

Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne

Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne

Redigeret af:

Lotte Bøgh Andersen

Peter Bogetoft

Jørgen Grønnegård Christensen

Torben Tranæs

Bidragydere:

Lotte Bøgh Andersen – Peter Bogetoft – Jørgen Grønnegård Christensen –
Jesper Rosenberg Hansen – Eskil Heinesen – Ulrik Hvidman – Christian Bøtcher
Jacobsen – Mads Leth Felsager Jakobsen – Mikkel Lynggaard – Peter Bjerre
Mortensen – Thorbjørn Sejr Nielsen – Hans Henrik Sievertsen – Camilla
Denager Staniok – Torben Tranæs – Jesper Wittrup

Rockwool Fondens Forskningsenhed

Syddansk Universitetsforlag

Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne

© Rockwool Fondens Forskningsenhed
og Syddansk Universitetsforlag

Grafisk tilrettelæggelse: Narayana Press
Tryk: Narayana Press
Printed in Denmark 2014
ISBN 978-87-7674-839-5

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M
Tlf. 66 15 79 99

www.universitypress.dk

Omslagsfoto (modelfoto): POLFOTO

Mekanisk, fotografisk, elektronisk
eller anden mangfoldiggørelse
af denne bog er kun tilladt med forlagets tilladelse
eller ifølge overenskomst med Copy-Dan

University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 495

Ved indkøb af et større antal eksemplarer ydes en betydelig kvantumrabat.
Kontakt forlaget for yderligere oplysninger

Første udgave, første oplag

Udgivet med støtte fra
Rockwool Fonden



Indhold

Forord	13
--------------	----

Redaktørernes forord	14
----------------------------	----

Kapitel 1

Ungdomsuddannelserne i Danmark og internationalt	15
--	----

Jørgen Grønnegård Christensen, Eskil Heinesen og Torben Tranæs

Resumé	15
--------------	----

Reformernes tid	15
-----------------------	----

Ungdomsuddannelsernes komplekse verden	17
--	----

Gymnasiale uddannelser	18
------------------------------	----

Uddannelsesforløb	19
-------------------------	----

Finansiering	19
--------------------	----

Erhvervsuddannelser	20
---------------------------	----

Uddannelsesforløb	20
-------------------------	----

Finansiering	20
--------------------	----

Antal elever på ungdomsuddannelserne	21
--	----

Ressourceforbruget på ungdomsuddannelserne	22
--	----

Fra tradition til fornyelse	22
-----------------------------------	----

Ungdomsuddannelserne i internationalt perspektiv	27
--	----

Bogens grundlag og metoder	28
----------------------------------	----

Bogens spørgsmål	29
------------------------	----

Litteratur	31
------------------	----

Kapitel 2

Det formelle fundament: Love, bekendtgørelser og unødigt bureaukrati	33
---	----

Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen

Resumé	33
--------------	----

Indledning	33
------------------	----

Måling af regler	35
Udviklingen i love og bekendtgørelser	37
Opfattelsen af reglerne som unødigt bureaukrati	42
Konklusion	50
Litteratur	51

Kapitel 3

Det aftalemæssige fundament: Overenskomster, lokalaftaler, styring og professionalismisme	52
---	----

Christian Bøtcher Jacobsen, Mikkel Lynggaard og Lotte Bøgh Andersen

Resumé	52
Introduktion	52
<i>Overenskomststyringen</i>	53
<i>Aftaler på forskellige undervisningsområder</i>	54
<i>Synet på de nye overenskomster</i>	54
Styringsmodeller set i teoretisk perspektiv	55
<i>Styringsmodeller: Tillid, central styring, valgfrihed og brugerinddragelse</i>	56
<i>Styringsmodeller, handlingskapacitet og motivation</i>	57
Professionalisme og professionel status	58
<i>Er underviserne på ungdomsuddannelserne professionelle?</i>	59
Aftalestyringen på STX-området: Før og nu	60
<i>Aftalestyringen efter OK13</i>	63
Aftalestyringen på de erhvervsrettede ungdomsuddannelser: Før og nu	65
<i>Aftalestyringen efter OK13</i>	66
Aftalestyringen i komparativt perspektiv: Forskelle og ligheder til folkeskoleområdet?	67
Aftalestyringen i sammenhæng med andre typer styring på ungdomsuddannelsesområdet	68
<i>Uddannelsernes indhold og mål</i>	68
<i>Styringsmodellernes udbredelse på ungdomsuddannelserne</i>	69
Professionalisme og professionel status som ressourcer i fremtidig (aftale) styring	70
<i>Dilemmaet mellem professionsstrategi og lønmodtagerstrategier</i>	70
<i>Forholdet mellem professionalismisme og professionel status</i>	71
Konklusion	71
Litteratur	72

Kapitel 4

Det økonomiske fundament: Finansiering og faktorer med betydning for omkostningerne 75

Ulrik Hvidman og Hans Henrik Sievertsen

Resumé 75

Indledning 75

Ændringer i den økonomiske styring af de gymnasiale uddannelser 77

Taxameterstyring, udgiftsstyring og ressourceallokering 80

Taxameterfinansiering og udgiftsstyring 80

Taxameterfinansiering og udgiftskonvergens 81

Taxameterstyring og sociale udfordringer 82

Betydningen af taxameterstyring på de almene gymnasier 82

Udgiftsstyring og konvergens 82

Betydningen af sociale faktorer for bevilling 86

Konklusion 88

Litteratur 89

Appendiks 90

Beskrivelse af data 90

Beskrivelse af måling af socioøkonomiske ressourcer 91

Regressionsmodel til at undersøge sammenhæng mellem socioøkonomiske ressourcer og bevilling 92

Kapitel 5

Det ledelsesmæssige fundament: Ledelsesstruktur, ledelsesstrategi og strategisk ledelse 93

Christian Bøtcher Jacobsen, Thorbjørn Sejr Nielsen og Jesper Rosenberg Hansen

Resumé 93

Ledelsesstrukturen i ungdomsuddannelserne 94

Bestyrelsernes rolle 95

Ledelseslag og ledelsesstrukturer 98

Strategisk ledelse 99

Teoretisk baggrund for strategisk ledelse – herunder det offentliges særligheder 99

Strategisk ledelse på de almene gymnasier i en reformtid 100

Ledelsesstrategier 102

Transformationsledelse og transaktionsledelse på ungdomsuddannelserne 103

Hvordan laver lederne undtagelsesvis ledelse? 104

<i>Hvordan laver lederne belønnende ledelse?</i>	105
<i>Hvordan laver lederne transformationsledelse?</i>	105
<i>Intenderet og opfattet ledelsesstrategi</i>	106
Konklusion	108
Litteratur	109

Kapitel 6

Skolerne som arbejdsplads: Lederes og læreres tilknytning til deres organisationer	111
--	-----

Camilla Denager Staniok og Lotte Bøgh Andersen

Resumé	111
Introduktion	111
Organisatorisk <i>commitment</i> blandt ledere og lærere	113
Sammenhængen mellem lederes og læreres affektive organisatoriske <i>commitment</i>	117
Relevansen af målprioritering og mål <i>commitment</i> blandt ledere og lærere	119
Målkonflikt på de forskellige typer ungdomsuddannelser	121
Målprioritering og <i>commitment</i> til fastholdelse og højt fagligt niveau	123
Sammenhængen mellem lederes målprioritering og læreres mål <i>commitment</i>	124
Andre typer konflikter relateret til målsætningerne	128
Konklusion	128
Litteratur	129

Kapitel 7

Effektive skoler: Benchmarking af danske ungdomsuddannelsesinstitutioner med særligt fokus på gymnasierne	131
---	-----

Peter Bogetoft og Jesper Wittrup

Resumé	131
Benchmarkinganalyser	132
Identifikation af skoleeffekter	134
<i>Data</i>	134
<i>Relativ løfteevne</i>	135
<i>Fastholdelse</i>	137
Modelspecifikationer	139
<i>Input og output</i>	140
<i>Ressourceopgørelser</i>	141

Skalaafkast	142
Sammenligningsgrupper	142
Hvor effektive er de almene gymnasier?	143
Mængdemodeller med kvalitetsrestriktioner	144
Effektmodeller	147
Hvad kendetegner de effektive gymnasier?	151
Konklusion	154
Litteratur	155

Kapitel 8

Fastholdelse. Hvad har betydning for omfanget af frafald?	157
---	-----

Jesper Wittrup, Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen

Resumé	157
Introduktion	157
Forventninger til forhold med betydning for fastholdelsen	158
Årsager til frafald	162
Sammenhængen mellem fastholdelseeffekt og de interne forhold på ungdomsuddannelserne	169
Konklusion	171
Litteratur	172

Kapitel 9

Faglige præstationer: Hvad har betydning for gymnasieelevernes faglige resultater samt for gennemslagskraft og responsivitet i de gymnasiale uddannelser?	174
---	-----

Christian Bøtcher Jacobsen, Jesper Wittrup og Lotte Bøgh Andersen

Resumé	174
Introduktion	174
Flere dimensioner af performance	175
Forventninger til betydningen af ledelse for bestyrelsesresponsivitet, læregennemslagskraft og elevernes faglige præstationer	179
Generel karakteristik af gymnasieelevernes baggrund (udvikling over tid)	180
Forklaring på gymnasiekarakterer	183
Intenderet (= lederrapporteret) og opfattet (= medarbejderrapporteret) ledelsesstrategi	184
Faktorer på skolerne som forklaring af forskellene i karaktergennemsnit	188

Analysér af alternative performancemål: Gennemslagskraft hos lærerne og skolernes responsivitet over for bestyrelserne	191
Sammenhængen mellem de forskellige resultatindikatorer	193
Konklusion	195
Litteratur	196

Kapitel 10

Beskæftigelse: Hvad har betydning for, om eleverne efterfølgende opnår beskæftigelse?	198
---	-----

Christian Bøtcher Jacobsen og Jesper Wittrup

Resumé	198
Beskæftigelse som performanceindikator	199
Forklaringer på beskæftigelse	199
Sammenhængen mellem beskæftigelse og de interne forhold på ungdomsuddannelserne	203
Konklusion	203
Litteratur	205

Kapitel 11

Internationale effektivitetsforskelle i uddannelsesproduktion	206
---	-----

Peter Bogetoft, Eskil Heinesen og Torben Tranæs

Resumé	206
Et internationalt perspektiv er mere og mere nødvendigt	207
Forskellige modeller for uddannelse af unge	208
<i>Uddybende om erhvervsuddannelserne</i>	210
<i>Sammenligninger på tværs af landegrænser er vanskelige</i>	210
Uddannelsesproduktion: Omkostninger og output	211
Hvordan sammenlignes effektiviteten?	214
<i>Databeskrivelse</i>	214
<i>Metode</i>	214
<i>Særlige udfordringer ved internationale sammenligninger</i>	216
<i>Oversigt over de gennemførte analyser</i>	218
Omkostninger og elevtal (mængdeeffektivitet)	218
<i>Illustration af sammenhængen mellem omkostninger og elevtal</i>	218
<i>Mængdemodellerne</i>	219

Forklaringer på efficiensforskelle i mængdemodelle: Kvalitetsforskelle	224
<i>Korrelation mellem mængdeefficiens og kvalitetsindikatorer</i>	226
<i>Illustration af sammenhæng mellem udgifter per elev og kvalitetsindikatorer</i> ..	227
<i>DEA-analyse af sammenhængen mellem kvalitet og ressourceanvendelse</i>	230
<i>Populationsgennemførelsesprocenter</i>	231
<i>Elevgennemførelsesprocenter</i>	232
<i>Forventet løn</i>	234
<i>Konklusion vedrørende kvalitetsindikatorer</i>	235
Sammenfatning	236
Litteratur	238
Kapitel 12	
Hvor gode er ungdomsuddannelserne?	240
<i>Peter Bogetoft og Jørgen Grønnegård Christensen</i>	
Resultater, problemer og potentialer	240
Bedste praksis	242
Den tætte regulering	247
Ledelse og lærere	251
Skolerne, eleverne og deres resultater	254
Blokeringer og potentialer	258
Om forfatterne	262
Indeks	265
Litteratur fra Rockwool Fondens Forskningsenhed 2010-14	269

Forord

Gode og bedre uddannelser er et højt prioriteret politisk mål, men at omsætte dette mål i praksis kræver viden. Dette var baggrunden for, at Rockwool Fonden for tre år siden besluttede at støtte forskning i ungdomsuddannelserne, idet både erhvervsuddannelserne og de gymnasiale uddannelser skulle indgå i forskningsprojektet. Samtidig var det en del af opgaven, at analyserne skulle indeholde et komparativt aspekt for at sætte de særlige danske forhold i et internationalt perspektiv.

Det er uden for enhver tvivl, at erhvervsskoler og gymnasier gør en stor indsats for at løse deres opgaver. Men de har på væsentlige punkter svære odds, og spørgsmålene er både, om der er mulighed for forbedringer inden for de eksisterende rammer, og om disse rammer er hensigtsmæssige i forhold til at opnå gode resultater. I det omfang bogen registrerer problemer, kommer den ikke med løsninger, men med resultater, som forhåbentlig bliver opfattet som relevante af områdets centrale aktører på skolerne, i kommunerne og i ministeriet samt i de relevante organisationer.

Rockwool Fondens Forskningsenhed har i projektet samarbejdet med en række førende danske forskere på feltet, idet projektets nærmere organisatoriske ramme er beskrevet i det følgende forord ved bogens redaktører, ligesom de enkelte forfatters forskningsmæssige interesseområder er beskrevet i forfatteroversigten bagest i bogen.

Undervejs i projektet har jeg mødt et engagement, en disciplin og en faglighed af en helt enestående karakter, og alle projektets forskere skal i den forbindelse have en varm tak.

Som ved enhedens øvrige projekter er arbejdet her gennemført i fuldstændig videnskabelig uafhængighed – også af Rockwool Fonden, der imidlertid sædvanen tro har givet projektet ressourcemæssigt tilfredsstillende rammer.

Jeg vil takke Rockwool Fonden med dens bestyrelsesformand Lars Nørby Johansen og direktør Elin Schmidt for en altid stor og usvækket interesse for Enhedens arbejde – også ved tilblivelsen af denne bog.

København, august 2014
Torben Tranæs

Redaktørernes forord

Denne bog handler om, hvordan styring og ledelse sker på ungdomsuddannelserne, samt hvordan denne styring og ledelse hænger sammen med ungdomsuddannelsernes resultater. Bogen er skrevet på baggrund af omfattende kvantitative og kvalitative undersøgelser i form af blandt andet spørgeskemaer, registerdata, interviews og dokumentarisk materiale. Disse undersøgelser er del af et forskningsprojekt finansieret af Rockwool Fonden.

Forskningsprojektet er blevet gennemført af Aarhus Universitet, Rockwool Fondens Forskningsenhed, KORA og CBS i samarbejde med flere forskere fra SFI. Der er tilknyttet en følgegruppe til projektet bestående af direktør Lars Mortensen, forhenværende rektor Flemming Schmidt, sekretariatschef Lone Beck Sønderby, direktør og professor Jan Rose Skaksen og professor Poul Erik Mouritzen. Følgegruppen har givet særdeles nyttige kommentarer til projektet hele vejen igennem, og vi er meget taknemmelige for dette bidrag.

Undersøgelsen er blevet muliggjort af en stor velvilje fra ungdomsuddannelsernes side. Mange rektorer, undervisere og bestyrelsesmedlemmer har deltaget i diverse undersøgelser, og det vil vi gerne sige mange tak for. Det samme gælder alle de centrale beslutningstagere, der har stillet op til interviews med os fra de faglige organisationer, ministerierne og andre relevante organisationer knyttet til ungdomsuddannelsesområdet. Sidst, men bestemt ikke mindst skal der lyde en stor tak til Helle Merete Haahr Bundgaard, som på yderst kompetent vis har stået for korrekturlæsning og opsætning af bogen.

God læselyst!

Lotte Bøgh Andersen, Peter Bogetoft, Jørgen Grønnegård Christensen og Torben Tranæs
Maj 2014

Kapitel 1

Ungdomsuddannelserne i Danmark og internationalt

Jørgen Grønnegård Christensen, Eskil Heinesen og Torben Tranæs

Resumé

Ungdomsuddannelserne er rykket ind på den uddannelsespolitiske dagsorden. Det er baggrunden for denne bog, der spørger: Hvor gode er de? Bogen giver sit bidrag til at kvalificere beslutningerne. Dette kapitel beskriver uddannelserne og de seneste årtiers udvikling i politikken. Dermed er der lagt op til bogens mange analyser af dels uddannelserne som helhed, deres styring og regulering, dels sammenlignende analyser af skolerne indbyrdes og af de danske ungdomsuddannelser i forhold til andre landes ungdomsuddannelser.

Reformernes tid

Der er i dansk politisk historie og dansk skolehistorie en stærk skolepolitisk tradition. Det lyder gammeldags, men det dækker over, at det er skolen forstået som især folkeskolen, som har været genstand for den store politiske opmærksomhed. Sådan var det op igennem det 20. århundrede, hvor den ene store og politisk bredt forankrede aftale har afløst den anden som grundlaget for folkeskolens virksomhed og i virkeligheden også det grundlag, som andre uddannelser skulle bygge videre på. Det gjaldt ungdomsuddannelserne med erhvervsuddannelser og gymnasier, ligesom det også gjaldt de videregående uddannelser.

Måske har noget ændret sig, og det politiske fokus er blevet udvidet til at omfatte større dele af uddannelsessystemet. Efter årtusindskiftet har regeringerne formuleret ambitiøse målsætninger for fremtidens danske uddannelsespolitik. Den går grundlæggende ud på, at langt flere skal have en uddannelse, som sætter dem i stand til at klare sig på og yde en indsats på arbejdsmarkedet. I regeringsgrundlaget fra 2011 er det formuleret sådan, at for hver ungdomsårgang skal 95 procent have en ungdomsuddannelse, 60 procent en videregående uddannelse og 25 procent en

lang videregående uddannelse (Regeringen, 2011). Det er samtidig en bredt rettet indsats. Den tager og har taget fat i folkeskolen, som det er sket så mange gange før; det nye er, at de gymnasiale uddannelser har været igennem, og at erhvervsuddannelserne i henhold til et bredt politisk forlig skal igennem yderligere reformer. Den brede indsats bliver understreget af, at der nu også er politisk opmærksomhed rettet mod de videregående uddannelser med det sigte at højne deres kvalitet og sikre deres relevans for arbejdsmarkedet (Kvalitetsudvalget, 2014).

