

GLIDNINGER

'USYNLIGE' FORANDRINGER
INDEN FOR PÆDAGOGIK OG
UDDANNELSER

LEJF MOOS (RED.)
MERETE STORGAARD
KLAUS KASPER KOFOD
ANNA KATHRINE FRØRUP
ANNE LARSON
PIA CORT
LISE DEGN
JOSEFINE KIERK
MARLENE NIELSEN
TINA SOMMER



AARHUS
UNIVERSITET
DPU

Lejf Moos (red.) Merete Storgaard, Klaus Kasper Kofod,
Anna Kathrine Frørup, Anne Larson, Pia Cort, Lise Degn,
Josefine Kierk, Marlene Nielsen, Tina Sommer

Glidninger

'Usynlige' forandringer inden for
pædagogik og uddannelser

DPU, Aarhus Universitet 2019

Titel:

Glidninger

- 'usynlige' forandringer inden for pædagogik og uddannelser

Forfattere:

Løjf Moos (red.) Merete Storgaard, Klaus Kasper Kofod, Anna Kathrine Frørup, Anne Larson, Pia Cort, Lise Degn, Josefine Kierk, Marlene Nielsen, Tina Sommer

Udgivet af:

DPU, Aarhus Universitet, 2019

© 2019, forfatterne

1. udgave

Kopiering tilladt med tydelig kildeangivelse

Omslag og grafisk tilrettelæggelse:

Knud Holt Nielsen

Forsidefoto:

Colourbox.com

ISBN: 978-87-7507-444-0

DOI: 10.7146/aul.312.211

Indhold

1 PRÆLUDIUM: OPKRIDTNING AF BANEN

AF LEJF MOOS	7
INDLEDNING.....	7
GLIDNINGER	8
BAGTÆPPE 1: GLOBALISERING.....	10
BAGTÆPPE 2: GOVERNANCE.....	15
TEORIER OG METODER	22
OPSAMLING.....	32
REFERENCER.....	33

2 FRA EN DANNELSESDISKURS MOD EN LÆRINGSMÅLSTYRET DISKURS

AF LEJF MOOS	40
RESUMÉ.....	40
INDLEDNING.....	40
NEDSLAG I HISTORIEN VISER SAMMENHÆNGE I UDVIKLINGEN.....	42
HVORFOR BEMÆRKEDE VI IKKE UDVIKLINGEN?	51
NEDSLAG I NUTIDEN: FORTSATTE SAMMENHÆNGE	55
DISKUSSION	60
REFERENCER.....	61

3. "HIGH STAKES" ELLER "LOW STAKES"?

AF MERETE STORGAARD.....	66
RESUMÉ.....	66
INDLEDNING.....	66
NYE KONSTRUKTIONER AF MAGT-RELATIONER?.....	67
TEORI OG METODE.....	68
POLICY IDÉER OG NIVEAUER	69
ET ANALYTISK BLIK FOR "GLIDNINGERNES HVORDAN"	70
ET HISTORISK INDBLIK I ANSVARLIGGØRELSE	71
OBEE TOWER PUBLIC SCHOOL (SYNONYM): CASE ON1.....	72
STYRINGENS FORMÅL OG SIGTE	73
STYRING GENNEM EN KÆDE AF ANSVARLIGGØRELSE	74
GOVERNMENTAL STYRING AF IDENTITETSKONSTRUKTION.....	75

SANKTIONER I ET LYS AF POSITIV IDENTIFIKATION OG PROFESSIONEL MENINGSKONSTRUKTION ...	76
BØGESKOVSSKOLEN (SYNONYM): CASE DK1	77
FRA BUREAUKRATISK ORGANISERING TIL FLERTYDIGHED OG DISKURSERNES KAMP	78
MONOFAGLIG KONKURRENCE SOM SKOLENS FORMÅL	79
STYRING I EN FLERTYDIG ORDEN	80
INDIVIDUEL ANSVARLIGGØRELSE OG NARRATIVER OM TENDENTIEL "STRAF"	81
GLOBAL UDDANNELSESTYRING I SKOLEN	83
SKOLEN SOM EN RISIKOFYLDT, "HIGH STAKES ACCOUNTABILITY" STYRINGSORDEN?.....	84
REFERENCER.....	85
4 DAGINSTITUTIONER UNDER FORANDRING: GLIDNINGER I ORGANISATION, LEDELSE OG STYRING	
AF KLAUS KASPER KOFOED	88
RESUMÉ.....	88
INDLEDNING.....	88
DAGINSTITUTIONSMARKEDET	91
UDVIKLING I STRUKTUREN PÅ DAGPASNINGSOMRÅDET	93
HVAD BETYDER DENNE UDVIKLING SÅ?.....	97
AFRUNDING.....	103
REFERENCER.....	106
5. GLIDNINGER I SOCIALPÆDAGOGISK ARBEJDE	
AF ANNA KATHRINE FRØRUP	109
RESUME.....	109
INDLEDNING.....	109
TRANSITIONSPROCESSER – BETINGELSER FOR GLIDNINGER	111
GLIDNINGER I SERVICELOVGIVNINGEN:.....	114
EVIDENSDEBATTEN – I ET IDEOLOGISK PERSPEKTIV	119
GLIDNINGER I SOCIALPÆDAGOGISK PRAKSIS??.....	125
SOCIALPÆDAGOGIKKEN SOM KONTEKST – TRANSITIONSBETINGELSER	125
HVOR ER VI I DAG – HVOR ER VI GLEDET HEN??.....	127
AFRUNDING.....	128
REFERENCER.....	129
6. SOFT GOVERNANCE OG VOKSENUDDANNELSE – PIAAC SOM EKSEMPEL	
AF ANNE LARSON OG PIA CORT	133
RESUMÉ.....	133
INDLEDNING.....	133
PIAAC.....	134
SOFT GOVERNANCE	136

RØVIK - TRANSLATION OG VIRUSMETAFOR.....	137
POLICY VINDUER OG POLICY ENTREPRENØRER.....	139
PIAAC – FRA INTERNATIONAL TIL NATIONAL KONTEKST.....	141
TREPARTSFORHANDLINGERNE OG FORSLAG TIL REFORMERING AF VOKSEN- OG EFTERUDDANNELSESOMRÅDET – EFTER INKUBATIONSTIDEN.....	147
SAMMENFATNING OG DISKUSSION.....	148
REFERENCER.....	151
7. IDÉERS GLIDNING OG OVERSÆTTELSE I UNIVERSITETSSEKTOREN	
AF LISE DEGN	156
RESUME.....	156
INDLEDNING.....	156
DEN DANSKE CASE	157
TEORETISK RAMME	158
IDÉER	159
IDÉNETVÆRK OG OVERSÆTTELSE	160
ANALYTISK RAMME.....	162
ARMSLÆNGDE OG KOLLEGIAL LEDELSE - PRÆ-1960.....	163
ÅBENHED OG DEMOKRATI – 1960ERNE OG 1970ERNE	163
EFFEKTIVITET OG SAMARBEJDE – 1980ERNE.....	166
ACCOUNTABILITY OG EFFEKTIVITET – 1990ERNE	168
DET NYE ÅRTUSINDE	171
DISKUSSION OG KONKLUSION	173
REFERENCER.....	175
8. PRAGMATISK TILGANG TIL ORGANISATIONSFORSKNING - GLIDNING FRA ET AKTØRPERSPEKTIV	
AF JOSEFINE KIERK, MARLENE NIELSEN OG TINA SOMMER	179
RESUMÉ.....	179
INDLEDNING - OM AT GIVE SUBJEKTIVITETEN PLADS.....	180
OM AT SKABE SIG ADGANG TIL AKTØRERNES REFLEKSIONER	181
PRAGMATISK SOCIOLOGI	182
EN KONTEKSTUEL ANALYSERAMME	185
ANALYSEEKSEMPLER - RETFÆRDIGGØRELSE AF KVALITET OG LEGITIMERING I EN STYRINGSKONTEKST.....	188
GLIDNING FRA ET AKTØRPERSPEKTIV - UNDERSØGELSENS BIDRAG	196
DISKUSSION OG AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER.....	198
REFERENCER.....	199

9 POSTLUDIUM: FØR DEN FORLÆNGEDE SPILLETID

AF LEJF MOOS	202
INDLEDNING.....	202
NOGLE FORUDSÆTNINGER FOR ANALYSERNE.....	202
SAMMENDRAG AF ANALYSERNE.....	204
FIRE NIVEAUER I ANALYSERNE	215
FRA HIERARKISK POLICY MOD AKTØRAKTIVITET	218
HVORFRA STAMMER GLIDNINGERNE?	220
REFERENCER.....	222

1 Præludium: Opkridtning af banen

Af Lejf Moos

Indledning

Bogens 8 case-analyser tager udgangspunkt i en række forskellige institutioner, hvor vi undersøger, hvorledes aspekter af styringen/governancen ubemærket glider ind i tænkning og praksis. Bogen bidrager dermed til en nuancering af translationsteorier ved at pege på disse *knap nok erkendte påvirkninger*, og ved at udvikle alternative forklaringsmodeller om dem.

Vor forståelse af glidninger: Når udefra initierede forandringer af relationer eller tanke-mønstre ikke registreres af berørte agenter eller af forskningen.

Da mange af disse forandringer over tid og mellem sektorer stammer fra globaliseringen og transnationale agenturer, kan vi se fællestræk i styringen/governancen og udvikling af institutionerne. Sektorerne og institutionerne har deres særlige træk, men grundlaget for deres styring er så ens, at analyserne må læses i sammenhæng. Påvirkningerne glider ubemærket ind, og de forbliver skjulte og udiskuterede i diskurser og praksisfelter. Hermed påvirker de institutionerne og de professionelles placering og handlemuligheder i et demokratisk samfund.

I denne introduktion er der beskrivelser af væsentlige aspekter af glidninger: Først er der en diskussion af vort glidnings-begreb og derefter en analyse af glidningernes baggrund i komplekse og flertydige globale udviklinger og styring og dermed af deres bevægelse hen mod, - eller uden om, - institutioner og agenter. Derefter introducerer vi kortfattet nogle af de teorier, som beskæftiger sig med idéers rejser, og som vi har valgt fordi vi blandt andet bruger dem i case-analyserne. Det er ny-institutionalisme, pragmatisk ny-institutionalisme, kritisk diskursanalyse, translationsteori, diskursiv institutionisme og meningsdannelse, som case analyserne forholder sig til på forskellige måder. Vi afprøver også teori om governance som en analysemodel for glidninger.

Teksterne er skrevet af forskere, som er tilknyttet forskningsenheden: Globalisering, Governance og Ledelse i Uddannelser (GGLU) ved afdeling for pædagogisk sociologi i DPU.

Glidninger

Vi analyserer og diskuterer både glidningerne og redskaber til at blive opmærksom på dem, når udefra initierede forandringer af styring og relationer eller tankemønstre ikke registreres af berørte agenter eller af forskningen. Inspirationen til dette perspektiv har vi fra en kort artikel af sociologen Zygmunt Bauman (2016), hvor han beskriver den glidning, han ser i synet på marginaliserede befolkningsgrupper i vestlige lande: Hvor man tidligere opfattede og forsøgte at håndtere de samfundsmæssigt marginaliserede grupper med socialpolitikker, så er synet i dag, at denne marginalisering må ses som en radikalisering af samfundsgrupperne, som må håndteres med terrorbekæmpelsespolitikker: 'krigen mod terror.'

Bauman peger her på sociale processers rejse fra politiske felter og dermed politiske logikker over mod økonomiske og styringsmæssige felter og logikker.

Et andet, meget generelt eksempel skriver Stefan Zweig (2014/1941) i sin bog fra 1941, hans 'europæiske erindringer': "Verden af i går" hvor han diskuterer den udvikling af det nazistiske regime, hvis grusomheder en meget stor andel af de tyske borgere næppe registrerede før krigen var en realitet. Man havde jo set, hvordan Hitler kuppede sig til magten og udvidede sine beføjelser til total magt op igennem trediverne uden at en bred modstand blev etableret. Hvordan kunne vi, skrev han være blinde for 'de tidlige begyndelser'?

Der var måske heller ikke mange af os, der havde forudset Brexit, Trump Orban eller andre populistiske fænomener.

Når man undersøger institutionerne og deres relationer til andre institutioner og omverden, vil man ofte fokusere på erkendte og erfarede påvirkninger, netop fordi det er dem, man ser. Imidlertid er nogle påvirkninger knap nok erkendte, fordi situationen udvikler sig glidende, men de virker alligevel. Derfor er et gennemgående perspektiv på analyserne i denne bog 'glidning' fra en tilstand eller diskurs mod andre tilstande og diskurser over tid og over sektorer (politisk styrede, økonomisk styrede etc.)

Glidninger foregår ofte uden at man lægger mærke til det – ligesom organisationsteoretikeren Senges frø (1990, s. 22), der langsomt blev kogt. Senge fortæller, at man har eksperimenteret med frøers evne til at registrere temperaturforskelle i omgivelserne. I det første eksperiment satte man dem ned i en gryde med meget varmt vand. Frøerne hoppede øjeblikkeligt ud. Herefter satte man dem ned i koldt vand, og frøerne blev siddende, også selvom man langsomt varmede vandet op. Så blev de langsomt kogt. Biolo-

ger har anfægtet eksperimentet, men det betyder ikke noget for fortællingen: Den symbolske forklaringskraft er lige stor: Vi lægger ikke mærke til de forandringer, vi udsættes for, hvis de kommer langsomt

Man er måske ikke opmærksom på praksis- og styringsmæssige udviklinger, når tegnene på ændringer viste sig. Ændringerne 'flyver under vores radar', som er vor kulturelt formede opmærksomhed og mange af de teorier, vi almindeligvis bruger for at fange forandringer. De synes så små, at vi ikke tillægger dem værdi eller opmærksomhed. Vi vil diskutere de empiriske eksempler i lyset af de teorier (Governance/styring, ny-institutionalisme, translationsteori etc.), som ofte bruges til at forstå indflydelse på institutionerne, men som ikke altid fanger de glidende, ikke bemærkede og ikke-diskuterede påvirkninger, for at undersøge om disse teorier kan bruges til også at fange glidninger.

Vi analyserer, diskuterer og bruger således teori om sammenhænge mellem globalisering og governmentalitet (styring) og ledelse i uddannelsessektoren på baggrund af empiriske undersøgelser og teoretiske refleksioner. Bogen knytter teoriudviklingen til udvikling af redskaber for refleksioner over praksis. F.eks. ved undersøgelser af de handlerum, som institutioner og deres aktører har inden for de styrings- og udviklingsformer, som omgivelserne giver dem, og igennem (kritisk) undersøgelser af uddannelsesinstitutioners tilbliven og udvikling.

Vi analyserer de styringsmæssige relationer mellem de professionelle, institutionerne, lokale og nationale agenturer i en kontekst, der bliver stadig mere transnational og global: Hvilke indflydelsesformer ser vi, og hvordan reagerer aktører på styringen.

Vi diskuterer disse glidninger i case-analyserne:

- I kapitel 2 diskuterer Lejf Moos glidningen fra en dannelsesdiskurs mod en læringsmålstyret diskurs om folkeskolen. Nedslag i 50 års historie viser at der er sammenhæng i udviklingen af styringen/governancen. Analyser af de brugte styringsinstrumenter peger på en række årsager til at forandringerne glider.
- I kapitel 3 synliggør Merete Storgaard konsekvensen af globale styringsglidninger i et diskursivt institutionelt perspektiv. Historisk går de professionelle i en højtpresterende skole i Ontario, Canada og i Danmark fra at være ansvarshavende til at ansvarliggøres gennem accountability-styringsformer. Styringsformerne ses empirisk at sætte de professionelle autonomi og frihed på spil i diskursive meningsskabelses- og magtprocesser.

- I kapitel 4 undersøger Klaus Kasper Kofod, hvordan daginstitutionernes rammebetingelser har ændret sig gennem en række organisatoriske glidninger. Kapitlet fokuserer på, hvordan de konkrete glidninger kommer til udtryk, og med hvordan man med nyinstitutionel og symbolfortolkende teori kan forstå den udvikling, der er sket inden for daginstitutionsfeltets organisationer.
- I kapitel 5 behandler Anna Kathrine Frørup glidninger, forstået som diskursive forandringer, som følge af de sidste tredive års modernisering og reformering af det socialpædagogiske område, og i et kritisk dikskursanalytisk samt transitionsteoretisk perspektiv analyseres og diskuteres disse overordnede glidningers diskursive og non-diskursive betydning for socialpædagogikken med nedslag i forskellige socialpædagogiske praksisfelter.
- I kapitel 6 behandler Anne Larson og Pia Cort PIAAC, der er OECD's måling af voksnes kompetencer, som et eksempel på den glidning, der har været i synet på formålet med voksenuddannelse fra 1970'erne til i dag. Med udgangspunkt i begrebet soft governance, Røviks translationsteori samt multiple stream teori undersøger betydningen af PIAAC i dansk voksenuddannelsespolitik.
- I kapitel 7 analyser Lise Degn glidningerne i den universitetspolitiske arena, som de udspiller sig på nationalt og overnationalt niveau, igennem et teoretisk fokus på idéers strømning (ideational institutionalism). Det vises hvordan glidninger i forståelser og fortællinger om universitets rolle, organisering og ledelse, former bestemte kurser for mulige policy-oversættelser, og dermed også åbner for bestemte problemdefinitioner og mulige løsninger.
- I kapitel 8 analyserer Josefine Kierk, Marlene Nielsen og Tina Sommer forholdet mellem styring og individuel, moralsk orientering hos danske skoleledere. Med en pragmatisk, sociologisk tilgang skabes der adgang til et aktørperspektiv på en skolepolitisk glidning vedrørende kvalitetsbegrebet. Skolelederne gør selektivt brug af de governancelogikker, der stemmer overens med deres individuelle moral og værdier, når kvalitetsarbejdet på skolerne skal legitimeres.

Bagtæppe 1: globalisering

I analyserne af glidningerne søger vi at forstå glidningerne selv og den rejse, som idéer foretager, og som forårsager glidningerne. Udgangspunkt for sådanne analyser må være ganske bred, for rigtig mange idéer, tankemønstre og relationer vi ser i institutionerne i dag formes helt eller delvist uden for landet, i en globaliseret verden. Derfor skitserer vi den modernisering, som har ført til øget samarbejd og afhængighed mellem lande, institutioner, virksomheder og agenter og nogle af de effekter, der er fulgt med. Et vigtigt

aspekt af globaliseringen er markedsgørelsen, flytningen af flere og flere processer og diskurser fra politiske og kulturelle felter til økonomiske og styringsmæssige felter. Derfor skitseres den neo-liberale markedsgørelse og governance teorier.

Anthony Giddens definerer globaliseringen således:

”Globalisering kan således defineres som intensiveringen af verdensomspændende sociale relationer, som forbinder fjerne lokaliteter på en sådan måde, at lokale begivenheder påvirkes af hændelser, der finder sted mange kilometer borte og vice versa” (Giddens, 1990, side 60).

Giddens analyserer globaliseringen i fire dimensioner:

- Den kapitalistiske verdensøkonomi
- Nationalstatssystemet, altså den politiske orden
- Den militære verdensorden
- Den internationale arbejdsdeling.

Man kan pege på en lang række tegn på udviklingen inden for de fire dimensioner (Moos, 2013):

Først verdensøkonomien. Teknisk og elektronisk udvikling samt politiske beslutninger har medført, at det er let at flytte finanser, arbejdskraft og varer mellem landene. Der er ingen alternativer eller reelle konkurrenter til virkeliggørelsen af den globale markedsplads, dvs. det store, frie marked. Det hænger bl.a. sammen med udviklingen af transnationale virksomheder. I løbet af de eneste 20-30 år er antallet af disse virksomheder vokset til i nærheden af 80.000, som står for $\frac{2}{3}$ af verdenshandelen. Disse virksomheder ser ikke sig selv som nationale virksomheder, der hører til i et land og oplever sig selv som først og fremmest dansk, engelsk, tysk etc. De transnationale virksomheder forsøger selvfølgelig at placere deres aktiviteter, hvor de bedst kan få tilgodeset hovedformålet med virksomheden: Overlevelse og overskud (Martin & Schumann, 1997). Færre og større virksomheder overtager stadig større dele af verdensmarkedet – vi kender alle deres logoer fra vores hverdag. (Wells, Carnochan, Slayton, Allen, & Vasudeva, 1998). Denne udvikling kræver, at man har indrettet relationerne mellem staterne/landene således, at disse flytninger og samarbejder er mulige. Derfor er arbejdskraftens, varernes og finansernes frie bevægelighed grundlaget. Dette grundlag er flere af de transnationale agenturer sat til at arbejde for.

Der næst den politiske orden. Der etableres stadig flere transnationale og globale sammenslutninger og organisationer: Internationale økonomiske sammenslutninger såsom OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), Verdensbanken

(World Bank), IMF (den International Monetære Fond), WTO, (World Trade Organisation) og ikke mindst EU (den Europæiske Union) (Moos, 2009a). Alle disse organisationer flytter initiativer, diskussioner og beslutninger fra de nationale parlamenter og regeringer til overstatslige forsamlings. Det er ikke en udvikling, der foregår planlagt eller i enighed. Samtidig sprænges kulturelle grænser af internettet og massemedierne og den globale kriminalitet (MacBeath, Moos, & Riley, 1996). Dertil kommer, at produktionsmidlerne nu er nået til et niveau, hvor menneskets største trussel og fare ikke mere er naturen, men "den anden natur", den menneskeskabte natur: Miljøforureningen, militærindustrien, atomkraftindustrien etc. Denne risiko er også global, og den er med til at give mere fælles vilkår for mennesker i mange forskellige lande (Ulrik Beck, 1986).

I øvrigt foregår der parallelt med denne globaliseringstendens en regionaliseringstendens. Samtidig med at grænserne mellem nationerne bliver gennemhullede af handel etc., er der krav om løsrivelse og selvstændiggørelse fra regioner, der har været holdt sammen af en stærk stat. Nu hvor staten er mindre stærk, er der mange steder mudrede blandinger af økonomiske, territoriale, religiøse eller etniske grupper, der kræver selvstyre. Glokalisering kaldes det (Beck, 1998). Zygmunt Bauman (1999) beskriver glokaliseringen som en globalisering med lokale konsekvenser.

Der næst er der den militære verdensorden. De seneste år har klart og tydeligt demonstreret en ny verdensorden på basis af militært overherredømme. Hvor der indtil Sovjetunionens fald var to verdensmagter, er der nu kun én tilbage, USA. Men USA har indtil videre valgt ikke at tage militære skridt uden at have koalitioner med i indsatsen. I øvrigt er de to væsentligste militærsammenslutninger NATO (North Atlantic Treaty Organisation) og ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Imidlertid tyder de eskalerede konflikter i f.eks. Syrien, Iran og Afghanistan på, at de globale relationer bliver mere komplekse og vanskeligere at løse.

Endelig den internationale arbejdsdeling. En følge af den økonomiske udvikling og den teknologiske udvikling er, at fordelingen af arbejdet på verdensplan ændrer sig. Vi ser, at når virksomheder flytter dele af deres produktion til andre lande, er det meget ofte sådan, at det er det mindst kompetencekrævende arbejde, der flyttes til de mindst udviklede egne af jorden, hvor denne type arbejdskraft er billigere, end den er i de mere udviklede egne. Det betyder bl.a., at nogle områder af verden bliver totalt afhængige af de beslutninger, der træffes i de rige lande, fordi det er her, at den samlede planlægning af produktion og distribution foregår.

”Hvad der betyder globalisering for nogle mennesker, betyder lokal fastholdelse for andre. Hvad der betyder ny frihed for nogle, betyder en grusom og uvelkommen skæbne for andre. (...) At være fikseret lokalt i en globaliseret verden er et tegn på socialt tab og fornedrelse” (Bauman, 1999, side 8).

En anden konsekvens af den økonomiske og teknologiske udvikling er, at de arbejdskarrierer, man havde vænnet sig til – fra elev til lærling til svend til værkfører til pensionist – ikke længere er mulige. Arbejdsmarkedet er under så kraftig og konstant udvikling, at det er nødvendigt, at også arbejderne er under konstant udvikling, dvs. livslang læring.

En blanding af økonomiske, politiske og militære sammenfald gør, at mange mennesker fra krigsramte og i økonomisk henseende tilbagestående dele af verden – for at overleve – søger mod de rige lande. Her ses indvandringen som en stor økonomisk, religiøs eller etnisk trussel, som man gør meget for at undgå ved at forsegle grænserne mod fremmede. I mange tilfælde oparbejdes en politisk stemning imod indvandring og indvandrere ved at fremmane et billede af en religiøs oversvømmelse eller en etnisk overtagelse af landet og kulturen. Dele af den politiske opinion har tilsyneladende held med at omforme en generel social usikkerhed og utryghed til udtryk for fremmedhad (Poulsen, 2007).

Denne korte skitse over globaliseringen er medtaget som en nødvendig forudsætning for en analyse af moderne stater og samfund. Hverken stater eller samfund kan undgå at blive inddraget i den globale udvikling. De har betydning for, hvordan stater og samfund er nødt til at ændre sig, og hvordan de ønsker at ændre sig. De sætter rammer for stater og samfunds udviklingsmuligheder. Den frie bevægelse af finanser betyder f.eks., at staterne risikerer at skræmme virksomheder til at flytte til andre lande, hvis skatten opleves at være for høj.

”Da de transnationale markeder breder sig mere og mere ud over staterne, må staterne selv til at opføre sig som markeder, der udformer sin politik for at fremme, kontrollere og maksimere udbyttet på et internationalt marked” (Cerney, 1990, side 230) (min oversættelse).

Det har medført, at mange stater er begyndt at se sig selv som deltagere i en verdensomspændende konkurrence. På et verdensmarked skal man kunne konkurrere for at overleve. Derfor må man udforme sine offentlige sektorer, så de kan bidrage til denne konkurrence. Uddannelsessystemet ses som et grundlag for og dermed som en del af det

økonomiske liv, sådan som alle undervisnings- og statsministre har understreget i regeringsgrundlagene – også helt tilbage til 1997 og den radikale undervisningsminister Ole Vig Jensen i forordet:

Uddannelse er en helt afgørende forudsætning for erhvervslivets konkurrenceevne. Danske uddannelser skal derfor tilhøre verdenseliten. Hele den danske talentmasse skal udvikles på højt niveau og endnu flere nå de højeste og fremragende niveauer.”(Undervisningsministeriet, 1997)

Ønsket om at styrke erhvervslivets konkurrenceevne allerede i skolen er tydelig og klar, og sproget har indrettet sig efter det nye grundlag for uddannelserne. Indtil nu har de været betragtet som kulturinstitutioner, der skal medvirke til at socialisere den næste generation til at deltage i samfundets liv og virksomhed, ikke alene til at deltage i erhvervslivet. Nu kaldes næste generation for ”talentmassen”.

Markedsgørelse

Den globale udvikling ser ud til at medføre en udvikling med markante fællestræk i en del lande. Bestræbelserne på at omforme samfund, der er styret af politik, til samfund, der er markedsstyret, udvikler nye betingelser for livet i disse samfund.

En lang række undersøgelser peger på, at de transnationale agenturer, især OECD og EC (Europa-Kommissionen) har øget deres indflydelse på nationale og lokale politikker betragteligt over de seneste 20 år (Moos, Nihlfors, & Paulsen, 2016b). Under ét betegnes de styringsinstrumenter, som de to agenturer peger på, som NPM (New Public Management) (Hood, 1991). Man kan imidlertid pege på ét dokument fra OECD, som synes at have virkelig stor indflydelse på denne udvikling: *“Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries”* (OECD, 1995). Dokumentet blev lavet på den typiske OECD soft governance måde: Ud fra en fælles disposition rapporterer regeringerne om deres styring af den offentlige sektor. OECD sammenskriver og kategoriserer rapporterne i et antal råd til regeringerne. OECD kan ikke udstede reguleringer, men det kan udsende råd, som regeringerne ofte er meget lydhøre over for (Moos, 2009b). Regeringen må:

1. Decentralisere myndighed, skaffe fleksibilitet.
2. Fokuserer på præstationer, kontrol og ansvarliggørelse.
3. Udvikle konkurrence og frie valg.
4. Skaffe responsiv service.
5. Forbedre styringen af menneskelige ressourcer.
6. Optimere informationsteknologi.

7. Forbedre kvaliteten af styringen.
8. Styrke styringsfunktioner fra centrum.
9. Implementere reformer.
10. Hvad herefter? (OECD, 1995)(min oversættelse).

Særligt interessante for uddannelsesstyring er decentraliseringen (1) samtidig med styrket central styring (8) og ansvarliggørelse (accountability) (2). Samlet set kan man læse rådene som en beskrivelse af OECDs opfattelse af NPM, som ikke er en sammenhængende teori, men en ramme omkring en række initiativer og logikker, som udvikles og bruges ganske forskelligt fra system til system:

- *Markedstænkning*. Her skal den offentlige sektor fungere på markedsvilkår. Økonomiske incitamenter, decentralisering, konkurrence, valgfrihed, ensliggørelse og uddannelse ses som en del af den offentlige sektor service med decentralisering af økonomi og administration fra statsniveau til lokalt og videre til institutionsniveau (Moos, 2000).
- *Produkttænkning*. Også uddannelserne skal tænke i resultater, læringsresultater, udbytte, benchmarks, indikatorer, standarder og regnskabspligten i forbindelse med at "retsliggøre" relationerne mellem borgere og institutioner (Lugg, Bulkey, Firestone, & Garner, 2002).
- *Brugerstyring*. Brugere af serviceydelserne skal have en udbredt grad af frie valg af producent, ydelse, brugerbestyrelser og tilfredshed.
- *Nye styrings- og ledelsesformer*. Statslige og kommunale autoriteter skal have større styringskraft ligesom institutionsledere skal have større ledelseskraft, dvs. low trust, evalueringer, planer og dokumentation.

Bagtæppe 2: governance

Styringen af en stat handler grundlæggende om at beslutningstagere (folketing, regering og styrelser) søger at få befolkningen til at opføre sig på bestemte måder, at følge bestemte opskrifter eller idéer, ved at overføre dem til borgerne og få dem til at acceptere og efterleve dem. Traditionelt foregik det ved at principlen (kejseren, præsidenten etc.) udstedte forbud og påbud som befolkningen skulle leve op til. Der var tale om en central magthaver, der byggede sin styring på hierarkisk og formel magt og sanktioner (Pedersen, 2005). I løbet af de seneste par hundrede år har samfund og stat udviklet sig i stadig mere kompleks retning, og den centrale magt er suppleret af mange, mindre centre i form af netværk mellem borgerne, som staten imidlertid forsøger at styre i de ønskede retninger, nu blot med andre midler end den tidligere styring.

Denne styreform kan kaldes governance (Pedersen, 2005) og generelt set kan man kalde de nye styringsredskaber for governmentalitet, styring af psyken, som Michel Foucault finder tydelige tegn på i moderne styring (2001/1978; Krejsler, 2007). Foucault bruger flere billeder på aspekter af dette fænomen: Panoptikon'et er et fængsel hvor de indsatte aldrig ved, om de bliver overvåget, fordi de ikke kan se fængselspersonalet, og derfor over tid påtager sig at overvåge sig selv. De tager selv ansvaret for at lede sig selv. Et andet billede er billedet af ledelse som pastoral ledelse: lederen opbygger beskyttende og ledende (: føre i en retning) relationer over for følgerne, ligesom en fårehyrde eller en præst gør det. Andersen og Born skriver således at kærlighed i stigende grad bliver den kode, hvorigennem relationen mellem den ansatte og organisationen iscenesættes (Andersen & Born, 2001a), fordi det i stigende grad bliver personligt involveret med sine medarbejdere.

Denne styringsform bruges ikke kun på organisationsniveau, mellem leder og medarbejdere, men også på transnationalt og nationalt niveau.

De transnationale indflydelser: soft governance

OECD er en forening af 40 stater som blev etableret i 1961 for at udvikle det økonomiske samarbejde mellem landene. I 1968 besluttede OECD, at uddannelse er en væsentlig faktor i den økonomiske udvikling, og man etablerede derfor CERI (Centre for Educational Research and Innovation). Hverken OECD eller CERI kan udstede regulativer til medlemslandene, men har måttet udvikle andre indflydelses-metoder. Det blev først og fremmest "*peer pressure*" (kollegialt pres) metoden (Moos, 2006; Schuller, 2006). Parallelt hermed har EC (Europa-Kommissionen) udviklet en lignende metode, OMC (Open Method of Coordination), dvs. den åbne koordinationsmetode (Lange & Alexiadou, 2007), fordi EC heller ikke, indtil Lissabonaftalen, kunne udstede reguleringer på uddannelsesområdet.

Der blev åbnet for indflydelsen, fordi GATS (World Trade Organisation General Agreement on Trade and Services) i 1998 besluttede at flytte uddannelse fra kulturområdet til serviceområdet (WTO, 1998), og den blev hermed underlagt reglerne om fri handel. Hermed blev uddannelse til en vare på linje med andre varer (Moos, 2006; Pitman, 2008).

De to metoder ligner hinanden ved, at de er former for soft governance, dvs. blød styring. Gennem sammenligninger mellem landenes uddannelsessystemer og læringsresultater, gennem generelle indikatorer, som ikke binder regeringerne, men støtter dem i at fastholde en udviklingsretning, og gennem en generel dagsordensættelse bringer de ministerierne til at overveje, om de ønsker at udvikle deres uddannelser (i en generel

OECD-retning) og hvordan. Tilsvarende betegnes reguleringer såsom love og regulativer for hard governance. Påvirkningerne er ikke ligefremme. Lindgard (2000) benævner dem "gensidigt konstituerende relationer" og Lawn & Lindgard (2002) beskriver agenterens arbejde som en konstruktion af gennemtrængende diskurser. F.eks. sætter CERI med PISA (Programme for International Student Assessment) dagsordenen for, hvordan man kan tale om elevernes færdigheder og kompetencemål. På samme måde har OECD tilbagevendende undersøgelser af, hvor "autonom" (decentral) styringen af uddannelserne er i medlemslandene.

De internationale sammenligninger fungerer som spejl, hvori uddannelsespolitikere kan få billeder af den lokale praksis set i et eksternt perspektiv. Det kan få politikerne til at pege på og ønske at overtage eksterne "bedste praksis" modeller, som f.eks. den finske skole eller skolevæsenet i Singapore, hvis skoler leverer de ønskede resultater i PISA. Disse modeller overføres ikke bare fra én kontekst til en anden uden ændringer: Reformerne skal oversættes f.eks. igennem kopiering, udeladelse af aspekter eller tillæg af andre aspekter fra den lokale kultur (Røvik, 2007).

Det så vi f.eks. ved det OECD review af den danske skole¹, som bl.a. konkluderede, at der var behov for at udvikle en ny evalueringskultur (Mortimore, David-Evans, Laukanen, & Valijarvi, 2004). På samme måde fungerer de internationale sammenligninger som spejl, hvori uddannelsespolitikere kan få billeder af den lokale praksis set i et eksternt perspektiv. Det kan få politikerne til at pege på og ønske at overtage eksterne "bedste praksis" modeller, som f.eks. den finske skole eller skolevæsenet i Singapore, hvis skoler leverer de ønskede resultater i PISA. Disse modeller overføres ikke bare fra én kontekst til en anden uden ændringer. De rejsende reformer bliver formet og medieret til den nye kontekst (Steiner-Khamsi, 2010, s. 332) – eller med Røviks formulering: Reformerne skal oversættes igennem kopiering, udeladelse af aspekter eller tillæg af andre aspekter fra den lokale kultur (Røvik, 2007). Desværre er det ikke altid, at dette oversættelsesarbejde forløber fornuftigt. Det må finde ud af, hvilke grundlæggende logikker, som den oprindelige reform bygger på, og overveje, hvordan de kan overføres til den nye konteksts logikker (Carney, 2008; Moos, 2013).

¹ I dette afsnit bruges skolens som eksempel. Nogle af case-analyserne beskæftiger sig med andre institutioner: universiteter, voksenuddannelse, daginstitutioner og socialpædagogikken. De arbejder også under de globale vilkår, men de anvendte former for governance varierer, selvom de i store træk følger de her beskrevne logikke. Case-analyserne tager selvfølgelig højde for dette.

Imidlertid tyder en del analyser på, at spredningen af reformidéerne bliver mere effektiv, når man understøtter den med udformning af transnationale sociale teknologier såsom standarder, accountability, målinger, sammenligninger og evidens (Moos et al., 2016b).

Netværksstyring, kontrakter og governmentalitet

Fra 1980'erne udviklede man i styringen af den danske offentlige sektor således klare adskillelser mellem politiske og administrative niveauer, således at de politiske niveauer kunne lede i overensstemmelse med "principal-agent" teorier. Politikerne udstikker mål og kontrollerer udbytte, mens forvaltningerne og producenterne/ansatte og mellemledere i institutioner leverer ydelserne i overensstemmelse med de indgåede kontrakter. Senere blev også disse to lag delt, således at forvaltningerne kunne lede sine institutioner gennem økonomiske rammer og regler med incitamentsstrukturer (Bovbjerg, Krause-Jensen, Wright, Brorholt, & Moos, 2011). Reformerne muliggjorde nye hierarkiske styringsformer som f.eks.: økonomiske incitamenter, budgetmodeller, mål-og-ramme styring/kontraktstyring. Hermed fik forvaltninger og producenter større frihed, men også større ansvar inden for kontraktens rammer og forventninger. Reformerne åbnede også for selvstyrende organisationer på universitetsområdet, på gymnasieområdet og som en mulighed på skoleområdet.

Netværksstyringen består ifølge Eva Sørensen (2003) af metastyring og selvstyring. Metastyringen koordinerer selvstyringen gennem indirekte påvirkning af de selvstyrende institutioner. Metastyring kan foregå som rammestyring, økonomiske og retslige styringer, som menings- og identitetsskabelse, som støtte til de selvstyrende institutioner eller som direkte deltagelse i institutionerne. Det særlige ved governmentaliteten er, at den retter sig mod at gøre institutionen eller aktørerne selvstyrende/selvledende (Foucault, 1983; March & Olsen, 1976)^{91*} og dermed ansvarstagende.

En meget anvendt form for mål- og rammestyringen er kontraktstyringen, der fokuserer på både planlægning og produktansvarlighed. I de offentlige styringskontrakter er det de højere led i hierarkiet, der bestemmer betingelserne i kontrakten, og det er institutionen eller medarbejderen, der skal opfylde kontrakten. Hvis man underopfylder, følger der ofte en økonomisk sanktion med.

Et vigtigt aspekt af kontrakttænkningen er, at institutionslederne efterhånden udvikler en forståelse af, at de selv har valgt indsatsområderne og måderne, de kan evaluere resultaterne af arbejdet. Man overtager som institution og som praktiker styringen af sig selv og mener, at man gør det på eget initiativ (Andersen & Born, 2001b).

Selvstyringen og ansvarligheden er udtryk for at praktikere og mellemedere identificerer sig med målene- og rammerne, og med styringen i indrestyring: Lidt efter lidt glider initiativerne, målsætninger eller målinger ind i diskurserne og aktørernes bevidstheder.

Man kan i forlængelse af radar-metaforen sige, at styringen udstyres med en usynlig-gørende overflade, en stealth-coating, ligesom de moderne krigsflyvere, der er konstrueret så fjendens radar ikke kan registrere dem og de ikke behøver at flyve under radaren.

Sociale teknologier

Sociale teknologier er en vigtig del af en soft governance. De er mere eller mindre 'frosne' vejledninger, råd, manualer, standarder, målinger, 'måder-at-gøre-tingene-på' etc. som i stigende grad spredes fra transnationale og nationale agenturer og magthavere til befolkningen og professionelle

Man har altid benyttet sig af sociale teknologier, også i skolen. F.eks. er klasseundervisningen en social teknologi, som man har kendt i lidt over hundrede år. Den har været anerkendt for sin effektive undervisning og for at skabe klassefællesskaber, og den har været kritiseret for sin "medlæring" eller "skjulte læreplan" (Bauer & Borg, 1976). F.eks. viste forskning i den skjulte læreplan, at det eleverne først og fremmest lærte, ikke var det, der stod på undervisningsplanerne, men det var at vente og at indordne sig.

En social teknologi er "*en brug af en teknik med en mening eller et formål*" (Foucault i Jensen, 2005). Klasseundervisning er en social teknologi, som har til hensigt at regulere relationerne og interaktionerne i klassen mellem lærer, fag og elever. Reguleringerne har oftest både eksplicite og implicite formål. Klasseundervisningen har til hensigt, siger man, at muliggøre undervisningen og lette elevernes læring. Imidlertid har klasseundervisningen også den implicite – og sjældent diskuterede – hensigt at medvirke i opdragelsen af eleverne, således at de enten indretter og tilpasser sig eller bliver kritiske og aktive – for at tage nogle yderpunkter.

Også Nikolas Rose (1999/1989) i (Otto, 2006) forstår teknologi som "*afgrænsede komplekser af oiden og teknik, der er strategisk rette mod at frembringe bestemte mål*". Teknikkerne siger på at forme social praksis ved at forme menneskers handlerum og subjektets etiske selvforhold. Subjekterne ledes og leder sig selv i frihed. Vi lægger f.eks. planer for hvordan vi vil realisere os selv og udvikle os

Det særlige ved de mest benyttede sociale teknologier er således, at elevernes medlæring først og fremmest har til hensigt at få dem til at overtage styringen af deres egen adfærd (Foucault, 1983). Det er altså værd at medtænke, som Michel Foucault har peget på, at disse sociale teknologier ikke er neutrale. De bærer eller udfolder et formål, en mening

eller et rationale. De påvirker de sociale relationer og de enkelte deltagere og udøver på den måde en indflydelse eller magt. Det er ikke problematisk, at de gør det, for det er uomgængeligt. Men det kan være problematisk, hvis man ikke er klar over hvilken magt, der udøves, og hvem der udøver den med hvilken begrundelse.

Det er bl.a. derfor interessant at undersøge og diskutere, hvad de mest brugte sociale teknologier og denne udiskuterethed betyder for uddannelsen til arbejdsmarkedet eller dannelsen til demokratiske medborgere i skolerne (Moos, 2007).

Mitchell Dean (1999/2006) har udviklet Foucaults begreb til at handle om styringsteknologier, som kan deles i handlingsteknologier (som forsøger at støtte aktører i at handle, f.eks. kontrakter og deltagelses-teknologier) og præstationsteknologier (som støtter i at præstere, f.eks. benchmarking og ekspertise) og selvteknologier (som støtte til selvindsigt, f.eks. selvrefleksion). En bredere forståelse af sociale teknologier, som omhandler mange måder, hvorpå man kan udforme teknikker, manualer, rådgivning og metoder, som har et overordnet formål, blive udfoldet. De skal få aktørerne til at udvikle selvstyring og selvansvar, uanset om aktøren er en skole eller en professionel.

Deans analyser peger på et vigtigt aspekt ved de sociale teknologier: De er, som nævnt, teknologier med en mening eller et formål, men de er ofte teknologier med flere formål: det ene kan være det eksplicite, offentligt tilgængelige formål, andre kan være implícite, skjulte formål. F.eks. handler kontrakter eksplicit om at styrke organisationens strategiske tænkning og implementering, men de kan også handle om at få organisationerne til at reagere ansvarstagende og selvledende: Når de f.eks. har mulighed for at tilføje mål til kontrakten kan de påtage sig hele ansvaret for at opfylde dem.

Når teknologier holder mere, end de lover, titlen fra (Cour, Waldorff, & Højlund, 2017) antyder meget elegant et af de væsentlige kendetegn ved de sociale teknologier, nemlig at de ofte gør mere og noget andet, end de bliver 'solgt' på, og her er muligvis en nøgle til glidninger.

Målinger og sammenligninger

Målingstænkningen er hverken et nutidigt eller særligt dansk fænomen. Allerede i midten af 1800-tallet begyndte regeringer at indsamle og standardisere data om deres befolkninger, så de bedre kunne sammenligne og styre dem (Lawn, 2011 s. 259). Der blev i hele perioden oprettet institutter og agenturer, der raffinerede indsamling og de statistiske analyser, så politikerne kunne gøre brug af dem.

Herved opnår man, ifølge António Nóvoa (2013), at måling og sammenligning fungerer som en styringsteknologi, der netop er kendetegnet ved:

"at kunne styre uden at styre igennem den proces, hvor politik udvikles gennem statistik, imens man hele tiden giver udtryk for, at politik ikke er involveret" – statistik og sammenligninger bliver videnskaben om tal som sociale fakta og dermed grundlaget for udviklingen af 'styring gennem tal'" (Nóvoa 2013: 146).

Det er gennem fokuseringen på uddannelsessystemernes kompetencemål, og systemernes position i de internationale sammenligninger, f.eks. PISA scoren, at teknokratiseringen af de pædagogiske og læringsmæssige forhold viser sig, og det er igennem OECD's udvikling af dem at systemerne bevæger sig mod en homogenisering. Når de bliver målsat og målt på samme måde bevæger de sig mod enshed.

To af grundelementerne i disse bevægelser, statistikker og test er stadig aktuelle, muligvis fordi de passer godt til økonomisk tænkende agenturer som OECDs og EUs interesse i indikatorer og sammenligninger. De bruges som nævnt i nutidige bløde styringsformer som OECDs "peer pressure" og EUs "open method of coordination". Metoderne bruges til at indsamle og sammenligne data fra mange institutioner og lande – og på baggrund heraf opstille sammenligninger, som regeringer kan spejle deres praksis og politikker i.

For at kunne lave internationale statistikker må man have fælles mål og indikatorer på målopnåelse og fælles målemetoder, ellers giver sammenligninger ikke mening. Psykometrien, algometrien og statistikkerne udvikles og fortolkes af en relativ ny gruppe af eksperter, tekniske eksperter, som skolerne og dens professionelle i stigende grad må forholde sig til, når de vil forsøge at forlige deres professionelle, pædagogiske viden og vurderinger med den internationale evidens.

Undersøgelse af sammenhænge i moderne governance peger f.eks. på kombination af psykologisk videnskab og datavidenskab: undersøgelse af uddannelses- og governance metodernes 'sociale liv' i agenterne/konsulenthusenes virksomhed (Williamson, 2016: 36 ff) viser at de har evne til at generere og cirkulere data; evne til at forme brugernes fortolkninger, og evne til at producere viden, der kan influere politiske beslutninger og pædagogisk praksis.

Williamson peger på at en del af forklaringen på denne praksis er samproduktion mellem psykologien og datavidenskaben: læringsdiskursens fokus på personlig læring møder digital sociologi, der arbejder med hvorledes big data finder mønstre i social adfærd og tænkning i store mængder data.

Hertil kan man føje analyser af hard og soft governance, som udvikles af de transnationale agenturer som betjener sig af soft governance (Moos, 2009b; Ozga, Segerholm, &

Simola, 2011) og sociale teknologier, som fremstår som 'naturlige' eller 'neutrale' redskaber. Og man kan føje analyser af nye uddannelses-governance-former, f.eks. skiftet fra centraliserede bureaukratier til ikke-statslig og ikke-offentlige sektorer, inkl. kommercielle firmaer og fra uddannelse til læring (Ozga 2011). F.eks. Pearson der i 2014 transformeret sig fra at være en medievirksomhed til en eduBusiness med forbindelser til regeringer og mange typer af kommercielle virksomheder, som betegner sig selv som en legitim 'policy actor' (Williamson, 2016: 37). Pearson var allerede inden 2014 blevet en "seriøs medspiller" som både kan definere problemer og løse dem, men for det meste 'bevæger sig ubemærket i uddannelsespolitiske analyser" (Ball 12, s 128)

Teorier og metoder

Vi opererer med to hoverbegreber i vore undersøgelser: Institutioner og glidninger. Begge begreber er brede og fleksible: Institutioner kan betyde både institutioner i et videnssociologisk perspektiv og institutioner som organisationer. Glidninger kan på samme måde betyde forskellige ting: Vor undersøgelse af glidninger tager udgangspunkt i overvejelser over 'transport'/transformation af 'noget' (idéer, opskrifter, diskurser), der flyttes fra et felt eller niveau til et andet. Det er interessant at undersøge, hvad der transporteres, hvorfra og hvorhen og af hvem. Hvordan flyttes 'noget' og hvordan modtages det, af hvem?

Transport og translationer er lidt klarere: transport betyder meget bredt, at noget flyttes eller omformes. Translation handler om de bearbejdnings, som dette 'noget' undergår på rejsen eller ved ankomsten.

Institutioner og organisationer

Den videnssociologiske teori om institutioner bygger på Berger og Luckmann (1966). Teorien går ud fra at samfundet, virkeligheden, er menneskeskabt i modsætning til realiteten:

Efter William Harvey i 1628 fandt de hvide blodlegemer, gik de fra at findes i realitetens verden til også at findes i virkelighedens verden.

Berger og Luckmann beskriver hvorledes institutioner dannes over tid (f.eks. familier, religiøse grupperinger, forskningsdiscipliner, uddannelser), som "en varig social struktur, der styrer en gruppe individers adfærd og værdier efter et socialt mål. Institutioner består af forskellige roller med tilhørende normer for passende adfærd. Aktører, der socialiseres ind i institutioner, internaliserer institutionens roller samt tilhørende normer for pas-

sende adfærd. På den måde opretholdes og reproduceres institutionen. Fordi sociologiske institutionalister opfatter aktørers handlen som værende betinget af "*logic of appropriateness*", som henviser til, at man følger institutionens regler, fordi de anses for at være *passende*, dvs. naturlige, rigtige, forventede og legitime. Mennesker, der hører til et socialt fællesskab og har tilegnet sig en identitet, som accepteres i institutionen, handler på en måde, som de anser for at være passende for mennesker i netop denne type situation (March & Olsen, 1976).

Organisationer forstår vi som relativt stabil samling af mennesker, opgaver, arbejdsformer, teknologier og opfattelser. Det kan være både formelle bureaukрати/hierarki med stabile positioner (Weber, 2003) og "*et netværk af meninger, der er fælles for aktørerne, og som vedligeholdes gennem udviklingen af et fælles sprog og hverdagens interaktioner*" (Walsh & Ungson, 1991; Weick, 1995).

Det er især pædagogiske institutioner, der er interessante for vore undersøgelser af, hvilke initiativer de transnationale og statslige agenturerne tager for at påvirke organisationernes refleksioner og praksis og hvorledes organisationerne reagerer på påvirkningerne – eller ikke registrerer dem og måske derfor ikke reagerer, men lader påvirkningerne glide ind i tænkning og praksis.

Det er især dette perspektiv translationsteoriene beskæftiger sig med, men ofte på en generaliserende måde, hvor de overser, at organisationer består af aktører, ledelser, medarbejdere. For os er organisationerne karakteriseret af to overordnede relationer: de er skabt af et system og derfor del af et hierarkisk system med eksterne magthavere og interne ledelser og medarbejdere. De er også: "*et netværk af meninger, der er fælles for aktørerne, og som vedligeholdes gennem udviklingen af et fælles sprog og hverdagens interaktioner*" (Weick, 1995). De ydre påvirkninger virker gennem begge relations systemer: gennem de hierarkiske gennem lovgivning etc. og de meningsdannende gennem sproglig, diskursive etc. virkemidler.

Translation

Translationsteorier dækker et ganske bredt felt, dækkende både magt- og indflydelsesteori, sammenligninger og lån af gode idéer og opskrifter: *borrowing*: (Carney, 2008; Moos, 2013; Røvik, 2007; Steiner-Khamsi, 2006, 2010). Lån af gode idéer er ikke en passiv proces, for modtagerne må oversætte, tillempe, afvise eller indoptage idéen for at den vinder indpas i praksis.

Når man undersøger, hvordan institutioner og –professionelle påvirkes af den lokale, nationale og globale governance, bruger man som nævnt ofte translations teorier til at få

styr på iagttagelser og analyser. Disse teorier giver gode begreber og redskaber til at se, hvorledes initiativer rammer og eventuelt oversættes til institutionernes praksis og selvforståelse. Men vi ser også at nogle tankemodeller og praksisformer glider udenom, ikke alene uden om praksis, men også uden om analyser af translationsteorier.

I en af case-analyserne bruges nogle af governance teoriens begreber – historicitet, soft governance og sociale teknologier - til at forstå glidninger i de dominerende diskurser om skolen.

Når sådanne forskydninger, glidninger, forekommer, oplever man at historiske opfattelser af sektorernes og institutionernes formål anfægtes, hvorved der normative grundlag for disse opfattelser også indgår i en diskursernes kamp. F.eks. bliver det udiskuteret, om uddannelserne skal være primært rette mod kulturel og samfundsmæssig dannelse eller mod at blive forstået som en konkurrencefaktor.

I det følgende introduceres væsentlige translationsteorier, der bruges i case-analyserne. Disse introducerer de aspekter ved de valgte teorier, som de anvender i de konkrete analyser. Her forsøges givet et overblik over dele af teorifeltet.

Amerikansk ny-institutionalisme

I analyserne af casene bruger vi i vid udstrækning ny-institutionel teori. Disse teorier (Scott, 2014) beskriver og analyserer, hvordan organisationer dannes og vedligeholdes i samfundsmæssige og institutionelle rammer, reguleringer, samfundsmæssige normer og kulturelt-kognitive forståelser, som giver stabile grundlag for organisationernes aktiviteter. Teoriene går ud fra at samfundet er menneskeskabt. Som nævnt bygger store dele af de ny-institutionelle teorier på tankerne i Berger & Luckmanns (1966) videnssociologiske teori om institutioner. Meyer & Rowan (1977), knytter institutionsteori og organisationsteori sammen med teori om politisk/samfundsmæssig moderniseringsteori om fremskridt, fornyelse og rationalitet, men fremhæver at rationaliteten er en myte. Senere kom DiMaggio & Powel (1983) med en homogeniseringsteori, der udvikler begreber om tre isomorfi former og dekobling.

Institutionerne definerer hvilke slags adfærd, der er tænkelige og mulige, skriver (DiMaggio & Powell, 1983; Powell & DiMaggio, 1991) med inspiration fra Bourdieus (Bourdieu & Passeron, 1977) teori om medlemskab af felter ud fra både relationelle og kulturelle perspektiver. Tankerne er videreudviklet af W. Richard Scott (Scott, 2014) i modellen med institutionernes tre søjler: Institutioner består af regulative, normative og kulturelt-kognitive strukturer og aktiviteter, som sikrer stabilitet og mening i den sociale adfærd.

I denne amerikanske del af ny-institutionelle teorier kan man som nævnt se nogle kerne-temaer såsom institutionernes og organisationernes kamp for at sikre sig legitimitet i omverden samt teori om homogenisering af organisationer.

Legitimitet i omgivelserne (DiMaggio & Powell, 1983) beskriver, hvordan organisationers kernebestræbelse handler om at skaffe sig legitimitet i omgivelserne, fordi de er afhængige af denne accept, både når det gælder organisationens "produktion", og når det gælder politiske relationer. Det foregår gennem anvendelsen af strukturer og procedurer, som omgivelserne ser som legitime, fordi de ser ud til at være fremskridtsorienterede, for at gå ind for fornyelse, rationelle handlinger og beslutninger. Det kan i nogle tilfælde medføre, at organisationen afkobler sin faktiske praksis fra sit image: Man fortsætter en intern praksis, men får det til at se mere fremskridtvenligt ud – udadtil.

Homogenisering eller konvergens: Man kan konstatere, at organisationer over tid udvikler sig til at ligne hinanden mere og mere. DiMaggio og Powell (1983) viser tre bevægelser, dvs. isomorfier: 1) Tvangsmæssig isomorfi igennem love og forskrifter, altså nationale retningslinjer og ministerielle vejledninger, vil efterhånden ensliggøre organisationerne. 2) Normativ isomorfi igennem de professionelle medarbejders ens uddannelse, erfaringer og erfaringsudvekslinger. 3) Mimetisk isomorfi ser man, hvor organisationer låner god eller "bedste praksis" fra andre organisationer, ofte uden at analysere om den importerede baggrund og problemerne er de samme som dem, man oplever i importørens organisation (Moos, 2017).

Rationalitetsmyten, troen på at institutioner og aktører handler rationelt, var en af årsagerne til opkomsten af ny-institutionalisme. I følge James G. March (March, 1995) gjorde man modstand mod 1980-90'ernes meget udbredte teori om "rational choice/rational institutionalism". Denne teoribygning mener, at mennesket og institutioner er i stand til at træffe rationelle valg i deres liv, fordi de kan sætte sig ind og forstå de alternative muligheder, der ligger i valgsituationen, i konsekvenserne af et givet valg og i de præferencer, der styrer valget. March er kritisk over for dette synspunkt, fordi han mener, at menneskelig adfærd ikke er rationel, for der er yderst få handlinger, der gennemløber en rationel proces. Mennesket styres, siger March, af mange forskellige og forskelligartede motiver og interesser, når han udviklinger sin skraldespandsteori.

Pragmatisk institutionalisme

Den amerikanske ny-institutionelle teori har været til stor inspiration for inspireret Skandinaviske forskere. Især har kritikken af rationaliteten og udviklingen af garbage-can teorien været en stor inspiration. Det har f.eks. været (Brunsson, 1989; Czarniawska &

Joerges, 1996; March & Olsen, 1976) og selvfølgelig Kjell Arne Røvik (1998, 2007, 2011). Disse forskere har peget på, at den amerikanske ny-institutionalisme interesserer sig for lidt for translationernes modtagerside.

Translationsteori bygger på den præmis, at reformidéer produceres i f.eks. i et transnationalt agentur eller en regering, og forsøges spredt til modtagere, f.eks. i en kommune eller en institution. Hvis der er store normative og kulturelle afstande mellem institutionerne eller stor forskel på afsenderens og modtageres organisation, kan budskabet blive forvansket. Det kan f.eks. være forskelle mellem professionelle normer og reformens idéer. Aktørernes kapaciteter til oversættelse af reformen kan være en vigtig kompetence, viser studier af overførelse af styrings- og ledelsesidéer (Røvik, 2007).

Reproduktionsforestillingen bygger således på præmissen om, at det er muligt at overføre "best practice" fra en organisation til en anden, så den får samme effekt, som den har i afsenderorganisationen. Der er megen viden, der peger på, at sådanne processer med at transformere reformer mellem organisationer er vanskelig og i bedste fald, afhængig af, at en række betingelser er til stede i den modtagende organisation. Det er vanskeligt at udpege, især når reformen er kompleks.

Røvik har indenfor det, han kalder en pragmatisk institutionalisme, udviklet to parallelle teorier (Røvik, 2007): en *translationsteori*, som handler om idéers rejse fra en praksis til en anden igennem de-kontekstualisering af den oprindelige kontekst og re-kontekstualisering til den nye kontekst.

Den anden teori, *virusteorien*, handler om, hvorledes modtageren kan modtage idéen. I arbejdet fra 2007 og 2011 (Røvik, 2007, 2011) bruger han virus-metaforen for at beskrive translationsfaserne som faser i virusinfektioner:

- *Smitte og immunitet* (med primær og sekundære ydre forsvar); celledeling (med reguleringer, uddannelse og træning); inkubation (med regler for diskurser, intensitet, mutation og translation); forskansning (med inaktivering og genaktivering)

Teorien må udvikles og kritiseres i lyset af vort fokus på glidninger og f.eks. medtænker at organisationer er komplekse, sammensatte og diverse, og består af medarbejdere og ledere i forskellige positioner med forskellige interesser, udsigt og indsigter.

Kritisk diskursanalyse og overgange til social praksis

Den kritiske diskursanalyse (Fairclough, 1992) bygger på en forståelse af at sprog er en del af social praksis, og som denne bundet til en konkret historisk kontekst. Det er igennem sproget vi reproducerer eller anfægter eksisterende sociale relationer, således at forskellige interesser tilgodeses. Man kan f.eks. spørge, hvordan teksten er positioneret og positionerer praksis og hvilke interesser, der ligger bag positioneringerne, og hvilke der bliver overset. Når diskurserne omfatter undersøgelser af magt, kaldes de kritiske diskursanalyser.

I samfundsmæssige forandringer viser diskurserne, hvad der kan siges og hvad der ikke kan siges under de herskende vilkår (Fairclough, 2001).

Fairclough (1992) har produceret end meget anvendt model for kritisk diskursanalyse, som har tre internt sammenhængende og niveauer:

1. *Beskrivelse*: Analyse af teksten inkluderer verbale og visuelle tekstdele. Hvad kendetegner teksten, de sproglige valg og deres modstillinger, sekvenser og layout etc.
2. *Fortolkningen*: Analyse af de processer som producerer og modtager teksten igennem skrivning, tale, design og læse, lytte og betragte. Her er undersøgelser af de historiske udgangspunkter for disse valg.
3. *Forklaring*: Analyse af den sociale praksis og dermed de socio-historiske vilkår for disse processer.

Af særlig interesse i vor sammenhæng er Faircloughs teori om sammenvævning af eksterne diskurser med interne diskurser (2005) med fire hovedbegreber til at forstå forandrings/transitionsprocesser:

1. *Emergens*: nye diskursers opdukken og deres funktion som nye artikulationer af eksisterende diskurser
2. *Hegemoni*: hvilke nye diskurser dukker op, medens andre ikke gør, og hvordan nogle fortællinger får overtaget i nogle organisationer.
3. *Rekontekstualisering*: hvordan spredes nogle hegemoniske/magtfulde diskurser på tværs af strukturelle grænser (f.eks. mellem organisationer) og på tværs af niveauer (f.eks. fra lokale til national eller den anden vej).
4. *Operationalisering*: hvordan nye diskurser operationaliseres, bearbejdes ind i nye kontekster, f.eks. gennem nye interaktioner mellem genrer, stil og materealiseringer i ting i den fysiske verden.

Kritisk diskursanalyse er også i denne bog en metode der bruges til at indfange generelle forståelser af governance-relationerne mellem stat, transnationale agenturer, lokale styringsenheder, organisationer og aktører, og deres udvikling over tid.

Diskursiv institutionalisme

De introducerede teorier er gode til at analysere organisationer med, idet de beskriver nogle af de modeller eller idéer, som virker i organisationerne, f.eks. de regulative, normative og kulturelt-kognitive søjlers strukturer og aktiviteter (Meyer & Rowan, 1977). Men de siger ikke så meget om, hvordan disse procedurer, strukturer og aktiviteter forandres af idéer eller modeller udefra. Her har Vivien A. Schmidt (Schmidt, 2008) skabt et overblik over teorier om diskursiv institutionalisme (DI), som medtænker transformationerne og derfor kan være nyttige til brug for institutions- og translationsanalyser (Moos, 2016).

Kernen i *diskurser* er *idéer*, for i diskurserne taler man om idéer, som findes på tre niveauer: *Politikker, programmer og filosofier/verdensanskuelser* – se f.eks. (Bourdieu, 1998; Foucault, 1976/1994). Diskurser opererer, skriver Vivien A. Schmidt, på flere niveauer. Det mest grundlæggende er *meningskonteksten*, en 'logic of communication', som forklarer, hvordan institutionerne dannes og vedligeholdes. Den mest udbredte meningskontekst, som uddannelsesdiskurserne befinder sig i, er markedsdiskursen, som beskrevet i introduktionen. Den handler grundlæggende om at beskrive markedsmekanismerne som de eneste mulige mekanismer, man kan bygge nationernes og den globale økonomi på. Et stærkt støtte argument hertil er, at den socialistiske statsøkonomi, som vi først og fremmest så den i Sovjetunionen, jo har spillet fallit. Denne meningskontekst får massiv støtte fra de transnationale agenturer, f.eks. Verdensbanken, som kun giver lån til regeringer, hvis de viser deres interesse i at udvikle en markedsøkonomi. Verdensbankens forretningsmodel kan ses som en række sociale teknologier, som banken og regeringer forhandler i overensstemmelse med.

De kan kategoriseres i to typer: *Kognitive* idéer om hvad man skal gøre, og *normative* idéer om, hvad er godt eller dårligt ved situationen. Diskurserne er de interaktive processer, som bærer og formidler idéerne på to niveauer: De *koordinerende diskurser* på det politiske niveau og de *kommunikative diskurser* mellem de politiske aktører og offentligheden. De kommunikative diskurser fungerer mellem deltagerne i organisationer som en meningsskabelse om, hvordan organisationen skabes og eksisterer, hvordan den ændrer sig og overlever (Schmidt, 2008, s.303).

De øvrige begreber er diskursernes kognitive idéer, der beskriver, hvad der er og hvad man gør, medens de normative idéer beskriver, hvad der er godt eller dårligt, og hvad man bør gøre. Kognitive idéer beskriver hvorledes (første niveau) politikker tilbyder løsninger på aktuelle problemer, hvorledes (andet niveau) programmer/planer definerer de problemer, der skal løses, og identificerer de metoder hvor med de skal løses, og hvordan både politikker og programmer blander sig (tredje niveau) med de dybtliggende principper og normer i relevant videnskab og praksis (ibid s. 307).

V.A. Schmidt beskriver således to niveauer i diskursernes udvikling: et koordinerende, policy niveau, hvor politikere og strateger diskuterer med hinanden, og et kommunikerende niveau, hvor policy niveauet kommunikerer med offentligheden (ibid s. 303). Hermed vil Schmidt både analysere diskursernes idéer, indhold, og deres interaktive processer: hvem der påvirker udviklingen og hvordan de gør. Det er et meget interessant perspektiv på diskurser, for det udstiller en af vanskelighederne i diskursanalyse: at finde frem til, hvem der har indflydelse og hvordan de påvirker udviklingen? Det er slet ikke åbenbart, hvem der er aktører og hvad de agerer igennem, men det er alligevel vigtigt at tilføje aktørperspektivet til V.A. Schmidts institutionsteori.

Diskursiv institutionalisme fokuserer mere på de interaktive processer i diskursernes aktioner, mens de fokuserer mindre på indholdet i diskurserne, idéerne. Diskurserne er således både tekst og kontekst, både hvad der siges og hvor, hvem, hvordan og hvorfor det siges. De er både struktur og agent, altså både hvad, hvordan og hvem, der taler med hvem. Hermed inddrages diskussioner af idéernes rolle i politiske handlinger og overtalelsens magt i politiske diskussioner og endelig, hvor centrale deliberationerne og diskussionerne er for at udvikle politisk legitimitet (Habermas, 1996).

Meningsskabelse

Udgangspunkt for Karl E. Weicks teori om meningsskabelse og organisering (F.eks.: Weick, 1995, 2001) er en blanding af socialkonstruktivisme og pragmatisme. Med inspiration fra Berger & Luckmanns (1966) værk om den samfundsskabte virkelighed og med fokus på handling og inter-aktioner udvikler Weick sin teori, hvor meningsskabelse og organisering hænger sammen: Organisering er at introducere orden generelt, medens meningsskabelse er at organisere mening (Hammer & Høpner, 2014, s. 28).

