passiv, som staten er i eksempelvis liberal guvernemantalitet. I den danske velfærdsmodel er staten meget aktiv. Det ses eksempelvis med allokering af ressourcer via skatter og afgifter. Velfærdsstatens modstykke er minimalstaten, som foretrækkes af nogle liberale økonomer.

Det fjerde brud betegner forskellige typer af neoliberale ideer, som vandt frem fra 1970-80'erne. I sine forelæsninger diskuterede Foucault både amerikanske, franske og tyske strømninger, og han fandt frem til stor variation imellem dem. Dog var de fælles om at prioritere mere selvregulering af økonomien. Neoliberalismen tager liberalismens kritik af staten op på ny og mener, at staten bør styres efter markedslignende principper, og at staten skal være passiv i forhold til omfordeling af ressourcer.

Den danske velfærdsmodel er kendetegnet ved et forhandlingsaspekt i styringen af samfundet, også kendt som forhandlingsmodellen. Dette indebærer integration af arbejdsmarkedshensyn og økonomiske incitamenter. Det har givet professionerne en vigtig position i det danske samfund – også lærernes. I forbindelse med overenskomstforhandlingen i 2013 mellem lærerne og Kommunernes Landsforening (KL) var det tydeligt, at staten ikke ville føje lærerne i deres krav, men føjede KL i dens krav om et opgør med lærernes arbejdstidsregler. Målet for regeringen og KL var at øge lærernes undervisningsandel af arbejdstiden for at give folkeskolen et fagligt løft (Fastrup 2013). Med andre ord var staten aktiv i indførelsen af "normale arbejdstidsregler" på folkeskoleområdet.

Et nyere styringskoncept, som er beslægtet med neoliberal guvernemantalitet, er New Public Management (NPM). NPM er en samlet betegnelse for gennemgribende reformer af den offentlige sektor; den vandt først frem i de angelsaksiske lande for derefter at sprede sig til resten af den vestlige verden (Larsen 2012: 149). Grundlæggende repræsenterer NPM en mere regulerende stat frem for en tilbagetrukket stat (Power 1999: 52). Ligesom i neoliberalismen er formålet i NPM at kunne dokumentere offentlige ansattes effektivitet. Ambitionen i NPM er at tilrettelægge arbejdet på en sådan måde, at det kan måles og dokumenteres.

Opsummerende kan det kort opridses, at en guvernemantal analyse fokuserer på styring, men samtidig er det også en analyse, der søger svar på, hvilke problemer der søges løst. I de følgende afsnit gives der eksempler på, hvordan denne

særegne kritiske tilgang af lærerprofessionen kommer til udtryk med udgangspunkt i folkeskolereformerne fra 2006 og 2014.

GUVERNEMENTALE REFORMER I FOLKESKOLEN I DE SIDSTE 10 ÅR

Folkeskolen er en indlysende analysegenstand for guvernementale reformer, fordi den udgør en stor del af de offentlige udgifter. Folkeskolen koster over 50 milliarder kroner om året. Dernæst er mange mennesker i berøring med folkeskolen hver eneste dag. Den beskæftiger ca. 50.000 lærere, og over 500.000 elever har deres gang på skolen (se uvm.dk). Derudover er folkeskolen en vigtig kulturbærende institution, som har bestået i over 100 år. Udgifterne til folkeskolen og dens lange historik gør den til en vigtig institution, når det kommer til styring af professioner. I hele folkeskolens levetid, har den været kamplads for forskellige vidensformer. Forskellige psykologiske, pædagogiske, biologiske og lægevidenskabelige vidensformer har øvet indflydelse på undervisningen, eleven, relationen mellem lærer og elev og skolens arkitektur (Drejer 2012, 2014).

Forskellige videnformer har ligeledes øvet indflydelse på styringen af skolen. Styringen af folkeskolen kom på dagsordenen i 1960'erne, hvor eleverne krævede medindflydelse og demokrati på skolen. Skolen skulle også være et sted, hvor man blev opdraget til demokrati, lighed og deltagelse. Styring af folkeskolen kom igen på dagsordenen i slutningen af 1980'erne. I 1989 blev Kommunernes Landsforening enearbejdsgiver for folkeskolen, før da havde folkeskolen tre arbejdsgivere: Finansministeriet, Undervisningsministeriet og kommunerne (Lov nr. 348, 1989). Der kom skolebestyrelser på skolerne, og lærerne fik stemmeret i disse. De sidste 40 år er styringen af folkeskolen gået fra en lærerfaglig demokratisk styring over mod en professionel styring samt nye organiseringer af folkeskolen (Arnmark og Junge 2014).

