

# Hvordan blev de nationale test indført? Ideer som politiske våben



**I nærværende artikel<sup>1</sup> undersøges, hvordan man i et evalueringsskeptisk land som Danmark når frem til at indføre en lang række nationale test på folkeskoleområdet. Argumentet tager udgangspunkt i teorier om, hvordan man kan forklare ændringer i offentlig politik og hævder, at kampen om ideer er helt central for at forstå udfaldet. I 2004, da resultaterne fra PISA 2003 blev offentliggjort, brugte VK-regeringen resultaterne til at hævde, at problemet med fagligheden havde en social slagside. I forlængelse heraf promoverede de en ny kausalidé om nationale test, der fremhævede, at test fører til, at de svageste elever i skolen løftes til gavn for ligheden i samfundet.**

I 2006 vedtog det danske folketing at indføre nationale test i folkeskolen (L101). Forslaget indebar obligatoriske test i dansk, læsning, i 2., 4., 6. og 8. klasse, matematik i 3. og 6. klasse, engelsk i 7. klasse og naturvidenskabelige fag som fysik/kemi, biologi og geografi i 8. klasse. Omtrent på samme tid blev det vedtaget, at skolerne skulle udarbejde årlige skriftlige elevplaner (L170), samt at testresultaterne skulle indgå i årlige kommunale kvalitetsrapporter. Derudover blev det obligatorisk at tage folkeskolens afgangsprøver i 9. klasse, hvor det tidligere var frivilligt.

Disse ændringer falder fint i tråd med de omfattende reformer af evaluering i skoler, som mange andre lande har vedtaget de sidste årtier. Men ændringerne

forekommer dog alligevel overraskende i en skandinavisk kontekst, hvor lande som Danmark og Sverige tidligere har reduceret antallet af test og karaktertilfælde samt skubbet test og karaktergivning til de ældste klasser i grundskolen. Så sent som i starten af 1990'erne argumenterede et parlamentarisk flertal bestående af socialdemokraterne, det Radikale Venstre og SF for at afskaffe karakterer i folkeskolen og erstatte dem med mundtlig tilbagemelding. Hvordan kan vi i dette lys forstå disse nye evalueringspolitikker? Artiklen refererer resultater fra et multipelt case-studie af processen, hvorved ideer omkring evaluering har forandret sig i Danmark og Sverige. Hovedargumentet er, at partier kan anvende idémekanismerne delegitimering og legitimering til at overtale andre politiske partier til at ændre deres ideer og derved i sidste ende få sine egne ideer implementeret som policy. Fx har de danske socialdemokrater traditionelt været meget skeptiske over for evalueringsredskaber som test og karakterer, da de mente, de var til skade for de svageste elever. Men i 2004, da resultaterne fra PISA 2003 blev offentliggjort, brugte VK-regeringen resultaterne til at hævde, at problemet med fagligheden havde en social slagside. I forlængelse heraf promoverede de en ny kausalidé om nationale test, der fremhævede, at test fører til, at de svageste elever i skolen løftes til gavn for ligheden i samfundet. Den nye kausalidé styrkede den mere evalueringsspositive fraktion inden for partiet og overbeviste hidtil evalueringsskeptiske socialdemokrater om det nødvendige i at vedtage nationale test. Dermed blev Socialdemokraterne overbevist om at ændre deres syn på test og endte med at støtte testene helhjertet.

## **Teoretisk ramme**

Offentlig politik (eller policy) kan forstås som de politiske beslutningstageres mål samt de midler, hvorved de forfølger disse mål. Men hvorfor og hvornår ændres policies? Og hvad er det, der bestemmer deres indhold? Klassiske svar på disse spørgsmål er, at policies udvikles og får deres indhold som et resultat af økonomiske, demografiske og institutionelle strukturer i omgivelserne. De afgør både hvilke problemer og løsningsmuligheder i form af policies, som de politiske aktører står over for, men også de politiske aktørers præferencer for disse policies.