Denne tætte sammenhæng i Weicks teori mellem organisering gennem sprog og handling (entactment) på et interaktionistisk niveau gør teorien interessant i vor sammenhæng som en inspiration til at finde ud af, hvordan idéer/opskrifter transporteres og translateres mellem mennesker, f.eks. mellem ledere og medarbejdere.

Vi tilslutter os Weicks og Walshs (1995; 1991) definition af en organisation:

“En organisation er et netværk af intersubjektivt delte meninger, som vedligeholdes igennem udviklingen og brugen af et fælles sprog og daglige interaktioner.” (ibid).

Aktørerne forhandler om medlemskab af fællesskabet, medens de deler meninger om relationer og opgaver. Medlemskab opstår i de daglige interaktioner og kommunikation (Moos, Nihlfors, & Paulsen, 2016a).

Meningsskabelsen finder sted i mange kommunikationsformer og former for tale og adfærd. Et aspekt af meningsskabelsen er den mening, der skabes gennem handlinger og gennem observation og fortolkning af adfærd. Weick mener at meningsskabelse er kommunikation, der bygger på interaktioner, som aktørerne har gennemgået, og hvor fortolkningen af situationen er blevet vanskelig. Her er der behov for forklaringer og for svar af, hvordan man oplever situationen: *“Meningsdannelse involverer fortsat, retrospektiv udvikling af plausible billeder, som får folks adfærd til at se fornuftig ud.”* Denne refleksion over fortidens adfærd kan igennem meningsskabelsen blive til en vej ind i fremtidens praksis. Weick m.fl. opsummerer denne argumentation således:

“Svar på spørgsmålet “Hvad handler det om?” opstår ud fra en tilbageskuen i forbindelse med tidligere erfaringer, og i dialog mellem folk, som handler på større sociale enheders vegne. Svar på spørgsmålet: Hvad nu? opstår ud fra antagelser om fremtiden, som bliver formuleret samtidig med, de bliver praktiseret, så projektet bliver stadig klarere i takt med, at de udspilles.” (Weick, 2005).

Meningsskabelse kan støtte en udvikling af forståelsen af eksterne forventninger som en reform eller en ny social teknologi, set i sammenhæng med den aktuelle praksis, og kan derfor være en betydningsfuld del af oversættelsen af reformens idé. Denne indsigt er i overensstemmelse med et studie, Cynthia Coburn (2004) har lavet af reformers indflydelse på læreres praksis. Det vigtigste resultat i dette studie er, at reformer har størst chance for at lykkes, hvis reformens grundlæggende logik passer til lærernes professionelle syn på verden, hvis altså reformen giver mening for dem.

Politikere og administratorer og professionelle kan se forskellige meninger i de samme situationer, fordi de oplever dem fra forskellige perspektiver. Basis for meningsskabelse er livs-verdenen (Coburn, 2005), som etableres igennem erfaringer, baggrund, positioner og interesser.

Meningsskabelse og enactment knyttes ofte til kommunikations- og interaktionspraksis i ansigt-til-ansigt situationer. Hvis aktører sjældent eller aldrig mødes, bliver forståelses-

og meningsskabelsesprocessen vanskeligere. Når aktører f.eks. vælger at skrive principper og overvejelser til skolelederne, men disse må nødvendigvis være på et generelt niveau, hvor anknytninger til konkrete observationer, oplevelser og interaktioner må vige for principper.

Organisering

Den definition, som introduceredes ovenfor giver os et klart perspektiv på, hvad der konstituerer en organisation. Det er ikke strukturerne, hierarkierne eller positionerne, det er ikke agenterne eller lederne. Det er et netværk af meninger og handlinger. Aktørerne forhandler medlemskab af organisationen, når de diskuterer meningerne med relationer og opgaver i den daglige kommunikation. Den foregår gennem mange former for kommunikation, sprog og adfærd, interaktioner og intra-aktioner. Den sproglige del har været mest fremhævet, men vi må ikke glemme, hvad Weick (Weick, 1988) beskriver som "enactment". Det er et begreb for de handlinger, som bringer meninger, fortolkninger og reaktioner ind i handlinger. Det er ikke kun igennem sproglige ytringer, vi meddeler os til hinanden. Det gør vi også igennem den mimik, de bevægelser og de handlinger, som er med til at beskrive vores opfattelse af begrænsninger og muligheder, accept eller afvisninger i situationerne, som – idet vi handler – indgår i intra-aktionerne med de andre (Barad, 2003; Juelskjær, 2009). De er med til at definere vores placering i situationerne og dermed i det, som definerer os. I disse processer indgår ofte også genstande, materialiteter, som meddefinerer situationen og mulighederne.

Når skoleledere og lærere oplever, at "handlingsstrømmen er blevet uforståelig" (Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005, s. 409), og når eksterne forventninger blive mærkelige, fremmede eller uforståelige, så får man brug for forklaringer og forsvar: Hvad var det, der skete? Hvad var det, vi gjorde? Hvordan kan vi forstå det? Vivian Smith (Schmidt, 2008) (se også 9.3.3.) argumenterer på samme måde, når hun diskuterer diskursiv ny-institutionalisme.

Her kan man også inddrage diskussioner om distribueret ledelse (Spillane, Halverson, & Diamond, 2001). Distribueret ledelse kan, skriver de, have mange former, men fælles for de distribuerede former er, at ledelse ikke er det, som de formelle ledere gør, men de interaktioner, som ledere og andre aktører indgår i. Altså, mener de, foregår indflydelsesrelationerne mellem ledere og andre, som finder sted i situationer, som man kan beskrive gennem beskrivelse af redskaberne, rutinerne og strukturerne (se 9.10.).

Weicks begreb om meningsskabelse og handling (Weick, 2001) tænkes ofte ind i ansigt-til-ansigt situationer og reciprok kommunikation. Men realiteten i nutidens danske skoler er jo, at de bliver større, og der bliver dermed større afstand mellem ledelse og medarbejdere, så de sjældent mødes. Derfor vanskeliggøres fælles meningsskabelse i relationerne, og så ser vi en tendens til, at den fælles forståelse bliver afløst af reguleringer, principper, normer, manualer etc., som kan formidles på skrift og på skærm. Disse skriftlige kommunikationer kan ikke beskæftige sig med helt konkrete situationer, deres relationer og deltagere. Det er en af grundene til, at vi ser så mange nye sociale teknologier blive introduceret for at støtte og styre medarbejdere og ledere, f.eks. igennem classroom management teknologier, læringsteknologier til individuelt elevarbejde, konflikthåndteringsredskaber og kollegiale støttemetoder (Moos et al., 2016b).

Kritisk meningsskabelses teori

Weicks teori kritiseres for at mangle begreber om magt og autoritet/handlekraft (agency) i konteksten. I artiklen (Mills, Thurlow, & Mills, 2010) diskuterer forfatterne disse mangler og udformer en tolkning, som de kalder 'kritisk meningsdannelse'. De finder at hvis man samtænker plausibilitet med identitetskonstruktion, finder man svar på, hvorfor nogle bliver hørt medens andre ikke bliver, f.eks. fordi de har 'det forkerte køn'. Meningsskabelse handler, skriver de, dybest set om, hvorledes forskellige meninger knyttes til samme begivenhed. Afbrydelser af rutiner kræver at individerne skaber mening i den nye situation. Denne proces hænger nøje sammen med individernes identiteter, f.eks. eksemplet med branden i Mann Gulch (Weick, 1993), hvor brandmændene ikke kunne finde mening i nye ordrer, fordi de gik imod alle de erfaringer, deres brandmands-identitet. Derfor blev de liggende og blev fanget af branden.

Mills m.fl.'s analyser opsummeres i et kritisk meningsskabelses argument om at meningsanalyser skal udfoldes igennem analyser af kontekst og struktur af de situationer, hvor de finder sted og hvor ting bliver gjort. Organisatoriske regler danner redskaber og rutiner til individuel meningsskabelse, eller som Foucault siger, den diskursive praksis danner magtfulde rammer for meningsskabelse. Den kritiske meningsskabelsesteori knytter individuel meningsskabelse sammen med magtrelationer på et samfundsmæssigt niveau.

Opsamling

Som nævnt tidligere gennemføres 8 case-analyser af glidninger inden for pædagogik og uddannelse i skoler, universiteter, daginstitutioner, det socialpædagogiske område og

voksenuddannelserne i den næste del af bogen. Undersøgelserne udføres således på en række felter og organisationer, som har forskellige funktioner, historier og samfundsmæssige placeringer, men analyserne peger på, at den indflydelse de udsættes for og medvirker i, har meget betydelige fællestræk.

I det afsluttende kapitel trækkes markante fællestræk frem og diskuteres. De teorier og metoder, vi har brugt til at indfange og forstå glidningerne, diskuteres ligeledes.

Referencer

Andersen, N. Å., & Born, A. W. (2001a). *Kærlighed og omstilling*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, N. Å., & Born, A. W. (2001b). *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentligt ansatte*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Barad, K. (2003). Posthumanist Performativity: Towards an Understanding of How Matter Comes to Matter. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(3), 801-831.

Bauer, M., & Borg, K. (1976). *Den skjulte læreplan*. København: Unge Pædagoger.

Bauman, Z. (1999). *Globalisering: de menneskelige konsekvenser*. København: Hans Reitzels Forlag.

Bauman, Z. (2016, 2. april). Krigen mod terror skaber terror. *Information*.

Beck, U. (1998). *Was ist Globalisierung?* Frankfurt aM: Suhrkamp.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *Den samfundsskabte virkelighed*. København: Lindhardt og Ringhof.

Bourdieu, P. (1998). *Af praktiske grunde*. København: Hans Reitzels Forlag.

Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1977). Uddannelsessystemets ideologiske funktion. In B. Berner, S. Callewaert, & H. Silberbrandt (Eds.), *skole, ideologi og samfund*. København: Munksgaard.

Bovbjerg, K. M., Krause-Jensen, J., Wright, S., Brorholt, G., & Moos, L. (2011). Nye ledelsesrationaler i offentlige organisationer [New Leadership rationales in Public Organizations]. In K. M. Bovbjerg (Ed.), *Motivation og mismod i det moderne arbejdsliv*. København: Aarhus Universitetsforlag.

Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, decision and actions in organizations*. New York: John Wiley.

- Carney, S. (2008). Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational "Polyscapes" in Denmark, Nepal, and China. *Comparative Education Review*, 53(1), 63-88.
- Cerney, P. G. (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*. London: Sage.
- Cour, A. I., Waldorff, S. B., & Højlund, H. (2017). *Når teknologier holder mere end de lover*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travels of ideas. In B. Czarniawska & B. Joerges (Eds.), *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dean, M. (1999/2006). *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. *American Sociological Review*, 48(April), 147-160.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity.
- Fairclough, N. (2001). *Language and Power*. Essex: Pearson Education Limited.
- Fairclough, N. (2005). Discourse analyses in Organisations Studies: The Case for Critical Realism. *Organization Studies*, 26(6), 915-939.
- Foucault, M. (1976/1994). *Viljen til viden. Seksualitetens historie 1*. København: Det Lille Forlag.
- Foucault, M. (1983). The subject and power. In H. L. D. P. Rainbow (Ed.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (pp. 208-226). Cambridge, MA: MIT Press.
- Foucault, M. (2001/1978). Governmentality. In J. D. Faubion (Ed.), *Power –Essential Works of Foucault 1954 – 1984*. London: Penguin Press.
- Giddens, A. (1990). *Modernitetens konsekvenser*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory*. London: Polity.
- Hammer, S., & Høpner, J. (2014). *Meningsskabelse, organisering og ledelse. En introduktion til Weicks univers*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.
- Jensen, A. F. (2005). *Mellem ting. Foucault filosofi*. Frederiksberg: Det lille Forlag.

- Juelskjær, M. (2009). *En ny start. Bevægelse/igennem tid, rum, krop og sociale kategorier via begivenheden skoleskift*. (ph.d.-afhandling), Danmarks Pædagogiske Universitet, København.
- Krejsler, J. B. (2007). Styring af skolen mellem ledelse og selvledelse. In L. Moos, J. Krejsler, & K. K. Kofod (Eds.), *Meninger i ledelse - succesfuld skoleledelse mellem visioner og selvledelse*. Frederikshavn: Dafolo.
- Lange, B., & Alexiadou, N. (2007). New Forms of European Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination. *European Educational Research Journal*, 6(4), 321-335.
- Lawn, M. (2011). Standardizing the European Education Policy Space. *European Educational Research Journal*, 10(2), 259-272.
- Lawn, M., & Lingard, B. (2002). Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal*, 1(2), 290-307.
- Lingard, B. (2000). It is and It isn't: Vernacular Globalization, Educational Policy, and Restructuring. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education. Critical perspectives*. New York: Routledge.
- Lugg, C. A., Bulkey, K., Firestone, W. A., & Garner, C. W. (2002). The Contextual terrain Facing Educational Leaders. In J. Murphy (Ed.), *The Educational Leadership Challenge: Redefining Leadership for the 21st Century*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MacBeath, J., Moos, L., & Riley, K. (1996). Leadership in a Changing World. In K. Leithwood, J. Chapman, D. Corson, P. Hallinger, & A. Hart (Eds.), *International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 223-250). Dordrecht: Kluwer Academic.
- March, J. G. (1995). *Fornuft og forandring* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martin, H.-P., & Schumann, H. (1997). *Globaliseringsfælden. Angrebet på demokrati og velfærd* København: Borgen.
- Meyer, H.-D., & Rowan, V. (1977). Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*(83), 340-363.

- Mills, J. H., Thurlow, A., & Mills, A. J. (2010). Making sense of sensemaking: the critical sensemaking approach. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 5(2), 182-195.
- Moos, L. (2000). Global and national perspectives on leadership. In K. Riley & K. S. Louis (Eds.), *Leadership for Change and School Reform* (pp. 84-104). London: RoutledgeFalmer.
- Moos, L. (2006). A real change or a change in rhetoric? - comments to two OECD reviews on Educational research: England in 2002 and Denmark in 2004. *European Educational Research Journal*, 5(1), 63-67.
- Moos, L. (2007). Om demokratisk dannelse og sociale teknologier i folkeskolen In L. Moos, K. B. Braad, K. Kofod, P. F. Laursen, L. Holm, J. B. Krejsler, N. Kryger, B. Ravn, H. Knudsen, K. M. Bovbjerg, & M. S. Sørensen (Eds.), *Nye sociale teknologier i folkeskolen - kampen om dannelsen*. Frederikshavn: Dafolo.
- Moos, L. (2009a). A general context for new social technologies. *Nordic Educational Research*, 29(1), 79-92.
- Moos, L. (2009b). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.
- Moos, L. (2013). Comparing Educational Leadership Research. *Leadership and Policy in Schools*, 12(3), 282-299.
- Moos, L. (2016). *Pædagogisk ledelse i en læringsmålstyret skole?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Moos, L. (2017). Dannelse eller læringsmålstyring: Globalisering igennem teknokratisering og homogenisering. In L. Moos (Ed.), *Dannelse - Kontekster, visioner, temaer og processer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Moos, L., Nihlfors, E., & Paulsen, J. M. (2016a). *Nordic Superintendents: Agent in a Broken Chain* Dordrecht: Springer.
- Moos, L., Nihlfors, E., & Paulsen, J. M. (2016b). Tendencies and Trends. In L. Moos, E. Nihlfors, & J. M. Paulsen (Eds.), *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht: Springer.
- Mortimore, P., David-Evans, M., Laukanen, R., & Valijarvi, J. (2004). *Pilot review of the Quality and Equity of Schooling Outcomes in Denmark*. Retrieved from <http://pub.uvm.dk/2004/oced/final.pdf>:

- OECD. (1995). *Governance in Transition. Public management Reforms in OECD Countries*. Retrieved from https://books.google.dk/books/about/Governance_in_Transition.html?id=TACcD2r0wDYC&redir_esc=y:
- Otto, L. (2006). Foucaults "governmentalitetsteori". Styringsteknologi og subjektivitet. Arbejdsrapport 1. udkast. <http://etnologi.ku.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Governmentality.pdf>
- Downloaded 12.05.2018.
- Ozga, J., Segerholm, C., & Simola, H. (2011). The governance turn. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm, & H. Simola (Eds.), *Fabricating Quality in Education. Data and governance in Europe*. Abingdon: Routledge.
- Pedersen, D. (2005). Ledelsesrummet i managementstaten In D. Pedersen (Ed.), *Offentlig ledelse i managementstaten* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pitman, A. (2008). *Capacity-Building in South-East Asian Universities: International Challenges*. Paper presented at the Korean Education Research Association, Seoul.
- Poulsen, U. (2007). Politikere risikerer at bidrage til fremmedhad. *Kristeligt Dagblad*, <https://www.kristeligt-dagblad.dk/udland/politikere-risikerer-bidrage-til-fremmedhad>.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rose, N. (1999/1989). *Governing the Soul: The shaping of the private self*. London: Free Association Books.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*(11), 303-326.
- Schuller, T. (2006). Reviewing OECD's Educational research Reviews. *European Educational Research Journal*, 5(1), 57-61.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage.

- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline*. London: Century Business.
- Spillane, J. P., Halverson, R., & Diamond, J. B. (2001). Investigating School Leadership Practice: A Distributed Perspective. *Educational Researcher*, 30(3), 23-28.
- Steiner-Khamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters. *Oxford Review of education*, 32(5), 665-678.
- Steiner-Khamsi, G. (2010). The Politics and Economics of Comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), 323-342.
- Sørensen, E. (2003). Netværksstyring. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Undervisningsministeriet. (1997). *National kompetenceudvikling: Erhvervsudvikling gennem kvalifikationsudvikling*. Retrieved from København:
- Walsh, J. A., & Ungson, G. A. (1991). Organizational memory. *Academy of Management Review*, 16(1), 57-91.
- Weber, M. (2003). Herredømmets strukturformer og funktionsmåder. In H. Andersen, H. H. Bruun, & L. B. Kaspersen (Eds.), *Mac Weber. Udvalgte tekster (Vol. 2)*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Weick, K. E. (1988). Enacted Sensemaking in Crisis Situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.
- Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: the Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38, 628-652.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousands Oaks: Sage.
- Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Wells, A. S., Carnochan, S., Slayton, J., Allen, R. L., & Vasudeva, A. (1998). Globalization and educational change. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *International Handbook of Educational Change* (pp. 322-348). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Williamson, B. (2016). Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods. *European Educational Research Journal*, 15(1), 34-53.

WTO. (1998). *Council for Trade in Services. Education Services. Background Note by the Secretariate S/C/W/49.*

Zweig, S. (2014/1941). *Verden af i går.* København: Rosinante.

2 Fra en dannelsesdiskurs mod en læringsmålstyret diskurs

Af Lejf Moos

Resumé

I dette kapitel introduceres og diskuteres glidningen mellem en dannelsesdiskurs og en læringsmålstyringsdiskurs i tre dele. Den første del beskriver en række nedslag i styringen af den offentlige sektor, af skolerne og i de sociale teknologier, der anvendes i de seneste 50 år. Udgangspunktet er, at man ved at anvende governance teori til at analysere politiske initiativer, beslutninger og diskurser, vil kunne pege på, at en lang række aktuelle beslutninger har tydelige tråde bagud i historien. I den anden del af kapitlet analyseres en række styrings tendenser, som søger at samtænke styring med subjektivitet, ved brug af governmentalitets-teori. Intentionen er at finde ud af, hvordan de anvendte styringsredskaber har dobbelte anvendelse: De arbejder ud fra en række åbent formulerede intentioner om at støtte skolernes arbejde på den ene side, medes de samtidig og i de samme processer påvirker subjekterne. Her er det kapitlets påstand, at de vænner praktikerne til at tænke og handle på bestemte måder. Denne påvirkning er imidlertid ikke åben og tydelig for praktikerne. I tredje del analyseres nogle meget aktuelle og ganske nye teknologier, som blandt andet anvendes på uddannelserne, men udspringer af andre og større globale industrier og forretningsmodeller. Det handler om digitaliseringens indtog i uddannelsesfeltet gennem udvikling af virtuelle test- og undervisningssystemer, som udvikles til på samme måde at undervise millioner af elever over hele verden og samtidig til, at man kan høste data fra enorme datalagre.

Indledning

Tænkning og praksis i uddannelsessystemet er afhængig først og fremmest af udviklinger i de sociale vilkår, de politiske og økonomiske beslutninger og den statslige styring af de private og offentlige sektorer og de afsmitninger af de globale tendenser, som er med til at forme dem. Men flere faktorer spiller ind, ikke mindst kampene om hvilke diskurser (Fouc*), der kæmper om dominerende legitimitet (Moos nordisk*): hvad anses for at være det fornuftige på et givent område til en given tid? Sådanne kampe bygger

ikke alene på samtidige idéer og tænkning, men også på tidligere tiders tænkning inden for en lang række fagområder

Groft set kan man inden for de seneste 40 – 50 år skelne mellem to meget forskellige uddannelsespolitiske diskurser: en demokratisk dannelsesdiskurs og en læringsmålstyringsdiskurs. De bygger på forskellige samfundsopfattelser, en velfærdsmodel og en ny-liberal markeds model, som blandt andet adskiller sig ved deres syn på statens rolle: Fra en tro på at staten kunne og skulle styre økonomien til en tro på, at økonomien skulle styre, som den gør det på en global markedsplads. Velfærdsmodellens uddannelser skulle støtte udviklingen af politikken, demokratiet. Centrale begreber, som stammer fra oplysningstiden, var myndiggørelse af subjekter og forståelse for 'de andre' gennem visioner om en demokratisk dannelse og en verdensborgerdannelse (Kemp, 2013; Moos, 2017a; Moos & Wubbels, 2018).

I perioden fra 1950'erne ændrede den social, økonomiske og styringsmæssige politik sig fundamentalt som et resultat af en stigende globalisering i form af frihandelsområder, f.eks. den Europæiske Union, der bygger på idéen om en globalt dækkende markedsplads, hvor alle konkurrerer om markedet, kunderne, arbejderne, råvarerne og væksten hen over grænserne.

Igennem de seneste år har vi således - set i retrospekt, - set en udvikling af uddannelses-tænkningen, som kan illustreres med udviklingen mod en 'læringsmålstyringstænkning.' Betegnelsen antyder den væsentligste udvikling: udviklingen fra at betragte uddannelsespolitik som en pædagogisk, kulturel livsform hen imod at betragte uddannelsespolitikken som en styringsform med fokus på opstilling af målbare mål og standarder eller kompetencemål med dermed sammenhængende nationale og internationale målinger og sammenligninger af elevernes resultater. Uddannelsespolitikken skifter fokus fra uddannelsens formål til uddannelsesmål, hvor målene bliver nationale eller internationale målinger (OECD)(Biesta, 2011).

Læringsmålstyringsdiskursen har fokus på styring: en teknokratisering og homogenisering igennem 'governance by numbers'- teknologier (standarder, målinger, sammenligninger som fx PISA), som bevirker at uddannelser bliver mere ens, og tendenserne til udvikling af globale uddannelsesmarkeder med uddannelsesindustrier. Dermed bevæger diskursen sig inden for et *civilisationsfelt*, som beskæftiger sig med markedsmekanismer, standardisering, ensartethed. Dannelsesdiskursen vil i højere grad se på kulturer, sprog, demokrati og udvikling af subjekter (Kemp, 2013)

Begge uddannelsesmodeller eller diskurser har intentioner om at uddannelserne kan og skal medvirke til dialog og samarbejde mellem landene, systemerne, økonomierne og kulturerne; den første gennem en *dialog mellem kulturer*, udvikling af et globalt samarbejde og en global identitet, der bygger på den nationale/lokale kultur, og den anden gennem en *teknokratisering* og en *homogenisering* igennem globale standarder, målinger og sammenligninger, som ignorerer lokale/nationale særtræk og visioner.

På et trans-nationalt niveau kan man f.eks. se at OECD i efterkrigstiden har forsøgt at påvirke den uddannelsesmæssige diskurs igennem sine rapporter, f.eks. årlige rapporter, 'Education at a Glance,' og gennem sine sammenligninger, f.eks. PISA testen, konstrueret 'spejle' af aspekter ved uddannelserne, som OECD anser for at være de væsentlige aspekter og som regeringerne herefter kan forholde sig til, ved f.eks. at udvikle politikker, programmer eller vejledninger, som uddannelsernes praktiserende niveauer kan lade sig rådgive eller lede af. OECDs indflydelse har således form af soft governance.

Den valgte glidning fra dannelsesdiskurser mod læringsmålstyrede diskurser, kan f.eks. ses i:

- Uddannelsespolitikken skifter fokus fra processer og input til outcomes, f.eks. kompetencemål, der kan måles i nationale eller internationale test,
- Uddannelsespolitikken skifter fra at undervise i brede temaer til læring af back to basics,
- Uddannelsespolitikken bliver international, idet den orienterer sig mod sammenligninger på elevresultater,
- Uddannelsespolitikken fokuserer –for at kunne sammenligne og effektiviserer – på evidensbaseret og bedst praksis,
- Uddannelsespolitikken fokuserer – for lettere at kunne måle – på individuelle arbejdsformer og skriftlighed, som ligner testsituationen,
- Uddannelsespolitikken målsætninger og målinger centraliseres fra lærer/skole/kommune til statsniveau (Moos, 2016)

Nedslag i historien viser sammenhænge i udviklingen

Skolens funktion som en af de mest betydningsfulde samfundsmæssige institutioner viser sig blandt andet i, at uddannelsespolitikken hænger tæt sammen med udviklingen på mange områder: f.eks. opfattelsen af og styringen af den offentlige sektor, blandt andet igennem kommuner og offentlige institutioner, og synet på statens funktion i relation til omverden. Uddannelsespolitikken hænger sammen med synet på uddannelsernes

opgave og formål og dermed med synet på grundlæggende forståelser, f.eks. af pædagogik, undervisning og faglighed og dermed på synet på, hvilke videnskabeligheder der var interessante. Udviklingen hænger også sammen med valg af styringsredskaber og påvirkningsmidler, som f.eks. økonomi og sociale teknologier. Ligesom politikken peger bagud til de forhold, som den tager udgangspunkt i og har intentioner om at udvikle og styre, peger den fremad mod nye udviklingsmuligheder og styringsformer såvel som faldgruber og samfundsmæssige relationer.

En række nedslag i de seneste 40-50 års udvikling på globalisering-, offentlige strukturinitiativer-, styringsudvikling- og skoleudviklings- og pædagogiske områderne, vil pege på, at de politiske initiativer, som fik en foreløbig kulmination i loven om den Læringsmålstyrede Folkeskole fra 2013, ikke var grebet ud af den blå luft eller af geniale nybrud i tænkningen, men tvært imod byggede på udviklinger, især over de seneste 4-5 årtier, og på det internationale felt. Derfor kan man undre sig over at så mange af os blev meget overraskede over den topstyrede teknokratisering af uddannelserne. Vi oplevede at denne udvikling var kommet glidende ind.

Analyserne i nedslagene er ikke en genealogisk diskursanalyse i Foucault'sk forstand (1976/1994). Dertil er de alt for usystematiske og kortfattede, men de har dog en dimension til fælles med genealogien: interessen i at forfølge styringsrelaterede idéer historisk for at forfølge deres samfundsmæssig-politiske dannelse, opdukken og udvikling. Dermed har jeg ønsket at bruge de historiske nedslag til at finde ud af, hvordan idéer oversættes til eksplicit erkendelse og måske nye praksisformer – eller til et liv i ubemærket-hed - op igennem årene.

Statens relationer til omverden

De store linjer i denne udvikling er beskrevet i bogens introduktion: Globalisering. Her illustreres hvorledes staten og de fleste andre samfundsmæssige sektorer åbner sig over for omgivelserne og dermed også for de generelle påvirkninger, som kommer fra disse omgivelser: markedsgørelse og transnational governance. Udviklingen startede i 1970'erne især i England, USA og Australien, hvor behovet for udvikling af nye styringsformer havde vist sig tydeligt. Thatcher og Reagan blev bannerførere for udviklingen af det, der blev til new Public Management og som blev kernen i Ministeriet Poul Schlütters modernisering af den offentlige sektor fra 1982. Konkret var det finansminister Palle Simonsen, der i 1985 fik vedtaget den første moderniseringsplan. Hovedsagen var at reducere statens direkte styring og decentralisere den til kommuner og til borgernes frie valg af serviceydelser.

Statens styring af den offentlige sektor og dens institutioner

To gange i denne periode har staten reduceret antallet af lokale styringsenheder, kommunerne (amter og regioner medtages ikke her, da de ikke har en væsentlig rolle i relation til skolerne). I 1970 blev antallet af kommuner reduceret fra 1098 til 277 og i 2007 yderligere til 98. Det har medført en betragtelig reduktion i antallet af offentlige skoler, således at den politiske afstand mellem borgere og institution er blevet længere. I samme periode blev styringen af kommunerne ændret flere gange: I begyndelse af 90'erne blev skolerne kommunaliseret, idet økonomien og styringen af dem blev lagt fra staten over til kommunerne. På dette tidspunkt begyndte en udvikling af kontraktstyringen i alle led af den offentlige forvaltning, fra Folketing og ministerium over styrelser til kommunalbestyrelse og forvaltninger til skolebestyrelse og skoleledelse.

Fra 1980'erne udviklede man klare adskillelser mellem de politiske og de administrative niveauer, således at de politiske niveauer kunne lede i overensstemmelse med "principal-agent" teorier: Politikerne udstikker mål og kontrollerer udbytte, mens forvaltningerne og producenterne leverer ydelserne i overensstemmelse med de indgåede kontrakter. Senere blev også disse to lag delt, således at forvaltningerne kunne lede gennem økonomiske rammer og regler med incitamentsstruktur (Bovbjerg, Krause-Jensen, Wright, Brorholt, & Moos, 2011). Reformerne muliggjorde nye styringsformer (principal-agent, økonomiske incitamenter, budgetmodeller, mål-og-ramme styring/kontraktstyring).

Reformerne åbnede helt i tråd med adskillelsen også for selvstyrende organisationer, som er indført på universitetsområdet i 2003, på gymnasieområdet i 2007 og på friskoleområdet fra 2011. Institutionen får en udpeget ledelse og selvstyrende bestyrelse, som refererer direkte til ministeriet eller en af dennes styrelser. Amterne, som tidligere var gymnasiernes forvaltning, er væk, og de kommunale forvaltninger og byråd forbigås, 'by-passes', oftere af ministeriet, idet de siden 2003 har udformet stadig mere detaljerede læringsmål og flere nationale test. Derfor skulle lærernes arbejdsvilkår også 'normaliseres', som finansministeren sagde i 2013 i sin argumentation for Lov 409, så adskillelsen mellem kommune og skole blev klarere (Moos, Nihlfors, & Paulsen, 2016).

Kontrakterne kendes på mange niveauer. Skolerne skal skrive kvalitetsrapporter til forvaltningen, som sammenskriver til kommunalbestyrelsen (Undervisningsministeriet, 2007). Planerne er kendetegnet ved at skulle følge en fælles disposition. Man skal skrive om de aspekter af skolens virksomhed, som styrelsen og forvaltningen har meldt ud, og muligvis om et par selvvalgte emner. Hermed skal skolen først og fremmest skrive om de emner, regeringen har valgt, og kun sparsomt om emner, som de måske kunne synes

var lige så vigtige eller vigtigere. Det betyder, at styrelsen og forvaltningen igennem sin disposition kan få skolerne til at fokusere på de ting, som styrelsen og forvaltningen lægger vægt på. Det er faktisk meningen med dispositionen, at den skal bruges som et politisk-administrativt styringsinstrument.

Men et vigtigt aspekt af kontrakttænkningen er, at skolelederne – der skriver kontrakterne – efterhånden udvikler en forståelse af, at de selv har valgt indsatsområderne og metoder, og de kan selv vælge og evaluere resultaterne af arbejdet. Man overtager som institution og som praktiker en del af styringen af sig selv og mener, at man gør det på eget initiativ ved at tage ansvaret for udviklingen og praksis (Andersen og Born 2001)(se også senere under 'glidning i sociale teknologier').

Statens styring af grunduddannelserne

På mål og indholdssiden har staten i perioden fra anden verdenskrig op til 1990'erne, i 56-skoleloven og 75-skoleloven styret gennem meget brede og overordnede formålsformuleringer, som kommuner, skoler og professionelle fortolkede og praktiserede ud fra. Til støtte for disse fortolkninger, og selvfølgelig også til blød styring af dem, udgav undervisningsministeriet vejledende Læseplaner og undervisningsvejledninger, som begge skulle bearbejdes, effektueres og vedtages af kommunerne.

Fra 1980'erne var uddannelsespolitikken tydeligt inspireret udefra. I USA og England voksede fra 1960'erne en politisk bevægelse, som ville effektivisere skolegangen. En af inspirationerne fik man fra store amerikanske undersøgelser af effekten af skolegangen set i relation til elevernes sociale baggrund (Bl.a.: Coleman et al., 1966). Disse undersøgelser kunne ikke påvise nogen effekt på elevernes fremskridt med hensyn til at sprænge social klasse- og familieudgangspunkter. Senere viste engelske undersøgelser, at der var en effekt, om end beskedent. (Mortimore, Sammons, Stoll, Lewis, & Ecob, 1988; Rutters, Mortimore, & Ouston, 1979). På den tid begyndte en uddannelsesretning, 'school effectiveness' at blive dannet (MacBeath & Mortimore, 2001). Den fik betydning for Thatchers skolereform fra 1988, hvor England fik en national læseplan med et utal af mål og test, som knyttes til en fagrække, der ikke er ændret over årene, men er identisk med fagrækken fra begyndelsen af det tyvende århundrede.

Undervisningsminister i Schlüter regeringen var Bertel Haarder (venstre). Folketinget vedtog i 1987 på initiativ af Ole Vig Jensen (radikale venstre) '7 Punkt Programmet', som bevilgede 100 millioner kroner om året i 4 år til udvikling nedefra, skoleudviklingsprojekter. Initiativet var tænkt som forberedelse til diskussion af ny skolelov. Medens pro-

jektet forløb skrev Haarder et specialnummer af Undervisningsministeriets tidsskrift *Uddannelse*, med titlen 'Perestrojka i Uddannelsessystemet' om nødvendige principper for uddannelserne, som i realiteten var en introduktion af NPM-principper. Samtidig iværksatte han programmer til effektivisering af skolen, så den bedre kunne udvikle Danmarks konkurrenceevne: 'Kvalitet i undervisningen' og 'Grundlæggende kundskaber'. Hovedbudskabet i bestræbelserne er at der, i lighed med England, må laves centrale mål og testprogrammer, som kan bruges i internationale sammenligninger (Moos & Thomassen, 1989).

De centrale mål blev under Ole Vig Jensen som undervisningsminister i 1993 til Formål og 'Centrale kundskabs- og færdighedsområder', som fulgtes af vejledende læseplaner og undervisningsvejledninger. Det var, - næsten, - som traditionen foreskrev, men målene var blevet mere detaljerede, selvom de stadig var vejledende. I 2001 blev de gjort bindende i 'Klare Mål'. Her blev også indført vejledende delmål og progression. I 'Fælles Mål' fra 2003-2006 blev også delmålene gjort bindende. En ny udgave af 'Fælles Mål' fra 2009 var en revision af 2006 udgaven. Endelig blev 'Forenklede Fælles Mål' fra 2013-2015, som i en lovbekendtgørelse fra 20. juni 2014 bliver til: formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål (Undervisningsministeriet, 2018).

Man diskuterer blandt politikere, undervisningsministerielle embedsmænd og forskere hvor mange mål der var. Det højeste bud er 3.300 (Skovmand, 2016). I øvrigt er en del af disse mål ved at blive gjort frivillige for skolerne og lærerne at følge.

I mellemtiden deltager Danmark igen i PISA undersøgelserne og opnår ikke tilfredsstillende resultater: placeringer på OECDs resultatliste. En effekt af dette er at Folketinget i 2006 vedtager at indføre 10 nationale test i 2.- 8. klasse i skolens fag. Anledningen var, at en undersøgelse af evalueringskulturen i skolerne, som OECD gennemførte på anmodning fra Undervisningsminister Haarder, anbefalede at styrke testning som kvalitetssikring (Mortimore, David-Evans, Laukanen, & Valijarvi, 2004).

Statens decentralisering af skoleledelsen

Også skoleledelsen blev omfattet af moderniseringen. Et af de første tegn var også her Haarders Perestrojka-skrift (1988), hvor undervisningsministeren udtrykte behovet for at få afskaffet skolens lederne som 'vaskeklude,' og vil give lederne ledelsesret. I begyndelsen af 1990'erne blev driften af Folkeskolerne flyttet fra ministeriet til kommunerne i en moderniseringsbevægelse, der handler om de at finde nye balancer mellem den centrale, nationale styring og lokal ledelse: mål- og rammestyring, sådan som OECD beskrev den nogle år senere (se afsnittet om markedsgørelse i introduktionen).

I de mellemliggende år har der været fokuseret mere på kommunal ledelse og dermed også på ledelsen i skolen, blandt andet illustreret ved begreber som ledelsesrum og ledelseskraft, og ved oprettelse af en række diplomuddannelser og et par masteruddannelser i offentlig ledelse, hvor undervisning i skoleledelse kan tilvælges i nogle moduler. I loven om skolereformen blev brugen af ordet 'skolen' erstattet med 'skolens leder' (Regeringen, 2013b) som et tegn på et lovgivningsmæssigt ønske om at hierarkisere ledelsen af skolen indenfor den nationale rammelov og kontraktstyringens opsplitning af sektorer og styrelser. Denne intention blev understreget med Lov 409 (Regeringen, 2013a) som lagde den største del af styringen af lærernes arbejdssituation på ledelsen. De fik herved udvidet deres ledelsesrum og ledelseskraft og lærerne fik flere undervisningstimer.

Global tendens: tal og sociale teknologier

I introen beskrives den globale tendens til at standardisere flere og flere områder af civilisationen og kulturen med tal, som kunne give staternes administratorer og politikere redskaber til at styre landet mest rationelt. Målinger, statistikker og sammenligninger af systemernes præstationer har siden midten af 1800-tallet været vigtige redskaber. Kvantificeringen er f.eks. i Kina nået nye højder idet alle borgerne udstyres med en 'social score' sammensat af tal for personlige forhold og adfærd, som styrer systemets tildeling af privilegier, f.eks. rejser og sociale goder. Sammen med ansigtsgenkendelse af alle borgerne via foto og enorme databaser af disse foto, gør at systemet hurtigt kan finde borgerne i foto af uroligheder eller trafikføer (Mau, 2017). Som Mau også beskriver, er det ikke alene stater, der indsamler personlige data. Det gør vi også selv igennem vor brug af de sociale medier som Facebook, LinkedIn, Google+, Twitter YouTube, Instagram, Snapchat, når vi køber ting på Amazon, eBay etc., etc., eller registrerer vor kropslige aktivitet gennem AppleWatch eller lignende web apps.

På uddannelsesområdet bevæger standardiseringerne sig som tendens i en teknokratiserende og homogeniserende retning. Som eksempel vil PISA's opstilling af fælles læringsmål, kompetencemålene, og den fælles måling, PISA-testene, bevæge uddannelserne i retning af udvikling af den samme mennesketype eller menneskesyn, som er i stand til at samarbejde på tværs af lande- og kulturgrænser, fordi de tænker ens (Moos, 2017a, 2017c).

Dansk tendens: læringsplatforme

En af de sociale teknologier, som har potentiale til at styre kommunernes, skolernes, lærernes og elevernes virksomhed i detaljen, er de IT-bårne læringsplatformene, der blev

aftalt mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening i 2014 (KL, 2015, 2016a, 2016b), og som skulle være brugbare i begyndelsen af 2017. Platformene skal indeholde Fælles Mål, Materialeplatformen, De nationale tests, Datavarehuset/LIS og EMU, og de blev præsenteret således:

"Den fælles prioritering af den digitale folkeskole må også ses i sammenhæng med folkeskolereformen. Målet er grundlæggende, at alle elever bliver så dygtige, som de kan, og at de trives i skolen. Det betyder, at alle elever skal møde en motiverende og varieret skoledag, hvor de er glade for at lære, hvor deres potentialer bliver passende udfordret, og hvor der bliver fulgt op på, om de når deres læringsmål.

En gennemgribende digitalisering af folkeskolen vil kunne understøtte de denne udvikling. It skal understøtte elevens læring og en fleksibel tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen uafhængigt af tid og sted. It skal bidrage til en udforskende og skabende læringsproces og etablere forbindelser til andre fag- og praksisområder i og uden for skolen."
(KL, 2015)

Portalen lanceres således som et effektivitetsinitiativ, der skal levere materiale til styrkelse af elevernes læring. Platformen bygger på de velkendte styringsteknologier: Standarder, test og digitale undervisningsmaterialer. Portalen skal således indeholde: plan for skoledagen, elevplan, læringsforløb, læremidler, data om elevernes læring og progression, digitale individuelle arbejdsrum, dokumentation og vurderinger.

De bagvedliggende pædagogiske tanker fokuserer på individuel læring, hvor lærerens professionelle kompetencer flyttes fra didaktisk lærerarbejde til teknisk læringskonsulentarbejde. Undervisningen og dialogen nedprioriteres til fordel for individuel læring, hvilket også får konsekvenser for elevernes sociale relationer, fordi de må fokusere på tablet-skærmen og ikke på interaktioner med andre elever eller lærere. Det kan meget vel tænkes at få konsekvenser for elevernes selvopfattelse.

Styrelsen og KL opererer inden for et nationalt perspektiv, hvor de lokale aktører, kommuner og skoler får bruger-status, ikke konstruktør-status. Det er velkendt, at konstruktører af redskaber har stor indflydelse på, hvad redskaberne kan bruges til. Styrelsen for IT og Læring informerer bl.a. om initiativet på sin hjemmeside:

"Aktuelt: Infrastrukturen i Brugerportalsinitiativet lanceret. Den fælleoffentlige infrastruktur i Brugerportalinitiativet er nu lanceret. Det betyder, at leverandørerne af læringsplatforme og digitale læremidler kan begynde at indarbejde infrastrukturen i deres løsninger, så den senere på skoleåret kan blive til glæde for skolerne og forældrene. (Styrelsen, 2016).

Centraliseringen af uddannelsen kan her ses i brugen af *infrastrukturer*, der som sociale teknologier er aftalt og produceret på nationalt plan. Desuden vil denne virtuelle infrastruktur være velegnet til at samle, høste og bruge 'big data' fra alle danske skoleelevers hverdag og læring. Det er interessant på en stor skala, som næste afsnit vil illustrere.

Sociale teknologier

De globale markedsdiskurser rammer, gennem de nationale og lokale transformationer, fortolkninger og materialiseringer i sociale teknologier, institutionerne og deres professionelle, altså skolerne og deres ledere og lærere. Der udsendes således et historisk højt antal vejledninger, manualer, modeller, standarder, sammenligninger, prøve- og undervisningspakker. Sociale teknologier er ikke et nyt fænomen i skolerne. Man kan for eksempel tænke på klasseundervisningen, som Kaper udviklede (Kaper, 1903). Metoden bredte sig og voksede op til at blive den mest benyttede undervisningsform i mange år. På samme måde udvikledes mange andre sociale teknologier, for klassesamtaler, teamsamarbejde etc. nedefra, af skolens professionelle. Den nye bølge, som kom med skole-reformen vokser ikke op nedefra, men udbredes fra toppen, ministerie og styrelser.

Når det handler om Skolereformen af 2014, så ser vi at de nationale fortolkninger af lærings-fokus og mål og rammestyringens centralisering allerede var indført igennem lovene om mål og delmål op igennem 2000'erne. De blev befæstet med reformens ekstremt detaljerede statsstyring med kompetencebekendtgørelsen (Undervisningsministeriet, 2015).

Selv om kompetencemålene og testene fra OECD's side kan opfattes som soft governance, da de ikke er forpligtende for de nationale uddannelsespolitikker, så ændrer de sig her i samspillet mellem regering og institution, til hard governance, som anses som velegnede til at styre uddannelserne med, blandt andet fordi de går direkte fra ministerium/styrelse til skole og elev.

Den nationale målsætning får, sammen med de nationale og internationale målinger, test, og nu også læringsplatformene, som en effekt, at kommunernes indflydelse på centrale aspekter af skolens virksomhed – målsætning og måling - mindskes betydeligt og de by-passes af regeringen. De får til gengæld et større ansvar for implementeringen af lovens krav. Et ansvar som kommunerne ser ud til at påtage sig ved at købe "evidens-baserede" undervisningsprogrammer – sociale teknologier - af danske og udenlandske konsulenter og konsulenthuse (Gunter & Mills, 2017) og pålægge skolerne at bruge dem.

På det lokale niveau er aktørerne de kommunale politikere og forvaltninger. De kan vælge at implementeringen af skoleloven skal foregå som en top-down regulering eller som en delibererende kommunikation (Moos & Wubbels, 2018).

Sammenfaldet og sammenhægene mellem skoleloven og lov om lærernes forhandling, Lov 409 (Beskæftigelsesministeriet, 2013) støtter denne udvikling, idet de faglige forhandlinger i vid udstrækning flyttes fra statsniveau til skoleniveau, og her skaber helt nye relationer mellem leder og ansatte i skolerne. Undervisningsministeriets arbejde med at ændre den generelle dannelses-diskurs til en læringsdiskurs følges som nævnt op med en lang række vejledninger og med udformning og spredning af mange sociale teknologier i form af "brugernære opskrifter" som overvejende opprioriterer elevernes læring og udelader lærernes undervisning og de sociale relationer i klassen (Moos, 2016).

På skoleplanet møder reguleringerne (f.eks. tjenestetid) og diskurserne den pædagogiske praksis, lederenes og lærernes verdensanskuelser, traditioner og faglige motivationer og interesser. Teorier om meningsskabelse (Weick, 2001) og intra-aktioner (Barad, 2003) er relevante teorier at inddrage i analyserne, for det kunne tyde på at nogle skoleledere kommunikerer meget med deres lærere (Moos, 2016), men også gør brug af de sociale teknologier, som kommunens forvaltning foreskriver.

Som nævnt bygger mange af nutidens soft governance, og sociale teknologier på en ansvarliggørelses- eller selvstyringslogik (Dean, 1999/2006). Sammen med den rådgivning og de hjælp og støtte, som mange af teknologierne tilbyder, følger altså en stærk tendens til at styre brugerne over mod at tage ansvar og lede sig selv.

Samspillet mellem lærer og elev via en teknologi, for eksempel en digital opgave, eller mellem lærere og skoleledere om en rapporterings- eller planlægningsform i læringsplatformen, er altid et samspil mellem aktive agenter, her tre: lærer, leder og teknologi (humane og non-humane agenter). Alle agenterne er afhængige af hinanden og ingen af dem kan undværes, for de indgår i netværk, hvor alle agerer med henblik på at løse opgaverne: de humane agenter er medlemmer af organisationen skole med særlige opgaver og de non-humane er konstrueret med en bestemt mening, et bestemt formål. Det er som oftest, at medvirke til styring af praksis og dens agenter i bestemte retninger i de konstante translationer, forhandlingerne i netværket.

Teknologien får dermed en betydelig indflydelse på undervisningen og skolens relationer som en AktørNetværksTeori, ANT-analyse nok ville vise (Fenwick & Edwards, 2010).

To sociale teknologier, der har haft og har stor betydning i uddannelsesdiskurserne, er kravet om evidensbaseret undervisning og om brug af bedst praksis. Dem var der desværre ikke plads til her.

Hvorfor bemærkede vi ikke udviklingen?

Når det i dag er så ligetil at beskrive generelle træk igennem disse nedslag, kan man undre sig over, at vi ikke bemærkede dem, medens de gled. Hvad kan være grunde hertil?

I det følgende vil jeg perspektivere fænomenerne, glidningerne, igennem en governmentalitets synsvinkel, fordi governance og governmentalitet i princippet beskriver samme type begrebsrejse, som translationsteoriene gør: hvordan produceres idéer om styring, hvordan rejser de fra f.eks. et statsniveau til et institutionelt eller subjektivt niveau, og hvordan modtages de der?

Som antydnet i afsnittet om sociale teknologier i introduktionen beskriver Foucault de særlige styringsformer, som udvikles i kapitalismen, som styringer af mentaliteten (Foucault, 1991). Governmentalitet-teorien beskriver, at subjektiviteten eller selvet, dannes i de magtrelationer, man lever i, og i de diskurser og sociale teknologier, der udvikles i de samfundsmæssige institutioner. Teorien ser således ikke styring og subjektivitet som modsætninger, men som Lene Otto formulerer det med reference til Dean: *"Menneskers mål, vilje og behov kan kun formuleres med det sprog, der er til rådighed, og som læres i de sammenhænge, man deltager i."* (Otto, 2006).

Foucault bruger, som beskrevet i introduktionen, flere billeder på aspekter af dette fænomen: Panoptikon'et er et fængsel hvor de indsatte aldrig ved, om de bliver overvåget, fordi de ikke kan se fængselspersonalet, og derfor over tid påtager sig at overvåge sig selv. De tager selv ansvaret for at lede sig selv. Et andet billede er billedet af ledelse som pastoral ledelse: lederen opbygger beskyttende og ledende (dvs. føre i en retning) over for følgerne, ligesom en fårehyrde eller en præst gør det. Andersen og Born (2001) skriver således, at kærlighed i stigende grad bliver den kode, hvorigennem relationen mellem den ansatte og organisationen iscenesættes, fordi de i stigende grad bliver personligt involveret med sine medarbejdere.

Et vigtigt begreb i Foucauls governmentalitetsteori er sociale teknologi. Som nævnt forstår Nikolas Rose (1999/1989) teknologi som *"afgrænsede komplekser af viden og teknik, der er strategisk rette mod at frembringe bestemte mål"*. Teknikkerne sigter på at forme social

praksis ved at forme menneskers handlerum og subjektets etiske selvforhold. Subjekterne ledes og leder sig selv i frihed. Vi lægger f.eks. planer for hvordan vi vil realisere os selv og udvikle os.

Mitchell Dean (1999/2006) har udviklet Foucaults begreb om styringsteknologier, ved at beskrive forskellige former: *handlingsteknologier* (som forsøger at støtte aktører i at handle, f.eks. kontrakter og deltagelses-teknologier) og *præstationsteknologier* (som støtter i at præstere, f.eks. benchmarking og ekspertise) og *selvteknologier* (som støtte til selvindsigt, f.eks. selvrefleksion). De sociale teknologier skal få aktørerne til at udvikle selvstyring og selvansvar, uanset om aktøren er en skole eller en professionel (Moos, 2016).

Det er ikke en nyhed at uddannelsessystemer opererer med en officiel og åben læreplan, uanset om den er læringsmålsstyret eller traditionel formålsformuleret og didaktisk planlagt undervisning, men samtidig også udvikler skjulte læreplaner (Bauer & Borg, 1976). Disse læreplaner er skjult for deltagerne, men fungerer alligevel socialiserende på elever og lærere: Den måde skoledagen er organiseret på, (igennem skemaet, lektionernes organisering); måder, arkitekturen er organiseret (igennem klasserummets og skolebygningernes udformning); måder relationer er organiseret (lærer-elev og elev-elev relationerne, sprogbrugen). Alle disse faktorer og mange flere til, former deltagernes oplevelse af sig selv, de andre og de handlerum, de gives. Ikke alene former de således selvopfattelsen, som opleves som naturlig. Fænomenerne bliver naturaliserede, så de opleves som 'bare den måde, det er på.'

I analysen bruger jeg således governmentalitys begreber om sociale teknologier, men også begreber som diskurser, performativitet, accountability (regnskabspligt) og pastoral magt, for at undersøge nogle af de beskrevne tendenser, bevægelser og initiativer for at finde deres 'indbyggede', 'skjulte' eller 'kamuflerede' påvirkning af vor opfattelse.

Fagernes mål: Glidninger i magtformer

Over de 50 år fra 1974 til nu var formålene med fagene bindende, men der ses en udvikling af Folkeskolens fagmål ved indførelse af nye, og mere detaljerede mål, der blev gjort vejledende i en begyndende fase². Bevægelsen fortsætter i alle årene og viser en tydelig retning fra vejledende, ikke forpligtende '*soft governance*,' mod foreskrivende, '*hard*

² 1975: *Faghæfter*; vejledende læseplan - 1993: *Centrale kundskabs- og færdighedsområder*; vejledende mål, obligatoriske emner. – 2001: *Klare mål*; bindende slutmål, vejledende delmål. – 2003-2006: *Fælles mål*: vejledende delmål bliver til bindende trin- og slutmål. – 2013-2015: *Forenklede Fælles Mål*: kompetencemål, bindende (Rasmussen, 2018)

governance' (Moos, 2009). Soft governance rådgiver, vejleder og opfattes ikke som regeringens magtbrug: man kan jo på lokale, institutionelt og individuelt niveau beslutte, om man vil følge vejledningen. Den forstyrrer ikke tænkningen på praksisniveauer, men den vænner over tid dog aktørerne til en bestemt diskurs: sådan ser vi på det i denne kultur. Når man er vænnet til, opfattes skridtet fra soft til hard governance måske ikke så stort, at det opfordrer til nytænkning eller ny praksis.

Man kan få et mere nuanceret billede af denne udvikling ved at bruge Goffmans teori om *'frame analyses'* (Goffman, 1974). Goffman mener, at den måde et fænomen præsenteres på, indramningen af temaet, har indflydelse på, hvorledes modtagerne tolker fænomenet. Påvirkningen sker i gennem fokusering på nogle aspekter af fænomenet eller på nogle ord, som påvirker associationerne. Ministeriets skift mellem ordene vejledende og obligatoriske har to virkninger: Det flytter opmærksomheden fra indholdet over i måden dette, indhold – de politiske ønsker – skal opfattes på. Desuden associerer man almindeligvis mere positivt til vejledende, fordi det giver modtageren tolkningsmuligheder, medens obligatorisk associeres til en ubehagelig tvang. Denne tolkning støtter en forståelse af at den uddannelsespolitiske udvikling er en kontinuerligt styringspolitik.

Glidning i diskursens sprog og begreber

Nogle af skolelovens centrale begreber er i løbet af denne periode blevet omdefineret eller udskiftet selvom lovteksterne kun ændres i småtingsafdelingen (Moos, 2016). Her skal et par af dem diskuteres kortfattet:

Folkeskolens formål nævnes sjældent i den aktuelle politiske diskussion, for den er erstattet af diskussionen om de målbare mål. Med skolens formål beskriver man en vision, værdier og normer, som man ønsker at næste generation tilegner sig, medens man med mål alene beskriver teknokratiske forestillinger om erhvervelsen af målbare kompetencer, læringsmål. Det hænger tæt sammen med moderniseringens flytning af uddannelsespolitikken fra et pædagogisk felt over til et styringsfelt, hvor de nationale og internationale mål og målingen heraf er gode indikatorer på en økonomisk, en markedspladstænkning, hvor eleverne skal gøres til økonomisk nyttige borgere (Moos, 2017a).

Et eksempel kunne være, at man har diskuteret udviklingen af en global dannelses-tænkning, f.eks. (Kemp, 2013) som mener at verdensborgerdannelse må inkludere anerkendelse af 'den anden' og kulturelt og sprogligt åbenhed. Men i tråd med 80er moderniseringen kan man blandt andet se, hvorledes OECDs bestræbelser på at udvikle globale standarder for læring og for målingerne, f.eks. i PISA testene, tænkes at uddanne

eleverne til at blive ens hen over lande- og kulturgrænser (Moos, 2017c; Moos & Wubbels, 2018).

Kvalitetsbegrebet og faglighedsbegrebet er ligeledes ændret fra det pædagogiske felt til styringsfeltet: Faglighed er målrelateret og målingsrelateret og det samme er kvalitetsbegrebet. De fagligheder, der efterspørges i dag, er dem, der kan måles gennem standardiserede test, hvorved mange nuancer og fordybelser fra de traditionelle fagopfattelser overses. Kvaliteten i skolens arbejde er på samme måde gjort til et målingsparameter: Kvalitet findes igennem evalueringer og test.

Undervisning og lærere forsvinder fra uddannelsesstyringssynsvinklen: I de officielle vejledninger etc. som undervisningsministeriet udsendte i forbindelse med indførelsen af skolereformen (F.eks.: Undervisningsministeriet, 2014) nævntes den sociale og indholds-bårne undervisning lige så lidt som læreren og de sociale relationer blev. Den standardiserede, evidens- og bedst praksis-styrede, målbare læring kom i høj kurs. Ofte blev disse nye fænomener argumenteret meget positivt ladet (Moos, 2016).

Glidning i sociale teknologier

Skred i *præstationsteknologier*: Med 80'erne moderniseringen vokser den politiske interesse for at kunne måle, hvad pengene bruges til på alle offentlige områder, også uddannelserne. Derfor bliver de nationale mål mere og mere foreskrivende og detaljerede, og man iværksætter nationale og internationale målinger af elevresultaterne, f.eks. igennem PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) eller TIMSS (International undersøgelse af matematik og natur/teknologi). Parallelt med testningerne bearbejdes de faglige diskurser også, med støtte fra Ministeriets vejledninger, så fokus kommer på læringsresultater. Fremskridt i undervisningen bliver her målbart og sammenligneligt. Påvirkningerne af forsknings- og praksisfelterne arbejder således på at udvikle en ny kvalitetsdiskurs i stedet for den traditionelle, med de ønskelige undervisningsprocesser og -indhold.

Samtidig udbredes en påstanden om at også de aktuelle nationale og internationale test er pædagogiske redskaber: argumentet er at igennem test kan lærerne orientere sig i elevernes fremskridt, og bruge denne viden til at justere undervisningen. Det kan desværre ikke bruges på denne måde, men de pædagogisk farvede argumenter rammer felterne på flere måder. F.eks. er test en gammelkendt og anerkendt arbejdsmåde i skolen og derfor let at acceptere, selvom testformerne og brugen af resultaterne måske ændres over tid. Det kan have medvirket til at felterne overser regnskabspligt- og præstationsaspekterne.

Glidning i *handlingsteknologier*: Kontraktstyringen indføres på mangfoldige måder og på alle niveauer i den offentlige sektor. Relationerne mellem niveauerne (ministerium til styrelse, styrelse til kommunalbestyrelse etc.) (Bovbjerg et al., 2011) ændrer de traditionelle styringskæde til en række autonome organisationer eller styringsniveauer med kontrakter imellem. I kontrakterne beskrives organisationens mål og målopfyldelse. Kontrakterne udformes og forhandles mellem niveauerne. Hermed indbygges et stærkt incitament til selvstyring og ansvarstagen. Det samme gælder i forholdene mellem leder og medarbejdere. Andersen og Born (2001) skriver således, at kærlighed i stigende grad bliver den kode, hvorigennem relationen mellem den ansatte og organisationen iscenesættes, fordi de i stigende grad bliver personligt involveret med deres medarbejdere.

Involveringen af det underliggende, udførende, niveau i denne Pastorale ledelse, medfører et engagement og ansvarstagen, som kamuflerer arbejdsgiver-indflydelsen, men samtidig uddyber afstanden mellem ledere og medarbejdere. Det er lederen, der skal stå til ansvar over for arbejdsgiveren, når kontakten evalueres og kravene er gjort til praktikkernes eget ansvar ligesom kravopfyldelsen er.

Glidning i tallens hegemoni

Når man kombinerer beskrivelsen af testregimets indtog og accept ovenfor med den globalt udbredte accept af tallenes styring, får man måske et grundlag for at forstå, hvorfor så få forskere og praktikere i felterne er helt opmærksomme på de læringsplatforme, som er ved at blive etableret. De kombinerer og kamuflerer mange aspekter af tallenes virkning og de internationale påvirkninger. Det handler de næste afsnit om.

Nedslag i nutiden: fortsatte sammenhænge

Nogle af de beskrevne glidninger har fået fornyet kraft i de senere år (10-15), men de bemærkes ikke store dele af forskningen og muligvis heller ikke i praksis.

Kommodificering og konsulenthuse

Vi har i de seneste to tiår diskuteret kommodificeringen af uddannelser (S. J. Ball, 2003, 2004), der er kendetegnet ved at *producenter* producerer *varer* eller tjenesteydelser, som sælges til *brugere* på et *marked* med udbud og efterspørgsel. Det foregår efter de økonomiske logikker, i form af top-down styring, frie valg, konkurrence med sammenligninger og standarder, samt økonomien, som sidste instans i alle afgørelser. Kommodificering af uddannelser, som eduBusiness bygger på og raffinerer, hænger tæt sammen med styringen af uddannelserne gennem tal, standarder og test (Ydesen, Ludvigsen, & Lundahl, 2013).

Der blev åbnet for indflydelsen fra transnationale agenturer på uddannelsesområdet, fordi GATS (World Trade Organisation General Agreement on Trade and Services) i 1998 besluttede at flytte uddannelse fra kulturområdet til serviceområdet (WTO, 1998), og den blev hermed underlagt reglerne om fri handel. Hermed blev uddannelse til en vare på linje med andre varer (Moos, 2006; Pitman, 2008). Derfor gælder herefter de samme internationale samarbejds- og toldregler for uddannelser, som der gælder for alle andre varer eller serviceydelser (S. Ball & Junemann, 2015; Moos, 2009).

En grundforudsætning for let og gnidningsfri overførsel eller salg af ét uddannelsessystem til et andet, som en vare (S. J. Ball, 2004), er at satse på de samme mål eller endnu bedre på de samme standarder og de samme målemetoder, ligesom vi igennem mange år har vænnet os til ISO standarderne ('International Organization for Standardization') for alle mulige produkter og serviceydelser. Et eksempel, som beskriver samarbejde mellem to af de allerstørste aktører på det globale uddannelsesmarked: OECD og Pearson. Pearson er det største globale forlag, der producerer alt inden for uddannelse. Disse to kæmper er gået sammen med andre partnere om at udvikle "PISA 2018: 21. århundredes kompetence" test (Pearson, 2014).

Pearson vil være en vigtig spiller på det globale uddannelsesmarked (Pearson, 2015)³ ved at opbygge eller købe adgang til datalagre, hvor man kan høste big data fra. Det gælder både egne systemer og alle de uddannelse-sofwares, som regeringer i 70 lande køber af Pearson til brug i deres skoler og universiteter, samt deres test-systemer. En stærk ingrediens i udviklingen af softwaren er at fokusere på elevernes læring, altså på datasæt fra besvarelser af opgaver eller spørgsmål i undervisningsprogrammer eller test, der er så store, at man kan bruge dem til at finde mønstre i brugernes besvarelser og dermed sammenligne dem med hinanden og udvikle og raffinere gode algoritmer (de små programmer, som skridt for skridt finder mønstre, som f.eks. ligheder i store datamængder). Man kan sammenligne individuelle brugeres svar og uddannelsessystemernes svarmønstre. Hermed får man ny indsigt i læringsprocesser og i uddannelsessystemernes styring, som samtidig kan bruges til at forme læringsforståelsen, viden om hvad

³ "Pearson is the world's learning company, with global capabilities in educational courseware and assessment, based on a strong portfolio of products and services, powered by technology. We believe that our strategy of combining these core capabilities with services enable our partners to scale online, reach more people and ensure better learning outcomes, providing Pearson with a larger market opportunity, a sharper focus on the fastest-growing education markets and stronger financial returns. Our mission is to help people make progress through access to better learning. We believe that learning opens up opportunities, creating fulfilling careers and better lives" (Pearson, 2015 side 1).

en stor del af eleverne kan klare at lære, hvordan de lærer – samt indsigt i styringsforståelse, altså viden om, hvordan forskellige nationale styringsformer viser sig i elevstatistikkerne.

Big data kan høstes fra millioner af elevers individuelle arbejde med læringspakkerne og med test. I 2014 indgik der 60 datasæt fra hele verden i Pearsons databank. Det kan være både nationale test, f.eks. danske adaptive test og internationale, f.eks. PISA. Her ved opbygger Pearson et utroligt stort datalager, som de bruger til at videreudvikle de undervisnings-/læringsprogrammer og test, som de sælger til alverdens uddannelsessystemer og til politikere over hele verden gennem deres 40.000 medarbejdere.

Høst, bearbejdningen og spredningen af big data foregår bl.a. i to projekter: *Pearson Education's Learning Curve Data Bank* og *Center for Digital Data, Analytics and Adaptive Learning*. Begge projekter fokuserer på en personliggørelse eller individualisering af læringen, som folkeskolereformens læringsdiskurs gør. (S. Ball & Junemann, 2015: 7).

Pearson opnår en monopollignende situation på markedet for udviklingen af uddannelsessoftware til undervisnings- og testprogrammer og salg af dem på globalt plan. Som en intenderet sideeffekt heraf har Pearson ejerskabet til alle big data (Williamson, 2016) og firmaet kan derfor udforme mål og metoder i uddannelserne og i styringen af dem. Denne udvikling er kun mulig, fordi de nationale læringsstandarder, kompetencerne, er ens og det samme er testene. Pearson får monopollignende ret til at udforme og styre uddannelserne globalt med *Pearsons globale uddannelsesstyring*, som man kunne kalde den.

En lokal illustration er ikke alene skiftende regeringsers udskillelse af statslige virksomheder til aktieselskaber, der skal fungere på kommercielle vilkår, f.eks. jernbanedriften og Dong. Et aktuelt eksempel er den måde, hvorpå A.P. Møller Fondens "milliard-gave" til skolen ikke er en donation til regeringen eller ministeriet. Hverken Undervisningsministeriet eller Kommunernes Landsforening er repræsenteret i vurderingsudvalget. Det er ikke urimeligt at se dette som en flytning af (dele af) uddannelsen til markedspladsen, gennemført i en bred politisk aftale under en socialdemokratisk ledet regering. Det er vel også en "normalisering" som Finansminister Bjarne Corydon kaldte lov 409 om ændring af lærernes tjenesteforhold (Moos, 2016: 82-84).