Folkeskolen har også været kamplads for den urgamle diskussion om, hvorvidt skolen skulle fokusere på almen dannelse eller faglige færdigheder. Lige siden reformpædagogikkens velmagtsdage i 1970'erne og frem til i dag har diskussionen bølget frem og tilbage: Skal eleverne opdrages til demokrati og aktive samfundsborgere eller til fagligt dygtige medarbejdere, eller til begge dele? Denne diskussion er de senere år forstummet, og i stedet er der kommet fokus på, hvordan vi som samfund sikrer os, at eleverne lærer færdigheder og kundskaber, så Danmark kan klare sig i den globale konkurrence.

Formålsparagraffen blev ændret med reformen fra 2006 og bevaret med reformen fra 2014. Den lyder:

” Folkeskolen skal i samarbejde med forældrene give eleverne kundskaber og færdigheder, der: forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer, bidrager til deres forståelse for menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling. (§ 1 i Lov 521)

Formålsparagraffen er en slags vejrhane til at måle, hvordan læreren, eleven og skolen betragtes fra samfundets synspunkt (se Pedersen 2008). Formålsparagraffen fra 2006 signalerer større fokus på færdigheder og kundskaber og et andet syn på læreren. Formålsparagraffen indeholder kontraktlige relationer, der tilstræber transparens om ansvar og forpligtelser i forhold til ydelser, som lærerne og kommunerne leverer (se også Herman 2006: 132). Derudover er ord som “personligt” og “udtryksformer” forsvundet fra formålsparagraffen, hvilket markerer et brud med reformpædagogikken. Dermed efterspørges der også en anden lærerrolle end den, som var kendetegnende under reformpædagogikken. En lærer skal nu fokusere mere på færdigheder og kundskaber og mindre på vanskeligt målbare størrelser, såsom almen dannelse eller gruppearbejde. Dernæst indeholder formålsparagraffen en passus om, at skolen (og læreren) i samarbejde skal forberede eleverne til videre uddannelse, hvilket stemmer fint overens med 2020-målsætningen om, at 95 % af en årgang skal tage en ungdomsuddannelse, og 25 % skal tage en lang videregående uddannelse (Regeringen 2012).⁴

Med de nye tiltag er lærerens arbejde blevet synligt for resten af samfundet. Færdigheder og kundskaber er til at se og måle på, og forskellige former for test og statistikker om elevernes færdigheder og kundskaber kan gøres tilgængelige for politikere, forældre og andre interesserede. Man kan tale om, at læreren er i centrum for et “panoptikon”. Et panoptikon er en fængselsbygning, designet af den engelske filosof og samfundsreformator Jeremy Bentham i slutningen af 1700-tallet. Designet muliggør, at den overvågede person kan blive overvåget uden selv at vide, om han rent faktisk overvåges. På samme måde ved læreren, at

4 Målsætningen om, at 95 % af en årgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, blev også fremsat i 1990'erne. I 1993 fremsatte daværende undervisningsminister Ole Vig Jensen ambitionen om, at 95 % af en årgang skulle tage en ungdomsuddannelse (Jensen 1993).

der er mulighed for, at nogen følger med i hans undervisning, men han ved ikke, om det sker eller *hvornår*. De guvernementale reformer gennem de sidste 10 år har skabt denne mulighed for, at samfundet kan følge med i resultaterne af lærerens arbejde. Der er centralt fastsatte mål, såsom hvor mange der skal tage en ungdomsuddannelse, hvor mange elever der skal inkluderes i undervisningen, ligesom antallet af dårlige læsere skal reduceres hvert år, og elevernes færdigheder og kundskaber skal måles og vejes. Disse centralt fastsatte mål kombineret med synliggørelse vidner om, at læreren både er mål for styring og samtidig skal lede sig selv hen mod opfyldelsen af de centralt fastsatte mål.