Trods den brede indsats står ungdomsuddannelserne, det vil her sige de gymnasiale uddannelser (STX, HHX og HTX samt HF) og erhvervsuddannelserne (EUD), i nogen grad i skyggen af de andre uddannelser. Det gælder politisk og mediemæssigt, hvor de ikke får så megen opmærksomhed som folkeskolen og de videregående uddannelser. Det gælder også forskningsmæssigt. For hvor der gennem mange år har været gennemført mange analyser af folkeskolens virksomhed og dens effekter, er der langt mindre viden om, hvor godt – eller hvor dårligt – ungdomsuddannelserne løser opgaven. Denne mangel på viden har to sider:

1. Den ene er den kvalitetsmæssige: Er ungdomsuddannelserne i stand til at give eleverne den viden og de færdigheder, som de har brug for, når de enten kommer ud på arbejdsmarkedet eller fortsætter på en videregående uddannelse?
2. Den anden er den økonomiske: Er ungdomsuddannelserne effektive i den forstand, at omkostningerne ved at drive dem står i forhold til såvel den opgave, som de står over for, som den uddannelseskvalitet, de leverer?

Det er de generelle spørgsmål, som danner udgangspunktet for denne bogs analyser af ungdomsuddannelserne. Bag dem ligger andre spørgsmål, hvis besvarelse kan bidrage til at kvalificere vores viden om ungdomsuddannelserne. Det er spørgsmålene om, hvordan deres kvalitet og effektivitet har udviklet sig over tid, og om hvordan den varierer mellem de enkelte skoler inden for samme uddannelsesretning (det almene gymnasium, erhvervsuddannelserne og de erhvervs-gymnasiale uddannelser). Det er også spørgsmålene om, hvor dygtig og effektiv man er til at kompensere for det uddannelsesmæssige handikap, som man ved, den sociale og økonomiske baggrund kan give nogle elever. Det gælder i de to uddannelsesretninger, den erhvervsrettede (HHX og HTX samt EUD) og den almene (STX), ligesom det igen gælder for de enkelte skoler.

Det kan godt være, at ungdomsuddannelserne langtfra har fået og får samme politiske opmærksomhed som især folkeskolen. Alligevel er der siden 1980'erne og 1990'erne gennemført en række omfattende reformer rettet mod netop ungdomsuddannelserne. Reformerne har haft forskelligt sigte, og de bidrager i høj grad til tydeliggørelse af, hvor mange lag man skal afdække, hvis man vil gennemføre ana-

lyser, der for det første giver et præcist billede af, hvad der giver gode og effektive ungdomsuddannelser, og for det andet skaber grundlaget for en kvalificeret diskussion af, hvordan man gør dem bedre. De reformer, der er gennemført, balancerer alle mellem historiske traditioner, som har præget hver af uddannelsesretningerne, og et politisk ønske om fornyelse. Hovedstationerne i denne udvikling ser sådan ud:

1. Erhvervsskolereformen i 1991 indfører taxametertilskud til erstatning for de traditionelle udgiftstilskud, men bevarer erhvervsskolerne som selvejende institutioner med respekt for deres historiske tilknytning til arbejdsmarkedets parter.
2. Gymnasireformen i 2003 er en indholdsreform rettet mod de amtskommunale gymnasier og de erhvervsgymnasiale uddannelser, men viderefører traditionen for en tæt statslig indholdsstyring.
3. Som led i kommunalreformen, der nedlagde amtskommunerne, bliver de almene gymnasier omdannet til selvejende institutioner, og deres finansiering bliver baseret på taxametertilskud.
4. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2013 bliver der gennemført en arbejdstidsreform, som omfatter både erhvervsskolerne og gymnasierne. De nye overenskomster ændrer arbejdstidsreglerne og styrker ledelsens beføjelser som personaleledere med ansvar for at lede og fordele arbejdet.
5. Der er i 2013-2014 lagt op til en omfattende indholdsreform af erhvervsuddannelserne, som sigter mod at gøre dem mere attraktive samt at styrke dem.

Det er ikke alle aspekter af denne serie af store reformer (og mange mellemliggende justeringer), som lader sig inddrage i analyserne, som denne bog lægger frem. Den varslede erhvervsskolereform er selvsagt fremtidsmusik, og selvom vi tager højde for de omfattende ændringer i arbejdstidsreglerne, som i øvrigt også omfatter folkeskolen og de frie grundskoler, er der ikke på nuværende tidspunkt grundlag for en tilbunds gående analyse af, hvilken forskel de nye og videre rammer for skoleledelserne måtte gøre i forhold til fortidens stramme overenskomstmæssige regulering, som i høj grad greb ind i forhold til netop skolernes ledelse og daglige drift.

Ungdomsuddannelsernes komplekse verden

Ungdomsuddannelserne udgør et overordentligt komplekst led i det samlede uddannelsessystem. Det hænger sammen med mange forhold. Først og fremmest udbyder de et meget differentieret sæt af uddannelser. Det gælder specielt for erhvervsskolerne. Samtidig har de to grundlæggende uddannelsesretninger eller

skoleformer, erhvervsuddannelserne og erhvervsskolerne og det almene gymnasium med STX og HF, med tiden udviklet sig, så de udbyder uddannelser, der giver adgang til de samme overbygningsuddannelser, men som i en række henseender er indholdsmæssigt forskellige. Formålet med dette afsnit er at give en oversigt over denne komplekse del af det danske uddannelsessystem. Det er også i oversigtsform at præsentere nogle hovedtal, der viser, hvor mange elever der er indskrevet på en ungdomsuddannelse, og hvordan de fordeler sig på skoleformer og uddannelsesretninger. Endelig giver afsnittet nogle få tal for ressourceforbruget på ungdomsuddannelserne og indikatorer for fordelingen af udgifterne mellem de forskellige skole- og uddannelsesformer.

Ungdomsuddannelserne i Danmark består af gymnasiale og erhvervsfaglige uddannelser, der kan vælges efter afsluttet grundskole (9. og eventuelt 10. klasse). De erhvervsfaglige uddannelser er erhvervskompetencegivende og har en varighed på to til fem år, mens de gymnasiale er studieforberedende og har en varighed på to til tre år. Begge typer af ungdomsuddannelse giver adgang til videregående uddannelse.

Gymnasiale uddannelser

Der er forskellige gymnasiale uddannelser:

1. *STX* (studentereksamen eller det almene gymnasium)
2. *HHX* (højere handelseksamen)
3. *HTX* (højere teknisk eksamen)
4. *HF* (højere forberedelseseksamen)
5. *Studenterkurser*.

STX, HHX og HTX er alle treårige og kræver, at man har fuldført ni års grundskole. HF er toårig og kræver, at man har gået ti år i grundskole. Studenterkurser er også toårige og svarer i store træk til HF.

STX og *HF* fokuserer på en bred fagrække inden for humaniora, naturvidenskab og samfundsvidenskab. *HHX* fokuserer på virksomheds- og samfundsøkonomiske fagområder i kombination med fremmedsprog og andre almene fag, mens *HTX* fokuserer på teknologiske og naturvidenskabelige fagområder i kombination med almene fag.

Generelt kan man sige, at HTX lægger op til et teknisk studium som for eksempel ingeniørstudiet. HHX er primært rettet mod elever, som ønsker at arbejde i detailerhverv eller tage en handelsuddannelse, som eksempelvis de merkantile studier. STX og HF har, sammenholdt med HTX og HHX, en bredere vifte af fag og er ikke på samme måde rettet mod specifikke uddannelsesretninger.

De enkelte institutioner, der er geografisk spredt i hele Danmark, er selvejende institutioner med forskellig historie og faglig profil. De indeholder en eller flere uddannelses typer og finansieres ved taxametertilskud fra Undervisningsministeriet, se nedenfor. Ofte ligger STX- og HF-uddannelsen på et samlet gymnasium, hvorimod HHX og HTX ofte udbydes af henholdsvis en handelsskole eller en teknisk skole, hvor der også udbydes erhvervsuddannelser.

Uddannelsesforløb

STX, HTX og HHX ligner hinanden meget med hensyn til uddannelsesforløb. Der er et grundforløb på et halvt år med obligatoriske fag og niveauer (typisk i blandt andet dansk, engelsk, matematik og eventuelt andet fremmedsprog) og flerfaglige forløb. Derefter er der et studieretningsforløb på to et halvt år med obligatoriske fag (og niveauer), studieretningsfag (normalt tre), flerfaglige undervisningsforløb, valgfag og et studieretningsprojekt. I grundforløbet skiller HTX sig blandt andet ud ved at have værkstedsundervisning, og STX har sammenlignet med de to andre uddannelser en bredere vifte af fag, som hvert enkelt gymnasium skal udbyde.

HF indeholder, i modsætning til de øvrige gymnasiale uddannelser, ikke forskellige studieretninger, men et obligatorisk forløb samt valgfag, som eleverne frit vælger. HF adskiller sig også ved at være mere prøveorienteret. Eleverne skal til eksamen i alle obligatoriske fag, i faggrupperne inden for naturvidenskab og samfundsfag og i deres valgfag. Der gives ikke årskarakterer, så eksamenskaraktererne bestemmer alene karaktererne på eksamensbeviset. På HF behøver eleven ikke følge den toårige struktur i uddannelsen stringent, men kan i stedet tage enkeltfag og derved sprede sin uddannelse ud over længere tid.

Finansiering

I forbindelse med kommunalreformen blev ansvaret for alle ungdomsuddannelser samlet under Undervisningsministeriet, idet staten overtog ansvaret for også de almene gymnasier. Samtidig fik de almene gymnasier (STX) status som selvejende institutioner. HF ligger som regel i forbindelse med en anden institution, typisk et alment gymnasium. STX og HF er hovedsageligt taxameterfinansieret fra staten. Skolerne får ud over et fast grundbeløb, som hovedsagelig er fastsat ud fra skolens størrelse, et aktivitetsbeløb to gange årligt for alle elever, der er studieaktive – dette beløb er skolernes væsentligste indtægt. Derudover gives et lille beløb for hver elev, der gennemfører uddannelsen. Der er indført et *udkantstilskud*, hvor udkantsskoler med over 20 km til nærmeste andet gymnasium og højst 400 elever får et ekstra tilskud. For finansiering af HHX og HTX, se afsnittet for erhvervsskoler nedenfor, da disse ofte udbydes samme sted og har fælles ledelse og administration.

Erhvervsuddannelser

Erhvervsuddannelserne er praktisk betonedede uddannelser, som for en stor dels vedkommende foregår på en praktikvirksomhed. Herudover er der også teoretiske forløb, der foregår på enten en erhvervsskole, en handelsskole, et AMU-center, en landbrugsskole eller en social- og sundhedsskole. En institution kan godt have flere af disse skoletyper. Samtidig vil den som regel også udbyde HTX og/eller HHX. En praktikvirksomhed kan være alt fra en større industrivirksomhed til en butik eller et plejehjem.

Der er 12 indgange til en erhvervsmæssig uddannelse, som opdeler uddannelserne efter emne som for eksempel bygge og anlæg eller transport og logistik. Herunder findes der i alt 110 uddannelser, inden for hvilke man kan specialisere sig, så man i alt kan vælge mellem mere end 300 forskellige specialer. Disse inkluderer kendte uddannelser inden for blandt andet byggeri, jordbrug, handel og service og personpleje, men også mindre kendte som for eksempel fitnessinstruktør.

Uddannelsesforløb

Uddannelserne er normeret til mellem halvandet og fem et halvt år. Den typiske erhvervsfaglige uddannelse er på tre til fire år og starter med et grundforløb på skolen, som efterfølges af et hovedforløb, hvor der veksles mellem skole og praktik. Størstedelen af hovedforløbet foregår i praktik. Praktikken foregår som udgangspunkt i en virksomhed. Visse uddannelser giver dog mulighed for skolepraktik, hvis det er umuligt at finde en praktikplads. Mangel på praktikpladser er en af årsagerne til det store frafald på erhvervsuddannelserne.

I de fleste erhvervsuddannelser er den afsluttende prøve en kombination af projektarbejde med praktisk indhold og en teoretisk prøve. Undervejs i uddannelserne har eleverne også grundfag som eksempelvis dansk, engelsk og matematik. Disse fag afsluttes typisk med mundtlige prøver. Fagene er tilpasset den uddannelse, som eleven gennemfører; eksempelvis er matematikfaget på tømrer- og smedeuddannelserne ikke ens. De mundtlige eksaminer tager ofte udgangspunkt i en skriftlig projektrapport, en case eller i en portfolio (samling af elevarbejder).

På nogle af erhvervsuddannelserne er der de seneste år etableret mulighed for at tage en studiekompetencegivende eksamen (på linje med en gymnasial uddannelse) i samme forløb, som man tager en erhvervsuddannelse (EUX).

Finansiering

Stort set alle tekniske skoler og handelsskoler udbyder både erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser (HTX og/eller HHX). Skolerne er selvejende institutioner. Der har de seneste år været en omfattende fusionsbølge, og antallet

af erhvervsskoler er halveret inden for de seneste 15 år. Antallet af fysiske uddannelsessteder er vokset lidt i perioden, men de er blevet samlet under væsentlig større enheder (det vil sige administrative og ledelsesmæssige centre).

Erhvervsskolerne er finansieret på samme måde som gymnasierne, det vil sige med et grundtilskud (der er mindre end gymnasiernes), et aktivitetsbeløb og et lille færdiggørelsestilskud. Takstsystemerne er dog relativt komplicerede, da de er stærkt differentierede for de enkelte uddannelser; således er der 48 forskellige takster angående drift.

Antal elever på ungdomsuddannelserne

Tabel 1.1 viser antallet af elever, der var indskrevet den 30. september hvert år på de forskellige typer af ungdomsuddannelser. I 2012 var der ca. 131.300 elever på erhvervsfaglige uddannelser og grundforløb, mens der på gymnasiale uddannelser var ca. 142.500 elever. Antallet af elever på de gymnasiale uddannelser er steget meget de senere år, især på STX, HF og HTX, mens antallet af elever på de erhvervsfaglige uddannelser har været svagt faldende i 2011 og 2012. Den samlede stigning i antal elever på ungdomsuddannelserne skal ses i forhold til, at også befolkningstallet for den relevante aldersgruppe er steget meget i perioden.

Tabel 1.1. Antal indskrevne elever per 30/9, 2007-2012 på ungdomsuddannelserne

Antal indskrevne elever	2007	2008	2009	2010	2011	2012
STX	67.499	71.721	73.293	78.955	83.600	86.486
HF	9.832	10.549	11.794	14.210	15.885	16.219
Studenterkurser	635	570	786	888	791	744
HHX	23.694	24.077	24.279	25.258	25.673	25.809
HTX	9.321	10.227	11.406	12.582	12.982	13.253
Erhvervsfaglige uddannelser og grundforløb	127.088	125.436	129.560	135.002	134.927	131.277

Kilde: Undervisningsministeriet (<http://statweb.uni-c.dk/Databanken>).

Note: De angivne elevtal omfatter alle aldersgrupper.

Ressourceforbruget på ungdomsuddannelserne

De samlede offentlige udgifter til ungdomsuddannelser var på 32,8 milliarder kroner i 2012 (Danmarks Statistik, 2014) svarende til ca. 1,8 procent af bruttonationalproduktet (BNP). Tabel 1.2 viser udgifterne per årselev (opgjort i 2009-priser) for forskellige hovedgrupper af ungdomsuddannelser. Udgiften per årselev svarer til den gennemsnitlige udgift ved at undervise en elev i et år. Tabellen viser en stor variation imellem de forskellige typer af ungdomsuddannelser. Man skal imidlertid være opmærksom på, at man ikke umiddelbart kan bruge tallene i tabel 1.2 til at sammenligne, hvor meget det koster at uddanne for eksempel en gymnasieelev i forhold til en elev på erhvervsuddannelserne. For de gymnasiale uddannelser svarer udgiften per årselev stort set til udgiften til et års uddannelse i gymnasiet, det vil sige, at udgiften til at uddanne en elev på STX er ca. tre gange 83.000 kroner, altså 249.000 kroner. Men for erhvervsuddannelserne svarer udgiften per årselev til udgiften til mellem to og tre års uddannelse, da eleverne er i praktik under en stor del af uddannelsesforløbet (hvorfor erhvervsskolerne ikke har udgifter af betydning for dem i disse perioder). Selvom udgiften per årselev således er højere for de tekniske erhvervsuddannelser end for STX, er det dyrere at uddanne en STX-elev end en elev på de tekniske erhvervsuddannelser.

Tabel 1.2. Udgifter per årselev på ungdomsuddannelser

Ungdomsuddannelse	Kroner per årselev (2009)
De tekniske erhvervsuddannelser	111.000
De merkantile erhvervsuddannelser	70.000
STX	83.000
HHX	62.000
HTX	83.000

Kilde: Undervisningsministeriet (2010).

Note: Tallene er baseret på gennemsnitlige offentlige driftstilskud; da de almene gymnasier (STX) i 2009 endnu ikke havde overtaget deres bygninger, er der teknisk tillagt et tilskud til bygninger svarende til det tilskud, de ville have fået, hvis de som andre institutioner selv skulle afholde alle udgifter ved at eje deres bygninger.

Fra tradition til fornyelse

Ungdomsuddannelserne hviler som nævnt på meget stærke traditioner, som har dybe historiske rødder. Det gælder det almene gymnasium såvel som erhvervsuddannelserne. Disse traditioner kommer til udtryk på to forskellige måder: De

præger for det første de styringsmodeller, som over en lang periode har været brugt. Styringsmodellerne er her en sammenfattende karakteristik af de institutionelle rammer, som politisk er fastlagt for de to skoleformer, og den inkluderer forhold som ejerskab, tildeling af bevillinger og økonomisk styring samt principperne for den indholdsmæssige regulering af uddannelserne, der bliver udbudt under de to skoleformer.