Digital uddannelse

Kommodificeringen videreudvikles yderligere i disse år gennem brugen af digitale teknikker, som algoritmer og big data (samling af data ved brug af algoritmer fra f.eks. alle

Google-søgninger), udvikles og udvides konstant i disse år og har allerede nået et niveau, hvor de virker styrende på vor dagligdag. F.eks. finder Amazon mønstre i mine søgning efter en bestemt bog og andre bøger, som ligner ud fra en række karakteristika, som algoritmerne har fundet ud fra mine tidligere søgninger. Derfor kan de nu gøre opmærksom på 'bøger, som jeg måske vil finde interessante.' Det er også algoritmer, der styrer elevernes arbejde gennem de danske såkaldte, nationale adaptive test: en løst opgave leder videre til en lidt vanskeligere opgaver. Mange hjemmesider bruger cookies til at styre vore næste søgninger i retning af de mønstre, vi tidligere har vist, så de bliver del af en *algoritmisk styring* af vor hverdag: det sammenflettede system af tænkning, institutioner, teknikker og aktiviteter, som bruges for at kontrollere, forme og regulere menneskelig adfærd og handling – og så kan man tjene penge på at sælge data til andre producenter (Foucault, 2001/1978; Moos, 2017a; Williamson, 2017).

De digitale og politiske aktører ønsker at teknokratiseringen skal bredes ud til stort set alle områder i undervisning og skolegang. Der argumenteres med, at det vil effektivisere og billiggøre uddannelserne (Rieder & Simon, 2016). I øvrigt har digitaliseringen stået højt på listen over OECDs anbefalinger, i hvert fald siden 1995 rapporten (Governance in Transition), som jo netop var en rapport med anbefalinger om governance, styring.

Uddannelsesdatavidenskaberne (Williamson, 2017) bygger på erfaringer og inspirationer helt tilbage til midten af 1800'tallets udvikling af statistisk viden og videnskab. Der er således allerede opbygget en infrastruktur bestående af mennesker, færdigheder, viden og ekspertise sammen med teknologier, processer, metoder og teknikker, som skal bruges for at kunne analysere data. Der er opbygget viden om sortering, datahøst (*data mining*) af uddannelsesdata igennem brug af algoritmer, der finder mønstre i store data-lagre. *Læringsanalyser* foretager de samme processer, men i real-time, hvor *feedback* gives medens læringen foregår, f.eks. i adaptive test, som dermed er *personaliserede*, og som bruges til at *forudsige* de næste træk (Moos, 2017b).

Ved siden af Pearson, men i god sammenhæng med deres bestræbelser, ser man også at Mark Zuckerberg fra Facebook bruger store pengesummer (\$ 100 millioner) til udvikling af personaliseret læring, ligesom IBM anvender deres Watson supercomputerteknologi til samme formål. AltSchool (Herold, 2016) er et firma, som benytter disse teknologier i driften og udviklingen af skole. Over halvdelen af personalet på skolerne er software teknikere og forretningsuddannede og kommer fra Google og Uber. Mindre end halvdelen er læreruddannede.

Digital stordrift

AltSchool har planer om at sætte kameraer op i klasserne, så de kan fange alle elevers ansigtsudtryk, nervøse småbevægelser, og sociale og genstandsmæssige interaktioner. Mikrofoner skal optage alt, hvad eleverne siger, og små bærbare hudsensorer skal registrere deres humørsvingninger igennem måling af hudtemperatur. Hermed bevæger skolen sig over i et felt, som har nydt stor videnskabelig bevågenhed i nogen tid: Hvordan kan man fange, ikke alene elevernes kognitive læringspotentiale, men også deres sociale og emotionelle muligheder. OECD har således et *Færdigheder for social fremgang* (Skills for Social Progress) projekt, som går ud fra, at sociale og emotionelle færdigheder kan måles meningsfuldt. World Economic Forum (WEF) har ligeledes et projekt: *New Vision for Education* (Forum, 2016), som blandt andet omfatter udvikling af emotionel læring gennem teknologi. WEF bygger blandt andet på *Affective*, et program som er konstrueret på Massachusetts Institute of Technology, (MIT Media Lab), og som allerede har mikro-målinger af næsten 5 millioner ansigter, som vil blive brugt til at forudsige elevernes motivation, så de lærer bedre. Begge agenturer arbejder på at bringe social og emotionel læring ind i den globale politiske ordbog (Williamson, 2017). Jævnfør også bemærkningen om den kinesiske parallel tidligere i dette kapitel.

Silicon Valleys tidsskrift for uddannelsesteknologi, EdSurge (Spreeuwenberg, 2017), argumenterer således for robotter vil være værdifulde:

"emotionelle intelligensrobotter kan faktisk blive mere værdifulde en menneskelige lærere ... fordi de ikke er forurenet af følelser, men bruger intelligent teknologi til at opdage skjulte reaktioner ... emotionel intelligent computersystemer kan analysere følelser og reagere med passende udtryk ... for at levere meget personaliseret indhold, som motiverer eleverne." (min oversættelse)

IBM har udviklet et kognitivt computersystem, der 'kan tænke som mennesker', og IBM er gået sammen med Pearson om at indføre kognitive elementer i deres kurser. Disse teknologier bygger blandt andet på neurovidenskabers idé om neuroplasticitet: hjernen modificerer sig selv som svar på erfaringer og omgivelser, en idé som passer godt til kapitalismens krav om fleksibilitet, multi-tasking og selvstyring.

Udviklingen af de digitale uddannelser kan have store effektiviserings- og homogeniserings effekter, men kan også være problematiske. Williamson opsummerer nogle af betydningerne i beskrivelsen af algoritmisk styring:

- Er afhængig af big data infrastruktur med real-time overvågning, forudsigtelse og foreskrivende teknologier.

- Afhænger af kontrol med viden, ekspertise og teknologier til at overvåge, måle og intervenere i adfærd.
- Ændrer opfattelse af kognitive og ikke-kognitive aspekter af læring i politik og praksis.
- Er koncentreret på en begrænset antal, godt finansierede akademisk uddannelses-data laboratorier og i kommercielle miljøer, som er beskyttet af intellektuel ejendomsret, patenter og ejerskabssystemer (Williamson, 2017).

Diskussion

Den historiske governance-diskursanalyse med fokus på sociale teknologier og governmentalitet er nyttige redskaber til at forstå udviklingen af den uddannelsespolitiske styring over de senest 40-50 år. Den giver således gode billeder af, hvilke indflydelser institutionerne og aktørerne udsættes for og medvirke til at udsætte hinanden for. Især er analyserne af de anvendte soft governance metoder nyttige til at se, at styring ikke alene sker gennem lovgivning, men igennem mange forskellige virkemidler, f.eks. påvirkning og udvikling af diskurserne og af de sociale teknologier. Analyserne giver således stof til forståelse af, hvorfor styring og magt ofte overses eller *'flyver under radaren'* og glider ind i vore verdener uden at registreres. I analyserne af de nyeste påvirkninger fra internet og andre elektroniske teknologier bliver det tydeligere, at meget glider ind i vor uddannelsestænkning og -praksis fordi de ligner noget, vi udsættes for og udsætter os selv for i livet uden for uddannelserne, i vor dagligdags aktiviteter.

Men disse analyser har en tendens til at se styringen som en bastant og uundgåelig påvirkning, som vi ikke kan gøre andet ved, end at adlyde. Men, som Ball med flere skriver (2012), så tager analyserne kun sparsomt hensyn til at institutionerne kun er løst kobled til det statslige system. Desuden glemmes de institutionelle, organisatoriske og individuelle kontekster som styringen tænkes at virker på. De medtager ikke idéer om, at styring – og især soft governance og sociale teknologier – ikke er detaljerede reguleringer, som blot skal implementeres af praktikerne, men retningslinjer, som kan fortolkes, når praksisfeltet bearbejder eller *'gør'* politiske beslutninger til praksis. De kalder styringen for *bearbejdning af retningslinjer (policy enactment)*, som er politiske aktiviteter, hvor forhandlinger, fortolkninger og koalitionsbyggeri knytter styringsaktiviteterne til praksis (s. 2). Udviklingen af uddannelserne foregår i og uden om institutionerne, hvor mange professioner, traditioner, erfaringer, værdier, kulturer og interesser spiller sammen med bygninger, møbler, teknologi og materialer i forhandlinger, handlinger og fortolkninger, for at udvikle lokalt acceptable praksisformer. Her er de formelle styringstekster og teknologier

måske blot en mindre del, medens globale markeds plads teknologier får stadig større indflydelse. (Argumentationen udfoldes i postludiet).

Referencer

- Andersen, N. Å., & Born, A. W. (2001). *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentligt ansatte*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ball, S., & Junemann, C. (2015). *Pearson and PALF: The mutating giant*. Brussels: Education International.
- Ball, S. J. (2003). Professionalism, managerialism and performativity. In L. Moos & J. Krejsler (Eds.), *Professional development*. Copenhagen: DPU Press.
- Ball, S. J. (2004). *Education For Sale! The Commodification of Everything?* King's Annual Education Lecture. University of London, Institute of Education.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How Schools do Policy. Policy Enactment in Secondary Schools*. New York: Routledge.
- Barad, K. (2003). Posthumanist Performativity: Towards an Understanding of How Matter Comes to Matter. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(3), 801-831
- Bauer, M., & Borg, K. (1976). *Den skjulte læreplan*. København: Unge Pædagoger.
- Beskæftigelsesministeriet. (2013). Lov 409, Lov om forlængelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte i det offentlige område. In.
- Biesta, G. J. J. (2011). *God uddannelse i målingens tidsalder - etik, politik, demokrati*. Aarhus: Forlaget Klim.
- Bovbjerg, K. M., Krause-Jensen, J., Wright, S., Brorholt, G., & Moos, L. (2011). Nye ledelsesrationaler i offentlige organisationer [New Leadership rationales in Public Organizations]. In K. M. Bovbjerg (Ed.), *Motivation og mismod i det moderne arbejdsliv*. København: Aarhus Universitetsforlag.
- Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, E., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F., & York, R. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington: National Centre for Educational Statistics.
- Dean, M. (1999/2006). *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.

Fenwick, T., & Edwards, R. (2010). *Actor-Network Theory in Education*. New York: Routledge.

Forum, W. E. (2016). New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning Through Technology. <https://www.weforum.org/reports/new-vision-for-education-fostering-social-and-emotional-learning-through-technology>.

Foucault, M. (1976/1994). *Viljen til viden. Seksualitetens historie 1*. København: Det Lille Forlag.

Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Foucault, M. (2001/1978). Governmentality. In J. D. Faubion (Ed.), *Power – Essential Works of Foucault 1954 – 1984*. London: Penguin Press.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.

Gunter, H. M., & Mills, C. (2017). *Consultants and Consultancy: the Case of Education*. Dordrecht: Springer.

Herold, B. (2016). Analytics at AltSchool: Behind the Scene. Blog: http://blogs.edweek.org/edweek/DigitalEducation/2016/01/analytics_alt_school_ed_tech.html.

Haarder, B. (1988). Perestrojka i uddannelsessystemet. *Uddannelse*, 453-490.

Kaper, E. (1903). *Den daglige Undervisnings Form*. København: Gyldendal.

Kemp, P. (2013). *Verdensborgeren. Pædagogisk og politisk ideal for det 21. århundrede*. København: Hans Reitzels Forlag.

KL. (2015). Notat: Brugerportalsinitiativet. *Kommunernes Landsforening*: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_72252/cf_202/Offentligt_notat_om_brugerportalsinitiativet.PDF.

KL. (2016a). Brugerportalsinitiativet. *Kommunernes Landsforening*: <http://www.kl.dk/PageFiles/1284288/Brugerportalsinitiativet.pdf>.

KL. (2016b). Status på Brugerportalsinitiativet. *Kommunernes Landsforening*: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76757/cf_202/Status_p-brugerportalsinitiativet.PDF.

MacBeath, J., & Mortimore, P. (Eds.). (2001). *Improving School Effectiveness*. Philadelphia: Open University Press.

Mau, S. (2017). *Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Moos, L. (2006). A real change or a change in rhetoric? - comments to two OECD reviews on Educational research: England in 2002 and Denmark in 2004. *European Educational Research Journal*, 5(1), 63-67.

Moos, L. (2009). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.

Moos, L. (2016). *Pædagogisk ledelse i en læringsmålstyret skole?* København: Hans Reitzels Forlag.

Moos, L. (2017a). Neo-liberal Governance leads Education and Educational Leadership astray. In M. Uljens & R. Ylimaki (Eds.), *Beyond Leadership, Curriculum and Didaktik*. Dordrecht: Springer.

Moos, L. (2017b). Professionernes fire diskurser. *Tidsskrift for professionsstudier*, 54-63(25).

Moos, L. (Ed.) (2017c). *Dannelse. Kontekster, visioner, temaer og processer [Democratic Bildung]*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

Moos, L., Nihlfors, E., & Paulsen, J. M. (Eds.). (2016). *Nordic Superintendents: Agent in a Broken Chain* Dordrecht: Springer.

Moos, L., & Thomassen, J. (1989). Evangeliet fra England. *Unge Pædagoger*(4), 10-15.

Moos, L., & Wubbels, T. (2018). General Education: Homogenised Education for the Globalized World? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 21(2), 241-258.

Mortimore, P., David-Evans, M., Laukanen, R., & Valijarvi, J. (2004). *Pilot review of the Quality and Equity of Schooling Outcomes in Denmark*. Retrieved from <http://pub.uvm.dk/2004/oeed/final.pdf>:

Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D., & Ecob, R. J. (1988). *School Matters. The Junior Years*. Wells, Somerset: Open Books.

Otto, L. (2006). Foucaults "governmentalitetsteori". Styringsteknologi og subjektivitet. Arbejdsrapport 1. udkast. <http://etnologi.ku.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Governmentality.pdf>

Downloaded 12.05.2018.

- Pearson. (2014). Pearson to develop PISA 2018 Student Assessment 21st Century Frameworks for OECD. In: www.pearson.com/news/announcements/2014/Pearson
- Pearson. (2015). *Pearson annual reports and accounts 2015*. Retrieved from https://www.pearson.com/content/dam/one-dot-com/one-dot-com/global/Files/annual-reports/ar2015/Pearson_AR2015.pdf:
- Pitman, A. (2008). *Capacity-Building in South-East Asian Universities: International Challenges*. Paper presented at the Korean Education Research Association, Seoul.
- Rasmussen, C. L. (2018). Historisk oversigt. <https://uvm.dk/folkeskolen/fag-timetal-og-overgange/faelles-maal/historisk/historisk-oversigt>.
- Regeringen. (2013a). Lov 409 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område [Act 409 on prolongation and renewal of collective agreements for some groups of employees in the public area]. 26/04/2013.
- Lov om ændring af lov om skolen LOV nr 1640 af 26/12/2013, (2013b).
- Rieder, G., & Simon, J. (2016). Datatrust: Or, the political quest for numerical evidence and the epistemologies of Big Data. *Big Data & Society*, January(1-6).
- Rose, N. (1999/1989). *Governing the Soul: The shaping of the private self*. London: Free Association Books.
- Rutters, M., Mortimore, P., & Ouston, J. (1979). *Fifteen Thousand Hours: Secondary schools and their effects on children*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skovmand, K. (2016). *Uden mål og med. forenklede Fælles Mål*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Spreeuwenberg, R. (2017). Does Emotive Computing Belong in the Classroom? *EdSurge*. <https://www.edsurge.com/news/2017-01-04-does-emotive-computing-belong-in-the-classroom>, Jan. 4.
- Styrelsen. (2016). Aktuelt: Infrastruktur i Brugerportalsinitiativet lanceret. In S. f. I. o. Læring (Ed.), <http://www.stil.dk/Arbejdsomraader/It-og-laering/Brugerportalsinitiativet?smarturl404=true>.
- Undervisningsministeriet. (2018). <https://uvm.dk/folkeskolen/fag-timetal-og-overgange/faelles-maal/historisk/historisk-oversigt>.
- Undervisningsministeriet. (2007). Bekendtgørelse om kvalitetsrapporter og handlingsplaner, BEK 167/2007 [Consolidation Act on Quality reports and Action Plans].

Undervisningsministeriet. (2014). Læringsmålstyret undervisning i folkeskolen, Vejledning. In UVM (Ed.).

Undervisningsministeriet. (2015). Bekendtgørelse om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål for folkeskolens fag og emner (Fælles Mål) [Consolidation Act on purpose, competenc aims and skills- and knowledge aims for subjects and themes of the Folkeskole]. BEK nr 663 af 18/05/2015.

Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell.

Williamson, B. (2016). Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods. *European Educational Research Journal*, 15(1), 34-53.

Williamson, B. (2017). Imaginaries and materialities of education data science. *NERA Keynote*, 23 March. <https://codeactsineducation.wordpress.com/2017/03/27/imaginaries-and-materialities-of-education-data-science/>.

WTO. (1998). *Council for Trade in Services. Education Services. Background Note by the Secretariate S/C/W/49*.

Ydesen, C., Ludvigsen, K., & Lundahl, C. (2013). Creating an Educational Testing Profession in Norway, Sweden and Denmark, 1910-1960. *European Educational Research Journal*, 12(1), 120-138.

3. “High stakes” eller “Low stakes”?

Et internationalt perspektiv på globale glidninger i accountability-styringsregimer. Højtpræsterende grundskoler i Ontario og Danmark under lup

Af Merete Storgaard

Resumé

Globaliseringen og moderniseringen af den offentlige sektor har medført ændringer i, hvorledes de professionelle i grundskolen både nationalt og internationalt ansvarliggøres for uddannelsesinstitutionens sigte og formål. I disse processer ses der globalt en glidningsproces affødt af ændringer i de styringsformer, der regulerer uddannelsesinstitutioner og den professionelle praksis. Glidningerne i diskurser og reguleringsformer sker historisk over tid i perioden fra 1970 og fremefter, og de indlejrer grundskolen og den professionelle praksis i neoliberale styringsordener indenfor en offentlig mistillidsorden.

Resultatet af disse glidninger i uddannelsesstyringen er et sammenhængende reguleringsregime, der kan ses som et konglomerat af styring fra alle tidsepoker. De sammenhængende reguleringsregimer, her italesat som *accountability*, ses dog imidlertid at have forskelligartede konsekvenser. I dette kapitel argumenterer jeg for, at de på overfladen identiske tendenser i den neoliberale *accountability* styring har forskelligartede, sociale konsekvenser, alt efter hvilket nationalt, uddannelsespolitisk styringsfelt, disse glider ind i. Her bliver det endvidere tydeligt, at Danmark, som vi almindeligvis italesætter som et *low stakes* *accountability*-system, hvor skoler, ledere og lærere ikke straffes i tilfælde af negativ målopfyldelse, tendentielt kan diskuteres som et mere *high-stakes* *accountability*-system.

Indledning

Dette kapitels form blev grundlagt i en nysgerrighed affødt af det, der i Steward Ransons artikel “Public accountability in the age of neo-liberal governance” (Ranson, 2003) kan ses som en indskudt bemærkning og kommentar fra forfatteren. I en parentes har han følgende betragtning:

"Det interessante spørgsmål der kan stilles er, hvorvidt markedsgørelsen har haft den paradoksale effekt, at den har genoprettet producentens magt, nu som virksomhedsgjort magt?" (s.471, Ranson, 2003).

I ovenstående spørger Ranson, om markedsgørelsen har geninstalleret magten i skolen, ikke som professionsstyring, men som en virksomhedsgjort magt. Geninstallering af magten hos skolens ledelse sker ifølge Ranson i forbindelse med transformationen af ansvar, der går fra en tillidsorden til en mistillidsorden. I denne historiske glidning går grundskolen fra at være indlejret i en tillidsorden, hvor de professionelle var ansvarlige for vurderingen af undervisningens kvalitet, indhold og målopfyldelse, til en mistillidsorden hvor dette ikke længere overlades til de professionelle vurdering. Gennem en statslig centralisering af magten indføres der i denne periode forskellige former for målstyring i kontraktliggjort form samt systematiske kvalitetsvurderingssystemer, der tager afsæt i standardiserede kriterier og mål for kvalitet. Samtidig med dette etableres der konkurrence i skolesystemet gennem frit skolevalg og incitamentstyrede tildelingsmodeller, der skal sikre, uddannelsesinstitutionens opgavevaretagelse i forhold til offentlighedens servicebehov. Og som en strukturel dimension, der skal sætte et ekstra skub på konkurrencen imellem skolerne, decentraliseres den strategiske magt til skolens ledelse (Ranson, 2003).

Skolen og de professionelle fungerer nu på markedsvilkår med den konsekvens, at ledere og lærere i uddannelsesinstitutionen ikke længere kun konstitueres som professionelle embedsforvaltere af uddannelseslovgivning fra den bureaukratiske organiseringsform. De indlejres nu også i en konkurrenceorden, hvor skoleledere positioneres som decentrale virksomhedsledere. Her konstitueres ledere institutionelt i et både selvskabt, forhandlet og polyfont ledelsesrum med magt til strategisk at skabe en virksomhed. Og de forventes at agere på konkurrencebetingelser med formålet om at opnå legitimitet udadtil, indadtil og opadtil (DiMaggio & Powell, 2000).

Nye konstruktioner af magt-relationer?

Stewart Ransons indskudte bemærkning er i sin umiddelbare beskaffenhed derfor ganske værdig til at starte en diskussion af konsekvensen af disse glidninger, der her ses som konsekvensen af globalisering og moderniseringsprocesser i den offentlige uddannelsesstyring (Moos, Skedsmo, Höög, Olofsson, & Johnson, 2011). Indførelsen af neoliberale styringsformer globalt, blandt andet initieret af OECD (Moos, 2013; Mundy, Green, Lingard, & Verger, 2016) ser nemlig ud til at have omkalfatret de sandhedsratio-

naler og diskursive ordener, de professionelle stilles til ansvar for gennem accountability-styring. Samtidig har det også skabt glidninger i de sociale relationer og de identitetsmæssige positioner, der er mulige for de professionelle at indtage i to skoler i Ontario og i Danmark.

Uddannelsesreforminitiativerne affødt af globalisering og neoliberale moderniseringsbetræbelser i det offentlige skolesystem, har på overfladen har et identisk sigte i det offentlige skolesystem i Ontario og i Danmark. Her sigtes i begge nationer på 1. at øge elevernes faglige og trivselsmæssige præstationer og mindske betydningen af elevens sociale baggrund, at 2. øge tilliden til de professionelle praksis i det offentlige skolesystem og 3. at åbne skolen og skabe transparens imellem skolen og det omkringliggende samfund. Men på trods af, at begge nationer i deres uddannelsesstyring ser ud til at styre efter de samme målsætninger, så ser det også ud til, at det er forskellige sammensætninger af ansvarliggørelse, der konstrueres i skolernes sociale praksis. Fundene i disse internationale, komparative analyser viser, hvorledes der faktisk er en hel del mere på spil for de fagprofessionelle, end man umiddelbart skulle tro, når vi får indsigt i de sociale konstruktioner og styringsmæssige straf,- og belønningsformer.

Teori og metode

Uddannelsesforskningen indenfor det komparative har gennem tiden bidraget væsentligt til vidensudviklingen indenfor både uddannelsesledelse og pædagogik. Det at hente inspiration til udviklingen at et nationalt uddannelsessystem har gennem tiden været én af den komparative metodes væsentligste bidrag (Phillips & Schweisfurth, 2014). I kraft af globalisering og globale uddannelsesreformers smittende effekt (Sahlberg, 2016), er der opstået et større behov for at forstå globaliseringens dynamikker og disses konsekvenser for skolen som socialt felt. Afledt af globaliseringens processer erkender man nu indenfor policyforskningen, at nationen ikke længere kan ses som en afgrænset styringsenhed for uddannelsesinstitutionerne. I stedet forstås nationen som en national uddannelses-scape (Carney, 2010, 2016), hvor de nationale policytænkninger er væsentligt influeret af globale idéer og diskurser på alle institutionelle niveauer. I kraft af globalisering er den komparative uddannelsesforskning derfor også en metode til at studere nationale uddannelsessystemers lokale konfigurationer af globale uddannelses-policyidéer. Intentionerne i det internationale, komparative forskningsdesign er derfor at nå til dybere erkendelser i forhold til styringsfeltet ved at arbejde i internationale, empiriske sammenligninger. Her antager jeg, at forståelserne igennem komparationer giver

indsigt i de overordnede konsekvenser af den neoliberale styringstendens accountability, der som en de-territorialiseret, global policyidé (Steiner-Khamsi, 2014) er omsat til ansvarliggørende styringsordener og sociale praksisser i skolens sociale felt.

For at nå frem til disse videnskabelige forståelser og muliggøre en kobling imellem det lokale og det globale, har jeg anlagt et diskursivt, institutionelt perspektiv (Schmidt, 2008; V. A. Schmidt, 2010). Den diskursive institutionalisme, udviklet af Vivienne Schmidt, ses som en ny form for ny-institutionalisme, der med blik for idéer og diskurser bevæger sig væk fra tidligere institutionelle former med mere strukturelle orienteringer. Samtidig trækker den diskursive institutionalisme på tidligere former for ny-institutionel tænkning med et teoriudviklende formål om at kunne forstå de diskursive, institutionelle processer, der forekommer imellem flere sociologiske, - og samfundsmæssige niveauer. Teorien forstår her idéer som diskurser, der både konstrueres og fungerer på det globale, nationale, lokale og individuelle niveau og samtidig skaber idémæssige styringsforbindelser *imellem* disse sociologiske niveauer. De diskursive konstruktioner af idéer forekommer imellem meningsskabende aktører, der har status som både formelle og uformelle policy-skabere, beslutningstagere og meningsdannere. Policy-idéer udmøntes derfor i diskursive meningsskabelsesprocesser, der skaber forandringer af både evolutionær og revolutionær form igennem kommunikation og koordination. Det er derfor i studiet af disse processer, at fænomenet "glidninger" bliver empirisk tilgængeligt og analyserbart, da det bliver muligt at se hvorledes disse ubemærkede, diskursive forandringer glider, – eller er gledet - ind i det sociale felt.

Policy idéer og niveauer

Med blik for de diskursive og idémæssige processer, der forekommer i de samfundsmæssige forståelser, kan vi se glidninger, som de forekommer på tre diskursive idémæssige niveauer. Det første niveau er policy-niveauet, hvor der forekommer midlertidige, politiske idéer med forskellig levetider. På det andet niveau kan vi se programmæssige idéer eller diskurser, der er iværksat med det formål at understøtte policy-implementeringen. De programmæssige diskurser er idéer, der ændrer sig mindre hastigt end policyidéer, og som sådan er programmæssige idéer knyttet til dybere forandringsdidaktiske idéer om, hvordan man eksempelvis bedst styrer et uddannelsessocialt felt. På det tredje og sidste niveau ses idéer, der fungerer på filosofisk niveau. Disse idéer er normative og værdimæssige antagelser, der i diskursive processer oftest argumenteres for indenfor, hvad der institutionelt betragtes som *passende* (March, 2008; V. A. Schmidt,

2010). De filosofiske antagelser er idéer på kulturniveauet, der fungerer som styringsrationaler i organisationen som udtryk for fundamentale normer og værdier i et uddannelsessystem.

Som en videreudvikling af den historiske institutionalisme og dens primære orientering mod strukturer, indplacerer den diskursive institutionalisme et tosidet fokus på samfundsinstitutionernes styring som både strukturer og konstruktioner. Her antages konstruktionerne, der fremtræder som idéer og diskurser, at have deres egne organisatoriske liv. Denne dialektiske måde at forstå forholdet imellem agency og de strukturelle dimensioner muliggør, at aktørerne i samfundsinstitutionerne tildeles skabende muligheder, hvor de har et meningsrum til at omfortolke eksisterende idéer. Da organisationen er et policyfelt forekommer disse meningsfortolkninger i komplekse og uforudsigelige processer, der er indlejrede i både en institutionelle og situationelle kontekst.

Et analytisk blik for ”glidningernes hvordan”

Med afsæt i perspektivet på de organisatoriske medlemmer som aktive aktører i samfundsinstitutioner, har jeg fundet det nødvendigt at operationalisere policyidé-konstruktionsperspektivet i den diskursive institutionalisme. Min tænkning er her at anvende en social konstruktivistisk teori, der har begreber, der kan belyse de processuelle dimensioner i de aktive aktørers policykonstruktioner forstået som meningsskabelse (Weick, 1995; Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005). Og ved teoriraffinere dette perspektiv med poststrukturalistiske perspektiver blandt andet fra den kritiske diskursanalytik (Fairclough, 2015; Norman, 1992), skaber jeg en mulighed for også at forstå meningsskabelsen indenfor en institutionel magt,- og styringskontekst.

Analytisk har jeg valgt at tage taget et mesoperspektiv i det empiriske studie af de diskursive meningsskabelses,- og magtkonstruktionsprocesser. Jeg anvender her et emergent cross-case-design til den internationale, komparative analyse, hvor jeg forstår Danmark og Ontario som nationale policyscapes og uddannelsesstyringsmæssige ramme for skolens lokale styringssocialitet (Carney, 2010).

I min undersøgelse af de lokale konfigurationer af accountabilitystyring i et historisk glidningsperspektiv, foretager jeg kritiske diskursanalyser på to måder, hvor jeg afdækker mit genstandsfelt på tværs af de to, internationale cases. Her analyserer jeg produktionen af tekst gennem sprogliggørelser i den sekventielle tur-tagning imellem skoleledere og medarbejdere i ledelsessituationer centreret omkring policy-udmøntning (Ball,

2012). Efterfølgende analyserer jeg den diskursive praksis i organisationen ved at undersøge de dominerende og dominerede meninger som diskurser i forskellige former for interviewtekstkonstruktioner. Interviewene med skoleledere og fagprofessionelle giver adgang til at se, hvilke idéer og diskurser, der former medlemmernes styrende perspektiver samt de sociale praksisser, der er indgået i organisationernes samlede styringsformering. Afslutningsvist har jeg filtreret de analytiske fund fra de to analytiske tilgange igennem et governmentality-perspektiv (Dean, 2006). Her fortolker jeg samlet på governmentalitystyringen som en ansvarliggørelsesform, hvor styringen fremkommer gennem diskursive, relationelle magtkonstruktioner i skoleledelse, brugen af sociale teknologier samt belønnings,- og strafmekanismer. Sammenfattende er det altså muligt at opnå det, der er sigtet i en diskursiv, institutionel tænkning, nemlig at forstå både *hvor* og *hvordan* specifikke idéer og diskurser glider ind i de højtpræsterende uddannelsesorganisationer fra den globale styringsidé accountability. Og i et historisk magt,- og styringsperspektiv at se,- og diskutere konsekvenserne af disse glidninger.

Et historisk indblik i ansvarliggørelse

Som jeg indledningsvist beskrev, så har accountabilityformen som en særlig form for ansvarliggørelse af de professionelle i uddannelsesinstitutionerne over tid gennemgået en større transformation. Konsekvensen af ændringer i uddannelsesstyringen er blandt andet markedsgørelse og en økonomisk konkurrenceorientering, der ser ud til at skabe transformationer i den måde, vi kan forstå skolens samfundsinstitutionelle opgave på. Fra at skolen indenfor tillidsordenen var de professionelles *hemmelige have*, er styringen nu rammesat i en ansvarliggørende kæde imellem staten, skoleledere og fagprofessionelle til sidste led eleverne og deres forældre.

Overordnet set beskriver Ranson ansvarliggørelse indenfor en accountabilitytænkning som styringsform, hvor den professionelle stilles til ansvar for forvaltningen indenfor et specifikt lovområde. I den moderne accountability styring indbefatter det at være ansvarlig eller ansvarliggjort også organisatoriske praksisser, der er grundlagt i bureaukratiet. Her er styringen defineret og grundlagt i særlige relationelle forhold og evaluerende procedurer, der sigter på at opnå specifikke formål. Styringen er installeret i hierarkiske over,- og underordningsforhold, hvor de øvre led i det organisatoriske hierarki fører tilsyn med nedre led gennem vurdering og evaluering. Disse kvalitetsevalueringer baseres på standarder og kvalitetsforventninger, hvor det er forskellen imellem det, der skal opnås ifølge de standardiserede forventninger, og så den reelle praksis, der udmøn-

ter straf eller belønning. Ranson anfører her, at det særligt er koblingen imellem de standardiserede kriterier, der informerer de overordnede vurdering, og så de potentielle, efterfølgende sanktioner, der siger noget om styringsformen som en magtteknik.

Accountability har som styringsform altså flere formål, da der igennem accountability-styringen konstrueres rationaler, der både er retningsgivende og domfældende, hvilket betyder at der både etableres,- og påføres normer for passende adfærd i den professionelle praksis. Disse normer kan i sidste ende føre til ekskluderinger, sanktioner eller straf i forhold til den professionelle praksis, der ikke anses som passende indenfor uddannelsesinstitutionens normer. Det er altså muligt at forstå accountability-styring som både strukturelle organiseringsformer og kulturelle koder som diskurser og idéer på det organisatoriske kulturniveau. Her rammesætter de strukturelle organiseringsformer distributionen af magt og former for sanktioneringer og reguleringer i uddannelsesinstitutionen imellem skolechefer, skoleledere og de fagprofessionelle. Og diskurserne i kulturen fungerer som adfærdsmæssige,- og praksisregulerende ordener, der både rummer forståelser af, hvad der er formålet og sigtet med uddannelsen og hvilke identitetspositioner og sociale relationer, der er legitime.

I det følgende vil jeg tydeliggøre, hvorledes de historiske glidninger i accountability-styringen har formet sig empirisk. Jeg præsenterer Ontario-skolen først, da styringskonfigurationerne her fungerer som et komparativt spejl for de videnskabelige indsigter i,- og refleksioner over konsekvenserne i det danske.

Obee Tower Public School (synonym): case ON1

Obee- Tower Public School er beliggende i den nordøstlige del af Toronto District School Board, og er som en grundskole ganske repræsentativ for Torontos kulturelle diversitet. På denne skole går der 600 elever i alderen 4 til 15 år, med elever der for 90 % vedkommende har asiatisk immigrationsbaggrund. Skolen ledes af en skoleleder og en viceskoleleder og der er 31 statsligt tjenestemandsansatte lærere hvoraf de tre har afdelingskoordinerende funktioner. Den mandlige skoleleder, har været ansat på skolen i 6 år, og den kvindelige viceskoleleder er ganske nyansat.

Skolen er en lys, velholdt og nybygget skole, der imødekommer det store undervisningsbehov der opleves i Toronto i forbindelse med immigration til provinsen, og lærerne på skolen har været der siden den åbnede for 12 år siden. På det historiske tidspunkt, hvor jeg konstruerer data på skolen, er skolens professionelle midt i arbejdet med at udforme de progressionsrapporter, der som årets første karakterbog snart skal sendes hjem til

familierne. Yderligere har der også være de første udviklingsmøder vedrørende skolens forbedringsplan, der blandt andet skal rammesætte skolens forbedringsmål relateret til provinsens forbedringsindsats på matematikområdet.

Styringens formål og sigte

På Obee Tower Public School er det et tosidet fokus, der stiller de fagprofessionelle ansvarlige. Den ene dominerende diskurs er den monofaglige præstationsdiskurs, hvor særligt faget matematik er den dominerende diskurs, alle ansvarliggøres for i den fagprofessionelle praksis. Lærerne angiver her, at skolen i høj grad er en karakter-styret organisation, og dette kommer også til udtryk i flere af de sociale teknologier, der anvendes i den faglige performancestyring. Eksempelvis arbejder alle lærere i matematikfaget med fokus-elever, hvor elever der karaktermæssigt ligger lige under den provinsielle standard, italesættes som risikoelever, der skal have hjælp. Igennem en fireugers matematikundervisningsindsats baseret på en didaktisk styringsmodel, hjælpes disse elever til at hæve deres faglige resultater fra et C til et B, hvor B svarer til et dansk 10 tal. Udover dette fører de tjenestemandsansatte lærere tilsyn med elevernes faglige resultater igennem tre årlige karakterbøger, men elevernes personlige udvikling er også rammesat. Dette ses under et andet vigtigt styringstiltag "Anerkendelses-forsamling", hvor elevernes personlighed vurderes og anerkendes månedligt på baggrund af et ministeriefastlagt personkaraktertræk. Accountabilitystyringen, som den konstrueres i Obee Tower PS, er altså en styringskonfiguration, der både rummer monofaglige præstationer men også den personlighedsmæssige dannelse og samfundsmæssige opdragelse.

Accountability-formen i case ON1 kan ses som værende programmatisk idéer, der både henter sit grundlag i den bureaukratiske organisering, hvor de faglige specialister i en hierarkisk orden fører tilsyn gennem skriftlige dokumentationsformer i forståelser fra den professionelle accountabilityform. Men her er det ikke de faglige specialister, der på baggrund af deres fagspecifikke viden kvalitetsvurderer den organisatoriske praksis. Det er i stedet udmøntningen af et tilsyn i forhold til centrale standarder og kriterier, der som evidensbaserede praksisser optimerer elevernes faglige læringsudbytte. I denne diskursorden forstås det, at foretage selvstændige, professionelle vurderinger af eksempelvis undervisningskvalitet, som det at være *selvbestaltet*. Det er altså en modoptik til det at være professionel:

"altså, jeg er , - jeg er...(pause) jeg mener ikke, det er mine kriterier (interviewer: nej?) øh, jeg mener, jeg, - det jeg siger til dig, er det, der er min overbevisning (interviewer: ja?), men jeg siger også til dig, at jeg ikke tror at, - at du som skoleleder, du ved, jeg er ikke

selvbestaltet, jeg udvælger ikke eh, hvad det vil sige at være en god lærer. Øh, jeg har mine egne fortolkningsbias, selvfølgelig, men jeg mener, at vi i sidste ende har forventningerne, der er stillet til vores rådighed af Undervisningsministeriet” (SL, ON1)

Muligheden for frit at kunne vælge kriterierne for, hvad der forstås som en god lærer anføres diskursivt som sidestillet med det at have personlige bias i fortolkningsprocesser. Her ser skolelederen ikke sig selv i en identitetsmæssig, organisatorisk position, hvor det forekommer plausibelt, at han selv definerer kvalitetskriterier. I stedet positionerer han diskursivt kvalitetsforventningerne udarbejdet af Ontarios Undervisningsministerium som et plausibelt og grundlæggende afsæt, da disse vurderinger bliver foretaget på en måde, der ikke involverer personlige bias. De centralt definerede kriterier italesættes af skolelederen som det, der skaber gennemsigtighed i forhold til offentligheden, og de forstås også som en mere videnskabelig måde at foretage vurderinger på.

Styring gennem en kæde af ansvarliggørelse

Accountability styringen på Obee Tower Public School er en hierarkisk ansvarliggørelsesform, hvor leddene i den bureaukratiske styringskæde fungerer som en relationel kæde af ansvarliggørelse med afsæt i standarder og kriterier fra Ontarios Undervisningsministerium:

Skolechefen fører tilsyn med skolernes faglige resultater igennem de kontraktliggjorte tilsynsdokumenter, i den årlige datapakke og skoleforbedringsplanen. Ydermere er skolechefen i dette Torontodistrikt på kvalitetsvurderingsbesøg på de enkelte skoler én gang månedligt. Her går han rundt på skolen og observerer undervisning, som skolelederen ønsker han skal se, hvorefter skoleleder og skolechef har en refleksions- og læringssamtale omkring dette. Sidst foretager skolechefen hvert femte år den ministerielt fastlagte kvalitetsvurdering,- og certificering af skolelederne på de enkelte skoler. *Skolelederen* fører tilsyn med skolens resultater gennem arbejdet med resultatdatapakken fra ministeriet og skolens forbedringsplan. Dette gøres indenfor et kontraktliggjort ansvarliggørelsesforhold imellem skolelederen og skoledistriktet omkring skolens forbedringsmål indenfor de tre centralt fastlagte målområder: *matematik, lighed* og *elevernes trivsel*. Yderligere fører han tilsyn med undervisningen og den pædagogiske praksis i samarbejde med viceskolelederen ved at gennemgå alle skolens 600 karakter- og progressionsrapporter. Han observerer i klasserummene og er tilstede i frikvartererne dagligt, han indgår i et kontraktliggjort ansvarlighedsforhold med lærerne omkring deres personlige udviklingsplan, og han foretager den ministerielt fastlagte kvalitetsvurdering og certificering af lærere. Og endeligt ansvarliggør skolelederen lærere i forhold til at hæve de faglige

resultater hos elever indenfor fokuselev metoden, som jeg indledningsvist har omtalt. Det sidste led i styringskæden for ansvarliggørelse er *lærerne* i deres relation med elever og familier. Her ansvarliggøres eleverne igennem en kontraktliggørelse i tre årlige karakter,- og progressionsrapporter. Her får eleverne både faglige karakterer og karakterer for deres evne til selvregulering samt sociale kompetencer. Vurderingerne varetages af lærerne på baggrund af Ontarios curriculum med standarder og forventningskriterier, og i de ministerielle skabeloner er der angivet felter, hvor forældre og elever kan angive egne progressionsmål. Også *familierne* er således konstitueret i en styringsorden, hvor de ansvarliggøres for skolens monofaglige performance resultater gennem styring af selvstyring (Dean, 2006; Foucault, Burchell, Gordon, & Miller, 1991).

Governmental styring af identitetskonstruktion

Som jeg har tydeliggjort i ovenstående, så er det rutinerne fra den fagbureaukratiske styringskæde, der som en styring af deltagernes selvstyring former ansvarliggørelsen. Men det er også en styringsform, der ser ud til at forme de fagprofessionelles identitetskonstruktion, hvor accountabilitystyringen påvirker de styredes mentalitet (Dean, 2006). Her positioneres de fagprofessionelle, som nogen der er udviklingsorienterede og har et vækstorienteret perspektiv, hvor det at være professionel er identisk med det at være åben for implementering af de nye pædagogiske praksisser og idéer. Diskursen om et vækstorienteret sind, "*a growth mindset*" (VI, ON1) er en underliggende filosofisk idé, affødt af den neoliberale performancestyling, der subjektiverer de fagprofessionelle og skaber diskurser for, hvordan de kan forstå sig selv. På Obee Tower PS forstår lærere sig selv og deres profession som nogen, der er optagede af at forbedre egen praksis, og de konstruerer sig selv som professionelle, hvis formål og kald er at se deres elever præstere fagligt:

"Jeg tror det er en af de ting vi sagde før, det med at hele formålet med at blive lærer, at du vil have at eleverne gør det godt, du vil have at eleverne gør det godt, du ønsker at se dem præstere (red.) så, jeg tror det er derfor, det er det i hvert fald for mig, baggrunden for at jeg startede indenfor dette område" (Lærer, ON1).

Det ovenstående lærercitat viser, at styringen indenfor en neoliberal performance styring, hvor lærere ansvarliggøres gennem en stærk strukturel tilsynskæde, ikke kun kan have konsekvens for skolens resultater. Men det er også en styringsform, der har betydning for, hvordan både skoleledere og fagprofessionelle forstår sig selv. Glidninger i accountabilitystyringen er altså en styringstilstand, hvor den professionelle dømmekraft

ekskluderes som en u-videnskabelig vurdering behæftet med fejlfortolkning, og de fagprofessionelle internaliserer styringens sigte og gør det til deres eget.

Det næste perspektiv, hvor den neoliberale accountabilitystyring også ser ud til at have skabt glidninger i den bureaukratiske organisering er indenfor skolelederens ledelsesrum. I det klassiske fagbureaukrati er skolelederens strategiske ledelsesrum afgrænset af lovforvaltningen, hvilket de empiriske studier også har synliggjort. Men i den neoliberale styringsorden er konkurrencen omkring performance resultater også en styringsform, hvor der installeres et strategisk rum i skolelederens position. Dette ses empirisk i Obee Tower Public School, hvor skolelederen strategisk lykkedes med at rammesætte en styringsnorm for økonomisk mådehold og sparsommelighed. Her konstruerer skolens ledelse på én og samme tid et diskursivt magtrum hvor medarbejderne italesættelse som nogen, der skal have deres økonomiske behov og deres behov for undervisningsmaterialer imødekommet af ledelsen. Hvorefter de samtidig i den diskursive ledelsespraksis indlejres i en kollektiv og moralsk ansvarliggørelse for skolens begrænsede midler.

Resultatet af denne diskursive magtformation er ifølge skolelederens instruerende italesættelse til viceskolelederen "*noget, der altid har virket for mig*" (SL, ON1). Strategisk lykkedes det samtidig skolelederen at konstruere skolen som en legitim, moderne organisation, da de overskydende midler fra medarbejdernes økonomiske tilbageholdenhed anvendes til investeringer i it-teknologi som Ipads og smartboards. Disse teknologier italesættes som noget meget attraktivt hos de fagprofessionelle, og situationen hvor skolen har mulighed for at indkøbe disse medfører, at de konstruerer skolen som både "*banebrydende og anderledes end andre skoler i området*" (POR-lærer, ON1). Så, på trods af, at skolen er indlejret i en både central og detaljeorienteret styring af skolens budget, så lykkedes det alligevel skoleledelsen at konstruere skolen som en legitim, moderne og tidssvarende organisation. En legitimitetskonstruktion, der ser ud til også at understøtte den positive meningskabelse og de fagprofessionelles sociale identifikationsprocesser.

Sanktioner i et lys af positiv identifikation og professionel meningskonstruktion

Som det er blevet tydelig i gennemgangen af accountabilitystyringen, så er den governmentale styring med dets diskurser og sociale teknologier et styringsregime, der ser ud til fuldt at have konverteret tidligere historiske styringsantagelser. Empirisk fremkommer der ikke diskursive modoptikker, kamp eller forhandling i skolens meningskabel-

sesprocesser, men til gengæld giver de fagprofessionelle udtryk for meningskonstruktioner af eksistentiel karakter, hvor de føler sig velsignede og lykkelige. Sanktioner italesættes ikke som straf, men baseres i stedet på den diskursive idé om *forbedring*, hvor diskurserne *støtte og hjælp* karakteriserer, hvorledes medarbejderne ansvarliggøres for at forbedre sig. Bredt set italesættes dette som læringsprocesser, hvor alle i organisationen er kollektivt forpligtede til at lære, hvordan de kan gøre deres praksis endnu bedre, end den er. Og hvis du som leder, lærer eller elev ikke lykkedes set i forhold til de givne standarder og kriterier, så vil du blive støttet i at lære, hvordan. Dette sker eksempelvis i arbejdet i de professionelle læringsfællesskaber, i forbindelse med forbedringsmetoden fokuselever eller i sjældne tilfælde, i samarbejde med en dygtig (ere) kollega fra en anden skole. Generelt italesættes disse forbedrings sanktioner som en positiv mulighed, skolelederen skaber rum for ved at betale lærervikar, og lærerne konstruerer dette som en mulighed, hvor de oplever en udvikling af deres professionelle selvtilid gennem støtte fra skolens ledelse.

Konstruktionen af styring som ansvarliggørelse i et tidshistorisk perspektiv ser ud til at fremtræde i en noget anderledes form, når vi vender blikket til en skole indlejret i en dansk uddannelsesstyringstradition:

Bøgeskovsskolen (synonym): case DK1

Bøgeskovsskolen er en folkeskole med 600 elever i alderen 5 til 16 år med primært etnisk dansk udgangspunkt. Der er 60 medarbejdere og heraf 45 lærere og pædagoger på skolen, hvor der gennem de seneste år har været en del aldersbetinget udskiftning i medarbejderstaten. Skolelederen har været ansat på skolen i 6 år og ud over dette består ledelsesteamet en kvindelig fuldmægtig, en mandlig afdelingsleder samt en kvindelig leder af skolefritidsordningen og områdets dagtilbud.

Skolen er en helt nyrenoveret skole, med store, lyse klasselokaler. Den er et aktivt tilvalg for forældre i området netop på baggrund af skolens fagligt høje resultater, og der i de seneste år derfor et stigende elevtal. På tidspunktet for datakonstruktionen er skolens ledelse og de fagprofessionelle midt i den politiske proces omkring det kommunale budget og varslede skolebesparelser. Bøgeskovsskolen emmer derfor af politisk budgetdebat, og skolen er et politisk, demokratisk felt, som det er traditionen i Danmark. Men det er ikke kun det skolepolitiske budget, der er til forhandling. I den historiske overgang fra professionsstyring til en virksomhedsgjort ansvarliggørelse, ser det også ud til, at

denne skoles formålssigte og sociale organisering er midt i en glidningsproces. Konsekvenserne for skolens socialitet er diskursive kamp,- og forhandlingsprocesser, hvor de fagprofessionelles identitetsmæssige konstruktionsmuligheder er udfordrede.

Fra bureaukratisk organisering til flertydighed og diskursernes kamp

I de diskursive organiserings,- meningsskabelses- og magtprocesser i case DK1, Bøgeskovskolen, ses der tendenser til, at glidningerne fra den professionelle accountability-form til den markedsgjorte accountabilityform, har haft forholdsvist store konsekvenser for ændringer i de sociale relationer og den organisatorisk grundorganisering. Fra at have været en statsligt styret skole frem til 1992, overgik den offentlige skole til at være en del af det kommunale selvstyre, og det er i denne proces at der skete en større omkalfatring i uddannelsesstyringen. Tidligere fungere skoleledere og fagprofessionelle som statsansatte tjenestemænd på samme måde, som det kan ses på Obee Tower Public School. Men i kraft af neoliberaliseringen af den offentlige uddannelsesstyring er skoleledere og lærere overenskomstansatte i den kommune, hvor deres skole ligger. Som del af ændringerne i accountability-styringen har der igennem den historiske periode været et stort fokus på decentralisering af beslutningskompetencerne fra staten til de skoleledere, der skal håndtere styringsopgaven i den daglige praksis. Dette betyder, at skolelederen på Bøgeskovskolen i modsætning til i det tidligere tjenestemandssystem, også har personaleansvar med forhandling af arbejdstidens tilrettelæggelse samt magt til at ansætte og afskedige de fagprofessionelle.

Konsekvensen for denne glidning kan ses i styringen på Bøgeskovskolen, hvor den neolibérale styringsteknologi performance management former den daglige organisering. Skolen er her organiseret gennem et mål- og resultatstyringsforhold imellem skoleledere og fagprofessionelle, hvor ledelsessystemet er de-koblet den undervisningsmæssige- og pædagogiske praksis. Skoleledelsen fungerer primært som en virksomhedsledelse der beskæftiger sig med organisatoriske og strategisk, politiske forhold. I det daglige har ledelsen fokus på at optimere organisationens konkurrenceevne gennem en proaktiv resultatkontrol af skolens faglige resultater i nationale test og afgangsprøver. Som del af en decentraliseringsindsats, er beslutningskompetencerne delegeret fuldt til individuelle, autonome lærere og skolens teams som selvstyrende teams, og de ansvarstagende lærere varetager derfor størstedelen af de koordinerende opgaver som skemalægning og planlægning af tværfaglige emner. Ud over dette varetager særligt klasselærere kommunikationen med forældre og kommunale samarbejdspartnere på det specialpædagogiske felt, hvor de fungerer som projektledere i svære elevsager. Også her er både lærere og

klasselærere særligt ansvarliggjorte i forhold til at lykkedes med at realisere skolens konkurrenceorienterede rationaler om fagligt, højtpræsterende elever.

Monofaglig konkurrence som skolens formål

På Bøgeskovsskolen er det *monofaglige konkurrenceperspektiv* den dominerende diskursorden, som alle ansvarliggøres for. Denne diskursorden ser ud til at fungere som den bærende idé, der rummer både programmatiske og filosofiske idéer om, hvad der er skolens overordnede uddannelses,- og dannelsesformål samt pædagogiske rationaler for, hvordan man når dertil. Her ses der en tendens til, at den monofaglige diskursorden centreret omkring klassiske fag som dansk og matematik dominerer betydningstilskrivningen, hvor de kulturelle og praktisk musiske fag domineres og tilskrives meget lidt betydning. Også selve dannelsesidealet italesættes ikke som et bredt, alment dannelsesideal, men snarere som et resultat af den monofaglige uddannelse, og det bærende narrativ er her *når man er uddannet, er man dannet*.

Samtidig ses der et konkurrenceideal fra den monofaglige diskursorden, der relaterer sig direkte til den konkurrenceorienterede praksis, der fremtræder i sammenligningssystemer indenfor denne kommune. Den monofaglige konkurrenceorientering kan fortolkes som en idé, der med sine individualiseringstendenser er i en modposition til den eksisterende professionsdiskurs omkring solidaritet og fællesskab. Diskursen for den monofaglige konkurrence er i denne skole i en glidningstilstand, hvor den er på vej til at skabe *afdrift* eller *konvertering* i de eksisterende dannelses- og uddannelsesdiskurser hos de professionelle (V. Schmidt, 2010). Disse afdrifts,- eller konverteringsprocesser ses i diskursernes samtidighed og betydningskamp, som særligt kommer til udtryk i etiske dilemmaer hos de fagprofessionelle:

"ja altså jeg siger, jeg tror, de fleste aflærerne har det sådan, at de gerne vil gøre deres børn dygtigere. Ledelsen vil gerne have at vores børn er dygtigst. Og det er selvfølgelig fint at de gerne vil have det. Men det er også det, der er oppe i tiden lige nu om, at alt det skal være målbart. Trivsel det er lige pludselig kommet i fokus, for der er kommet en trivselsundersøgelse. Og den skal vi gerne score højt på. Altså der er alle de her målbare ting, og så er der virkeligheden, som vi står i, og der er da også meget her i skoleverdenen, som også skal fungere" (Lærer, DK1).

De etiske dilemmaer italesættes i det ovenstående citat som forholdet imellem det professionelle ønske om *at gøre børn dygtige* i en bredere social og trivselsmæssig optik, og som en modoptik til den konkurrenceorienterede sigte om *at gøre børnene dygtigst*, der

italesættes af skolens ledelse. I det fagprofessionelle ses meningskonstruktionerne også at inkludere de trivselsmæssige og sociale dimensioner, men ikke fordi de har en værdi i sig selv. I stedet forstår de fagprofessionelle ledelsens italesættelse af denne dimension som noget, der primært forekommer i relation til diskursordenen for monofaglig konkurrence. Trivsel og social udvikling er i denne organisation ikke et formål for uddannelsen i sig selv, men det er heller ikke middel til at skabe monofaglige præstationer hos eleverne. I denne skole ser det i stedet ud til, at det trivselsmæssige tilskrives betydning, netop fordi det udsættes for konkurrence, og man kan her se at trivselsdiskursordenen også er i en glidningstilstand.

En anden dimension, der i den neoliberale ansvarliggørelsesform, der er i glidning, er de sociale relationer. I det indledende perspektiv så vi en diskursiv kamp og forhandlingssituation, hvor policyidéer relateret til den globale uddannelseskonkurrence centreret omkring få fag, konstituerer de fagprofessionelle på Bøgeskovsskolen i etiske dilemma-situationer. I det næste ser det ud til at også ansvarliggørelsesrelationerne ikke længere er indlejret i et klassisk bureaukrati, hvor afgrænsningen af beslutningskompetence og kvalitetsvurderingen er formet af central lovgivning. Derimod ser det ud til, at afgrænsningen både er flertydig og organiseret indenfor en diskursorden med decentraliseret, lokal topstyring.

Styring i en flertydig orden

I forståelsen af glidningen i accountabilityformerne er det i første omgang muligt at forstå organisering gennem decentralisering i Bøgeskovsskolen, som en demokratisk organiseringsform, hvor de, der til daglig har fingere i praksis, har fået tildelt ansvaret for det. Dette gøres på Bøgeskovsskolen indenfor en social orden, der positionerer lærere som opportunistiske individer med strategiske kompetencer og et proaktivt udviklingsrum, hvilket betyder at de har et stort, autonomt selvstyringsrum. Samtidig er statslig styring gennem decentralisering en strukturel tildeling af magten til kontrol indenfor *fraværet* af centralt definerede kriterier og standarder for kvalitet. Konsekvensen af dette er, at den formelle leder på Bøgeskovsskolen positioneres som primær sorterings- og kvalitetsvurderingsfunktion med autoritativ kompetence til både at udvælge og fastlægge forvaltningen af lovgivningen på skoleområdet. Ydermere er lederen på Bøgeskovsskolen tildelt en magtposition, hvor han gennem strategisk meningskabelse indadtil i organisationen, har magt til at udforme lokale styringsværktøjer. Disse lokalt udviklede policy-artefakter rammesætter herefter de adfærdsbetingende styringsrationaler i organisationen, der som lokale ideer eller diskurser er styrende for både elevernes og

de fagprofessionelles forståelser af, hvad det vil sige at være en god elev, og hvad det vil sige at være professionel lærer eller pædagog.

Det autonome og proaktive selvledelsesrum for den individuelle medarbejder eller for de selvstyrende teams, sker altså indenfor et socialt magthierarki, der umiddelbart kan forekomme usynligt i den moderniserede, offentlige organisation. Men som er væsentligt tilstede i kraft af den decentrale, formelle leders magt til både at definere normer som diskurser samt at påføre sanktioner, hvor sanktionerne også eksisterer indenfor et fravær af centrale standarder. Resultatet af de neoliberale ansvarliggørelsesformer med sigte på at realisere idéer om elevers mono-faglige præstationer, som det ses i den danske skolereformsproces, er altså også konstruktionen af skolen som et socialt felt, hvor pædagoger og lærere positioneres nederst i den hierarkiske organisering. Ydermere er der i konglomeratet af decentralisering og centralisering i uddannelsesstyringen på Bøgeskovsskolen opstået koordinerende funktioner, der fungerer som nye, tildækkede magt-funktioner med stor indflydelse i meningsskabelsesprocesser. Dette ses eksempelvis i forbindelse med policy-konstruktion af den globale tendens som inklusion, hvor økonomiske og pædagogiske diskurser kæmper om at blive dominerende i skolens organisation (Storgaard, 2018).

Individuel ansvarliggørelse og narrativer om tendentiel "straf"

På Bøgeskovsskolen ses der tendens til, at den individuelle ansvarliggøres for institutionens resultater i forbindelse med den decentrale ledelses resultatmonitorering på baggrund af skolens resultatdata. I belønningssystemet anerkendes den enkelte således for positive faglige resultater, og samtidig skaber dette fokus i det ledelsesmæssige belønningssystem også etiske dilemmaer for den professionelle:

"og hvis man så bliver anerkendt meget på, at ens elever klarer sig godt i de nationale test i læsning (*kollega: ja!*) så første gang min klasse skulle have det, tænkte jeg, nej nu går vi bare i gang, vi skal bare klare den her test godt, og det gjorde de også, og så anden gang blev jeg sådan lidt mere ligeglad, fordi hvad kunne jeg egentlig bruge den her til? Ikke en dyt! Og hvad kunne eleverne egentlig bruge den her til? Ikke en dyt! Og de blev sådan helt anspændt, og det begrænsede i hvert fald mig i starten i det her med, at det er det, man bliver anerkendt på" (Lærer, DK1)

I dette citat giver den fagprofessionelle udtryk for et ønske om at modtage ledelsesmæssige anerkendelse, men på den anden side føler hun også et behov for at nedtone den

testmæssige dimension overfor eleverne. Her fortæller hun om, hvorledes hun i sin professionsudøvelse over tid er blevet mere ligeglad med de nationale test, da hun ikke oplever at det giver andet end nervøsitet hos eleverne. Samtidig konstruerer hun også diskursivt en tydelig sammenhæng imellem det at modtage en ledelsesmæssig anerkendelse og det at eleverne klarer sig godt i skolens test. Men at dette anerkendelsesønske ikke er en dimension, hun konstruerer som et ønske, der dominerer hendes professionsbaserede behov for, at få eleverne føler sig godt tilpas.

Som den modsatte optik for det positive belønningssystem i forbindelse med skoleledelsens proaktive monitorering af skolens faglige resultater, forekommer der også organisatorisk "straf", som konsekvensen af ledelsens resultatvurdering. Den generelle tendens er her en individuel ansvarliggørelsesform, hvor de fagprofessionelle indkaldes til det, der italesættes som en *uformal snak* (SL og ledelsesteamet, DK1) imellem den pågældende underviser og skolens ledelse. Diskursivt italesættes der også potentielle eksklusionsprocesser for de medarbejdere, der ikke agerer indenfor de organisatoriske ordener for medarbejdere italesat som *de dygtigste*, der er *flittige* og "oppe på dupperne og fremme i skoene" (SL, DK1). Denne eksklusion forekommer gennem anvendelsen af strukturelt defineret, direkte magt til afskedigelse af medarbejdere:

"Vi tillader os den luksus, når nu vi er populære og folk gerne vil arbejde her, at vi vælger og vrager. Og vi ansætter simpelthen bare de dygtigste. Og der er ikke nogen, der bliver sure på os, når vi afskediger de ikke-dygtigste" (SL, DK1).

Ledelsescitatet konstruerer skolen som et sted for de dygtigste lærere, da skolen anses for at være meget populær som arbejdsplads. Dette betyder ifølge skolelederen, at medarbejderudvælgelsen foregår på markedets betingelser, hvormed der kun ansættes de skolens ledelse betragter som de dygtigste. Yderligere konstruerer han en diskurs, hvor der indirekte indikeres, at skolens ledelse også har både et formelt ledelsesrum, men også et socialt anerkendt ledelsesrum i skolen til at afskedige de, der ikke vurderes som de dygtigste.

Konstruktionen af diskursordenen afskedigelse af de ikke-dygtigste kan ses som en sanktionering, der konstruerer virkeligheden på to måder. Først og fremmest indikerer den, at glidningen i styringen gennem decentraliseringen har skabt et formelt rum til, at skoleledere har magt til at afskedige og ansætte, hvilket er en social, legitim konstruktion på Bøgeskovsskolen. Endvidere fungerer diskursen som en advarende fortælling, hvor afskedigelse diskursivt kobles sammen med den individuelle ansvarliggørelse for at være dygtig nok. I medarbejdernes retrospektive og fortløbende meningsskabelsespro-

cesser fungerer denne diskurs som en fortælling af både adfærdsregulerende og afskrækkende karakter. Fortællingen kan ses som en diskurs, der med sin individuelle ansvarliggørelse er et narrativ, der har potentiale til at true den enkeltes oplevelse af identitetsmæssig stabilitet. Accountabilitystyringen, som den udmøntes i skolens ledelse og organisering, ser her altså ud til at have magt til at regulere medlemmernes adfærd gennem implicite fyringstrusler og tildeling af "skyld" i det diskursive indhold. Men som først fremvist, så ses der samtidig også en tendens til, at der i den professionsetiske kultur på Bøgeskovsskolen også er et stærkt ønske om, at eleverne skal trives. Dette betyder, at der indenfor sanktioneringen af den monofaglige præstationsdiskurs gennem med advarende diskurser også er et autonomt selvledelsesrum, hvor de fagprofessionelle udmønter policy på den måde, de finder ansvarlig.

Global uddannelsesstyring i skolen

På baggrund af den empiriske indsigt i de to skolecases og de konstruerede accountabilitystyringsregimer, vil jeg nu pege på de sociale mønstre, jeg ser som konsekvenser af glidninger i den globale uddannelsesstyring. Her vil jeg pege på de tendenser, jeg ser i relation til idéer af både policy, programmæssige og filosofisk karakter med afsæt i den diskursive institutionalismes begreber.

For skolen som socialt felt, ser jeg for det første en tendens til homogenisering indenfor de policyidéer, der rammesætter skolens formål. Her bliver både de fagprofessionelle i Ontario og Danmark indlejret i en diskursorden fra den globale konkurrence, hvor de monofaglige præstationer og konkurrenceorienteringen indenfor få fag, er det bærende sigte. Dette betyder i begge skolecases, at kulturorienterede og sociale dannelsesperspektiver glider ud af betydningstilskrivningen i skolen, hvilket på sigt skaber et større uddannelsesfokus end et dannelsesfokus, hvilket ellers har været traditionen særligt i den danske folkeskole (Moos, 2017). Indenfor de programmatiske styringsidéer ses der også tendens til homogenisering. Dette ses empirisk, hvor begge cases ses at være gledet fra den tidligere professionsstyring og over i nye forståelser, hvor de professionelle ikke længere er indlejret i en offentlig tillidsorden. I stedet kan der empirisk ses en historiske proces, hvor der anvendes en flerhed af styringsmetoder, der sigter på at synliggøre skolens faglige resultater. Disse neoliberale accountability-former i Ontariocasen har ikke kun ændret de programmæssige styringsidéer i forhold til hvordan, de professionelle stilles til ansvar. Her ses der også en glidningsproces i forhold til de filosofiske idéer og rationaler, der rammesætter formålet, hvor diskursordenen for *performance forbedring*

over tid er internaliseret i de professionelles sociale, identitetsmæssige meningskonstruktioner gennem governmentality styring. I accountability-styringen i Bøgeskovsskolen ses der en historiske glidning i det empiriske, hvor den professionelle accountabilityform er *gledet* helt over i en neoliberal styringsorden. De traditionelle professionsidéer ses nu i en diskursiv *afdriftsposition*, hvor markeds- og konkurrenceorienterede idéer konstrueres som dominerende i skolen. Kampen om magten til at definere det uddannelsespolitiske formål foregår her indenfor *konkurrencediskursen* som dominerende filosofiske orientering. Da konkurrence som diskurstype positionerer deltagerne som *konkurrenter*, samtidig med at de ansvarliggøres og sanktioneres individuelt for uddannelsens mono-faglige præstationer indenfor et socialt magthierarki, er accountabilityformen på Bøgeskovsskolen en flertydig orden. Dette betyder, at både skolens formål, de sociale identitetspositioner og skolens relationer i princippet er til forhandling indenfor en demokratisk socialitet, der antager andre former en tidligere.

Skolen som en risikofyldt, "high stakes accountability" styringsorden?

Diskussionen af spørgsmålet om, hvorvidt Danmark nu kan ses som en *low-stakes* accountability kontekst på uddannelsesområdet eller ej, er helt afhængigt af hvilket sociologisk perspektiv, der anlægges i de empiriske analyser. Når vi ser på ansvarliggørelsesformerne med de tilhørende sanktioneringer i et historisk, institutionelt perspektiv, kan man meget vel definere Danmark og Ontario indenfor en accountability forståelse, ikke fremtræder som risikofyldt. Overordnet set er der måske endda noget, der kunne indikere, at Danmark som styringsfelt som den ses i accountability på Bøgeskovsskolen, er en yderst demokratiske socialitet. I lyset af de mange decentraliseringsinitiativer ser det nemlig ud til, at de fleste beslutningskompetencer er distribueret til de fagprofessionelle, der beskæftiger sig med det pædagogiske i dagligdagen. Dette er en tendens i uddannelsesstyringen, der i hvert fald set i relation til tidligere tiders fagbureaukratiske og hierarkiske organiseringsformer, kunne fremtræde som positivt for både det lokale ejerskab og engagement. Men ved at koble disse historisk, strukturelle perspektiver fra den historiske institutionalisme med et diskursivt institutionelt og kritisk meningskabelsesperspektiv, bliver de sociologiske dynamikker i langt højere grad empirisk tilgængelige. Her får vi et videnskabeligt indblik i, hvorledes aktørers agency gennem lokale konstruktioner af policy, har konsekvens for, hvordan de sociale styringsordener former de idéer og sandhedsrationaler, der reelt er styrende og ansvarliggørende i de moderniserede, offentlige organisationer.

