

Hans Dorf

**Skolepolitik og
undervisnings-
kvalitet
i Danmark**

Aarhus Universitetsforlag

Skolepolitik og
undervisningskvalitet
i Danmark

Skolepolitik og undervisningskvalitet i Danmark

Hans Dorf

Skolepolitik og uddannelseskvalitet i Danmark

© Hans Dorf og Aarhus Universitetsforlag 2018

Omslag: Trefold

Tilrettelægning og sats: Narayana Press

Forlagsredaktion: Søren Hein Rasmussen

Bogen er sat med Minion Pro

e-bogsproduktion: Narayana Press, Gylling

ISBN 97 887 7184 414 6

ISSN 1904 2698

Asterisk nr. 16

Aarhus Universitetsforlag

Finlandsgade 29

8200 Aarhus N

www.unipress.dk

Bogen er udgivet med støtte fra LB Foreningen

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med Copydan, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer.



**FAGFÆLLE-
BEDØMT**

Indhold

Introduktion	9
1. Kampen om skolen frem mod det 21. århundrede	16
Optakt	19
1960'erne – personlig udvikling og samfundsudvikling	20
1970'erne – fællesskab og kritisk stillingtagen	25
1980'erne – restaurering af fagligheden, opbrud i skolestyringen ...	29
1990'erne – almene kompetencer som konkurrenceparameter	34
2000'erne – globalisering: sammenligning og sammenhængskraft ..	38
Konklusioner	47
2. Skolepolitik i en transnational kontekst	49
Styring af uddannelse	50
Transnationale uddannelsespolitiske aktører og deres politikker ...	52
PISA og den skolepolitiske dagsorden	59
Kritik af PISA	62
Det teoretiske grundlag for transnational uddannelsespolitik	63
Kritik af human capital-teorien	65
Generiske kompetencer og måling af læringsresultater	69
Hverdagsviden og objektiveret, 'uafhængig' faglig kundskab	70
Betydningen af faglig autonomi	73
3. Evidensbaseret skolepolitik og undervisningskvalitet	79
Forskningsevidens for god undervisning?	80
To forståelser af den politiske proces	84
Evidens og erkendelse – forskningsmetodiske problemstillinger ...	87
Effektivitet og formål i skolepolitik og undervisning	91

'Synlig læring': Fra forskning til didaktik – og til konceptpolitik	96
'Synlig læring': Metodiske og teoretiske problemstillinger	100
Andre undersøgelser	108
4. En målstyret folkeskole	109
Frem mod folkeskolereformen i 2014	109
Fra aftale til lov	119
Læringsmålstyret undervisning – et evidensbaseret fagligt løft?	122
Master og skrivevejledning for Fælles Mål	122
Vejledning til lærerne i arbejdet med forenkledede Fælles Mål	125
Målstyringskonceptet og den øvrige folkeskolelov	131
”Læringsmålstyret undervisning” som politisk begreb	136
Politisk styring og lærerautonomi	139
Et eksperiment under revision?	144
5. Skolens udfordringer i et udfordret samfund	147
Økonomi, politik og pædagogik i et ustabil samfund	147
Fremskridt som konfliktfyldt grundforestilling	148
Kriseoplevelser og demokratiske spændinger	152
Medborgerskab som uddannelsesopgave	158
EU's medborgerskabsdiskurs	160
Medborgerskab på dansk – mellem demokrati og etnicitet	166
Medborgerskab, sammenhængskraft og ulighed	174
6. Faglighed – kvalificering af elevernes kundskabsdannelse	177
Værdifulde kundskaber eller 'lære at lære'?	179
Taksonomier for progression i elevernes erkendelse	183
Forståelse, kundskabsformer og kundskabsdannelse	185
Kundskabsdannelse som relationel, mangesidig og undersøgende	186
Objektiveret kundskab og faglige vidensstrukturer	192
Faglig undervisning, dannelse og elevforudsætninger	197
Dannelse gennem arbejdet med tidstypiske nøgleproblemer	200
Social baggrund, elevernes socialisering og lærernes autoritet	203
Pædagogikkens former og elevernes forudsætninger og potentialer	208