De præger for det andet også de forvaltnings- og ledelsesmodeller, som bliver anvendt i de to skoleformer. Forvaltnings- og ledelsesmodellerne er her en sammenfattende karakteristik af den måde, man centralt forvalter skolerne på, og rammerne, som formelt og faktisk har været gældende for skoleledelsernes varetagelse af deres opgaver som ansvarlige for daglig ledelse og drift af skolerne.

Traditionerne er forskellige på væsentlige punkter, og de har samtidig været meget stærke. Fælles for dem er, at der siden 1980'erne er blevet sat politisk spørgsmålstejn ved deres hensigtsmæssighed og effektivitet, hvad enten det drejer sig om at sikre kvaliteten af uddannelserne eller om at sikre en effektiv udnyttelse af de økonomiske og personalemæssige ressourcer. Problemet for reformerne har ikke alene været, at der ganske naturligt knytter sig stærke værdier og interesser til de traditionelle modeller. Det har også været, at reformerne, igen ganske naturligt, hvis man anlægger et politisk perspektiv, altid har taget fat i et enkelt aspekt af de gældende og i traditionen stærkt forankrede modeller. Risikoen har derfor været, at i og for sig velgennemtænkte ændringer ikke har kunnet slå igennem, i hvert fald ikke særlig stærkt, fordi andre aspekter af de gældende modeller forblev uændrede.

Det hører med til billedet, at der på tværs af de to skoleformer tegner sig en ny model. Dens konturer har været diskuteret og udviklet siden 1980'erne, men det er først i løbet af den allerseneste tid, at den fuldt ud er slået igennem i de formelle rammer, hvad enten det drejer sig om den overordnede styringsmodel eller forvaltnings- og ledelsesmodellen på skoleniveau. Det rationale, som ligger bag den nye styringsmodel, svarer i meget høj grad til de tanker, som internationalt har været lagt til grund for overvejelser om reformer af velfærdsservice og der i særlig grad de offentligt finansierede uddannelser (Christensen, 2003). I tabel 1.3 er den traditionelle styringsmodel sat op over for den nye model, sådan som den sidste tegner sig i dag.

Den traditionelle model for det almene gymnasium var baseret på offentligt, ja, frem til tiden efter den første kommunalreform i 1970, statsligt ejerskab. Det dannede rammen for en tæt og centraliseret indholdsstyring, og den økonomiske styring var baseret på tildelte budgetter; på det sidste punkt blev detailstyringen reduceret i takt med, at man i den offentlige budgetlægning gik over til rammebudgettering. Det gjorde ikke afgørende forskel i forhold til styringsmodellen, at amtskommunerne fra midten af 1980'erne helt overtog de almene gymnasierne.

Tabel 1.3. De traditionelle og de nye styringsmodeller

	Traditionel model	Ny model
Det almene gymnasium	Statsligt, siden amtskommunalt ejerskab Statslig indholdsstyring Budgetstyring	Institutionelt selveje inden for staten Statslig indholdsstyring Taxametertilskud (aktivitetsbestemte bevil- linger)
Erhvervsskolerne	Institutionelt selveje forankret i arbejds- markedets partstyre Indholdsstyring baseret på trepartsftaler Statslig tilskudsfinansiering	Institutionelt selveje forankret i arbejds- markedets partstyre Statslig indholdsstyring Taxametertilskud (aktivitetsbestemte bevil- linger)

Erhvervsskolerne er traditionelt blevet styret inden for rammerne af en helt anden model. Skolerne havde status som selvejende institutioner, som var udsprunget af et lokalt samarbejde mellem parterne på det private arbejdsmarked. Denne model slog også igennem på centralt hold, hvor Undervisningsministeriet nok var ressortmyndighed, men hvor indholdsstyring og økonomisk styring af erhvervsskolerne var et forhandlingsanliggende mellem arbejdsmarkedets parter og ministeriet. Skolernes selveje gjorde, at finansieringen havde form af statslige tilskud, men denne forskel var formel sammenlignet med gymnasierne, der blev finansieret over oprindelig statens, siden amtskommunernes driftsbudgetter.

Fornyelse af styringsmodellerne har efterhånden udviklet sig ret præcist i samme retning. Ejerformen er nu i begge tilfælde selveje inden for staten, og den økonomiske styring er baseret på taxameterstilskud, det vil sige aktivitetsbestemte tilskudsbevillinger til de enkelte skoler. Den statslige indholdsstyring er opretholdt for begge skoleformer. Mens erhvervsskolernes selveje fortsat er forankret i det traditionelle partssamarbejde på arbejdsmarkedet, betyder overgangen til selveje for gymnasierne, at de nu er forankret i et ejerskab, hvis implikationer ikke er helt klare. Empirisk er spørgsmålet derfor, på hvilken måde og i hvilket omfang tilnærmelsen af de formelle styringsmodeller for de to skoleformer også i praksis har ført til, at styringen sker på samme måde, og at rammerne forvaltnings- og ledelsesmæssigt bliver udfyldt på samme måde. Den problemstilling kommer frem i tabel 1.4.

Tabel 1.4 sonderer mellem den centrale forvaltningsmodel, altså Undervisningsministeriets overordnede forvaltning af skoleformerne og deres uddannelser, og den decentrale ledelsesmodel i form af rammerne for skoleledelsernes drift af de enkelte skoler. Den centrale forvaltningsmodel hviler på nogle meget klare traditioner, som gennem mange år var karakteristiske for Undervisningsministeriet. Et væsentligt træk knytter sig til embedsmændenes professionsbaggrund (Andersen m.fl., 2010: 52-55). Uanset hvordan man over tid har indrettet ministeriets organisation, var

Tabel 1.4. De traditionelle og den nye forvaltnings- og ledelsesmodel

	Traditionel model	Ny forvaltnings- og ledelsesmodel
Alment gymnasium		
Central forvaltningsmodel	Ministeriel professionsforvaltning	Ministeriel professionsforvaltning
Decentral ledelsesmodel	Skoleledelse inden for overenskomstafaltte rammer og lærernes medbestemmelse	Skoleledelse leder og fordeler arbejdet med reference til udpeget skolebestyrelse
Erhvervsskolerne		
Central forvaltningsmodel	Ministeriel professionsforvaltning	Ministeriel professionsforvaltning
Decentral ledelsesmodel	Skoleledelse rapporterer til partssammensat bestyrelse og leder skolen inden for overenskomstafaltte rammer og lærernes medbestemmelse	Skoleledelse leder og fordeler arbejdet med reference til partssammensat skolebestyrelse

der mange embedsmænd i ministeriet, som havde en forudgående karriere, altså en professionsbaggrund inden for den skoleform, som de var med til at forvalte på det overordnede niveau. Det gav dem også en fremtrædende position, når der blev forberedt indholdsreformer på de to områder. Det har været mest iøjnefaldende for folkeskolen, hvor rigtig mange embedsmænd på alle niveauer havde en baggrund som læreruddannede og tidligere lærere i folkeskolen og de frie grundskoler. Det gjaldt også for ungdomsuddannelserne, hvor de embedsmænd, der administrerede gymnasierne, kombinerede det, der tidligere hed skoleembedseksamen, med en forudgående karriere som gymnasielærere, og de embedsmænd, der havde de tilsvarende opgaver for erhvervsskolerne, havde en forudgående karriere som lærere på dem. Implikationen har i høj grad været, at den indholdsmæssige forvaltning lå i hænderne på en form for professionsforvaltning, hvor embedsmænd med en stærk professionsstatus, der faldt fuldstændigt sammen med professionsstatus for dels ledere og lærere på skolerne, dels ledelse og medlemmer i de faglige organisationer. Empirisk er spørgsmålet både, hvor stærke disse traditioner har været i praksis, og i hvilket omfang de er blevet udfordret af de styringsreformer, som er gennemført. Det er i den sammenhæng yderligere væsentligt, at den stærke professionelle dominans på erhvervsskoleområdet har stået over for det traditionelle partssamarbejde mellem aftagerne (arbejdstagere og arbejdsgivere), mens afbalanceringen inden for gymnasieområdet helt beroede på balancen mellem ministeren og det generelle embedsværk på den ene side og specialisterne i form af gymnasielærerprofessionen på den anden side.

Den decentrale ledelsesmodel rummer umiddelbart mange lighedstræk for de to skoleformer. Traditionelt har den daglige ledelse været lagt i hænderne på en

rektor (gymnasierne) og en direktør eller tidligere forstander (erhvervsskolerne). Der var imidlertid to forhold, som gjorde, at det er svært præcist at sige, hvor stort et spillerum skolelederne havde:

- Der var en stærk indholdsmæssig styring fra ministerielt hold.
- Overenskomstsystemet og den aftalebestemte medbestemmelse, som var fastlagt gennem de kollektive overenskomster, indsnævrede skoleledernes mulighed for at prioritere de økonomiske og personalemæssige ressourcer, som skolerne hver for sig var tildelt.

De to forhold skabte for så vidt ensartede rammer for erhvervsskolerne og gymnasierne, men der var samtidig den iøjnefaldende forskel mellem dem, at det aftalebaserede partsstyre slog igennem i erhvervsskolernes bestyrelser, mens der for gymnasierne ikke var en tilsvarende interessentforankring af ledelsen. Ganske vist havde gymnasierne fra begyndelsen af 1990'erne egne bestyrelser, men spørgsmålet var i høj grad, hvor stærke de var i forhold til den særlige form for professionsforvaltning, som er beskrevet ovenfor. I den reformerede model nærmer den decentrale ledelsesstruktur sig hinanden for de to skoleformer. Gymnasiernes selveje betyder, at de formelt har fået bestyrelser med beslutningskompetence, og at skolelederne derfor i begge skoleformer nu refererer til bestyrelsen. Samtidig er der med overenskomsterne i 2013 lagt op til, at skolelederne nu med en traditionel vending fra det private arbejdsmarkeds aftaleprincipper i højere grad leder og fordeler arbejdet. I praksis indebærer det, at skolelederens kompetence til at disponere arbejdsopgaver og arbejdstid for de enkelte lærere er blevet udvidet, fordi de ikke længere er bundet til centralt fastsatte arbejdstids- og arbejdstilrettelæggelsesnormer.

De forskelle, der ovenfor er trukket op mellem den traditionelle model og den nye styringsmodel, er væsentlige, når denne bog systematisk analyserer og sammenligner, hvor gode de to skoleformer er til at løse deres opgaver, uanset om målestokken er kvalitetsmæssig eller økonomisk. De er også væsentlige, fordi de understreger uddannelsessystemets kompleksitet. Den er allerede betydelig, når man anlægger en statisk betragtning, men den bliver voldsom, når man i analysen medinddrager de forandringer, som i de seneste 25-30 år har været i gang og er i gang. Det gælder på det overordnede niveau, makroniveauet om man vil, hvor det drejer sig om at trække de store linjer og de store forskelle op i analysen. Men det gælder i høj grad også på skoleniveauet, mikroniveauet om man vil, hvor spørgsmålene er, hvor stort et spillerum skoleledelsen har, hvordan og i hvilket omfang den udnytter det, og ikke mindst hvilken effekt det har på, hvor godt de enkelte skoler løser deres opgaver sammenlignet med andre skoler inden for samme skoleform.

Ungdomsuddannelserne i internationalt perspektiv

Det er nødvendigt også at anlægge et internationalt perspektiv, når det skal vurderes, hvor gode de danske ungdomsuddannelser er. Danmark er i dag en del af en international uddannelsesverden og et stadig mere integreret – navnlig europæisk – arbejdsmarked. Spørgsmålet om, hvilke uddannelser arbejdsmarkedet vil efterspørge i fremtiden, kan i stigende grad diskuteres uafhængigt af spørgsmålene om, hvilket uddannelsesniveau de nye årgange af unge kan bibringes, og inden for hvilke retninger dette kan eller bør ske. Dette er noget afgørende nyt. Tidligere formede beskæftigelsen sig efter, hvilke kvalifikationer der var til rådighed på arbejdsmarkedet, og det var i store træk det samme, som hvad der var til rådighed i landet. Hvis ikke virksomhedernes mest foretrukne arbejdskraft var til rådighed, ja, så måtte de ansætte den næstbedste. Uddannet arbejdskraft fik stort set altid arbejde, og selvom det ikke var inden for det fagområde, man havde uddannet sig, var det lønmæssigt tæt nok på til, at det gav mening at være uddannet.

Det kan vi ikke på samme måde tage for givet i fremtiden. Virksomhederne kan i højere grad søge efter og finde den uddannede arbejdskraft, de ønsker, både ude og hjemme. Det er ikke sikkert, at det altid er lige relevant for virksomhederne, om arbejdskraften er uddannet i Danmark. Det er til gengæld af meget stor betydning for det danske samfund, at de, der vokser op i Danmark, er i stand til at få gode job, og det kræver ikke kun en god uddannelse, men også en efterspurgt uddannelse. Alternativerne er ledighed eller lav løn. Begge dele er alvorligt for et skattefinansieret velfærdssamfund som det danske.

I dele af verden har der i årtier været et internationalt marked for uddannelse. Jo højere uddannelse, desto mere internationalt har det været. Danmark har dog kun delvist været en integreret del af denne verden. Da vi er et lille sprogområde, har det taget tid at komme med i internationaliseringen i en form, hvor det ikke kun var danskere, som tog ud, men også udlændinge, som kom til Danmark og uddannede sig. Ikke at det som sådan er fremmed for Danmark at tage mod studerende udefra. Inden for Norden, hvor de sproglige afstande ikke er så store, har Danmark en meget lang tradition for på visse områder at uddanne unge fra for eksempel Sverige, på sundhedsområdet, og fra Norge og Island mere generelt.

Erhvervsuddannelserne er de mindst internationaliserede. Ser vi bort fra unge fra de nordatlantiske dele af rigsfællesskabet samt Island, har der her ikke været nogen stærk tradition for, at udlændinge kom til Danmark for at uddanne sig.

Men for personer med en erhvervsuddannelse er globaliseringen til gengæld kommet meget tæt på de seneste to årtier. Det skyldes først og fremmest 2000'ernes tættere integration af arbejdsmarkedene i EU samt indlemmelsen af de øst- og

centraleuropæiske lande og det efterfølgende store antal østarbejdere på de vest-europæiske arbejdsmarkeder.

Der er ikke tegn på, at danske virksomheder vil efterspørge færre med en erhvervsuddannelse i fremtiden. Men spørgsmålet er, om virksomhederne vil ansætte dansk uddannet arbejdskraft eller arbejdskraft uddannet andre steder. Denne udvikling kommer samtidig med, at man i EU i en længere årrække har forsøgt at harmonisere uddannelserne for at gøre det lettere at tage uddannelser i andre EU-lande.

Det stiller nogle helt nye krav til de danske uddannelser i almindelighed og til de danske ungdomsuddannelser i særdeleshed. Et vigtigt spørgsmål i fremtiden bliver, om Danmark kan uddanne de samme typer af arbejdskraft som andre EU-lande – til kostpriser, som kun er højere i den udstrækning, at arbejdskraften er mere produktiv. Derfor vil bogen også se på effektiviteten af produktionen af uddannelse i Danmark i et internationalt perspektiv.

Tilgangen til uddannelse af unge er meget forskellig fra land til land, også selvom man holder sig til de vestlige lande. Derfor er det også vanskeligt at sammenligne uddannelserne på tværs af landegrænserne, ligesom det er svært at sammenligne forskellige uddannelsesinstitutioner med hinanden inden for disse grænser. Det er imidlertid ikke afgørende, at uddannelserne er meget ens i forhold til den sammenligning, som er ærindet i bogen. Her drejer det sig om at sikre, at de uddannelser, som sammenlignes, har en almindelig udbredelse i samfundet. Har de det, kan vi med rimelig sikkerhed slå fast, i hvilket omfang de unge gennemfører uddannelser på et givet niveau, i hvilket omfang de efterfølgende kommer i arbejde og til hvilke lønninger, idet lønninger her tages som mål for samfundsmæssig produktivitet. Det er ikke et perfekt mål, men det er i sammenhængen det mest hensigtsmæssige. Om disse uddannelser, eller dette uddannelsesniveau, er fremkommet på den ene eller anden måde, er mindre vigtigt i den forbindelse. Afgørende er det derimod, til hvilke omkostninger, uddannelserne er gennemført, og her kan sammenligneligheden øges ved at lave analyserne på forskellige aggregeringsniveauer.

Bogens grundlag og metoder

Analyserne i denne bog bygger på mange forskellige typer af data og datakilder. Der er i de enkelte kapitler redegjort herfor, ligesom der foreligger en række datarapporter, som der er henvist til i de relevante kapitler. Her gives alene en kortfattet oversigt over de fem vigtigste datakilder, som indgår i grundlaget for bogen. Det drejer sig om:

1. Registerinformation om elevernes baggrund og resultater, som er indhentet hos Danmarks Statistik. Disse data indgår som en væsentlig del af grundlaget for analyserne.
2. Økonomi- og ressourcepåregnelser baseret på regnskabsdata.
3. Data indhentet gennem spørgeskemaer og kvalitative interviews. Disse data belyser erfaringer og holdninger hos lærere, ledere og tillidsrepræsentanter på skolerne samt medlemmer af skolernes bestyrelser.
4. Data vedrørende reguleringen af ungdomsuddannelserne, hvad enten denne sker gennem formel lovgivning, administrativt gennem bekendtgørelser eller overenskomster indgået mellem de offentlige arbejdsgivere og lærernes faglige organisationer.
5. Data vedrørende ungdomsuddannelserne i andre lande er i hovedsagen indsamlet via OECD.

Flere af bogens kapitler trækker på forskellige typer af data. Dertil kommer, at bogen selvfølgelig trækker på den sekundære litteratur, som foreligger.

Bogens spørgsmål

Det omfattende, men også sammensatte datagrundlag muliggør mere omfattende og tilbundsående analyser end tidligere. Disse analyser har samlet sig om fire overordnede spørgsmål:

- Hvad er rammerne og grundlaget for ungdomsuddannelserne i Danmark?
- Hvordan er skolerne organiseret med hensyn til ledelse og arbejdsforhold?
- Hvor gode er skolerne, hvad enten man ser på deres økonomiske efficiens eller på deres uddannelsesmæssige effektivitet, og hvad betyder ledelsen på skolerne for deres resultater?
- Hvordan står de danske ungdomsuddannelser, når man sammenligner dem med andre vestlige lande, herunder især andre nordvesteuropæiske lande?