Mit argument er her, at dette videnskabelige perspektiv gennem en international, komparativ analyse af forskelle og ligheder, har understøttet Steward Ransons sidebemærkning om, at neo-liberalisering af accountability-former ses at geninstallere magten i uddannelsesinstitutionen som en markedsgjort, virksomhedsmagt (Ranson, 2003). Dette ser jeg overvejende i den danske case, og det er derfor oplagt at diskutere, hvorvidt Danmark konstituerer et muligt styrings,- og ledelsesrum, der er mere risikofyldt, end man skulle tro? Her er de sanktionerende konsekvenser antageligvis ganske begrænsende for praksisudmøntningen, da de fagprofessionelle fortolker sig selv i forhold til afskrækkende narrativer om fyringer, hvis deres elever ikke præsterer fagligt. Samtidig kan det også diskuteres, om ikke også ansvarliggørelsesformerne i case ON1 kan italesættes som en risikofyldt styringsorganisering? Styringsordenen på Obee Tower Public School ser ud til at sætte de professionelle tankefrihed på spil, da styringen her antager governmentale former. Her ser det empirisk ud til, at styringen har betydning for, hvorledes de professionelle identitetsmæssigt konstruerer sig selv, hvormed denne form for styring ændrer den professionelle identitet. I begge organiseringer begrænses friheden for det enkelte subjekt, hvilket i et styringsperspektiv selvfølgelig er formålet med alle bestræbelserne. Det første diskussionspunkt i en fortsat kritisk meningskonstruktionsproces kunne være, hvad det er, der konstituerer ledelsesrummet for accountabilitystyringens sanktioner, da disse ser ud til at have ganske alvorlige konsekvenser for subjekternes frihed i de moderne uddannelsesorganisationer? Og det næste kunne tendentielt være en normativt diskussion af, hvad der så er bedst eller værst for skolen som demokratisk samfundsinstitution? Den fremtidige uddannelsesforskning indenfor dette felt vil give mulighed for at diskutere konsekvenserne af globale uddannelsesstyringstendenser yderligere.

Referencer

- Ball, S. J. (2012). *Micro-politics of the School*. New York: Routledge.
- Carney, S. (2010). Reading the global. *Comparative Education at the End of an Era*. En M. Larsen (Ed.), *New Thinking in Comparative Education. Honouring Robert Cowen*, 125-142.
- Carney, S. (2016). Global education policy and the postmodern challenge. *The handbook of global education policy*, pp. 504-518.
- Dean, M. (2006). *Governmentality: magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2000). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In *Economics Meets Sociology in Strategic Management* (pp. 143-166): Emerald Group Publishing Limited.
- Fairclough, N. (2015). *Language and power* (Third Edition). London & New York: Routledge.
- Foucault, M., Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (1991). *The Foucault effect: Studies in governmentality*: Chicago: University of Chicago Press.
- March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring*: Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Moos, L. (2013). *Transnational influences on values and practices in Nordic Educational Leadership: is there a Nordic Model?* (Vol. 19): Dordrecht: Springer.
- Moos, L. (2017). *Dannelse. Kontekster, visioner, temaer og processer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Moos, L., Skedsmo, G., Höög, J., Olofsson, A., & Johnson, L. (2011). The Hurricane of accountabilities? Comparison of accountability comprehensions and practices. In *How school principals sustain success over time* (pp. 199-222): Dordrecht: Springer.
- Mundy, K., Green, A., Lingard, B., & Verger, A. (2016). Introduction: The globalization of education policy—key approaches and debates. *The Handbook of Global Education policy*, 1-20.
- Norman, F. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press
- Phillips, D., & Schweisfurth, M. (2014). *Comparative and International Education: An introduction to Theory, Method, and Practice* (2nd. ed.): London: Bloomsbury Academic.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *J.Education Policy*, 18(5), 459-480.
- Sahlberg, P. (2016). The global educational reform movement and its impact on schooling. *The Handbook of Global Education policy*, pp. 128-144.
- Schmidt, V. (2010). Analyzing ideas and tracing discursive interactions in institutional change: From historical institutionalism to discursive institutionalism.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual review of political science*, 11.

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, 2(1), 1-25.

Steiner-Khamsi, G. (2014). Cross-national policy borrowing: Understanding reception and translation. *Asia Pacific Journal of Education*, 34(2), 153-167.

Storgaard, M. (2018). Sensemaking and Power. An interactionbased study of leadership-processes and the construction of powerrelations in a high achieving, Danish public school (Special issue), *Nordic Journal of International and Comparative Education*

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*: London: Sage Publications, Inc.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sense-making. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

4 Daginstitutioner under forandring: Glidninger i organisation, ledelse og styring

Af Klaus Kasper Kofod

Resumé

Daginstitutionernes organisering, ledelse, styring er under en voldsom forandring i disse år. Disse forandringer skyldes den omstilling i den offentlige sektor, hvor en budgetlov lægger loft over de økonomiske muligheder, hvor det økonomiske råderum ønskes indskrænket for den offentlige sektors vedkommende af ideologiske årsager med den nyliberale bølge som resultat, blandt andet for at skabe plads til skattesænkninger, og hvor det faglige indhold i daginstitutionerne er under forandring i retning af, at der stilles klarere og mere uniforme krav til daginstitutionernes virke, for at de også kan indgå som en del af det konkurrencestatslige uddannelsesprogram. Dermed bliver daginstitutionerne vigtige aktører til at uddanne snarere end at danne børnene som en forberedelse til deres skoleforløb (Dagtilbudsloven (2016); Pedersen (2011)).

Kapitlet er en undersøgelse af, hvordan disse tendenser har påvirket daginstitutionernes rammebetingelser, og hvordan kommunerne for at kunne honorere såvel de faglige som de økonomiske krav, de stilles over for som ejere af daginstitutionerne, håndterer denne omstillingsproces af daginstitutionerne. Denne omstillingsproces foregår i en række institutionelle glidninger, såkaldte emergenser, fremspirende nye former uden nogen nødvendig overordnet plan men som en række tilpasninger til nye vilkår (Stacey, R. D (2011)). Endelig vil kapitlet fokusere på, med hvilke forklaringsmodeller man kan forstå den udvikling, der er sket inden for daginstitutionsfeltets organisationer igennem den periode, hvor der er sket så mange forandringer i den offentlige sektors måde at fungere på.

Indledning

Præmissen for analyserne i dette kapitel er, at vi har at gøre med, hvad der er blevet kaldt et komplext adaptivt system. Det vil sige, at det danske politiske system, på det

overordnede statslige og kommunale niveau, på makroniveau, på mesoniveau, på institutionsniveau, og på mikroniveau, på individniveau, anskues som både komplekst, der på alle tre niveauer løbende, glidende, tilpasser sig de ændringer, der opstår, når aktører reagerer på andre aktørers handlinger i hvad der er blevet kaldt selvorganiserende, adaptive processer (Stacey (2011)).

Denne præmis betyder, at vi ikke ser på forandringer, glidninger, som et resultat af overordnede planer men som et resultat af ukoordinerede aktørers beslutninger og handlinger på lokalt niveau ud fra lokale, individuelle, principper og rationaler. Tilsammen udgør disse lokale handlinger og beslutninger den bestandigt forandrende helhed i feedback-loops, det komplekse adaptive system, den danske offentlige sektor.

Disse lokale aktørers beslutninger og handlinger producerer tilsammen emergerende, gradvist fremspirende, nye konstellationer af mønstre og organiseringer af orden, uden nogen overordnet plan. Disse tilpassende selvorganiseringer kan frembringe en fundamental ny orden, som ikke er forud planlagt men opstår som en konsekvens af en række mikrohandling og -beslutninger (Stacey (2011: 244-245)).

Konsekvenserne af denne måde at anskue forandringer, glidninger, på er, at forandringer betragtes som spontane, emergerende, måder af frembringe nye ordener på. Disse spontane, selvorganiserede aktiviteter i den emergerende nye orden er vital for systemets udvikling og kan ikke forudses, fordi der ikke findes et på forhånd skrevet manuskript eller 'blueprint', der fortæller, hvad der skal gøres, hvornår, af hvem. De strategier, som anvendes i disse processer, begynder typisk som små, lokale strategier, der gradvist, glidende, ændrer spillets regler. Resultatet bliver konkurrence og konflikt mellem strategier, og systemet bliver drevet af agenter, der forsøger at udnytte hinanden, men spillet, udviklingen, kan kun lykkes, hvis ingen vinder definitivt, fordi det eksisterende system vil bryde sammen, hvis ikke netop aktørerne holder hinanden i skak, i balance.

Det er således agenter, beslutninger og handlinger på mikroniveauet, som driver udviklingen fremad, ofte på kanten af kaos, hvor forskelle mellem enheder på mikroniveauet forstærkes og dermed driver de små forandringer fremad. Tilsammen er disse forandringer i stand til at udvikle og ændre systemet (Stacey (2011:251-252)).

Det er denne betragtningsmåde, der ligger til grund for de efterfølgende analyser af forandringer, glidninger, på den del af daginstitutionsområdet, som handler om de organisatoriske glidende forandringer, glidninger, man har kunnet betragte i de senere år.

Udgangspunktet er således her, at disse forandringer og de konkrete måder, man organiserer sig på, sker uden en fast overordnet, rationel plan, men derimod i større eller mindre omfang er konsekvenser af individuelle aktørers beslutninger og handlinger med henblik på at tilpasse sig og deres institutioner til andre aktørers handlinger og beslutninger på såvel makro- som på mikroniveau.

De danske daginstitutioner har over årene skiftet karakter fra at være et sted, hvor børnene blev opbevaret, mens forældrene passede deres jobs, primært som en arbejdsmarkeds-mæssig foranstaltning, til nu at være en del af uddannelsessystemet (Kofod 2007). Denne rejse er en udvikling, en række glidninger, der er gået gradvist fra, at offentlig og privat institutionspasning af børn var en næstekærlig indsats over for især økonomisk underprivilegerede børn i frivilligt arbejde i slutningen af den 19. århundrede og begyndelsen af det 20. århundrede til emergensen af det lønnede professionsbachelorarbejde i det 21. århundrede (Kofod (2007)).

Man kan iagttage, at der er en sammenhæng mellem den samfundsmæssige udvikling, hvor kvinderne gradvist kommer ud på arbejdsmarkedet til nu, hvor kvindernes erhvervsfrekvens i 2016 (77,2 %) efterhånden nærmer sig mændenes (82,6 %) (Danmarks Statistik). Udbygningen af daginstitutionsområdet fra 1960'erne og i de følgende år var en forudsætning for, at det kunne lade sig gøre at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet i det omfang, det skete. Denne udvikling har og har haft stor betydning for udviklingen i synet på, i kravene og i forventningerne til, hvad der skal ske i daginstitutionerne, og kan ses som en glidning fra pasning af fattige børn til det professionelle arbejde med stort set samtlige børn i moderne daginstitutioner og en glidning fra ren opbevaring af børnene i børneasyleerne til emergensen af moderne daginstitutioner som en del af uddannelsessystemet.

I begyndelsen var det alene daginstitutionernes opgave at opbevare børnene, mens opdragelsen foregik i hjemmet. Der var således en ganske skarp arbejdsdeling mellem hjem og institution. Denne udvikling svarer til den iagttagelse Sennett (1999 [1998]) har gjort om arbejdsdelingen mellem hjem og arbejdsplads uden for hjemmet som en afgørende nyskabelse og kan således ses som en generel tendens, her blot omsat til daginstitutionsområdet. En stor del af børnenes primære socialisering foregår nu i daginstitutionen (Hansbøl & Kofod (2008)), og der foregår også systematisk læring og indlæring her (Anderson, P. Ø. (2010)). I praksis har denne udvikling betydet, at kravene til de pædagogiske institutioner og til pædagogerne i det (sen)moderne videnssamfund har ændret sig fra at være en ren pasning af børnene uden specifikke krav til pasningens indhold

over en vis opstramning og specificering af kravene til nu, hvor der også skal formuleres læringsmål for børnene i daginstitutionerne ("Lov om ændring af lov om social service", 2004), udarbejdes pædagogiske læreplaner og børnemiljøvurderinger ("Dagtilbudsloven", 2011/2007), og hvor pædagogerne nu direkte inddrages i skoleundervisningen i den danske folkeskole (Folkeskoleloven: LBK nr. 747 af 20/06/2016, §§ 18,4 & 29a). Skolerne er hermed blevet forlænget 'nedad' til også at omfatte daginstitutionerne, og daginstitutionerne er således emergeret som en integreret del af uddannelsessystemet.

Daginstitutionsmarkedet

Daginstitutionsovrådetts rolle har været og er under forandring fra at have været en ren arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning med en pasningskultur til at bevæge sig, glide over i en læringskultur. Det svarer også til, at der gradvist emergerer en stigende ensretning, en isomorf tendens i kravene til skole, SFO og daginstitution. Med den løbende, omlægning gennem de seneste ca. 30 år i den offentlige sektor er der sket en glidende markedsgørelse af den offentlige sektor og herunder også af daginstitutionsovrådet. Daginstitutionerne skal nu være følsomme over for kundernes, forældrenes, krav og forventninger. Samtidig sker der i disse år en glidende tilpasning af daginstitutionsstruktturen ved sammenlægninger af daginstitutioner og konstruktioner af nye organisationsformer med henblik på at optimere såvel ressourcerforbruget som det pædagogiske indhold i daginstitutionerne. Disse forandringer er udtryk for et forsøg på en optimering, der skal skabe såvel økonomisk som pædagogisk bæredygtighed (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)).

Udtrykket bæredygtighed for pædagogikken og økonomien i daginstitutionssektoren stammer i virkeligheden fra den økologiske diskurs om planeten jordens bæredygtighed. Det sker ud fra en forestilling om jorden som et selvopretholdende hyperkomplekst økosystem, som i kraft af indbyggede autonome mekanismer indenfor en vis, med indtil nu ukendt ramme, er i stand til at holde sig selv og sine økologiske undersystemer i balance – hvis systemet ikke bliver udsat for alt for store menneskelige påvirkninger (Lovelock, J. (1990; Meadows, D. H. m.fl. (1973); Mesarovic, M. & Pestel, E. (1976)).

Pædagogisk bæredygtighed står således for en tankegang om, at der skal være en balance i institutionen gennem et mindstevolumen af faguddannet personale i en daginstitution, for at den kan være faglig bæredygtig, fordi der skal være en vis bredde i de samlede pædagogiske kompetencer, for at daginstitutionen kan leve op til samfundets

kvalitetskrav. Også den økonomiske bæredygtighed handler om volumen. Uanset størrelsen af en daginstitution er der en række basale omkostninger, der skal afholdes. Det kan være til en ledelse, der skal også være en vist minimumsareal, for at daginstitutionen overhovedet kan fungere, der skal være en række minimumsfaciliteter til børnene og personalet. Derfor er det tanken bag begrebet om den økonomiske bæredygtighed, at der skal være en vis minimumsvolumen i antal børn, ledelse og personale, før man kan tale om, at daginstitutionen er pædagogisk og økonomisk bæredygtig (Andersen m.fl. (2011)).

Denne udvikling i retning af en glidning over hen imod ensretning og kundeorientering sker samtidig med, at der sker en central styring af kravene til det pædagogiske indhold i daginstitutionerne både på det nationale plan og på det lokalt kommunale. Der løftes så at sige pædagogfaglig kompetence ud af den enkelte institution. Det medfører, hvad der er blevet kaldt en dequalificering af det pædagogiske personale (Katrin Hjort (2005); Knud Jensen (2007)), fordi der sker en national og kommunal ensretning af indholdet i daginstitutionerne, og fordi målsætningsarbejdet og dermed dele af det pædagogiske skøn løftes ud til centrale myndigheders opsyn og til lovgivningen.

I stedet sættes ledelse ind som det, der skal sikre den pædagogiske kvalitet og den pædagogiske udvikling i overensstemmelse med de mål, der opstilles uden for den enkelte pædagogiske institution. Daginstitutionslederen kommer således i centrum som den ansvarlige for, at daginstitutionen leverer de ydelser, i den mængde og i den kvalitet der kræves af den som oversætter af de ydre fastsatte krav til intern pædagogisk praksis (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)). Men kontrollen af det varetages af et overliggende forvaltningsmæssigt og politisk niveau. Daginstitutionernes brugere har gennem brugerbestyrelser fået formaliseret deres indflydelse på daginstitutionernes liv, og de offentlige daginstitutioner er præget af, at der er offentlighed om deres indsats, og der er krav om gennemsigtighed sådan, at offentligheden kan følge med i, hvilke ydelser de offentlige daginstitutioner skal levere og til ydelsernes kvalitet. Et grundlæggende træk i daginstitutionernes markedsgørelse, et marked med valgmuligheder for forældrene, når det drejer sig om valg af institution til deres børn, er netop gennemsigtighed i institutionernes indhold, deres pædagogik gennem pædagogiske læreplaner, sprogscreeninger, børnemiljøvurderinger, indrapportering til den kommunale forvaltning men også muligheden af at lade sig repræsentere i en forældrebestyrelse. Hvis ikke forældrene har mulighed for at gennemskue, hvad daginstitutionen står for, og hvad man gør med bør-

nene, er valgmuligheden og dermed markestænkningen illusorisk. Det er daginstitutionernes ledelse, der i det daglige skal løfte opgaven med at skabe denne gennemsigthed.

Indførelse af systematisk læring i daginstitutionerne, dokumentation af hvad man gør og vil, markedsgørelsen er vigtige baggrundsfaktorer, der får indflydelse på daginstitutionernes ledelses- og styringsvilkår. Hertil kommer, at samtidig med den offentlige sektors løbende, glidende, modernisering, skærpes institutionernes kamp om brugerne, forældrene, og – til dels som en følge heraf - om de små ungdomsårganges pædagoger, der er ved at afløse krigstidens og den første efterkrigstids store.

Der er således en ganske kraftig vækst i antallet de private daginstitutioner, delvis på bekostning af de offentlige og halvoffentlige daginstitutioner. Mens antallet af de kommunale daginstitutioner i perioden 2007-2011 er faldet med 4 % fra 3314 til 3190 og af de selvejende daginstitutioner er faldet med 17 % fra 1093 til 905, er antallet af de private daginstitutioner steget med 56 % fra 243 til 378 daginstitutioner (KORA (2012)). Disse påvirkninger fra, hvad man kunne kalde daginstitutionernes ydre omverden, stiller nye krav til deres ledere, deres ledelse og deres styring. Det er lovgivning, de kommunale politikere og forvaltninger, forældrene, der sætter institutionernes rammer. Det er daginstitutionslederne, der skal fylde disse rammer ud på forskellig vis, afhængig af hvordan man nu har valgt at organisere disse daginstitutioner. Daginstitutionslederne oplever meget tydeligt, at de har fået nye vilkår at være ledere under (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)). Daginstitutionslederne er nu langt mere end tidligere underlagt konkurrence, krav om transparens, fjern- og nærstyring udefra samt forventninger om at være effektive forvaltere af lovgivning og kommunale mål, som skal omsættes til lokale, og endelig en effektiv dag-til-dag drift af daginstitutionen.

Udvikling i strukturen på dagpasningsområdet

Det er tidligere påpeget (Kofod (2016)), at der er sket et skifte i, hvilke organisationstyper, der er fremherskende inden for daginstitutionsområdet, og at der har været en række fælles udviklingstræk landet over. Der er således stadigvæk en overvægt af enkeltstående, ikke-aldersintegrerede, daginstitutioner, som dog er blevet stadig større end tidligere. En organisationsform, der forekommer stadig hyppigere, er den såkaldte område- eller klyngeorganisation (Andersen, Gundelach & Kofod (2011), Kofod (2016)). Det er en udbredt påstand, at den måske stærkeste udløsende faktor til denne udvikling har været struktur- eller kommunalreformen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2007, og

som medførte sammenlægninger af kommuner, således at 271 kommuner blev til 98 med en principiel minimumsstørrelse på ca. 30.000 indbyggere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007); Christensen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008)).⁴ Med den daværende VK-regerings kommunalreform, vedtaget med et smalt flertal i folketinget, så man en historisk koncentration af kommunale forvaltninger og udhuling af det lokale selvstyre til fordel for stordriftsfordele, økonomisk bæredygtighed, som indtil videre ikke har kunnet påvises at være slået igennem i praksis. De større daginstitutioner kunne således ses som en spejling af udviklingen hen imod de større kommuner for at kunne høste stordriftsfordele.

KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, har foretaget en undersøgelse af udviklingen i strukturen på daginstitutionsområdet i perioden 2004-2011 (KORA (2012)), som i nogen grad gennemhuller påstanden om kommunalreformen som den vigtigste drivende kraft hen imod koncentrationen af daginstitutioner i færre og større institutioner. Overordnet set har udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet været følgende: Flere børn end tidligere bliver passet i aldersintegrerede institutioner i 2011 end i 2004, der er kommet færre men større institutioner på landsplan, mens der i perioden 2007-2011 er sket et fald i antallet af kommunale og selvejende institutioner, hvorimod antallet af private institutioner er steget. Udviklingen i kommunernes tilbudsstruktur er betinget af, hvor tæt børnene bor i kommunen og ikke af kommunalreformen (KORA (2012): 3). Den udvikling, der er sket, kan groft betraget ses som forskellen mellem by- og landkommuner, hvor børnetætheden, målt med antal børn pr kvadratkilometer, ikke overraskende, er højere i byerne end på landet. De sammenlagte kommuner har med kommunalreformen fået flere decentrale institutioner og et større børnegrundlag.

Udviklingen i institutionstyper

Ser vi på hele landet, er der den klare tendens for de 0-2-årige børn ('vuggestuebørn'), at der er en mindre brug af vuggestuer og dagpleje, mens de aldersintegrerede institutioner fylder mere i landskabet. Andelen af indskrevne i de aldersintegrerede institutioner er således steget fra 25 % til 45 % af børnene, mens den er faldet fra 65 % til 49 % for

⁴ Når jeg skriver principiel minimumsstørrelse hænger det sammen med, at der er undtagelser fra dette størrelseskriterium men det kan stadigvæk betragtes som en tommelfingerregel.

dagplejens vedkommende og fra 10 % til 6 % for vuggestuernes vedkommende. Det peger på en klar tendens med en generel nedgang i brug af vuggestuer og dagpleje og en øget brug af aldersintegrerede institutioner med en højere grad af pædagogisk bæredygtighed. Nedgangen i dagplejeandelen peger også på en professionalisering og yderligere institutionalisering på børneområdet med en erstatning af (ufaglærte dagplejere) med professionelle institutioner, delvist befolket med pædagoger, og kan ses som en styrkelse af den pædagogiske bæredygtighed på kommuneplan.

For de 3-5-åriges ('børnehavebørn') vedkommende er billedet det samme. Der er således en 17 % 'points stigning i brugen de aldersintegrerede institutioner og et tilsvarende fald i brugen af børnehaver⁵ (KORA (2012): 9). Denne udvikling kan være udtryk for, at der er sket en omlægning af de fysiske enheder ved sammenlægninger og organisatoriske omlægninger, der afspejler hvad vi ved i forvejen, nemlig at der både er sket sammenlægninger af eksisterende institutioner til aldersintegrerede institutioner, som kan opfattes som en styrkelse af såvel den pædagogiske som den økonomiske bæredygtighed, og en ny organisering, hvor område-/klyngestrukturen har været i hurtig vækst (Kofod (2016)).

Børnetætheden som den afgørende faktor

Kigger man bag om tallene kan man konstatere, at institutionsstrukturen primært påvirkes af børnetætheden i kommunen. I kommuner, hvor børnene bor spredt, i landkommunerne, tilbydes de i højere grad dagpleje, fordi der skal være et tilstrækkeligt børnegrundlag inden for en rimelig afstand fra børnenes hjem for at kunne oprette en institution. Oplandet og dermed børnenes/forældrenes transporttid må ikke være geografisk for stort, hvis man skal opretholde et nogenlunde ensartet serviceniveau landet over. Dagplejen fungerer således som en løsning, når der i tyndtbefolkede områder ikke er tilstrækkeligt med børn til at kunne bære en institution. Denne sammenhæng kan skyldes, at der både skal være et bæredygtigt økonomisk og pædagogisk grundlag for institutionerne (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)).

⁵ Der er stort set ingen 3-5-årige i dagpleje

Antal af institutioner og institutionstyper

Antallet af institutioner kan give et fingerpeg om, hvordan institutionslandskabet har ændret sig over tid. Mellem 2004 og 2011 faldt antallet af vuggestuer fra 498 til 287 eller med 42 %, antallet af børnehaver faldt fra 2415 til 1613 eller med 33 %. Til gengæld steg antallet af aldersintegrerede institutioner fra 1864 til 2573 eller med 38 %. Det samlede antal daginstitutioner faldt fra 4777 til 4473 eller med 6 %. Fra i 2004 at udgøre ca. en tredjedel (39 %) udgør de aldersintegrerede daginstitutioner i 2011 lidt over halvdelen (58 %) (KORA (2012): 13). Vi kan altså konstatere, at der både er sket en stærk stigning i antallet af aldersintegrerede institutioner og at de aldersspecialiserede institutioner er på retur, hvad der i sig selv kræver en ganske bred faglig kompetenceprofil i den enkelte institution, hvis man fagligt set skal kunne honorere kravene i en større aldersspredning i daginstitutionen.

Ser man på antallet af institutioner i henholdsvis de tyndt- og de tætbefolkede områder, er antallet af institutioner i tætbefolkede byområder faldet mere end i de tyndtbefolkede landområder. De tætbefolkede bykommuner har haft et større fald i antallet af børnehaver end de tyndtbefolkede landkommuner, mens omvendt de tyndtbefolkede landkommuner har haft en større stigning i antallet af aldersintegrerede end det gælder for bykommunerne. Der er således den udvikling at jo tyndere befolket kommunen jo er mere omlægges til aldersintegrerede institutioner og jo tættere befolkningstæthed er jo mere falder andelen af aldersspecialiserede børneinstitutioner og dagpleje (KORA (2012): 14). Forklaringen på disse fænomener kan være, at i de tyndtbefolkede kommuner med en spredt befolkning og derfor relativt små institutioner er det hensigtsmæssigt både af pædagogiske og økonomiske årsager med aldersintegrerede institutioner, blandt andet for at skabe tilstrækkelig volumen og dermed både pædagogiske og økonomisk bæredygtighed. På den anden side følger man i kommuner med stor befolkningstæthed den generelle trend med aldersintegrerede institutioner, som man har haft det i længere tid, fordi man her, i modsætning til de tyndt befolkede kommuner, traditionelt har haft en højere frekvens af vuggestuer, som man kun i ringe omfang har haft i de tyndt befolkede kommuner. Det er altså befolkningstæthed, der er afgørende for antallet, størrelsen karakteren af institutioner, ikke ændringer direkte forårsaget af kommunalreformen. Samtidig ser det ud til, at i bykommunerne er stigningen i institutionsstørrelserne større end i landkommunerne, hvad der ikke bør overraske al den stund, at jo tættere børnene bor, jo større institutioner kan man have, uden at der bliver for langt mellem børnenes hjem og institutionen. Med de større kommunale enheder især i byområderne

har vi samtidig været vidne til en koncentration af flere tætbeboede områder under fælles administration i de nye, store, kommuner. Således er der alligevel en sammenhæng med kommunalreformen og daginstitutionstrukturen.

En hypotese har været, at daginstitutionerne generelt er blevet færre og større, og den ser ud til at holde. Vi har set ovenfor, at der ganske rigtigt er blevet en anelse færre institutioner i og med, at det totalt set har været et fald i antal institutioner på 6 %. De aldersintegrerede institutioner er vokset stærkt i antal (38 %), mens der er stærkt fald i antallet af de monoalders institutionerne, såvel børnehaver (33 %) som i antallet af vuggestuer (42 %). Med hensyn til institutionernes størrelse holder hypotesen om større institutioner også. Den gennemsnitlige tilbudsstørrelse for de aldersintegrerede institutioner er steget med 28 % i perioden 2004-2011 til ca. 68 børn pr. institution mens antallet af børn i henholdsvis børnehaver (+3 %) og vuggestue (-4 %) er stagneret. Samlet set er institutionerne blevet større, fordi der er kommet flere aldersintegrerede institutioner til og der bliver passet flere børn i dem (KORA 15-16).

Hvad betyder denne udvikling så?

Der er flere konklusioner, man kan drage af denne udvikling, som er i gang med at definere både det landskab, daginstitutionerne befinder sig i, og dermed de vilkår der er for at drive og udvikle daginstitutionerne og skabe det praktiske grundlag eller de praktiske forudsætninger for at kunne indfri de nye ambitioner med daginstitutionerne som en del af uddannelsessystemet.

Bæredygtighed

Tilsyneladende har kommunalreformen ikke spillet nogen nævneværdig rolle, når man ser på landskabet af daginstitutioner og deres organisationsformer. Men kun tilsyneladende. Der er den tendens, at en tilsyneladende uddøende, om end en langsomt uddøende pasningsform som dagplejen, har fået et længere liv i de tyndtbefolkede landkommuner, fordi det således især er i de tyndtbefolkede kommuner, at der holdes liv i denne pasningsform. Gennem dagplejesystemet, som ikke har høje faste omkostninger til bygninger og personale, da bygningerne er dagplejepersonernes private hjem og dagplejepersonerne har en løsere tilknytning til den kommunale forvaltning end fastansat pædagogisk personale, har man en økonomisk set fleksibel ordning, om end det kan være vanskeligt at se, hvordan man i denne ordning kan leve op til de nyere ambitioner om at inddrage 0-5-års området i lærings- og uddannelsessystemet. Dagplejesystemet gør

det på den anden side muligt at dække et pasningsbehov uden samtidig at skulle investere i daginstitutioner, som på grund af den spredte befolkningstæthed ikke kan have en bæredygtig størrelse.

I denne sammenhæng kan man betragte bæredygtighed ud fra en dobbelt betragtning. På den ene side har små lokaliserede daginstitutioner relativt høje omkostninger pr barn på grund af høje faste driftsomkostninger til såvel bygninger som til personale og ledelse. Der skal også til en lille daginstitution være en bygning eller bygningsareal, et minimumsantal personale og en ledelse til at drive institutionen, uanset størrelse. Der er her tale om en økonomisk bæredygtighed, eller mangel på samme, der tilsiger, at institutionsstørrelsen stiger.

På den anden side er små institutioner sårbare ved sygdom og andet fravær, som i givet fald kommer til at ramme også de tilbageværende hårdt. Der skal ikke mange på barsel eller med langtidssygdom, før vagtplanen i en sådan lille institution vælter. Desuden har små institutioner på grund af et lille personale et snævert fagligt miljø, som kan betyde, at det bliver vanskeligt at udvikle institutionens pædagogik, fordi de pædagogiske kompetencer er snævrere end i større institutioner, som i kraft af et større personale har mulighed for en samlet bredere kompetenceprofil. Der er her tale om den pædagogiske bæredygtighed (Andersen, J.; Gundelach, S. & Kofod, K. K. (2011).

De aldersintegrerede daginstitutioners fremgang

Den generelle tendens til, at de aldersmæssigt specialiserede institutioner gradvist afløses af aldersintegrerede institutioner hænger givetvis sammen med, at det, alt andet lige, giver større økonomisk og pædagogisk fleksibilitet og bæredygtighed med en aldersintegreret institution, fordi den dækker hele spektret fra 0-5 år, end at opretholde de små og mindre aldersspecialiserede daginstitutioner. Der er så mulighed for at flytte personale fra vuggestuebørn til børnehavebørn ved behov. Samtidig giver de større institutioner en pædagogisk og økonomisk volumenfordel. Børnene får herved en mere fleksibel overgang fra 0-2-års forløbet over i 3-5-års forløbet.

Tendensen til, at der generelt er en drift, glidning, væk fra dagpleje, vuggestue og i mindre grad børnehave til aldersintegrerede institutioner, kan også forklares ved, at de aldersintegrerede institutioner bedre passer ind i den generelle tendens med at forlænge skolen ned i daginstitutionerne, fordi det kræver et længere forløb, når der stilles stigende krav til indholdet af, hvad børnene skal lære, mens de er i daginstitutionen. Det

kræver et mere stabilt og pædagogfagligt udrustet personale, jo mere konkrete pædagogfaglige krav der stilles til personalet. Det er de aldersintegrerede institutioner bedre rustet til at honorere end aldersspecialiserede på grund af muligheden for et mere differentieret og mangfoldigt pædagogiske miljø i dem.

Organisatoriske rationaler i udviklingen

Ser man på de ret klare tendenser til, at der er en institutionstype, som især kommer til at dominere billedet af daginstitutioner, tendensen til at de aldersintegrerede institutioner bliver den dominerende institutionstype, tendensen til at dagplejesystemet tilsyneladende er i tilbagegang, tendensen til at de private daginstitutioners fremgang på de offentlige og halvoffentliges bekostning, kan man for at forklare dette fænomen, – ud over de såkaldt rationelle økonomiske betragtninger alene – pege på, at der 'går mode i' bestemte organisationsformer i bestemte perioder. Organisationer mere forandrer sig således mere med henblik på at opnå legitimitet i miljøet eller i samfundet som helhed end med henblik på at optimere organisationen gennem en bestemt organisationsform. Det kan forklares med, at man i det, som man kan kalde det blandingskapitalistiske samfund, ligger under for, hvad der er blevet kaldt rationalitetsmyten (March a) (1986)).

Denne rationalitetsmyte hænger sammen med, at der sættes spørgsmålstegn ved den gængse rationelle model, som tilsiger, at beslutninger, private som samfundsmæssige, i virkeligheden tages på et langt mere irrationelt grundlag, end det normalt fremstilles. Der indgår i virkeligheden en lang række irrationelle faktorer, når der tages beslutninger, mens vi bilder os ind, at de beslutninger vi tager, tages på et rationelt og velkalkuleret grundlag. Det denne forskel på den ideale forestilling og den faktiske virkelighed, der udgør rationalitetsmyten.

Påstanden er således, at de beslutninger, der bliver retningsgivende for daginstitutionens daglige liv, tages på et i virkeligheden ikke specielt rationelt eller fornuftigt grundlag. Det sker blandt andet fordi daginstitutionsverdenen lever som en konsekvens af politiske kompromisser og beslutninger på alle niveauer: det lovgivningsmæssige i folketing og regering, det administrative i regeringsstyrelser- og departementer, i kommunalbestyrelser og i kommunale forvaltninger, det institutionelle niveau ude i den enkelte daginstitution med forældrebestyrelse, fagforeninger, samarbejdsudvalg og såmænd også i det trivielle daglige samarbejde blandt personalet og med forældrene. Men det er samtidig vigtigt at holde fast i, at dagligdagen jo alligevel fungerer, at daginstitutionerne

som helhed er velfungerende. Men de fungerer ikke nødvendigvis alene efter de rationelle idealer som er en arv fra Max Webers bureaukratimodel (Weber (2003)), som det ofte gives udseende af blandt andet i dagspressen. De trives og drives som om det sker ud fra en velkalkuleret rationalitet. Det gør de også men ikke alene ud fra en sådan rationalitet.

Det, som i virkeligheden sker, er, at selvom vi tror, at vi på forhånd ved, hvad vi vil gøre, at vore mål er klare, at vi kender vore mål og handler målrationelt (Weber (2003) a)), ser virkeligheden anderledes ud, fordi vi under vore handlinger finder nye mål i dagligdagen, som passer til situationen. Selvom der i kommunalbestyrelsen er blevet vedtaget en målsætning for daginstitutionsområdet, som er blevet tolket og omsat lokalt, er det jo ikke sikkert, at disse mål er lige nemt omsættelige i praksis og derfor i stedet tilpasses den løbende dagligdag.

Desuden tror vi på, at der skal være konsistens mellem de ting, vi foretager os: for eksempel ved opbygning af et hierarki, kommandoveje og koordinerende handlinger og kontrol for at få dagligdagen til at fungere og sikre, at man lever op til det, ledelse og medarbejdere mener, skal gøres. I virkeligheden handler vi i en anderledes virkelighed. I virkeligheden er vi bragt i en situation, hvor vi har ufuldstændig viden om, hvad der vil ske, hvilke muligheder, der vil byde sig til. Man kan aldrig vide på forhånd, hvad der vil ske på et personale- eller forældremøde, og hvilke konsekvenser det vil få. Samtidig kan man konstatere, at det snarere er normen end undtagelsen, at der er en mere eller mindre mangelfuld konsistens mellem de mål og handleplaner, der er udarbejdet og lagt, og de udefra kommende påvirkninger, som mange gange vælter især planerne men også ofte mulighederne for at nå de vedtagne mål.

I vore handlinger som ledere, medarbejdere og også som forældre for den sags skyld, tror vi på og handler vi som om rationaliteten og det store kølige overblik er en nødvendighed, sådan at vi tror, at tænkning og planlægning skal gå forud for handling, hvis ikke det hele skal ende i rent kaos. I praksis handler vi mange gange, før vi kan tænke eller forudse, hvad der vil ske, uden en plan, når vi reagerer på uforudsete hændelser. Det sker mange gange hver dag på hver arbejdsdag, blandt andet fordi vi mere handler ud fra vore vaner og rutiner end ud fra en velkalkuleret planlægning (March b (1986)).

Det handler om, at vi i vores dagligdag skal få vore handlinger og måder at agere på, når vi passer vores arbejde, til at stemme overens med, hvad vi finder er rigtigt og formålstjenligt for os. Hvis vi ikke lykkes med det, kommer vi ud for, at der er (for stor) uoverensstemmelse, kognitiv dissonans, mellem det, vi mener, er det rigtige, og det vi

bliver nødt til at gøre, tvunget af omstændigheder, der ligger uden for vores rækkevidde. Det er ledelsens og medarbejdernes opgave i fællesskab at skabe en sådan overensstemmelse, sådan at der bliver en oplevet fornuft eller mening med tingene og de måder arbejdet udføres på. (Weick (1995) og (2001)). Det er opgaven ude i den enkelte daginstitution, men det er også det, som i det større billede bestemmer, hvordan selve strukturen i daginstitutionsfeltet i praksis kommer til at se ud.

Tendenser i ensliggørelsen af daginstitutionsstrukturen

Der opstår bestemte 'organisationsopskrifter', som anerkendes i feltet som de 'rigtige' og fornuftige, dem som giver mening, og derfor importeres ind i organisationerne og de organisatoriske felter som dominerende måder at organisere sig og tilrettelægge arbejdet på (Røvik (2005)).

Men sådanne organisationsopskrifter opstår ikke ud af den blå luft. Der er således en række faktorer, der kan trække i den ene eller den anden retning. Ændringer eller forandringer i organisationer inden for et felt, f.eks. daginstitutionsfeltet opstår, når der sker en stigning i interaktionen inden for det organisatoriske felt, som det er sket med de ændrede krav og forventninger til daginstitutionernes virke i forbindelse med den opstrammede lovgivning, der indførte pædagogiske læreplaner, børnemiljøvurderinger, sprogscreeninger. Endvidere fremmes feltets organisatoriske isomorfi, ensartethed, hvis der opstår nogle tydeligt definerede inter-organisatoriske dominansstrukturer og koalitions-mønstre. Her kan man pege på kommunalreformen og i det hele taget moderniseringen af den offentlige sektor med de mange decentraliseringer også inden for daginstitutionsområdet (Kofod (2005)), som ved det ændrede kommunale billede også rykkede om på de dominerende måder at organisere de kommunale institutioner og forvaltninger på (Christensen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008)). Øgning af den informationsmængde, som organisationer i feltet skal håndtere, er også med til at skabe en øget interaktion i feltet. Endelig er udviklingen af en fælles bevidsthed blandt aktørerne i feltet om, at de er del af et fællesskab også med til at skabe grobund for fælles løsninger på organisatoriske problemstillinger (DiMaggio & Powell (1983)). Her er hele diskursen om effektiviseringer, kvalitetsforbedringer og brugerindflydelse med til at skabe en fælles bevidsthed om daginstitutionerne som vigtige velfærdsprofessionsinstitutioner.

DiMaggio og Powell (1983) opregner tre typer organisatorisk ensartethed, organisatorisk isomorfi, der fungerer som drivkræfter til at ensrette organisationer inden for samme organisatoriske felt.

Det drejer sig om tvangsmæssig isomorfi, som udløses af formelle og uformelle pres fra andre organisationer, som organisationen er afhængig af, fra kulturelle forventninger i samfundet eller som direkte svar på regeringspåbud eller lovgivning.

Mimetisk isomorfi, som bunder i usikkerhed. Organisationer modellerer sig efter hinanden, når de organisatoriske teknologier ikke er klare og entydige, målene er uklare eller omgivelserne skaber usikkerhed.

Normativ isomorfi, stammer primært fra de professionelle inden for feltet, som selv mere eller mindre definerer deres arbejdsbetingelser og (især) metoder. Det sker, når de professionelle selv kontrollerer hvem der bliver uddannet til feltets dominerende uddannelser, som et resultat af de professionelles kamp for at beholde deres vidensmonopol og legitimation for deres arbejdsmæssige autonomi. Folk fra professionerne, her pædagogerne, er underlagt samme isomorfe pres som organisationerne, fordi de er uddannet på samme uddannelsesinstitutioner, og de professionelle netværk spreder de isomorfe træk til feltets organisationer. De pædagogiske kandidatuddannelser kommer, kan man formode, til i fremtiden til at præge uddannelserne ved, at kandidaterne kommer til at være med til at uddanne fremtidens pædagoger som lærere og forskere på pædagoguddannelserne og de pædagogiske kandidatuddannelser på samme måde, som man har set det med de nu hedengangne Danmarks Lærerhøjskole og Danmarks Pædagoghøjskole, som har været med til at præge både læreruddannelsen og pædagoguddannelsen som undervisere og de pædagogiske kandidatuddannelser.

Isomorfe pres på daginstitutionsområdet

Hvis man ser på daginstitutionsfeltet vil man se alle tre former for isomorfe pres, for at daginstitutionerne trækker i samme retning både med hensyn til, hvordan man organiserer sig og hvilke 'opskrifter', der bliver dominerende og dermed kommer til at sætte standarderne for god organisatorisk skik.

Der er ingen tvivl om, at moderniseringsprogrammernes krav om brugerindflydelse, decentralisering, at daginstitutionernes ydelser skal defineres så tæt på borgerne som muligt, Finansministeriets og Kommunernes Landsforenings forskellige udgivelser om, hvad der er god ledelses- og organisationsskik, nu her for nylig ledelseskommissionens rapport, diverse udredningsrapporter og -undersøgelser for ikke at tale om den konkrete lovgivning har spillet en væsentlig rolle i, at tvangsmæssige isomorfe bevægelser har været med til glidende at ensrette daginstitutionernes praksis på det organisatoriske område, på den måde man har indrettet institutionen på.

Den mimetisk isomorfi har ligeledes på samme måde været i spil. Når der har været den generelle tendens til at område- eller klyngeledelse er blevet det modfænomén (Kofod 2013), som man stort set ikke så som organisationsform inden for det pædagogiske område for 15 år siden, kan det forklares med, at de mange forandringer, der har været inden for feltet med moderniseringen af den offentlige sektor. Det kan for eksempel være med professionaliseringen af ledelsesområdet, med det stigende ansvar, der er blevet lagt ud lokalt, der har været med til at skabe en usikkerhed, som har medført, at der har været opbrud i de alment accepterede normer for god organisationsskik. Denne udvikling har betydet, at der har været frontløberorganisationer blandt daginstitutioner og kommuner, som har sat dagsordenen, og som de øvrige organisationer og kommuner har fulgt mere eller mindre tilpasset de lokale kommunale forhold.

Endelig har professionaliseringen af pædagoguddannelsen med indførelse af pædagoguddannelsen som en professionsbacheloruddannelse, professionaliseringen af de kommunale forvaltninger med DJØF-uddannet personale været med til at skabe et normativt pres i retning af andre men ensartede organisationer på daginstitutionsområde. Det har skabt nye men ikke nødvendigvis højere professionelle standarder for, hvordan daginstitutionerne skal organisere sig. Man kan også stille sig spørgsmålet, i hvilket omfang Finansministeriets og Moderniseringsstyrelsens stigende indflydelse på den offentlige forvaltning i Danmark (Loft & Rosted (2016), Koch & Knudsen (2014)) og Kommunernes Landsforening har øvet en ensrettende indflydelse på de daginstitutionsområdet. Kommunerne har i deres omstillingsprocesser i tillæg til ensartningen af personalet i forvaltninger og institutioner i vidt omfang anvendt konsulenter i de medfølgende omstillings- og evalueringsprocesser. Disse konsulenter er dels relativt begrænset i antal og er dermed 'Tordenskjolds soldater', og for en dels vedkommende har de netop specialiseret sig i kommunale forhold og har et fagligt ensartet rekrutteringsgrundlag ofte med en fortid i de samme kommunale forvaltninger, som de nu er konsulenter for eller som professionelle i forskellige pædagogiske institutioner. Det trækker også i retning af løsninger, der peger i fælles retning.

Afrunding

Udviklingen i daginstitutionsfeltet har været præget af en række glidninger og emergenser på det samfundsmæssige makroniveau. Vi har set glidninger i rationalet for i det hele taget at have et daginstitutionssystem, der startede med at være oprettet og drevet som et veldædigt system, specielt rettet mod underprivilegerede børn. Det er gradvist

gledet over til at være et opbevaringssystem af børnene uden særlige pædagogiske krav til systemet for at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet til efterhånden at være blevet en del af uddannelsessystemet som en forberedelse af de kommende samfundsborgere som 'soldater i konkurrencesamfundet' (Pedersen (2011).

Vi har set glidningen fra en pasningskultur, hvor pædagogernes primære og vigtigste opgave var at sørge for at opbevare børnene, uden at de kom til skade, og uden at der blev stillet konkrete mål for det pædagogiske arbejde, til at der glidende, gradvist, er blevet stillet stigende krav til det pædagogiske indhold i daginstitutionernes ydelser og videre til, at der nu er begyndt at blive fokuseret på et læringsindhold i daginstitutionernes ydelser. Det kan kaldes en glidning fra en pasningskultur til en læringskultur.

Vi har set glidningen fra en pædagogisk autonomi i daginstitutionerne, fordi der ikke blev stillet konkrete krav til det pædagogiske arbejde, til en situation hvor der gennem centralt formulerede mål lægges bånd på den pædagogiske selvbestemmelse, som er blevet heteronom.

Vi har set glidningen for pædagogernes vedkommende fra at have skullet opbevare børnene sikkert og trygt, mens forældrene (mødrene) passede deres arbejde over pædagogerne som katalysatorer for børnenes udvikling og dannelse til den professionelle pædagog med en professionsbacheloruddannelse med den opgave at uddanne børnene som forberedelse til skolen.

Vi har set glidningen fra de politisk bestemte bevillinger til bestemte institutioner med et snævert pasningssigte i en udbudsøkonomisk logik til daginstitutioner med fokus på økonomisk og pædagogisk bæredygtighed, som fungerer på (kvasi)markedsvilkår ud fra en efterspørgselsøkonomisk logik.

Vi har set glidningen fra aldersspecialiserede daginstitutioner til aldersintegrerede daginstitutioner.

Vi har set, at disse glidninger dels ikke er sket ud fra en sammenhængende, overordnet masterplan, men snarere som en række konsekvenser af en række mere eller mindre ukoordinerede beslutninger og handlinger, som har skabt en indre dynamik, der passer med synet på udvikling og forandring som konsekvenser af individuelle agents beslutninger og handlinger. Disse beslutninger og handlinger har fået betydning for og påvirket de andre agenter, agenturers og institutioners handlinger og beslutninger og fået dem til på forskellig vis at reagere på og adaptere disse påvirkninger. Derved deltager disse agenter og agenturer og institutioner i nye konstellationer og nye påvirkninger,

der skaber nye arenaer med nye beslutninger og handlinger og nye organisationsformer og logikker i feltet for daginstitutioner, som er en del af det større komplekse adaptive system, som den offentlige sektor udgør i Danmark.

Vi har set hvordan der er sket en udvikling og forandring i den måde, man organiserer sig på inden for daginstitutionfeltet. I vores sammenhæng har vi opereret med det organisatoriske felt daginstitutionfeltet. Det har vi forstået som det sociale rum, inden for hvilket daginstitutioner og mennesker struktureres mentalt og materielt i forhold til eksisterende rutiner, normer, metoder, teknikker og viden inden for feltet. På denne måde kan man tale om et felt af organisationer, i dette tilfælde daginstitutioner.

Ved at betragte genstanden, det organisatoriske felt, daginstitutionfeltet, og den måde, det strukturer sig og struktureres på, har vi fået nogle briller eller optikker til at se sammenhænge mellem det mikroorienterede, det vil sige organisationen, fællesskabet dér og det makroorienterede, det vil sige sektoren, feltet, området. Det har her handlet om at se, hvordan og give et bud på hvorfor fastholdelse, sædvaner, gentagelser og forandringer 'opstår' i det sociale system og felt, daginstitutionfeltet.

Daginstitutionfeltet er kendetegnet ved, at det i nogle år har været under omkalfatring med hensyn til, hvad der forventes at skulle ske inden i de enkelte daginstitutioner, hvilke krav og forventninger, de skal leve op til, hvordan de organiseres. Der er rimeligvis en vis sammenhæng mellem disse ting sådan, at når kravene ændres, ændres også måderne, institutionerne fungerer på, og dermed hvordan de organiseres. Alle disse forandringer gør, at set med ledelsernes og medarbejdernes øjne bliver verden mere uforudsigelig og mere udfordrende end tidligere. I en sådan situation kommer der opbrud i daginstitutionfeltet hvad angår værdier, normer, rutiner, samarbejdsrelationer og måder, arbejdet tilrettelægges på, både på mikro- og på makroniveau.

Vi har her analyseret, hvordan daginstitutionfeltet på det organisatoriske niveau har ændret sig. På organisationsniveau er der en organisationsform, som er i hastig vækst på bekostning af de mere traditionelle organisationsformer. Det drejer sig om den aldersintegrerede daginstitution, som vokser både i antal men også i størrelse på bekostning af de aldersspecialiserede daginstitutioner, hvor især vuggestuerne men også børnehaverne er ramt.

På feltniveauet, det organisatoriske feltniveau, er der tilsvarende en voksende organisationsform, som stort set ikke kendtes for 15 år siden men som nu er blevet dominerende. Det drejer sig om den område- eller klyngeorganiserede daginstitution, hvor flere tidligere selvstændige daginstitutioner, typisk 5-6 stykker (Andersen, Gundelach & Kofod

(1011)) samles under en fælles ledelse med et lag af underliggende pædagogiske eller daglige ledere af de underliggende daginstitutioner (Kofod (2016)). Det er i dette udviklingsperspektiv, man skal se samlingen i aldersintegrerede daginstitutioner.

Der gives mange gode og rationelle grunde til denne udvikling, især den økonomiske men også den pædagogiske bæredygtighed, som hævdes at være større i disse store aldersintegrerede klynge- eller områdeinstitutioner og muligvis også er det. Men det er vigtigt, hvis man vil forstå denne udvikling, ikke alene at analysere de officielle, rationelle og rationaliserede, årsager til udviklingen. Daginstitutionssfeltet er især på feltniveau et politisk og politiserende felt. De løsninger, man når frem til, er resultater af politiske forhandlinger og kompromisser. Alene det betyder, det ikke er tænkeligt, at det eksklusivt er økonomiske eller pædagogiske rationaler, der kommer til at definere de udfaldsrum, som organiseringen af daginstitutionssfeltet ligger indenfor. Det er derfor hensigtsmæssigt at se på alternative udfaldsrum til dette økonomisk og pædagogisk rationelle. Resultatet er, at det ikke nødvendigvis eller sandsynligvis bliver optimale løsninger, man ender på. Metoden bliver at tilfredsstille, at nå det bedst mulige, omstændighederne taget i betragtning. Opgaven bliver så at skaffe sig legitimitet bag de løsninger, som bliver løsningerne. Det er den analyse, vi har foretaget ovenfor.

Referencer

- Andersen, P. Ø. (2010) Forskellige perspektiver på kvalitet. I: *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift. Tema: Kvalitet i daginstitutioner*. Virum: Forlaget Skolepsykologi
- Andersen, J.; Gundelach, S. & Kofod, K. K. (2011). *Evaluering af områdeledelse i Rudersdal Kommune*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet & Århus: Udviklingsforum
- Christensen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008). *Den utænkelige reform. S*strukturereformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- "Dagplejeloven": LBK nr 748 af 20/06/2016
- "Dagtilbudsloven", 2011/2007
- Danmarks Statistik: AKU 121: *Arbejdsmarkedstilknytning (procent) efter beskæftigelsesstatus, alder og køn*.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizations. *American Sociological Review*, 48, 1983.

”Folkeskoleloven”: LBK nr. 747 af 20/06/2016

Hansbøl, G.; Kofod, K. K. (2004/2008). Pædagogernes arbejde set i et professionsprisme. I: Moos, L.; Krejsler, J.; Laursen, P. F. *Relationsprofessioner – lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemedere*. København: Danmarks Pædagogisk Universitetsforlag

Hjort, K. (2005). *Professionaliseringen i den offentlige sektor*. Roskilde: Roskilde Universitets Forlag

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). *Kommunalreformen – kort fortalt*. Hellerup: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Koch, P. B. & Knudsen, T. (2014) *Ansvarer der forsvandt – Om magten, ministerierne og embedsværket*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Kofod, K. K. (2007). *Ledelse af sociale institutioner. Pædagogisk ledelse under forandring*. København: Børsens Forlag

Kofod, K. K. (2007). Børnepolitikken og synet på udviklingen i synet på børnepolitikken funktion. I: Jensen, K. & Jensen, N. R. (red.). *Staten og den institutionelle pædagogik* (Vol. 1, pp. 47-72). København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag

Kofod, K. K. (2013). Organisation og organisering i de socialpædagogiske tilbud – hvorfor ligner de alle hinanden? I: Erlandsen, T.; Jensen, N. R.; Langager, S.; Petersen, K. E. *Socialpædagogik – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag

Kofod, K. K. (2016). Organisation og ledelse i daginstitutioner. I: Gravesen, D. T. (red.) *Pædagogik i dagtilbud*. København: Hans Reitzels Forlag

KORA (2012). Nøhr, K; Meldgaard, J.; Dalsgaard, C.; Bækgaard, M.: *Notat: Udvikling i strukturen på dagtilbudsområdet 2004-2011*. Århus: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Ledelseskommissionen (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*. www.ledelseskom.dk

Loft, P. & Rosted, J. (2016) *Hvem har ansvaret? Revner og sprækker i det danske embedsmændssystem*. København: Gyldendal Public.

Lovelock, J. E. (1990) *Gaia. Et nyt syn på jordens liv*. Århus: Hovredland.

March, J. G. (ed.) (1986) a). Myten om rationalitet. I: March, J. G. (ed.) (1986) *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget ved uklarhed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- March, J. (1995) Fjolleri som metode. I: March, J. G. (ed.) (1986). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget ved uklarhed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Meadows, D, H.: Meadows, D. L.; Randers, J.; Behrens III, W. W. (1973). *Grænser for vækst. En rapport til Romklubbens projekt vedrørende menneskehedens truede situation*. København: Gyldendal.
- Mesarovic, M. & Pestel, E. (1976). *Hvilke grænser for vækst? Romklubbens 2. rapport*. København: Gyldendals Bogklub
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag
- Røvik, K. A. (2005). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusindskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sennett, R. (1999) [1998] *Det fleksible menneske – eller arbejdets forvandling og personlighedens nedsmeltning*. Højbjerg: Forlaget Hovedland
- Stacey, R. D. (2011[1993]). *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Harlow, England: Pearson Education Ltd.
- Weber, M. (2003). Herredømmets sociologi, 2. Afsnit: Det bureaukratiske herredømmes væsen, forudsætninger og udvikling. I: *Udvalgte tekster*, Bd. 2, kap. 13. København: Hans Reitzels Forlag
- Weber, M. (2003) a). Videnskab som levevej. I: *Udvalgte tekster*, Bd. 1, kap. 5. København: Hans Reitzels Forlag
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications
- Weick, K. E. (2001). Sensemaking as an Organizational Dimension of Global Change. In: *Making Sense of the Organization*. Oxford, Malden: Blackwell Publishers

5. Glidninger i socialpædagogisk arbejde

Af Anna Kathrine Frørup

Resume

I forbindelse med moderniseringen af den offentlige sektor, har nye begreber og betydninger fundet vej ind i den sociale sektor og i det socialpædagogiske arbejdsfelt. Konkurrencefyldte dokumentations modeller, neoliberale diskurser og styringsstrategier præger den sociale sektor, men spørgsmålet er på hvilken måde at disse begreber og rationaler har manifesteret sig diskursivt såvel som non-diskursivt i den socialpædagogiske praksis. I dette kapitel vil jeg derfor kaste lys på, hvilke glidninger, der kan iagttages inden for udvalgte socialpædagogiske kontekster. Endvidere vil jeg kaste lys på, hvordan nye begreber og diskurser i den sammenhæng forsøges implementeret såvel som hvordan – eller hvorvidt - de giver mening, optages og omsættes til praksis. Med et kritisk diskursanalytisk og transitionsteoretisk afsæt vil jeg således undersøge 'glidninger', forstået som både diskursive og non-diskursive forandringer på det sociale område samt hvilke betingelser, der kan antages at gøre sig gældende for, hvad der glider ind og hvordan. Jeg vil argumentere for, hvordan et transitionsteoretisk perspektiv dels kan bidrage til ny-institutionel forskning med et mere kritisk perspektiv på institutionelle forandringer, og dels kan kvalificere analyser af forandringer ved at stille skarpt på selve forandringsprocesserne og de kontekstuelle forhold som er afgørende, hvordan forandringer tager form. Specifikt vil jeg i dette kapitel kaste lys på både manifesterede og latente glidninger i socialpædagogisk praksis eller relaterede områder, og i den forbindelse undersøge og diskutere betingelser for udvikling af dokumentationsstrategier, herunder de strategier, der sættes i spil med henblik på at skabe eller modvirke forandring.

Indledning

Nye begreber og betydninger såvel som et øget og anderledes syn på dokumentation har, som følge af moderniseringen af den offentlige sektor siden 1980'erne, fundet vej ind i det socialpædagogiske arbejdsfelt. Den heraf øgede rationalisering, markedsfø-

relse og effektivisering har haft til hensigt at ressourcere og kvalificere de forskellige serviceydelser, der blev tilbudt borgerne ud fra en kompleksitetsreducerende intention om at finde entydighed omkring det, der virker og således sikre 'value for money' i en kompleks, usikker og risikobetonet tid. Decentraliseringen af opgaverne skærper i den sammenhæng behovet for at kontrollere den sociale indsats samt ressourceforbruget på de enkelte socialpædagogiske institutioner. Nu handler det ikke bare om at bedrive intern meningsfuld pædagogisk praksis og dokumentationspraksis for at få dagligdagen og sagsgangen til at hænge sammen; nu skal professionen bevise sin kunnen og sit værd, og man skal gøre sig forståelig – og konkurrencedygtig - på tværs af både organisatoriske og faglige grænser.

Dokumentation glider i denne sammenhæng ind i velfærdsprofessionernes domæner som begreb, og som repræsentation på nye tider, nye mål og nye strategier. Debatter og argumentationer for og imod forskellige dokumentationsmetoder med det formål at optimere viden, transparens, videnskabelighed, konkurrencedygtighed såvel som reducere kompleksitet, usikkerhed og vilkårlighed griber op gennem 00'erne om sig på flere niveauer, og har på det tidspunkt sit omdrejningspunkt omkring evidens. Det store spørgsmål er, hvorvidt evidensbaserede metoder med fokus på effekt og standardisering, kan betragtes som anvendelige metoder i en (social) pædagogisk kontekst (Simons, 2004; Sommerfelt (Ed) 2005; Biesta, 2007; Bryderup (Ed.) 2008; Otto et al. (Eds.) 2009; Frørup, 2011; Petersen et al. (Eds.) 2014). Diskussionerne reflekterer to forskellige tilgange til spørgsmålet om dokumentation: På den ene side diskuteres dokumentationsmulighederne med udgangspunkt i metoderne; hvilke metoder betragtes som innovative og udviklende og kan tilføre faget yderligere status? På den anden side diskuteres dokumentationsmulighederne med udgangspunkt i socialpædagogikkens kerneopgaver og praksisforståelser; hvilke metoder giver indblik i det, der betragtes som fagets kerne? Præmisserne for at diskutere dokumentation synes således at være forskellige, og diskussionerne omkring dokumentation har gennem årene i højere grad handlet om, hvordan socialpædagogikken skulle begribes og tilgås samt hvem eller hvad der er eller skal være bestemmende for dette. Det, som diskussionerne ofte strander på er konflikten om, hvorvidt det er muligt at generalisere over viden og praksis rettet mod individer og således omfatter, det de bl.a. beskrives som det affektive arbejde, forstået som arbejdsindsatser, der producerer og regulerer menneskelige livsprocesser, mentalt og kropsligt (Hjort, 2013). Spørgsmålet om dokumentation kommer herved til at handle om socialpædagogikkens kontekstuelle forhold; de betingelser, der diskursivt eller non-diskur-

sivt er i spil og har betydning for repræsentationen af betydninger, interaktioner, beslutninger, handlinger, forandringer, etc. I dette kapitel vil jeg derfor undersøge og diskutere glidninger i socialpædagogisk arbejde, forstået som diskursive og non-diskursive forandringer, og i den sammenhæng stille skarpt på de kontekstuelle betingelser, der kan antages at have betydning for, hvordan udvikling og forandring tager form.

Transitionsprocesser – betingelser for glidninger

Med afsæt i Fairclough's transitionsteoretiske perspektiv vil jeg i dette kapitel belyse udviklingen omkring socialpædagogers dokumentationsforståelse og praksis, og undersøge hvilke 'glidninger', forstået som diskursive og non-diskursive forandringer, moderniseringsprocessen har været konstituerende for på det sociale område. Overordnet handler Fairclough's transitionsteori om, hvordan diskurser og agendaer rekontekstualiseres og operationaliseres ind i nye kontekster og her emergerer og stabiliserer sig som nye diskurser og såkaldt hegemoniske fix. Jeg vil på denne baggrund undersøge og diskutere, hvordan dokumentationsdiskurser og agendaer (fra andre ideologiske kontekster) som følge af moderniseringen forsøges rekontekstualiseret og operationaliseret ind i en socialpædagogisk kontekst. Jeg vil endvidere diskutere betingelserne for, hvordan eller hvorvidt disse emergerer og stabiliserer sig som nye hegemoniske fix, og dermed som nye meningsfulde diskurser og praksisformer inden for en socialpædagogisk kontekst. Indledningsvis vil jeg redegøre for, hvilke nye begreber, rationaler og praksisindsatser, som moderniseringen af den offentlige sektor har præget servicelovgivningen med, og hvordan disse har forandret rammerne for arbejdet med udsatte børn og unge. Videre vil jeg med nedslag i forskellige socialpædagogiske kontekster undersøge, hvordan eller hvorvidt moderniseringsprocessen og de overordnede glidninger i lovgivningen har manifesteret sig diskursivt såvel som non-diskursivt i den socialpædagogiske praksis, og diskutere betingelserne for konstitutionen af kontekstuel meningsfuldhed.

Fairclough har undersøgt transitioner og operationaliseringer af diskurser i forskellige sammenhænge. Han har undersøgt, hvordan diskurser, genre og stil knyttet til forretningsverdenen, er blevet rekontekstualiseret og operationaliseret ind i en universitetskontekst, og herigennem har markedsgjort akademiske diskurser (Fairclough, 1993). Ligeledes har Fairclough undersøgt transitioner af vestlige diskurser til Østeuropæiske lande (Fairclough, 2005b) med fokus på, hvordan diskurser figurerer og strategisk udfolder sig i sådanne transitionsprocesser. Fairclough har i den sammenhæng stillet

skarpt på, hvordan vesteuropæiske nodal diskurser og agendaer som 'information Society' og 'knowledge-based economy', har rekontekstualiseret og operationaliseret sig ind i en Rumænsk kontekst, og hvordan disse diskurser stabiliserer sig som nye, og for konteksten meningsfulde, 'hegemoniske fix' (Fairclough, 2005, 2005b):

"Forandringen af disse nodal diskurser fra (...) blot at være repræsentationer og forestillinger til at have forandringseffekt på den sociale virkelighed, operationaliseret – omdannet til nye måder at (inter) agere på, nye måder at være på (identiteter), materialiseret sig som nye instrumenter og produktionsteknikker eller i måder at organisere sig på." (Fairclough, 2005b: 15) [min oversættelse]

Fairclough bygger sit rekontekstualiseringsgreb på Bernsteins rekontekstualiseringsprincip hentet fra Bernsteins teori om konstitueringen af pædagogisk diskurs (Bernstein, 1990).

Den pædagogiske diskurs konstitueres ifølge Bernstein (1990, 2001) på baggrund af anordningen mellem reglerne for henholdsvis distribuering, rekontekstualisering og evaluering, der ud fra en hierarkisk systematisering påvirker til en særlig såkaldt 'indre grammatik' inden for den pædagogiske diskurs; karakteren af de distributive regler påvirker rekontekstualiseringsreglerne som igen påvirker evalueringsreglerne. Sagt med andre ord, så handler de distributive regler om at afgrænse og bestemme, hvem der kan formidle hvad til hvem og under hvilke betingelser. Pædagogisk diskurs defineres af Bernstein som 'indlejring og forbindelse af to diskurser' (Bernstein, 2001: 151), og dermed markerer Bernstein, at rekontekstualisering af diskurser altid indebærer en forandring, og ikke kan betragtes som kopiering: "[Den] pædagogiske diskurs kan ikke identificeres med nogen af de diskurser, den har rekontekstualiseret." (Bernstein, 2001: 152). Pædagogisk diskurs er et princip, der delokaliserer en diskurs fra dens (oprindelige) praksis og kontekst og relokalisering, hvilket betyder at diskursens sociale grundlag elimineres og den oprindelige diskurs bliver genstand for transformation. Denne proces er underlagt det såkaldte rekontekstualiseringsprincip, der omfatter selektiv annektering, relokalisering, refokusering samt anknytning til andre diskurser for dermed at konstituere en – for konteksten meningsfuld – egen orden og ordning. Det selektive, der er (med) regulerende for konstitutionen af en egen orden, varierer i henhold til råderum og dermed i henhold til de dominerende principper for en given kontekst (Bernstein, 1990, 2001).