7. Undervisningskvalitet og lærerekspertise i praksis	214
Lærerrefleksioner over undervisningspraksis – et empirisk studie . .	215
Lærer A – faglighed, vidensformer og dannelse	217
Lærer E – undervisning og socialisering	222
Lærer B – differentiering, rammesætning og rollereationer	224
Lærer C – kundskabsdannelse og undervisningsdiskurser	229
Lærer D – progression, rammesætning og dialog	234
Afsluttende kommentarer	236
8. Læreruddannelse, lærerfaglighed og undervisningskvalitet	239
2006-reformen – og dens problemer	240
Realiseringen af 2006-reformens ambitioner	244
Rekrutterings- og fastholdelsesproblemer og deres baggrund	245
Læreruddannelsens kundskabsbasis	251
Teori-praksis-forholdet i læreruddannelsen	254
2013-reformen og lærerfaglighedens betingelser	258
Målstyring, modulisering og praksisorientering	260
Læreruddannelsens uløste – og nye – problemer	263
Målstyring som underminering af det professionsfaglige niveau	273
9. Dansk skolepolitik – et flerdimensionalt konfliktfelt	283
Litteratur	293

Introduktion

Folkeskolen er som central samfundsinstitution genstand for vedvarende og intens politisk opmærksomhed. Den er ansvarlig for den fælles, grundlæggende kvalificering og socialisering til videre uddannelse og medborgerskab; dens formål er at give lyst til og forudsætninger for at fortsætte med at lære, bidrage til alsidig udvikling, medvirke til forståelse af vores egen og andres kulturer og af vores forhold til naturgrundlaget samt bidrage til motivationen og ressourcerne til aktivt medansvar for og deltagelse i et demokratisk samfund præget af ligeværd.

Synet på, hvad der skal til, for at skolen kunne bidrage til kvalificering og socialisering af de kommende samfundsborgere – og på, hvad de ideale kendetegn ved en samfundsborger er – har imidlertid ændret sig radikalt siden folkeskolens begyndelse for mere end 200 år siden. Man kan som udgangspunkt sige, at det er sket på baggrund af samfundsudviklingen; men samfundsudviklingen har ikke – og har heller ikke tidligere haft – nogen entydig og tvungende retning. Den kunne være faldet anderledes ud, end den gjorde, og det kan den principielt stadigvæk. Samfundsudviklingen må nemlig forstås på to måder: På den ene side er den karakteriseret ved nogle 'objektive' kendetegn eller økonomiske, politiske og sociale strukturer, som sætter rammerne for det mulige og tænkelige; på den anden side består samfundet af handlende mennesker med motiver, vilje, værdier og interesser, som de med varierende kapabilitet, ressourcer og held gør gældende med henblik på at forme deres samfundsmæssige liv og rammer, som de finder det bedst. Resultatet af disse menneskelige handlinger inden for de samfundsmæssige og erkendelsesmæssige rammer er udviklingen af sociale institutioner med bestemte kendetegn, opgaver og funktionsmåder.

Folkeskolen er en af disse institutioner. Dens tilblivelse, udvikling og aktuelle udformning er resultatet af diskussioner og kampe mellem skiftende og konkurrerende politiske, sociale, kulturelle – og pædagogiske – positioner; man kan i bakspejlet sige, at skolen befinder sig for enden af en lang historisk sti, hvis specifikke forløb i det sociale landskab har ført til det sted, hvor den er.

Vejen derhen er præget af skiftende relationer – nærhed eller fjernhed, konvergens eller divergens – mellem politikere, befolkning og fagprofessionelle.

Den er også, ikke mindst i de seneste årtier, kendetegnet ved skiftende relationer mellem internationale eller transnationale uddannelsespolitiske impulser, nationale reaktioner, traditioner og indsatser samt lokal fortolkning og 'oversættelse' af nationale politikker til undervisningspraksis. Den er også påvirket af forskellige opfattelser af, hvilken kundskab der bør være styrende for skolens udvikling og praksis – og i nyere tid af, hvilke former for forskning der anses for at være troværdige og relevante kilder til kundskab om skolen og dens undervisning.