PISA-resultaterne har rettet fokus mod outputstyringen af folkeskolen. Det vil sige, at fokus har rettet sig mod de elever, der kommer ud af folkeskolen, og hvilke færdigheder og kundskaber de er i besiddelse af. Men der foregår også en inputstyring af folkeskolen. Det er Fælles Mål og kanonbeskrivelsen eksempler på, hvor førstnævnte beskriver nogle emner, som undervisningen skal indeholde på et bestemt klassetrin, og sidstnævnte nævner nogle "fyrtårne" inden for eksempelvis litteratur, som er vanskelige at komme uden om. Med inputstyringen sikrer man sig fra politisk hold, at undervisningen skal opfylde nogle krav til indhold. På den vis gives lærerne en slags rettesnor fra politisk hold.

Et andet aspekt, som kom med folkeskoleloven fra 2014, er lokal ansvarliggørelse. Lærerens arbejdsplads har et ansvar. Københavns overborgmester, Frank Jensen, sagde det, som mange tænkte, nemlig at hvis en skole ikke lever op til de centralt fastsatte mål, så vil skolelederen på den pågældende skole blive fyret (Jensen 2013). Set fra et guvernementalitetsperspektiv sigter den lokale ansvarliggørelse mod en mere effektiv skole, hvor skolen kan gøres ansvarlig for ikke at leve op til centralt fastsatte måltal. Ligesom læreren altså gøres ansvarlig for at levere undervisning i bestemte emner på bestemte klassetrin, gøres lederne ansvarlige for at levere målopfyldelse på de enkelte skoler, og denne udvikling er helt i tråd med, hvad man ser internationalt. Skolerne skal gøres mere effektive, og det er en tendens, der er kendt fra især angelsaksiske lande.

"School effectiveness"-bølgen (herefter evalueringsbølgen) begyndte at rulle ind over Storbritannien og USA i slutningen af 1980'erne. Eksempelvis kan den amerikanske lov "No Child Left Behind" fra 2001 ses som en del af bølgen. Der er en del ligheder mellem "No Child Left Behind" og de to seneste folkeskolelove. Her nævnes blot tre ligheder:

1. Lokal fleksibilitet. Med Folkeskoleloven af 2014 er hver enkelt skole blevet ansvarlig for sine resultater. Dette princip genfindes også i "No Child Left Behind".
2. Øget ansvarlighed tillægges skoler og lærere. Både Folkeskoleloven af 2006 og "No Child Left Behind" har øget ansvarlighed som et kernepunkt. Begge love indførte standardiserede test som en teknik til at få viden om, hvorvidt skolerne lever op til gældende standarder.
3. Derudover skal de amerikanske lærere anvende "proven methods" (Sec. 1606 i Public Law 107-110, 2001). Det vil sige metoder, der har bevist, at de virker. Også herhjemme fik vi nationale test, som med Bertel Haarders egne ord skal give viden om, hvad der virker i undervisningen (Haarder 2007: 9).⁵

Evalueringsbølgen har ligheder med NPM. Både evalueringsbølgen og NPM har som ambition at effektivisere praksisser, samt at handlinger skal tage udgangspunkt i evidens. Derudover skal der også være en stærk ledelse. Synliggørelse af praksisser er ligeledes et vigtigt punkt. Klasselokalet skal åbnes ud mod samfundet, og lærerens arbejde skal synliggøres (se Dunleavy og Hood 1994).

Det kan konkluderes, at styringen af folkeskolen de seneste 10 år har taget en retning, hvor der er skabt ansvarliggørelsesmekanismer mellem skole og stat og mellem den enkelte lærer og skole. Strategien bag styringen af skolen er funderet i synliggørelse, så vi som samfund kan sikre os, at eleverne lærer at læse, regne og skrive. Det guvernementale element ligger i at gøre skolens og lærerens arbejde måleligt og at ansvarliggøre hver enkelt skole for dens præstation. Det skaber en situation, hvor læreren skal redegøre for sine handlinger i klasselokalet. Det disciplinerer læreren og skolen til at handle på en bestemt måde i overensstemmelse med bestemte ønsker. Forældrene får større indblik i deres barns præstationer, men også i skolens samlede præstation i forhold til andre skoler. Denne viden har ikke tidligere været tilgængelig for forældrene. Selvom der altid har været frit skolevalg i Danmark, kan forældrene med "åbningen" af skolen indsamle mere viden gennem de måder, læreren og skolen ledes og styres på.

5 Et andet eksempel på evalueringsbølgen herhjemme er etableringen af Dansk Clearinghouse. Dansk Clearinghouse bedriver evidensbaseret forskning.