Fairclough har integreret Bernsteins principper for rekontekstualisering inden for en kritisk diskursanalytisk ramme (KDA), og tilføjer her 'operationalisering' og 'sammenvævning' [reveawing] (Fairclough, 2005) som principper for, hvordan eksterne diskurser relaterer sig til og væves sammen med interne diskurser. Fairclough betoner i den sammenhæng, hvordan fremkomsten af nye diskurser betinges af kontekstuelle forhold som bl.a. strukturelle og strategiske faktorer. Fairclough arbejder i udgangspunktet med bl.a. interdiskursivitet og intertekstualitet som analytiske greb med henblik på at analysere forandringer over tid og kontekster. Men Fairclough åbner i sin transitionsteoretiske tilgang for mere organisationsteoretiske analyser, og går mere i dybden med betingelserne omkring diskursive forandringer ved at analysere rekontekstualiserings- og operationaliseringsprocesser. Han stiller herved skarpt på selve forandringsprocessen samt betingelserne for hvordan diskurser og agendaer konstituerer sig og tager form inden for nye domæner, og diskursivt og non-diskursivt materialiserer sig i nye kontekstuelle sammenhænge. Fairclough fremhæver følgende forskningsbegreber som anvendelige i analyser af transitioner (2005b):

- Emergens, der handler om, hvordan nye diskurser opstår og undersøges ved at analysere forandringer i sociale processer, interaktioner og tekst over tid eller organisatoriske felter.
- Hegemoni eller et hegemonisk fix, der identificeres ved at undersøge, hvordan nye diskurser og narrativer opnår hegemonisk status og, hvordan nogle diskurser holder sig i længere tid og accepteres af flere mennesker, hvor andre glider ud eller forandres.
- Rekontekstualisering, der handler om, hvordan hegemoniske diskurser formidles på tværs af f.eks. strukturelle, nationale eller organisatoriske grænser. Der kan være forskel på hvor stærk rekontekstualiseringen er, afhængig af, hvor forskellige kontekster, der er tale om (Chouliaraki & Fairclough, 2010). Forskellige organisationer (skoler, virksomheder, medieorganisationer, etc.) har ifølge Fairclough (2005: 933) forskellige principper for, hvordan diskurser internaliseres.
- Operationalisering, der handler om, hvordan hegemoniske (eksterne) diskurser operationaliseres ind i en ny kontekst, omsættes til nye praksis- og interaktionsformer, identiteter, teknikker, måder at organisere sig på, etc.

Med transitionsteorien gør Fairclough op med reproduktionsforestillingen om, at det er muligt at kopiere diskurser, metoder, interaktion, m.m. fra en kontekstuel enhed til en anden. Med Fairclough's tilgang er det ligeledes muligt at bidrage til ny-institutionel

teori og analyse med et konstruktivistisk og kritisk perspektiv på diskursive såvel som non-diskursive forandringer i organisatoriske og institutionelle enheder. Det er ligeledes muligt at bidrage til pragmatisk ny-institutionel teori med en mere kritisk vinkel på forandringsprocesser og på betingelserne for en given forandring. Det kritiske i perspektivet vil jeg sidenhen komme mere ind på.

Glidninger i servicelovgivningen:

Dokumentation har, som tidligere nævnt, fået en særlig betydning gennem moderniseringsprocesserne i den offentlige sektor. Rækken af økonomiske, politiske og kulturelle ændringer, nationalt såvel som internationalt, har haft betydning for, hvordan bl.a. dokumentation skal prioriteres i det sociale arbejde og i den forbindelse for, hvilke metoder der betragtes som anvendelige til formålet. I det følgende vil jeg stille skarpt på de glidninger, som moderniseringen af den offentlige sektor har påvirket til inden for området af børn og unge med særlige behov, og hvordan nye begreber og rationaler i lovgivningen både manifest, men også mere latent, har forandret rammerne for praksis på området for udsatte børn og unge.

Anbringelsesreformen 2006

Ved Anbringelsesreformen, der trådte i kraft januar 2006, kommer der et øget fokus på uddannelse, arbejde og familieliv for socialt udsatte børn og unge. Med Anbringelsesreformen vægtes desuden en mere målrettet og systematisk indsats på det sagsbehandlende plan med henblik på en øget udnyttelse af ressourcer, og der stilles krav om øget præcisering og synliggørelse af indsatsbehov, indsats og resultater omkring anbringelsesarbejdet (Socialministeriet, 2007). Bl.a. stilles krav om udarbejdelse af en sammenhængende børnepolitik, og om at målsætningerne i børnepolitikken, i henhold til "Bekendtgørelse om standarder for sagsbehandling i sager om særlig støtte til børn og unge" (Socialministeriet, 2006), skal være så konkrete, og at er muligt at vurdere, hvorvidt målsætningerne er opnået og om indsatsen på de enkelte områder har levet op til den kommunale myndigheds egne standarder (Socialministeriet, 2007). Krav om handleplaner skal medvirke til opretholdelse af en vis kvalitetsstandard i anbringelsesarbejdet, og handleplanerne anvendes med henblik på at kunne følge barnet eller den unges situation og udvikling under anbringelsen såvel som skabe større gennemsigtighed i det sociale arbejde for både borgere, medarbejdere og politikere (Socialministeriet, 2007).

Med Anbringelsesreformen skærpes kravet om kommunernes dokumentationspraksis og om en mere kvalificeret og effektiv praksis.

Formålet med disse rationaliseringstiltag er, ifølge Socialministeriets hjemmeside, at undgå, at det sociale arbejde praktiseres og funderes på et såkaldt 'vilkårligt vurderingsgrundlag' (Socialministeriet, 2006). Intentionen om at kunne tilvejebringe sikker og generaliseret viden om sociale indsatser og effekter, afspejler sig tydeligt i den pågældende kritik, men samtidigt med at man tilstræber øget systematik og standardisering omkring udarbejdelsen af kommunens børnepolitik, fastholdes en lokal orientering med krav om udarbejdelse af lokalt forankrede kriterier og vurderinger i sagerne. På den måde forsøger man at komme vilkårligheden til livs via øget systematisering og standardisering af den sagsbehandlende praksis samtidigt med at der stilles krav om kontekstuel betingede kriterier og vurderinger. At opstille dette som et to-delt krav, synes at markere den uoverensstemmelse, der mere overordnet kan tilskrives moderniseringens intention om på den ene side at ville tilvejebringe sammenlignelig og kompleksitetsreducerende viden og på den anden side at skulle forholde sig til den vilkårlighed, der tilskrives det sociale, affektive arbejde.

Barnets reform 2010

Barnets Reform, der trådte i kraft i juni 2010, skal ses som en præcisering af servicelovens formålparagraf i henhold til moderniseringsprojektets fokus på rationalitet, effektivitet og kvalitetssikring. Hvor Anbringelsesreformen havde fokus på at styrke det faglige grundlag med henblik på at kunne kvalificere indsatsen i forhold børn, unge og deres familier, har Barnets Reform fokus på at effektuere og sikre den bedst mulige indsats. Bl.a. 'At sikre kontinuitet i anbringelsen', 'At sikre stabil og nær voksenkontakt for udsatte børn', 'At sikre udsatte børns rettigheder', 'At sikre en tidligere indsats', 'At sikre mere kvalitet både i sagsbehandlingen og i indsatsen', osv.⁶

Med Anbringelsesreformen og i særdeleshed med Barnets Reform skærpes et fokus på kvalitetsstandarder og på kvalitetssikring, og dermed ideen om, at kvalitet er noget, der kan og skal standardiseres, og at en 'bedste praksis' således kan og skal sikres. Disse

⁶ De overordnede formål med Barnets Reform formuleret på Servicestyrelsens hjemmeside, der blandt andet bygger på reformens fem præciserende mål i forhold til formålparagraffen, lokaliseret den 1. juni 2011 på <http://www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/barnets-reform>

interesser står på daværende tidspunkt over for formålsparagraffens (i Serviceloven, kapitel 11) mere bløde interesser og fortolkningsvenlige ramme, hvor det handler om 'at skabe de bedst mulige opvækstvilkår' så problemer 'så vidt muligt kan afhjælpes' og vanskeligheder 'så vidt muligt løses' og at der 'lægges afgørende vægt på at støtten ydes ud fra barnet og den unges bedste herunder at der lægges vægt på at give barnet (...) osv. (Socialministeriet, 2007). Disse bløde formulering - legitimerende en afprøvende praksis i henhold til nogle meget overordnede målsætninger, positioneret side om side med reformernes mere stramme og forpligtende forsikringer om at imødekomme forskellige på forhånd definerede behov og kvalitetskrav - fremhæver, hvordan nye diskurser og styringsstrategier gennem reformeringer lister sig ind på de eksisterende og hidtil hegemoniske rationaler og praksisforståelser. Lovgivningen, og de dertil knyttede reformer, kan i denne periode antages at trække på nogle forskellige, og måske endog divergerende diskurser, og markere en brydningsperiode, der som gråzone mellem eksisterende og nye diskurser kan antages at have været konstituerende for forskellige krydspresituationer, når myndighedspersoner og institutioner skulle vurdere og beslutte. 'Skodderne' mellem servicelovens og reformernes diskursorden (materialiseret ved de tre forskellige lovtekster) åbnes, og reformernes sprogbrug og rationaler glider ind og materialiserer sig i - og som - revideringen af Serviceloven i 2011.

Serviceloven 2007-2011

Serviceloven ændres temmelig radikalt i 2011 (Børne- og socialministeriet, 2010), og ændringerne er som nævnt inspireret af både Anbringelsesreformen og Barnets reform. Ændringerne viser sig på forskellige måder. Både gennem nye tiltag, men også gennem et nyt sprog, der er med til at forme en retning.

Skolegang er vejen frem - nu også for de udsatte

Af nye eller skærpede tiltag skrives selvstændiggørelse, herunder indsatser til udvikling af selvstændighed som f.eks. skole og uddannelse, helt frem i servicelovgivningen anno 2011. Globalt betragtes skolegang, uddannelsesavancement og arbejdsmarkedstilknæytning som afgørende for etablering af et selvstændigt voksenliv og dermed som en fremtids(for)sikring mod marginalisering i voksenlivet (Otto et al, 2017). Hidtil har forskningen peget på, at udsatte og anbragte børn ikke opnåede samme uddannelsesniveau som andre børn, og ikke i tilstrækkelig grad blev udfordret fagligt (Mortensøn & Neerbæk, 2008; Andersen, 2008, Forsman & Vinnerljung, 2012), og undersøgelser med fokus på

anbragte børn og unges skolegang hævder, at indsatsen i forhold til denne målgruppe har været domineret af et såkaldt 'bredt undervisningsbegreb' (Bryderup & Andsgaard, 2006), der defineres som en socialpædagogisk orientering, hvor børnenes personlige og sociale udvikling betragtes som en forudsætning for at læring kan finde sted. Et øget fokus på uddannelse har inden for det sidste årti materialiseret sig i projekter og indsatser som turbolæringsforløb, intensive læringsforløb, Learning Camps og mentorordninger (bl.a. Egmont Fondens 'Lær for livet' og Løkke Fondens 'Drengakademi'), som i deres målsætning og organisering, har til hensigt at optimere skole og uddannelsesforhold og herigennem udfordrer forestillingerne om, at det sociale går forud for det faglige.

Mål og diskurser fra uddannelsessektoren, og fra globale sektorer og transnationale agenturer bl.a. repræsenteret ved European Council 2000 (the Lisbon Agenda) og European Commission 2000-2010 (1-7), trænger således ikke blot ind på det almenpædagogiske område repræsenteret ved implementering af lærerplaner og en øget førskoleindsats i dagsinstitutionerne (Hamre, 2015), men også ind i serviceloven i indsatsen omkring udsatte børn og unge. Dette følges i 2012 op med økonomiaftalen for 2013, hvor regeringen og KL skærper deres fokus på skolegang og uddannelse for udsatte og anbragte børn og unge med det formål dels at inkludere flere i den almindelige folkeskole og dels at fremme andelen af udsatte elever, der gennemfører 9. klasses afgangsprøve og så vidt med en højere scorer end karakteren 2 i læsning, retskrivning og matematik (Finansministeriet, 2013).

Ændret sprogbrug – manifesterede og latente transitioner.

Sprogbruget i serviceloven ændrer sig også. Ved tidligere at løse vanskeligheder eller afhjælpe problemer 'så vidt muligt' (Serviceloven, 2007), handler det nu om at skulle 'sikre' forskellige forhold (Serviceloven, [2011] 2018). Den reviderede servicelov trækker manifest, direkte og åbenlyst (Fairclough, 1992: 117), på Barnets reform i repræsentationen af mål- og indsatsbestemmelser, som vist oven for. Nye krav om dokumentation skrives derimod ikke direkte ind, men indskrives mere latent gennem målsætningerne om at kvalitetssikre en tidlig og forebyggende indsats. Herved trækkes der på særlige forståelser omkring indsatserne såvel som registreringen af samme positioneret af det gennemgående 'sikrings' begreb; skal en indsats sikres, kræver det en særlig registreringsform at bevise, at det målet opfyldes.

I aktuelle fagpolitiske debatter i forskellige fagblade, relateret til det sociale område, viser risikoideologiske diskurser at have materialiseret sig som særlige orienteringer i debatter om mål og indsats over for udsatte børn og unge (Frørup, 2015); mere specifikt som forebyggende (for-) sikringsindsatser, hvor det at 'handle' på tværs af forældrenes risikable påvirkning med henblik på at sikre den bedste indsats *inden* det går (helt) galt sættes i front, og udgrænser en mere forstående, holistisk og forældreinvolverende tilgang (Frørup, 2015).

Risici, kompleksitet og usikkerhed – behovet for sikker viden

Overordnet kan der således iagttages nogle afgørende glidninger i de betydninger, der tilskrives den socialpædagogiske indsatspraksis, herunder dokumentationspraksis. Det overordnede forsøg på at reducere den øgede kompleksitet og usikkerhed i samfundet sætter sig igennem som kompleksitetsreducerende tiltag i løsningen på de problemer og spørgsmål som et mere dynamisk samfund har ført med sig. Standardisering i form af globale agendaer som 'what works', 'best practice', evidens, osv. viser sig som legitime tiltag, der skal sikre den bedste viden qua evidente og entydige svar på de mange, komplekse spørgsmål og opgaver, der er i spil i velfærdsinstitutionernes praksis. I et mere kritisk perspektiv handler disse tiltag om en legitimering af det politiske system og af politisk indblanding i professionernes arbejde ved at stille spørgsmålstegn ved professionernes evne til at løse problemerne og opgaverne selv (Sommerfeld, 2005). Med nedslag i lovgivningen er det muligt at identificere, hvordan et sådan fokus på mere kompleksitetsreducerende og standardiserede løsninger på de sociale problemer, herunder administration og dokumentation af samme, har skabt diskursive glidninger på området for udsatte børn og unge. Dokumentation kommer til at handle om at kunne legitimere de professionelle arbejde og forsikre samfundet og det politiske system om, at opgaverne løses – ikke på et vilkårligt grundlag men – på entydig og kvalificeret vis ved brug af den bedste viden og praksis. Med NPM, evidensbaseret og effektforskning præsenteres således et nyt paradigme, der med nye rationaler og agendaer forsøger at skrive socialpædagogikken ind i en ny sfære – og ikke mindst – ind i en mere global og konkurrencedygtig kontekst. Med ændringerne i den offentlige sektor indskrives der sig i den pædagogiske udviklings- og dokumentationsdebat et øget fokus på videnskabelighed i retning af evidensbaseret og effektforskning/-og kvalificering, som det, der kan skabe den nødvendige optimering. New Public Management (NPM) strategier italesæt-

tes i den forbindelse som sikre og kompleksitetsreducerende rationaliseringer og løsninger på de komplekse forhold og den stigende usikkerhed, som det moderne samfund er genererende for.

Formålet er at kvalificere pædagogikken og gøre den mere effektiv ved, på systematisk og videnskabeligt vis, at producere viden og finde frem til metoder og tilgange, der har universel værdi og med sikkerhed virker i praksis. De nye indsatsrationaler og beskrivelser kan ved forskellige aktuelle nedslag antages at have materialiseret sig enten som konkrete tiltag eller diskursivt i den fagpolitiske debat. Men spørgsmålet er, hvordan eller hvorvidt disse overordnede glidninger har operationaliseret sig videre ind i den socialpædagogiske praksiskontekst, og er emergeret som nye diskurser i henhold til, hvad Bernstein ville kalde en 'egen orden og ordning' (Bernstein 1990, 2001).

I det følgende vil jeg slå ned i forskellige socialpædagogiske kontekster, og belyse, hvordan eller hvorvidt der knyttes an til de overordnede glidninger. Indledningsvis vil jeg slå ned i evidensdebatten, der verserede i Socialpædagogernes fagblad i start 00'erne. Det empiriske grundlag er her kritiske diskursanalyser af fagbladsartikler foretaget i perioden 2003-2009 (Frørup, 2011). Efterfølgende vil jeg slå ned i den socialpædagogiske livsverden, som den så ud på to døgninstitutioner i periode 2007-2008 baseret på livsverdensinterview såvel som narrative interview (Frørup, 2011). Afslutningsvis vil jeg slå ned i mere aktuelle dokumenter relateret til forskellige former for socialpædagogisk udviklings, evaluerings- og forskningsarbejder lokaliseret i socialpædagogernes vidensbank i perioden 2017-2018.

Evidensdebatten – i et ideologisk perspektiv

Med den sektorielle moderniserings decentralisering og deraf øgede behov for centrale styringsredskaber, har debatten omkring erhvervelse af nye og mere effektive dokumentationsmetoder taget til blandt socialpædagogerne. Desuden får behovet for at 'sikre' i et risikoideologisk perspektiv betydning for vidensproduktion og registrering. Interessen for evidens og NPM, herunder bestræbelsen på at indføre evidensbaserede dokumentationsmetoder bæres i den sammenhæng frem af fagpolitiske og politiske interesser, og betragtedes tilbage i start 00'erne som et passende modsvar til behovet for innovative og konkurrencedygtige tiltag i en både national og global udvikling præget af neoliberale og markedsorienterede interesser og strategier. Evidensbaserede metoder skulle bidrage til feltets vilkårlige og diffuse praksis, sørge for en mere systematisk og

sikker vidensproduktion samt en øget statusmæssig positionering. Men praktikerne oplevede disse nye interesser og tiltag som fremmedgørende og som en trussel mod den eksisterende socialpædagogiske praksis, herunder den metodefrihed, som de professionelle oplever som nødvendig for at kunne imødekomme forskellige individers behov i arbejdet omkring deres liv og udvikling (Frørup, 2011).

Et eksempel på en kamplads, hvor kampen om værdier og professionel position er blevet udkæmpet, er den såkaldte 'evidensdebat', som verserede i 'Socialpædagogen', socialpædagogernes fagblad, op gennem 00'erne. Dokumentation blev i overordnede vendinger fremhævet som løsningen på de udfordringer, som det socialpædagogiske arbejdsområde blev tilskrevet, qua nye krav om effektivisering og rationalisering, kvalificering og målstyring (Frørup, 2011). Dokumentationsbegrebet figurerede i debatterne som en flydende betegner, defineret gennem de modsætninger, der blev talt frem mellem tilhængere og modstandere af evidensbaserede dokumentationsmetoder. Modstanderne trak i deres italesættelser på det, jeg har valgt at beskrive som en 'kvalitetsforståelsesdiskurs' og tilhængerne på en 'kvalitetssikringsdiskurs' (Frørup, 2011).

Kvalitetsforståelsesdiskursen repræsenterer mere traditionelle, demokratiske socialpædagogiske rationaler og interesser, der bl.a. afspejler en forstående, dialogisk, omsorgs- og relationsorienteret tilgang til brugerne og den pædagogiske opgave. 'Forståelse' bliver her *kvaliteten* i arbejdet såvel som det, der skaber kvalitet. Kvalitetssikringsdiskursen repræsenterer derimod de nye neoliberale rationaler og interesser, og det at kunne sikre indsatserne med sikker viden om en bedste praksis, betones her som *kvaliteten* i og omkring arbejdet.

Undersøgelsen af, hvilke betydninger, der tilskrives dokumentation (Frørup, 2011) viser, at dokumentationsdebatten gør dokumentationsmetoder og dokumentationsbehov til et vægtigt element i en fagpolitisk debat om, hvem og hvad der skal definere det socialpædagogiske arbejde, og i langt mindre grad – for at sige overhoved ikke – en debat om eller nærmere beskrivelse af, hvilke konkrete dokumentationsmetoder, der findes, hvordan de fungerer og hvorvidt de på denne baggrund kan betragtes som anvendelige inden for en socialpædagogisk kontekst. Evidensbegrebet – og evidens som konnotation til dokumentation – glider ud af dokumentationsdebatten, og i 2011 figurerer evidensbegrebet stort set ikke i fagbladet (Frørup, 2011). I stedet glider begrebet *viden* lige så stille ind, og i 2008 kan vidensbegrebet iagttages som den gennemgående dokumentationsreference i Socialpædagogen.

I et hegemonisk perspektiv med fokus på de ideologiske og diskursive kampe såvel som de forandringer, der over tid kan iagttages i sprogbrug og diskursive ordner har det i ovennævnte undersøgelse været muligt at identificere hegemoni og forandring omkring dokumentationsbetydninger i socialpædagogernes fagblad, men det er muligt at tage analyse og iagttagelser omkring dokumentations- og evidensdebatten et skridt videre. Ved at anskue evidensdebatten i et transitionsteoretisk og et strategisk kritisk perspektiv (Fairclough, 2005, 2005a, 2005b), kvalificeres et indblik i selve forandringsprocessen og på de kontekstuelle betingelser, der har betydning for proces og udfald. Det er dertil muligt at afgrænse de diskursive betingelser, der er konstituerende for en given kontekst gennem analyser af de strategier og diskurser, der anvendes med henblik på at skabe eller modvirke forandring.

Forandringsprocessen – diskurser som strategiske greb

Fairclough fremhæver inden for sin transitionsteoretiske tilgang et særligt analytisk greb, som han kalder 'strategisk kritik' [Strategic Critique] (Fairclough, 2005b, 2005) eller 'strategiske diskurser' (Fairclough, 2005a), der i modsætning til ideologiske og retoriske analyser, fokuserer på, hvordan diskurser figurerer i strategier og dermed som strategiske greb anvendes med henblik på at forandre organisationer eller andre ideologiske kontekster i bestemte retninger. Til forskel fra en mere retorisk betoning med fokus på genre og stilistiske greb, så handler strategiske diskurser om, hvordan forestillinger eller verdensbilleder konstrueres og indgår som strategiske greb med henblik på at skabe forandring. Hvor genre repræsenterer omgangsformer og interaktionsformer (måder at agere på i forskellige kontekstuelle sammenhænge) og stil repræsenterer identitetsformer (måder at være på f.eks. formel, uformel, agiterende, moraliserende, etc.), fokuserer strategisk kritik på, hvordan strategier bygges op omkring forskellige fremstillinger af verden, og hvordan disse fremstillinger – eller forestillinger - påvirker til forandring i bestemte retninger. I et strategisk kritisk perspektiv, bygger evidensdebattens argumentationer for evidens bl.a. på forestillinger om pædagoger som lidt dumstædige fordi de ikke vil bruge evidensbaserede metoder og således fraskriver sig muligheden for at sikre kvalitet i det arbejde, der udføres:

"(...) hvis man ved, at en bestemt metode virker, så er det da tudesotset ikke at bruge den (...) Hvorfor skal vi ikke bestræbe os på at sikre den samme kvalitet i de ydelser, vi leverer som socialarbejdere?" ([doværende] Forbundsformand, Socialpædagogerne)

Der stilles spørgsmålstejn ved kvaliteten i de eksisterende indsætter og således ved de professionelle formåen og faglige identitet. Løsningen på en sådan position er evidens, der positioneres som en uundværlig praksis, hvis man vil bevare (eller genetablere) professionel tillid og status:

"Man kan opfatte evidens-tankegangen som et tilskud til den faglige værktøjskasse. Evidensbaseret arbejde betyder, at tingene kommer op på bordet (...) evidensstanken kan blive et aktivt redskab ude på arbejdspladsen (...) dokumentation (...) kan bruges til at slå forvaltningen oven i hovedet med" (Leder fra Nordisk Campbell Center)

Evidens præsenteres som noget, der på afgørende vis kan bidrage til fagligheden og derudover hjælpe praktikerne med at bevise, at de arbejder professionelt og fagligt kompetent og på den måde kan sparke tilbage og genvinde tillid og status. Instrumentet er ikke blot nyt, men også uundværligt, hvis pædagogerne vil arbejde med åbne kort og vise, hvad de gør og kan. Strategien her læner sig op ad de strategier, der ifølge Fairclough anvendes i reklamer baseret på forskellige verbale – og her gennem metaforiske udtryk - visuelle markører, med henblik på at fremmane nogle særlig og attraktive (professionelle) subjektpositioner, omstændigheder, fællesskaber, m.m. (Fairclough, 2005a).

Strategien med henblik på at rekontekstualisere og operationalisere evidensbaseret indend for en socialpædagogisk kontekst iscenesættes således som om en kamp på og om professionel stolthed og rettigheder, og situationens alvor underbygges dramaturgisk gennem brugen af metaforiske udtryk. Ifølge Fairclough anvendes metaforiske udtryk til såkaldte ideologiske investeringer (Fairclough, 1992, 2008), og dermed som strategi til at tilskrive verden en særlig betydning og til at positionere aktøren selv og verden omkring, på særlige måder.

Strategien for evidensmodstanderne med henblik på at skabe forandring – eller rettere at undgå forandring og opretholde eksisterende diskurser og praksisformer - er at konstruere en verden, hvor evidensbaseret betyder manglende frihed for både brugere og professionelle, bl.a. i form af begrænset frihed for pædagogerne til at kunne agere hensigtsmæssigt og autentisk i forhold til brugerne:

"Vi har en meget bred og sammensat målgruppe, og derfor er det også afsindigt vigtigt for os at sikre os metodefrihed. For os praktikere bliver det for stramt, hvis vi skal arbejde inden for sådan nogle snævre rammer – det ville blive alt for kagebogsagtigt, det ville blive en spændetroje." (Forstander på døgninstitution)

Følelsesmæssige og sanselige aspekter er med til, som strategiske greb, at kropsliggøre og virkeliggøre det ubehag som evidensbaserende vil afstedkomme, når det bringes ind i det socialpædagogiske arbejde og interaktion. Lignende, har Fergusons (2004) i tidligere undersøgelser berettet om, hvordan socialarbejderes italesættelser af misrøgtede børns hjem, herunder børnene og deres familier, symbolsk og metaforisk, blev forbundet med forurening, stank, snavs osv., og at disse børn og familier – i sin symbolske form – blev behandlet som noget, der smitter og forurener andre menneskers liv, og som man derfor skal holde sig fra – både fra dem og deres livsform. Ved at italesætte de følelsesmæssige og sanselige aspekter – det som Fairclough kalder 'mentale processer' (Fairclough, 1992) – positioneres verden strategisk på en særlig måde, men samtidig fremhæves disse dimensioner som centrale i det socialpædagogiske arbejde og dermed som en kontekstuel betingelse for, hvilke forandringer, der er mulige.

Dokumentation, herunder evidensbaserende, tilskrives en mere symbolsk betydning i kampen om evidens eller ej – som et værktøj eller et våben der, hvis man henholdsvis hopper med på galejen, henholdsvis sikre at man får markedsført professionen og reddet den fra vildfarelse og nedgørelse - eller ødelægger det, der opleves som centralt for udøvelsen af den pædagogiske kerneopgave.

De metaforiske og følelsesladede konstruktioner kan således antages at figurere i de anvendte strategier med henblik på at skabe forandring eller modvirke visse forandringer, og de anvendte diskurser – forestillinger – fortæller noget om, hvilken selv- og omverdensforståelse de forskellige interessenter har, og hermed hvilke kontekstuelle forståelser, der er i spil. Et nærmere blik på sådanne forestillinger kan inddrages i mere specifikke analyser af rekontekstualiserings- og operationaliseringsprocesser, og sige noget om, hvilke kontekstuelle forhold, der kan antages at betinge diskurser og metodens transition eller translation fra en kontekst til en anden. Det er min påstand at analyser af etos (Fairclough, 1992) kan kaste lys på kontekstuelle forhold i et transitionsteoretisk perspektiv. Kontekstuelle forhold kan identificeres gennem analyser af, hvordan forskellige sprogfunktioner (identitetsfunktionen, relationsfunktionen og den ideationelle funktion (Fairclough, 2008) konstituerer f.eks. en socialpædagogisk etos (identitet), der i et dialektisk perspektiv kan defineres som de betydninger pædagoger tilskriver verden, herunder processer, enheder og relationer og hvordan disse betydningsstrukturer repræsenterer en given social (pædagogisk) kontekst, konstituerende for, hvordan pædagoger relaterer sig, interagerer, agerer, ect.

Diskussionen om dokumentation i fagbladet 'Socialpædagogen' fastholdes i dette 'strategisk diskursive greb' uden umiddelbart synlige forandringer eller afklaringer. Manifeste erkendelser omkring dokumentation eller operationaliseringer af nye metoder og interaktionsformer i praksis synes ikke at afspejle sig i den videre debat i fagbladet. Alligevel har det været muligt at afdække en mere latent glidning i dokumentationsdebatten ved over tid at kigge nærmere på det sprogbrug, der knytter sig til den fortsatte dokumentationsdebat.

Evidens eller viden – en socialpædagogisk verden til forskel

Evidensbegrebets – og evidensmetodernes – manglende resonans for især de socialpædagogiske praktikere viser sig ved at begrebet glider ud af dokumentationsdebatten. I stedet glider begrebet 'viden' lige så stille ind, og i 2008 kan vidensbegrebet iagttages som den gennemgående dokumentationsreference i *Socialpædagogen* (Frørup, 2011).

Selvom en bred forståelse af evidens handler om at indsamle (sikre) den bedste viden på et givent område – viden om det, der virker - og ikke nødvendigvis handler om at importere ny viden, så er svagheden ved evidensbaseringen en betoning af at tilstræbe viden om, *hvad* der virker med henblik på at kunne generalisere over *den* bedste viden og bedste praksis. Denne betoning omfatter, i sin diskursive positionering af socialpædagoger og deres arbejde, en kritik og underkendelse af eksisterende - og ikke evidensbaseret - pædagogisk viden og praksis. Med vidensbegrebet introduceres et mere flydende begreb, der rummer en bredere og mere bottom-up forståelse af viden i og om praksis. Vidensbegrebet refererer i højere grad til dokumentation som noget, der skal indfange socialpædagogikkens eksisterende praksis og med vidensbegrebet legitimeres således den eksisterende praksis, og socialpædagogerne tilskrives herigennem anerkendelse for det, de allerede gør. Dokumentationsbegrebet 'overlever' evidensbegrebet i 'Socialpædagogen', og opnår eller opretholder en form for hegemonisk status antageligvis fordi at 'dokumentation' løsrevet fra evidens-konnotationer, i højere grad referer til bredere forestillinger om det at transparere viden samt til mulige udviklings- og forandrings scenarier, hvorimod evidensbegrebet skriver sig ind i nogle mere konkrete betydninger, der symbolsk forbindes med noget fremmedgørende, nedgørende og begrænsende.

Glidninger i socialpædagogisk praksis??

Samtidig med at analyser af fagbladsartikler, herunder evidensdebatten, fandt sted, blev der i perioden 2008-2010 foretaget interviews med socialpædagoger fra to forskellige døgninstitutioner for udsatte børn og unge. Der blev foretaget livsverdensinterview såvel som narrative interview med i alt ellever døgninstitutionspædagoger og deres nærmeste ledere og disse i alt 22 interviews blev bl.a. analyseret inden for en kritisk diskursanalytisk ramme (med visse forbehold grundet interview/ talesprog, som dokumentmateriale). Analyserne viser en klar tendens til at socialpædagogerne i deres daglige praksis tilslutter sig lokalt tilpassede dokumentationsmetoder (Frørup, 2011). Pædagogerne italesætter dokumentation som vigtigt, men målet med dokumentation er at få dagligdagen og samarbejdet omkring barnet til at fungere, at formidle og udvikle viden på tværs af medarbejdergruppen og til gavn for det enkelte barns daglige trivsel og udvikling. Eksterne dokumentationskrav, herunder kommunalt udviklede og standardiserede dokumentationsprogrammer, betragtes ikke som meningsgivende eller befordrende for hverken det interne dokumentationsarbejde eller for den daglige og nære pædagogiske praksis, men som et nødvendigt onde eller endog som spild af tid (Frørup, 2011). Standardisering, effektivisering, kvalitetssikring, evidens og evidensbaserung er ikke begreber, der indgår i pædagogernes italesættelser omkring dokumentation eller det socialpædagogiske arbejde, og synes således ikke på daværende tidspunkt, at være operationaliseret ind i de to socialpædagogiske praksiskontekster hverken diskursivt eller nondiskursivt; hverken i deres organisering, praksis, sprog, (selv) forståelser eller som anvisninger og metoder.

Socialpædagogikken som kontekst – transitionsbetingelser

En dominerende antagelse er, at socialpædagogik, ud fra et (pædagogisk) sociologisk perspektiv, kan betragtes som normativt reguleret, og derfor som en kompleks og dynamisk størrelse, der i takt med samfundsmæssige, kulturelle og historiske ændringer reflekterer nye og foranderlige bestemmelser (Hämäläinen, 2003; Jensen, 2006; Holst, 2007; Jensen, 2006; Villadsen, 2004; Hansen, 2009; Janer & Úcar, 2017). Visse påpeger i den sammen hæng, at der ikke eksisterer én socialpædagogisk tradition eller forståelse (Kornbeck & Jensen, 2009; Cameron & Moss 2011).

På denne baggrund betragtes det socialpædagogiske område i sit udgangspunkt ikke som en profession baseret på statiske og entydige bestemmelser, der kan tilgås og afgrænses på systematisk og standardiseret vis. Begrundet med fagets udspring i kristne og private initiativer (Villadsen, 2004; Bryderup 2011) tilskrives faget, og særligt døgninstitutionskulturen "en form for indadvendthed både i forhold til påvirkninger fra nationale almenpædagogiske debatter og internationale strømninger samt vidensformer fra andre fag." (Bryderup, 2011: 256). På samme måde afspejler der sig en form for indadvendthed i socialpædagogers forholdende sig til dokumentation, både i fagbladene og i praksis (Frørup, 2011). Socialpædagogikkens institutionelle indadvendthed betyder ikke, at den socialpædagogiske praksis afskærer sig fra ydre påvirkninger, men socialpædagogikken er ikke på samme måde styret af globale målsætninger og indsatsanvisninger på samme måde som f.eks. uddannelsesområdet. Analyserne i dette kapitel viser, hvordan globale interesser og teknologier indirekte får indflydelse på rammerne for en socialpædagogisk orientering, bl.a. qua moderniseringsprocessens overordnede, diskursive påvirkning såvel som ved implementeringer af skole- og uddannelsesfokuserede tiltag. Men spørgsmålet er, hvordan diskurser og praksis glider ind og konstituerer sig som nye diskurser, interaktionsformer og metoder på et institutionelt plan.

Med teorier og analysestrategier, der privilegerer de kontekstuelle og processuelle betydninger, synes det at være muligt at undersøge disse mere komplekse og sammensatte organiseringer og forandringsbetingelser. Overordnet kan der iagttages en diskursiv glidning i rammerne for socialpædagogisk arbejde, som kan antages at virke regulerende ind på pædagogikkens diskursive såvel som non-diskursive praksis, ud fra antagelsen om, at blandt andet sprogbrug og begreber, modeller og metoder fungerer som styringsstrategier (Dean, 2006). Men ifølge Chouliaraki & Fairclough (1999) er sådanne forandringer dialektiske, og kolonisering forudsætter i dette perspektiv en grad af åbenhed og dermed dialektik mellem kolonisering og tilegnelse. Magtforholdet vil ifølge Chouliaraki & Fairclough således altid kunne diskuteres i denne sammenhæng (1999: 93). Forandringsudfaldet i de forskellige (oven for anviste) praksiskontekster viser, hvordan balancen mellem kolonisering og tilegnelse har betydning for de forandringer, der kan iagttages, og at den konkrete kontekst omvendt har betydning for, hvordan dialektikken balancerer sig. Den indadvendthed, der f.eks. tilskrives døgninstitutionspædagogikken kan i et professionsteoretisk perspektiv næsten betragtes som en social lukning, og at professionens indadvendthed er et forsøg på at opretholde en særlig position og orden på et område, der befinder sig i en sfære mellem det private og det offentlige

(Parton, 1998), ikke baserer sig på entydig og statisk viden, som velfærdsprofessioner er underlagt mere styring end de klassiske professioner.

Hvor er vi i dag – hvor er vi gledet hen??

Med nedslag i en helt aktuel socialpædagogisk kontekst, tegner der sig et billede af, at enkelte neoliberale styringsbegreber er gledet med videre og ind i bl.a. det socialpædagogiske udviklings- og dokumentationsarbejde (projekter kan lokaliseres på: www.slvidensbank.dk), men i 'modifieret form' (Røvik, 2016) eller som nye, og for konteksten, meningsfulde, hegemoniske fix.

Ved at dykke ned i nyere rapporter (fra 2010-2018) på socialpædagogernes vidensbank (viden.sl.dk), er det overvejende begreberne 'effekt' eller 'effektmåling', der træder frem inden for kategorierne "Dokumentation og udviklingsarbejde" samt "Undersøgelser og evalueringer" af både "Voksne", "Børn og unge" og "Socialpædagoger" (viden.sl.dk). Karakteristisk for de rapporter, der opererer med effektmålingsbegrebet er, at effektmålingerne baserer sig på (et større) kvantitativt materiale, der altid understøttes af kvalitative interview. I de såkaldte 'effektmålinger' er det, der effektmåles udelukkende det, der er muligt at foretage klare afgrænsninger på, uanset om det er målgruppen, problemstillingen eller indsatsen, der undersøges. Effekttindikatorerne er ligeledes meget afgrænsede. Der måles på målbare indikatorer som f.eks. antal, form/art og varighed i forbindelse med f.eks. folkeskoleresultater, beskæftigelse og arbejdsmarkedstilknøytning, kriminalitet, anbringelser, etc. Det betyder, at det kun er det, der er målbart, der effektundersøges, og effektmålinger af mere komplekse og dynamiske forhold forekommer ikke. En enkelt undersøgelse arbejder RCT-inspireret med kontrolgrupper, men betingelserne for at kunne sammenligne de to grupper er ifølge forskerne selv behæftet med en vis usikkerhed og baserer sig på sandsynlighedsvurderinger, i det at det er vanskeligt at afgrænse sig fra variable, der i den komplekse (dagligdags) kontekst 'går under radaren', som det formuleres. Systematiske og generaliserende effektforskningsmetoder figurerer således inden for en socialpædagogisk praksis kontekst, men i et meget begrænset omfang og med klare forbehold for, hvordan og hvornår disse metoder kan anvendes – og for hvilken viden de er i stand til at producere på og om området. Chouliraki & Fairclough ville tilskrive disse modifikationer eller forandringer som følgerne af en særlig stærk grad af rekontekstualisering grundet markante kontekst forskelle mellem oprindelig kontekst og ny kontekst (Chouliraki & Fairclough, 2010).

Afrunding

I dette kapitel har jeg forsøgt at komme dokumentationsdebatten og -udfordringen et skridt nærmere, og gennem et transitionsteoretisk perspektiv på eksisterende undersøgelser, betragte diskursive og semiotiske uoverensstemmelser fra nye vinkler og sætte det i forlængelse af nye og mere aktuelle nedslag i forskellige praksis relaterede socialpædagogiske kontekster. Med et transitionsteoretisk perspektiv har det været muligt at bidrage til undersøgelser af forandringsprocesser med særligt fokus på de betingelser, der er med til at afgøre graden af udvikling og forandring såvel som arten af samme. På det diskursive plan er det muligt at undersøge kontekstuelle betingelser som de betydninger, der tilskrives en given kontekst og de kampe, der i den sammenhæng kan være mellem forskellige interessenters ideer og interesser. På det non-diskursive plan er det muligt at undersøge, hvordan begreber, praksis og metoder operationaliseres ind i nye kontekster og - som nye hegemoniske fix, dvs. som nye (forståelses)ordninger i en egen orden - materialiserer sig i form af bl.a. nye måder at praktisere og organisere sig på, nye begreber og metoder, nye identiteter, målsætninger, politikker, etc.

Med Fairclough's transitionsteoretiske tilgang kvalificeres der adgang til ikke blot undersøgelser af forandringer på tværs af tekster og tid, men også til undersøgelser af selve processen, herunder de kontekstuelle forhold og betingelser for, hvilke forandringer, der er mulige og/eller hvordan forandringer falder ud i henhold til en given kontekst. Når dokumentation i socialpædagogisk arbejde undersøges, er det derved muligt gennem et transitionsteoretisk perspektiv at transcendere en mere traditionelt udforskning af hegemoniske kampe omkring dokumentationsspørgsmålet, og komme tættere på diskursive såvel som non-diskursive kontekstuelle betingelser for rekontekstualiserings- og operationaliseringsprocessen, der er på spil i socialpædagogisk arbejde og kan betragtes som afgørende for, hvordan forandringer på området imødekommes og udformer sig. Således kan en transitionsteoretisk tilgang bidrage til udforskning af institutionelle forandringer såvel som forandringer på tværs af institutionelle og ideologiske grænser og kaste lys på de sociale og diskursive forskelle, der er mellem forskellige institutioner og dermed på betingelserne for at transformere viden og praksis på tværs af faglige og professionelle enheder, aktuelt for velfærdsprofessionerne som i særdeleshed er underlagt styring med henblik på at skabe forandring og imødekomme skiftende servicebehov.

Referencer

- Bernstein, Basil (1990) *The structuring of pedagogic discourse – class, codes and control*. London: Routledge.
- Chouliaraki, Lilie & Bayer, Martin (red) (2001) *Basil Bernstein – pædagogik, diskurs og magt*. Akademisk Forlag.
- Biesta, Gert (2007) Why "What Works" Won't work: Evidence-based Practice and Democratic deficit in Educational Research. *Educational Theory* 57 (1), p. 1-22
- Petersen, Karen Bjerg et al. (eds.) (2014) Evidence and Evidence-based Education in Denmark – the current debate. *Cursiv* (14)
- Bryderup, Inge M. (red.) (2005b). *Socialpædagogisk arbejde med børn og unge – beskrivelser og dokumentation*. København: Socialpædagogernes Landsforbund.
- Bryderup, Inge M. & Andsager, Gry (2006). *Skolegang for anbragte børn og unge*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag
- Bryderup, Inge M. (red.) (2008) *Evidence based and Knowledge based Social Work*. Århus Universitet.
- Bryderup, Inge M. (2011) Den socialpædagogiske profession og diagnose. I: Inge M. Bryderup (red.) (2011) *Diagnoser i specialpædagogik og socialpædagogik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Børne- og Socialministeriet (2010) *Lov om social service*. Lokaliseret 2018 på: www.retsinformation.dk
- Cameron, Claire & Moss, Peter (Eds.). (2011). *Social Pedagogy and Working with Children and Young People – where Care and Education meet*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Chouliaraki, Lilie & Fairclough, Norman (1999) *Discourse in late modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Chouliaraki, Lilie & Fairclough, Norman (2010) Critical Discourse Analysis in Organizational Studies: Towards an Integrationist Methodology. *Journal of Management Studies* 47 (6), 1213-1218.
- Dean, Mitchell (2006). *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.

- European Commission (2010), 1-7: Lokaliseret April 2018 på: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6394&langId=en>
- European Council (2000): Lisbon Agenda (Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000). Lokaliseret April 2018 på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Polity Press.
- Fairclough, Norman (1993) Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: the universities. *Discourse and Society*, vol. 4(2), 133-168.
- Fairclough, Norman (2005) Discourse analysis in Organisations Studies: The Case for Critical Realism. *Organization Studies* 26 (6), 915-939.
- Fairclough, Norman (2005a) *Language and Power*. New York: Routledge. Third edition
- Fairclough, Norman (2005b) Discourses in Processes of Social Change: 'Transition' in Central and Eastern Europe. *B.A.S. British and American Studies* 11, 9-34
- Fairclough, Norman (2008) *Kritisk diskursanalyse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Forsman, Hilma & Vinnerljung, Bo (2012) Interventions aiming to improve school achievements of children in out-of-home care: A scoping review. *Children and Youth Service Review* (34), s. 1084-1091
- Ferguson, Harry (2004) *Protecting children in time: Child abuse, Child Protection and the Consequences of Modernity*. New York: Palgrave Macmillian.
- Frørup, Anna Kathrine (2011) *Vidensformer og dokumentationspraksis i socialpædagogisk arbejde – en analyse af, hvordan dokumentation og socialpædagogisk praksis italesættes i henhold til arbejdet med anbragte børn og unge på døgninstitution*. Ph.d.-afhandling. Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet.
- Frørup, Anna Kathrine (2015) Udsat eller sat ud? Hvordan taler vi om "udsatte børn og unge"? I: Erlandsen, Jensen, Langager & Petersen (red). (2015). *Udsatte børn og unge – en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Janne Hedegaard (2009) *Socialpædagogen – identitet og faglighed*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hamre, Bjørn (2015) Nyt børnesyn – læring og kompetenceudvikling, forebyggelse og inklusion. I: Bayer, Søs & Christensen, Jens Erik (2015) *Kald og kundskab: Brydninger i børnehavepædagogikken 1870-2015*. København: U Press.

Hjort, Katrin (2013) Det affektive arbejde og adgangen til omsorg. *Dansk Sociologi* (3) 24, s. 85-106.

Holst, Jens. (2007). Det normale og det afvigende. I: Andersen, P.Ø., Ellegaard, T.

& Muschinsky, L.J (red.). *Klassisk og moderne pædagogisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag.

Hämäläinen, Juha (2003) The concept of social pedagogy in the field of social work. *Journal of Social Work* (3) 1, s. 69-80

Janer, Àngela & Úcar, Xavier (2017) Analysing the dimensions of social pedagogy from an international perspective. *European Journal of Social Work*, (20) 2, s. 203-218

Jensen, Niels Rosendal (2006) *Grundbog i socialpædagogik*. Viborg: Forlaget PUC

Kornbeck, Jacob & Jensen, Niels Rosendal (Eds.) (2009) *The Diversity of Social Pedagogy in Europe*. Studies in Comparative Social Pedagogies and International Social Work and Social Policy, Vol. VII. Bremen: Europäischer Hochschulverlag GmbH & Co. KG.

Moos, Lejf et al. (2006) *Evidens i uddannelse?* København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.

Moos, Lejf (2009) Hard and soft governance: The journey from transnational agencies to school leaderships. *European Educational Research Journal* 8 (3), 397-406

Mortensøn, Marie Dam & Neerbæk, Maja Natacha (2008) *Fokus på skolegang ved visitation til anbringelse uden for hjemmet*. SFI (Delrapport 2)

Otto, Hans-Uwe, Polutta, Andreas. og Ziegler, Holger. (2009). Reflexive Professionalism as a Second Generation of Evidence-Based Practice. Some Considerations on the Special Issue "What Works? Modernizing the Knowledge-Base of Social Work. *Research on Social Work Practice* (19) 4: 472-478.

Otto, Egdell, Bonvin & Atzmüller (Eds.). (2017). *Empowering young people in disempowering times: Fighting inequality through capability oriented policy*. UK: Edward Elgar Publishing.

Parton, Nigel (1998) Risk, Advanced Liberalism and Child Welfare: The Need to Rediscover Uncertainty and Ambiguity. *The British Journal of Social Work*, (28) 1, s. 5-27

Røvik, K. A. (2016) Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews* 18, 290-310

Simons, Helen (2004) Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice. *Evaluation*. 10(4), s. 410–429

Socialministeriet (2006) *Bekendtgørelse nr. 614 af 15/6 2006*, lokaliseret den 24. juni 2011 på: <http://www.retsinformation.dk>

Socialministeriet (2006) Sammenfatning af anbringelsesreformens mål og centrale tematiseringer på Socialministeriets hjemmeside, lokaliseret den 12. juni 2011.

Socialministeriet (2007) *Håndbog om anbringelsesreformen*. Revideret udgave. Lokaliseret den 1. juni 2011 på www.sm.dk eller på www.servicestyrelsen.dk/anbringelsesreformen

Sommerfeld, P. (red.) (2005), *Evidence-Based Social Work – Towards a New Professionalism?* Bern: Peter Lang.

Sommerfeld, Peter (2005). "Introduction. Evidence-Based practice – the End of Professional Social Work or Architect of a New Professionalism?" I Sommerfeld, P. (red.) (2005), *Evidence-Based Social Work – Towards a New Professionalism?* Bern: Peter Lang.

Villadsen, Kaspar (2004) *Det sociale arbejdes genealogi*. Hans Reitzels Forlag.

6. Soft governance og voksenud- dannelse – PIAAC som eksempel

Af Anne Larson og Pia Cort

Resumé

I dette kapitel analyseres og diskuteres PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competences), OECD's undersøgelse af voksnes kompetencer, med fokus på, resultaternes modtagelse i den danske offentlighed ved publiceringen i 2013. Formålet med OECDs undersøgelse er eksplicit at inspirere de enkelte landes politik inden for blandt andet voksenuddannelsesområdet gennem en sammenligning af voksnes kompetencer inden for det nationale sprog, matematik og brugen af IT til problemløsning i de forskellige lande. Undersøgelsen kan på den baggrund beskrives som et typisk eksempel på 'soft governance'. Undersøgelsen ses som et udtryk for en glidning mod en stadig mere ensidig forståelse af voksenuddannelse som udelukkende vedrørende kompetenceudvikling. Med udgangspunkt i teorier om oversættelse af policy fra et niveau til et andet, samt hvad der medvirker til at sætte en sag på den politiske dagsorden analyseres processen fra resultaterne af OECD-undersøgelsen blev præsenteret i 2013 til en ekspertgruppe nedsat af regeringen i 2017 kom med idéer til reformer inden for voksenuddannelsesområdet. På baggrund af analysen foreslås tre mulige forklaringer på forhold, der kan have været medvirkende til, at undersøgelsen ikke fik den store opmærksomhed: 1) undersøgelsen skulle kæmpe om opmærksomheden med en igangværende reform inden for folkeskoleområdet – en kamp som den tabte; 2) der havde årene op til præsentationen af undersøgelsens resultater været adskillige reformer inden for voksenuddannelsesområdet, hvilket kunne have medført en vis reformtræthed; samt 3) undersøgelsen repræsenterede i sig selv ikke noget nyt, men var netop udtryk for en glidning, der havde fundet sted over flere årtier.

Indledning

I 2013 publicerede OECD den første runde af PIAAC, der er en international undersøgelse af voksnes kompetencer (OECD, 2013). Undersøgelsen blev blandt andet støttet af

EU, og resultaterne blev da også præsenteret ved en pressekonference med repræsentation af såvel OECD som EU. I præsentationen af resultaterne i rapporten, blev de enkelte lande blandt andet rangordnet efter hvor godt deres voksne borgere klarede sig i testen. PIAAC kan blandt andet på den baggrund ses som et eksempel på 'soft governance' fra både OECD og EU, hvor sammenligninger, anbefalinger og mellemstatslige aftaler, som beskrevet i af Moos i kapitel 1 i denne bog, indirekte forventes at påvirke den nationale uddannelsespolitik.

PIAAC kan desuden ses som et markant udtryk for en glidning i interessen for voksen- og efteruddannelse fra et kombineret humanistisk og human kapital projekt med fokus på dannelse og kompetenceudvikling i 1970'erne til et rent human kapital projekt med fokus på kompetenceudvikling ud fra en (global) markedsdiskurs i 2010'erne (Larson & Cort, In press). Selv om udviklingen har været i gang et stykke tid, fokuseres der i dette kapitel på de senere år og den umiddelbare betydning af PIAAC for dansk voksenuddannelsespolitik: I hvilken grad og hvordan er PIAAC lykkedes som et værktøj til 'soft governance' i dansk sammenhæng, samt hvilke faktorer har i den forbindelse spillet ind?

PIAAC

PIAAC er som nævnt OECD's måling af voksnes kompetencer rundt om i verden, og dermed en pendant til den nok mere kendte PISA-undersøgelse af unges kompetencer. PIAAC blev første gang gennemført i perioden august 2011 til marts 2012. Resultaterne blev, som nævnt oven for, præsenteret i en rapport i 2013 (OECD, 2013). I lighed med andre internationale sammenligninger kan PIAAC ses som et forsøg på at påvirke blandt andet national uddannelsespolitik ved hjælp af 'soft governance'. Af forordet til rapporten fremgår det således, at der er tale om første udgave af en serie, der skal give regeringer et overblik over, "hvordan færdigheder udvikles, aktiveres og anvendes inden for OECD- og partnerlande, samt fremhæve de typer uddannelse, beskæftigelse, skat og andre former for social poliyy, der udfordrer og tillader folk at få mest muligt ud af deres potentiale" (OECD, 2013, p. 3). Det fremhæves endvidere i rapporten, at undersøgelsen kan hjælpe politikerne med at måle udbyttet af uddannelsessystemer, praksis på arbejdspladserne og socialpolitik med henblik på at udvikle de kompetencer, der er brug for på arbejdsmarkedet og i samfundet generelt (OECD, 2013). Også set fra EU's perspektiv, er PIAAC et væsentligt værktøj for udvikling af medlemslandenes uddannelsespolitik, ikke bare i relation til voksenuddannelse, men også mere generelt: "Undersø-

gelsen bidrager med ny og omfattende viden og giver dermed EU's medlemsstater mulighed for at lære fra hinanden. Endvidere vil undersøgelsen bidrage til den løbende opfølgning på EU's strategi, Europe 2020, og til implementeringen af EU's uddannelsesstrategi (ET 2020)" (egen oversættelse) (EC, 2013). PIAAC er således ikke bare en uskyl-dig registrering af kompetencer, men har eksplicit til formål at påvirke den nationale politik inden for en række områder.

Mens der i første runde af PIAAC deltog 24 lande/uddannelsessystemer, herunder Danmark, deltog kun 9 lande/uddannelsessystemer i anden runde tre år senere, og ingen af disse havde deltaget i første runde (OECD, 2016). Tredje runde af PIAAC er nu i gang med at blive gennemført, og resultaterne vil blive præsenteret i 2019. I tredje runde del-tager seks lande, hvor af kun USA har deltaget tidligere (OECD, 2018). Danmark har således indtil videre kun deltaget i den første runde af PIAAC. Den danske del af un-dersøgelsen bygger på interview med og test af 7.328 personer i alderen 16-65, det vil sige fra afslutningen af grundskolen til omkring pensionsalderen. Formålet med uddan-nelse kobles dermed mere eller mindre direkte til arbejdslivet, mens uddannelse og per-sonlig udvikling i relation til tiden efter pensionsalderen ikke inddrages. Med nogle be-greber fra Biesta (2010) kan man sige, at PIAAC har et klart fokus på kvalificering, mens der ikke lægges vægt på socialisering og subjektivering.

OECD konstaterede i sin præsentation af de danske resultater, at danskernes kompeten-cer lå over OECD-gennemsnittet i relation til såvel læsning som 'regning, mens det stod mindre godt til i forhold til problemløsning ved brug af IT, hvor en stor del af de under-søgte danskere enten ikke havde nogen erfaring i brug af computere, eller savnede ba-sale IT-kompetencer. Samtidig konstaterede de, at knap 16% af de voksne danskere be-fandt sig på det laveste niveau i forhold til læsning, mens godt 14% befandt sig på det laveste niveau i forhold til regning (OECD, u.å.). Resultater, der alt efter, hvad der foku-seres på, ville kunne bruges til at argumentere for en bestemt policy for (voksen)uddan-nelsesområdet.

I Danmark var det SFI (nu VIVE), der stod for undersøgelsen og offentliggjorde resulta-terne i en rapport med titlen "Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark" (Rosdahl, Fridberg, Jakobsen, & Jørgensen, 2013). Processen efter offent-liggørelsen af resultaterne og PIAAC's betydning for dansk voksenuddannelsespolitik i de første år efter offentliggørelsen behandles nærmere neden for.

Soft governance

Som omtalt i indledningen, tager PIAAC udgangspunkt i et ønske om styring via 'soft governance' med udgangspunkt i OECD's 'peer pressure' og EU's åbne koordinationsmetode. I modsætning til 'government', hvor fokus er på de institutioner, som har den formelle kompetence til at fastlægge og udøve love på et politisk område som eksempelvis uddannelse, indebærer 'soft governance' en netværksforståelse af fastlæggelse af politiske målsætninger: policy fastlægges i mange forskellige arenaer, som krydser såvel landegrænser som grænserne mellem offentlige og private organisationer og der er tale om, at aktørerne frivilligt indgår i samarbejdet:

“'Governance' kan defineres som en kontinuerlig koordination blandt en lang række aktører, som har forskellige formål og interesser inden for et givent felt. Det inkluderer eksempelvis politiske aktører og institutioner, erhvervsinteresser, civilsamfund og transnationale organisationer” (egen oversættelse) (Pierre, 2000, p. 3).

Især transnationale organisationers rolle står som også omtalt af Moos i kapitel 1 i denne bog centralt i diskussionen om 'soft governance' (se for eksempel også Cort, 2009; Rizvi & Lingard, 2010; Walters & Hahr, 2005).

Transnationale aktører har blandt andet mulighed for at influere national uddannelsespolitik gennem offentliggørelse af internationale sammenligninger som PIAAC. De kan desuden påvirke den nationale politik gennem målsætninger samt gennem landeanalyser og henstillinger til nationale regeringer om at sætte ind i forhold til specifikke områder inden for uddannelsessystemet. Styringen finder således ikke sted via lovgivning ('hard law') men gennem incitament, monitorering, standarder og ikke mindst internationale undersøgelser, hvor landene rangordnes i forhold til hinanden ('soft law') på en række udvalgte spørgsmål og kategorier. Så selvom de transnationale organisationer ikke nødvendigvis har juridisk beføjelse på voksenuddannelsesområdet, har de mulighed for at påvirke national voksenuddannelsespolitik i en specifik retning. I relation til PIAAC er hele to transnationale organisationer involveret, nemlig OECD og EU, der begge eksplicit fremhæver ønsket om, at undersøgelsen vil få betydning for national (voksen-)uddannelsespolitik, blandt andet ved, at de lande, der ikke scorer så højt i kompetencemålingerne, bliver inspireret af de lande, der ligger i top i den internationale ranking.

At 'soft governance' overhovedet fungerer, forklarer Zeitlin og Pochet (2005) ud fra en kollektiv psykologi hvor de enkelte landes har modvilje mod at blive udstillet som 'dårlige'. Der foregår således i de internationale sammenligninger en 'naming and shaming', hvor lande, der klarer sig mindre godt udstilles som ikke værende gode nok. Landenes regeringer ansøres på den måde gennem internationale sammenligninger som PIAAC og landenes placering i forhold til hinanden til at 'gøre noget' ved deres, i dette tilfælde, voksenuddannelsessystem og igangsætte reformer eller indsatser i forhold til specifikke målgrupper. I sin analyse af Bologna-processen tilføjer Brøgger (2015) desuden 'faming' som endnu en drivkraft i 'soft governance':

"Frygten for skam og berømmelsens sødme er stærke følelsesmæssige drivkræfter i lysten til at spejle [transnational politik], da de stimulerer medlemsstaterne til at konkurrere om at forbedre deres præstation – eller i det mindste præstere lige så godt som de lande, de sammenligner sig med" (egen oversættelse) (Brøgger, 2015, p. 87).

I modsætning til de lande hvis uddannelsessystemer udstilles som utilstrækkelige, kan de lande, der klarer sig godt i den internationale sammenligning, således sole sig i deres status. 'Soft governance' fungerer altså både gennem subtile psykologiske processer og eksplicite incitamentsstrukturer, som aktørerne selv er med til at fastlægge og vedligeholde gennem deres frivillige deltagelse i, i dette eksempel, PIAAC.

Røvik - translation og virusmetafor

I analysen af PIAAC's indflydelse på dansk voksenuddannelsespolitik tager vi blandt andet udgangspunkt i Røviks translationsbegreb, samt hans virusmetafor.

Når vi ser på, hvilken betydning PIAAC har haft for dansk uddannelsespolitik inden for voksenområdet, interesserer vi os blandt andet for, hvordan de idéer og 'opskrifter', der ligger både eksplicit og implicit i undersøgelsen overføres fra det transnationale til det nationale niveau og bidrager til den glidning, der har været i synet på voksenuddannelsens rolle. Her mener vi, at Røviks (2017) translationsteori, selv om den oprindeligt er udviklet med henblik på organisationer og organisationsidéer, kan hjælpe til at skærpe blikket på, hvad der sker i processen hvor transnationale idéer om voksenuddannelse overføres til et nationalt dansk niveau.

Røvik skriver sig, som fremhævet af Moos i kapitel 1 blandt andet op imod det, han kalder det 'modernistiske paradigme' inden for organisationsteori, hvor det antages, at

formelle organisationer grundlæggende ligner hinanden, samt er gennemsyret af rationalitet. En lignende tro på rationalitet og grundlæggende lighed ses, som beskrevet oven for, også i de både eksplicite og implicite forståelser, der ligger bag PIAAC. I lighed med Røvik stiller vi os i dette kapitel kritiske over for en sådan forståelse, ikke mindst når der, som i vores undersøgelse, er tale om overførsel af idéer på samfundsniveau. Vi ser PIAAC som et eksempel på dekontekstualisering, hvor en idé eller hvad der anses som en succesfuld praksis tages ud af den kontekst, den er opstået i, og omformes så den kan overføres til andre kontekster i form af benchmarking. Desuden interesserer vi os for rekontekstualiseringen, hvor idéerne bag PIAAC søges introduceret i nye sammenhænge/på nationalt niveau, herunder bestemte idéer om formålet med og organisering af voksenuddannelsesområdet. Ifølge Røvik er dekontekstualiseringen et vigtigt – men ofte overset – element i relation til overførsel af idéer og praksis fra en sammenhæng til en anden (Røvik, 2016). Ved dekontekstualiseringen er en af udfordringerne blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt den skabte repræsentation indeholder alle de informationer, der er relevante for at forstå hvordan den ønskede praksis fungerer i sin oprindelige kontekst (Røvik, 2016). Robertson og Dale taler i relation til uddannelse om en 'forfladigelse', hvor "... resultater inden for uddannelse behandles som værende abstrakte, absolute, ahistoriske og universelle" (vores oversættelse)(Robertson & Dale, 2016, p. 35). Uddannelse bliver ifølge dem på den måde reduceret til et bestemt sæt af forståelser og mister nuancerne.

Ud over begreberne dekontekstualisering og rekontekstualisering, er også Røviks vi-rusteori relevant at inddrage, da den blandt andet beskæftiger sig med, hvad der skal til for at idéerne spredes, og hvad der kan modvirke en spredning. I den forbindelse beskæftiger Røvik sig blandt andet med organisationers immunitet over for nye idéer, og hvad der kan medvirke til, at organisationsidéer ikke reelt implementeres i organisationerne. I relation til betydningen af PIAAC for dansk uddannelsespolitik, mener vi, at vi kan bruge Røviks begreb om immunitet til at forstå en eventuel manglende overføring. På samme måde anser vi hans begreb om inkubationstid for relevant til at forklare, hvorfor en transnational politik eller strømning ikke umiddelbart fanges op nationalt men muligvis senere viser sig, som det vil fremgå neden for, synes at være tilfældet med PIAAC i en dansk sammenhæng.

Imidlertid savner vi et nærmere fokus på, hvad der skal til, for at der sker en overførsel, når inkubationstiden er ovre. Er der tale om en automatisk proces, når smitten har ligget og luret tilstrækkeligt længe, eller skal der mere til. Her mener vi, at Kingdon og Zahariadis med deres 'multiple stream'-teori yderligere kan bidrage med begrebet 'policy

vinduer'. På samme måde mener vi, at deres fokus på policy-entreprenører kan være med til at supplere Røviks fokus på aktørerne i forbindelse med rekontekstualiseringen, da aktørerne og deres roller ikke nødvendigvis er de samme i en organisationssammenhæng som i relation til national policy inden for voksenuddannelsesområdet.

Policy vinduer og policy entreprenører

Kingdon og Zahariadis beskæftiger sig med politiske beslutningsprocesser, herunder hvad der gør at en sag kommer på den politiske dagsorden. Vi mener, at de med deres begreb om policy vinduer kan bidrage med et supplement til forståelsen af glidninger gennem et fokus på, hvad der skal til for at en sag overhovedet diskuteres og der træffes beslutninger. Med andre ord, hvordan policy kan ændre sig. Hvad er det, der gør, at en virus i form af en bestemt policy får mulighed for at brede sig i den nye værtsorganisme/nationalt. Med inspiration fra i Cohen, March og Olsens 'skraldespands'-model (Cohen, March, & Olsen, 1972), tager såvel Kingdon som Zahariadis i lighed med Røvik udgangspunkt i en skepsis over for troen på rationelle forklaringsmodeller.

Ved policy vinduer refererer Kingdon (1984, 1993) og Zahariadis (2003, 2008) til situationer, hvor det er muligt at koble forhold, der defineres som problemer med mulige løsninger og den politiske stemning, så der kan tages en beslutning. Kingdon og Zahariadis taler i den forbindelse om tre strømme; problemstrømmen, policy-strømmen og politikstrømmen. I problemstrømmen finder vi ifølge Zahariadis blandt andet indikatorer og konkrete begivenheder, der skaber opmærksomhed om et område, der defineres som problematisk. Indikatorer kan for eksempel være Danmarks placering i den samlede rangordning i PIAAC. At vi konsekvent taler om "det, der defineres som problemer" og ikke bare om problemer, skyldes at problemer hverken hos Kingdon eller Zahariadis er en objektiv størrelse, men netop det, der defineres som et problem, af for eksempel politikere eller policy-entreprenører. Policy-strømmen består af mulige løsninger i form af policy inden for området. I relation til PIAAC kunne mulige løsninger på Danmarks placering for eksempel være et øget fokus på voksenuddannelse, herunder lettere adgang til voksenuddannelse eller øget information om mulighederne for voksenuddan-

nelse. Den sidste strøm, politikstrømmen består ifølge Kingdon af den nationale stemning, kampagner fra pressionsgrupper og ændringer i administrationen⁷ eller den lovgivende magt. Zahariadis tilføjer endvidere partiernes ideologier.