En ting er imidlertid de overordnede politiske, ideologiske eller forskningsmæssige forståelser af skolen og dens undervisning og øvrige opgaver. En anden ting er den langt mere komplekse forståelse, som det er nødvendigt og ønskværdigt at være i besiddelse af for de professionelle, hvis de skal kunne udføre skolens opgaver fornuftigt, forsvarligt og ansvarligt. Skolens undervisnings-, opdragelses- og dannelsesopgaver, sådan som de fremgår af dens formål, afspejles i, at lærerne har sammensatte rollefunktioner, som de hele tiden må afveje imod hinanden under indtryk af skolens og undervisningens politiske, organisatoriske og fysiske rammer, elevernes forudsætninger og potentialer og de pædagogiske situationers omskiftelighed. Udførelsen af de pædagogiske opgaver på disse vilkår fordrer anvendelse af forskellige kundskabsbaser og kundskabsformer – deklarativ empirisk og teoretisk kundskab, værdibaseret refleksion, episodisk, intuitiv og tavs forståelse.

Et afgørende spørgsmål er, *hvad* eleverne skal lære i skolen og med *hvilket sigte*. For lærerne er det desuden et afgørende spørgsmål, *hvordan* undervisningen skal tilrettelægges og klasseinteraktionen rammesættes, for at elevernes læring og udvikling kan støttes og kvalificeres bedst muligt ud fra de kriterier, som skolens formål angiver – og i konkret relation til de erkendelsesmål, som et engageret arbejde med undervisningens indhold giver anledning til og mulighed for.

Fordi det er lærernes ansvar at løfte denne sammensatte opgave så professionelt som muligt – inden for en institution, der er 'trukket ud' af det pulserende liv, for at den kan være fremtidsorienteret og muliggøre social mobilitet – er det nødvendigt, at de besidder autonomi til at vurdere, hvordan dens opgaver bedst kan udføres med henblik på at sikre dens formål bedst muligt.

Af samme grund er det også nødvendigt, at lærerne kvalificeres til at kunne udføre deres opgaver så kyndigt, ansvarligt og engageret, dvs. så professionelt som muligt. Derfor er læreruddannelsens udformning og kundskabsbasis ikke blot fagligt afgørende, men også genstand for en politisk opmærksomhed, der nærmer sig den, som folkeskolen nyder – mere eller mindre.

Det er dette sammensatte spændingsfelt af mangfoldige interesser, hensyn, handlingsniveauer, forståelser og kundskabsformer, denne bog bevæger sig ind i for at komme to spørgsmål nærmere: 1) Hvad er det for forhold, der for tiden er med til at forme skolen og dens pædagogiske handlingsbetingelser, dvs. dens vilkår og muligheder for at udføre de opgaver, som den har? 2) Gør disse vilkår og muligheder den til så god en skole, som den kunne være, til at udføre disse opgaver i overensstemmelse med sit formål?

I forsøget på at komme nærmere en besvarelse af disse to spørgsmål kommer jeg både til at beskæftige mig med den seneste folkeskolereform og den seneste læreruddannelsesreform; men jeg beskæftiger mig også med skolepolitikens nyere historiske og transnationale kontekster og dens erklærede ønske om at basere skolens udvikling på forskning. Derudover beskæftiger jeg mig med spørgsmålet om, hvad faglig kvalificering af elevernes kundskabsdannelse består i, og hvad der kendetegner undervisningskvalitet, som den udøves i praksis af dygtige lærere. Undervejs rejser jeg imidlertid også et par mere åbne spørgsmål: Hvordan mærker skolen det, hvis der indtræffer væsentlige samfundsmæssige forandringer; og hvilke udfordringer stiller sådanne forandringer skolen over for? Undersøgelsen og drøftelsen af disse spørgsmål giver bogen følgende opbygning:

Temaet for kapitel 1, der har Kathrine Degn og Sidse Hølvig Mikkelsen som medforfattere, er *kampen om skolen – og om udviklingen af dominerende forståelser af skolens opgaver – frem mod starten af det 21. århundrede*. Kapitlet, der kan læses som en optakt til resten af bogen eller som en selvstændig artikel, giver en oversigt over de skiftende og konkurrerende forståelser og interesser, der har dannet grundlag for de skolepolitiske og pædagogiske positioner og diskurser vedrørende folkeskolen i perioden fra de store forandringer, der blev indledt omkring 1960, og til det første årti i det nye årtusind. Kapitlet er af praktiske grunde inddelt i tiårsperioder; men det er en pointe, at de positioner og diskurser, hvis udvikling analyseres, breder sig hen over perioderne, idet de undervejs skifter karakter. Kapitlet har primært fokus på udviklingen i opfattelserne af skolens opgaver og indhold, men beskæftiger sig også med afgørende ændringer i styringen af skolen, med forholdet mellem skolepolitikken og lærerprofessionen og med den stigende indflydelse fra transnationale uddannelsesinstitutioner.

Kapitel 2, *Skolepolitik i en transnational kontekst*, følger op på det sidstnævnte tema, idet jeg først giver en kort karakteristik af den tænkning om styring af uddannelses- og andre offentlige organisationer, som udvikler sig fra slutningen af 1970'erne, og som fører til de former for offentlig styring, som

fortsat gør sig gældende. Herefter beskæftiger kapitlet sig med to toneangivende uddannelsespolitiske aktører, EU og OECD, og gør rede for nogle overordnede målsætninger for og antagelser bag deres respektive uddannelsesstrategier. Et særligt afsnit er helliget en karakteristisk og efterfølgende vurdering af OECD's PISA-institution og dens skolepolitiske betydning, som allerede blev berørt i kapitel 1. Herefter følger et afsnit, som problematiserer nogle kontroversielle elementer i det teoretiske grundlag for transnational uddannelsespolitik, heriblandt de teoretiske antagelser bag teorien om human kapital, antagelserne om sammenhæng mellem uddannelsesinvesteringer og økonomisk vækst, nye tendenser i arbejdskulturen og antagelserne om betydningen af 'generiske' kompetencer og efterspørgselsorienteret 'resultatstyring' af uddannelse. Det vurderes herefter, hvilken rolle fagligt specialiseret kundskab og faglig autonomi spiller for uddannelse og social mobilitet, og hvordan de påvirkes af de dominerende uddannelsespolitiske tendenser.

Kapitel 3 har fokus på *Evidensbaseret skolepolitik og undervisningskvalitet*. Både fra transnationale uddannelsesaktørers og nationale regeringers og politikeres side er der i de senere år efterlyst forskning, der kan give belæg for, hvordan skolepolitikken kan understøtte en styrkelse af skoleelevers udbytte af skolen i form af dokumenterbare resultater. Denne efterlysning af 'evidens for, hvad der virker i skolen' har afstedkommet en omfattende diskussion af, hvilke erkendelsesmæssige og forskningsmetodiske forudsætninger forskning i skole, undervisning og læring hviler på, og hvad den såkaldte RCT-forskning har at byde på i forhold til andre kvantitative eller kvalitative forskningstraditioner. Kapitlet beskæftiger sig både med disse forskningstekniske spørgsmål; med spørgsmålet om, ud fra hvilke forudsætninger og hensigter det politiske system anvender eller ikke anvender forskning som grundlag for politiske beslutninger; og hvordan spørgsmålet om skolens formål og forståelsen af undervisningens mål indgår i diskussionen om evidens. Som illustration præsenteres og vurderes den skole- og undervisningsforskning og den 'didaktiske fortælling', som en af de senere års mest omtalte forskere, John Hattie, har fremlagt, og som har været ophav til omfattende lokale skoleprojekter.

Emnet for kapitel 4, *En målstyret folkeskole*, er den seneste danske folkeskolereform. Kapitlet indledes med et afsnit, der i eksemplificerende form belyser nogle af de transnationale impulser, der påvirker dansk skolepolitik frem mod folkeskolereformen i 2013/14, hvorefter en række af reformens mange elementer kommenteres i relation til deres forankring i empirisk skoleforskning. Derpå sættes der særligt fokus på et af reformens hovedelementer, målstyringsprincip-