GUVERNEMENTALE REFORMER OG PRÆSTATIONSELEVEN

Udviklingen inden for lærerprofessionen ligner på mange områder udviklingen inden for andre områder (se Larsen 2012). I dette afsnit inddrages eleven, da de guvernementale reformer ikke kun rammer lærerne, men også eleverne, og dette teoretiske perspektiv er specielt ideelt til at analysere styringen af individuelle borgere. Den første del af afsnittet handler om lærerens position i skolen, og derefter diskuteres det, hvordan de guvernementale reformer påvirker eleven.

Som nævnt tidligere har folkeskolepolitik traditionelt set været delt mellem et almindannelsessyn og et færdighedssyn. Før i tiden har den politiske venstrefløj været associeret med et almindannelsessyn på folkeskolen, mens den politiske højrefløj har stået for et færdighedssyn på folkeskolen. Dog har der siden PISA-resultaterne i begyndelsen af årtusindeskiftet været en bred politisk opbakning, lige fra Socialdemokraterne til Dansk Folkeparti, om et færdighedsperspektiv på folkeskolen.

Færdighedsstrategien indebærer en skærpet styring af lærerens handlerum. Lærernes autonomi er blevet udfordret siden årtusindeskiftet, og det er sket på flere måder. Eksempelvis er fælles mål og trinmål med til at retningsbestemme undervisningen. Med nationale test vurderes det, om lærerens undervisning virker eller ej. Set i et guvernementalt lys forsøger denne strategi at lede eleverne mod høj faglighed gennem styring af lærernes fagprofessionelle skøn. Formålet er at skabe fagligt dygtige elever. Man kan sige, at det altid har været en skoles formål, men det nye er, at måden, hvorpå man styrer mod formålet, betyder mindre handlerum for lærerne i undervisningen. At fokus rettes mod elevens færdigheder, ses også med læreruddannelsen, som er gået fra at være en generalistuddannelse til en specialistuddannelse.

Der er altså sket et skifte i lærerarbejdet over imod en generel ledelsesholdning om, at viden skabes gennem kontrol og synliggørelse. Den viden, som hentes fra lærerens arbejde, og som dokumenteres til resten af samfundet, hviler på systematiske målinger. Lærerens professionelle intuition og skøn underprioriteres, og i stedet prioriteres den viden, som evalueringer, kvalitetsrapporter og nationale test skaber. Lærernes arbejde præges i større omfang af kontekstuafhængig viden.

Hvis blikket vendes mod afsnittets anden del, nemlig det, der handler om eleven, så har den guvernementale strategi også indflydelse på, hvordan eleven betragtes. De nye teknikker synliggør eleven på en anderledes måde. Det er elevens færdigheder og kundskaber, som synliggøres til samfundet. Det centrale i den guvernementale strategi er, at samfundet har en interesse i lærerens arbejde og

elevens faglige udvikling. Omverdenen inddrages i elevens udvikling ud fra en forestilling om, at det kan give anledning til adfærdsændring hos eleven. Synliggørelse bliver på den måde et led i en indre disciplinering hos eleven, der forventes at være bevidst om den mulige overvågning, fordi autoriteten virker som allestedsnærværende. Selvom autoriteten ikke fysisk er til stede, så er det synligheds-teknikkens etos, at autoriteten forekommer nærværende (Drejer 2014: 177). Derudover er der også et element af selvstyring i subjektiveringen af eleven. De såkaldte elevplaner, hvor eleven i samarbejde med læreren skal sætte sig mål på hvert klassetrin, vidner om en subjektivering, hvor eleven også selv skal tage ansvar for egen læringsudvikling. På den måde indgår også eleven i den kæde af ansvarliggørelsesmekanismer, som også lærerne og skolerne blev underlagt.

Ud over disse ansvarliggørelsesmekanismer er det også tydeligt, at der er fokus på at få udpeget, hvad der kan stå i vejen for realiseringen af ambitionerne om bedre færdigheder og kundskaber og flere unge i uddannelse. Allerede i 1990'erne blev elevernes urolige adfærd i klassen beskrevet i en undersøgelse fra Undervisningsministeriet. Undersøgelsen påpegede, at ca. 10 % af eleverne var forstyrrende (Undervisningsministeriet 1997). Adfærden i klassen skulle ændres, og der hentes inspiration i behaviorismen (Christensen 2008: 144). Målet med adfærdsregulering af eleverne er optimering af deres udbytte af undervisningen. I bestræbelserne på at opnå dette formes og skabes en bestemt individualitet hos eleverne som konsekvens af omgivelsernes mange regler og rutiner (Drejer 2014: 172).