Der er en tradition for en meget tæt regulering og styring af ungdomsuddannelserne i Danmark. Det gælder, som kapitlerne 2 og 3 viser, hvad enten man ser på reguleringen gennem formelle love og ministerielle bekendtgørelser eller på de rammer, der er fastlagt mellem de kollektive overenskomster, som er indgået for de forskellige ungdomsuddannelser og skoleformer. Den tætte styring gør sig også gældende økonomisk, således som det fremgår af kapitel 4. Mens erhvervsskolerne har været taxameterfinansieret siden 1991, gælder dette først for de almene gymnasier, siden gymnasiernes overgang til institutionelt selveje i forbindelse med kom-

munalreformen i 2007. Den tætte regulering og styring i alle nævnte henseender indebærer, at skolerne inden for hver af skoleformerne så at sige bliver drevet på et meget ensartet grundlag og i forlængelse heraf, at de også driftsmæssigt er meget homogene. Det kommer for de almene gymnasier til udtryk ved, at variationen i omkostninger er væsentligt indsnævret, efter at taxameterfinansieringen erstattede den tidligere amtskommunale bevillingsstyring. Hvad den tætte regulering og styring ellers betyder, er ikke ganske klart, og det er iøjnefaldende, at overgangen til selveje ikke har reduceret reguleringen, ligesom det foreløbig er uvist, hvordan den ledelsesreform, der er lagt op til med 2013-overenskomsternes ændrede regulering af lærernes arbejdstid, vil komme til at fungere i praksis.

I skolernes selvejestatus ligger antagelsesvis, at ledelsen i form af rektor og direktører samt de bestyrelser, som selvejende institutioner har, nyder et betydeligt spillerum. Det gælder også, selvom grundlaget for deres virksomhed i meget høj grad er regulerings-, aftalemæssigt og bevillingsteknisk bestemt. Selvejet slår da også igennem, således som kapitel 5 viser det, i og med at en mere langsigtet strategisk ledelse spiller en større rolle end tidligere. Samtidig er der forskel på, i hvilket omfang ledelsen stræber mod at lede skolens og dens medarbejdere gennem formuleringen af en fælles vision eller gennem en ledelse, der er baseret på kombinationer af belønning af ønsket adfærd og kritisk reaktion på adfærd, der ikke lever op til ledelsens krav. Inden for dette ledelsesmæssige spektrum skal skolerne fungere som arbejdspladser. Men hvordan de fungerer, afhænger ifølge kapitel 6 ikke kun af lederne, men også af medarbejderne og samspillet mellem dem og ledelsen. Således kan en ledelse med en mere visionær ledelsesstrategi påvirke lærernes identifikation med skolen og dens målprioritering. Samtidig kan der dog også være målkonflikter, ikke mindst når det gælder balanceringen af faglige krav over for fastholdelsen af eleverne, således at de gennemfører det skoleforløb, som de har påbegyndt.

Den tætte retlige, aftalemæssige og økonomiske regulering og styring forklarer, som kapitel 7 viser, hvorfor skolerne i økonomisk henseende præsterer forholdsvis ens. Det gælder ikke mindst det almene gymnasiums skoler. Det udelukker dog ikke, at der for sammenlignelige skoler er et gennemsnitligt besparelspotentiale på fem til ti procent for gymnasierne. En ting er imidlertid skolernes omkostningseffektivitet, en anden er kvaliteten af deres undervisning målt ved deres evne til at fastholde eleverne (kapitel 8), for de gymnasiale uddannelser endvidere målt ved elevernes resultater ved afsluttende eksamen (kapitel 9), og for erhvervsuddannelserne målt ved elevernes beskæftigelse efter endt uddannelse (kapitel 10).

Disse tre sæt analyser, som er helt centrale i den samlede vurdering af de danske ungdomsuddannelser, viser generelt, at elevernes sociale baggrund sammen med deres karakterer fra folkeskolen er ganske afgørende for, hvor godt skolerne

klarer sig i forhold til hinanden. Hvor det første er velkendt, er det andet resultat med til at understrege, hvor væsentlig folkeskolens kvalitet er for elevernes senere større eller mindre succes på ungdomsuddannelser samt i forlængelse heraf på såvel arbejdsmarkedet som i videregående uddannelser. Derimod varierer det, hvilken betydning forhold som ledelsesstrategi og lærernes aldersprofil har.

Den tætte regulering og styring af ungdomsuddannelserne bidrager som nævnt ovenfor til at indsnævre de økonomiske forskelle mellem skolerne. Sammenligner man derimod, som det sker i kapitel 11, de danske ungdomsuddannelser med ungdomsuddannelserne i andre lande, har Danmark et ret dyrt system. Det gælder især ved en sammenligning med OECD-landene generelt, mens spændet indsnævres ved sammenligning med andre nordeuropæiske lande. De forholdsvis høje omkostninger lader sig delvis forklare ved danske elevers svagere faglige resultater i folkeskolen, således som disse kommer til udtryk i PISA-målingerne.

Bogens kapitel 12 sammenfatter analysen og forsøger med udgangspunkt heri at svare på disse to spørgsmål: Hvor gode er ungdomsuddannelserne, og er de gode nok? Svarene på de to spørgsmål er bygget trinvis op, således at udgangspunktet er skolernes omkostningsefficiens. Derpå sammenfatter det resultaterne vedrørende de regulerings- og styringsmæssige rammer. Det er inden for denne ramme, at ledelsen på skolerne løser deres opgaver. Så spørgsmålet bliver, i hvilket omfang de selvstændigt bidrager til skolernes resultater. Kapitel 12 kan med dette udgangspunkt konkludere, at der er et ikke ubetydeligt forbedringspotentiale. Det gælder, hvad enten opmærksomheden er rettet mod skolernes omkostninger, deres resultater eller – som det er naturligt – begge dele. Meget afgørende er imidlertid, også i et uddannelsespolitisk perspektiv, at bogens analyser understreger betydningen af de faglige færdigheder, eleverne erhverver sig i folkeskolen, når det gælder ungdomsuddannelsernes resultater med hensyn til at sikre den videre uddannelse.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen & Søren Serritzlew (2010). *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. Aarhus: ViaSysteme.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Danmarks Statistik (2014). *Statistikbanken*, www.statistikbanken.dk/OFF23 (tilgået 19.02.2014).
- Kvalitetsudvalget (2014). *Nye veje – Fremtidens videregående institutioner. Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser*, http://ufm.dk/publikationer/2014/nye-veje/nye_veje_analyserapport_web.pdf.

Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen*, http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf (tilgået 19.02.2014).

Undervisningsministeriet (<http://statweb.uni-c.dk/Databanken>).

Undervisningsministeriet (2010). "Tal, der taler 2009 – Uddannelsesnøgletal 2009".
Undervisningsministeriets Statistikpublikationer, 1: tabel 3.1.

Kapitel 2

Det formelle fundament: Love, bekendtgørelser og unødigt bureaukrati

Mads Leth Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen

Resumé

Både de gymnasiale og de erhvervsfaglige ungdomsuddannelser har i perioden fra 1990 til 2010 oplevet en markant vækst i antallet af statslige regler, der regulerer uddannelsernes aktiviteter. En væsentlig del af disse regler vedrører administrative og ledelsesmæssige forhold. Gymnasiernes overgang til selveje har således ikke ført til færre regler. Samtidig har ungdomsuddannelserne været udsat for en relativt større regulering gennem ministerielle bekendtgørelser end folkeskolen, hvor en større del af reglerne vedtages som love af politikerne i Folketinget. Når det gælder lederes og medarbejderes opfattelse af, om de mange regler også fører til unødigt bureaukrati, vurderer langt de fleste omfanget af unødigt bureaukrati til at ligge omkring fem på en skala fra nul til ti. Ledere oplever dog mindre unødigt bureaukrati end medarbejderne, mens der er små forskelle i det unødige bureaukrati mellem de klassiske gymnasier, handelsgymnasier og tekniske skoler. Både blandt ledere og medarbejdere er det en udbredt opfattelse, at det unødige bureaukrati vokser, men opfattelsen er særligt stærk blandt medarbejderne.

Indledning

“Så kom der en regelsamling hver 14. dag fra ministeriet, der fortalte, hvordan man skulle gebærde sig på de forskellige områder. Og var man i tvivl om, hvordan man skulle opføre sig, så havde man en regelsamling på sin hylde, hvor der stod metervis af forordninger, og det rettede man sig så efter. Så det var meget styret fra statens side” (citater, gymnasirektor).

Tager man ovenstående citat for pålydende, har der traditionelt været en stærk statslig regelstyring af de danske gymnasier. Det billede flugter ganske godt med

det generelle indtryk af, at samfundet drukner i regler, som man kan få, hvis man har fulgt de seneste årtiers tilbagevendende politiske debat om bureaukratiseringen af det danske samfund. En debat, der ofte portrætterer de mange regler som noget, katten har slæbt ind, og som primært er årsag til unødigt bøvl og besvær. Lige siden Schlüter i 1980'erne lancerede budskabet om, at "det skal være lettere at være dansker", har skiftende regeringer haft en ambition om at rydde ud i reglerne og dermed bekæmpe unødigt bureaukrati.

De stort anlagte regelforenklings- og afbureaukratiseringskampagner har ikke haft området for ungdomsuddannelser som deres primære genstandsfelt, men også inden for dette område har man fra tid til anden iværksat initiativer til at begrænse regelmængden. Et eksempel på det er det såkaldte Monsterudvalg, der blev nedsat i december 2006 med den opgave at rydde op i reglerne efter den store gymnasie-reform, der blev vedtaget i 2003 og implementeret i 2005.

Men hvordan er det faktisk gået med regeltilvæksten i forhold til ungdomsuddannelserne? Hvor meget statslig styring er der i dag, og med hvilken hastighed er mængden af love og bekendtgørelser vokset over tid? Hvilke dele af ungdomsuddannelserne retter reglerne sig imod? Har regeltilvæksten været nogenlunde ens på tværs af forskellige ungdomsuddannelser? Giver denne udvikling anledning til en opfattelse af, at ungdomsuddannelserne er druknet i unødigt bureaukrati?

Dette kapitel giver et svar på disse spørgsmål baseret på en systematisk optælling af love og bekendtgørelser på gymnasie- og erhvervsskoleområdet i perioden fra 1990 til 2010 samt spørgeskemaundersøgelser blandt de ansatte på ungdomsuddannelserne.

Spørgsmålene er vigtige at få belyst, fordi regler har været og stadig er et helt centralt styringsredskab i et demokratisk samfund som det danske. Samtidig kan en systematisk belysning af udviklingen i det formelle regelgrundlag for ungdomsuddannelserne være med til at identificere vigtige forandringer over tid, idet en betydelig del af disse forandringer vil afspejle sig i regelgrundlaget. Hvis man indfører krav om test og resultatmålinger, vil sådanne krav afspejles i regeltilvæksten, og det samme vil indførelse af nye organisationsformer som selveje mv. Bevægelsen mod en reformmodel (se kapitel 1) baseret på selveje og stærk ledelse burde således også kunne spores i det formelle regelgrundlag.

Hvis man skal forstå, hvad det formelle regelgrundlag betyder for ungdomsuddannelserne, er det imidlertid ikke nok blot at se på tilvæksten i mængden af regler over tid. For det første er der ikke nødvendigvis en stærk sammenhæng mellem på den ene side den faktiske mængde af statslige regler, og på den anden side oplevelsen af mængden af statslig styring. Det fremgår eksempelvis af et studie, der viser, at kommunalpolitikernes opfattelse af mængden af statslig styring ikke har ændret sig i perioden 1995 til 2013 på trods af en ganske markant vækst i det faktiske

omfang af statslige regler i denne periode (Olsen, 2013: 25). For det andet kan den samme regel opfattes forskelligt af forskellige aktører. Nogle lærere kan for eksempel opfatte en statslig bekendtgørelse om et fag som nyttig, fordi den specificerer mål og procedurer, som hjælper med at tilrettelægge undervisningsforløb, mens andre lærere opfatter de samme regler som en begrænsning, der gør det sværere for dem at nå deres mål for undervisningen.

Derfor supplerer vi optællingen af love og bekendtgørelser med en undersøgelse af, hvordan lærere og ledere på ungdomsuddannelserne opfatter de regler, som de er underlagt. Er der primært tale om unødigt bureaukrati, eller ses reglerne overvejende som en hjælp i det daglige arbejde? Er der forskelle mellem ledere og medarbejdere og mellem uddannelsesstyper? Hvor mener de, den primære regulering af deres arbejde kommer fra – staten eller interne regler fastsat på de enkelte uddannelsessteder? Endelig har vi en række interviews, som benyttes mere systematisk senere i bogen (se boks 3.1), men som også i dette kapitel kan hjælpe til at illustrere ledelsens og medarbejdernes opfattelse af det regelgrundlag, de er underlagt.

Måling af regler

Vi er i vores måling af tilvæksten i love og bekendtgørelser inspireret af en amerikansk litteratur om reglers udvikling over tid. Man har blandt andet inden for denne litteratur målt udviklingen i regler på Stanford Universitetet over en hundredårig periode ved systematisk år for år at registrere oprettelse af nye regler, ændring i eksisterende regler samt afskaffelse af gældende regler (March, Schulz & Chou, 2000). Samme fremgangsmåde har blandt andet været benyttet til at undersøge regeludviklingen på universitetsområdet i Holland (van Witteloostuijn & de Jong, 2010).

Fordelene ved fremgangsmåden er, at man får et præcist billede af tætheden af regelreguleringen på et givet tidspunkt. Svagheden ved tidligere forsøg på at opgøre regeltilvæksten i Danmark har netop været, at man kun har registreret nye regler uden at korrigere for, at man ved samme lejlighed ophævede gældende regler (Kurrild-Klitgaard, 2011). Dertil kommer, at man ofte også har kategoriseret enhver lovændring som en ny regel, hvilket tilsammen bevirker en meget kraftig overvurdering af den faktiske tilvækst i regelgrundlaget (se Jakobsen & Mortensen, 2014).

Konkret har vi benyttet følgende fremgangsmåde til fremskaffelse af de data om den formelle regulering af ungdomsuddannelserne, som vi benytter i dette kapitel. Først har vi identificeret de relevante love på gymnasie- og erhvervsskoleområ-

det.¹ Til det formål benyttede vi Retsinformation, der er den officielle database for dansk lovgivning. Databasen blev oprettet i den sidste halvdel af 1980'erne og indeholder stort set alle love og bekendtgørelser, der har været gældende i en periode fra omkring 1989 og fremefter. Ud over love og bekendtgørelser indeholder Retsinformation også ændringslove og ændringsbekendtgørelser.

Fra Retsinformation hentede vi de relevante love på gymnasie- og erhvervs-skoleområdet, der var gældende i 1990 samt alle efterfølgende versioner af lovene, herunder ændringslovene. Vi fokuserede på lovgrundlaget for STX-uddannelsen, hvilket i daglig tale vil sige gymnasieloven samt lovgrundlaget for de erhvervsfaglige uddannelser (EUD). Lovgrundlaget for HTX- og HHX-uddannelserne indgår derimod ikke i opgørelsen.

Dernæst blev alle de bekendtgørelser inklusive ændringsbekendtgørelser, der var udstedt med hjemmel i de pågældende love, hentet ned fra Retsinformation. På det grundlag er først udviklingen i lovene blevet analyseret. Det er sket ved, at alle regler, defineret som den korteste meningsfulde sætning i den givne lovsamling i 1990, er blevet oprettet som selvstændige enheder i vores regeldatabase. Derefter er hver enkelt regel blevet fulgt over tid i de ændringslove og nye versioner af loven, der er kommet til i årene efter. Er der i perioden frem til 2010 kommet nye regler til, er disse blevet indføjet i databasen. For hver regel i de relevante lovsamlinger har vi således kodet, hvilket år reglen opstod, og hvilket år den eventuelt er ophørt. Derudover er det registreret, hver gang en regel er blevet ændret.

Endelig er alle lovregler efterfølgende blevet indholdskodet for at kunne beskrive, hvilke aspekter lovgivningen har rettet sig imod. Indholdskategorierne er beskrevet nærmere i tabel 2.1, og de dækker hovedkategorierne "indhold og afvikling", "evaluering og eksamen", "administration og ledelse" samt "særlige hensyn, formålsparagraffer og andet". Dertil kommer mere specifikke kodninger af, hvor stor en del af reglerne der retter sig imod økonomiske forhold, ligesom vi har kodet antallet af delegationsbestemmelser i lovene med henblik på at vurdere, hvor stærkt Folketinget har været involveret i regeldannelsen på området.

1. For gymnasierne var det frem til 2003/2004 gymnasieloven og derefter både lov om studentereksamen samt lov om institutioner for almengymnasielle uddannelser. For erhvervsskolerne var det frem til 2002 Lov om erhvervsuddannelser og Lov om erhvervsskoler. Fra 2002 blev sidstnævnte erstattet med Lov om erhvervsuddannelsesinstitutioner.

Tabel 2.1. Oversigt over indholdskategorier

Indhold og afvikling	Indhold af undervisning (fag og niveau), afvikling af undervisning (metoder, timetal, klasser og fremmøde til konkret undervisning)
Eksamen og afvikling	Afholdelse af og pligter til deltagelse i eksamen samt evaluering af studerende, lærere og institutionen
Ledelse og administration	Ledelse: Helt generelle ledelsesstrukturer og processer ved institutionen (for eksempel vedrørende rektor og bestyrelse) Administrative forhold: Administrative forhold herunder ansvarsplacering, der ikke direkte vedrører ledelse, indhold eller afvikling. Regler om optagelse falder også under administrative forhold
Formål, særlige hensyn og andet	Om det overordnede formål for uddannelsesinstitutionen (deciderede formålsparagraffer), hensyntagen til elever med særlige behov og andre bestemmelser, der ikke kan indplaceres i ovenstående kategorier

Kodningen af bekendtgørelserne har nødvendigvis været mere grovmasket. Det skyldes dels det store antal af bekendtgørelser, dels at bekendtgørelserne ikke opdateres og registreres med samme grundighed som lovene. Det har således ikke været muligt at dokumentere udviklingen i bekendtgørelser på sætningsniveau. I stedet har vi valgt – med inspiration fra Huber og Shipans (2002) studier – at benytte antallet af ord i gældende bekendtgørelser som et mål på omfanget af regulering.