<sup>1</sup> Artiklens udgangspunkt er en ph.D.-afhandling fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (Gustafsson 2012), som undersøger, hvorfor ideer om evaluering ændrede sig ved at analysere udvalgte cases inden for svensk og dansk uddannelsespolitik i perioden 1990-2011. I nærværende artikel indsnævres fokus til at søge at forstå/forklare, hvordan det var muligt at skabe politisk opbakning til nationale test i Danmark. Afhandlingens resultater er tidligere viderebragt i artikler på [videnskab.dk](http://videnskab.dk) og [folkeskolen.dk](http://folkeskolen.dk) samt lærebogskapitler fra Hans Reitzel. Denne artikel læner sig kraftigt op ad afhandlingen såvel som den populærvidenskabelige formidling af afhandlingens resultater.

Fx kan en forklaring på indførelsen af nationale test henføres til, hvem der har regeringsmagten. Denne type af forklaring kaldes "Politics matter", og argumentet er, at det gør en forskel hvilket parti, der har regeringsmagten, idet forskellige partier har forskellige ideologiske præferencer. I relation til de nationale test kan man hævde, at skiftet i evalueringspolitik skyldes, at en blå regering kom til og blot udførte den politik, den hele tiden har villet. Dette argument kan dog ikke udgøre den fulde forklaring. For det første har regeringsmagten skiftet mellem højre og venstre utallige gange, så højrefløjen har haft rig mulighed for at indføre nationale test, såfremt det var deres ønske. For det andet havde politikændringen ikke været mulig, hvis ikke det havde været for socialdemokraternes u-vending i spørgsmålet om nationale test.

En anden forklaring er den traditionelle rationelle forklaring om, at partier handler for at opnå (gen)valg og derfor har brug for stemmer. Derfor gør partier det, der medfører den størst mulige vælgeropbakning. Nærmere undersøgelser af vælgernes præferencer viser dog, at det socialdemokratiske holdnings-skifte hverken var taktisk eller populistisk motiveret. Befolkningen var måske nok så småt begyndt at bekymre sig over Pisa-resultaterne, men det var ikke noget, der fyldte voldsomt i debatten. Der var ikke et flertal i befolkningen, der gik ind for nationale test, før *efter* at testene var vedtaget. Desuden blev testene mødt med massiv modstand fra lærernes side, en vælgergruppe, der traditionelt har støttet op om socialdemokraterne (Ravn 2012).

### Ideer som forklaring

For at forstå hvorfor man i Danmark pludselig så et skifte i evalueringspolitik på folkeskoleområdet, vil der blive argumenteret for, at vi bliver nødt til at inddrage en anden type forklaring: *ideer*.

Udgangspunktet for teorier om ideers betydning for policy er en kritik af mere rationelle og ideologiske forklaringer. Argumentet er, at strukturer ikke taler for sig selv, og man derfor er nødt til at inddrage aktørernes ideer (Blyth 2003, 96). Ideer er forestillinger, hvorigennem aktører fortolker deres omgivelser (Béland & Cox 2011, 3). De kan hjælpe aktørerne

med at fastsætte og forfølge mål i en verden, hvor omgivelserne ikke taler for sig selv. Med andre ord; ideer har betydning for policy. Men hvad vil det sige, at man forklarer policy med ideer? Det betyder, at den adfærd, der ligger bag udvikling og indhold af policy, helt eller delvist er et resultat af de ideer, som de politiske aktører bruger til at fortolke deres omgivelser med (Parsons 2007, 96).

Der findes mange forskellige typer af ideer (læs Béland & Cox 2011 for en introduktion), men i denne artikel vil der blive fokuseret på to forskellige typer af ideer: *Problemdefinitioner* og *kausalideer*. Problemdefinitioner er en idé på højere niveau, der påvirker hvilke aktører, der legitimt kan fremføre deres politikker såvel som hvilke policyløsninger, man kan fremføre. Men problemdefinitionen determinerer ikke de specifikke policyløsninger. Aktører kan dele en problemdefinition, men stadig være uenige om den korrekte løsning. Her kommer kausalideer ind. Kausalideer er ideer om årsagsvirkningsforhold og knytter altså de mere overordnede problemdefinitioner sammen med konkrete policyløsninger.