Derudover blev sundhed et tema i folkeskolereformen 2014. For at eleverne kan optimere deres færdigheder og kundskaber, er det vigtigt med motion og sund mad. Professor og formand for det Nationale Råd for folkesundhed, Bente Klarlund, udtalte, at "[b]ørn, der bevæger sig, lærer mere" (Klarlund 2005), hvorfor elevernes usunde livsformer skulle erstattes med sunde ved fx at øge den enkelte elevs mulighed for at dyrke motion. På den vis opfordres eleven til at drage omsorg for sin egen sundhed.

Set gennem guvernementaltetens briller skabes der elever, som skal være sunde og fagligt dygtige, så de kan deltage i konkurrencen på det globale arbejdsmarked. Den elevtype, der efterspørges, er den præsterende elev. Styringen af eleverne inden for en færdighedsstrategi understøtter det, som er benævnt "konkurrencestaten" (Pedersen 2011). Konkurrencestaten henviser til den stigende internationale konkurrence mellem nationalstater. Konkurrencestaten adskiller sig fra velfærdsstaten ved at fokusere mere på aktivering før ydelser ud fra mantraet

om "noget for noget". Omsat til folkeskolen betyder det, at der er et øget fokus på færdigheder og kundskaber og et mindre fokus på det personlighedsmæssige. Der tegnes altså en klar skillelinje mellem faglighed og personlighed, og det er ifølge Knud Illeris misvisende (Illeris 2014). Folkeskolen er blevet redskab i den globale konkurrence, og eleverne skal styres til at præstere bedre.

DEN GLOBALE KONKURRENCE SOM RISIKO

Efter at have diskuteret de seneste guvernementale reformer i folkeskolen, henholdsvis folkeskolereformen fra 2006 og 2014, herunder hvordan de ændrer lærerprofessionen og eleven, vil der i dette afsnit blive draget paralleller til det omgivne samfund for at sætte udviklingen i skolen ind i en større styringsstrategi.

I kapitlet her er styringsstrategien af folkeskolen og lærerne blevet blotlagt. Styrings- og videnstrategier rettet mod folkeskolen er blevet diskuteret. De mekanismer, som folkeskolen styres ud fra, minder om, at vi som samfund er i en konstant global konkurrence. Ove Kaj Pedersen introducerede i 2011 begrebet "konkurrencestaten", som han selv fortæller, er en ny udgave af velfærdsstaten. Den tilstræber at løse de problemer, som velfærdsstaten ikke kunne løse (Pedersen 2011).

I konkurrencestatens uddannelsessystem ansføres børn og unge til at konkurrere på færdigheder og kundskaber mod hinanden. Uddannelse er med andre ord et vigtigt parameter i den globale konkurrence om arbejdspladser og vækst. Det er på den baggrund, at den stærke reaktion fra danske politikere over danske elevers PISA-resultater ved årtusindeskiftet skal forstås. Folkeskolen og lærerne udgør en potentiel risiko for det danske samfunds fremtidige udvikling.

Elevernes manglende færdigheder blev efter årtusindeskiftet anskuet som en potentiel risiko for, at det danske samfund ville lide et velfærdstab, og styring af folkeskolen og lærerne tager afsæt i denne strategi. Folkeskolen anskues som en central institution i sikringen af Danmarks fremtidige velfærd, og lærerprofessionen betragtes som en potentiel risiko for udviklingen af det danske samfund.

Der tegner sig dermed en tydeligere relation mellem landets økonomiske performance og elevens ditto. Denne magtstrategi sammenkobler begivenheder i klasselokalet med BNP. Grænsen mellem styring af folkeskolen og lærerne kobles sammen med Danmarks konkurrenceevne. Styringsstrategien kan også benævnes som risikostyring, fordi der er en risiko for, at eleverne forlader skolen uden de nødvendige færdigheder og kundskaber til at varetage et videntungt arbejde,

og det vil på sigt ikke være gavnligt for Danmark. For at undgå dette anvendes ansvarlighedsgørende og synliggørende teknikker, hvor ansvar kan placeres, samtidig med at elevens præstation synliggøres. Ansvar for Danmarks konkurrenceevne individualiseres til den enkelte skole/lærer/klasse.