pet. Udformningen af det valgte målstyringskoncept følges gennem de forberedende og organiserende dokumenter til de vejledninger for skolens lærere, der blev udsendt i 2014 og 2016 som konkretisering af konceptet. Det vurderes, hvilken forskningsmæssig evidens der lå til grund for målstyringskonceptet, hvorefter det drøftes, hvordan reformen har realiseret de politiske intentioner, der lå til grund for reformen. Kapitlets sidste del beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvordan målstyringsprincippet spiller ind på lærernes professionelle autonomi. Med udgangspunkt i en empirisk undersøgelse drøftes det, hvilken betydning faglig autonomi har for professionelle, der som hovedtendens udfører deres arbejde ud fra en public service-motivation. Afslutningsvis omtales kort de initiativer, som undervisningsministeren og forligspartierne i 2017 tog til revision af målstyringsprincippet og dets rolle i folkeskolen.

Kapitel 5, *Skolens udfordringer i et udfordret samfund*, bevæger sig væk fra diskussionen om skolereformen – og fra det dominerende fokus på uddannelsens økonomiske funktion – og over mod nogle samfundsmæssige problemstillinger, som har potentiale til at få betydning for skolens vilkår og udfordringer, men stadig befinder sig i periferien af diskussionen. Først drøftes nogle grundlæggende elementer i den vestlige fremskridtstænkning, som – delvis på grund af de økonomiske og politiske strukturer, som den udfolder sig inden for – viser tendenser til at frembringe destabiliserende effekter, der udfordrer en udviklingskonform uddannelsestænkning. Herfra vender vi os mod nogle krisetegn for det politiske demokrati, der er knyttet sammen med ændringer i den globale økonomi og i velfærdsstaten, og som kan have direkte og indirekte betydning for, hvordan skolens demokratiske udfordringer forstås, og for betingelserne for at håndtere dem. I forlængelse heraf præsenteres og drøftes EU's henholdsvis den danske politiske forståelse af og diskurs om sammenhængskraft og medborgerskab – samt baggrunden for forskellen på de to forståelser – som en udfordring, der stilles til uddannelsessystemet og skolen, men udspringer af økonomiske, politiske, sociale og kulturelle udviklings- og polariseringstendenser, som uddannelse og skole ikke kan tackle alene.

I kapitel 6, *Faglighed – kvalificering af elevernes kundskabsdannelse*, vender jeg mig mod et spørgsmål, som har haft stor politisk bevågenhed siden starten af 2000'erne, men som kun i meget beskeden grad har været genstand for en nærmere indkredsning: Hvad vil det sige at styrke elevernes faglighed? Hvad består faglig kvalificering af elevernes kundskabsdannelse i? Hvilken betydning har den for deres udbytte af skolen? Og hvordan kan man arbejde med faglig kvalificering i relation til forskellige elevforudsætninger? Først drøfter

jeg forestillingen om, at man kan og bør lære-at-lære, over for betydningen af domænespecifik, faglig kundskab. Derpå drøftes, hvilke kundskabsformer en kvalificerende erkendelse trækker på, hvad progression i kundskabsdannelse og 'dyb kundskab' betyder, og hvorfor forskellige fag har forskellige kundskabsstrukturer. Desuden tematiseres med afsæt i, hvordan det moderne samfund har ændret pædagogikkens betingelser og udfordringer, grundlaget for valg af dannelsesrelevant kundskab, og der fremlægges en skitse til, hvilke momenter en faglig kvalificering af en sådan skolekundskab kan omfatte. På den baggrund drøftes på empirisk grundlag, hvordan kravet om faglig kvalificering af alle elever kan håndteres pædagogisk og fagdidaktisk og kommunikativt i relation til forskelle i elevforudsætninger og potentialer, der udspringer af sociokulturelt forskellige opvækstvilkår, opdragelsesformer og autoritetsrelationer.