Et policy vindue er ifølge Kingdon " [...] en mulighed hvor aktører kan fremme deres yndlingsløsninger, eller skabe opmærksomhed omkring deres specifikke problemer" (egen oversættelse) (Kingdon, 1984, p. 173). Mens et policy-vindue ifølge Zahariadis enten åbner i problemstrømmen (der skabes opmærksomhed om et 'problem') eller i politikstrømmen (for eksempel ved regeringsskifte), kan det altså bruges af policy-entreprenørerne til at fremme bestemte løsninger i policy-strømmen. I relation til PIAAC, kan det for eksempel, som tidligere fremhævet, være forskellige opfattelser af formålet med voksenuddannelse, eller den bedste måde at organisere voksenuddannelsesområdet på. Policy vinduer kan åbne pludseligt i forbindelse med en krise, eller de kan åbne mere forudsigeligt, som for eksempel, når OECD med faste mellemrum publicerer deres indikatorer inden for uddannelsesområdet. I relation til glidninger, der er det overordnede fokus for denne bog, er det især de mere forudsigelige vinduer, der er relevante, mens de pludselige, i form af kriser eller voldsomme skift i indikatorerne må forventes at føre til mere abrupte ændringer i stedet for glidninger. Netop et sådant forudsigeligt vindue udgør præsentationen af resultaterne af PIAAC. Dels publiceres de i lighed med PISA med faste mellemrum, dels er selve undersøgelsen nogle år undervejs, og det vides tidligt, hvornår resultaterne vil blive publiceret.

Samtidig er policy vinduer imidlertid ofte kun er åbne i kort tid. Det gælder derfor om at udnytte situationen, mens den er der. I den forbindelse spiller policy-entreprenører en væsentlig rolle, som aktører, der er villige og i stand til at udnytte situationen og bruge ressourcer på at fremme deres særlige policy. Policy-entreprenører er ifølge Zahariadis (2003) i den forbindelse ikke alene fortalere for en bestemt policy, de er også 'manipulatorer' i en situation med uklare præferencer og uklare beslutningsteknikker. Til forskel fra hverdagsbrugen af begrebet 'manipulation', er der hos Zahariadis tale om et neutralt begreb uden den negative medbetydning, der ligger i den dagligdags brug af ordet. Når policy-entreprenører manipulerer, gør de det ifølge Zahariadis blandt andet ved at rammesætte situationen på en bestemt måde og ved en strategisk brug af symboler. Som beskrevet oven for, kan rangordning og idéer om 'bedste praksis' få betydning

⁷ Det skal her bemærkes, at Kingdon beskæftiger sig med det amerikanske system, hvor et magtskifte i langt højere grad end i Danmark også medfører udskiftninger i administrationen.

for overførsel af idéer fra en kontekst til en anden, samt anvendes af policy-entreprenører til at fremme en bestemt policy. Ses præsentationen af PIAAC som et muligt policy vindue, så vil en policy-entreprenør således kunne rammesætte resultaterne på en bestemt måde med henblik på at fremme en bestemt politik inden for uddannelsesområdet.

PIAAC – fra international til national kontekst

Voksenuddannelse som kompetenceudvikling – en idé på rejse?

Som omtalt tidligere, afspejler PIAAC og begrundelsen for undersøgelsen et bestemt syn på voksenuddannelse og formålet med samme. Et syn, hvor voksenuddannelse er snævert koblet til kvalificering af medarbejdere til arbejdslivet og med udgangspunkt i en økonomisk teori om human kapital (Yasukawa, Hamilton, & Evans, 2017). I rammen for PIAAC (OECD, 2012) fremhæves således vigtigheden af færdigheder i læsning, regning og problemløsning ved brug af IT for fremtidens job. PIAAC vil, ifølge OECD: "[...] understøtte undersøgelser af hvordan arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft effektivt kan imødekommes og i hvilket omfang arbejdstagere bruger deres færdigheder i det arbejde, som de varetager" (egen oversættelse) (OECD, 2012, p. 1). På trods af, at det også omtales, at grundlæggende færdigheder inden for de områder, der testes i, er væsentlige for at deltage fuldt i det moderne samfund, og relevant for alle dele af livet, så er det primært betydningen for arbejdslivet, der fremhæves. Forud for igangsættelsen af PIAAC argumenterede Andreas Schleicher, direktør i OECD, endvidere for en måling af voksnes kompetencer ud fra følgende begrundelse:

"Regeringer er i vore dage konfronteret med en lang række udfordringer i en global konkurrenceøkonomi, herunder hvordan arbejdsmarkeder kan gøres mere fleksible og tilpasningsdygtige, hvordan udbuddet af arbejdskraft kan øges, og hvordan den demografiske udvikling med en aldrende befolkning kan imødekommes. Sammenlignende data af høj kvalitet om voksnes grundlæggende færdigheder, færdighedernes fordeling i befolkningen og den hastighed, hvormed færdigheder forringes, kan sammen med afkastet af investeringer i færdigheder og befolkningens holdning til voksenuddannelse bidrage med viden, som kan støtte regeringer med at evaluere nuværende politikker og udforme mere effektive indsatser" (egen oversættelse) (Schleicher, 2008, p. 628).

Som det fremgår af citatet, var baggrunden for at igangsætte PIAAC således et oplevet behov for kompetenceudvikling af arbejdsstyrken i en global konkurrenceøkonomi. Flere studier af uddannelsespolitik kobler desuden ifølge Gardner (2014) OECD's rammesætning af voksenuddannelse med en neoliberal forståelse af voksenuddannelse og den voksne som lærende.

Som omtalt i indledningen, er dette snævre syn på voksenuddannelse et resultat af en glidning, hvor voksenuddannelse som et humanistisk projekt løbende er blevet skrevet ud af uddannelsespolitikken, hvorved forståelsen af voksenuddannelse som en investering i human kapital står alene tilbage (Larson & Cort, In press) .

Det er denne snævre forståelse af voksenuddannelse, den idé på rejse, som ved hjælp af den benchmarking, der ligger eksplicit i PIAAC som 'soft governance', kan influere på dansk voksenuddannelsespolitik i lighed med den betydning PISA har haft inden for grundskoleområdet (Cort & Larson, 2015). Studier af forgængeren for PIAAC, International Adult Literacy Study - IALS, der også var initieret af OECD, indikerer således, at denne havde betydning for national uddannelsespolitik (Gardner, 2014; Hamilton, 2014).

PIAAC's møde med den danske kontekst – et forsøg på 'soft governance'

I oktober 2013 udkom både den internationale rapport og en national dansk rapport med resultaterne af den første runde af PIAAC. Samme dag som rapporten udkom, afholdt OECD og EU i samarbejde en live-streamet præsentation af resultaterne. Derudover udsendte EU en pressemeddelelse (EK, 2013), hvor de redegjorde for det, de så som hovedpunkterne i undersøgelsen. I pressemeddelelsen blev det blandt andet fremhævet, at "Politikker om livslang uddannelse må sigte mod at vedligeholde færdigheder over længere tidsrum, når man tager i betragtning, at undersøgelsen har afsløret forskelle mellem generationerne og betragtelige økonomiske og sociale fordele ved bedre færdigheder" (EK, 2013). Publiceringen af PIAAC blev således brugt som et forsøg på styring via soft governance ved at fremhæve den ønskelige adfærd hos de nationale politikere med hensyn til voksenuddannelsespolitikken – et øget fokus på vedligeholdelse af færdigheder. Gennem opstillinger af landenes resultater i en de facto rangordning, blev det tydeligt, hvem der gjorde det godt ('fame') og hvem der gjorde det dårligt ('shame') og derfor burde udvikle sit uddannelsessystem. Det fremhæves da også eksplicit i rapporten, at undersøgelsen blandt andet kan bidrage til at måle uddannelsessystemernes performance – altså hvilke lande præsterer godt og er derfor nogle, de andre lande bør se

op til, og hvilke står tilbage med skammen over at underpræstere (OECD, 2013). Mens Finland og Japan fremhæves som lande, med "...large shares of top-performers", fremhæves Italien og Spanien som lande, hvor store dele af befolkningen kæmper med selv de mest grundlæggende færdigheder (OECD, 2013, s. 28). Rapporten indeholdt sågar en sammenligning af Italien og Japan, hvor det blev fremhævet, at læsekompetencerne blandt italienske studerende på videregående uddannelser svarede til læsekompetencerne blandt japanske gymnasieelever (OECD, 2013, s. 33).

At EU-kommissionen endvidere tænkte sig, at undersøgelsen skulle få stor betydning fremgår også af, at det i pressemeddelelsen fremhæves, at

"Undersøgelsens resultater og konsekvenserne deraf for uddannelse og videreuddannelse vil blive drøftet med medlemsstaterne for at hjælpe med at udpege foranstaltninger, der kan afhjælpe svaghederne. Det nye program for uddannelse og ungdom, Erasmus+, vil støtte projekter, der stiler mod at udvikle og forbedre voksenkompetencer. Undersøgelsen kan også hjælpe EU-landene med at fastsætte, hvilke prioriteter der skal finansieres af Den Europæiske Socialfond 2014-2020, som er en hovedkilde til investeringer i færdigheder og videreuddannelse, og kan også forbedre sårbare gruppers adgang til videreuddannelse" (EK, 2013).

Også SFI udsendte som ansvarlige for den danske del af undersøgelsen en pressemeddelelse (SFI, 2013a), hvor de opsummerede resultaterne. I overskriften til pressemeddelelsen fremhævede SFI, og "hver sjette dansker læser dårligt", og umiddelbart efter i underoverskriften, at "over en halv million danskere mellem 16 og 65 år har svært ved at læse". Samtidig omtales Danmarks placering i forhold til andre lande, under overskriften "blandet international placering", og der nævnes, at "sammenlignet med de andre deltagerlande ligger Danmark under gennemsnittet, når det handler om læsefærdigheder", mens omvendt "Danskernes regnefærdigheder ligger over det internationale gennemsnit" (SFI, 2013b). Ud fra den internationale placering i rangordningen, var det således ikke klart, hvorvidt Danmark burde være stolt eller flov over placeringen. Det er dog den flove vinkel, der vandt, da der i overskriften blev lagt vægt på de dårlige læsefærdigheder.

For Danmark, der traditionelt har været et af de lande, hvor flest deltog i voksen- og efteruddannelse, indebar en placering under OECD-gennemsnittet i relation til læsning (OECD, 2013) en klar mulighed for et PIAAC-chok og åbning af en policy vindue, hvor

der kunne træffes beslutninger vedrørende voksenuddannelsesområdet. Ud fra formuleringerne i starten af pressemeddelelsen syntes problemet at være klart defineret: Danskerne var ikke gode nok til at læse.

Immunitet og/eller manglende udnyttelse af policy vinduet

På trods af såvel OECD's som EU's store forventninger til betydningen af PIAAC og de bekymrede overskrifter i pressemeddelelsen fra SFI, blev den i Danmark mødt med næsten larmende tavshed (Cort & Larson, 2015). Selv om SFI's hovedpointe om, at danskerne ikke var gode nok til at læse, fandt vej til flere aviser, var det de færreste, der uddybede det nærmere, og samlet set gav en søgning på infomedia for perioden fra offentliggørelsen af undersøgelsen 8. oktober 2013 og frem til årsskiftet, kun 13 hits, hvilket omfattede både avisartikler og debatindlæg. Det var endvidere et fåtal af teksterne, der henviste til pressemeddelelsen fra SFI. I stedet refererede flere et nyhedsbrev fra 3F. Det skyldes sandsynligvis, at Ritzau i deres meddelelse netop refererede til 3F i deres overskrift (Cort & Larson, 2015). Selv om bidragene primært handler om, hvor stor en andel af danskerne, der ikke er gode nok til at læse, er der også eksplicite eksempler på 'naming' og 'shaming', hvor det fremhæves, at de danske voksne klarer sig dårligere end voksne fra andre lande (Cort & Larson, 2015). Interessen i medierne er, imidlertid, som nævnt begrænset, og de få indslag synes ikke at anspore til en større debat. En søgning på danske tweets om PIAAC, i perioden fra og med 8. oktober 2013 til årsskiftet 2013/14, giver endvidere kun 3 hits, heraf et fra SFI. Antallet af tweets om PIAAC efterfølgende, kan også tælles på en hånd, så heller ikke på dette medie synes undersøgelsen at have skabt stor opmærksomhed i Danmark. Det policy vindue, der åbnede sig med offentliggørelsen af den første PIAAC-rapport, blev tilsyneladende ikke udnyttet.

Med udgangspunkt i Røvik kan man spørge, om det danske politiske system og de berørte parter var blevet immune over for nye idéer vedrørende voksenuddannelsesområdet efter flere års fokus på livslang læring og voksenuddannelse, ikke bare i Danmark men også internationalt. Var der, med reference til Røvik, eksempler på et ydre eller indre forsvar over for nye idéer? Som et eksempel på ydre forsvar omtaler Røvik blandt andet en klar adskillelse mellem de dele af en organisation, der optager de nye idéer og de dele, der skal implementere dem. Et forsøg på at overføre den skelnen til den uddannelsespolitiske kontekst kunne være at skelne mellem de ministerielle aktører og de uddannelsesinstitutioner, der skal implementere eventuelle reformer. I 2013 var der dog endnu ikke tale om reformer inden for voksenuddannelsesområdet, men udelukkende

om nogle overordnede idéer om, hvad voksenuddannelse er og bør bidrage med. Spørgsmålet bliver derfor snarere, hvorfor interessen for PIAAC tilsyneladende ikke nåede ud over en snæver kreds af særligt interesserede til en bredere gruppe. Vi kan med vores undersøgelse af reaktionen på PIAAC i medierne naturligvis ikke sige noget om, hvorvidt PIAAC umiddelbart havde en betydning på ministerielt plan, men da undersøgelsen af medfinansieret af en række danske ministerier, må det formodes, at den i hvert fald er blevet mødt af en vis interesse.

Her kan et andet eksempel på ydre forsvar hos Røvik være relevant, da konstante forventninger til lederne om at være med på de nyeste idéer og holde sig ajour med de nyeste tendenser også kan fungere som et ydre forsvar over for implementering af nye idéer og skabe immunitet. Forventningen om, at lederne konstant skal vise forandringsparathed og følge med i de nyeste idéer, kan således tage tid fra det konkrete arbejde med at sikre implementering af idéerne i praksis. At den enkelte har begrænset kapacitet til at fokusere på flere forhold på samme tid, er netop en af pointerne bag Cohen, March og Olsens skraldespandsmodel, og senere multiple streams-modellen. Idéer og policy kæmper således om opmærksomhed både i Røviks virusteori og hos Kingdon og Zahariadis. Overført til det uddannelsespolitiske område, kan vi med reference til Kingdon og Zahariadis se PIAAC og de tanker om voksenuddannelse, der ligger i denne undersøgelse som en blandt mange løsningsforslag, der kæmper om opmærksomhed.

Netop i den forbindelse, er det interessant, at de første resultater af PIAAC udkom i slutningen af 2013, et år, der havde været præget af lockout af grundskolelærerne og forberedelse af en stor reform på folkeskoleområdet. Den uddannelsespolitiske opmærksomhed må på den baggrund forventes at have været fokuseret på folkeskoleområdet, mens voksenuddannelse fik mindre opmærksomhed. Det er da også sigende, at de konklusioner, der blev uddraget af Danmarks resultater i PIAAC, hurtigt skiftede til at fokus på, om grundskolen gjorde det godt nok – på trods af, at gruppen 16-65 år omfatter mange forskellige udgaver af den danske grundskole. En af årsagerne var sandsynligvis, at SFI med henblik på direkte at kunne sammenligne resultater i PISA med resultater i PIAAC, i den danske del af PIAAC havde inkluderet en del af de unge, der i 2000 deltog i de første runde af PISA, og som nu var blevet voksne (Rosdahl, 2014). Da resultaterne af den del af PIAAC-undersøgelsen blev præsenteret i sommeren 2014, opstod der en fornyet interesse for PIAAC-undersøgelsen i de skrevne medier. Interessen var imidlertid klart fokuseret på grundskoleområdet, og hvordan eleverne kunne lære mere allerede i grundskolen. PIAAC blev således i lighed med tidligere PISA et argu-

ment for, at der var behov for at reformere folkeskolen. En reform af voksenuddannelsesområdet var derimod ikke på dagsorden, hverken i 2013 eller 2014 (Cort & Larson, 2015). Med reference til Kingdon og Zahariadis, kan man sige, at voksenuddannelse tabte kampen om opmærksomheden til grundskoleområdet.

En undersøgelse af interessen for voksenuddannelse i Danmark (Rasmussen, Larson, & Cort, 2017) peger dog på, at 2013/14 ikke var en enlig svale, men at der var tale om en løbende udvikling, hvor interessen for voksenuddannelse syntes at været falmet. Sammenlignet med grundskoleområdet, har voksenuddannelsesområdet af naturlige årsager traditionelt været lillebror. Området har da heller ikke altid hørt under Undervisningsministeriet. Således var det i 1970'erne opdelt mellem Kulturministeriet og for den erhvervsrettede voksenuddannelses vedkommende Arbejdsministeriet. En sammentælling af pressemeddelelser fra Børne- og Undervisningsministeriet samt Uddannelses- og Forskningsministeriet i perioden november 2011 til maj 2015 (Larsen & Rasmussen, 2016) viste således også, at kun 3% af de pressemeddelelser, de to ministerier udsendte, vedrørte voksenuddannelsesområdet.

Inddrages 'politics-strømmen' i analysen, falder et fokus på grundskoleområdet frem for voksenuddannelsesområdet godt i tråd med en overordnet neoliberal ideologi med fokus på en human kapital tankegang inden for uddannelsespolitikken. En forståelse, der ifølge Klees (2016) sammen med teori om afkast af investeringer har været fået stadig større betydning siden 1960'erne, og i lang tid nu har været dominerende. Ser man uddannelse som en investering, der skal give et afkast, giver den alt andet lige afkast i længere tid, hvis man investerer i børn og unge frem for voksne. Med reference til det indre forsvar i Røviks virusteori, kan man sige, at idéen måske ikke passede med de gældende normer og værdier. Som tidligere omtalt, så imidlertid både OECD og EU PIAAC som en mulighed for at fremme en bestemt udvikling af voksenuddannelsesområdet, så hvorfor skete det tilsyneladende ikke?

Selv om PIAAC potentielt var et policy vindue, der kunne have ført til, at voksenuddannelse som policy blev koblet med danskernes færdigheder som problem, og en politik om livslang læring, der i årene omkring årtusindeskiftet spillede en stor rolle, så var der i 2013 intet, der indikerede, at det skete. En mulig forklaring kan være fraværet af policy entreprenører, der så en interesse i at investere ressourcer i at fremme en bestemt voksenuddannelsespolitik, eller var i stand til at trænge igennem. Tre interview med udvalgte repræsentanter fra fagbevægelsen (Cort & Larson, 2016) indikerer da også, at de i hvert fald ikke har opfattet PIAAC som et policy vindue, de burde udnytte. 3F, der

organiserer de kortuddannede, har dog forsøgt at bruge PIAAC som en løftestang for at fremme interessen for voksnes kompetencer i forhold til læsning. Det var desuden, som omtalt oven for, blandt andet et indlæg fra 3F, der dannede grobund for flere af de artikler og debatindlæg, der fulgte på offentliggørelsen af PIAAC i 2013. Hverken 3F eller de andre organisationer, oplevede imidlertid, at PIAAC indebar noget nyt. I stedet bekræftede det, de allerede vidste og gjorde. PIAAC førte altså ikke til en ændring i organisationernes fokus inden for voksenuddannelsespolitikken, eller umiddelbart til nye initiativer over for beslutningstagerne.

Voxsenuddannelse som kompetenceudvikling med fokus på arbejdsmarkedets behov, er da heller ikke en ny tendens i Danmark, men har været på vej gennem flere årtier. Således har dansk voksenuddannelsespolitik støt og roligt flyttet sig fra 1980'ernes store fokus på voksenuddannelse også i form af folkeoplysning, til vores dages ensidige fokus på voksenuddannelse som kompetenceudvikling (Larson & Cort, 2017). Således har PIAAC ganske vist været et potentielt policy vindue, der kunne have været brugt til at koble de tre strømme på en ny måde, men resultaterne er tilsyneladende i første omfang ikke blevet opfattet som tilstrækkeligt påfaldende til, at det er blevet grebet. Oplevelsen har, i hvert fald i dele af fagbevægelsen, været at processen allerede var sat i gang.

Trepartsforhandlingerne og forslag til reformering af voksen- og efteruddannelsesområdet – efter inkubationstiden

Når vi flere gange oven for har skrevet "tilsyneladende", og "indtil videre", skyldes det, at PIAAC alligevel synes at have ligget og ulmet i baggrunden efterfølgende. Med reference til Røvik kan man sige, at implementeringen af tankerne i PIAAC i en dansk kontekst har haft en vis inkubationstid.

I 2016 nedsatte regeringen og arbejdsmarkedets parter i samarbejde således en såkaldt ekspertgruppe, der skulle komme med forslag til en reform af voksen- og efteruddannelsesområdet (Arbejdsgruppen_til_Trepartsforhandlinger_2016_II, 2016). Af ekspertudvalgets kommissorium fremgår det, at gruppens opgave var, at "... analysere og komme med løsningsmodeller til, hvordan voksen-, efter- og videreuddannelsessystemet kan indrettes og styrkes med særligt fokus på virksomheders og voksnes behov for kompetencer, kvaliteten og effektiviteten i udbuddet" (Arbejdsgruppen_til_Trepartsforhandlinger_2016_II, 2016, p. 1).

Mens hverken regeringen eller fagbevægelsen ved udgivelsen af de første PIAAC-resultater i 2013 offentligt viste synderlig interesse, synes billedet tre år efter at være vendt.

Ekspertgruppen barslede i 2017 med en rapport om deres bud på fremtidens efter- og videreuddannelsessystem (Ekspertgruppen, 2017). Der er i rapporten eksplicit reference til PIAAC:

” Til trods for et generelt højtuddannelsesniveau i Danmark viser OECD’s PIAAC-undersøgelse (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) fra 2013, at mange danskere i aldersgruppen 16-65 år har utilstrækkelige basale kompetencer. 16,1 pct. af de voksne danskere – svarende til knap 600.000 personer - har utilstrækkelige læsefærdigheder, hvorfor Danmark placerer sig under OECD-gennemsnittet. Ligeledes har 14,6 pct. utilstrækkelige regnefærdigheder, mens 28,4 pct. er mindre gode til at løse hverdagsopgaver med brug af ITteknologi” (Ekspertgruppen, 2017, p. 14).

På baggrund af ekspertgruppens arbejde, indgår regeringen og arbejdsmarkedets parter ligeledes i 2017 en trepartsaftale om ”styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse” (Trepartsudvalget, 2017). Også i trepartsaftalen er der reference til PIAAC. Fire år efter offentliggørelsen af de første PIAAC-resultater, har de altså fundet vej til et forslag til reform af voksen- og efteruddannelsessystemet – ‘virus’ har spredt sig, og giver nu symptomer.

Sammenfatning og diskussion

I dette kapitel har der været fokus på OECD-undersøgelsen Programme for International Assessment of Adult Competences (PIAAC) som et udtryk for den glidning der har været inden for voksenuddannelsesområdet, fra en situation, hvor folkeoplysning, almen voksenuddannelse og kompetenceudvikling var ligestillede til i dag, hvor policy i forhold til voksenuddannelse langt overvejende vedrører udvikling af kompetencer til arbejdsmarkedet. En glidning, der er foregået samtidig med og i overensstemmelse med en øget dominans af en neoliberal økonomisk tænkning. Vi har analyseret, hvordan PIAAC blev modtaget i den offentlige debat med udgangspunkt i en forståelse af PIAAC som et redskab for ‘soft governance’. Vi har i den forbindelse blandt andet været interesserede i at finde ud af, i hvilken grad PIAAC lykkedes som et værktøj til ‘soft governance’, og hvilke faktorer, der spillede ind i processen. Som det er fremgået af kapitlet, var interessen for PIAAC i de danske medier yderst begrænset. Selv om offentliggørelsen af resultaterne af PIAAC måtte forventes i lighed med, hvad der tidligere var set i forbindelse med PISA, at åbne et policy vindue, så var der tilsyneladende ingen policy entreprenører, der lykkedes med at udnytte det til at fremme en bestemt policy inden

for voksenuddannelsesområdet. Det kan der være flere forklaringer på. Vi vil neden for diskutere nogle af disse potentielle årsager til, at PIAAC i første omgang ikke fik den stor opmærksomhed.

Et forhold, der også er omtalt tidligere i kapitlet, er konkurrence om opmærksomheden fra andre sager. Således var det uddannelsespolitiske felt på tidspunktet for offentliggørelsen af PIAAC-resultaterne præget af en folkeskolereform og efterveerne efter en arbejdskonflikt på grundskoleområdet tidligere på året. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i foråret 2013 var 67.000 overenskomstansatte lærere – primært fra grundskolen – blevet lockoutet. En konflikt, der varede 25 dage (Mathiasen, 2017). Selv om lockouten også omfattede lærere inden for dele af voksenuddannelsesområdet, var det folkeskoleområdet, der løb med opmærksomheden, blandt andet fordi konflikten blev koblet sammen med en kommende reform af folkeskolen. At konflikten fyldte en del i såvel den offentlige som den politiske dagsorden fremgår af det forhold, at den stadig ikke var glemt i forbindelse med overenskomstforhandlingerne 5 år senere i 2018. For policy-entreprenører inden for det uddannelsespolitiske felt, der ikke alene beskæftigede sig med voksenuddannelse, var grundskoleområdet og konflikterne der altså noget, der tog en stor del af opmærksomheden, mens voksnes kompetencer og voksenuddannelse tabte kampen om opmærksomheden. Ser man på, hvem der bidrog til debatten efter offentliggørelsen af PIAAC, kan man da også se, at det overvejende var repræsentanter for voksenuddannelsesområdet samt 3F, der har en lang tradition for at beskæftige sig med voksenuddannelse. Forgængeren for 3F, SID, var således en af de store fortalere for indførelsen af betalt frihed til uddannelse i 1980'erne.

En anden forklaring på den svage interesse for publiceringen af PIAAC kan være immunitet blandt beslutningstagere og andre interessenter som følge af tidligere års konstante reformer og flere års fokus på livslang læring. Både op til EU's vedtagelse af en strategi for livslang læring i 2000 og i årene efter, var dansk voksenuddannelsespolitik således præget af gentagne reformer. I 1996 publicerede Undervisningsministeriet et debatoplæg om et parallelt kompetencesystem for voksne (Jensen, 1996), der skulle give voksne mulighed for at tage uddannelse senere i livet på niveau med de ordinære uddannelser. Debatoplægget blev i 1999 efterfulgt af en rapport fra Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet og Finansministeriet i fællesskab (Finansministeriet, 1999), der lagde op til en reform af voksenuddannelsesområdet. I 2000 fremsatte den daværende regering på den baggrund et lovforslag ("Lovforslag nr. L250," 2000), om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse for voksne med eksPLICIT reference til

debatoplægget fire år tidligere. Lovforslaget indebar en reform af voksenuddannelsessystemet, så det kom til at afspejle strukturen inden for de ordinære med grunduddannelse for voksne, videregående voksenuddannelse, diplom- og masterniveau. Allerede seks år efter, i 2006 kom det næste initiativ til en reform af voksenuddannelsesområdet med rapporten Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet (Finansministeriet, 2006). Rapporten indeholdt resultaterne af et udvalgsarbejde, der var blevet sat i gang i 2004, altså kun fire år efter den seneste reform af voksenuddannelsesområdet. Blandt rapportens anbefalinger var en styrkelse af voksenvejledningen og øget anvendelse af realkompetencevurdering, samt en mere fleksibel organisering af voksenuddannelsesområdet. Med henblik på en styrkelse af voksenvejledningen blev der i 2007 oprettet en række vejledningsnetværk, men allerede to år efter blev de atter nedlagt i forbindelse med den næste reform af voksenuddannelsesområdet med Lov om ændring af arbejdsmarkedsuddannelser m.v., der indebar en ny organisering af de erhvervsrettede voksenuddannelser i voksen- og efteruddannelsescentre (VEU-centre) ("Lovforslag nr. L 52," 2009). Ud over de omtalte større reformer, blev der i perioden også gennemført adskillige mindre reformer af voksenuddannelsesområdet. Da resultaterne af PIAAC udkom i 2013, havde der altså i årene op til allerede været adskillige reformer, og det kan tænkes, at der inden for feltet har været en vis 'reformtræthed'.

Endelig kan den manglende interesse for PIAAC være et udtryk for, at glidningen fra dannelse til kompetenceudvikling allerede havde fundet sted, og at PIAAC på den baggrund ikke indebar noget nyt. I alle de reformer, der er omtalt oven for, har den bagvedliggende idé været, at formålet med voksenuddannelse er, at sikre kvalificeret arbejdskraft. PIAAC er således ikke så meget et led i en glidning fra en ligeværdig interesse for demokratisk dannelse og kompetenceudvikling, som det er et resultat/udtryk for en afsluttet glidning. Da resultaterne af PIAAC præsenteres, har Danmark allerede i adskillige år reformeret voksenuddannelsessystemet mod et ensidig (eller i hvert fald dominerende) fokus på kvalificering af arbejdskraften. Ud fra den logik, at voksenuddannelsessystemet allerede i høj grad var gearret til at leve op til kravene i en konkurrenceøkonomi, giver det mening, at den umiddelbare reaktion var at kigge et andet sted hen, nemlig mod grundskolen, der netop stod over for en stor reform. Imod denne fortolkning taler dog det forhold, at regeringen i 2016 nedsatte et såkaldt 'ekspertudvalg', der skulle komme med et forslag til en reform af voksenuddannelsesområdet, og at dette udvalg i sin rapport som en af begrundelserne for behovet for en reform, henviste til Danmarks placering i PIAAC's rangordning. Med udgangspunkt i Røviks begreber kan man på den baggrund, som også omtalt tidligere i artiklen, overveje, om der snarere har

været brug for en form for inkubationstid før PIAAC kunne vise sin betydning for voksenuddannelsespolitikken.

I ovenstående analyse har vi anvendt begreber fra Røviks translationsteori, Kingdons og Zahariadis multiple stream teori, samt 'soft governance'. Begreberne har været nyttige for analysen af betydningen af PIAAC for den danske debat om og politik for voksenuddannelsesområdet. De forskellige tilgange har således til sammen bidraget til en forståelse af processen, hvor en transnational tendens overføres til nationalt niveau, herunder, hvorfor en eventuel overførsel ikke sker, eller sker med forsinkelse. Med Røviks begreber om virusspredning og immunitet samt forståelsen af PIAAC som et udtryk for 'soft governance', har vi fået skærpet vores blik for hvordan en transnational forståelse af – i dette tilfælde – voksenuddannelse kan få betydning for den nationale politik inden for området. Samtidig har undersøgelsen af PIAAC vist, at selvom – eller måske netop fordi – den transnationale politik er i overensstemmelse af den dominerende nationale forståelse, får den ikke nødvendigvis umiddelbart betydning nationalt. Her har Kingdons og Zahariadis begreber 'policy vinduer' og policy entreprenører' været et nyttigt supplement til Røviks teori, i det de har fremhævet betydningen af aktørernes begrænsede opmærksomhed, der kan være medvirkende til, at et åbent policy vindue ikke udnyttes.

Spørgsmålet er imidlertid, om de teoretiske begreber og forståelser også har været nyttige til at gribe den glidning mod en hegemonisk opfattelse af voksenuddannelse som kompetenceudvikling, som vi ser PIAAC som et udtryk for i dansk sammenhæng. Kan de bruges til at fange en proces, der foregår langsomt og næsten umærkeligt?

Referencer

- Arbejdsgruppen_til_Trepartsforhandlinger_2016_II. (2016). *Kommissorium for ekspertgruppe om voksen-, efter- og videreuddannelse*. Copenhagen: Danish_GovernmentArbejdsgruppen_til_Trepartsforhandlinger_2016 II.
- Biesta, G. J. J. (2010). *Good Education in an Age of Measurement. Ethics, Politics, Democracy*. London: Paradigm Publishers.
- Brøgger, K. (2015). The rule of mimetic desire in higher education: governing through naming, shaming and faming. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 72-91.
- Cohen, M. D., March, J. D., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

- Cort, P. (2009). The open method of coordination in vocational education and training: A triangle of EU governance? In R. Desjardins & K. Rubenson (Eds.), *Research of Vs research for education policy: in an era of transnational policy-making* (pp. 163-177). Berlin: VDM Verlag Dr. Müller.
- Cort, P., & Larson, A. (2015). The non-shock of PIAAC - Tracing the discursive effects of PIAAC in Denmark. *European Educational Research Journal*, 14(6), 531-548.
- Cort, P., & Larson, A. (2016). *In the aftermath of the Danish PIAAC results: a transnational technology of governance without consequence?* Paper presented at the ESREA, Maynooth, Ireland.
- EC. (2013). *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe - Executive summary*. Brussel: European Commission.
- EK. (2013). Undersøgelse om voksenkompetencer fremhæver behov for at forbedre uddannelse og videreuddannelse [Press release]. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-922_da.htm
- Ekspertgruppen. (2017). *Nye kompetencer hele livet. Fremtidens voksen- og efteruddannelse*. København: Ekspertgruppen for voksen-, efter- og videreuddannelse.
- Finansministeriet. (1999). *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (2006). *Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet - rapport fra Trepartsudvalget. Sammenfatning*. Copenhagen: Danish Ministry of Finance.
- Forslag til Lov om ændring af lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v., Lovforslag nr. L 52 (2009).
- Gardner, A. (2014). *Missing category: Erasure by adult literacy proficiency measures*. Paper presented at the 2014 Annual Conference of CASAE/ACÉÉA, Brock University, Ontario, Canada. http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:myXmUhOf-HaYJ:scholar.google.com/&hl=en&as_sdt=0,5
- Hamilton, M. (2014). Global, regional and local influences on adult literacy policy in England. *Globalisation, Societies and Education*, 12(1), 110-126. doi:10.1080/14767724.2013.858993
- Jensen, O. V. (1996). *Debatoplæg om et nyt parallelt kompetencesystem for voksne*. Copenhagen: Danish Ministry of Education.

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kingdon, J. W. (1993). How Do Issues Get on Public Policy Agenda. In W. J. Wilson (Ed.), *Sociology and the Public Agenda* (pp. 40-50). Newbury Park, CA: Sage.
- Klees, S. J. (2016). Human Capital and Rates of Return: Brilliant Ideas or Ideological Dead Ends? *Comparative Education Review*, 60(4), 644-672.
- Larsen, H. M., & Rasmussen, P. (2016). *Unpublished material on the press releases of the Thorning-Schmidt government*. Aalborg University, Department of Learning and Philosophy. Aalborg.
- Larson, A., & Cort, P. (2017). *Whatever happened to learning out of interest – Danish adult education policy from popular adult education in the 1980's to PIAAC and education for qualification in the 2010's*. Paper presented at the European Conference for Educational Research, Copenhagen.
- Larson, A., & Cort, P. (In press). The marginalisation of popular education - 50 years of Danish adult education policy. In L. Tett & M. Hammilton (Eds.), *Resisting neoliberalism in education: local, national and transnational perspectives*. Bristol, UK: Policy Press.
- Lov om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne, Lovforslag nr. L250 (2000).
- Mathiasen, A.-P. (2017). *Søren og Mette i benlås. En kritisk krønike om folkeskolen, lærerlock-outen og new public management*. København: Politikens Forlag.
- OECD. (2012). *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments. Framework for the OECD survey of adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey on Adult Skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Skills Matter. Further results from the survey on adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). About the Survey of Adult Skills (PIAAC). Retrieved from <http://www.oecd.org/skills/piaac/aboutpiaac.htm>
- OECD. (u.å.). Education GPS - Denmark. Retrieved from <http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=DNK&treshold=10&topic=AS>

- Pierre, J. (Ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, P., Larson, A., & Cort, P. (2017). *Adult Education – From Visible to Invisible? Recent policy developments in Denmark*. Paper presented at the European Society for Research on the Education of Adults (ESREA) conference, Verona, Italy.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. Oxford: Routledge.
- Robertson, S., & Dale, R. (2016). Comparing policies in a globalising world: methodological reflections. In A. Hadjar & C. Gross (Eds.), *Education systems and inequalities. International comparisons* (pp. 33-49). Bristol: Policy Press.
- Rosdahl, A. (2014). *Fra 15 til 27 år. PISA 2000-eleverne i 2011/12*. København: SFI - Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Rosdahl, A., Fridberg, T., Jakobsen, V., & Jørgensen, M. (2013). *Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark [Competences in reading, numeracy and problem-solving by use of ICT in Denmark]*. Copenhagen: SFI.
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*, 18, 290–310.
- Røvik, K. A. (2017). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 2. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schleicher, A. (2008). PIAAC: A new strategy for assessing adult competencies. *International Review of Education*, 54(5-6), 627–650. doi:10.1007/s11159-008-9105-0
- SFI. (2013a). Hver sjettede voksne dansker læser dårligt [Press release]. Retrieved from <https://www.sfi.dk/nyt/nyheder/presse/hver-sjettede-voksne-dansker-laeser-daarligt/>
- SFI. (2013b). *Hver sjettede voksne dansker læser dårligt. Pressemeldelse fra SFI [One in six Danes are weak readers. Press release from SFI]*: The Danish National Centre for Social Research.
- Trepartsudvalget. (2017). *Trepartsaftale om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse (2018-2021)*. København: Undervisningsministeriet.
- Walters, W., & Hahr, J. H. (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration*. Oxford: Routledge.
- Yasukawa, K., Hamilton, M., & Evans, J. (2017). A comparative analysis of national media responses to the OECD Survey of Adult Skills: policy making from the global to the

local? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47(2), 271-285.
doi:10.1080/03057925.2016.1158644

Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy. Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530. doi:10.1080/13501760801996717

Zeitlin, J., & Pochet, P. (Eds.). (2005). *The Open Method of Co-Ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bern: Peter Lang

7. Idéers glidning og oversættelse i universitetssektoren

Af Lise Degn

Resume

I dette kapitel ses der nærmere på hvordan et fokus på hvordan idéer oversættes i nationale policy processer kan nuancere vores forståelse af hvordan lokal policy-udvikling og implementering påvirkes af internationale strømninger og impulser – og dermed vores forståelse af glidninger og hvordan vi får øje på dem. Gennem en analyse af hvordan universitetspolitikken har udviklet sig som policyområde i Danmark og OECD fra 1960erne til det nye årtusinde demonstreres det hvordan glidninger i forståelser og fortællinger om universitets rolle, organisering og ledelse, former bestemte kurser for mulige oversættelser, og dermed også åbner for bestemte problemdefinitioner og mulige løsninger. Potentialet i dette fokus på idéer og oversættelse diskuteres med fokus på glidningsbegrebet.

Indledning

I en tid hvor reformer skyller henover både de europæiske og globale uddannelsessystemer, ses det ofte at de samme idéer emergerer og re-emergerer på tværs af både nationale og organisatoriske grænser. Sådanne tendenser forstås og forklares i organisationslitteraturen ofte som et eksempel isomorfi – altså organisationers tendens til at efterligne hinanden, enten af tvangsmæssige årsager (regulering, strukturelle nødvendigheder osv.) eller pga. et normativt eller kognitivt pres (DiMaggio & Powell 1983). Ofte tales der, både i Danmark og internationalt, om at policy-udviklingen på uddannelsesområdet kan ses som en refleksion af internationale idéer, fx under samlebetegnelserne "*New Public Management*" eller "*Knowledge Economy*", og dermed som et eksempel på glidningen mod en markedsforståelse af uddannelses- og videnssektoren.

I dette kapitel argumenteres der dog for at det også er vigtigt at se på hvordan sådanne globale idéer *rejses til* eller *glider ind* i de lokale kontekster, da denne rejse kan vise sig at have konkrete implikationer for hvordan idéerne forstås, fortolkes og ikke mindst oversættes til national policy (Czarniawska-Joerges & Sevón 2005). Hvis der eksempelvis ses

nærmere på hvordan national policy udformes fx i de nordiske lande, kan man i universitetspolitikken identificere markante forskelle – både substantielt i indholdet af reformerne i Norden, men også tidsligt i hvornår reformerne gennemføres. Idéer ser altså ud til at rejse i forskellige tempi og med forskellig gennemslagskraft, hvilket giver anledning til at se nærmere på den specifikke kontekst hvori de dukker op.

I dette kapitel vil jeg sætte fokus på hvordan *oversættelse* som begreb (Czarniawska-Joerges & Sevón 2005, Latour 1986) og *idéer og institutioners dynamik* (Béland & Cox 2010, Hay 2011) kan nuancere vores forståelse af hvordan lokal policy-udvikling og implementering påvirkes af internationale strømninger og impulser – og dermed vores forståelse af glidninger og hvordan vi får øje på dem.

Specifikt undersøges det hvordan policy-udviklingen på universitetsområdet (uddannelses- og forskningspolitik) i Danmark har udviklet sig siden slutningen af 1960'erne og hvordan denne udvikling kan forstås som lokale oversættelser af internationale policy- og idéudviklingsprocesser, fx i OECD-regi⁸. Det historiske blik på glidninger præsenteres ved hjælp af en række nedslag i perioder hvor glidningerne tydeliggøres. Det diskuteres hvordan udviklingerne varierer og hvordan denne variation, set igennem en oversættelsesoptik, kan forstås som netop en glidning snarere end kontinuitet afbrudt af "brud" eller en revolutionær forandring. Fokus er lagt på universitetspolitikken, da dette område kan betegnes som et i stigende grad politiseret område, hvor internationale idéer ofte ses som værende meget indflydelsesrige, men hvor traditionelle, institutionaliserede idéer har en stabiliserende effekt på udviklingen (Pinheiro & Stensaker 2014).

Den danske case

Danmark kan ses som en interessant case, når fokus er på implementering af internationale idéer i universitetspolitik, da Danmark ofte ses som et foregangsland i denne henseende (Degn & Sørensen 2015, Pinheiro & Stensaker 2014). Særligt i forhold til de andre nordiske lande, har reformer af det videregående uddannelsessystem og forskningssystemet været mere omfattende og vidtrækkende i Danmark, og samme billede gør sig gældende hvis blikket rækkes længere ud mod det meste af Europa (med fx Storbritannien som en markant undtagelse).

⁸ Den danske empiriske case og det teoretiske perspektiv, som præsenteres i dette kapitel, kan også ses udfoldet i revideret (og engelsk) form i Degn (2015).

Særligt finansieringssystemet, sektorens dynamikker og universiteterne selv er blevet reformeret gentagne gange over de seneste årtier og særligt Universitetsreformen fra 2003 italesættes ofte som et radikalt nybrud i måden at "tænke universiteter på". Med denne reform ændredes universiteternes status til selvejende institutioner og den interne styreform ændredes fra det traditionelle kollegiale styre med valgte ledere på alle niveauer, til et professionaliseret styre med ansatte ledere, med en markant udvidet opgaveportefølge (Degn 2014, Degn & Sørensen 2015). Men hvordan kan glidningsbegrebet være med til at nuancere forståelsen af dette "brud" – altså denne situation, hvor et bestemt område pludselig skulle forstås på en helt ny måde. For at forstå dette, argumenteres der i dette kapitel for at vi må analysere den historiske policy-udvikling på området som en kontinuerlig oversættelsesproces igennem dokumenter omkring 2003-reform, samt policy-dokumentation omkring reformer på området tilbage til den første egentlige formulering af en forskningspolitik i 1970.

Den danske policy-udvikling analyseres parallelt med den tilsvarende udvikling i OECD, "Organization for Economic Co-operation and Development". OECD opfattes ofte som en vital spiller på det universitetspolitiske (Benum 2007; Amaral & Neave 2009) og i bredere forstand også på det uddannelsespolitiske område (Moos 2016). Organisationen har via reviews og rapporter omkring nationale udviklinger, samt analyser af internationale tendenser (fx "Science and the Policies of Governments" (OECD 1963) og "Science, Growth and Society" (OECD 1971)), siden indstiftelsen i 1961 været en indflydelsesrig dagsordensætter. Sådanne rapporter og analyser kan forstås som repræsentationer eller materialiseringer af centrale idéer som karakteriserer OECD på et specifikt tidspunkt, da de "enacter" bestemte trends og problemstillinger i OECD-landes policy og sætter dem på dagsordenen, mens de samtidig foreslår hvordan sådanne trends og problemstillinger bør (skal) adresseres.

Teoretisk ramme

Som nævnt i ovenstående præsenterer dette kapitel en analyse af hvordan policy-udviklingen på forsknings- og videregående uddannelsesområdet kan forstås som glidninger, snarere end stilstand afbrudt af momentane (og monumentale) brud. I dette kapitel forstås glidninger som multi-dimensionelle forskydninger, dvs. ikke fra et bestemt punkt til et andet, men snarere i mange og uforudsigelige retninger.

Til at rammesætte denne forståelse, vil jeg i de følgende afsnit introducere til en nyere teoretisk udvikling inden for nyinstitutionel teori, som netop forsøger at beskrive og belyse hvordan bestemte ideer gradvist, og til tider ubemærket, opnår indflydelse i policy-processer.

Som dette antyder har vi i de seneste årtier set en stigende interesse for ideernes rolle i forskellige policy-processer, og nogle henviser endda til et "ideational turn" i ny-institutionel teori (Blyth 1997). I kapitel 1 beskrev Moos diskursiv institutionalisme, som netop er et eksempel på dette nye fokus på idéer, som særligt fokuserer på hvordan idéer formes diskursivt. Dette illustrerer også, at der langt fra er tale om en klart defineret og afgrænset teoretisk linje, men mere en vending som insisterer på at inddrage idéer som en væsentlig ingrediens i vores forståelse af politisk beslutningstagning og politisk handling. Man kan identificere flere forgreninger inden for denne vending, fx "konstruktivistisk institutionalisme" (Rhodes et al 2008), "diskursiv institutionalisme" (Schmidt 2008) og "ide-mæssig institutionalisme" (Hay 2011). Overordnet set, lægger disse nye teoretiske strømning vægt på at idéer betyder noget – hvad de betyder og hvordan det kommer til udtryk er der dog ikke enighed om.

I dette kapitel vil jeg præsentere den tilgang som kaldes "ideational institutionalism" eller idé-mæssig institutionalisme. Men først må vi klarlægge hvad der overhovedet menes med den centrale komponent i teorien – og hvordan denne kan hjælpe os til at forstå og undersøge glidninger empirisk.

Idéer

'...idéer former hvordan vi forstår politiske problemer, tilbyder definitioner af vores mål og strategier, og er den valuta som vi bruger til at kommunikere omkring politik. Ved at definere vores værdier og præferencer, udstyrer idéer os med fortolkningsrammer, som lader os se nogle fakta som vigtige og nogle som irrelevante' (Béland & Cox 2010: 3, egen oversættelse)

Som citatet antyder, så ses idéer inden for dette perspektiv som afgørende for vores forståelser af den (politiske) verden vi bevæger os i, og af vores egne interesser og værdier. Idéer kan dermed, inden for denne ramme, forstås som normative og kausale overbevisninger, som etablerer og konstruerer bestemte mål og midler, hvorigennem disse mål

hensigtsmæssigt kan opnås⁹. Idéer fungerer dermed som det filter hvorigennem vi ser både vores omgivelser og os selv og er "grundstoffet" i de institutioner som omgiver os¹⁰. Mål, strategier, værdier og præferencer er således ikke givne, men forhandlede og fleksible konstruktioner, der kontinuerligt omformes under indflydelse af idéer. Dette udelukker dog ikke hverken strategi og aktører eller agency fra ligningen. Denne gren af institutionalisme er bygget på en antagelse om at der er et dialektisk forhold mellem aktører og strukturer, idet man understreger, at aktørerne kan og faktisk agerer strategisk, for eksempel når politiske aktører indsætter nye ideer i et eksisterende netværk af ideer med det formål at fremme (konstruerede) interesser. Pointen er blot at måden hvorpå denne strategiske handling virker (dvs. skaber en ændring), ikke er bestemt af strategien selv, men af idéer og deres interaktion med andre idéer. Introduktionen af en ny idé fører til nye opfattelser og konstruktioner af fremtidige situationer, hvilket igen fører til mulige reformuleringer af interesser og mål (Kim 2008, Rhodes et al. 2008). Her ses det hvordan idé-begrebet kan være med til at anskueliggøre glidninger i policy-udvikling, hvis vi netop forstår glidninger som uforudsigelige forskydninger i forståelser, problemdefinitioner og –løsninger. Idébegrebet skærper blikket for forandringernes glidevende karakter, snarere end abrupte brud eller omvæltninger. Inden for studier af universitetspolitik er netop samspillet mellem nye og meget gamle idéer helt centralt, hvilket nødvendiggør et blik som er følsomt overfor både kontinuitet og forandring på samme tid, uden at miste fokus på eller favorisere aktørernes mulighed for strategisk handlen og/eller institutionernes stabiliserende tendenser.

Idénetværk og oversættelse

Men lad os dermed vende blikket mod netop dette samspil, som med idé-mæssig institutionalisme kan forstås gennem begreberne *idénetværk* og *oversættelse*.

Begrebet ide-netværk indikerer at ideer er relationelle konstruktioner; de henter mening fra andre ideer, som de knytter sig til eller er knyttet til. Som Carstensen påpeger: *'der eksisterer et dynamisk forhold mellem nye og gamle idéer: processen hvorigennem de to kobles ændrer begge idéer, fordi den originale idé nu ses i et nyt lys, og den nye idé ændres således at*

⁹ Denne definition af idé-begrebet er afledt af tidligere afgrænsninger, se fx. Hall (1993), Braun (2006); Menahem (2008); Walsh (2000); Campbell (2002); Emmerij et al (2005).

¹⁰ Institutioner skal i dette kapitel forstås som *"a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources"* (March & Olsen 2006).

den passer til den gamle' (Carstensen 2010: 850, egen oversættelse). Ideer interagerer og danner netværk med andre ideer og konstruerer dermed en form for sti-afhængighed, der påvirker forståelsehorisonten for enhver ny ide, som indsættes eller fremkommer inden for dette netværk. Den grundlæggende forestilling er, at ideer fungerer som ord i en sætning - det enkelte ord trækker mening fra sammenhængen med de andre ord (Carstensen 2010).

Ideer opnår dermed mening ved at blive sat i forbindelse med andre ideer og danne netværk. Denne proces beskrives også af Barbara Czarniawska-Joerges og Guje Sevón, som, inspireret af Latour (1986), hævder, at ideer løbende *oversættes* ind i nye sammenhænge; en proces der ændrer både ide og kontekst (Czarniawska-Joerges & Sevón 2005). Begrebet oversættelse leder tankerne hen på en lingvistisk proces, men pointen for Czarniawska-Joerges og Sevón er at ideer og oversættelse af ideer er mere end sprog og diskurs; ideer er overbevisninger om årsag og virkning (kausalsammenhænge), og oversættelse beskriver processen, hvorigennem ideen forbindes med andre ideer (overbevisninger), danner nye eller transformerer eksisterende netværk og dermed omdanner ideen fra sin oprindelige tilstand til at have ny betydning. Dette fungerer altså præcis som Carstensens analogi fra tidligere omkring ord i en sætning; ordet (idéen) kan beholde sin form, men meningstilskrivningen afhænger af de omkringliggende ord (idénetværk). Fx har ordet "hest" en bestemt betydningshorisont, men hvis vi sætter det i forbindelse med andre ord, fx "trojansk", så ændres/indsnævres denne betydningshorisont markant.

Denne form for institutionalisme er således forbundet med diskursanalyse (som beskrevet af fx Fairclough (1992) og Laclau og Mouffe (1985)), men ide-mæssig institutionalisme bryder så at sige diskursen op i mindre bidder; ideer er det substantielle indhold i diskurs (Schmidt 2008) og oversættelse er en diskursiv proces. Ide-mæssig institutionalisme er således ikke diskursanalyse, da den fortsat fokuserer på den institutionelle kontekst i stedet for at fokusere udelukkende på tekst.

Når f.eks. idéen om professionel ledelse introduceres i det idénetværk som knyttes til forsknings- og videregående uddannelsespolicy, så vil oversættelsen af denne idé – altså hvordan det rent faktisk emergerer i policy-tekster – afhænge af det eksisterende setup inden for netværket og hvilke idéer som hidtil har domineret dette netværk. Når professionel ledelse materialiseres i policy vil det dermed have tilpasset sig, samtidig med at de tidligere dominerende ideer vil forandres. Imidlertid er ideen om professionel ledelse

også bærer af dele fra andre idé-netværk (fx fra hvad der kan kaldes 'New Public Management' ide-netværket) og således fortsætter processen.

Idéer er på denne måde ikke kontekstfrie; de bygger på ældre idéer, som skaber netværk med bestemte retninger; det som Carstensen kalder "ideational streams" (Carstensen 2010).

Analytisk ramme

Policy dokumenter fra OECD og Danmark ses i denne analyse som idé-netværk; netværk som transformerer og oversætter idéer omkring universiteter over tid. Gennemslagskraftige idéer kan genkendes når de materialiserer sig som tekst, og når de definerer specifikke mål, midler og konstruerer bestemte kausale sammenhænge. For at udkrystallisere idéerne i netværket, introduceres tre analytiske dimensioner nedenfor, som vil strukturere analysen.

Den første analytiske kategori er universitetssystemets *rolle*. Denne kategori undersøges via artikulationer omkring hvad det overordnede formål med universiteter er, hvad er forholdet til det omkringliggende samfund, hvilke andre aktører italesættes som havende en relation til universitetssystemet osv.

Den anden analytiske kategori er *organiseringen af universitetssektoren*, dvs. hvordan forstås institutionerne og deres organisering. Med andre ord, hvordan italesættes midlerne til det (for)mål, som forrige kategori skulle analysere? Med hvilken organisering forsøges målet med universitetssystemet at opnås?

Den tredje kategori er den *interne ledelse*, altså forståelsen af hvordan institutionerne fungerer bedst, styres og ledes. Denne kategori har til formål at fokusere det analytiske blik på de interne organisations- og ledelsesstrukturer, mens forrige kategori har til formål at indkredse forestillinger omkring "governance".

I den nedenstående analyse vil jeg forsøge at tydeliggøre de glidninger som vi kan identificere i dansk universitets-policy over tid. Den historiske analyse vil demonstrere hvordan bestemte idéer rejser ind i dansk policy, men også hvordan det eksisterende idénetværk former den udvikling vi ser – og hvordan udviklingen dermed får karakter af glidning snarere end brud.

Armslængde og kollegial ledelse - præ-1960

Forskning og videregående uddannelse har ikke altid stået højt på den politiske agenda, selvom det måske kan være svært at forestille sig i dag. Før 1960'ernes begyndelse, var policy-området præget af en meget dominerende idé om *armslængde*, altså om opretholdelse af en distance mellem universiteter og samfund. Armslængde-ideen afspejles internationalt, fx ved at de færreste OECD-medlemslande havde ministre for forskning og/eller videregående uddannelse, eller udviklede specifikke policies på dette område. Det overordnede mål som armslængde-ideen konstruerer er videnskabelig vækst; mere viden for videns egen skyld og den rolle som universiteterne spiller i denne forbindelse er som garant for denne vækst og kvaliteten af den producerede viden (OECD 1963; Petersen 1997). Det videnskabelige system i sig selv ses som den eneste legitime aktør.

Princippet bag organiseringen af sektoren forstås som netop "armslængde", da den dominerende forståelse er: jo færre afbrydelser og jo mindre indblanding, desto mere (bedre) viden. Og jo mere viden som produceres jo bedre. Armslængde-idéen kan altså ses som et "videnskabeligt" modstykke til kausalforestillingen i ideen om økonomisk liberalisme.

Beskrivelserne af den hensigtsmæssige interne ledelse af universiteterne var gennemsyret af forestillinger om videnskabeligt hierarki, udtrykt i kollegial ledelsespraksis, og fremhævede igen "akademias" suveræne status inden for ide-netværket (for yderligere beskrivelser af udviklingen af det meritokratiske styre, se f.eks. Nybom 2007).

Åbenhed og demokrati - 1960erne og 1970erne

I midten af 1960'erne emergerede universitetssystemet som et interesseområde for OECD, da en række nye problemdefinitioner blev introduceret i ide-netværket. Større samfundsudfordringer, som arbejdsløshed, forurening, national sikkerhed mv., blev fremhævet som vigtige problemer og forsknings- og uddannelsessystemet emergerede som en integreret del af løsningen på disse problemer ved at bidrage til: '*national sikkerhed, fysisk sundhed, fyldestgørende ernæring, økonomisk vækst, forbedrede levestandarder, og mere fritid for befolkningerne på jorden*' (OECD 1963: 14).

I Danmark blev videregående uddannelses- og særligt forskningspolitik først sat på dagsordenen lidt senere i 1970 med Styrelsesloven (Folketinget 1970) og den efterfølgende ændring i 1973 (Folketinget 1973), hvor dansk videregående uddannelses- og forskningspolitik blev defineret og materialiseret til den første gang. Styrelsesloven var

primært konstrueret som et svar på universitets-'eksterne' problemer, f.eks. demografiske ændringer (flere studerende og ikke-fastansat personale).

Universiteternes rolle

Den meget gennemslagskraftige idé om armslængde gennemsyrrer stadig den danske policy-udvikling i denne periode, særligt når det kommer til italesættelsen af universiteternes rolle i samfundet. Hvor vi ser at universiteternes rolle i stigende grad formuleres som en samfundsmæssig rolle i OECD-policydokumenter fra denne periode, konstrueres universiteternes frie og uafhængige vidensproduktion stadig i de danske dokumenter som en væsentlig bestanddel i samfundet (Folketinget 1970: 2082-2090). I OECD ses universiteternes vidensproduktion snarere som en der skal *understøtte* samfundet ved at bidrage til politikudvikling, gennem en åbenhed overfor offentligheden og øget lydhørhed overfor samfundsproblemer og det politiske system (OECD 1963, 1971).

Organiseringen af universitetssektoren

Gennemslagskraften af nye idéer, som tydeliggjordes i OECD-dokumenterne op gennem 1960'erne, ses i Danmark primært når vi vender blikket mod hvordan styringen af universiteterne italesættes i dansk policy. Styrelsesloven fra 1970 introducerer en idé om styrbarhed ind i det eksisterende idé-netværk ved at italesætte åbenhed over for det politiske system, som et middel mod målet om fri og uafhængig vidensproduktion. Denne idé om styrbarhed har signifikant påvirket det universitetspolitiske idé-netværk i denne periode (Folketinget 1970: 2087), og ses også tydeligt indenfor andre policy-områder. Men selvom idéen om styrbarhed introduceredes som en måde at knytte universiteterne tættere til den offentlige forvaltning, blev kursen for oversættelsen sat af en ide om autonomi; en ny oversættelse af den tidligere dominerende armslængde-ide. Frie og autonome institutioner blev fremhævet som den grundlæggende forudsætning for fri og uafhængig forskning, og styringsideen kobledes sig på denne oversættelse ved hjælp af fx "rammefinansiering", som skulle understøtte institutionernes ret til generelt at styre sig inden for en bestemt finansiell ramme (Folketinget 1970: 2087). De ydre grænser, særligt til industrien, blev også afstivet: "*Man må imidlertid nære betænkelighed ved at give repræsentanter for disse interesser [aftagerne af universitetets arbejdskraft] sæde i universitetsorganerne og på dette område gøre indgreb på universiteternes hævødvundne frihed*" (Folketinget 1970: 2110).

I OECD-dokumenterne ser vi imidlertid, at midlerne til at nå målet (universitetet som samfundsaktør) forstås som en stærkere integration af samfundsvidenskaberne i den offentlige planlægning og dermed et stærkere fokus på samfundets udfordringer i forskningen. Centralisering og planlægning var nøgleord der skabte plads til nye aktører (OECD og nationale regeringer) som legitime spillere: *'Videnskabsmanden har derfor ikke kun sit ældgamle ansvar til at guide hans arbejde i henhold til dets potentiale og hans evner, men også muligheden for at samarbejde med underviseren, økonomen, og den politiske leder i at beslutte hvordan videnskaben som et socialt aktiv kan styrkes...'* (OECD 1963: 15). Det ses dermed at grænserne for hvem der legitimt kan spille en rolle i "oversættelsesspillet" udvides til også at omfatte politikere, økonomer og andre tidligere eksterne aktører.

Intern ledelse

Vendes blikket mod den interne ledelsesdimension – altså den måde hvorpå "passende ledelse" emergerer i policy-dokumenterne, får vi øje på den væsentligste ændring i dansk universitetspolicy. De demografiske ændringer og den måde de blev forstået, banebrydte vejen for en ny forestilling om interne ledelsesstrukturer på universiteterne, ved at fremhæve manglerne i de eksisterende strukturer til at klare det stigende antal studerende og ikke-fastansatte undervisere. Denne oversættelse blev stærkt påvirket af en idé om demokratisering, som i denne oversættelse kom til at betyde deltagelse for alle. Den kausalitet som tales frem igennem policy er at demokrati er positivt forbundet med videnskabelig produktion, idet fordelingen af ledelsesmæssige og administrative opgaver blandt et større antal mennesker vil frigøre professorerne til at udføre mere "egentligt" videnskabeligt arbejde:

"Regeringen finder det ønskeligt, at denne integration af forskellige lærergrupper finder sted, dels fordi der derved gives alle lærere mulighed for at deltage i universitetets ledelse, dels fordi det herigennem bliver muligt at fordele de ledelsesmæssige og administrative opgaver inden for en større kreds, og derigennem give professorerne lejlighed til i højere grad at koncentrere sig om forskning og undervisning" (Folketinget 1970, 2100)

Vejen til at sikre mere tid til forskning og undervisning var at fastlægge formelle procedurer for deltagelse og ansvarsfordeling (Folketinget 1970: 1973). Demokrati-idéen trækker således på nogle af de samme instrumenter som styrbarheds-ideen, nemlig standardisering og gennemsigtighed.

I OECD-dokumenterne var idéen om åbenhed ift. den interne ledelse stærkt påvirket af ideen om armslængde – i modsætning til hvad sås ift. forestillingerne om universiteternes rolle og organiseringen af sektoren. Ift. denne dimension blev åbenhed oversat som autonomi - en mere indskrænket form for armslængde. Nationale regeringer og OECD som overnationalt organ skulle have større indflydelse på videnskabelig og teknologisk forskning i videnskabspolitikken, men der bliver ikke sat spørgsmålstejn ved universiteternes selvstyrende status, dvs. retten til fuld kontrol over den interne ledelse (OECD 1963: 22-25).

Opsamling

Vi ser altså i denne periode at nye idéer så småt begynder at emergere i et ellers fast idénetværk omkring universitetspolitik (eller mangel på politik). Det ses dog også at idéerne oversættes forskelligt på tværs af de undersøgte kontekster, og på tværs af de "niveauer" som idéer opererer på, dvs. i Danmark ses det mest tydelige forandringer på organiseringsdimensionen, mens forandringerne i OECD primært kan identificeres i beskrivelserne af universiteternes rolle ift. samfundet.

Effektivitet og samarbejde – 1980'erne

Universiteternes rolle

I begyndelsen af 1980'erne ses et bemærkelsesværdigt – men måske lidt overset – skifte i det universitetspolitiske idé-netværk i Danmark. I et mandat til et udvalg, kendt som Wandel-udvalget oprettet i 1985 for at forberede en større revision af Styrelsesloven fra 1970, blev det fastslået at fremtiden: *"kan forventes at stille et voksende krav til de højere uddannelsesinstitutioners evne til omstilling og til optimal udnyttelse af de tildelte ressourcer"* (Wandel 1985: 2).

I Wandel-udvalgets rapport ses det at universiteternes rolle nu forstås som vidensproducenter og som effektive samarbejdspartnere for både regeringen og industrien. Rollen er nu at tilvejebringe den viden som samfundet og industrien har brug for, for at skabe vækst og velstand (Wandel 1985). Målet er at styrke universiteterne som samarbejdspartnere for det politiske/administrative system, og for industrien; et mål som skal nås gennem effektivisering af institutionerne (Wandel 1985: 60)

I samme periode ser vi i OECD-dokumenterne at bevægelsen mod flere legitime aktører som inddrages i oversættelsesarbejdet og mod stadig mere uklare grænser omkring universiteterne fortsætter. Problemerne som knyttes til universiteternes virke bliver i stigende grad *økonomiske udfordringer*, og i løbet af 1980'erne emergerer *økonomisk vækst* som det centrale mål for universiteterne. Universiteternes rolle ses altså her som en aktiv spiller i jagten på økonomisk vækst og teknologisk fremskridt. Hvor det i 70'erne var samfundsvidenskaberne som blev fremhævet som central, er det i denne periode de mere teknologiske discipliner, som fremhæves som de "rentable" dele af videnskaben: *'Teknologierne har potentialet til at signifikant ændre økonomien i alle lande og [...] tilvejebringe en ny base[...] som er mere produktiv, mere påholdende i sin brug af ressourcer og mere relevant ift. økonomiske behov og social formål'* (OECD 1985: 7).

Organiseringen af universitetssektoren

De nye idéer om effektivitet og samarbejde ses også reflekteret når vi ser på hvordan organiseringen og styringen af universiteterne manifesterer sig i Danmark i 1980erne. Særligt i budgetreformen fra 1981, ses det at effektivitet fremtræder som værdi, gennem et fokus på at ressourceallokering skal være specifik og "output"-afhængig. Argumentet er at ressourcerne er knappe, og at offentligheden har ret til at vide at pengene bruges fornuftigt. Der lægges også i stigende grad vægt på de institutionelle og kulturelle mangler ved universiteterne, dvs. inert og institutionel rigiditet fremkaldt af 1970ernes demokratisering (Folketinget 1988; Wandel 1985: 60).

Lignende konstruktioner kan ses i OECD i 1980'erne, hvor universiteter i stigende grad beskrives som utilstrækkeligt struktureret til at håndtere hastigt skiftende omstændigheder, især hvad angår udstyr og arbejdskraft (OECD 1981; 1985: 33). Øget samarbejde med industrien, mere eksplicit økonomisk orientering og et stærkt fokus på teknologi fremhæves som vejen ud af dødvandet, og åbenheds-idéen re-introduceres med i en ny oversættelse; åbenhed over for industrien. Den "gamle" oversættelse af åbenhed ift. samfundet placeres i baggrunden, da den nye oversættelse træder frem, og fremmer stærkere bånd til industrien (OECD 1985: 43pp). Med andre ord synes æraen både i Danmark og OECD at være præget af en ide om samarbejde, dvs. en mere aktiv udgave af åbenhedstanken fra 1970'erne.