Men hvordan kan man ændre andre politiske aktørers ideer og dermed skabe betingelser for ny policy?

I artiklen fokuseres på, hvordan man kan bruge ideer til overbevisning (*persuasion*) (Schmidt 2008, 2011). Det sker, når en aktør overbeviser andre aktører om, at de skal se deres interesser på en ny måde ved at argumentere for, at en given policy-løsning har nogle hidtil uerkendte negative eller positive konsekvenser for aktørerne. Ved at sætte nye problemdefinitioner og kausalidéer i spil får man dem således til at gøre noget, som de ellers ikke ville have gjort (Mansbridge 1994, 309). Dermed vil overbevisning ved hjælp af ideer også kunne få forandringsfjendske vetoaktører til at se deres interesser i et nyt lys, hvilket vil kunne muliggøre en ellers hidtil blokeret forandring.

Det teoretiske hovedargument er, at partier kan anvende idémekanismerne *delegitimering* og *legitimering* til at overtale andre politiske partier til at ændre deres ideer og derved i sidste ende få sine egne ideer implementeret som policy.

*Delegitimering* handler konkret om at underminere legitimiteten af andre partiers eksisterende ideer. Italesættelsen af en politisk fiasko forbedrer chancen for at skabe en idéændring. Ved legitimering benytter man legitimiteten af eksisterende ideer til at overbevise konkurrerende partier om at ændre deres ideer. Senere i artiklen vises hvordan delegitimering blev anvendt til at få Socialdemokratiet til at skifte holdning til nationale test. Som en perspektivering illustreres det, hvordan legitimering blev anvendt i Sverige.

### Metode

Undersøgelsen er designet som et multipelt case-studie af processen, hvorved ideer omkring evaluering har forandret sig i Danmark og Sverige.

Metodisk benyttes en proces tracing tilgang, hvilket indebærer en undersøgelse af processen, hvormed en påvirkning finder sted (her: idéskifte). Metoden kræver, at man formulerer eksplicitte forventninger til denne proces og derefter foretager systematiske test af, om de forventede sammenhænge kan observeres i de empiriske data. Datagrundlaget for undersøgelsen er analyser af lovgivning, avisartikler, biografier, lovbetænkninger, parlamentariske forhandlinger og kvalitative interview med de aktører, der var involveret i den uddannelsespolitiske arena i den relevante periode.

Nedenfor opstilles forventninger til, hvad man skal forvente at se, hvis man skal kunne identificere hhv. et delegitimerings- eller legitimeringsforsøg.

**Tabel 1: Forventninger til idémekanismer**

Delegitimering	Legitimering
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beskyldninger om fiasko</li> <li>• Kobling af fiasko med en specifik policy position eller problem definition blandt ens modstandere</li> <li>• Formulering af en alternativ problemdefinition eller kausal idé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimering af ny problem definition eller kausalide ved at referere til en eksisterende idé</li> <li>• Formulering af en alternativ problemdefinition eller kausalide i processen</li> </ul>

### Analyse af hvordan Venstre brugte ideer til at muliggøre indførelse af nationale test

Socialdemokraterne har traditionelt været meget skeptiske over for evalueringsredskaber som test og karakterer, da de mente, de var til skade for de svageste elever. Dette skal ses i sammenhæng med, at de historisk har set skolen som et redskab til at udjævne sociale uligheder i samfundet. En måde at skabe denne lighed var den udelte skole, hvor elever går sammen uden at deles efter evner, og hvor deres præsentationer ikke bedømmes, hvorefter de forlader skolen med lige muligheder (Wiborg 2008).

Dette syn på skolen kom bl.a. til udtryk i den såkaldte Askovadresse, der i 1954 blev udformet og udsendt af en tværpolitisk gruppe, og hvori det hed, at folkeskolen skulle hvile i sig selv, så dens liv og arbejde ikke blev forstyrret af, at en del af børnene senere skulle have en videregående uddannelse. Børneskolen i by og land måtte derfor være udelte og eksamensfri (Bomholt 1955, 39). Det er fra dette tankegods, at socialdemokraternes skepsis mod eksamen, test og karakterer blev født. Senere voksede skepsissen sig stærkere, da den fik støtte fra reformpædagogikken, som i store træk handlede om at sætte barnet og dets interesser og behov i centrum, og hvor barndommen blev set som havende værdi i sig selv og ikke kun som en forberedende fase til voksenlivet (Nørgaard & Henriksen 1988).