Det er sket ved at følge de enkelte bekendtgørelser inden for området år for år og notere deres længde ved udgangen af hvert år. I det omfang en bekendtgørelse ophæver regler i andre bekendtgørelser, blev dette ligeledes noteret. Derved bliver det muligt at undersøge, hvorvidt for eksempel vækst i en bekendtgørelse modsvarer af et fald i en eller flere andre bekendtgørelser. På den måde får vi for hvert år et mål på tætheden af regler i gældende bekendtgørelser frem for blot at få et mål på tilvæksten af nye bekendtgørelser. Karakteren af bekendtgørelser har ikke gjort det muligt at foretage en indholdskodning af disse tilsvarende den, som vi har foretaget på lovene. Derudover har vi foretaget samme øvelse på folkeskoleområdet, hvilket giver mulighed for at holde udviklingen på gymnasie- og erhvervsskoleområdet op imod udviklingen på et andet område.

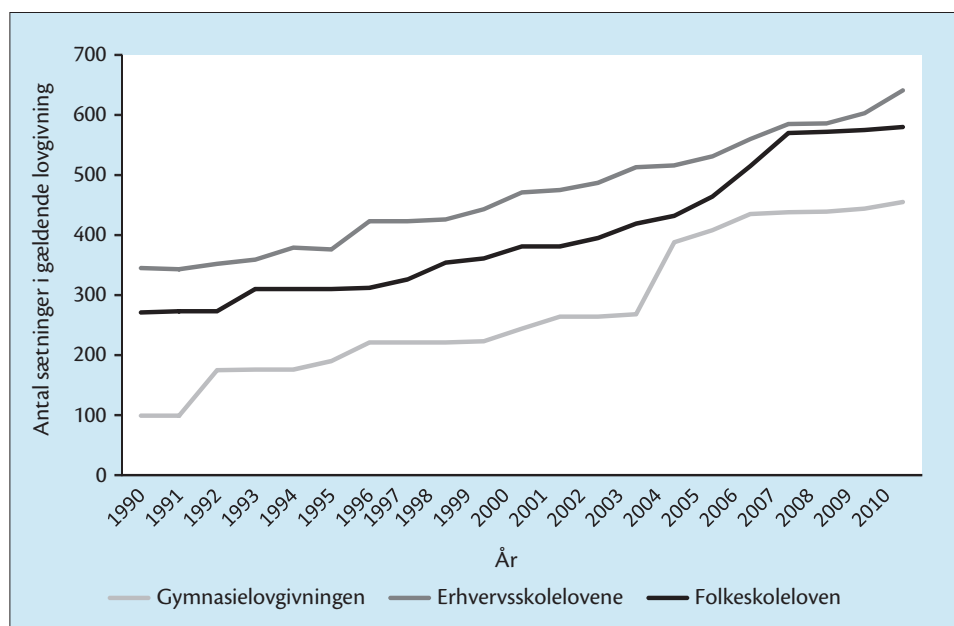
Udviklingen i love og bekendtgørelser

Figur 2.1 viser år for år i perioden 1990 til 2010 nettotilvæksten i antallet af sætninger inden for lovgivningen på gymnasie-, erhvervsskole- og folkeskoleområdet. Antallet af gældende lovregler er på alle tre områder vokset over tid. Størst har den relative vækst været på gymnasieområdet, hvor antallet af sætninger er steget fra 99

sætninger i 1990 til 455 sætninger i 2010, hvilket svarer til en vækst på 360 procent. På erhvervsskoleområdet er antallet af sætninger i lovgivningen næsten fordoblet fra 334 i 1990 til 653 sætninger i 2010, mens den relative tilvækst på folkeskoleområdet summerer til ca. 114 procent. De gentagne kampagner om regelsanering og regelforenkling har således ikke ført til færre regler i den 20-årige periode, som vi kigger på her. Denne konklusion holder også, hvis man inddrager udviklingen i bekendtgørelser i opgørelsen (se figur 2.3 nedenfor).

Ser vi på hastigheden, som tilvæksten er sket med, er det ikke en eller få enkeltstående begivenheder, der driver væksten. Der sker ganske vist et markant hop omkring 2004 på gymnasieområdet, hvilket afspejler en ny regulering, der følger af gymnasiereformen. Derimod har gymnasiernes overgang til selveje i 2006-2007 ikke sat sig spor i form af en vækst i den samlede lovgivning på området. Generelt synes udviklingen over tid at afspejle jævn vækst frem for dramatiske op- og nedjusteringer. Det gælder ikke mindst erhvervsskoleområdet, hvor væksten i antallet af lovregler, der er sket i perioden, er nogenlunde jævnt fordelt over årene.

Figur 2.1. Væksten i lovgivningen over tid



Kilde: Egen opgørelse på baggrund af data fra Retsinformation.

Figur 2.2 viser, hvad reguleringen i lovene retter sig imod, samt hvorvidt fokus i reguleringen har ændret sig fra 1990 og frem til 2010. Vi har igen medtaget fol-

keskoleloven for at have noget at sammenligne ungdomsuddannelseslovene med. Der er flere ting, der er værd at notere sig i figur 2.2.

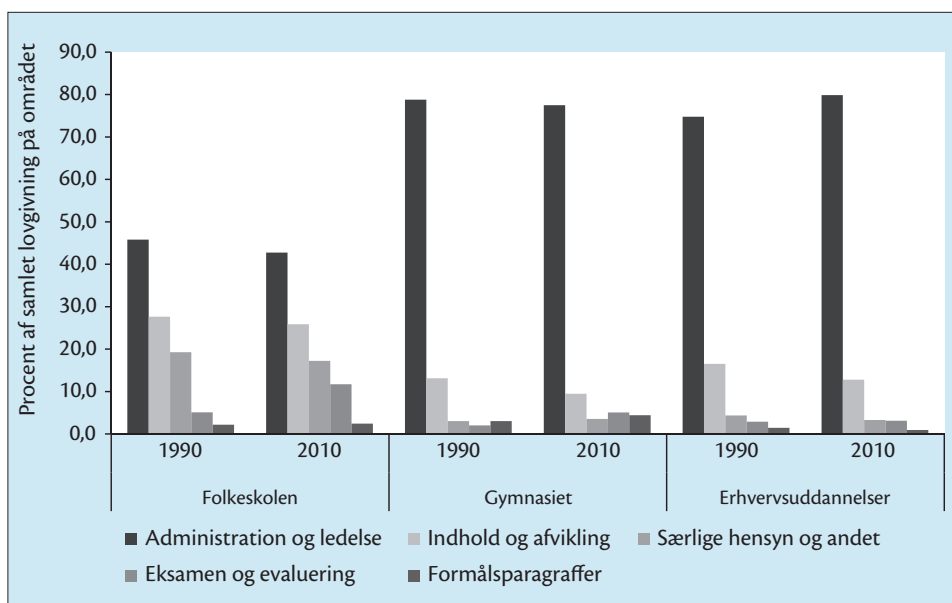
For det første fremgår det klart, at langt de fleste lovregler på gymnasie- og erhvervsskoleområdet vedrører bestemmelser om administration og ledelse. Disse kategorier dækker ikke mindre end mellem 70 og 80 procent af alle reglerne i de to love. Det gælder i 1990, og det gælder stadig i 2010. En yderligere kodning af de pågældende love viser dog, at der inden for kategorien administration og ledelse over tid kommer relativt flere bestemmelser om forhold, der vedrører institutionernes økonomi og finansiering. Til gengæld fylder de bestemmelser, der regulerer indhold og afvikling af undervisningen meget lidt, og det samme gælder bestemmelser om eksamen og evaluering.

Dette mønster er især bemærkelsesværdigt ved sammenligning med folkeskoleloven. Denne lov indeholder både i 1990 og i 2010 mange bestemmelser om administration og ledelsesforhold, men opgjort relativt udgør disse regler kun godt 40 procent af de regler, man finder i folkeskoleloven. Til gengæld er der i folkeskoleloven langt flere bestemmelser om indhold og afvikling af undervisningen. Dertil kommer en bemærkelsesværdig vækst over tid i de bestemmelser, der retter sig mod eksamen og evaluering. Fra kun at udgøre fem procent af reglerne i 1990, udgør regler om eksamen og evaluering i 2010 mere end 11 procent af folkeskoleloven. Konkret afspejler den udvikling en relativ intensiv reformperiode fra 2002 til 2006, hvor der blandt andet blev indført bindende mål, nationale test og elevplaner i folkeskolen.

Det forskellige fokus i folkeskoleloven sammenlignet med ungdomsuddannelseslovene kunne afspejle, at folkeskolen har haft langt større bevågenhed hos politikerne på Christiansborg i den forstand, at de har været mere tilbageholdende med at delegere retten til at udforme indholdsrettede regler, end de har på gymnasie- og erhvervsskoleområdet. Den fortolkning bekræftes af et ældre studie af Christensen (2000), der viser langt større aktivitet i Folketinget, når det gælder folkeskolen sammenlignet med gymnasieområdet.

Den forskel kommer tilsyneladende også til udtryk, når vi sammenligner omfanget af bekendtgørelser på tværs af de tre områder. Her er der ganske vist over tid sket en kraftig stigning i antallet og længden af gældende bekendtgørelser udstedt med hjemmel i folkeskoleloven, men sammenlignet med gymnasierne og ikke mindst erhvervsskoleområdet er mængden af regulering på bekendtgørelsesniveau markant mindre på folkeskoleområdet. Den samlede formelle statslige regulering fra både love og bekendtgørelser er således mere omfattende for de erhvervsfaglige uddannelser end for de klassiske gymnasiale uddannelser, som for øvrigt begge er udsat for en mere omfattende formel statslig regulering end folkeskolen. Det bekræfter også indtrykket af, at Folketinget på ungdomsuddan-

Figur 2.2. Indhold af lovgivningen



Kilde: Egen opgørelse på baggrund af data fra Retsinformation.

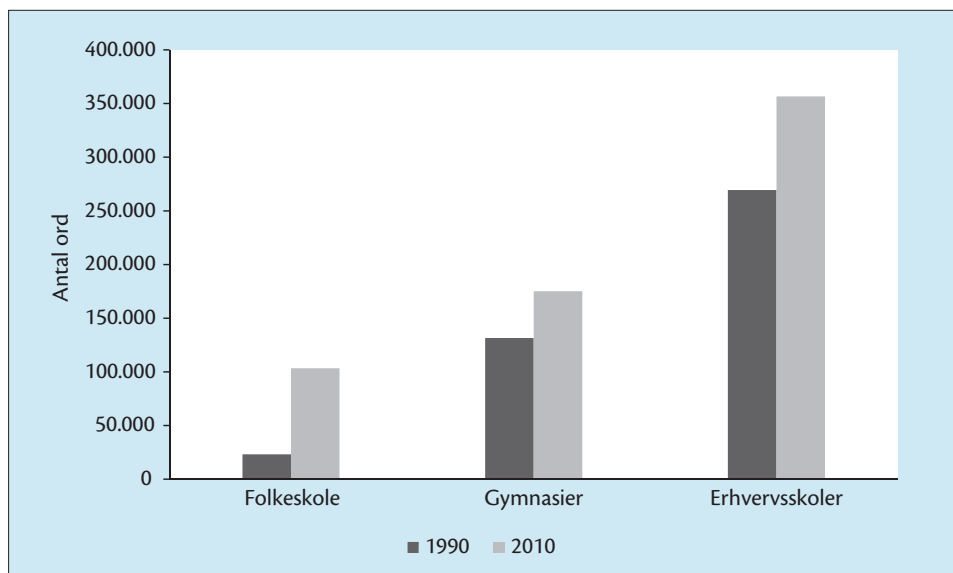
nellesområdet er langt mindre direkte involveret i reguleringen, end tilfældet er på folkeskoleområdet.

Denne forskel træder umiddelbart ikke frem, hvis vi blot tæller antallet af regler i de forskellige love, der indeholder bestemmelser, hvor ministeren bemyndiges til at udstede udfyldende regler. Sådanne bemyndigelsesbestemmelser har typisk følgende ordlyd: “Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om ...”. I perioden fra 1990 til 2010 er antallet af sådanne bestemmelser vokset fra ca. ni procent til knap 13 procent på folkeskoleområdet, på erhvervsuddannelsesområdet har niveauet ligget nogenlunde konstant omkring 13 procent, mens antallet af sådanne bestemmelser på gymnasieområdet er faldet fra godt og vel 20 procent til ca. 15 procent.

Til gengæld er der tydelig forskel på rækkevidden af disse delegationsbestemmelser. Det kommer klart til udtryk i paragraf 1, stk. 1 i lov om erhvervsuddannelser, ifølge hvilken: “Børne- og undervisningsministeren tilrettelægger et samordnet system af erhvervsuddannelser med henblik på den private og den offentlige sektors forskellige beskæftigelsesområder.” En så vidtrækkende delegationsbestemmelse finder man ikke i folkeskoleloven eller i gymnasielovgivningen.

Imidlertid er en sådan delegation af regeldannelseskompetence fra Folketinget

Figur 2.3. Antal ord i bekendtgørelser, 1990 og 2010



Kilde: Egen opgørelse på baggrund af data fra Retsinformation.

ikke ensbetydende med, at det alene er op til den til enhver tid siddende ressortminister at tilrettelægge erhvervsuddannelserne. Delegationsbestemmelserne i erhvervsskolelovgivningen er nemlig som hovedregel ledsaget af en række bestemmelser om, at de berørte parter på området på behørig vis skal inddrages og høres i forbindelse med udmøntningen af lovgivningen. Det gælder ikke mindst det såkaldte Erhvervsuddannelsesråd, der blev oprettet i 1977, og som i 2003 ændrede navn til Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser. Det er et korporativt organ, der er sammensat af en lang række repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, hvilket afspejler en lang tradition for korporativ inddragelse i reguleringen af erhvervsskoleområdet.

Den korporative tradition genfindes ikke på gymnasieområdet, der til gengæld har været kendetegnet ved et stærkt professionsstyre, hvor udformningen af regler i høj grad er foregået i et uformelt samspil mellem embedsmænd og ansatte i sektoren, der ofte har haft sammenfaldende professionsbaggrund. Det vil sige, at reguleringen er foregået inden for det, der i kapitel 1 blev betegnet som den traditionelle styrings-, forvaltnings- og ledelsesmodel. Det har således været en styringsform baseret på regler, men hvor regeldannelsen i høj grad er blevet til uden væsentlig politisk indblanding. De senere års politisering af gymnasieområdet i form af mere håndfaste politiske målsætninger om optag og resultater synes

dog at trække området i retning af den form for styring, der kendetegner de mere politiserede velfærdsområder såsom folkeskolen og sygehusvæsenet.

Opfattelsen af reglerne som unødigt bureaukrati

Omfanget af den formelle regulering af ungdomsuddannelserne siger ikke i sig selv noget om, hvordan reglerne påvirker lederes og medarbejderes muligheder for at udføre deres arbejde. Et stort regelkompleks kan selvfølgelig være svært at overskue, men om det reelt er begrænsende for en god opgaveløsning, er ikke entydigt. De mange regler kan blot være udtryk for, at organisationen udfører mange komplicerede og specialiserede opgaver, der kræver specifikke regler både for hver opgave og for samspillet mellem disse. Vi kan altså ikke slutte fra regelomfanget til, at der faktisk også er et problem med unødigt bureaukrati. Derfor ser vi i dette afsnit nærmere på, hvorvidt ledere og medarbejdere faktisk opfatter reglerne som hæmsko for, at organisationen kan udføre sine opgaver effektivt og effektivt.

En sådan opfattelse af, at regler og procedurer begrænser mulighederne for at løse arbejdsopgaver, kan betegnes som unødigt bureaukrati. Det er en tilpasset dansk version af begrebet "red tape", som spiller en central rolle i forvaltningsforskningen (Bozeman & Feeney, 2011). Modsat den traditionelle forskning i "red tape" betragter vi dog unødigt bureaukrati som et subjektivt fænomen. Hvorvidt regler opfattes som unødige, afhænger nemlig af øjnene, der ser. Nogle regler om eksempelvis undervisning opfattes formodentlig af nogle lærere som unødige, men de opfattes ikke nødvendigvis som unødige af for eksempel undervisningsministeren. Det kan skyldes, at lærerne har andre mål end de mål for ungdomsuddannelserne, der betones fra politisk hold (se også kapitel 6 om tilknytning til organisationers mål). Når vi taler om unødigt bureaukrati, er der således ikke tale om et objektive fænomen, som alle ville kunne blive enige om omfanget af. Udsagn om unødigt bureaukrati kan derfor nogle gange også være en holdningstilkendegivelse frem for en nøgtern vurdering af, hvor meget regler egentlig begrænser udførelsen af arbejdsopgaverne. Er man utilfreds med sin arbejdssituation, vil man formodentlig være mere tilbøjelig til at angive et højt niveau af unødigt bureaukrati, da ordet er populært og negativt ladet.

At unødigt bureaukrati er subjektivt, betyder imidlertid ikke, at det ikke er vigtigt. For det første giver det et billede af, hvorvidt de mange formelle regler som regulerer ungdomsuddannelserne, opfattes som en hæmsko af medarbejdere og ledere. En sådan hæmsko kan være tilsigtet, men den kan også være udtryk for, at man i det politisk-administrative system (1) ikke formår at overskue konsekvenserne af, hvordan de mange regler spiller sammen, (2) overvurderer nødven-

digheden af nye regler samt (3) ikke får ophævet eksisterende regler, når disse har udtjent deres formål. For det andet har forskningen vist, at opfattelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejdere og ledere har en negativ sammenhæng både med de ansattes motivation og med de resultater, som offentlige organisationer faktisk leverer (Brewer & Walker, 2010; Hjelm, Pedersen & Bordacconi, 2013; Moynihan & Pandey, 2007). Eksempelvis viser Andersen og Pallesen (2008), hvordan en ny regel om bonusløn for publicering på de danske universiteter kan have en positiv effekt på publiceringsaktiviteten de steder, hvor reglen opfattes understøttende, men en direkte negativ effekt på publiceringsaktiviteten de steder, hvor reglen opfattes kontrollerende.