Risikostyringen betjener sig af eksempelvis overvågning og opfølgning af lærernes undervisning for at minimere risikoen for, at eleverne forlader folkeskolen uden de grundlæggende færdigheder og kundskaber. Derudover har man gjort risikoen nærværende for skolerne ved at indføre lokal ansvarliggørelse, hvor det kan få konsekvenser for den enkelte skole og skoleleder, hvis ikke skolen overholder de centralt fastsatte måltal. Dette kendetegner også NPM, hvor ansvaret for kontrol videregives til den enkelte skole – og herunder læreren.

Læreren betragtes i dag stadig som fagprofessionel, men samtidig som en risiko for Danmarks fremtidige velstand. Og denne styringsstrategi har gjort noget ved måden, som lærerprofessionen opfattes på. Indførelsen af teknikker som nationale test, måltal, kvalitetsrapport og Fælles Mål har erstattet lærerens fagprofessionelle skøn og erfaring.

Risikostyring kendes også uden for folkeskolens mure. Eksempelvis laver sundhedsstyrelsen hvert år biopolitiske informationskampagner, som fokuserer på de mest udbredte risikofaktorer i forbindelse alkohol, tobak, (manglende) fysisk aktivitet og seksuel sundhed. Sundhedsstyrelsen anvender information til adfærdssændringer i befolkningen, for at borgerne ikke udvikler livsstilssygdomme. Denne form for styring kendetegner konkurrencestaten. Folk må ikke blive syge, da det belaster statens konkurrenceevne.

Til trods for at der indføres forskellige teknikker, som har til formål at minimere sandsynligheden for at ikke-fagligt kvalificerede elever forlader folkeskolen, er det ikke ensbetydende med, at folkeskolen styres udelukkende ud fra en risikostyringsstrategi. I tilfældet med folkeskolen er der flere forskellige styringsrelationer på spil. I folkeskolen er der mange typer faglærere, elever og skoleledelser, og det er med til at gøre styringen kompleks. Konkurrencestatens styring spiller ofte på flere tangenter, og der anvendes en mangfoldighed af styringsteknikker. Her kommer guvernementalitetsperspektivet til sin ret, da det kan analysere teknikkerne og videnformerne og på den måde blotlægge dem. Guvernementalitet giver mulighed for at diskutere, hvilke typer af elever folkeskolen skaber.

Sat på spidsen er styringen af lærerne og borgerne sanktioneret i en styringslogik, som redefinerer relationen mellem folkeskole og samfund. Overvejelserne om almen dannelse eller færdigheder udfordres af, hvordan samfundets kon-

krete og aktuelle problemer med globalisering og konkurrenceevne løses. I forhold til folkeskolen har det forskudt den pædagogiske diskussion fra det procesuelle, hvor der diskuteres frihed, lighed og opdragelse, over mod et måleligt slutprodukt og dernæst til risikostyring. Det er, hvad der kommer ud af folkeskolen, der er afgørende, og det er essensen i den styringslogik, som både folkeskolen og samfundet styres efter i disse år.

Hvis man anlægger et historisk perspektiv, er det ikke nyt, at lærerprofessionen eller andre professioner guvernementaliseres. Eksempelvis har lægeprofessionen været genstand for statslig styring gennem århundreder (se Larsen 2012). Det nye på folkeskoleområdet er den systematiske og ansvarliggørende karakter, som styringen af lærerne har taget. Årsagen til, at lærerne er udsat for disse systematiske og ansvarliggørende styringer, er, at de har en nøgleposition i forhold til udviklingen af konkurrencestaten. Læreren har en position mellem statens nuværende og fremtidige økonomiske konkurrenceevne. De uddanner fremtidens arbejdskraft, som skal sikre, at den danske konkurrenceevne forbedres.

Spørgsmålet om styring bliver i skoleregi også et spørgsmål om læring. Skolen er i dag under pres fra centralt fastsatte måltal, evaluering, nationale test osv. Læring er i konkurrencestatens terminologi blevet til faglighed og kundskaber målt i test. Der er stigende fokus på at styre professioner, som styrer borgerne, og med de seneste guvernementale reformer vil konkurrencestaten gerne styre lærerne til at styre eleverne hen mod højere faglighed. Og man vil fra centralt hold minimere risikoen for, at eleverne forlader folkeskolen uden de færdigheder og kundskaber, der kræves, for at Danmark kan klare sig i den globale konkurrence.