### Vedtægelsen af nationale test i Danmark

For at forstå hvordan socialdemokraternes modstand mod test blev brudt, er det nødvendigt at forstå den nye problemdefinition på uddannelsesområdet, der blev grundlagt i starten af 00'erne. I folketingets åbningstale i oktober 2003 kaldte daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen til kamp mod rundkredspædagogik ved at argumentere for, at misforstået hensynstagen over for de svageste havde resulteret i, at de var blevet ladet i stikken, og at eleverne som helhed derfor klarede sig for dårlig fagligt: "Det er som om, at indlæring af faglige færdigheder er blevet nedprioriteret til fordel for at sidde i rundkreds og spørge: "Hvad synes du selv?"". Således blev manglende krav og manglende faglighed samt lighed koblet diskursivt.

De borgerlige partier havde allerede i 2001 foreslået at indføre nationale test, men blev afvist af den daværende regering. Kort tid efter Foghs åbningstale blev ideen endnu engang fremført fra borgerligt hold. På dette tidspunkt stod det stadig helt klart, at socialdemokraterne ikke ville gå med til at indføre test.

I december 2004 blev resultaterne fra PISA 2003 imidlertid offentliggjort. Resultaterne var nedslående, idet der ikke havde været en forbedring siden PISA 2000, og der endda var tale om en negativ udvikling i nogle henseender. Opsigtsvækkende var også resultaternes sociale slagside: Særligt børn af enlige forsørgere og tosprogede børn klarede sig dårligt. Daværende undervisningsminister Ulla Tørnæs var ikke sen til at reagere. Hun pointerede, at der var tale om en stor fiasko, som skyldtes den tidligere regerings manglende handlinger. Som reaktion på socialdemokraternes manglende opbakning til de nationale test sagde hun, at hun virkelig ikke kunne forstå, at socialdemokraterne ikke ville tage del i at sikre, at skoleelever forlod skolen med tilstrækkelige kundskaber til at klare sig på arbejdsmarkedet. Anders Fogh udbyggede ligeledes sin retorik fra åbningsdebatten ved at udtale, at han nægtede at tro på, at socialdemokraterne ikke ville støtte tiltag, der ville styrke det faglige niveau vel vidende, at tiltagene i høj grad ville hjælpe elever med den svageste familiebaggrund. Argumentet er, at denne retorik udgør en delegitimering.

Det, der sker, er, at Venstre stiller spørgsmålet om socialdemokraterne virkelig er modstandere af, at de svageste får bedre vilkår, og af at ligheden i samfundet bliver større. Venstre fremfører således en kausalidé, hvor testene ses som et pædagogisk instrument, lærerne kan bruge til at opfange de svage elever tidligt og sætte ind med en ekstra indsats. Således kan nationale test øge ligheden. Ved at nægte at støtte nationale test hævder Venstre, at Socialdemokraterne bidrager til uligheden i uddannelsessystemet.

Hvis vi husker tilbage til de indledende forventninger til, hvordan udøvelse af delegitimering ser ud, kan vi umiddelbart bekræfte, at der er tale om et delegitimerings forsøg:

- ✓ **Beskyldninger om fiasko:** PISA 2003
- ✓ **Kobling af fiasko med en specifik policy position eller problemdefinition blandt ens modstandere:** Manglende handling af tidligere regering
- ✓ **Formulering af en alternativ problemdefinition eller kausalide:** Test som et pædagogisk instrument der hjælper dem der har mest behov

Men hvordan reagerede socialdemokraterne på dette angreb?