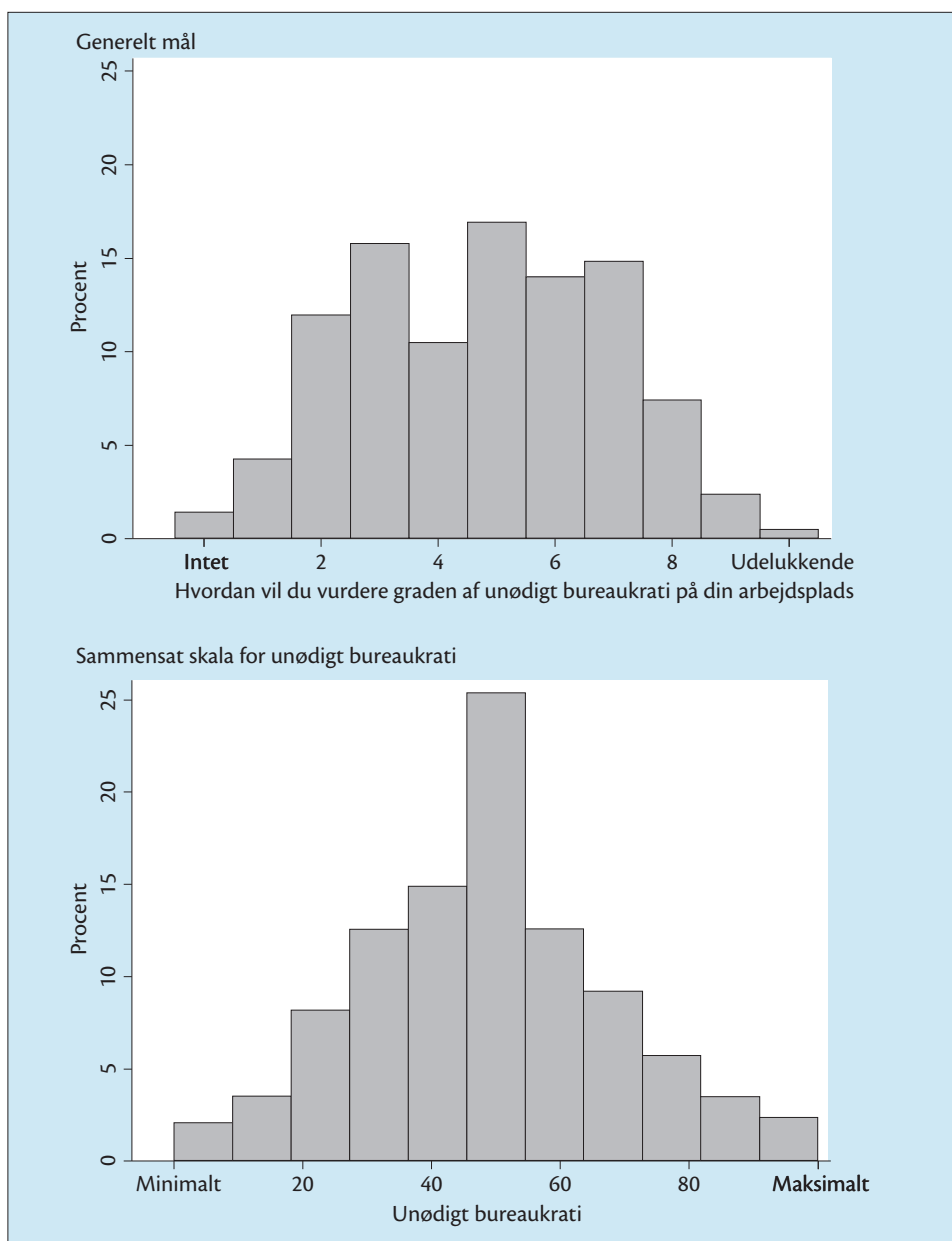
Hvor omfattende er så det unødige bureaukrati på de danske ungdomsuddannelser? En måde at undersøge dette er ved hjælp af et enkelt, simpelt spørgsmål, der har været hyppigt anvendt i forskningen i unødigt bureaukrati. Man beder ganske enkelt respondenterne om at angive på en skala fra nul til ti, hvor meget unødigt bureaukrati der kendetegner deres arbejdsplads. Jo højere værdi, des mere unødigt bureaukrati.

Svarfordelingen for alle ungdomsuddannelser er vist øverst i figur 2.4. Der er, som det fremgår af figuren, tale om en tilnærmet klokkeformet fordeling, om end den ikke har nogen tydelig top omkring middelværdien. De færreste mener således hverken, at der ikke er noget unødigt bureaukrati, eller at der udelukkende er unødigt bureaukrati. Langt hovedparten af ledere og ansatte på ungdomsuddannelserne mener, at der er et moderat niveau af unødigt bureaukrati. Omkring 70 procent af respondenterne vurderer niveauet til at være over to og under otte, og ca. 40 procent af respondenterne vurderer, at det ligger over tre og under syv. Der opleves således problemer med unødigt bureaukrati på ungdomsuddannelserne, men oplevelsen varierer betydeligt.

Det enkle spørgsmål, hvor folk selv vurderer niveauet af unødigt bureaukrati, er velegnet til at måle folks egen opfattelse af unødigt bureaukrati i deres organisation. Svagheden ved spørgsmålet er omvendt, at folk let kan blive holdningsprægede og meget generelle i deres vurderinger, når de hører ordet bureaukrati. De er måske derfor ikke så nøgterne og fokuserede på de konkrete begrænsninger, som reglerne kan give i forhold til løsningen af arbejdsopgaver. Derfor benytter vi også et sammensat mål for unødigt bureaukrati, hvor de ansatte på ungdomsuddannelserne ved hjælp af seks forskellige spørgsmål langt mere konkret er blevet bedt om at vurdere, hvor meget regler begrænser eller understøtter løsningen af opgaver i deres organisation.² Dette mål, der går fra nul til 100, er vist nederst i figur 2.4.

2. Det er spørgsmålene: "Regler og procedurer gør, at arbejdsgangene i organisationen bliver mere omstændelige, end de behøver at være", "De regler og procedurer, jeg skal følge i forbindelse med

Figur 2.4. Opfattelse af unødigt bureaukrati på danske ungdomsuddannelser, 2012



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere, se boks 3.1.

Figuren viser en mere klar klokkeformet fordeling, hvor flere respondenter er midt på skalaen, end det var tilfældet med det enkle mål, der blev vist øverst i figur 2.4. Fordelingen indikerer, at et moderat niveau af unødigt bureaukrati er den typiske opfattelse. Men grundlæggende giver de to mål det samme overordnede billede af stor variation i opfattelsen af unødigt bureaukrati på de danske ungdomsuddannelser.³

At regler kan opfattes både som begrænsende og som understøttende, fremgår også af projektets kvalitative interviewundersøgelse. Et eksempel på en begrænsende opfattelse af regler, i dette tilfælde kollektive overenskomster, kommer fra en rektor:

“Det er klart, at jeg på mange måder synes, at overenskomsten giver en hel del bindinger, som jo gør, at nogle diskussioner bliver lidt besværlige.”

Omvendt er der også eksempler på, at regler opfattes som enten neutrale eller ligefrem understøttende. Det gælder for eksempel to læreres vurdering af, hvorvidt Undervisningsministeriets fagbeskrivelser er unødigt bureaukrati:

“De der fagbeskrivelser og lærerplaner og så videre, de er meget rummelige i begge mine fag. Og det er jo en berigelse ...”

“Bekendtgørelsen er jo, i forhold til faget engelsk, (...) så bred, at alt er omfattet. (...) Så der kan man ikke sige, at det er en begrænsning. Men det betyder så ikke nødvendigvis, at det er en hjælp heller.”

Citaterne illustrerer, hvorfor det selv på ungdomsuddannelserne, der er reguleret ved mange formelle regler, er muligt for mange medarbejdere og ledere at vurdere, at der langt fra udelukkende er tale om unødigt bureaukrati.

Er der forskelle i unødigt bureaukrati mellem ungdomsuddannelserne og mellem ledere og ikke-ledere? Det er et vigtigt spørgsmål, fordi svaret for det første kan kaste lys over en eventuel sammenhæng mellem omfanget af formel regulering af de enkelte ungdomsuddannelser, og hvorvidt der enten i det udførende led – det

mine primære arbejdsopgaver, er meget tidskrævende at efterleve”, “Eksisterende regler bevirker, at det bliver vanskeligt at opfylde det egentlige formål med mit arbejde”, “De regler, jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver, har et klart formål”, “De regler, jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver, hjælper mig til at gøre mit arbejde godt” og “Mængden af regler og procedurer på min arbejdsplads er uoverskuelig”. Indeks udviklet gennem faktoranalyse, Loadings mellem 0,51-0,84; CA= 0,85.

3. Korrelation mellem de to mål på unødigt bureaukrati = 0,7 (Pearsons r).

vil sige hos lærerne – eller på ledelsesniveauet er unødigt bureaukrati. Der behøver ikke være en sådan sammenhæng, idet formelle regler kan oversættes forskelligt på uddannelsesinstitutioner, sådan at de samme regler i forskelligt omfang opleves som unødige. Det kan også være, at der er stor forskel på, hvorvidt lærere og ledere faktisk har kendskab til de formelle regler. For det andet er det i lyset af den fremvoksende reformmodel (se kapitel 1) på ungdomsuddannelsesområdet med stærke og autonome ledelser særligt interessant at se, hvorvidt lederne føler sig frigjorte fra unødigt bureaukrati.

Det er undersøgt i tabel 2.2, der viser den gennemsnitlige vurdering af unødigt bureaukrati blandt ledere og ikke-ledere på henholdsvis de klassiske gymnasiale uddannelser (STX), de erhvervsrettede gymnasiale uddannelser (HHX/HTX) og de erhvervsfaglige uddannelser (EUD).⁴

STX omfatter således de uddannelser, der er underlagt den formelle regulering af gymnasier, som blev præsenteret ovenfor. EUD omfatter de uddannelser, som er underlagt erhvervsskolereguleringen. Denne opdeling gør det muligt at knytte den formelle regulering til de relevante ansattes opfattelse af unødigt bureaukrati. Der er, som beskrevet ovenfor, ikke nogen opgørelse over den formelle regulering, der særskilt er rettet mod HHX og HTX.

Tabel 2.2. Gennemsnitlig oplevelse af unødigt bureaukrati fordelt på ledere og uddannelsesstyper^{a,b}

	Ikke-ledere	Ledere	Total
STX	48,7	39,8	47,9
HHX og HTX	48,8	42,1	48,4
EUD	50,7	44,0	50,1
Total	49,3	41,4	48,6

n = 5.528. Skala fra 0 (minimum unødigt bureaukrati) til 100 (maksimum unødigt bureaukrati).

^{a)} Der er statistisk signifikant forskel mellem ikke-ledere og ledere for alle skoletyper ($p < 0,05$).

^{b)} Der er ikke statistisk signifikant forskel mellem skoletyperne for ikke-ledere; blandt ledere er der statistisk signifikant forskel mellem STX og EUD ($p < 0,05$).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere, se boks 3.1.

Tabellen viser, at der er en markant forskel mellem ledere og ikke-ledere på tværs af uddannelsesstyper. Lederne oplever markant mindre unødigt bureaukrati, end ikke-lederne gør. En forskel, der er statistisk signifikant. Forskellen mellem ledere og

4. I denne opgørelse indgår ikke de få ledere, der er direktører for flere af disse uddannelser.

ikke-ledere er særligt stor på gymnasieområdet, hvor der er ni procentpoints forskel mellem ledere og ikke-ledere. Selvom forskellene er mindre, er de stadig markante på de erhvervsrettede gymnasiale uddannelser og de erhvervsfaglige uddannelser.

Forskellene er bemærkelsesværdige af flere grunde. For det første er det interessant, at lederne oplever relativt lidt unødigt bureaukrati, idet det er en af forudsætningerne for, at lederne i praksis kan udfylde den rolle som stærk autonom leder, som de er tiltænkt i reformmodellen for ungdomsuddannelserne (se kapitel 1). For det andet stiller det lederne over for en udfordring, at medarbejderne oplever unødigt bureaukrati. Lederne skal sikre, at organisationen leverer resultater, selvom medarbejderne oplever unødigt bureaukrati. Selv hvis de ikke vil forsøge at ændre reglerne, der ligger til grund for opfattelsen af unødigt bureaukrati, skal lederne forsøge at reducere opfattelsen af unødigt bureaukrati for at forebygge den negative virkning på medarbejdernes motivation, som denne opfattelse kan have.

Derudover viser tabel 2.2, at forskellene mellem uddannelserne er små og af langt mindre skala end forskellene mellem ledere og ikke-ledere. Der er således ikke statistisk signifikant forskel mellem opfattelsen af unødigt bureaukrati blandt ikke-ledere på tværs af de tre uddannelser. Forskellene i omfanget af den formelle regulering mellem uddannelserne, som vi så ovenfor, er således ikke afspejlet i forskelle i niveauet af opfattet unødigt bureaukrati. Dermed står ledelserne af alle tre uddannelser over for nogle af de samme grundlæggende udfordringer med at håndtere opfattelse af unødigt bureaukrati blandt deres medarbejdere.

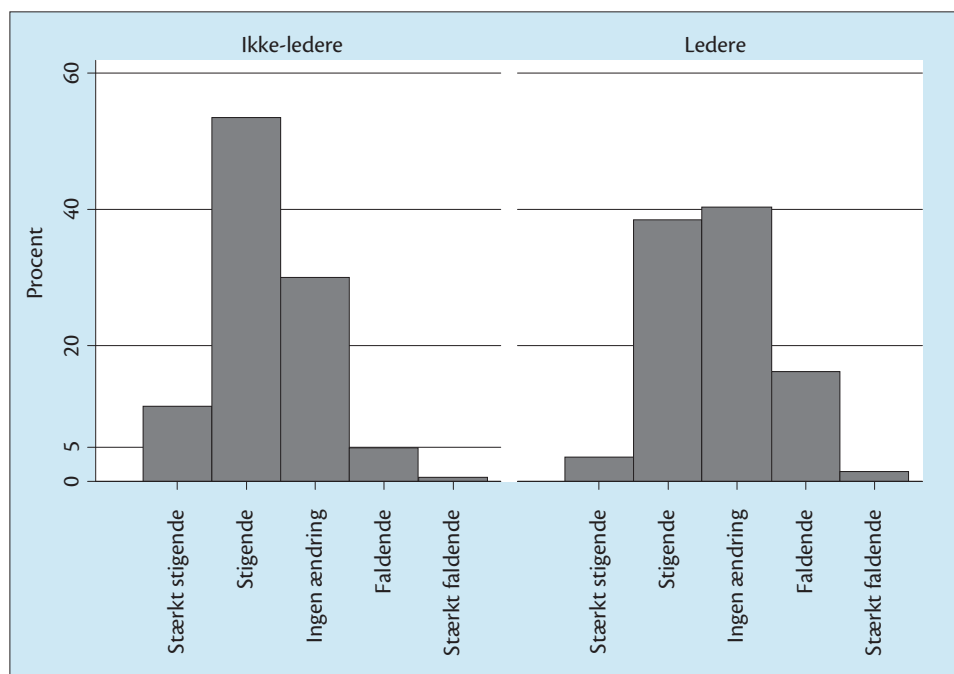
Spørgsmålet er imidlertid, hvordan lederne selv ser på begrænsningerne fra formelle regler. Her er der lidt større forskelle på tværs af uddannelserne. Særligt markant er spændet på ca. fire procentpoint mellem de gymnasiale og de erhvervsfaglige uddannelser, hvor lederne på erhvervsuddannelserne oplever mest unødigt bureaukrati. Forskellen, der er statistisk signifikant, er særligt interessant i lyset af de styringsmæssige forskelle på de to uddannelsesstyper. Det gælder for det første det forhold, at den formelle regulering er langt mere omfangsrig for de erhvervsfaglige uddannelser end for de klassiske gymnasiale uddannelser. Det skyldes blandt andet, at der er knyttet en særskilt regulering til de mange forskellige uddannelsesretninger, som udbydes inden for de erhvervsfaglige uddannelser. Her kan man uddanne sig i så forskellige retninger som tarmrensning, frisørarbejde og bygningskonstruktion. Forskellen i unødigt bureaukrati kan afspejle disse reguleringsmæssige forskelle, der reelt gør det sværere at agere som leder på de erhvervsfaglige uddannelser.

Det kan dog også være relateret til forskelle i selvejekonstruktionen på de to områder. De erhvervsfaglige uddannelser er underlagt en partsstyret bestyrelse, der kan forventes at have langt stærkere og delvist modstridende interesser end de statsligt udpegede bestyrelser for gymnasierne, hvis medlemmer ikke på samme måde har et bagland med velspecificerede interesser.

Endelig er det værd at bemærke, at selvom vi i ovenstående gennemgang har slået alle slags ledere fra inspektører og mellemledere over administrative ledere til topledere i form af rektorer og direktører sammen i én gruppe kaldet ledere, gør det ikke den store forskel for resultatet. Der er nemlig meget begrænsede forskelle i opfattelsen af unødigt bureaukrati mellem disse grupper (tal ikke afrapporteret). Den eneste gruppe af ledere, der stikker ud, er de administrative ledere, der oplever et markant lavere niveau af unødigt bureaukrati end andre ledere. Administrative ledere har typisk netop som opgave at kunne navigere i den formelle regulering, og de opfatter således nok også i mindre grad regler som begrænsende end de mere fagligt orienterede ledere.

Både de gymnasiale og de erhvervsfaglige uddannelser er blevet udsat for en stadig større formel regulering siden begyndelsen af 1990'erne. Spørgsmålet er, om dette også er afspejlet i medarbejderen og lederens opfattelse af, hvordan det unødige bureaukrati har udviklet sig i den samme periode. Spørgsmålet kan belyses ud fra figur 2.5, der viser, hvordan ledere og ikke-ledere på ungdomsuddannelserne under ét opfatter udviklingen i unødigt bureaukrati.