Kapitel 7, *Undervisningskvalitet og lærerekspertise i praksis*, retter blikket mod forskellen på den relativt enkle og abstrakte viden om skole og undervisning, som – i sagens natur – kendetegner politiske diskurser, forskningsresultater og teorier om pædagogik, og den sammensatte kundskab, der er på spil i praktiserende læreres refleksioner over undervisning og opdragelse i skolen. Kapitlet er baseret på en komparativ undersøgelse af engelske og danske læreres praksis og overvejelser herover i matematik og modersmålsfaget (her dansk). Interessen retter sig mod, hvordan dygtige lærere bevæger sig mellem forskellige roller, strategier og kommunikationsformer under hensyntagen til, hvilken forståelse eller kundskabsdannelse de tilstræber med deres faglige tilrettelæggelse af undervisning, men også til, hvad de anser for deres socialiserende opgaver som ansvarlige voksne 'ledsagere' for deres elever. Kapitlet tydeliggør, hvordan lærerne på grundlag af forskellige kundskabsformer arbejder med og medierer imellem en lang række didaktiske kategorier med løbende refleksion over elevernes muligheder, undervisningens formål og rammer og situationens krav og vilkår.

Hermed lægges der op til kapitel 8, *Læreruddannelse, lærerfaglighed og undervisningskvalitet*, der har fokus på, hvordan læreruddannelsen udruster de kommende lærere til det komplekse arbejde, som det bliver deres professionelle opgave at udføre. Udgangspunktet tages i optakten til læreruddannelsesreformen i 2006/07, fordi det giver mulighed for at tematisere nogle af de centrale problematikker, der over tid har knyttet sig til læreruddannelsen uden at have fundet en overbevisende løsning: dens organisation, ressourcer og tiltrækningskraft, dens kundskabsbasis og dens håndtering af teori-praksis-forholdet. Disse temaer diskuteres på basis af en række empiriske, bl.a. komparative undersøgelser. Herefter vendes opmærksomheden mod den seneste læreruddannelses-

reform. De politiske ambitioner med reformen og dens bærende principper beskrives; og det vurderes – bl.a. på baggrund af evalueringer foretaget i 2017-18 – i hvilken grad reformen har formået at tackle læreruddannelsens hidtidige udfordringer og indfri de politiske ambitioner om en professionsrettet uddannelse, der både var mere attraktiv og kunne løfte uddannelsens faglige niveau. I forbindelse hermed drøftes hensigtsmæssigheden af uddannelsens målstyringskoncept og modulstruktur i relation til spørgsmålet om, hvordan læreruddannelsen og lærerprofessionen kan opnå en teoretisk og praktisk kundskabsbasis, der kan underbygge en fælles, autoritativ fagprofessionalitet.

Det afsluttende kapitel, *Dansk skolepolitik – et flerdimensionalt konfliktfelt*, er en sammenfattende, tværgående diskussion af bogens temaer.

✱

En række personer skal takkes i forbindelse med bogens tilblivelse:

LB Foreningens bestyrelse takker jeg for foreningens økonomiske støtte til bogens udgivelse.

Kathrine Degn og Sidse Hølvig Mikkelsen takkes for godt og inspirerende samarbejde om bogens første kapitel. Med Peter Kelly, Nick Pratt og Ulrike Hohmann har jeg haft et frugtbart og lærerigt samarbejde om CATE-projektet; kapitel 7 er et resultat af dette samarbejde. Jeg takker også de lærere, der medvirkede i projektet, men som ikke kan nævnes ved navn. Keld Skovmands analyser af problemstillinger i tilknytning til folkeskolereformen i 2013/14 har ydet vigtige bidrag til arbejdet med kapitel 4. Med Jørn Bjerre har jeg i flere sammenhænge drøftet nogle af de faglighedsproblematikker, der behandles i kapitel 2 og 6. Med Niels Grønbæk Nielsen og Keld Vorup Sørensen har jeg haft nyttige drøftelser af kapitel 8. David Reimer var min samarbejdspartner i nogle af de undersøgelser, der ligger til grund for kapitel 8. Palle Damkjær Rasmussen har givet konstruktive kommentarer til hele bogens manuskript. Cecilie Harrits og Søren Hein Rasmussen takkes for positiv modtagelse af bogens idé og konstruktiv bistand ved dens færdiggørelse, Anne Nielsen for omhyggelig korrektur.

Edith Hjulers tålmodighed, opmærksomme interesse og altid seriøse respons under udarbejdelsen af bogens manuskript er uden for kategori.

Bogen tilegnes Niels Revsgaard, som jeg blev fagkollega med i 1980, og som siden da har været min ven og samtalepartner.