Delegitimeringen af den socialdemokratiske modstand mod nationale test medførte en gradvis tilbagetrækning fra partiets gamle position. Allerede dagen efter delegitimeringen udtalte socialdemokraterne, at det var nødvendigt med større brug af evaluering i skolen, men de understregede dog, at nationale test ikke kunne være en løsning alene. Et par dage efter udtalte socialdemokraterne, at de var villige til at forhandle med regeringen om at indføre nationale test, men det blev samtidig sagt, at det ikke var deres favoritidé. Måned efter i januar 2005 udtalte Frank Jensen, daværende politisk ordfører, at socialdemokraterne ikke ville stå i vejen for at vedtage nationale test. Socialdemokraternes politiske position på området var altså ændret, men hvad med deres kausale ideer?

Delegitimeringen af socialdemokraternes modstand mod nationale test var med til at bane vejen for, at nye socialdemokratiske magthavere kunne fremføre deres position med en større legitimitet. I februar 2005 stod det nemlig klart, at socialdemokraterne havde tabt endnu et valg. Som respons på valgnederlaget trådte daværende partiformand Mogens Lykketoft tilbage, og der udbrød formandsvalg, hvor Helle Thorning-Schmidt og Frank Jensen stod over for hinanden. Helle Thorning-Schmidt vandt som bekendt, og hendes nye magt gav hende mulighed for at udpege en skoleordfører, der ligesom hende selv gik ind for en stærk socialdemokratisk skolepolitik og for indførelsen af nationale test, nemlig den splinternye socialdemokrat Christine Antorini. Antorini havde allerede før hun blev socialdemokrat udtrykt bekymring over, at det danske skolesystem ikke medvirkede til at bryde den sociale arv. Efter valget udtalte hun sig positivt om behovet for at skabe en ny evalueringskultur, og at man skulle huske på, at karakterer og test var et godt redskab for læreren og virker motiverende for eleverne. Delegitimeringen af modstanden mod nationale test gjorde, at de holdninger, Thorning-Schmidt og Antorini begge muligvis har haft hele tiden, blev mere legitime at fremføre. Det betød dog ikke, at der internt i Socialdemokratiet var ro på uddannelsespolitikken. Mod praksis – som er at følge partilinjens – meldte adskillige af de socialdemokratiske medlemmer af uddannelsesudvalget ud, at de ville stemme imod lovforslaget. Det, at der internt i partiet var så stor uenighed om, hvordan man skulle agere, understreger, at der sandsynligvis var tale om, at ideer gjorde forskellen og ikke entydige vælgermæssige incitamenter eller ideologiske fordringer.

I august 2005 bliver der endeligt indgået forlig mellem parterne, og resultatet er en række obligatoriske nationale test i fag som dansk, læsning, matematik, engelsk og fysik/kemi, biologi og geografi. En af socialdemokraternes betingelser for at støtte lovforslaget var, at resultaterne fra testene skulle hemmeligholdes, således at man fx ikke kan lave ranglister og sammenligne skolernes præstationer. For socialdemokraterne udgør testene først og fremmest et internt pædagogisk evalueringsredskab, der skal støtte elevernes fremadrettede læring.

### Sammenligning med Sverige: Legitimering af nationale test

I Danmark blev man i en række internationale undersøgelser – først med IEA-undersøgelsen fra 1991 og dernæst med matematikundersøgelsen TIMSS og den første Pisa-undersøgelse, konfronteret med, at folkeskolen i hvert fald ikke færdighedsmæssigt var i verdensklasse. Disse undersøgelser gav ammunition til dem, der ønskede at ændre evalueringspolitikken i den danske folkeskole og medvirkede til en succesfuld delegitimering. Men i Sverige skete de første evalueringspolitiske forandringer, allerede inden man overhovedet havde deltaget i internationale undersøgelser, og mange andre ændringer kom mens Sverige stadig lå pænt i de internationale undersøgelser (fx IEA, PISA 2000). I 1990'erne var Sverige i en proces, hvor man igangsatte en omfattende decentralisering, hvor grundskolen blev udlagt fra stat til kommuner. Hovedargumentet, der blev brugt til at legitimere nationale test, var, at de var helt nødvendige for at implementere målstyring, mens man samtidig fastholdt ligheden i et decentralt skolesystem. Her ved brugte man værdien lighed som retorisk våben.