Figur 2.5. Oplevelse af ændring i unødigt bureaukrati, ikke-ledere og ledere



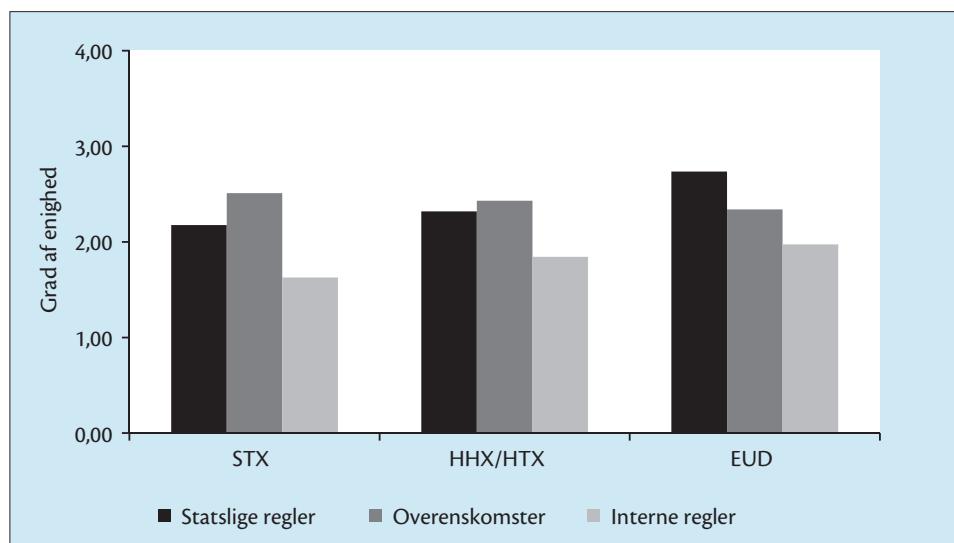
Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere, se boks 3.1.

Over halvdelen af ikke-lederne og lige under halvdelen af lederne oplever en stigning i omfanget af unødigt bureaukrati i de senere årtier. Det svarer også til den faktiske stigning i den formelle regulering, som vi viste ovenfor. Men udsagn om unødigt bureaukrati kan helt eller delvist være udtryk for en mere generel holdning til arbejdsvilkårene. Man vil kunne vise sin utilfredshed ved at angive, at der er meget unødigt bureaukrati. Dette gælder ikke mindst i dette tilfælde, hvor kun medarbejdere med en ganske høj anciennitet vil kunne have et grundlag for faktisk at vurdere udviklingen over flere årtier. Det er på den baggrund særligt bemærkelsesværdigt, at en ganske stor del af både ikke-ledere (godt 30 procent) og lederne (godt 40 procent) mener, at mængden af unødigt bureaukrati er uændret. Det er faktisk op mod 20 procent af lederne, der har opfattelsen, at der har været et fald i det unødige bureaukrati. Der er således ikke tale om, at der er en klar og entydig opfattelse af en stigende unødigt bureaukratisering på ungdomsuddannelserne.

En stor del af særligt de almindelige medarbejdere har dog denne opfattelse, hvilket er en betydelig udfordring for ungdomsuddannelserne, da det kan få en negativ effekt på motivationen og performance. Det gælder også, selvom denne unødige bureaukratisering ikke snævert er knyttet til regler, men eventuelt også til en mere generel utilfredshed med arbejdsvilkårene. Det er samtidig igen værd at bemærke, at opfattelsen af unødigt bureaukrati langt fra er en en-til-enafspejling af udviklingen i den formelle regulering.

I den formelle regulering har vi kun kigget på regler fra staten i form af love og bekendtgørelser. Reglerne på ungdomsuddannelserne, der kan danne grundlag for unødigt bureaukrati, har imidlertid flere kilder. De kan stamme fra staten, fra overenskomster og fra uddannelserne selv. Spørgsmålet om, hvor lederne selv mener, at det unødige bureaukrati stammer fra, er interessant, fordi det både siger noget om, hvor stor betydning den formelle statslige regulering har for unødigt bureaukrati, og fordi interne regler ofte kan ændres af ledelsen selv. Det indikerer dermed også ledelsens eget ansvar og mulighed for at håndtere udfordringen med unødigt bureaukrati. Hvor den gennemsnitlige vurdering blandt ledere af, hvor meget unødigt bureaukrati, der kommer fra henholdsvis staten, overenskomster og interne regler, er vist i figur 2.6 for de tre uddannelsesstyper (på en skala fra nul til fire).

Figur 2.6. Lederes enighed i, at forskellige regler er en væsentlig kilde til unødigt bureaukrati (i gennemsnit)



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere, se boks 3.1.

Note: Helt uenig=0; uenig=1; hverken enig eller uenig=2; enig=3; helt enig=4.

Flere mønstre i figur 2.6 er bemærkelsesværdige. For det første at lederne på alle tre uddannelsesinstitutioner tilskriver unødigt bureaukrati til alle tre kilder. Der er således ikke en enkelt hovedkilde, man kan gå til, hvis man vil reducere omfanget af det unødige bureaukrati på ungdomsuddannelserne. For det andet er den gennemsnitlige besvarelse for alle tre kilder lige over eller lige under værdien to for alle uddannelsesstyper. To er den værdi, hvor respondenterne har erklæret sig hverken enig eller uenig i, at henholdsvis statslige regler, overenskomster eller interne regler er kilder til unødigt bureaukrati. Ud fra en gennemsnitsbetragtning tyder det således ikke på, at det er muligt at udpege hverken statslige regler, overenskomster eller interne regler som den centrale kilde til unødigt bureaukrati. Mange ledere mener dog heller ikke, at der er store problemer med unødigt bureaukrati.

Konklusion

Vi har i dette kapitel undersøgt en række spørgsmål om tilvæksten i og opfattelsen af reguleringen af ungdomsuddannelserne. De centrale resultater er, at der har været en stigende regelregulering af både STX og EUD fra 1989 til 2010, og denne vækst har, sammenlignet med folkeskolen, været særlig tydelig i forhold til ministerielle

bekendtgørelser. Samtidig vedrører en stor del af reglerne for ungdomsuddannelserne forhold som ledelse og administration. Et andet centralt resultat er, at der er en meget varieret opfattelse af omfanget af unødigt bureaukrati, men at opfattelsen er stærkere blandt medarbejdere end blandt ledere. Lederne ser desuden både statslige regler, interne regler og overenskomster som kilder til unødigt bureaukrati.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh & Thomas Pallesen (2008). "Not Just for the Money", *International Public Management Journal*, 11 (1): 28-47.
- Bozeman, Barry & Mary K. Feeney (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Brewer, Gene A. & Richard M. Walker (2010). "The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1): 233-257.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2000). "The Dynamics of Decentralization and Recentralization", *Public Administration*, 78 (2): 389-408.
- Hjelmar, Ulf, Lene Holm Pedersen & Mats J. Bordacconi (2013). *Det unødige bureaukrati: Sammenhængen med motivation, innovation og organisatoriske forhold*. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Huber, John D. & Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion? Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy in Modern Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager & Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten*. København: DJØF Forlag.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2011). "Kontraktpolitik, kulturkamp og ideologi 2001-2011", *Økonomi og politik*, 84 (3): 47-62.
- March, James G., Martin Schulz & Xueguang Chou (2000). *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Moynihan, D.P. & Sanjay K. Pandey (2007). "The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation", *Public Administration Review*, 67 (1): 40-53.
- Olsen, Asmus Leth (2013). "Kommunalpolitikernes syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013", *Økonomi & Politik*, 86 (4): 18-32.
- Van Witteloostuijn, Arjen & Gjalt de Jong (2010). "Ecology of National Rule Birth: A Longitudinal Study of Dutch Higher Education Law, 1960-2004", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1): 187-213.

Kapitel 3

Det aftalemæssige fundament: Overenskomster, lokalaftaler, styring og professionalisme

Christian Bøtcher Jacobsen, Mikkel Lynggaard og Lotte Bøgh Andersen

Resumé

På alle ungdomsuddannelserne har styring via overenskomsterne traditionelt betydet rigtigt meget, blandt andet fordi de relevante fagprofessioner har stået stærkt. I foråret 2013 fik lærerne på STX-gymnasierne og mange af underviserne på EUD nye arbejdstidsregler, som på den ene side giver mulighed for lokale tilpasninger, men på den anden side stiller øgede krav til ledelsen. Lokal tilpasning kan være en fordel i forhold til at udnytte lærernes tid bedst muligt, men lærerne har opfattet styringsændringen som meget kontrollerende, fordi de ser den som et udtryk for mistillid. Den gamle aftales nøjagtige tildeling af tid kunne imidlertid risikere at svække lærernes professionelle status, og den nye aftale tilbyder derfor gevinster i det omfang, lærerne kan udnytte aftalen til at fokusere og henlede andres opmærksomhed på kvaliteten af deres undervisning frem for, hvor meget tid de bruger på at undervise. Ud over at sammenligne aftalestyringen mellem forskellige typer ungdomsuddannelser og over tid trækker kapitlet også en parallel til folkeskoleområdet, hvor der var en arbejdskonflikt om spørgsmålet i foråret 2013. Ændringerne bliver diskuteret i lyset af forskellige styringsmodeller og professionssociologiske positioner.

Introduktion

I den offentlige debat er der løbende diskussion om, hvordan vi skal styre den offentlige sektor (Andersen m.fl., 2012). Én position er, at *new public management* (NPM) er gået for langt med markedsløsninger baseret på brugervalg, incitament og resultatopfølgninger. En anden position er, at hovedproblemet ligger i overenskomsternes rigide regulering af især undervisningsområderne. Fra arbejdsgiversi-

den har der været fokus på ændring af overenskomsterne i retning af deregulering og placering af kompetencen hos den enkelte institutionsleder (se for eksempel Ombudsmanden, 2013) ud fra en forståelse af, at overenskomster og aftaler mellem fagforeningsrepræsentanter på centralt og lokalt plan og arbejdsgiverne udgjorde et problem for såvel fleksibilitet som ledelseskompetencer. Modsat har lønmodtagersiden haft en oplevelse af, at centraladministrationen regulerer hårdere og hårdere via centralt fastsatte retningslinjer for eksempel resultatløns (Leschly, 2013) og læreplaner (Rasmussen, 2009). Disse retningslinjer kan blive gennemført enten som formelle regler eller via de kollektive overenskomster.

Kapitel 2 handlede om styring via love og bekendtgørelser (de formelle regler), og dette kapitel skal ses som en naturlig forlængelse heraf, idet vi ser på den aftalebestemte styring. Formålet er at undersøge, hvordan styringen via overenskomster og lokalaftaler fungerer på ungdomsuddannelserne, og hvordan den har varieret mellem skoletyper og over tid. Vi sammenligner også til folkeskoleområdet. Teoretisk inddrager vi begreber henholdsvis fra Le Grands teori om styring, motivation og handlingskapacitet og fra professionssociologien. Le Grands typologi supplerer således opdelingen i kapitel 1 i en traditionel og en ny styringsmodel, ligesom vi også uddyber analysen af lærerne som professionel faggruppe.

Overenskomststyringen

Især arbejdstidsreguleringen har været til diskussion, og det er dette aspekt af aftalegrundlaget, vi fokuserer på i kapitlet her. Det skyldes, at løn stort set ikke bliver brugt til at styre underviserne på ungdomsuddannelserne. Det hænger sammen med en gennemgående skepsis hos fagforeningsrepræsentanterne over for indsats- og resultatorienteret løn. Selvom en af hovedpointerne i kapitlet (og i bogen som helhed, jf. kapitel 1) er, at der er sket et skift væk fra overenskomststyring, betyder det således ikke, at løn i højere grad bliver brugt som styringsredskab. En leder siger i et af de interviews, der er omtalt i boks 3.1: "Mine tillidsmænd har jo helt klart afvist tanken, altså de vil ikke have resultatløns. Det ønsker man ikke. Altså, vi er jo fra et system, hvor alle er lige, og alle får det samme" (citater fra interviews beskrevet i Jacobsen m.fl., 2013). I lønstatistikkerne kan vi også se, at omfanget af præstationsbaseret løn til medarbejderne på ungdomsuddannelserne stadig er meget lille (jf. egne analyser baseret på oplysninger fra www.lonoverblik.dk). Tendensen til mindre overenskomststyring har således endnu ikke påvirket løndannelsen på dette punkt. Men der er sket meget på arbejdstidsområdet, og det er som nævnt kapitlets hovedfokus.

Aftaler på forskellige undervisningsområder

Beslutningstagernes strategi om deregulering på overenskomstområdet har indtil videre givet sig udslag i voldsomme uenigheder ved overenskomstforhandlingerne i 2013. Mange undervisere på erhvervsuddannelserne er organiseret i Uddannelsesforbundet, og de blev omfattet af Lov 409 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område (vedtaget af Folketinget den 26. april 2013 (Beskæftigelsesministeriet, 2013b)). Underviserne på de merkantile ungdomsuddannelser, hvoraf mange er organiserede i Handelsskolernes Lærerforening, mærkede sammen med andre undervisere på de erhvervsrettede gymnasiale uddannelser ikke meget til konflikten. Underviserne på de almene gymnasier undgik derimod kun med nød og næppe at blive lockoutet, som det skete for folkeskolelærerne. Gymnasielærernes Landsorganisation (GL) nikkede i sidste time (det vil sige den 8. februar 2013) ja til en arbejdstidsaftale, der i høj grad ligner den regulering, folkeskolelærerne senere fik ved lov. Selvom 85 procent af GL's medlemmer stemte nej, blev aftalen som helhed godkendt, fordi den var en del af AC's generelle overenskomst. Resultatet betød ensretning af arbejdstidsvilkårene for alle lærere på de gymnasiale uddannelser.

Synet på de nye overenskomster

Mens de tidligere regler tildelte bestemte mængder tid til bestemte opgaver, svarer hovedprincipperne i de nye arbejdsregler til forholdene på erhvervsakademierne og professionshøjskolerne. De nye regler afgrænser alene arbejdstiden til 1.924 timer (inklusive helligdage) om året svarende til 37 timer om ugen samt specificerer, at den daglige arbejdstid på arbejdspladsen skal foregå i sammenhæng, og skolerne skal etablere et system til løbende registrering af arbejdstiden. Mens det udefra set kunne fremstå som et meget fleksibelt system, er det helt klart ikke gymnasielærernes opfattelse. De opfatter i høj grad ændringen som et udtryk for mistillid (Leschly, 2013). Allerede forud for forhandlingerne skrev GL's formand (Leschly, 2012), at "Den største hæmsko for udvikling på gymnasierne er mistillid til lærerne. Når gymnasielærere udsættes for ... mistillid fra politikerne, frustrationsregredierer de til lønmodtagere frem for at agere som de dygtige fagprofessionelle, de er". Hvad vi egentlig skal forstå ved begreber som mistillid, tillid og fagprofessionelle, er vigtige spørgsmål i dette kapitel. Vi går bag om det aftalemæssige fundament for ungdomsuddannelsesområder og sætter ændringerne i et styringsteoretisk perspektiv, ligesom vi sammenligner med den tilsvarende regulering på folkeskoleområdet. Vi tydeliggør også de forskelle, der har eksisteret i det aftalemæssige grundlag internt på ungdomsuddannelsesområdet. Hovedfokus er på aftalestyringen af ungdomsuddannelserne før og efter ændringen per august 2013, og dette bliver blandt andet belyst via en diskussion af de forskelle og ligheder, der er til grundskoleområdet.

Kapitlets empiriske materiale består af selve overenskomsterne (og mediedækningen af forhandlingerne herom), en spørgeskemaundersøgelse fra ministeriet til rektorerne vedrørende implementering af ny arbejdstidsaftale (udsendt i august 2013) samt en spørgeskemaundersøgelse af bestyrelserne i februar 2014, som blev gennemført af forfatterne til kapitlet her. Boks 3.1 giver et overblik over dette empiriske materiale, der også bliver brugt i andre af bogens kapitler.

Boks 3.1. Det empiriske materiale bag bogens (og kapitlets) analyser

Bogen bygger på mange forskellige datakilder, og vi henviser derfor til mere detaljerede datarapporter for den præcise gennemførelse af disse empiriske undersøgelser. Denne boks giver et overblik over de vigtigste empiriske datakilder i kapitel 3 og i bogen som helhed.

- I sommeren 2012 gennemførte vi 45 kvalitative interviews med ledere, mellemledere, tillidsrepræsentanter og lærere på ungdomsuddannelserne, embedsmænd fra ministerier og styrelser, bestyrelsesmedlemmer, UU-vejledere samt fagforenings- og lederforeningsrepræsentanter. Detaljer om interviewene kan ses i Jacobsen m.fl., (2013).
- Spørgeskemaundersøgelser til både medarbejdere og ledere gennemført i efteråret 2012. Information herom kan findes i Jacobsen m.fl., (2013). Vi har fået svar fra 680 ledere og 7.237 medarbejdere, hvilket (med lidt variation mellem de forskellige grupper) svarer til en svarprocent på lidt under 50. I februar 2014 har vi desuden gennemført en spørgeskemaundersøgelse af bestyrelsesmedlemmerne på ungdomsuddannelserne.
- Overenskomsterne er indsamlet fra fagforeningerne, ministeriet og fra Retsinformation. Sidstnævnte er også kilde til opgørelsen af regler i kapitel 2.
- Dansk registerinformation vedrørende elevernes baggrund og resultater kommer fra Danmarks Statistik. Disse oplysninger indgår ikke i dette kapitel, hvorimod de er en vigtig del af bogens senere kapitler (især kapitlerne 7 til 10).
- Internationale undersøgelser udgør den empiriske kerne i kapitel 11.
- Derudover trækker vi gennemgående på en række sekundære kilder, herunder andre forskeres undersøgelser samt en spørgeskemaundersøgelse fra ministeriet til rektorerne vedrørende implementering af ny arbejdstidsaftale (udsendt i august 2013).