Intern ledelse

Effektiv intern ledelse ses i Danmark i denne periode som "stærk ledelse" (i modsætning til den demokratiske/distribuerede ledelse fra 1970'erne), og grænserne, som blev forstærket og meget klart beskyttet, da demokrati-idéen var dominerende, sløres og glider langsomt ved at understrege samarbejde med eksterne partnere som nødvendigt. Eksempelvis specificeres det at Wandel udvalget skal arbejde ud fra: *"et overordnet mål, [om] at de højere uddannelsesinstitutioners traditionelle selvstyre bevares, samtidig med at det bringes til at opfylde de krav, som samfundet må stille til en effektiv ledelse af forskning og uddannelse"* (Wandel 1985: 2).

Demokrati forstås i denne oversættelse mere som repræsentation end deltagelse, og midlerne som foreslået er simplificering af administrationen og en mere effektiv ledelse, fx igennem udspecificering af ansvarsområder og autoritet (Wandel 1985: 60pp).

I OECD dokumenterne ses det stadig at armslængde-idéen er dominerende ift. den interne ledelses-dimension. Fokus forbliver i høj grad på governance-niveauet og en fremhævelse af hvordan samarbejde kan fremmes ved at øge brugen af økonomiske incitamenter som store forskningsprogrammer og finansiering til joint ventures med industripartnere, men den egentlige interne ledelse og styring syntes stadig at være en sag for den enkelte institution (OECD 1981).

Opsamling

I denne periode ses det, at selvom der ikke i Danmark sker de store policy-ændringer i form af reformer, ændres forståelserne af særligt universitets rolle og ledelse tydeligt når der ses nærmere på dokumenterne. Ligeledes ses det at "problemdefinitionerne" i denne periode – både i OECD og Danmark – flytter ind i organisationerne. Fra at skulle respondere på eksternt givne forandringer, ses universiteterne selv som problematiske i denne periode, hvilket åbner op for nye løsningsforslag.

Accountability og effektivitet – 1990'erne

Universiteternes rolle

I 1989 ser vi i den relativt lille ændring af universitetsloven konturerne af en ny idé om *ansvarlighed*. I lovændringen blev universiteterne opfordret til at eksperimentere med

nye og mere effektive ledelsesstrukturer – med en understregning af at initiativet skulle komme fra universiteterne (Folketinget 1988).

Denne ansvarligheds-idé ændrede i øvrigt ikke væsentligt opfattelsen af universiteternes rolle i samfundet - hovedformålet syntes stadig at være at tilvejebringe vital viden til samfundet, selv om industrien i denne periode placeres mere i baggrunden. Universiteterne får dog i denne oversættelse en mere positiv rolle som proaktive agendasættere og bannerførere for innovation (Folketinget 1993).

I begyndelsen af 1990'erne ses det at effektivitets-idéen sætter sig igennem i OECD-dokumenterne, hvor en ny æra indvarsles: *'... med begyndelsen af 1990'erne, er vi på vej ind i en ny æra. Målsætningen er at positionere videnskabs- og teknologisk policy mere effektivt (...). Regeringer må redefinere både deres handlinger, med blik for underliggende sociale faktorer, og samtidig gøre bedre brug af deres policies for videnskab og teknologi for at hjælpe med at løse problemer som bliver mere og mere tydelige i en hastigt forandrende verden'* (OECD 1992: 11, egen oversættelse).

Vi ser her en tilbagevenden til den samfunds-rolle som kendetegnede 1970'ernes idé-netværk, og hvor økonomisk ulighed og institutionelle reformer udpeges som problemer. Derudover fremhæves samfundsudfordringer som miljø-problemer og arbejdsløshed som relevante problemstillinger for universitetssektoren. I denne periode ses også et stigende fokus på anvendelsesorientering og strategisk forskning, samt internationalisering (OECD 1992; 1994).

Universiteterne skal, i denne oversættelse, sætte samfundet i stand til at håndtere globaliseringens udfordringer, hvilket dermed sammenvæver den økonomiske og samfundsmæssige rolle som tidligere var dominerende. Effektivitets-idéen ses tydeligt, når midlerne til dette fremsættes; effektivisering af sektoren ses som nødvendig og akademisk rigiditet og "black-boxing" fremhæves som forhindringer for fremgang (OECD 1992: 41).

Organiseringen af universitetssektoren

På organiseringsdimensionen ses det at idéen om ansvarlighed i den danske oversættelse knytter sig op på autonomi-tanken fra 1970'erne. Styrelsesloven fra 1970 blev reformeret markant i 1993, og her ser vi en genkomst af forestillingen om autonomi og selvstyre: *"Hensigten med lovforslaget er at give nogle overordnede rammer, således at det enkelte*

universitet inden for disse rammer kan indrette sig mest hensigtsmæssigt efter egne behov og traditioner” (Folketinget 1993).

Autonomi og selvstyre emergerede dermed igen som betydningsfulde forestillinger om universiteternes organisering, men i samme reform var der også lagt vægt på at styrke muligheden for at placere ansvar for trufne beslutninger og styrke ledelsen (Folketinget 1993).

Dette fokus på ansvarlighed fortsatte op igennem 1990erne og nye instrumenter tilsattes efterhånden; mest bemærkelsesværdigt nok brugen af udviklingskontrakter som blev vedtaget i 1999. Udviklingskontrakterne er et godt eksempel på materialiseringen af ansvarligheds-idéen, da deres formål var: *”at understøtte universiteternes ambitionsniveau på alle væsentlige områder kombineret med en frihed til intern omstilling”* (Folketinget 1999). I denne forbindelse skal *understøttelse* forstås som *eksplicitering*, altså at universiteterne forpligtes på at have et ambitionsniveau og indgå i et kontraktforhold omkring disse ambitioner.

I OECD ser vi en meget parallel oversættelse, hvor autonomi-idéen re-emergerer og spiller sammen med idéen om effektivisering, som generelt præger årtiet. Oversættelsen af disse idéer dukker frem som et fokus på ansvarlighed (accountability), hvor transparens og resultatorientering kombineres med frihed til at agere (OECD 1994).

Intern ledelse

Ift. den interne ledelse af universiteterne, ses det at den danske oversættelse tillægger stærk og tydelig ledelse værdi, hvilket kan ses som et udtryk for idéen om ansvarlighed. Basis for denne stærke ledelse rykkes der dog ikke ved i denne periode; den kollegiale ledelsesstruktur sættes der ikke spørgsmålstegn ved.

I OECD ses den samme grænsedragning rundt om basis for den interne ledelse – autonomi-idéen er stadig dominerende på dette område, selvom ansvarlighed fylder i stigende grad. Dette kommer fx til udtryk i et fokus på transparens i ledelsesstrukturene. (OECD 1992; 1994: 19).

Opsamling

I denne periode ser vi et øget fokus på universiteterne som organisationer, på deres egen kapacitet til at agere som aktører og dermed også holdes til ansvar. Det interessante i

denne periode er at "gamle" idéer re-emergerer og gen-oversættes, således at fx selvstyre kobles med ansvarlighed, hvilket giver plads til en ny måde at oversætte armslængde-idéen.

Det nye årtusinde

Universiteternes rolle

I det nye årtusinde gennemførtes en større reform af den danske universitetssektor – og som nævnt indledningen til dette kapitel blev reformen modtaget af massive protester fra det akademiske miljø. Reformen blev af mange fortolket som et forsøg på at lave universiteterne om til "pølsefabrikker", i den betydning at virksomhedslogikken, som blev set som dominerende i reformen, ikke havde nogen plads i en videns-institutions som universitetet¹¹.

Hvis der ses nærmere på reformen ses det da også, at særligt universitetets rolle træder frem som mere aktiv; en strategisk og handlingsdygtig partner i jagten på velfærd. Denne forestilling om universiteternes rolle kan dog, ved at se nærmere på den historiske udvikling, som vi har gjort i denne analyse, ses som en let videreudvikling af den ansvarliggørelse og "mobilisering" af universiteterne som vi så op gennem 1980erne og 1990erne. Problemstillingerne som skrives frem som årsag til reformen er også stadig de bureaukratiske effektivitetsproblemer fra 1970erne og 1980erne, men også større samfundsudfordringer som stigende kompleksitet og globalisering sættes på dagsordenen igen, med universitetssektoren som en vital og proaktiv bidragyder til løsningen (Folketinget 2003).

En lidt anderledes strømning ses i OECD-dokumenterne i denne periode, hvor det brede vidensbegreb erstattes af et mere specifikt fokus på innovation, og hvor universiteterne træder frem som en slags innovations-fabrikker. Samarbejds-idéen som også sås i 1980erne genindtræder og re-introducerer universiteternes partnerskabsrolle.

Organiseringen af universitetssektoren

¹¹For et overblik over debatten omkring universitetsreformen af 2003, se fx <http://professorvalde.blogspot.dk/>

For at opnå denne rolle som pro-aktive samfunds-institutioner, emergerer *strategi* som et centralt begreb på organiserings-dimensionen. Strategi kan i denne forbindelse ses som en gen-oversættelse af planlægnings-idéen fra 1970erne, hvilket i denne periode kobles op på autonomi/ansvarlighedsheds-idéerne og placerer ansvaret for fx økonomi og akademisk frihed hos universiteterne selv (Folketinget 2003).

Dette nye fokus på strategi taler også nye kausalitetsforståelser frem, fx mellem stærk (professionel ledelse) og strategisk kapacitet (Folketinget 2003). Idéen om strategi influerer desuden på en revitaliseret idé om åbenhed, som nu medvirker til at legitimere bestemte ændringer i governance-strukturen, fx indførelsen af bestyrelser med eksternt flertal (Folketinget 2003). Hvor åbenhed – da demokrati-idéen var dominerende i 1970erne – betød intern åbenhed og åbenhed overfor intervention fra staten, kan åbenhed i 2003-reformen ses som åbenhed mod samfundet og samarbejdspartnere; en oversættelse som ligner OECDs oversættelse i 1980erne.

Samarbejde er stadig den dominerende idé i OECD-dokumenterne fra det nye årtusinde, og universitetssektoren knyttes tæt til industrien og erhvervslivet (OECD 2000: 11). I OECD ser vi altså også en mere markeds-orienteret oversættelse af de centrale idéer.

Intern ledelse

Som nævnt ovenfor er en central del af reformen fra 2003 at professionalisere ledelsen på universiteterne, hvilket i denne analyse kan forstås som en materialisering af idéen om ansvarlighed. Generelt ses i det reformen, at den interne ledelse i langt højere grad italesættes som "regulerbart" område, dvs. som noget policy legitimt kan beskæftige sig med. Dette begrundes med mål om handlekraft, strategisk kapacitet osv. – altså idéerne om strategi og ansvarlighed. Ansvarligheds-idéen ses særligt tydeligt materialiseret i den stigende italesættelse af ledelsesmæssig legitimitet, som opnås via en formalisering og professionalisering af ledelsesstrukturen, gennem ansættelse af ledere snarere end valg/udpegning (Folketinget 2003).

I OECD er intern ledelse stadig ikke en dimension, som nævnes eksplicit. Dog emergerer et begreb som kontraktliggørelse i stigende grad, hvilket kan ses som en forstærkning af ansvarligheds-tankens på dette område.

Diskussion og konklusion

Som jeg har forsøgt at vise i ovenstående analyse, så kan et fokus på idéer, idénetværk og oversættelse bidrage med et blik for hvordan eksisterende forestillinger og idéer om et bestemt policyområde kan sætte en kraftfuld kurs, som (u)muliggør bestemte udviklinger i policy over tid.

Eksempler på dette kan fx ses i 1960ernes og 1970ernes policy udviklinger, som er analyseret ovenfor. I både Danmark og OECD var samfundsmæssige udfordringer, som miljø og demografiske ændringer højt på agendaen, hvilket i begge kontekster enacter nye og tættere relationer mellem det politiske system og universitetssystemet. Men det ses også i analysen at OECD er influeret mere i denne periode er influeret af en økonomisk idé-strømning, som gør bestemte fortolkninger og oversættelser mulige. Den danske oversættelse er på den anden side i denne periode mere influeret af en politisk/planlægnings-idéstrømning, som var meget fremherskende i det politisk-administrative system i denne periode. Faktisk ser det ud som om at styrbarhedsidéen rejser horisontalt mellem nationalpolitiske policy-områder, snarere end vertikalt mellem overstatslige og nationalstatslige niveauer her. Ligeledes er den danske policy-udvikling i denne periode kraftigt influeret af en deltagelsesdemokratisk strømning, som skubbes frem af studerende og medarbejdere – og som henter styrke fra overordnede demokratiserings-strømninger i denne periode.

Pointen her er at fremhæve at idéers mening også skal forstås igennem den kontekst hvori de emergerer, og at en nuanceret forståelse af policyudvikling dermed kan/bør tage højde for de idéer som en ny idé kobler sig på. I analysen ses det fx at oversættelsernes retning i 1980erne og 1990ernes nærmer sig hinanden på nogle områder. I denne periode bliver den økonomiske idéstrømning mere indflydelsesrig i Danmark, hvilket som nævnt var dominerende i OECD-regi i 1960erne og 70erne og begge oversættelser inkorporerer idéen om samarbejde, som en del af dette. Ansvarlighedsidéen ses også som meget dominerende i denne periode.

I det nye årtusinde til gengæld ser vi at oversættelserne divergerer igen, da én lægger vægt på samarbejde og partnerskab (OECD) og den anden på idéer om strategi, ansvarlighed og handlekraft (dansk policy). Analysen indikerer dermed at oversættelsesprocesser også kan være influeret af strategiske handlinger fra politiske (og andre) aktører, som griber bestemte idéer og bruger dem til at forme policy. Pointen er dog at de idé-

strømninger som denne strategiske handlen agerer ind i også har en væsentlig påvirkning på de mulige translationer som kan opstå. Påvirkning er dermed en kompleks størrelse som altid må undersøges i sin empiriske materialisering.

Analysen illustrerer også at nye idéer primært ser ud til at sætte sig igennem og opnå indflydelse på de mere "abstrakte" dimensioner, som forestillinger om universitets rolle i samfundet, og om den generelle styring og organisering af sektoren, end på den mere "praksisnære" dimension omkring den interne ledelse. Særligt i OECD-dokumenterne tales der meget lidt om den interne ledelse og dette kunne tyde på at siden OECD ikke har nogen formaliseret indflydelse på national politik, drejer oversættelsesprocessen sig primært om at om at påvirke "public philosophies" (Mehta 2010) på universitetsområdet. En anden del af forklaringen kan også være betydningen og styrken af idéen om armslængde, som i så lang tid havde domineret idénetværket omkring universiteterne, og dermed giver betydning til mange af de nye idéer som introduceres til dette netværk.

I den danske policy udvikling ser vi dog også en anden bevægelse, eller glidning mod at idéerne influerer på forståelsen af hvilke aktører som legitimt kan intervenere i universiteternes interne styring og ledelse. Vi ser at i løbet af den undersøgte periode, glider policy-udviklingen mere og mere i retningen af en direkte åbning af den interne styring som legitimt policy-område, hvilket i starten blev anset og karakteriseret som et anliggende for universitets-interne aktører. Analysen viser at denne åbning følger efter den gradvise glidning mod forståelsen af universitetet som en aktiv samarbejdspartner, hvilket netop legitimerer denne "indblanding" og åbning overfor andre partnere i den interne styring.

Glidninger og oversættelse

I dette kapitel har jeg, gennem en analyse af udviklingen et bestemt policy-område, illustreret hvordan policies former sig gennem komplekse processer af konvergens og divergens; selv om overnationale organisationer oversætter visse ideer på en bestemt måde, betyder det ikke nødvendigvis at den nationale politik afspejler den samme oversættelse - og det normative pres fra overnationale organisationer kan derfor ikke stilles som en eneste forklaring på reformprocesser i forskellige lande. Argumentet er at nationale reformer vil antage forskellige former, da de er påvirket af en distinkt idé-strømning, som påvirker hvilke oversættelser det er muligt at foretage og hvordan. Dette fremhæver behovet for at se nærmere på enkelte reformer og det idémæssige setup som de indgår i. Glidninger kan i denne sammenhæng, som beskrevet tidligere, forstås som

multiple og multi-dimensionelle forskydninger i mange og uforudsigelige retninger. Som analysen har vist kan de forandringer, som af mange i tiden blev forstået som brud og monumentale skift i forståelser, også forstås som gradvise forskydninger over tid, som "naturliggør" bestemte problemløsninger og policy-tiltag. Disse glidninger over tid er dermed det som *muliggør* bestemte oversættelser, som måske nok på et tidspunkt opleves som brud, men i virkeligheden har været længe undervejs. Pointen med dette kapitel har været at gøre opmærksom på og advokere for et mere nuanceret fokus på hvordan bestemte idéer emergerer og oversættes i nationale og overnationale kontekster, i stedet for udelukkende at se på vertikale påvirkningsprocesser. Glidninger, oversættelse og idénetværk præsenteres derfor som analytiske kategorier, som kan skærpe blikket for hvordan forandringer opstår, og manifesteres i tid og rum.

Referencer

- Amaral, Alberto and Guy Neave. 2009. The OECD and its influence in Higher Education. A critical Revision. In *International Organizations and Higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?*, eds. Bassett, Roberta Malee & Alma Maldonado-Maldonado, 82-98. New York and London: Routledge.
- Benum, Edgeir. 2007. Making research count: Norway and the OECD connection 1965–1980. *Minerva* 45: 365–387
- Blyth, Mark. 1997. "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy, *Comparative Politics*, 29 (2): 229-250.
- Braun, Dietmar. 2006. The mix of policy rationales in science and technology policy, *Melbourne Journal of Politics*, January.
- Béland, Daniel and Robert Henry Cox. 2010. *Ideas and Politics in Social Science Research Ideas and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Campbell, John L. 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38.
- Carstensen, Martin B. (2010) The Nature of Ideas, and Why Political Scientists Should Care: Analysing the Danish Jobcentre Reform from an Ideational Perspective, *Political Studies*, 58: 847-865.
- Czarniawska-Joerges, Barbara and Sevón, Guje. 2005. *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in a global economy*. Liber & Copenhagen Business School Press.

- Degn, L. (2014). *Making sense of university ideas: Exploring how ideas influence management practice and perceptions in Danish universities*. Forlaget Politica.
- Degn, L. (2015). Translating governance ideas in Danish higher education. *Higher Education Policy*, 28(3), 295-313.
- Degn, L., & Sørensen, M. P. (2015). From collegial governance to conduct of conduct: Danish universities set free in the service of the state. *Higher Education*, 69(6), 931-946.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160
- Emmerij, Louis, Richard Jolly, and Thomas G. Weiss. 2005. Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective. *Development and Change*, 36(2): 211-235.
- Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and social change*. Polity Press, Cambridge.
- Folketinget. 1970. *Forslag til Lov om universiteternes styrelse*. The Danish Parliament: Copenhagen.
- Folketinget. 1973. *Forslag til Lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner*. The Danish Parliament: Copenhagen.
- Folketinget. 1988. *Forslag til Lov om ændring af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner*. The Danish Parliament: Copenhagen.
- Folketinget. 1993. *Forslag til Lov om universiteter*. The Danish Parliament: Copenhagen. Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=111293&exp=1>.
- Folketinget. 1999. *Forslag til Lov om ændring af lov om universiteter m.fl.*. The Danish Parliament: Copenhagen. Tilgængelig på: www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=88632.
- Folketinget. 2003. *Forslag til Lov om universiteter*. The Danish Parliament: Copenhagen. Tilgængelig på: www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100418.
- Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hay, Colin. 2001. The "crisis" of Keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain: an ideational institutionalist approach. In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, eds. John L. Campbell and Ove K. Pedersen, 193–218. Princeton: Princeton University Press.

- Kim, Bo Yung. 2008. *The Role of Political Ideology in the Policy Development of Personal Social Services from 1960s to 2000s Britain*, PhD Diss., University of York. Available at: www.boyung.net/docs/Ideology_and_policy_development_full.pdf. Last accessed April 14th 2011
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy; Towards a Redical Democratic Politics*, Verso.
- Latour, Bruno. 1986. The powers of association, In *Power, action and belief*, ed. John Law, 261-277. London: Routledge and Kegan Paul.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “new institutionalism”. *The Oxford handbook of political institutions*, 5, 3-20.
- Mehta, J. (2011). The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. In D. Béland and R.H. Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research Ideas and Politics* (pp. 23-46). New York: Cambridge University Press.
- Menahem, Gila. 2008. The Transformation of Higher Education in Israel since the 1990s: The Role of Ideas and Policy Paradigms. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(4): 499-526.
- Moos, L. (2016). Pædagogisk ledelse i en læringsmålstyret skole. *Hans Reitzels Forlag*.
- Nybohm, Thomas. 2007. A Rule-governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University. In *University Dynamics and European Integration*, eds. Peter Maassen and Johan P. Olsen, 55–80. Springer.
- OECD. 1963. *Science and the policies of governments: the implications of science and technology for national and international affairs*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1971. *Science growth and society: a new perspective*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1981. *Science and Technology Policy For the 1980's*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1985. *Science and technology policy outlook, 1985*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1992. *Science and technology policy: review and outlook, 1991*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. 1994. *Science and technology policy: review and outlook, 1994*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2000. *Science, Technology and Industry Outlook 2000 - Highlights. Education*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Petersen, Nikolaj. 1997. Autonomy and professionalism – Danish Higher Education and the problems of state interference. In *Autonomy and External Control – The University in Search of the Golden Mean*, ed. Klaus Dieter Wolff, 155-168. München: Ludicium verlag GmbH.

Pinheiro, R., & Stensaker, B. (2014). Designing the entrepreneurial university: The interpretation of a global idea. *Public Organization Review*, 14(4), 497-516.

Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. 2008. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, Vivian A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.

Walsh, James I. 2000. When Do Ideas Matter?: Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas. *Comparative Political Studies*, 33: 483-516.

Wandel, Carl F. 1985. *Betænkning nr. 1055 fra Udvalget til forberedelse af en revision af lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner*. Tilgængelig på: http://www.statens-net.dk/betaenkninger/1001-1200/1055-1985/1055-1985_pdf/searchable_1055-1985.pdf.

8. Pragmatisk tilgang til organisationsforskning - Glidning fra et aktørperspektiv

Af Josefine Kierk, Marlene Nielsen og Tina Sommer

Resumé

Ledere af folkeskoler argumenterer forskelligt for deres arbejde med kvalitet, selvom de arbejder inden for den samme skolepolitiske styring.

Vores undersøgelse viser, hvordan ledere i en politisk styret organisation som folkeskolen orienterer sig i forhold til skolepolitiske glidninger. Med begrebet skolepolitisk glidning refereres til den udvikling, der har været i den danske folkeskole, hvad angår kvalitetsbegrebet. Hvor der i 1970'erne associeres med begreber som lighed, fællesskab og social retfærdighed, bliver begreber som konkurrence, effektivitet og kompetence dominerende fra 1990'erne og frem initieret af forskellige moderniserings- og kvalitetsreformer.

Ved at kombinere organisations-sociologisk institutionalisme med en pragmatisk sociologisk tilgang, er præmissen for undersøgelsen, at mennesker ikke kun handler instrumentelt ved påvirkninger fra omverdenen, men gennem kritik også er medskabere af den sociale virkelighed.

Vi gør kvalitetsbegrebet til undersøgelsesgenstand og finder, at seks skoleledere oversætter kvalitetsidéer meget forskelligt. Vi identificerer, at skolelederne pendulerer mellem på den ene side deres egen moral og værdier og på den anden side en kritik, der er rammesat af den organisatoriske og institutionelle kontekst de agerer i. Det betyder, at den strukturelle, organisatoriske ramme uanset hvilke moderniserings- og styringstiltag, der tilføres, altid kan blive udsat for kritik, da lederne vil forholde sig subjektivt ud fra egen moral og værdier.

Undersøgelsen giver således anledning til at diskutere glidninger fra et aktørperspektiv, eftersom vi finder, at skolelederne, indenfor den satte ramme, er aktive medskabere af den kvalitets-politiske transformation af skolepolitikken.

Da aktørperspektivet i undersøgelsen er muliggjort af vores forskningstilgang, tager kapitlet afsæt i en beskrivelse af den teoretisering og metodologi, som vi i undersøgelsen gør brug af. Vi flytter vores perspektiv fra kritisk sociologi til kritikkens sociologi og viser at sociologisk forskning nuanceres, når subjektiviteten tildeles en mere central placering, end når forskningen har et perspektiv, hvor individet er underlagt styring og handler instrumentelt på baggrund heraf.

Indledning - om at give subjektiviteten plads

Dette kapitel tager afsæt i en undersøgelse af seks skolelederes orientering i forhold til kvalitetsarbejdet på seks danske folkeskoler (Kierk, Nielsen & Sommer, 2018). Undersøgelsens empiriske grundlag er interviews med skolelederne.

Vi tager afsæt i de franske, pragmatiske teoretikere Luc Boltanskis & Laurent Thévenots (2006), Boltanskis & Eve Chiapellos (2007) og Boltanskis (2016) beskrivelser af værdiverdener, som individer tager i anvendelse, når de skal retfærdiggøre en situation. Boltanski og Thévenot (2006) anvender begrebet *retfærdiggørelse*, når de skal forklare, hvordan mennesker i kritiske situationer argumenterer i forhold til overordnede, normative og moralske principper med henblik på at opnå retfærdighed og legitimitet.

Vi inddrager samtidigt analytisk den aktuelle styringskontekst i Danmark. På den måde skaber vi, via et bottom-up perspektiv, adgang til et blik på, hvordan aktørerne agerer i forhold til skolepolitiske glidninger i en dansk skolekontekst.

Boltanski (2016) hævder, at megen sociologisk forskning præsenterer sine resultater på baggrund af generaliseringer. Formålet med dette kapitel er at vise, hvordan vi har skabt os adgang til et øjebliksbillede af en glidningproces fra et aktørperspektiv og på den baggrund diskuterer den ideografiske tilgangs potentiale i sociologisk forskning. Hvis sociologien reduceres til alene at være en nomotetisk videnskab, hævder vi, at muligheden for at se noget ganske væsentligt forpasses. I tråd med Thévenot (2016) argumenterer vi således for en sociologi, hvor subjektiviteten får plads frem for generaliseringer og klassificeringer. Vi anvender derfor ikke en klassisk, kritisk sociologisk tilgang, ved at spørge til, hvad den organisatoriske og institutionelle kontekst gør aktøren til. Denne tilgang lægger op til én sandhed, hvor vi som forskere dermed vil hævde at komme med bedre og mere sandsynlige forklaringer end aktøren selv (Boltanski, 2016:71).

Kapitlet indleder med overvejelser i forbindelse med arbejdet med kritikkens sociologi. Herefter følger en beskrivelse af pragmatisk sociologi og af det begrebsapparat som Boltanski og Thévenot (2006) udvikler over seks forskellige værdiverdener, som aktører refererer til, når de argumenterer eller retfærdiggør deres handlinger.

Vi beskriver de organisatoriske og institutionelle strukturer, der kan have indflydelse på skoleledernes tanker og handlinger, når de skal argumentere for kvalitet i forbindelse med deres arbejde på skolerne. Vi redegør for den organisatoriske og institutionelle kontekst, som lederne befinder sig i og beskriver den skolepolitiske glidning i relation til kvalitetsbegrebet. Derudover beskriver vi, hvilke forvaltningspolitiske styringsparadigmer, der aktuelt ses som dominerende i den offentlige sektor. Ved at søge en forståelse for det mere overordnede niveau for organisering af den offentlige sektor og styring, skaber vi derved mulighed for at diskutere, hvordan skolelederne tager styringsparadigmernes logikker i anvendelse, når de retfærdiggør sig i forhold til kvalitet.

Herefter præsenterer og uddyber vi undersøgelsens bidrag til at forstå glidning fra et aktørperspektiv og viser, hvordan vi analytisk bringer værdiverdenerne og styringskonteksten i spil. Afslutningsvis diskuterer vi de overordnede fund, glidninger set fra et aktørperspektiv samt muligheder og begrænsninger ved den anvendte forskningstilgang.

Om at skabe sig adgang til aktørernes refleksioner

Med baggrund i vores interesse for- og arbejdet med den kvalitative forskningstilgang har vi særligt arbejdet med at skabe transparens på en sådan måde, at vi som forskere mindst muligt forhindrer informanternes bidrag i at komme frem.

Når vi er optaget af at sikre vores forskningsetiske udgangspunkt, er det ikke alene et udtryk for, at vi flytter vores perspektiv fra en kritisk sociologi til en kritikkens sociologi. Denne ansvarlighed findes på lige fod hos den kritisk sociologiske forsker.

Vores tilgang til skolelederne fordrer et teoretisk udgangspunkt, hvor vi er i stand til at distancere os yderligere. Distance skal forstås på den måde, at vi *ikke fortolker på* individets udsagn og handlinger, men oversætter dem i den forstand at vi synliggør individets argumentation og hvorfra argumentationen tager sit afsæt. I den forbindelse og i enighed med Boltanski (2016), antager vi, at det er den kritiske evne, der gør mennesket forskelligt fra andre væsner. Når vi skriver 'ikke fortolker' skal det *ikke* sidestilles med at vi

frasier os ansvaret for at fortolkning finder sted. Det skal derimod forstås som den distinktion vi tilstræber i vores tilgang til at genskabe det kritiske rum med situationer, hvori menneskers kritiske 'aktiviteter' udspiller sig. Boltanski (2016) beskriver det således: *"teorien kendetegnes som overgangen fra en 'agentens sociologi' til en 'oversættelsens sociologi'. I stedet for at definere agenter ud fra stabile egenskaber, udstyre dem med interesser og dispositioner, der er indskrevet i kroppen og i stand til at afføde objektiver og ikke-bevidste intentioner, samt at sætte sig for at forklare disse agents handling, når de støder mod ydre forhindringer, viser oversættelsens sociologi, hvordan aktørerne italesætter deres handling eller... indarbejder et plot i deres handlinger"* (s.88,89). Vi bevæger os dermed fra en sociologi, der på aktørens vegne fremlægger resultater til en sociologi, der synliggør aktørens refleksioner som resultater.

I det følgende introducerer vi Boltanski og Thévenots pragmatiske teoris hovedbegreber. Teorien og vores analytiske anvendelse af den, har vist sig afgørende for at få subjektiviteten til at træde frem og på den måde få adgang til aktørens perspektiv i en skolepolitisk glidningskontekst.

Pragmatisk sociologi

Boltanski bliver betragtet som hovedmanden bag fransk, pragmatisk sociologi, der opstår i 1980'erne som modreaktion til poststrukturalismen, hvor aktøren i den sociale verden er underlagt magtstrukturer. Boltanski (2016) tager udgangspunkt i, at mennesket har dømmekraft. Pragmatisk sociologi består i at forstå menneskers evne til at fortolke situationer, koordinere handlinger og - i tilfælde af usikkerhed eller konflikt- formulere kritikker og retfærdiggørelser, der er acceptable eller forståelige for andre (Held, 2016:19/20).

Det sociologiske perspektiv, i denne undersøgelse, består i at sammenholde skoleledernes udsagn om kvalitet med modeller for den *kvalitetssituation*, hvor lederne hver især skal argumentere for, at der er kvalitet på deres skole. Det teoretiske grundlag skaber således mulighed for at forstå og zoomer ind på et øjebliksbillede af en glidningsproces.

Boltanski og Thévenot (2006, 2016) udvikler en model, hvor de begrebsliggør seks forskellige pragmatiske værdiverdener, som individer tager i anvendelse ved social interaktion. Modellen beskriver en grammatisk oversigt over værdiverdener, som aktører refererer til, når de argumenterer eller retfærdiggør deres handlinger. Boltanski og Thévenot (2006) laver her en parallel til lingvistikken, der med formaliserede regler anvender grammatikker, mennesker gør brug af, når de taler. På samme måde klarlægger vi de

retfærdighedsprincipper (*grammatikker*), som skolelederne gør brug af, når de skal redegøre for koordineringen af handlinger og stridigheder vedrørende kvalitetsinitiativer på de enkelte skoler. Værdiverdenerne defineres på baggrund af omfattende empiriske undersøgelser af samfundsudviklingen, foretaget af Boltanski og Thévenot (2006). De seks verdener introduceres nedenfor i dette afsnit.

De forskellige verdener er styret efter nogle ækvivalensprincipper, der anvendes i hver enkelt verden som en overordnet standard eller målestok for den specifikke verden, der er med til at sikre den sociale orden (Boltanski, 2016:212). Ækvivalensprincippet bidrager til at synliggøre adskillelsen mellem verdenerne. For at aktøren kan betone adskillelsen mellem værdiverdenerne foretages der det Boltanski og Thévenot kalder *test*. Hvor kritikken fra aktørerne henviser til ideen om retfærdighed, henviser begrebet *test* til legitimeringen af de forskellige verdener og afgør den enkeltes storhedstilstand. En tilstand af *storhed* vil sige, at den enkelte i sin argumentation og gennem testen, viser et tydeligt tilhørsforhold mod den enkelte verdens fælles bedste. Dyden i dette er aktørens evne til at bevæge sig mellem det partikulære og det generelle og samtidig vise sig som garant for det fælles bedste (Boltanski & Thévenot, 2006:141).

I den *industrielle verden* kommer storhed til udtryk gennem et ækvivalensprincip, der er baseret på faglige evner og effektivitet. I den industrielle verden er eksperter fremtrædende personer, som anvender redskaber og metoder, der er målelige og standardiserede (s.62). I den *domestiske verden* opstår storhed via et tillidshierarki, der er betinget af en kæde af personlige afhængighedsforhold. Den domestiske verden beror på en *underkastelsesmodel*, hvor der udveksles respekt og troskab i bytte for sikkerhed og beskyttelse (s.212). I *opinionsverden* kommer storhed til syne og opnås via evnen til at kunne tiltrække sig opmærksomhed og skabe et image, som andre taler om, og som berømmes (s.59). *Borgerverden* udtrykker storhed via gruppens repræsentant, der artikulerer gruppens meninger. Fællesskabet har forrang for det individuelle (s.60). I *markedsverden* er storhed repræsenteret ved at berige sig og navigere bedst på markedet. Udgangspunkt for denne argumentation er markedsverdens ækvivalensprincip om individets egne handlinger, der motiveres af et begær om at besidde de rigtige værdier (s.61). I *Inspirationsverdenen* opnås storhed, når mennesket opnår en nådestilstand og bliver uafhængig af andres anerkendelse. At gå fra askese til at blive en inspireret kunstner er vigtige ækvivalensprincipper for storhed i inspirationsverdenen (s.57).

Verdenerne kan miste relevans over tid, hvorfor nye kan opstå. Således er en ny verden, *projektverdenen*, kommet til i værket *Kapitalismens nye ånd* (Boltanski & Chiapello, 2007).

Projektverdenen er kendetegnet ved aktivitet som den overordnede målestok for al handling og er denne verdens storhed. Igangsættelser af projekter, tilpasningsdygtighed og fleksibilitet er vigtige ækvivalensprincipper inden for projektverdenen (s.216).

Vi viser senere i kapitlet, hvordan den enkelte skoleleder retfærdiggør forskellige kvalitetsopfattelser i skoleregiet. Ved at den enkelte skoleleder fremstiller sit syn på *virkeligheden* i sin argumentation, trækker skolelederen på kvalificerende elementer, der er tæt forbundet med den enkelte værdiverden. Vi viser, hvordan testen afgør skolelederens storhed indenfor en given verden. F.eks. hvis en skoleleder argumenterer for, at flere eksamener øger kvaliteten i folkeskolen (*den industrielle verden*), trækkes der på grammatikker som skolelederen mener er legitim for situationen. En eksamen med ekstern censor er for eksempel mere legitim end, hvis der er en intern censor. Testen hviler dog ikke udelukkende på sproglig kommunikation, men også på inddragelse af relevante objekter. F.eks. kan en skoleleders storhed/popularitet (*opinionsverdenen*) afhænge af, om vedkommende kan sælge skolen til forældre og elever ved at ligge i top på forskellige *benchmarkinglister*, hvad angår karakterer.

Vi viser i afsnit 6, hvordan skolelederne, for at kunne legitimere kvalitet på skolen, kvalificerer deres argumentation, gennem test, i mange forskellige sammenhænge. Intentionen er at synliggøre de spændingsfelter og kompromiser, som lederne, i deres argumentation, indgår med henblik på at opnå legitimitet i arbejdet med kvalitet i folkeskolen.

Netop *Kompromiset* er et begreb, der ifølge Boltanski og Thévenot spiller en afgørende rolle i forståelsen af individets koordinerende handlinger. Vi undersøger derfor, hvad det er, der er på spil i situationer, hvor der opstår usikkerhed angående forskellige kvalitetsopfattelser hos aktørerne. Her kommer legitimering og kritik i spil. Ved en legitimering af kritikken over nuværende situation sættes aktøren i stand til at transformere en bestemt situation - gennem et kompromis - til en mere ønskværdig situation. *Konkurrencestaten*, som Ove Kaj Pedersen (2013) beskriver, kan ses som et kompromis mellem forskellige verdener: *Borgerverdenen* (lighed og solidaritet), *den industrielle verden* (effektivitet og kompetence) og *markedsverdenen* (konkurrencedygtighed og afkast). Disse kompromiser skal dog anskues som værende skrøbelige, såfremt de ikke forankres i en ny sammenhængende værdiorden. Svage kompromiser "kan forstærkes ved, at de bliver objektiviseret til genstande og institutioner, der består af ting, som er relevante inden for forskellige verdener, der er blevet forbundet med hinanden i kraft af kompromiset" (Boltanski,

2016:66). F.eks. kan lærernes overenskomstaftale blive den objektiverede og institutionaliserede genstand mellem fagforbund og stat, der sikrer, at forskellige værdiverdener forbindes gennem et midlertidig stærkt kompromis.

Vi tilgår empirien ved analytisk at anvende værdiverdenernes grammatikker som et særligt filter til at få adgang til skoleledernes retfærdiggørelser (Kierk, Nielsen & Sommer, 2018). Dermed udelukker hver enkelt verden andre kategoriseringer ved at frembringe bestemte ækvivalensprincipper af de enheder, der undersøges. De syv verdener er altså syv forskellige verdener af retfærdiggørelser, som henfører til syv forskellige måder at tænke og handle på i det sociale. De syv verdeneres grammatikker sameksisterer dog i hver enkelt skoleleder som et sæt af kompetencer de trækker på alt efter, hvilken kvalitetssituation der argumenteres for. Grammatikkerne i det empiriske materiale indbefatter således, hvad lederne rent faktisk ved om deres egen adfærd og, hvordan de påberåber sig retten til at retfærdiggøre den. Teorien tillægger således den enkelte dømmekraft og fornuft, men for at kunne dømme retfærdigt forudsætter det en evne til at genkende og tilpasse sig de enkelte kvalitetssituationer. Samlet set hævder vi, at skoleledernes argumentation ikke kun tydeliggøres gennem et system af begrænsninger i form af værdiverdenernes grammatikker, men også, at lederne har evnen til at acceptere og fungere inden for disse begrænsninger for at opnå en retfærdig enighed. Vi vil argumentere for, at denne socialteori giver mulighed for at forstå en skolepolitisk glidningsproces - hvad angår kvalitetsopfattelser på skoleområdet - i det vi dykker ned i og undersøger subjektiviteten. Dette vender vi tilbage til.

En kontekstuel analyseramme

Alle seks skoleledere, som indgår i undersøgelsen, er ledere i folkeskolen og er derfor bl.a. underlagt folkeskoleloven. Således er skolelederne ansatte i en offentlig, politisk organisation, som er kendetegnet ved en folkevalgt ledelse, der udskiftes hvert fjerde år og som udstikker rammerne for, hvad f.eks. kvalitet på skoleområdet bør og skal indeholde. Samtidig anses politiske organisationer for at være multifunktionelle og det betyder at skolelederne ofte skal varetage modstridende hensyn (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2010:18). Når lederne på den ene side skal arbejde med de politisk vedtagne love (f.eks. Folkeskoleloven, herunder gældende bekendtgørelse om kvalitetsrapporter (UVM, 2014)) og på den anden side skal være lydhøre overfor brugernes (elever og forældre) behov og ønsker, kan lederne oftere blive udsat for kritik, da det bliver

svært for dem at balancere mellem forskellige behov. Men det betyder, ifølge Christensen et al. (2010), samtidig også, at skolelederes muligheder for at foretage individuelle skøn og vurderinger træder i kraft. Vores tilgang til aktørerne i undersøgelsen, som vi her referer til, er inspireret af den organisations-sociologiske institutionalisme. I tråd med Moos' (2016) fremstilling af nyinstitutionalisme anlægger vi et perspektiv, hvor *“organisationer dannes i samfundsmæssige normer og kulturelt-kognitive forståelser, som giver stabile grundlag for organisationernes aktiviteter”* (s.259). Vi lægger her vægt på de kognitive institutioner. Dette forstået som de forskellige situationer, hvor skolelederne, ud fra deres iboende moralske værdisæt, retfærdiggør deres oplevelse af, hvad der er kvalitet, for på den måde at skabe legitimitet i en skolekontekst.

Trods det, at skoleledernes subjektive røst tilføres en plads, erkender vi, at lederne ikke befinder sig på øer, som er uden for påvirkning af andet end sol og tidevand. Derfor inddrager vi i undersøgelsen en kontekstuel forståelseshorison. Vi redegør her kort for den transformation, der er foregået i den offentlige sektor og især på skoleområdet gennem de sidste 40 år. Transformationen skal dermed skabe grundlag for en forståelse af skoleledernes retfærdiggørelser af kvalitetssituationer og give indblik i, hvordan skolelederne navigerer i en glidende styringskontekst.

En skolepolitisk glidning

Da den borgerlige regering tiltræder i 1982, har den som sit formål at reformere den offentlige sektor. Det store budgetunderskud skal afvikles og der skal ske en kvalitetsudvikling af den offentlige sektor. Den offentlige sektor bliver beskrevet som ineffektiv og dårligt ledet. Dertil kommer, at den offentlige sektor har alt for lidt fokus på resultater og brugernes behov og ønsker (Appel & de Coninck-Smith, 2015:37). På folkeskoleområdet har der været en lignende kritik frem mod kvalitetsreformen fra 2007. Allerede i 1984 gik daværende finansminister Palle Simonsen og en udvalgt gruppe fra det private erhvervsliv, den offentlige sektor og dele af forskningsverdenen sammen, for at komme med bud på, hvordan uddannelsessektoren effektiviseres. Udspillet har betydet et skift i den uddannelsespolitiske tænkning (Pedersen, 1999:27). Videns og uddannelse bliver nu grundlæggende for økonomien i samfundet. Folkeskolen bliver i den optik eksponeret for en input-output-logik: Når samfundet investerer i folkeskolen, bliver der samtidig fokus på, hvilken kvalitet der kommer ud af investeringen (s.27).

Kvalitetsrapporten i folkeskolerne skal ses som et resultat af de undersøgelser, herunder bl.a. PISA, der fulgte i kølvandet på kvalitetsreformen. Samtidigt har evalueringer fra evalueringsinstituttet (EVA) i 2005 vist et kommunalt behov for redskaber til at styre ansvaret for- og tilsyn med skolerne. EVA har anbefalet en højere grad af "*national vejledning i kvalitetssikring og -udvikling til rådighed for skoler og kommuner*" (Hess, Holmsgaard, Jakobsen & Bertelsen, 2009:34). Dahler Larsen (2008) hævder ligeledes, at den skolepolitiske selvforståelse har ændret sig gennem de sidste 40 år. I 70'ernes skolepolitiske selvforståelse bliver der anvendt begreber som lighed, fællesskab og social retfærdighed. I takt med moderniseringsreformer i 90'erne bliver begreber som *konkurrence, effektivitet og kompetence* installeret i den skolepolitiske selvforståelse (s.255). Skolen skal, i lighed med andre offentlige instanser, ses i et brugerorienteret perspektiv. Den bratte opvågning væk fra fortidens værdisæt kommer med offentliggørelsen af en international læsetest. Den viser, at danske 3. klasses elever er at sammenligne med 3. verdenslande som Indonesien og Venezuela (s.255). Kvaliteten er, i et skolemæssigt perspektiv, således blevet et spørgsmål om at levere de bedste resultater på baggrund af kompetence og konkurrence i en globaliseret kontekst (s.256).

Transformationen af det danske skolevæsens selvforståelse som præsenteret herover og indledningsvis som en skolepolitisk glidning, vil med reference til denne bogs definition af glidningsbegrebet betyde, at danske skoleledere følger denne udefra initierede glidning uden at registrere transformationen endsige kritisere den. Vores undersøgelse viser, at retfærdiggørelsen hos aktørerne opstår på baggrund af en konstant vekselvirkning mellem normative og moralske anliggender, og den institutionelle og organisatoriske kontekst, som lederne er en del af. På den måde viser vi, at de seks skoleledere ikke udelukkende *glider* med udviklingen, men at de går i dialog med den og forholder sig kritisk til den skolepolitiske kontekst.

Styringsparadigmer i den offentlig sektor

Styringskonteksten, som skolelederne befinder sig i og, hvilke krav denne kontekst stiller til dem som offentlig ledere, er en forståelseshorisont, som giver os en analytisk mulighed for at se bagved skoleledernes retfærdiggørelser af kvalitetsbegrebet mhp. at forstå, hvordan kvalitetssituationer retfærdiggøres.

Andersen, Greve, Klausen & Torfing (2017) søger i bogen "*Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*" at skabe klarhed over "*de konkurrerende forvaltnings-*

politiske styringsparadigmer og deres konsekvenser for den offentlige sektor, for ledelse i det offentlige og for samfundet som helhed" (s.10). Andersen et al. (2017) definerer styringsparadigme som "et sammenhængende sæt af forestillinger om, hvordan den offentlige sektor kan og skal organiseres, styres og ledes" (s.9). Deres hovedpointe er, at flere styringsparadigmer typisk er i spil samtidig, dominerer på forskellige områder og hos forskellige aktører. Derudover vil de oftest være i konkurrence om at levere legitimitet til den styring og struktur, der anses som ønskværdig. I undersøgelsen inddrager vi de fem styringsparadigmer, som Andersen et al. (2017) hævder, aktuelt set har betydning for den offentlige sektor i Danmark. Styringsparadigmerne introduceres herunder ganske kort. *Bureaukrati* anerkender en hierarkisk opbygget organisation og formelle regler der skal være til gavn for borgeren - og *professionsstyret* har som udgangspunkt professionen som den vidende og beslutningsdygtige. De to foreslås af Andersen et al. (2017:25) sammen tænkt som *professions- og bureaukratistyre*, da de to, i en dansk kontekst, har eksisteret sideløbende og befrugtet hinanden. *New Public Management* (NPM) bygger dels på en forestilling om, at man kan drage fordel af at overføre principper fra den private sektor til den offentlige sektor her med fokus på ledelsestilgange og økonomistyring og dels en økonomisk tænkning, markedsgørelse og effektivisering af den offentlige sektor via incitamentsstyring, kontrakt og kontrol. *Neo-Weberian State* (NWS) baserer sig på demokratiske værdier, hvor staten har en central rolle mhp. at sikre den bedste kvalitet til borgerne. *Digital Era Governance* (DEG) anses som en videreudvikling af NPM, men med det digitale som afgørende i forbindelse med styring. *New Public Governance* (NPG) anses som afløseren for NPM med et langt mere proces- og projektorienteret fokus på problemløsning og udvikling, hvor værdi for hele samfundet skabes via motivation og engagement. Tre af styringsparadigmerne inddrages i analyseeksemplerne i afsnit 6.

Analyseeksempler - retfærdiggørelser af kvalitet og legitimering i en styringskontekst

I det følgende afsnit giver vi eksempler på, hvordan skolelederne reagerer i forhold til den skolepolitiske glidning. Dette i udvalgte analyser fra undersøgelsen (Kierk, Nielsen & Sommer, 2018).

Undersøgelsens samlede analyse består af et analysesæt med to analytiske tilgange, en *retfærdiggørelsesanalyse* og en *styringsanalyse*. Vi har i undersøgelsen gennemført i alt 56 retfærdiggørelses- og styringsanalyser. Den samlede analyse viser en stor diversitet i

den moralske argumentation betinget af de forskellige kvalitetssituationer, som de enkelte skoleledere retfærdiggør sig ud fra. Vi finder, at der ikke er sammenhæng mellem retfærdiggørelserne fra én bestemt værdiverden til ét bestemt styringsparadigme. Vi finder også, at der ikke kan ses en sammenhæng på tværs af skolelederne og den moralske argumentation, de hver især benytter sig af.

I Analyseeksemplerne har vi udvalgt to skoleledere, der omtales som S3 og S4 og ét kvalitetselement (kvalitet i forhold til medarbejdernes evne til at danne relationer) dvs. i alt fire analyser. Intentionen er at synliggøre relevansen af det subjektive fokus og den enkelte retfærdiggjorte situations betydning for den moralske argumentation, da vi hermed får adgang til et perspektiv på glidninger, hvor aktørens handlen sættes i centrum. Dermed viser vi, hvordan aktørerne reagerer på en skolepolitisk glidning jvf. afsnit 5.1. Uddrag fra interviewene er markeret med kursiv. Navne, steder ol. er fiktive.

Retfærdiggørelsesanalyse S3

S3 fortæller i interviewet, hvordan der på skolen, hvor S3 er skoleleder, bliver arbejdet med flere projekter (i relation til inklusion, sprogindsats, fravær mm.), hvor kernen er øget forældresamarbejde (*forældrepartnerskaber*) med henblik på at skabe bedre resultater og højne kvaliteten i forhold til elevernes læring: *"Vi skal hele tiden bruge forældresursen til at øge kvaliteten"*.

Ved at betragte forældrene som en ressource når skolen søsætter nye tiltag/projekter i forhold til at sikre elevernes læring, trækker S3 på grammatikker hentet i projektverdenen. Testen består i at referere til, hvordan det ene succesfulde forældrepartnerskabstiltag erstatter det næste. Storhed er i projektverdenen bl.a.- aktivt og selvstændigt - at opøge nye muligheder – her med henblik på at optimere elevernes læring. Ved at være nytænkende, tillidsskabende og i stand til at respektere forældrenes forskellighed øges forældrenes kompetencer: *"Vi underviser forældrene i, hvordan de selv kan stimulere deres børn. Altså prøver at gøre tingene på en anderledes måde"*. På den måde bliver lærernes evne til at danne relationer til forældre et helt centralt element i forhold til at have succes med det øgede forældresamarbejde. S3 forklarer, hvordan *"ethvert forløb starter med at vi går hjem til folk, sparker døren ind og spørger hvor er I – Hvad kan vi hjælpe jer med?"*. Adspurgt om ingen forældre har sagt fra, svarer S3:

"Nej, der er da ikke nogen forældre der siger nej til.. Hvis du forklarer det på den rigtige måde: vi vil dit barn, vi vil dit barn det bedste. Og det har vi nogle rigtig dygtige folk der kan, så siger de ikke nej".

S3 trækker på projektverdenens repertoire af subjekter i form af individer, der besidder evnen til bevidst at skabe relationer med henblik på at skabe udvikling. Relationen skal være

troværdig og vække tillid hos forældrene. S3 forklarer hvordan nogle af de projekter, som skolen har haft succes med, tidligere er forsøgt gennemført af forvaltningen uden samme succes. Det kan ses som et udtryk for manglende storhed, at forvaltningen ikke evner at skabe tillid og netværk. Derfor spørger vi, i interviewet med S3 ind til, hvad det er for nogle *dygtige folk*, der kan det forvaltningen ikke kan og S3 svarer:

"Jamen det er både lærere og pædagoger Jeg tror rigtig meget det handler om relation. fordi vi har den der relation, som ingen.. Vi[skolen] er de eneste tilbage i samfundet, der har den der. Der er ingen der har en dyb relation til deres præst, til deres læge, til postkontoret eller til politimanden... vi er den eneste dannelsesinstitution, som har den der relation. vi er en af de eneste steder som er sådan, samfundsunderbyggende, som en organisation, som favner alle". Skolen og lærerne skal omstille sig til en ny og central placering i samfundet, hvilket er helt i tråd med projektverdenens fokus på omstilling og tilgængelighed.

En anderledes situation er det, når S3 skuer indad i organisationen og det handler om lærerne i relation til eleverne. Det er fortsat medarbejdernes relationskompetence, der er et middel til at opnå kvalitet, men S3 argumenterer her med grammatikker hentet i den industrielle verden:

"Relationskompetence er også en del af synlig læring. Fordi, hvis du skal skabe meningsfuld læring –det dybe hvorfor og få den kvalitet frem, så bliver du altså nødt til at kunne indgå i nogle rigtig gode relationer med dine elever".

Relationskompetence bliver et middel til at nå målet om synlig og meningsfuld læring (som her er den form for læring, der forbindes med kvalitet). Der kræves en investering -læreren bliver *nødt til at indgå i relationerne*. Ved at indgå i dynamiske, produktive og gensidige relationer med henblik på optimering, signaleres den relationsform, der er specifik for den industrielle verdens storhedsrationale, hvor menneskers evne til at indgå professionelt og funktionelt i organisationen er til alles bedste.

Styringsanalyse S3 - Retfærdiggørelser i relation til styringskonteksten

Forældrepartnerskaber og de relationskompetencer, som lærerne skal besidde for at kunne arbejde med konceptet, ses som midler til at nå et mål om en mere effektiv skole.

På den måde bliver logikker fra NWS fremtrædende. Når S3 retfærdiggør sig ved skolens centrale rolle i forhold til at sikre den bedste service til borgerne (eleverne og forældre), hviler argumentationen ligeledes på elementer fra NWS (Andersen et al., 2017:64). Her inddrager skolens veluddannede personale forældrene i skolens opgaveløsning og sikrer på den måde effektivitet på en behagelig måde. Det samme gør sig gældende, når S3 argumenterer for lærernes relation til eleverne. Her betones den del af NWS, der trækker på professionsstyret, når S3 fremhæver synlig læring som en organisatorisk værdi, lærerne responderer på ved at indgå professionelt i relationer.

Udgangspunktet for forældrepartnerskaberne, som vi ikke nævner i retfærdiggørelsesanalysen, er elever med store faglige udfordringer. Via performance management i forhold til elevernes præstationer, argumenterer S3 for forældrepartnerskaberne, samtidig med at udfordringerne også beskrives som et komplekst problem, der fordrer et tværgående samarbejde. På den måde hviler retfærdiggørelserne ligeledes på logikker hentet i NPG paradigmet. Med forældrepartnerskaberne, der baserer sig på tillid og samarbejde, viser S3 at S3's skole har modet til at gå nye veje.

S3 betjener sig således af paradigmenes forskellige værdier, i sine retfærdiggørelser af lærernes relationskompetencer. På den måde inddrager S3 forskellige styringsparadigmer i sin moralske argumentation, når S3 legitimerer relationskompetence som kvalitetsidé.

Retfærdiggørelsesanalyse S4

S4 fortæller i interviewet om sin vej mod sit nuværende lederhverv. S4 inddrager fortællinger om sig selv som nyuddannet lærer, der opdager, at professionelle voksne i relationsarbejdet gør en forskel for børn med udfordringer: "Selvom man ikke er en del af deres liv i 24 timer ... kan man godt gøre en ret stor forskel"

S4 fortæller, at der er kvalitet når relationen mellem medarbejderne og børnene defineres med positive oplevelser som gør en stor forskel for børnene: "Vi også har kunnet se i forskellige forskningsresultater ... Altså Zornig beskriver jo rigtig godt, hvad det gjorde med hendes liv, at hun mødte, tror jeg, en lærer..."

S4 påviser gennem sine retfærdiggørelser og beskrivelser et hierarkisk mønster, der består af, at den voksne skal sørge for og beskytte barnet som i familien. I det søger S4 at retfærdiggøre de professionelle voksne, sig selv og medarbejdernes handlinger. Hand-

lingerne består i at videreføre gode og ordentlige værdier vedr. bl.a. relationer jf. grammatikker fra den domestiske verden. Der opstår et kritisk øjeblik, hvor der er usikkerhed omkring legitimiteten af den domestiske verdens retfærdiggørelser.

Ved at inddrage *professionelle, forskningsresultater* og *Zornig* i sine retfærdiggørelser, indgår S4 et stærkt kompromis mellem den domestiske verdens storhed og den industrielle verdens storhed. Værdi i disse to verdener har det til fælles, at de udtrykker hierarki på baggrund af autoritet (Boltanski & Thévenot, 2006:316,317). Kompromiset betyder derfor, at S4 kan legitimere sin storhed ved at bestå den domestiske verdens test (via kompromiset), hvor S4 viser sig som repræsentant for hierarkiet og traditionerne. Testen ratificeres da S4 i det stærke kompromis fortsat kan leve op til den domestiske verdens idealbillede - hierarkiet og autoritetens ansvar for, at omfavne og beskytte *den lille* (eleverne). Det bliver troværdigt når verdenens naturlige orden underbygges.

S4 beskriver videre, at evnen til at etablere relationer *ikke* er en kompetence som man kan uddanne sig til, men nærmere er "*...en egenskab man har fået gennem sin opvækst ... det er et følelsesmæssigt spørgsmål*". Det er en afgørende kompetence "*... hvis vi skal skabe noget kvalitet, så skal vi skabe noget udvikling med de her børn, og det er en af de vigtigste grundsten, at vi kan skabe relationer med de her børn*".

S4 retfærdiggør sig fortsat ud fra den domestisk verden. S4 viser at S4 agerer med naturlighed, en inkarneret og godt opdraget tilgang til andre mennesker, som understreges ved formuleringen - *et følelsesmæssigt spørgsmål* - og som signalerer at den enkeltes adfærd er et spejlbillede af den enkeltes personlighed. Når inkarneret naturlighed er til stede, så er det kvalitet.

I interviewet spørger vi ind til denne retfærdiggørelse, da vi har en antagelse om en samfundsnorm, der ikke anerkender synsninger og følelsesmæssige tilgange og forståelser. S4 retfærdiggør sig ved at sige: "*Du kan ikke på et kursus lære det her jeg synes det er en dybereliggende følelsesmæssig del....*". For S4 vil det kræve forskningsresultater, der kan pege på at relationskompetence kan tillæres, før S4 vil acceptere det argument. Det giver derimod god mening at kompetencen kan forbedres ved f.eks. uddannelse: "*Jeg har jo også haft en oplevelse af at vi har ansat nogle medarbejdere og som aldrig fik det lært [trods kurser] og så må jeg jo sige, at det ikke går det her*". For at undgå *the fall* bliver S4 nødt til at trække på industrielle grammatikker. *The fall* er den grammatiske vending der viser de handlinger, hvor den enkelte ikke søger eller opnår en værdiverdens principper for det fælles bedste (Boltanski & Thévenot, 2006:144).

S4 inddrager forskningsresultater, som skal bevise det modsatte udsagn (at relationskompetence beviseligt kan opstå gennem uddannelse). Mennesker kvalificeres i kraft af deres relationer til andre. Da begge verdener repræsenterer autoriteten som storhed, resulterer kompromiset igen i en stærk retfærdiggørelse. På den måde retfærdiggør S4 at medarbejdernes relationskompetence er afgørende for, at der er kvalitet i arbejdet med børns udvikling, trivsel og læring.

Styringsanalyse S4 - Retfærdiggørelser i relation til styringskonteksten

S4 manifesterer professionens monopol på viden om betydningen af relationer og den effekt det har for det enkelte barn. Den moralske argumentation understreges ved kompromiset med den industrielle verden, da retfærdiggørelserne trækker på evidens, der støtter op om professionens viden om kvaliteten af relationskompetence hos medarbejderne (Andersen et al., 2017:30). S4 står stærkt på et værdisæt som svarer til det Moos (2017) beskriver, med reference til Honnet: "...en kerne, som også pædagoger [og lærere] må have som fundament: en etisk interesse i de børn og unge, de arbejder med og for" (s.25). Værdisættet refererer til evnen til at indgå i relationen og oversættes til den kompetence, der kan sikre at børnene udvikler sig, særligt gennem trivsel til "*hele mennesker, i et demokratisk samfund*" (s.25). S4 argumenterer altså for kvalitet i forhold til relationer ud fra sin etiske og moralske orientering, og oversætter det tydeligt markerede kvalitetsideal - som omtalt i afsnittet 5.1 - om konkurrence, kompetence og effektivitet på sin helt egen måde. S4 filtrerer dermed kvalitetsideen kraftigt i og med dens fokus er på børns særligt faglige kompetencer og resultater. På den ene side må S4 nødvendigvis acceptere præmissen, men gennem sin moralske argumentation fremkommer en stærk værdimæssig orientering mod professionsparadigmet, hvilket har betydning for hvordan kvalitetsidéen legitimeres.

Opsamling på analyseeksemplerne

Vi viser gennem analysen, hvordan Boltanskis, Thevénots (2006,2016) og Chiappellos (2007) teori om værdiverdener kan anvendes til at se, hvordan forskellige moralske positioner bliver aktiveret hos S3 og S4.

Samlet set finder vi, at S3 betjener sig af grammatikker hentet i hhv. projektverdenen og den industrielle verden, når S3 argumenterer for, at medarbejdernes relationskompetence er central i forhold til kvalitet. Medarbejdernes evne til at skabe relation til forældre

og elever skal have et formål. Det formål sættes i relation til de to verdener overordnede værdisæt.

S3 inddrager både logikker fra NWS og NPG i sin moralske argumentation, når S3 legitimerer relationskompetence som kvalitetsidé.

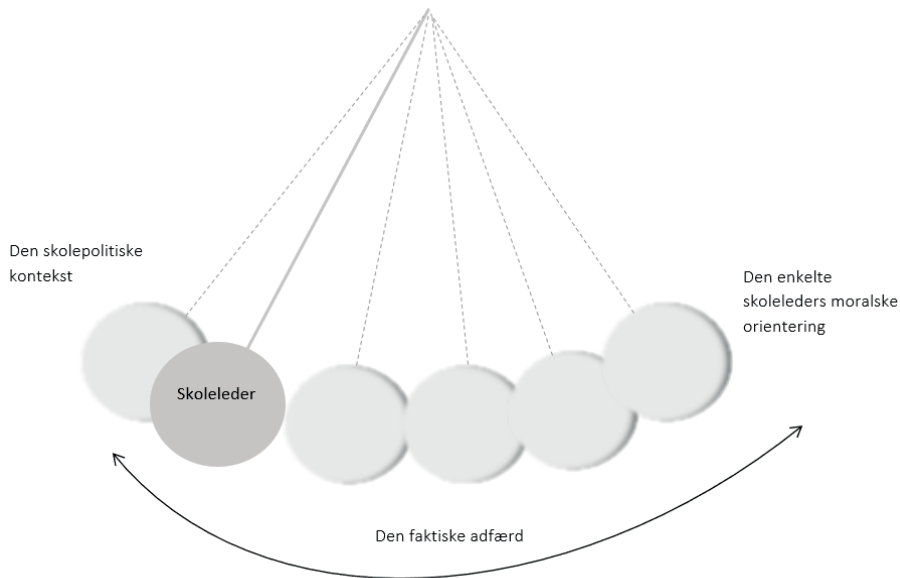
S3 trækker på styringslogikker der er i overensstemmelse med NWS, når S3 argumenterer for relationer som kvalitetsidé i forbindelse med at inddrage forældreressourcer. Jf. Ejersbo og Greve (2014) peger nogle forskere på, at styringsinteressen de senere år fra statens side har drejet sig om central koordinering, styringskapacitet og resultatorientering som centrale begreber, der bevæger sig i retning af NWS. S3's moralske argumentation retfærdiggør, at en rationel (*tænke i løsninger med henblik på resultat og mål*), vidensbaseret (*relationsarbejde som tillidsskabende ressource til at opnå mål*) og effektiv (*at være nytænkende for at arbejde skarperne mod målet*) tilgang kan anvendes til at styre mod og samtidigt søge at sikre bestemte resultater (s.20). S3's retfærdiggørelser peger i retning af oversættelse af kvalitetsidéer ud fra en kombination af en værdimæssig orientering af skolen som samfundsopbyggende men formaliseret i mødet mellem lærer og elev. Dette foregår via en inddragelse af f.eks. forældreressourcer men med klar optimering i fokus og med *"... en teknokratisering af sammenhængen mellem givne målsætninger og evidensbaserede pædagogiske virkemidler"* (Dahler-Larsen, 2008:251). Når S3 retfærdiggør kvalitetselementet *forældrepartnerskaber*, argumenterer S3 for værdier, der er i overensstemmelse med NPG. Når S3 på denne måde retfærdiggør værdier, der dels er i overensstemmelse med NWS og dels med NPG, kan vi pege på en forståelse af dette via den sociologiske vinkel på institutionalisme, hvor individet ikke er determineret af og mod et bestemt system men *"...vælge[r] imellem relevante regelsystemer, som bliver fortolket og modificeret så det er tilpasset situationen"* (Scott citeret af Mejlby, Nielsen & Schultz, 2014:146). NPG's performance management rationaler er i overensstemmelse med S3 værdier, hvilket viser sig i S3's retfærdiggørelser af kvalitetsidéen, *forældrepartnerskaber*, hvor S3 skaber adgang til at inddrage forældrene. Da *"ingen enkelt aktør har den viden og de ressourcer og ideer, der skal til for at løse komplekse problemstillinger..."* (Andersen et al., 2017:107), bliver den valgte tilgang netop at inddrage forældrene, når S3 søger at sikre alle elevers faglige udbytte og resultater.

Lidt anderledes forholder det sig med S4. Ved at indgå kompromis mellem den domstiske verden og den industrielle verden legitimerer S4, at relationskompetence er det bærende element, hvis elevernes faglige udvikling skal sikres. S4's moralske argumen-

tation manifesterer værdier, der er repræsenteret i professionsparadigmets *krav* på monopol til det aktuelle vidensområde, her i form af relationsarbejde. Det betyder, at S4 forholder sig meget selektivt til den politiske og normative forståelse af og krav til bestemte kvalitetsindikatorer. Når S4's i sin moralske argumentation oversætter kvalitetsidéer, så der samtidigt tages skarp afstand fra rationaler, der ikke er funderet i professionsstyret, kan det ses som et udtryk for det, Dahler-Larsen (2008) refererer til som en sejlivet skoletradition, der slår igen med en tendens til at styrke bl.a. skolens selvforståelse (s.260).

Analysen viser samlet, at de to skoleledere retfærdiggør kvalitetselementet *relationer* på meget forskellig vis. I analyserne trækker de på forskellige verdeneres grammatikker og på vidt forskellige styringsrationaler. Det viser, med henvisning til ovenstående citat af Scott, at skoleledernes retfærdiggørelser og legitimering af kvalitetsidéer er subjektivt funderet og moralsk argumenteret.