Den måde, der styres på, sætter sig igennem i undervisning og hos eleven. Hvis skolen skal gives friere rammer til at organisere undervisning og læring, kræver det en revurdering af de sidste 10-15 års PISA-regime.

LITTERATUR

- Arnmark, L. og D. Junge (2014). *Skoleledelse i forandring*. København: Gyldendal Business.
- Christensen, G. (2008). *Individ og disciplinering: det pædagogiske subjekts historie*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Dean, M. (1994). *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historical Sociology*. London og New York: Routledge.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Donzelot, J. (1979). The Poverty of Political Culture. *Ideology and Consciousness*, 5: 71-86.
- Drejer, C.M. (2014). *Kampen om eleven. Hvordan skoler skaber elever*. København: Forlaget Unge Pædagoger.

- Drejer, C.M. (2012). *Elev og magt. En analyse af subjektiveringsstrategien af eleven, 1822-2010*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.
- Dunleavy, P. og C. Hood (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14 (3): 9-16.
- Fastrup, N. (2013). *Centrale kilder: Regeringen og KL har hemmelig plan for lærerkonflikt*. [Http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2013/03/17/202835.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2013/03/17/202835.htm) (hentet 12.01.15).
- Foucault, M. (2008). *Sikkerhed, territorium, befolkning. Forelæsninger på Collège de France 1977-78*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Foucault, M. (2009). *Biopolitikens fødsel. Forelæsninger på Collège de France 1978-79*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hermann, S. (2007). *Magt og oplysning*. København: De Unge Pædagoger.
- Haarder, B. (2007). Man kan, når man vil. *Politiken*, 4. januar.
- Illeris, K. (2014). Læringsforsker: Konkurrencestaten spænder ben for øget læring. *Fagbladet Gymnasieskolen*, 17. marts.
- Jensen, F. (2013). *Frank Jensen truer skoleledere med fyring*. [Http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2013/09/17/164127.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2013/09/17/164127.htm) (hentet 12.01.15).
- Jensen, O.V. (1993). Unge skal lære noget. *Politiken*, 20. november.
- Klarlund, B. (2005). Forskning viser, at børn, der bevæger sig, lærer mere. *Fagbladet Folkeskolen*, 13/14: 26.
- Krogh-Jespersen, K. (2002). School Effectiveness og dansk skolepolitik. *Unge Pædagoger*, 1: 1-14 og 19-22.
- Larsen, L.T. (2012). "Guvernemantalitet og profession: sundheds- og socialreformer i et guvernemantalitetsperspektiv". I M.B. Johansen og S.G. Olesen (red.), *Professionernes sociologi og vidensgrundlag*. Aarhus: Via System: 143-160.
- Lov nr. 348 (1989). *Lov om ændring af lov om folkeskolen af 24. maj, 1989*.
- Lov nr. 572 (2006). *Lov om ændring af lov om folkeskolen af 9. juni, 2006*.
- Lov nr. 521 (2013). *Lov om ændring af lov om folkeskolen af 27. maj, 2013*.
- Lov nr. 409 (2014). *Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område af 26. april, 2013*.
- Otto, L. (2006). Foucaults "guvernemantalitetsteori". *Styringsteknologi og subjektivitet*. Arbejdsrapport. 1. udkast.
- Pedersen, O.K. (2008). "Om pædagogikkens historie og de nyeste udviklinger". I L.M. Andersen, S.L. Jørgensen og H.F. Skovmose (red.), *Folkeskolens filosofi. Idealer, tendenser & kritik*. Aarhus: Philosophia: 19-39.
- Pedersen, O.K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Public Law 107-110 (2001). *The No Child Left Behind Act of 14. June, 2001*.
- Regeringen (2006). *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer*. København: Statsministeriet.
- Regeringen (2012). *Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*. København: Statsministeriet.
- Rose, N. og P. Miller (1992). Political Power beyond the State. Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, 43 (2): 173-205.
- Rose, N., P. O'Malley og M. Valverde (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Science*, 2: 83-104.
- Undervisningsministeriet (1997). *Elever der forstyrrer undervisningen for sig selv og andre i folkeskolen*. København: Undervisningsministeriet.
- Villadsen, K. (2013). "Michel Foucault". i H. Andersen og L.B. Kaspersen (red.), *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.