Lighed er en central værdi, men man var internt i Socialdemokratiet bekymret for, om ligheden ville komme under pres, når man fik mindre central styring med uddannelsessektoren. Den kausale ide om nationale test forbandt og anviste en vej til, hvordan lighed kunne forenes med decentralisering. Sammenholder man det svenske eksempel med det danske, opdager man dels, at ganske forskellige ideer om evaluering kan føre til de samme politikker, og dels at forskellige tilgange til politisk debat kan medvirke til det samme formål: At ændre modstanderes ideer.

### Perspektivering til gymnasieområdet

Evaluerings- og bedømmelse af præstationer er generelt et omstridt uddannelsespolitisk emne. På gymnasieområdet brød forhandlingerne om en kommende gymnasiereform sammen i foråret 2015 bl.a. pga. uenighed om, hvorvidt der skal være karakterkrav for at kunne blive optaget på en gymnasial uddannelse. Måske man kunne forestille sig, at de politiske partier i en kommende kamp om reformen mere eksplicit griber fat i, hvad formålet med forskellige former for bedømmelse er og forsøger at binde kon-

krete bedømmelsesinstrumenter sammen med det givne formål. Er det fx gymnasiets opgave at sørge for, at de elever, de modtager, alle bliver så dygtige, de kan, eller er det gymnasiets opgave kun at uddanne elever, der allerede har et bestemt fagligt niveau, og sørge for at det faglige niveau hos disse elever bibeholdes/øges (og derfor holde de elever ude der kan tænkes at sænke dette samlede niveau)? Er det det første, er det mere oplagt at fokusere på formativ evaluering, mens det sidste kan retfærdiggøre et øget fokus på summativ evaluering. Tiden må vise, hvad indholdet af en kommende gymnasiereform bliver, og om ideer bliver en udslagsgivende faktor.

I ovenstående artikel er det vist, hvordan politiske aktører har brugt ideer til at ændre den førte evalueringspolitik i grundskolen. Ideer giver, i højere grad end mange traditionelle forklaringer, mulighed for at forklare de skift i politik, vi ofte kan observere, men ikke forstå ud fra en snæver ideologisk eller interessebaseret forklaring. Det åbner op for, at individer ved diskursive greb kan skabe store politiske ændringer.



## Literatur

- Béland, D. & Cox, R.H. (red.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press 2011.
- Blyth, M.: *Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy*, *Comparative Politics*, 29 (2), 229-250. 1997.
- Blyth, M.: *Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science*, *Perspectives on Politics*, 1 (4), 695-706. 2003.
- Bornholt, Julius: *Balance I skolebilledet*. København 1955.
- Gustafsson, L.R. & M.L.F. Jakobsen: *Ideer som forklaring på offentlig politik*. I: C. Green-Pedersen (red.) *Offentlig Politik*. København: Hans Reitzels Forlag 2012.
- Gustafsson, L.R.: *What did you learn in school today? How ideas mattered for policy changes in Danish and Swedish schools 1990-2011*. Aarhus: Forlaget Politica 2012.
- L101 (2006): *Lov nr. 101 (som vedtaget). Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen. (styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.)*. Fremsat 7/12/2005.
- Mansbridge, Jane J.: *Politics as Persuasion*. I: Dodd, L.C. & Jillson, C. (red.) *The Dynamics of American Politics – Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press 1994.
- Nørgaard, Ellen & Spæt Henriksen: *På skuldrene af reform-pædagogikken*. *Dansk pædagogisk tidsskrift*, 36:3, 118-123. 1988.
- Parsons, C.: *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press 2007.
- Ravn, K.: *Da test blev socialdemokratisk politik*. *Folkeskolen*, 17. 2012.
- Schmidt, Vivian: *Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse*. *Annual review of political science*, 11:303-326. 2008.
- Wiborg, S.: *Socialdemokrati og skolepolitik*. *Uddannelseshistorie, Årbog 2008*, 52-68.
- <http://politica.dk/forlaget/politicas-ph.d.-serie/line-renate-gustafsson/>