Samlet set viser vi, at styring ikke blindt interPELLERES af skolelederne, men at skoleledernes moralske orientering bliver målestok for de styringslogikker, som lederne legitimerer sig ved. En slags pendulering hvor skolelederne via den skolepolitiske kontekst jvf. afsnit 5.1 legitimerer deres kvalitetsforståelse med baggrund i deres individuelle moralske orientering. Analysen viser således, hvordan denne pendulering mellem den skolepolitiske kontekst og den individuelle orientering foregår. Det giver en forståelse for og indblik i, hvordan skolelederne reagerer på glidninger i en skolekontekst.



Modellen illustrerer skoleledernes kontinuerlige pendulering mellem den skolepolitiske kontekst og deres individuelle, moralske orientering.

Glidning fra et aktørperspektiv - undersøgelsens bidrag

Når vi viser, at de berørte aktører både registrerer, kritisk reflekterer og retfærdiggør sig i forhold til udefra initierede forandringer, kan det diskuteres om glidningsbegrebets definition (*Når udefra initierede forandringer af relationer eller tankemønstre ikke registreres af berørte agenter eller af forskningen* (Moos, kap.1)) står til troende, eller om det er betinget af perspektiv og forskningstilgang?

Vi viser, at aktørerne er aktivt deltagende i den virkelighed de er en del af. Gennem skoleledernes retfærdiggørelser og analysen af retfærdiggørelserne i relation til styringskonteksten, får vi adgang til at se, hvordan og på hvilken måde lederne på forskellig vis, reagerer på den skolepolitiske glidning i forhold til kvalitetsbegrebets definition og anvendelse. Skoleledernes moralske orientering bliver afgørende for, hvordan der arbejdes med kvalitet på deres skoler.

Vi viser, at kvalitetsidéer, som den enkelte skoleleder tager i anvendelse og legitimerer via organisationen, sker på baggrund af omgivelsernes krav. Krav der samtidig er i overensstemmelse med ledernes moralske værdisæt. Der foregår med andre ord en *pendulering* mellem omgivelsernes krav og skoleledernes moralske værdisæt. Boltanski formulerer penduleringen således:

“Jeg vil sige, at vi er i stand til at forstå folks handlinger, når vi i kraft af denne model har indfanget de regler og krav, som disse mennesker har skullet tilpasse sig i den situation, hvor de befandt sig, for at kunne gøre deres kritik eller retfærdiggørelser acceptable for andre mennesker” (Boltanski, 2016:94).

Undersøgelsen tilfører således et aktørperspektiv på skolepolitiske glidninger, da kritikken og den efterfølgende retfærdiggørelse beror på, hvad skolelederne rent faktisk ved om deres egen adfærd og, hvordan de påberåber sig retten til at retfærdiggøre den. Empirisk identificerer vi altså, en pendulering mellem makroniveauet (strukturel ramme) og mikroniveauet (skolelederens retfærdiggørelse) der i en gensidig vekselvirkning påvirker hinanden. Når skolelederne skal legitimere deres kvalitetsidéer, i den givne styringskontekst, sker det på baggrund af deres værdier og moralske orientering. Vi finder derfor, at forståelsen af kvalitet flytter sig alt afhængig af den individuelle moralske orientering hos skolelederne. På den måde viser vi, at lederne forholder sig aktivt til den skolepolitiske glidning, da vi gennem analysen får indblik i forskellige reaktioner på glidninger.

Samlet set viser vi med den pragmatiske sociologiske retfærdiggørelsesteori, at vi får adgang til at forstå den moralske argumentation gennem de underliggende værdiverdener. En adgang der giver mulighed for at forstå diskrepansen eller enigheden mellem den faktiske adfærd og de strukturelle omgivelser. Undersøgelsen giver altså et bud på, hvordan aktørerne ikke udelukkende *glider* med på udefra, initierede forandringer af relationer eller tankemønstre, men faktisk forholder sig kritisk og reflekterende til det levede liv. Ret polemisk vil vi hævde, at såfremt aktøren ikke var i stand til at opdage forandringer i samfundet, hvorfra skulle kritikken opstå og deraf den efterfølgende retfærdiggørelse. *“Hvis retfærdighed var en illusion, hvorfor skulle man så i det hele taget kritisere noget”* (Boltanski, 2016:223).

Det kan måske give anledning til en diskussion, om hvad der kommer først; hønen eller ægget. Er det den skolepolitiske kontekst der dikterer ledernes holdninger til kvalitet eller er det ledernes moralske orienteringer der påvirker den skolepolitiske kontekst.

Svaret må blive en gensidig vekselvirkning mellem individets moralske orientering og konteksten.

Diskussion og afsluttende bemærkninger

Pragmatisk sociologi byder ind med én mulig teoretisk vinkel og metodologi til at forstå, hvordan kvalitetsbegrebet oversættes i den enkelte skolekontekst. På den måde udfolder vi den mellemregning, der foregår, når skolelederne på hver deres måde afgør, hvilken kvalitetssituation der får adgang til netop deres skolekontekst og hvordan. Således får vi adgang til at forstå glidningsreaktioner i en skolekontekst, ved et fokus på subjektiviteten.

Skolelederne deltager aktivt i og retfærdiggør forskellige situationer omkring det levede liv i folkeskolen. I en glidningskontekst giver det indblik i og forståelse for, hvordan skolelederne reagerer og retfærdiggør kvalitet forskelligt. Hvad der anses som kvalitet af lederne er således ikke kun en oversættelse af pålagte kvalitetskrav, men en forhandling delvist initieret heraf, konstant igangværende og som kan variere fra situation til situation alt afhængig af den enkeltes moralske orientering.

Vi hævder dermed, at den kvantificerbarhed, der gennem moderniseringen af den offentlige sektor er blevet den overvejende ingrediens, *ikke* tilføres den enkelte skole, uden at den har været i dialog med de grundlæggende værdier og moralske overbevisninger, som den enkelte skoleleder har opbygget (Kierk, Nielsen & Sommer, 2018).

Teorien om retfærdiggørelser kan dog kritiseres. Den immanente kritik fra de seks skoleledere kan fremstå som en indskrænkning af kritikken selv, da deres retfærdiggørelser af kvalitet består indenfor rammerne af det eksisterende (Willig, 2015:40). På den måde bliver skoleledernes kritik udelukkende et reproducerende element af de overordnede strukturelle rammer i folkeskolen. Skoleledernes kritik og efterfølgende retfærdiggørelser på forskellige kvalitetselementer kan derfor ses som en udvikling og styrkelse af det dominansforhold, som de strukturelle rammer er et udtryk for. Dermed forbigås en større vision om at udfolde kvalitetsbegrebet til at omfatte mere end det bestående.

Det væsentligt at nævne, at teorien også kan kritiseres for et manglende normativt fundament om det *sociale* samt en manglende kritik af den logik, der ligger til grund for kritikkens begyndelsepunkt. De syv værdiverdener repræsenterer et normativt fundament, når skolelederne skal retfærdiggøre sig på baggrund af generelle moralske principper, men teorien viser samtidig, at de syv verdener kan skifte over tid, og dermed

kan se anderledes ud. Teorien stiller således ikke i tråd med kritisk sociologi et normativt alternativ om det levede liv, hvilket er selvsagt, da det netop er det, den franske pragmatisk sociologi kritiserer den kritiske sociologi for at gøre. Monrad og Grünfeld (2017:57) argumenterer for, at en præmis for social forandring er, at kritisk videnskab gør brug af en bred palet af samfundsvidenskabelige tilgange. I den henseende kan det diskuteres, hvorvidt den pragmatisk sociologi kan undvære den kritiske sociologi og omvendt, da de i en vekselvirkning både komplimenterer og udfordrer hinanden.

Som vi har demonstreret gennem kapitlet, argumenterer vi for vigtigheden af en sociologi, hvor subjektiviteten får plads frem for generaliseringer og klassificeringer. Via denne tilgang får vi adgang til at se noget, vi ellers ikke havde set i forhold til organisatorisk adfærd. Denne pointe taler, trods et omfattende omfang hvad angår tid og ressourcer, for, at sociologisk forskning ikke bør underkende vigtigheden af subjektiviteten i iveren efter at indfangne generaliserbare forståelser af det levede liv.

Vi får dels mulighed for at forstå pluraliteten af retfærdiggørelser i en skolekontekst og dels indblik i de spændingsfelter eller former for inkohærens, som bliver den pris skolelederne må betale for at kunne legitimere skolen indadtil og udadtil i organisationen. Vi vil hermed hævde, at det bliver muligt for videnskaben at få øje på, hvordan aktørerne forholder sig og reagerer på glidninger i samfundet.

Referencer

- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. København, Danmark. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). *On Justification - Economies of Worth*. Princeton, New Jersey, USA. Princeton University Press.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2007). *The New Spirit of Capitalism*. London, England/New York, USA. Verso.
- Boltanski, L. (2016). *Pragmatisk Sociologi* (1.udg. 2. opl.). København, Danmark. Hans Reitzels Forlag.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2016). "Kapitalismens nye ånd" i Boltanski, L. *Pragmatisk Sociologi* (1. udg. 2. opl. 201-250). København, Danmark. Hans Reitzels Forlag.

- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2010). *Organisasjonsteori - for offentlige sektor* (2. udg. 2. opl.). Oslo, Norge. Universitetsforlaget.
- Dahler-Larsen, P. (2008): "Kvalitet i skolen" (s. 249-264) i Bjørnholt, B., Andersen, J. G., & Lolle, H. (Red.). *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*. Odense, Danmark. Syddansk Universitetsforlag.
- de Coninck-Smith, N., Rasmussen, L. R. & Vyff, I. (2015): "Skolepolitik, visioner og debat" i de Coninck-Smith, N. & Appel, C (Red.). *Dansk Skolehistorie: Hverdag, vilkår og visioner gennem 500 år. Bind 5: Da skolen blev alles, tiden efter 1970* (s. 29-57). Aarhus, Danmark. Aarhus Universitetsforlag.
- Ejersbo, N. & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor* (1.opl. 3.udg.). København K, Danmark. Akademisk Forlag.
- Held, L. (2016): "Introduktion til Luc Boltanskis sociologi" i Boltanski, L. *Pragmatisk Sociologi* (s. 7-40) . København, Danmark. Hans Reitzels Forlag.
- Hess, J., Holmsgaard, H., Jakobsen, L. W. & Bertelsen, H. (2009): "Kvalitetsrapporten som kommunalt styringsredskab" (s. 25-45) i Miller, T. & Holm-Larsen (Red.). *Kvalitetsrapporten: Evaluering og Udvikling* (1. udg). Frederikshavn, Danmark. Dafolo.
- Huset Zorning (2018). Arbejder på at fremme socialt udsatte menneskers vilkår - via rådgivning, analyser, bøger, foredrag og konferencer. Hentet fra <http://husetzorning.dk/>
Lokaliseret 27.5.2018
- Kierk, J. L., Nielsen, M. B. & Sommer, T.G. (2018): *Moralbaseret Styringstilpasning - En organisationssociologisk analyse af forholdet mellem styring og individuel, moralsk orientering i dansk skoleledelse*. Aarhus Universitet, DPU Emdrup.
- Mejlby, Nielsen & Schultz, (2014). *Introduktion til organisationsteori - med udgangspunkt i Scotts perspektiver* (1. udg. 7. opl.). Frederiksberg, Danmark. Samfundslitteratur.
- Monrad, M. & Grünfeld, M. (2017). *Kritisk samfundsvidenskab og social forandring i velfærdsstatens frontlinje* (s. 50-58). Social kritik: Tidsskrift for social analyse & debat. Bind 29, Nr. 149.
- Moos, L. (2016). *Pædagogisk ledelse i en læringsmålstyret skole?* København, Danmark. Hans Reitzels Forlag.

Moos, L. (2017): "Introduktion - Kontekster, visioner, temaer og processer" i Moos, L. (Red.). *Dannelse: Kontekster, visioner, temaer og processer*. København, Danmark. Hans Reitzels Forlag.

Pedersen, S. H. (1999). *Kvalitetsbegrebets historie og sammenhæng med pædagogisk virksomhed*. København, Danmark. Danmarks Lærerhøjskole, Institut for pædagogik og uddannelsesforskning.

Pedersen, O. K. (2013). *Konkurrencestaten* (1.udg. 6.opl.). København, Danmark. Hans Reitzels Forlag.

Thévenot, L. (2016). *Engagementsregimer* (1.udg. 1. opl.). Frederiksberg, Danmark. Hans Reitzels Forlag.

Undervisningsministeriet (2014). *Bekendtgørelse om kvalitetsrapporter i folkeskolen*, BEK nr. 698 af 23.6.2014. Hentet fra: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163976> Lokaliseret 6.4.2018

Willig, R. (2015). *Til forsvar for kritikken* (1. udg. 2. opl.). København, Danmark, Hans Reitzels Forlag.

9 Postludium: Før den forlængede spilletid

Af Lejf Moos

Indledning

Vi har i de foregående kapitler analyseret en række glidninger i styringen af pædagogik og uddannelser. Vi har undersøgt, hvad der blev forandret, hvem der har taget initiativerne og hvem der har været berørt af dem, hvordan det er sket og hvorfor så mange i praksisfeltet og forskningsfeltet ikke registrerede det. Vi har brugt, valgt og kombineret og udviklet teorier og begreber til at skærpe opmærksomheden – både på glidningerne og af vor begrænsede syns- og opfattelseskapacitet. Vi har undersøgt styringen i og af folkeskolen, daginstitutioner, socialpædagogikken, universiteter og voksenuddannelser, og vi har anvendt og fokuseret teori om governance/styring, politisk teori og ny-institutionelle translationsteorier, som vi har suppleret med andre begreber og teorier. I dette kapitel vil analyserne af mødet mellem policy og praksis blive perspektiveret igennem opsummeringer af case-analysernes resultater, brug af og udvikling af teorierne og igennem en opsummerende diskussion, som må ses som foreløbigt afsluttet, men også som et oplæg til fortsatte undersøgelser uden for denne bogs rammer, i 'den forlængede spilletid.'

Nogle forudsætninger for analyserne

Styringen af pædagogik og uddannelse kan ses som påvirkninger fra – og på – forskellige niveauer: transnationale agenturer, nationale beslutningstagere, lokale administratører og politikere, enkelte organisationer og disses aktører. I traditionel styringsforståelse ses denne række af institutioner ofte som en sammenhængende kæde af indflydelse fra toppen og nedad i hierarkiet, hvor sidste led, organisationerne og aktørerne, beskrives som modtagere af indflydelsen. De skal blot implementere de initiativer, som de overliggende lag foreskriver på den ene eller anden måde. De beskrives sjældent som aktive, autonome enheder eller subjekter med egne værdier og handlerum. Dette perspektiv kan være med til at sløre styringen, selvom det i sidste ende er aktørerne, der skal agere i praksis. I det følgende vil dette perspektiv blive forfulgt: hvordan hjælper

teoriene og begreberne os til at opfatte og forstå, hvilke træk i organisationernes strukturer eller kultur, der er indrettet til at registrere og omsætte udefrakommende idéer, og hvordan og hvorfor aktørerne er opmærksomme på eller ej, hvad de udsættes for, og hvordan kan de hjælpe os til at forstå, hvordan de kan agere på indflydelserne og deres egen situation.

Det vil sige at teoriene må hjælpe med at udarbejde redskaber til at se forskel på og i organisationer og aktører og ikke blot behandle dem som black boxes, ubestemte organisationer eller ubestemte aktører.

Dette perspektiv vil blive anvendt i analyserne af teoriene. Vi mener således at governance-teorier mangler et blik for agerende aktører, som må suppleres med f.eks. organisationsteorier og politiske-sociologiske teorier om politik-bearbejdning (policy enactment) eller med pragmatisk sociologisk arbejde med at finde aktørers værdier eller moral. På samme måde diskuteres den amerikanske ny-institutionelle teoris manglende fokus på de rejsende idéers modtagelse i organisationerne op mod den pragmatiske ny-institutionelle teoris fokus på organisationernes reaktioner, men også deres manglende blik på både organisationernes kapaciteter og på aktørerne. En væsentlig nyudvikling af ny-institutionel teori er den diskursive ny-institutionalisme, som har blik på både indhold i initiativerne, idéen, og på processerne hvor igennem idéerne søges spredt. Men også her bliver både organisationer og aktører noget uskarpe. I meningsdannelsesteori er der begreb for organisationer som organisering, men ikke begreb for magt og styring, så den må suppleres med kritisk meningsdannelsesteori.

Organisations- og aktør-perspektivet åbner for en diskussion af, hvem der kan registrere glidningerne: praktikerne eller forskerne? Kan man påstå, at vi som forskere indtager privilegerede – informerede - positioner, som gør at vi kan se fænomener, sociale konstruktioner, som berørte praktikere ikke kan se? Kan man påstå at udvikling af og brug af relevante begreber, teorier og iagttagelsespositioner kan medvirke til at både forskere og praktikere skærper deres opmærksomhed over for styringstiltag? Et kort svar på dette vil være, at aktøren i princippet er den eneste, der konkret ved, hvilke værdier og motivationer, der driver hende/ham. Men på et mere alment plan kan forskeren vide mere om, styringskonstruktionerne og om hvordan aktører i almenhed agerer, og forskningen kan udvikle redskaber til praktikerens refleksioner, som kan hjælpe med at fokusere opmærksomheden.

Sammendrag af analyserne

Governance analyser

I flere af kapitlerne bruges teori om og begreber fra governance teori (Dean, 1999/2006; Foucault, 2001/1978) som grundlag for analyserne. I Moos (2)¹²: *Fra en dannelsesdiskurs mod en læringsmålstyret diskurs*, er teorien udgangspunkt for en analyse af udviklingen af generelle diskurser fra en dannelsesdiskurs med vægt på sammenhængende undervisning for elevernes hele person udvikling, både fagligt, socialt og personligt, mod en læringsmålstyret diskurs med vægt på standarder for læringsudbytte, elevernes læring og sammenligninger af resultater. Analysen er tredelt med analyser af nedslag i uddannelsesstyrings historie som den første. Analysen med inspiration fra Foucault's genealogi (Foucault, 1972), viser tydelige sammenhænge mellem politiske tiltag over de seneste 40-50 år: der er således progression i statens styring af den offentlige sektor og dens institutioner siden moderniseringsinitiativerne begyndte i midt 80'erne, hvor er gennemgående begreb er kontraktstyring. Også styringen af skolerne viser en progression i udformningen af nationale mål og målinger. Det undrer således, at så mange praktikere og forskere var overraskede, da politikerne konstruerede lovene om læringsmålstyringen. For der var jo mange, der i denne periode valgte at diskutere skole og uddannelse i filosofiske, idéhistoriske, psykologiske og pædagogiske termer og ikke i uddannelsesstyringstermer.

Analyserne i den anden delanalyse peger på, at styringen er lykkedes rimeligt godt fordi den er foregået gennem valget af 'løse koblinger' (loose couplings) som ledelse, soft governance og sociale teknologier. De er velegnede til at udøve magt på måder, som ikke opleves som magtudøvelse, men igennem governmentaltets formerne får organisationer og aktører til at påtage sig ansvaret for at levere det ønskede. Glidningerne viser sig i forståelsen af skolelederens opgaver og i magtformerne (mellem vejledende og obligatoriske) (hard og soft), i sprog og begreber og i brugen af sociale teknologier, præstations- og handleteknologier (Dean, 1999/2006).

Den tredje delanalyse peger på nutidige initiativer, som fører udviklingen hen imod mål- og kontraktstyring videre: behandlingen af uddannelse som en vare, de globale konsulenthuses aktiviteter med bl.a. brug af big data. Her peger analysen på glidning

¹² I dette kapitel markeres kapitelnumrene med (no)

på grund af at disse nye teknologier alle er globalt udbredte teknologier, som vi bruger i vor dagligdag, og derfor har vi en tendens til at fraskrive os magt-interesser.

Analyserne viser hvorledes institutioner og organisationer og 'aktører i almenhed' op gennem tiden har været uopmærksomme overfor mange af påvirkningerne, som således har fået lov til at flyve under radaren. Men det er i god tråd med governance logikkens fokus på den hierarkiske styring: fra stat til skole og lærere i almenheden, siger disse analyser ikke meget om, hvorledes initiativerne modtages og bearbejdes undervejs i sin rejse: Hvordan oplever og agerer aktørerne på idéerne? Er der f.eks. forskel på, hvordan ledere af organisationer og de ansatte reagerer? En teori, der beskæftiger sig med disse forhold: Policy Enactment, introduceres her:

Bearbejdning af policy

En grundforudsætning for at diskutere aktørernes handlen er, at de har handlerum: I løst koblede systemer, som nutidens politiske styringssystemer, governance systemerne, er magten ikke absolut i de vestlige, liberale samfund. Den bestemmer således ikke i detaljen, hvad aktørerne skal og må gøre. Den udstikker retningslinjer, som aktører kan handle inden for. En lovbestemmelse bevæger sig ikke automatisk fra folketing til aktører, men må fortolkes, forvaltet og bearbejdes undervejs gennem systemerne for at blive passet ind i praksis. Dermed får aktørerne en frihed, men en frihed, der er alt andet end bare frihed, men kan gøres til og udnyttes som en avanceret selv- og ledelsesteknologi (Dean, 1999/2006; Foucault, 2001/1978; Otto, 2006).

Ball mfl (Ball, Maguire, & Braun, 2012b) beskriver organisationers og aktørers arbejde med at fortolke retningslinjerne, forordningerne som en '*bearbejdning af policy*' (policy enactment) i en diskussion af implementeringsforskningen, som går ud fra, at skoler og andre organisationer blot fører politiske forordninger ud i livet, uden at ændre deres mål og virkemidler. Forordningerne er komplekse tekster, som indgår i diskurserne og de sociale teknologier, bliver medieret og videregivet i de konkrete organisatoriske kontekster, infrastruktur og kultur, til aktørerne, hvor de bliver fortolket og oversat, så de kan passe til praksis, situationerne og aktørernes world-views (Coburn, 2004, 2005). Bearbejdningen af retningslinjerne er således en menings-skabende og bearbejdende proces, hvor aktørerne i fællesskaber, interaktioner og i samarbejde producerer plausible meninger med forordningerne. Meninger, som passer til den konkrete praksis og de konkrete aktører. Disse processer er ikke enkle og ligetil, men de er komplekse og sam-

menvævede, for aktørerne indgår med forskellige kulturer, historier, uddannelser, traditioner og værdier i disse samspil, hvor de danner sammensatte og delikate netværk og konstellationer. Processerne sammenfattes således:

”Retningslinjer fortæller dig almindeligvis ikke hvad du skal gøre, de skaber omstændigheder, hvor en række muligheder for at beslutte, hvad man må gøre, er begrænset eller ændrede eller benævner særlige mål eller resultater. At føre forordningerne ud i praksis er en kreativ og kompleks proces. Bearbejdningsarbejdet har sine fornøjelser, tilfredshed og forførelser og for nogle personlige gevinster. Forordninger er fulde af følelser og psykosociale spændinger.” (Ball, s. 8)

Denne teori har fat i aktørerne, som en gruppe, en modtagende og bearbejdende almenhed af professionelle, som aktivt former og fortolker den eksterne indflydelse i bearbejdningen af retningslinjerne. Teorien kan diskuteres med Foucaults governmentaltets teori, der sætter perspektiv på friheden og kritisk peger på system-indflydelsens overmagt over aktørerne. Her knyttes governance aktiviteterne til aktørernes subjektivitet i en særlig magtteknologi, hvis formål er styring af menneskers selvstyring af deres eget liv og egen adfærd. Det er en magtform, der bygger videre på den i kirken gennem århundreder udviklede ledelsespraksis hvad angår individers og menigheder adfærd (Otto, 2006). Med andre ord er det menneskers indre styringsmekanismer, der styres, så de skal gøre bestemte ting, fordi de har lært at synes, det er det rigtige (Andersen & Born, 2001; Rose, 1999/1989).

Governmentalitetsteorien peger på at aktørerne tilegner sig og overtager, governance logikkerne, praksisformer og tænkning: De bliver personligt involverede med de styrende på nærmeste niveauer, f.eks. skolelederne, så de påtager sig ansvaret for opgaveudførelsen og for ledelse af egen praksis og tænkning, selvledelsen. Igennem den bløde styring og de sociale teknologier solidariserer de sig med styringen og dens virkemidler, hvorved de måske mister den kritiske distance til påvirkningerne, der kunne gøre dem opmærksomme på hvad de udsættes for.

Både bearbejdnings- og governmentalitetsteorien diskuterer aktørniveauet, men kommer kun i abstraktionerne videre fra almenheden og gruppen til individet. Dette skridt kan måske være et empirisk skridt: Undersøgelser af, hvorledes aktørerne tolker deres arbejdssituation og de motiver, der driver dem i bearbejdningen af såvel dagligdag som nye retningslinjer.

Blanding af governance og meningskabelse

I Storgaard (3): *'High Stakes eller Low Stakes?'* undersøges glidningen mellem 'low stakes' og 'high stakes accountability' i kravene til offentlige uddannelsesinstitutioner: Inden for en ny-liberal kontrakt styring er der behov for at kontraktholderen stiller sig til ansvar for sin organisations resultater og der er behov for at styringen stiller dem til ansvar. Ansvarliggørelsen kan have forskellige former, hvor low stakes betyder, at der er få og måske ubetydelige sanktioner i tilfælde af manglende målopfyldelse, medens der i high stakes systemer kan regnes med stærke og ubehagelige reaktioner, som nedskæringer i de økonomiske tildelinger eller afskedigelser af ledere.

Udviklingen af disse sociale teknologier undersøges på flere niveauer. Først bruges de tre diskursive niveauer i teorien om diskursiv institutionalisme. På det første niveau, policy-niveauet handler det om midlertidige politiske idéer. På andet niveau, det programmæssige niveau, udformes idéer og retoriske strategier, der skal støtte policy implementeringen, som f.eks. forandringsdidaktiske eller pædagogisk forandring. På det tredje niveau, det filosofiske niveau, udformes værdimæssige antagelser for, hvad der kan betragtes som 'passende' inden for de eksisterende organisatoriske diskurser.

Da den diskursive institutionalisme ikke fanger udviklingen på det intersubjektive niveau andet i almenhed, vælger Storgaard at gennemføre empiriske undersøgelser af, hvordan idéer og diskurser formes igennem intersubjektive fortælseskonstruktioner baseret på meningsdannelsesteoriens og den kritiske meningsdannelsesteoris kernebegreber: plausibilitet, identitet og retrospektivitet. I undersøgelsen analyseres i detaljer observationsnoter fra skoler i de to politiske systemer, hvor aktørernes bearbejdning af retningslinjerne (policy enactment) viser, hvordan de meningsdannelsesprocesser, som skolelederne deltager i, udvikler sig til subjektiveringsprocesser med moralsk karakter. Det ses f.eks. i konstruktionen af diskursen om at formidle kravet om 'mådehold' og 'økonomisk ansvarlighed.'

I disse analyserne af empirisk materiale ses tydelige forskelle på aktørernes meningsdannelse, således at skolelederen, viceskolelederen, og lærerne producerer forskellige meninger og identiteter i de situationer, de sammen gennemlever. Her er der tydelige magt-markører på spil, således at man ser forskelle på den traditionelle opfattelse af low- og high stake ansvarliggørelse, hvor high stake betyder økonomiske eller ansættelses-sanktioner må omdefineres til også at kunne betyde nye sociale ordener for resultatopfyldelse, hvor det er den professionelle autonomi og frihed, der sætte på spil i nye

double-bind diskursordener. Det er igennem de moralske ansvarliggørelse, som kan sammenlignes med governmentalitetsformerne: ansvarstagen og selvledelse.

Eksempel fra (3) på analysestrategi

Teksten illustrerer, hvorledes perspektiver på analyserne knyttes sammen, så sammenhænge mellem niveauerne fremstår:

"Analytisk har jeg valgt at tage et mikro-processuelt afsæt i studiet af de diskursive meningsskabelsesprocesser i den kritiske diskursanalyse. Indenfor rammerne af et embedded cross-casedesign (Yin, 2013) som nationale policyscapes (Carney, 2008; Steiner-Khamsi, 2014) analyserer jeg produktionen af talt tekst i den sekventielle turtagning (Jordan & Henderson, 1995b; Norman, 1992) imellem skoleledere og medarbejdere i ledelsessituationer centreret omkring policy-enactment (S. J. Ball, 2012). Gennem analyserne af disse intersubjektive meningsskabelses- og magtprocesser af emiske data fra skygning af skolens formelle leder (Kristensen, 2016; McDonald, 2005; Moos, 2013a) bliver det muligt at forstå, hvordan meninger som diskurser og diskursive ordener konstrueres og rekonstrueres i det sociale felt. Det bliver i disse konstruktionsprocesser også muligt at se, hvorledes den sociale orden materialiserer sig igennem brugen af diskursiv magt i meningsskabelsesprocesser." (Merete Storgaard, her)

Kritik af den diskursive institutionalisme

Storgaards valg af tre forskellige teoribygninger: Governanceteori, diskursiv institutionalisme og meningsdannelsesteori, demonstrerer nogle af vanskelighederne man har, når man vil finde ud af, hvordan påvirkninger glider ind under aktørers bevidsthed. Governanceteorien bruges til at finde de brede, overordnede strukturer og den diskursive institutionalisme til at pege på flere faser i idéernes rejse fra overordnede, statslige retningsangivelser til organisation og aktører. Imidlertid kan man – i forlængelse af Storgaards analyser – også kritisere teorien for at fremstille organisationerne som ret tomme. I en diskussion mellem Stephen Bell (Bell, 2012) og Vivien Schmidt (Schmidt, 2012) peger Bell på at diskursiv institutionalisme mindsker institutionerne til en meget vag og næsten meningsløs rolle. Hun glemmer at pege på, hvad der konstituerer institutioner. Schmidt svarer at hun beskriver institutionerne som på samme tid begrænsende og fremmede meningsstrukturer, som opmærksomme og modtagelige aktører kan øve

indflydelse på igennem koordinerende diskurser, hvor de skaber og forandrer institutionerne. Hun understreger således, hvad Wahlström og Sundberg (Wahlström & Sundberg, 2017) skriver i deres introduktion til Schmidts diskursive institutionalisme: Det er bevidste aktører, der skaber motivationen for udvikling.

Schmidt understreger flere steder, at det er de bevidste aktører, der skaber diskurserne. Hermed mangler diskursiv institutionalisme begreber og redskaber til at fange påvirkninger af aktører og institutioner, som arbejder på ubevidste, uerkendte niveauer.

Emergerende og komplekse systemer og ny-institutionalisme

I Kofod (4): *'Daginstitutioner under forandring: Glidninger i organisation, ledelse og styring'* bruges Stacey's teori om emergens i komplekst adaptive systemer til at argumentere for, at forandringer ikke er resultater af overordnede planer, men som resultater af ukoordinerede aktørers beslutninger og handlinger på lokalt niveau og ud fra lokale, individuelle principper og rationaler. Forandringerne kan frembringe en fundamental ny orden, som ikke er forud planlagt, men et resultat af lokale konkurrencer og konflikter mellem strategierne. Kofod beskriver en række af sådanne forandringer i relation til daginstitutioner: fra opbevaring imod uddannelse med systematisk læring; institutionernes bæredygtighed (f.eks. professionalisme); ledelse får prioritet; institutionstyperne forandres. Ved alle eksempler peges på lokale forhold og på centrale retningsgivninger – politiske kompromisser - som årsager til forandringerne, som beskrives som glidninger fra en tilstand til en anden.

Disse analyser peger på en lang række forskelle i institutioners vilkår og reaktioner. Teorien kan altså skelne mellem dem, hvilket kan være en forudsætning for at lave fornuftige og relevante analyser af glidningsvilkår.

Ved brug af ny-institutionel teoris kernebegreber: rationalitetsmyten: vi handler ikke rationelt i overensstemmelse med givne mål, men i højere grad som resultater af rutiner og vaner, og de tre former for organisatorisk isomorfi. Den første er tvangsmæssig isomorfi, som forekommer, når der pålægges organisationen klart beskrevne retningslinjer, f.eks. om læring i daginstitutioner. Den anden er mimetisk isomorfi, som drejer sig om kopiering af andre organisationer, og den tredje er normativ isomorfi, som handler om at overføre normer og værdier for pædagogisk arbejde fra en organisation til en anden, f.eks. gennem uddannelse. Alle tre former bruges til analyse af forandringer på det lokale, organisatoriske niveau. Den tvangsmæssige isomorfi udspringer af lovgivning og

andre store reformer, om glidninger og emergens på det samfundsmæssige makroniveau.

Kapitlets hovedanalyser ligger på organisationsniveauet, men med tråde til det nationale niveauets reformer og lovgivning. Hovedforskellene mellem denne tilgang og en governance tilgang er, hvor kilderne til forandringer ses at udspringe: i det lokale, organisationerne, eller i det nationale og også de transnationale niveauer. Ingen af teorierne når i sig selv til analyser af og teori om aktørniveauer. Teorierne mødes i interessen for at finde sammenhænge mellem niveauerne.

Eksempel på argumentation fra (4)

Efter opsummering af glidninger i daginstitutionernes vilkår på pasningskulturen, på den pædagogiske autonomi, opbevaring af børnene, på bevillinger, på de aldersspecifikke institutioner, skriver Kofod:

”Vi har set, at disse glidninger dels ikke er sket ud fra en sammenhængende, overordnet masterplan, men snarere som en række konsekvenser af en række mere eller mindre ukoordinerede beslutninger og handlinger, som har skabt en indre dynamik, der passer med synet på udvikling og forandring som konsekvenser af individuelle agents beslutninger og handlinger. Disse beslutninger og handlinger har fået betydning for og påvirket de andre agenter, agenturers og institutioners handlinger og beslutninger og fået dem til på forskellig vis at reagere på og adaptere disse påvirkninger. Derved deltager disse agenter og agenturer og institutioner i nye konstellationer og nye påvirkninger, der skaber nye arenaer med nye beslutninger og handlinger og nye organisationsformer og logikker i feltet for daginstitutioner, som er en del af det større komplekse adaptive system, som den offentlige sektor udgør i Danmark.” (Klaus Kasper Kofod, her)

Kritisk diskursanalyse og transitionsteori

I Frørup (5): *'Fra relation til abstraktion? – om glidninger i socialpædagogisk arbejde'* anvendes kritisk diskursanalyse til at analysere glidningen i kravene til dokumentation i socialpædagogikken fra at være internt, omsorgs- og relations- baseret, mod at være generel, standardiseret og videnskabelig baseret. Igennem analyser af moderniseringen af den offentlige sektor og lovændringer op igennem nullerne ses en udvikling mod en ny-liberal, markeds- og konkurrence orienteret, evidensbaseret forståelse og strategi. Diskur-

serne ændrer sig fra at handle om bistand til at handle om service, fra en kvalitetsforståelsesdiskurs mod en kvalitetssikringsdiskurs. En udvikling, som også ses i de fleste analyser af andre sektorer og institutioner. Fairclough's teori om transitionsanalyse, analyse af overgange og forandring, inddrages og nuancerer og detaljerer diskursanalysen.

Diskursanalysen af lov- og policy suppleres med en analyse af sprogbrugen i det faglige tidsskrift, hvor evidensdiskussionen forsvinder over tid, og analyser af interviews med aktører, pædagoger om deres brug af dokumentation, giver nuancer til det samlede billede af de samtidigt eksisterende bevægelser i a) en intensiv offentligsektor-evidensdiskurs, b) en socialpædagogisk fagpresses diskurs, hvor evidensbegrebet forsvinder og erstattes med viden, og c) aktørers brug af begreberne, som ses som en rekontekstualisering, hvor evidens og dokumentation begrebernes oprindelige betydning ændres tilbage til kendt praksis.

Eksempel på analyse på rekontekstualisering fra (5)

"Gennem de interviews, der i undersøgelsen er foretaget med socialpædagoger fra to forskellige døgninstitutioner (Frørup, 2011), er det til en vis grad muligt at kaste lys på, hvordan nye interesser og rationaler er blevet operationaliseret ind i en socialpædagogisk kontekst og har skabt diskursive såvel som non-diskursive forandringer. Pædagogerne præsenterer her en verden, som rent praktisk læner sig op ad de dokumentationsmetoder, som de selv har konstrueret i henhold til den pågældende institutions kultur og struktur, brugergruppe og pædagogiske mål. Pædagogerne mener at dokumentation er vigtigt, men målet med dokumentation er at få dagligdagen såvel som den samlede sag til at hænge sammen samt formidle og udvikle viden, også på tværs af medarbejdergruppen (med deres skiftende arbejdstider). Eksterne dokumentationskrav, herunder kommunalt udviklede og standardiserede dokumentationsprogrammer, betragtes ikke som meningsgivende eller befordrende for den daglige og nære pædagogiske sammenhængskraft, men som et nødvendigt onde eller endog som spild af tid (Frørup, 2011)." (Anna Kathrine Frørup, her)

Soft Governance, Pragmatisk Institutionalisme og Policy Vinduer

I Larson og Cort (6): *'Soft Governance og voksenuddannelse – PIACC som eksempel'* bruges teori om Soft Governance i kombination med Røvik's pragmatisk institutionalisme og teori om Policy Vinduer og Policy Entrepreneur til at forklare, hvorfor resultaterne af

den første PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competences) ikke fik den offentlige omtale som forventet. PIACC er fra OECD og EC tænkt som soft governance, der skal 'name' og 'shame' deltagere, som ikke hurtigt nok ændrer deres voksenuddannelse fra en dannelses- og kompetenceudviklingsdiskurs til en kompetenceudviklingsdiskurs. Danmark deltog kun i første omgang af undersøgelsen, og resultaterne vandt overraskende nok – måske fordi den var i fin overensstemmelse med fremherskende uddannelsespolitiske glidninger imellem diskurser - ikke stor genklang i uddannelsespolitikken. Denne effekt undersøges i analyserne med pragmatisk institutionalismes virusteori om modtagelse af eksterne idéer.

Da teorien ikke giver redskaber til at forstå, hvad der skal til for at en overførsel fra inkubationstiden kan ske, indføres teori om policy vinduer, som er situationer hvor det er muligt at koble problemer med løsninger og den politiske stemning, og policy entrepreneurs, som er politiske aktører. Analyserne undersøger nu, hvorfor det vindue, som PIAAC offentliggørelsen åbnede, ikke blev brugt, og hvorfor ingen policy entrepreneurs reagerede i offentligheden. Forfatterne har en tese om at grundskolepolitikken tog hele offentlighedens opmærksomhed i 2013. Nu har man imidlertid – i hvad der stadig ser ud som en inkubationsperiode - igangsat trepartsforhandlinger om reformering af voksenuddannelsesområdet, hvor PIAAC resultaterne indgår.

Blandingen af translationsteoriene i denne konkrete undersøgelse opfordrer til at forstærke undersøgelsen af de politiske interesser i den politiske offentlighed og i fagforeninger.

Eksempel på analyse af faglige foreningers oplevelse om policy vinduet

"Selv om PIAAC potentielt var et policy-vindue, der kunne have ført til, at voksenuddannelse som policy blev koblet med danskernes færdigheder som problem, og en politik om livslang læring, der i årene omkring årtusindeskiftet spillede en stor rolle, så var der i 2013 intet, der indikerede, at det skete. En mulig forklaring kan være fraværet af policy entreprenører, der så en interesse i at investere ressourcer i at fremme en bestemt voksenuddannelsespolitik, eller var i stand til at trænge igennem. Tre interview med udvalgte repræsentanter fra fagbevægelsen (Cort & Larson, 2016) indikerer da også, at de i hvert fald ikke har opfattet PIAAC som et policy vindue, de burde udnytte. 3F, der organiserer de kortuddannede, har dog forsøgt at bruge PIAAC som en løftestang for at fremme interessen for voksnes kompetencer i forhold til læsning. Det var desuden, som omtalt oven for,

blandt andet et indlæg fra 3F, der dannede grobund for flere af de artikler og debatindlæg, der fulgte på offentliggørelsen af PIAAC i 2013. Hverken 3F eller de andre organisationer, oplevede imidlertid, at PIAAC indebar noget nyt. I stedet bekræftede det, de allerede vidste og gjorde." (Anne Larsson & Pia Cort, her)

Ideational Institutionalism: Idéer, idé-netværk og oversættelse

I Degn (7): *'Idéers glidning og oversættelse i universitetssektoren'* udvikles og bruges teori om idéers betydning for politik og policy. Teorien foreslår at vi kan analysere og forstå udviklinger i politikker som glidende multidimensionelle forskydninger i uforudsigelige retninger, som bygger på tidligere idéer, så udviklingen ikke ses som brud eller omvæltninger. Idéerne er normative og kausale overbevisning, som konstruerer bestemte mål og midler i idénetværk: relationelle konstruktioner, hvor idéer får mening fra andre idéer og danner netværk, hvor den ene idé påvirker forståelsen af de andre. I disse processer, hvor idéer oversættes til brug i nye sammenhænge, ændres både idé og kontekst, således at de kommer til at 'passe til hinanden'.

Analysen er både interesseret i teksterne, idénetværkene, og de institutionelle kontekster, de oversættes til. I den konkrete undersøgelse af universitetssektoren ses policy dokumenter fra OECD og Danmark som idénetværk, som transformerer og oversætter idéer omkring universiteter over tid. Analysen undersøger således nedslag i udvikling i/af universitetssektoren i de seneste 30-40 år med transnational påvirkning og national lovgivning inden for en række temaer: universitetssystemets rolle, organisering og interne ledelse. Der peges i alle analyserne på en glidende udvikling af politikker, hvor nye idéer kobles på eksisterende idéer, som kun i nogen grad afhænger af/er formet af de transnationale idéer, men i højere grad bygger på etablerede idénetværk. Udviklingen kommer derved til at se ud som 'naturlige' skridt, man måske ikke registrerer helt så tydeligt.

Eksempel på glidningers funktioner fra (7)

"Argumentet er at nationale reformer vil antage forskellige former, da de er påvirket af en distinkt idé-strømning, som påvirker hvilke oversættelser det er muligt at foretage og hvordan. Dette fremhæver behovet for at se nærmere på enkelte reformer og det idémæssige setup som de indgår i. Glidninger kan i denne sammenhæng, som beskrevet tidligere, forstås som multiple og multi-dimensionelle forskydninger i mange og uforudsigelige retninger. Som analysen har vist kan de

forandringer, som af mange i tiden blev forstået som brud og monumentale skift i forståelser, også forstås som gradvise forskydninger over tid, som "naturliggør" bestemte problemløsninger og policy-tiltag. Disse glidninger over tid er dermed det som *muliggør* bestemte oversættelser, som måske nok på et tidspunkt opleves som brud, men i virkeligheden har været længe undervejs." (Lise Degn, her)

Pragmatisk tilgang til aktørperspektiver

I (8) Kierk, Nielsen og Sommer: *'Pragmatisk tilgang til organisationsforskning – glidning i et aktørperspektiv'* bruges og udvikles pragmatisk sociologisk teori sammen med governance teori til at analysere, hvorledes skoleledere argumenterer, retfærdiggør, og kritiserer glidende opfattelser af kvalitet i uddannelsespolitikken. Den pragmatiske sociologi distancerer sig fra post-strukturalismens (f.eks. Bourdieu) fokus på magtstrukturer og forskningens muligheder for at indtage privilegerede, generaliserende positioner, hvor de i modsætning til de sociale aktører, kan se 'sandheden' om sociale relationer. Denne sociologiske kritik mener, at aktørernes legitimering/retfærdiggørelser bygger på en kritisk, moralsk dømmekraft, som teorien ønsker at udforske.

Ved at spørge til lederens forståelse af kvalitet, som et 'kritisk øjeblik' bliver de bragt til at reflektere over styringsinitiativerne og egne motiver til at tænke og handle, som de gør. Lederne trækker således på styrings-initiativerne fra forskellige styringsparadigmer, og de trækker i deres retfærdiggørelser, på deres moralske værdigrundlag, som teorien kategoriserer i 7 'værdiverdener.'

Det viser sig at skolelederne ikke alene funderer deres argumenter i forskellige værdiverdener, selvom det handler om de samme, nationale kvalitets-politiker, men også at de ofte funderer argumenterne i flere verdener samtidigt. Analysen viser således, at de seks skoleledere ikke udelukkende glider med udviklingen, men at de går i dialog med den og forholder sig kritisk til den skolepolitiske kontekst.

Eksempel på inddragelse af aktørperspektiver fra (8)

"Pragmatisk sociologi byder ind med én mulig teoretisk vinkel og metodologi til at forstå hvordan kvalitetsbegrebet oversættes i den enkelte skolekontekst. På den måde udfolder vi den mellemregning, der foregår, når skolelederne på hver deres måde afgør, hvilken kvalitetssituation der får adgang til netop deres skolekontekst og hvordan. Således får vi adgang til at forstå glidningsprocesser i en skolekon-

tekst. [...] Skolelederne deltager aktivt i og retfærdiggør forskellige situationer omkring det levede liv i folkeskolen. Skolelederne kan dermed ses som aktive deltagere i forhold til de skolepolitiske glidninger, som vi tidligere har beskrevet. Hvad der anses som kvalitet af de seks skoleledere er således ikke kun en oversættelse af pålagte kvalitetskrav, men en forhandling delvist initieret heraf, konstant igangværende og som kan variere fra situation til situation alt afhængig af skoleledernes moralske orientering. Vi hævder dermed, at den kvantificerbarhed, der gennem moderniseringen af den offentlig sektor er blevet den overvejende ingrediens, *ikke* tilføres den enkelte skole, uden at den har været i dialog med de grundlæggende værdier og moralske overbevisninger, som den enkelte skoleleder har opbygget (Kierk, Nielsen & Sommer, 2018). [...] Vi får dels mulighed for at forstå pluraliteten af retfærdiggørelser i en skolekontekst og dels indblik i de spændingsfelter eller former for inkohærens, som bliver den pris skolelederne må betale for at kunne legitimere skolen indadtil og udadtil i organisationen. Vi vil hermed hævde, at det bliver muligt for videnskaben at få øje på, hvordan aktørerne - her skolelederne - aktivt deltager i glidningsprocesser." (Josefine Kierk, Marlene Nielsen og Tina Sommer, her)

Fire niveauer i analyserne

Det tematiseres ofte i diskussioner af translationsteori, som vi også gjorde i Præludiet, hvilke niveauer de beskæftiger sig med. Således mener (Røvik, 2007, 2011) som nævnt, at den amerikanske ny-institutionalisme ikke interesserer sig for, hvem og hvordan idéer/policy-opskrifter når individniveauer. Denne del af kapitlet interesserer sig for at analysere, hvilke niveauer, idéerne når igennem brug af

- en simpel model af translations-niveauer: ¹⁾ idéernes indhold og ²⁾ udspring – idéernes vej igennem translations processer ³⁾ (glidningerne) – idéernes ankomst ⁴⁾ i organisationer og aktører,

I næste afsnit opsummeres case-analysernes fund på de fire niveauer ud fra de translations- og governance teorier, som kortfattet blev introduceret i præludiet. Interessant er blandt andet, i hvor høj grad forfatterne har oplevet behov for at supplere/udvikle disse teorier for dels at omfatte flere niveauer og for at fange glidninger.

Og interessant er, hvorvidt modtagerne ses som aktører, som har mulighed for at registrere eller ikke registrere forandringer eller som objekter for forandringer.

Alle case-analyserne tager udgangspunkt i governance-initiativer, for det var grundlaget for analyserne i vort projekt. Derudover anvendes både de translationsteorier, som blev introduceret i Præludiet og der tilføjes andre teorier.

- Moos (2): anvender blandt andet governance-teori i analyser, herunder teori om soft governance, kontrakter og sociale teknologier. Historiske diskursanalyser (genealogi-inspiration), bruges til at analysere translationernes idé: forandring af skolens grunddiskurs, deres udspring og processer i pædagogiske felter fra (trans-)nationalt niveau til organisationer og individer, men ikke til ankomsten. Den analyserer således ikke, hvad der kendetegner organisationer og aktørerne. Her fungerer governmentalitets-analyserne sig aktør reaktionerne, der ses som indoptagelse af selvstyringslogikker.
 - Tilføjet: Teori om policy enactment, som introduceres, peger ligeledes på aktørernes aktive bearbejdning inden for governance logikkerne.
- Storgaard (3): tager udgangspunkt i governance-aspekter om ansvarliggørelse med brug af diskursiv institutionalisme- og meningsdannelsesteorier. Forståelsen af ansvar glider fra transnationale niveauer over organisationsniveau til aktørniveau, ledere og medarbejdere. Analyser af relationerne og meningsdannelsen mellem aktørerne viser glidningerne fra low stake mod high stake ansvarliggørelse, men på nye områder.
 - Tilføjet: Analyser af magtrelationer på mikro-niveau, som peger på ikke nye glidninger i magtrelationerne mellem ledere og medarbejdere.
- Kofod (4): analyserer forandringer i daginstitutioner initierede af governance- og forandringsteori: Stacey's teori om emergerende og komplekse systemers ukoordinerede beslutninger og handlinger inddrages i en problematisering af governancesystemernes indbyggede hierarkiske grundlag. Forandringerne ses her som politiske, ukoordinerede kompromisser og dermed som glidninger fra en tilstand til en anden. Også ny-institutionalisme begreber: rationalitetsmyten, isomorfi, anvendes til nuancering/udbygning af teorien om emergerende og komplekse sociale relationer.
 - Tilføjet: Teori om emergerende, komplekse systemer, der peger på at governanceteoris hierarkiske forståelse ikke giver retvisende billeder af virkelighedens sociale relationer.

- Frørup (5): undersøger i sine analyser glidningen i den officielle governances kvalitets- og dokumentationskrav – fra kvalitetsforståelses- mod kvalitetssikringsdiskurser, igennem kritiske og historiske diskursanalyser på nationalt politisk og fagpresse niveau. Kvalitative analyser på aktørniveau viser, hvorledes aktørerne ikke blot indoptager de nye diskurser, men i høj grad fastholder tidligere værdier og normer.
 - Tilføjet: Teori om aktørers – fagpresse og pædagoger - værdimæssige baggrund, der peger på at grupper og aktører kan have aktive translationsfunktioner.
- Larson og Cort (6): tager udgangspunkt i soft governance analyser af PIACC. Her analyseres både idé – tanken om at sådanne internationale sammenligninger vil have umiddelbar politisk effekt – og glidningsprocessen, hvor denne effekt synes at blive forsinket ganske længe. Analyserne bygger på teori om pragmatisk institutionalisme og policy vinduer.
 - Tilføjet: Teori om policy vinduer, der peger på at den pragmatiske institutionalisme må suppleres med teori om policy vinduer og policy entrepreneurs for at fange en tilsyneladende stilsand i translationsprocesserne.
- Degn (7): analysegenstanden er her reformerne i universitets governancen. I stedet for at se de internationale, hierarkiske tendenser i governancen, analyseres med ideational institutionalisme idéstrømmene som glidende multidimensionelle forskydninger i uforudsigelige retninger. Processerne formes ikke blot af governance-initiativer, men også af eksisterende idéer.
 - Tilføjet: Ideational institutionalisme, der peger på at eksisterende og lokalt producerede idéer har stor betydning for translationerne.
- Kierk, Nielsen og Sommer (8): analyserer glidninger i uddannelsespolitikens kvalitetsforståelser og governanceformer. Ud over teori om governance-initiativerne inddrages aktørperspektiver i analyserne igennem anvendelse af pragmatisk sociologis teori om aktørernes kritisk-moralske dømmekraft igennem retfærdiggørelse og kritik på grundlag af individuelle værdiverdener. Analyserne peger således på mange komplekse sammenhænge mellem styring og skoleledernes argumentationer.

- Tilføjet: Pragmatisk sociologisk teori, der peger på at governance-idéer 'blandes' med aktørernes sammensatte og komplekse moralske dømmekraft i argumentationerne for translationer til praksis.

Fra hierarkisk policy mod aktøraktivitet

Et væsentligt perspektiv på governance og translation i uddannelsessektoren er, i hvor høj grad de kan siges at være demokratiske på de niveauer, analyserne studerer. Vi anfægter ikke en national regelsætning igennem lovgivning eller policy f.eks., men vi efterspørger en passende portion medbestemmelsesret på de lokale niveauer, i kommuner, på skoler, for ledere, medarbejdere og elever og transparente indflydelseskanaler fra transnationale agenturer og globalt marked.

Det gør vi ud fra en generel interesse i demokrati og også ud fra vor glidningsinteresse: Man kan næppe tale om en medbestemmelse eller en selvstændighed, hvis man ikke registrerer de forandringer, man udsættes for, men ubemærket glider ind i nye forhold eller relationer. Derfor skal aktørpositionerne undersøges nærmere.

Som nævnt kan man i arbejdet med governance- og translationsteori skelne mellem to perspektiver: et hierarkisk og aktør-perspektiv. Denne analytiske skelnen er baseret på forestillinger om demokratiske nationer, organisationer og relationer. Blandt andet i introduktionen til Ball m. fl. (2012a) (her) tages udgangspunkt i dette meget ofte diskuterede perspektiv, f.eks.: (Biesta, 2013; Blase, Blase, Anderson, & Dungan, 1995; Dewey, 1916/2005; Kemp, 2013; Louis, 2003; Moos, 2006, 2007, 2008).

En traditionel analytisk skelnen mellem translations- og organisationsformer og mellem aktører (f.eks. ledere og medarbejdere i organisationerne) kan man beskrive med inspiration fra (Hellesnes, 1976):

Følgagtig	– objektgjorte, passive, tilpassede inden for normer og regler
Selvledende	– fra governmentalitet: ledende indenfor rammer
Selvstændig	– autonome, politiske subjekter, agerer kritisk-politisk

Den traditionelle dikotomi mellem tilpassende og frigørende pædagogik og translation er her suppleret med indsigter fra governmentalitet-teori: selvledende, ansvarstagende inden for de strukturelle og normative-kulturelle rammer. Set med governance øjne viser en del af vore analyser, at det er en styringsform, der breder sig, blandt andet fordi soft governance opfordrer til medtænkning og –ageren, i konstruktion af diskurser og sociale teknologier, får større og større betydning i den offentlige sektor.

Selvledelse er et værdiladet begreb, som imidlertid ofte betegner en demokratisk praksis selv om rammer og mål er givet på forhånd og fra centralt/top hold, altså ikke er underlagt demokratiske beslutninger på aktørniveau. Der er ofte tale om en begrænset selvstændighed. Selvledelse handler om at implementere reguleringer ude/oppefra, sådan som det f.eks. er beskrevet i afsnittet om markedsgørelse i Præludiet. Her introduceres OECDs råd til regeringerne med vægt på decentralisering og på samme tid på styrkelse af den centrale styring. Tilsvarende logikker fungerer blandt andet i kontrakt- eller netværksstyring, i 'governing by numbers', og internationale sammenligninger.

Vore analyser spreder sig over flere niveauer: nogle studerer translationer i relation til organisationer: universitet, skoler, daginstitutioner, voksenuddannelse og faglige foreninger, medens andre inkluderer aktørerne: skoleledere og socialpædagoger. Forskellige teorier og analysemetoder bringes derfor i anvendelse: ny-institutionalisme (Amerikansk og pragmatisk, diskursiv og ideational); teori om emergerende og komplekse systemer og governance teori bruges på forskellige måder til analyserne af organisationers translationer. I relation til aktørniveauer bruges policy enactment, governmentalitets-, meningsdannelsesteori og pragmatisk sociologi.

Udgangspunktet for analyserne er som nævnt governance-idéer og –initiativer over for pædagogiske og uddannelsesorganisationer. Hermed lægges et hierarkisk perspektiv, hvor organisationer og aktører ses som følgtagte. Imidlertid giver en del analyser andre billeder af stat-organisation-aktør relationerne: Teorien om emergerende og komplekse systemer (Kofod) og ideational institutionalisme (Degn) giver på forskellige måder billeder af et ikke-hierarkisk forandring, som glidende forskydninger. Her synes normalen at være glidninger: Organisationer og aktører samspiller på mange, ukoordinerede, måder i udvikling/forskydning af idéer, relationer og organiseringer.

Den måske reneste governance analyse, (Moos) producerer billeder af en ganske virksom styring, især på soft governance/socialteknologi området i governmentalitets-teo-

rien. Styringen virker faktisk igennem en inderliggørelse af logikkerne hvorved tolkningen og translationen af idéerne bliver personlige, men generelle i deres accept af underordningsforholdet mellem system og individ: selvledelse og ansvarstagen.

I analyserne af effekter af PIACC sammenligningerne (Larson og Cort) ses et billede af en kamp om indflydelse mellem politikerne og fagforeningen, som tilsyneladende lader sagen ligge i årevis, stik imod de styringsmæssige intentioner med denne type sammenligninger. I diskursanalyserne af glidningerne i kvalitetsdiskursen (Frørup) fremgår det, at fagforening og aktører på forskellig vis fortolker eller undlader at kommunikere politiske initiativer, som således forbliver næsten ineffektive.

I den anden ende af niveauerne, leder-medarbejder interaktionerne og lederes argumentation/retfærdiggørelse og kritik, ser vi også en mangfoldighed af billeder: I interaktionsanalyserne ses magtformer, som ellers er vanskelige at få øje på (Storgaard), og i analyserne af lederes kritisk-moralske dømmekraft (Kierk, Nielsen og Sommer) ses utallige, og på nogle måder selvmodsigende, kombinationer af moralske og styringsmæssige henvisninger. Begge analyser peger på at ledelse foregår inden for de styringsmæssige rammer, som nu engang er der, men at den reflekteres, argumenteres og ageres vidt forskelligt. Også her sættes governance-systemets hierarkiske og lineære tænkning og praksis under kritik: De styrende kan meget vel mene, at de styrer mere præcist og detaljeret – sådan ser beskrivelser, opskrifter og analyser også ud (Moos, 2016), men sådan opfattes og efterleves de ikke på organisations- og aktørniveau, for her betyder værdier, kulturen og normer meget for refleksion og praksis.

Det skal tilføjes at teorier om organisationers og aktørers funktioner og relationer ikke er udfoldet i analyserne. Her kan man arbejde videre ud fra de fyldige organisationsteorier og ledelsesteorier og professionsteorier.

Hvorfra stammer glidningerne?

Det er vor iagttagelse og formodning, at der forekommer flere glidninger i dag, end tidligere. Analyserne peger på, at det kunne hænge sammen med at vi i de seneste 20-30 år oplever en stigende aktivitet fra de transnationale agenturer, som producerer flere nye idéer og sociale teknologier, f.eks. internationale sammenligninger á la PISA, som får stigende politisk-administrativ opmærksomhed på stats- og kommunalt niveau. Dermed skabes der større afstande mellem afsenderne (f.eks.: OECD, Europa Kommissionen) og modtagere (organisationer og aktører) og dermed mindre gennemskuelighed i

udviklingen og de politiske og retningsgivende initiativer og beslutninger. De transnationale agenturer spiller sammen med globale konsulenthuse, som Pearson (se kort omtale i Præludiet). De udfolder vidtrækkende digitaliseringsbestræbelser, som spiller sammen med den dagligdags digitalisering, vi er ved at vænne os til. Dertil kommer den øgede fokus på international evidens og bedst praksis, hvor der i alle tilfælde er stor afstand mellem afsender og modtager.

Den internationale udvikling har uden tvivl været medvirkende til at den danske uddannelsespolitik bliver mere topstyret og detaljeret i rammer, målsætning og målinger. På disse områder omgås det kommunale niveau igennem en effektiv kontrakstyring. Denne udvikling er fulgt op af et intensivt diskursarbejde og udformning af sociale teknologier som f.eks. i 'what works' og 'bedst praksis', der oftest bygger på de internationale impulser. Denne internationale styring er, selv om den formelt har form som soft governance, meget virksomhedsfuld, fordi så mange kilder og afsendere har samme uigenemskuelige budskab. Denne udvikling kan meget vel have som effekt, at aktørerne må agere i overensstemmelse med de givne mål og rammer, men ud fra helt lokale motiver, når de implementerer retningslinjerne. Dermed kunne tendensen til at aktørerne lægger megen vægt på deres 'world view' de normative og moralske retningslinjer i deres legitimering af praksis.

Analyser viser, at aktørerne ikke er passive modtagere af idéer. De er tværtimod aktive medskabere af de lokale fortolkninger og bearbejdning/'gøren' af idéerne, f.eks. i ansvarliggørelse og selvledelse. Aktiviteten fører måske ikke til enten følgagtighed/tilpasning eller selvstændighed/autonomi, som der har været en tendens til at mene i styringsdiskussioner. Oplevelsen af at være et aktivt, selvledende, subjekt, der bygger sine refleksioner og praksis på egne moralske retningslinjer og verdensanskuelse, skjules og trues måske mere i dag end tidligere af de mest anvendte governance-/translationsteknikker. Sociale teknologier og governmentalitet synes at være effektive glidningsmekanismer, fordi de splitter refleksion fra praksis: Praksis gøres til åndløs følgen af de sociale teknologiers opskrifter eller manualer, medens refleksionerne ligger andre steder, hos styrende agenter eller agenturer.

De teorier, vi har brugt fordi de bringer vore analyser nærmere på at forstå praksis og aktører, må imidlertid videreudvikles. Vi mangler således at forstå, hvordan og på hvilke grundlag aktørernes verdensanskuelse og moralske argumentationer udvikler sig – i relation til pragmatisk sociologis begreber og metode - og parallelt hermed aktørernes motivationen og værdierne i policy bearbejdning – i relation til Policy Enactment teorien.

Et spørgsmål er, om moral og motivation dannes og udvikler sig helt adskilt fra den styring, aktørerne er objekter og subjekter for?

Referencer

- Andersen, N. Å., & Born, A. W. (2001). *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentligt ansatte*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012a). *How Schools do Policy. Policy Enactment in Secondary Schools*. New York: Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012b). *How Schools do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.
- Bell, S. (2012). Where are the institutions? The Limits of Vivien Schmidt's Constructivism. *British Journal of Political Science*(42), 714-719.
- Biesta, G. J. J. (2013). *Demokratilæring i skole og samfund - uddannelse, livslang læring og medborgerskabets politik*. Aarhus: Klim.
- Blase, J., Blase, J., Anderson, G. L., & Dungan, S. (1995). *Democratic Principals in Action. Eight Pioneers*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- Carney, S. (2008). Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational "Polyscapes" in Denmark, Nepal, and China. *Comparative Education Review*, 53(1), 63-88.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of Education*, 77, 211-244.
- Coburn, C. E. (2005). Shaping teacher sensemaking: School leaders and the enactment of reading policy. *Educational policy*, 19(3), 476-509.
- Cort, P., & Larson, A. (2016). *In the aftermath of the Danish PIAAC results: a transnational technology of governance without consequence?* Paper presented at the ESREA, Maynooth, Ireland.
- Dean, M. (1999/2006). *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Dewey, J. (1916/2005). *Demokrati og uddannelse*. Aarhus: Klim.
- Foucault, M. (1972). *The Archeology of Knowledge*. London: Tavistock.

- Foucault, M. (2001/1978). Governmentality. In J. D. Faubion (Ed.), *Power –Essential Works of Foucault 1954 – 1984*. London: Penguin Press.
- Hellesnes, J. (1976). *Socialisering og teknokrati*. København: Gyldendal.
- Kemp, P. (2013). *Verdensborgeren. Pædagogisk og politisk ideal for det 21. århundrede*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Louis, K. S. (2003). Democratic Values and Schools. In J. MacBeath & L. Moos (Eds.), *Democratic Learning*. London: RoutledgeFarmer.
- Moos, L. (2006). Leadership for Learning: Reflection on democratic purposes. *Leading & Managing*, 12(2), 64-72.
- Moos, L. (2007). Om demokratisk dannelse og sociale teknologier i folkeskolen In L. Moos, K. B. Braad, K. Kofod, P. F. Laursen, L. Holm, J. B. Krejsler, N. Kryger, B. Ravn, H. Knudsen, K. M. Bovbjerg, & M. S. Sørensen (Eds.), *Nye sociale teknologier i folkeskolen - kampen om dannelsen*. Frederikshavn: Dafolo.
- Moos, L. (2008). School leadership for 'Democratic Bildung': fundamentalist beliefs or critical reflection? *School Leadership and Management*, 28(3), 229-246.
- Moos, L. (2016). *Pædagogisk ledelse i en læringsmålstyret skole?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Otto, L. (2006). Foucaults "governmentalitetsteori". Styringsteknologi og subjektivitet. Arbejdsrapport 1. udkast.
<http://etnologi.ku.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Governmentality.pdf>
- Downloaded 12.05.2018.
- Rose, N. (1999/1989). *Governing the Soul: The shaping of the private self*. London: Free Association Books.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Schmidt, V. A. (2012). A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell. *British Journal of Political Science*(42), 705-706.
- Steiner-Khamsi, G. (2014). Cross-national policy borrowing: understanding reception and translation. *Asia Pacific Journal of Education*, 34(2), 153-167.

Wahlström, N., & Sundberg, D. (2017). Discursive institutionalism: towards a framework for analysing the relation between policy and curriculum. *Journal of Educational Policy*, <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2017.1344879>.

Udgangspunkt for bogens undersøgelser er en undren over, hvordan og hvorfor udefra initierede forandringer af relationer eller tankemønstre ikke registreres af berørte agenter, hvorfor aspekter af styring og ledelse ubemærket glider ind i tænkning og praksis.

Vort fælles perspektiv i Forskningsenheden: 'Globalisering, governance og ledelse i uddannelsesinstitutioner' er at undersøge relationerne mellem globale styringstendenser og deres veje gennem transnationale og nationale agenturer til lokale institutioner. Vi undersøger derfor ikke alene disse tendenser, men er i lige så høj grad interesserede i, hvordan styringen påvirker og bearbejdes på niveauerne og af forskningen: Hvordan institutionerne og aktørerne registrerer – eller måske netop ikke registrerer – påvirkningerne, dér, hvor de rammer praksis. Vi arbejder således på at finde og forklare sammenhænge mellem generelle styringstendenser og lokale oplevelser og reaktioner.

Igennem introduktioner til teorier om governance, translationer, diskurser, meningsdannelse og praksis, og igennem brug af teorierne i case analyser indenfor folkeskolen, daginstitutioner, socialpædagogik, voksenuddannelse og universiteter undersøger vi, hvor langt teorierne bringer os, og hvordan de ofte må kombineres eller suppleres for at kunne klargøre vore indsigter. Undersøgelserne interesserer sig i alle casene både for de generelle styringstendenser og for aktørernes muligheder for demokratisk oplysning og deltagelse i stadig mere komplekse praksis-sammenhænge.