Styringsmodeller set i teoretisk perspektiv

Aftalerne mellem arbejdsgivere og arbejdstagere er centrale, fordi de sætter rammerne for at udøve styring og ledelse i den offentlige sektor. Styringsmodeller er ifølge kapitel 1 sammenfattende karakteristikker af de institutionelle rammer, som politisk er fastlagt for ungdomsuddannelserne (herunder rammer for ejerskab, tildeling af bevillinger og økonomisk styring samt indholdsmæssig regulering af uddannelserne). Som nævnt i kapitel 1 og illustreret i tabel 1.4 er der sket et skift fra en traditionel model med skoleledelse inden for overenskomstaftalte rammer og lærernes medbestemmelse til en ny model, hvor skoleledelsen frigøres fra de overenskomstmæssige rammer og lærernes medbestemmelse, og det sker i højere grad med reference til udpeget skolebestyrelse. Dette skift behandles mere dybde-

gående (og teoretisk) i dette kapitel, fordi den mest fundamentale ændring handler om ændringen i det aftalemæssige grundlag. For at forstå denne ændring er det nyttigt at inddrage Le Grands (2010) argument om, at der findes fire forskellige typer modeller for levering af offentlig service forstået som overordnede, logisk sammenhængende konfigurationer af styringstiltag (Andersen & Pedersen, 2014: 15).

Styringsmodeller: Tillid, central styring, valgfrihed og brugerinddragelse

Le Grand (2010) betegner de fire modeller *trust* (her: tillidsmodellen), *mistrust* (her: centralstyringsmodellen), *choice* (her: valgfrihedsmodellen) og *voice* (her: brugerinddragelsesmodellen). Især tidligere var *tillidsmodellen* udbredt på undervisningsområdet. Her delegeres beslutningskompetencen til de ansatte, som ikke underlægges nogen form for udefrakommende regulering eller monitorering. Tillidsmodellen bygger på en antagelse hos beslutningstagerne om, at de offentligt ansatte er altruistiske og ønsker at bidrage samfundsmæssigt og hjælpe andre mennesker uden tanke for privat gevinst. Hvis det er tilfældet, og hvis politikerne og de offentligt ansatte vel at mærke har samme forståelse af det samfundsmæssigt ønskværdige, er kontrolforanstaltninger overflødige eller i værste fald kontraproduktive på grund af deres demotiverende effekter. Det er imidlertid ikke altid tilfældet, og eftersom beslutningstagerne også sjældent ser de ansatte som udelukkende motiveret af at levere gode ydelser, vælger de ofte andre styringsmodeller eller kombinerer disse med tillidsmodellen.

Valgfrihedsmodellen bygger på, at brugerne får retten til at vælge mellem forskellige offentlige udbydere af en ydelse (for eksempel mellem forskellige ungdomsuddannelsesinstitutioner) og/eller imellem offentlige og private leverandører. Hvis brugerne er tilstrækkeligt (vel)informerede til at kunne vælge de bedste leverandører, og hvis pengene følger brugerne, disciplinerer valgfrihedsmodellen automatisk de (egoistiske) ansatte. Det kræver dog også, at der er konkurrence mellem udbyderne, ligesom frasortering af svage elever eller "skumning af fløden" også kan give negative effekter af valgfrihed (Le Grand, 2010: 65). Valgfrihed for brugerne blev især indført, da *new public management* introducerede et mere kynisk billede af offentligt ansatte som værende fokuseret på at mele deres egen kage.

Valgfrihed brugt som styring bygger på, at brugerne kan holde de ansatte i skak med deres velinformerede valg af leverandør. Det er efter beslutningstagernes opfattelse ikke altid tilfældet, hvilket er begrundelsen for at indføre *centralstyringsmodellen*. Her reguleres de ansattes adfærd fra centralt hold via præcise angivelser af mål og budgetter koblet med incitamentssystemer, som appellerer direkte til eventuelle egoistiske motiver hos de ansatte. Disse tilskyndelser til at realisere organisationens mål kan både være positive (for eksempel økonomiske belønninger for at indfri de politisk fastsatte mål) og negative (sanktioner som for eksempel lukning af skoler

med dårlige elevpræstationer). I begge tilfælde er logikken, at indsats og resultater monitoreres og belønnes/straffes (Le Grand, 2010: 60-64). Le Grand argumenterer således for, at beslutningstagerne vælger en centralstyringsmodel, når de hverken stoler på brugere eller ansatte.

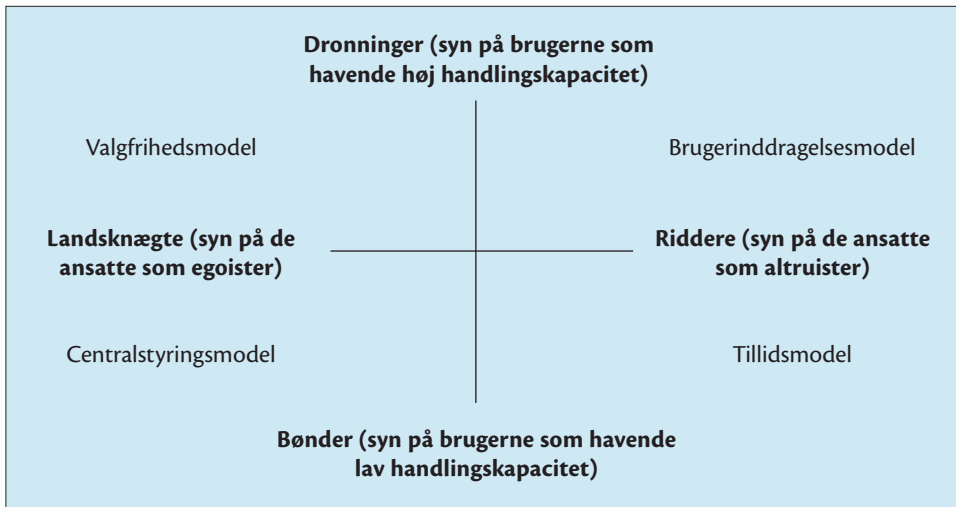
Den diametrale modsætning til centralstyringsmodellen er dermed ikke tilidsmodellen (hvor der stoles på de ansatte, men hvor brugerne ingen rolle spiller), men derimod *brugerinddragelsesmodellen*, som giver brugerne mulighed for at udtrykke deres utilfredshed (eller tilfredshed) med den service, de ansatte leverer. Hvis de ansatte reelt ønsker at levere gode ydelser (i samme forståelse heraf som brugerne), forventes de at lytte til brugernes ønsker og behov og derved opnå nyttig viden. Det ligger således implicit i brugerinddragelsesmodellen, at de offentligt ansatte ses som værende motiveret af at bidrage samfundsmæssigt, samt at de er responsive over for brugere, som samtidig har kapacitet til at give deres mening til kende. Den internationale motivationsforskning skelner mellem ansatte, der er motiveret af at bidrage samfundsmæssigt, og ansatte, der primært tilgodeser deres egne interesser. Le Grand kalder de to idealtyper "riddere" og "landsknægte" (Le Grand, 2003: 25-30; 2010: 57-64). Selvom virkelighedens offentligt ansatte som oftest befinder sig mellem idealtyperne, har beslutningstagerne tit en ret idealtypisk opfattelse af de ansatte, og Le Grand argumenterer for, at politikerne tilrettelægger deres styring af et givet område ud fra disse idealtypiske opfattelser af de ansatte samt af brugerne af den relevante service.

Styringsmodeller, handlingskapacitet og motivation

Le Grand sonderer også mellem to idealtypiske brugertyper. "Dronningerne" er (med en metafor fra skakspillet) de mægtigste brikker med kapacitet til at træffe kvalificerede valg mellem forskellige leverandører (for eksempel ungdomsuddannelsesinstitutioner) og påvirke tilblivelsen af de offentlige ydelser (for eksempel via elevrådet). Brugere med lav handlingskapacitet kalder Le Grand "bønder" (som kun kan rykke et felt ad gangen i skakspillet). Le Grands argument er, at beslutningstagernes opfattelse af brugere og ansatte har betydning for deres valg af styring svarende til indplaceringen af de fire modeller i figur 3.1.

Koblingen mellem styring, motivation og handlingskapacitet er meget relevant på ungdomsuddannelsesområdet. Dels fanger Le Grands (2010) modeller for offentlig serviceproduktion vigtige aspekter i sprogbrugen blandt arbejdstagerne, når de argumenterer for, at central regulering er udtryk for mistillid, og at det er ønskværdigt at vise mere tillid til underviserne (Leschly 2012; 2013). Dels kan kombinationen af de tre begreber være vigtig for at forstå betingelserne for at udøve ledelse.

Figur 3.1. Koblingen mellem styring, motivation og handlingskapacitet, jf. Le Grand (2010)



Før vi går i dybden med, hvordan arbejdstidsreglerne er blevet implementeret, skal vi imidlertid omkring et andet vigtigt teoretisk begreb, nemlig professionalisme. Som kapitel 1 beskriver, skal styringen på ungdomsuddannelsesområdet forstås i konteksten af en stærk tradition for professionel dominans. Især tidligere havde embedsmændene ofte forudgående karrierer som henholdsvis gymnasie- og erhvervsskolelærere, og det er relevant at spørge, i hvor høj grad den traditionelle styringsmodel er blevet udfordret af den nye styringsmodel med mindre medarbejderindflydelse og mindre overenskomstregulering. På erhvervsskoleområdet kan den traditionelle partsinddragelse af arbejdstager- og arbejdsgiverrepræsentanter derudover spille en rolle. Før vi går i dybden med aftalestyringen på de enkelte områder, er det således vigtigt at tydeliggøre, hvordan vi forstår de centrale begreber om professionalisme og professionel status.

Professionalisme og professionel status

Professionalisme har en helt præcis mening, der hænger sammen med karakteren af undervisernes arbejde. På ungdomsuddannelsesområdet gælder det i lighed med mange andre områder, at mennesker er forskellige og lærer forskelligt, hvilket gør det umuligt at fastlægge én bestemt undervisningsmetode, som skal bruges i alle tilfælde. Det stiller krav til underviserne om, at de har teoretisk og praktisk viden om sammenhængen mellem undervisningsmetoder og unges læring. Især

den teoretiske viden er relativt specialiseret, hvilket gør den utilgængelig for udefrakommende. Alle typer undervisning er derfor vanskelige at kontrollere. Som vi kommer tilbage til, har brugere og politikere en legitim ret til at indgå i diskussionen af ungdomsuddannelsernes målsætninger, men det kan være svært for dem at vurdere, om underviserne bruger de rigtige midler til at nå disse målsætninger. Samtidig kan konsekvenserne være meget alvorlige, hvis underviserne ikke bruger de rigtige midler eller simpelthen ikke passer deres arbejde.

Professionssociologiens løsning på denne udfordring er en underforstået aftale mellem samfund og undervisergruppe om en kollektiv garanti for gode ydelser til gengæld for højere status og bedre aflønning. Det kræver, at undervisergruppen indfører og sanktionerer en række interne normer, der bestemmer, hvad de enkelte undervisere som minimum skal gøre/ikke gøre under bestemte omstændigheder, og at underviserne både kollektivt og individuelt er villige til at håndhæve disse normer over for deres fagfæller. Kun med faste normer, der bliver håndhævet internt, kan resten af samfundet stole på, at en faggruppe holder orden i eget hus. Derfor defineres en profession som en faggruppe med specialiseret, teoretisk viden samt faste interne normer (Andersen, 2013). En faggruppe ses normalt som en gruppe af personer med tilnærmelsesvis samme uddannelse og opgaver.

Er underviserne på ungdomsuddannelserne professionelle?

Underviserne på ungdomsuddannelserne udgør ikke en idealtypisk profession (Vestergaard & Løsmar, 2009). De har ikke samme uddannelse, hverken på de gymnasiale uddannelser, hvor de typisk har et hovedfag, et bifag og pædagogikum (hvor kun sidstnævnte er nogenlunde ens for de forskellige undervisere), eller på erhvervsuddannelserne, hvor underviserens uddannelsesmæssige baggrund er langt mere forskelligartet. Som det fremgår ovenfor, er underviserne også organiserede i forskellige fagforeninger med GL som den dominerende forening på STX-området, HL på handelsskolerne og Uddannelsesforbundet blandt erhvervsskolelærerne. Hvis man spørger befolkningen om, i hvor høj grad underviserne på ungdomsuddannelserne anses for at være del af en prestigefyldt faggruppe, ligger alle undervisergrupperne generelt lavt i forhold til deres uddannelseslængde. I A4's måling af prestigen hos 99 faggrupper (A4, 2012) kommer gymnasielærerne således ind på en 32. plads med et gennemsnit på 6,7 på skalaen, som går fra 0 (slet ingen prestige) til 10 (meget høj prestige). Handelsskolelærerne følger efter på 38. pladsen med en gennemsnitsscore på 6,3 efterfulgt af lærere på tekniske skoler på 42. pladsen med en gennemsnitsscore på 6,0. Til sammenligning ligger folkeskolelærerne på 44. pladsen med gennemsnittet 5,9.

Prestigen er relevant, fordi det fanger et væsentligt aspekt af professionel status. En faggruppe kan siges at have høj professionel status, hvis offentligheden i høj

grad anerkender faggruppens teoretiske, specialiserede viden samt anser den for at have faste professionelle normer. Jo højere professionel status en faggruppe har, desto større vægt tillægges dens argumenter i den offentlige debat, og i endnu højere grad får den lov til at have monopol på at levere bestemte typer ydelser. Dilemmaet for fagforeningerne på ungdomsuddannelsesområdet er, at professionel status på den ene side er en meget værdifuld ressource i bestræbelserne på at sikre medlemmerne gode løn- og ansættelsesmæssige vilkår, mens opretholdelsen af faggruppens professionelle status på den anden side ikke harmonerer med traditionelle lønmodtagerstrategier med fokus på at minimere medlemmernes arbejdsbelastning samt på at sikre (selv dårlige) undervisere mod afskedigelse. De næste afsnit vil gå i dybden med, hvordan aftalestyringen reelt er foregået, og hvordan det konkret hænger sammen med lærernes professionelle status.

Aftalestyringen på STX-området: Før og nu

Før august 2013 blev arbejdstiden på det alment gymnasiale område reguleret ret stramt (Personalestyrelsen, 2012). Forberedelsestiden blev for eksempel beregnet som lærerens årlige undervisningstimetotal minus 30 procent af lærerens årlige undervisningstimetotal * 1,33 time. Forberedelsestiden til de sidste 30 procent af lærerens årlige undervisningstimetotal blev aftalt lokalt. Der var præcise timetildelinger til for eksempel eksamen og opgaveevaluering.

Dertil kommer, at tillidsrepræsentanterne ifølge vores kvalitative interviews (se boks 3.1 for en liste over, hvem og hvor mange vi har interviewet) spillede en central rolle i den daglige styring af mange almene gymnasier. Interviewene tyder således meget kraftigt i den retning både for gymnasier og erhvervsuddannelser (se tabel 3.1 for den fulde samling af typiske udsagn). Både arbejdstager- og arbejdsgiversiden er generelt tilfredse med samarbejdet, og dengang (i 2012) blev arbejdstidsaftalerne (med en medarbejders ord) set som et værn imod tåbelige ledere. Samme medarbejder så aftalerne som en garanti mod "total rå udnyttelse af lærerne og en ødelæggelse af arbejdsmiljøet". En af lederne stiller spørgsmål ved indflydelsen ved at sige, at mens tillidsrepræsentanterne mente, at de havde forhandlingsret til forberedelsestiden, mente ledelsen kun, at de havde forhandlingsret til principperne for fordelingen af den lederbestemte forberedelsestid. En anden leder udtrykte, at overenskomsten gav en hel del bindinger og gjorde nogle diskussioner "besværlige". Det er et generelt billede, at mange så overenskomsternes rolle for arbejdstilrettelæggelsen som værende stor.

Spørgeskemaundersøgelserne blandt ledere og tillidsrepræsentanter (se boks 3.1) bekræfter, at tillidsrepræsentanterne har væsentlig indflydelse på en række

Tabel 3.1. Display over typiske udsagn om TR-leder-samspillet

Tillidsrepræsentanters udsagn om TR-leder-samspillet	Ledernes udsagn om TR-leder-samspillet
<p>“Det er faktisk meget kendetegnende for organisationen her på stedet, at tillidsrepræsentanterne bliver hørt.”</p> <p>“De her arbejdstidsaftaler er værn imod tåbelige ledere. Vores udgangspunkt er simpelthen at få lavet nogen, eller at sikre, at vi har nogen arbejdstidsregler, som man fraviger alt det, man har lyst til derude lokalt, når man kan blive enige om det, men som omvendt sætter et værn op imod en total råudnyttelse af lærerne og en ødelæggelse af arbejdsmiljøet og dermed også kvaliteten på stedet, når der er en forkert leder.”</p> <p>“Ledelsen har fundet på et nyt argument, som sådan er et eller andet med, at eleverne skal have, hvad de har krav på. Det er blevet meget vigtigt. Altså, der har kulturen nok været lidt mere pragmatisk tidligere.”</p> <p>“Ligesom alle mulige andre steder, så er der også folk, der får ondt i maven af arbejdspress her, og som arbejder langt, langt, langt ud over de her 37-40 timer, vi nu skal lægge ... Det sundeste for alle [er], hvis ledelsen anerkender, at det er sådan, det forholder sig, frem for at synes, vi er nogle dovne slamberter, som arbejder 17 timer og får en fuldtidsløn, fordi det er ikke tilfældet.”</p> <p>“Mistillid ... går begge veje. Den går både fra lærerne i forhold til ledelsen om: ‘nå, har de nu husket at give mig de timer, jeg skal have, og hvorfor skal jeg lave den der opgave, hvis jeg ikke får timer for det?’ Der bliver en krævende mentalitet, og der bliver også en mistillid fra lærerne til ledelsen, og vi bliver tit mødt med den samme fra den anden side, som siger: ‘jamen, hvorfor skal vi give timer for den der aktivitet, når nu vi ved, at der er nogen, der ikke varetager den.’”</p>	<p>“Vi har fået et rigtig godt og tillidsfuldt samarbejde ... Vi inviterer tillidsmændene med helt ind til bordet ... Det giver så nogle andre udfordringer, for så er det ikke så let for en leder at træffe nogle dispositioner sammen med bestyrelsen og sige, at nu har vi de lange briller på ... Lærernes tillidsmænd skal selvfølgelig også gerne kunne se langt, men vil typisk nøjes med at kigge kort. Hvad gavner mine medlemmer i år?”</p> <p>“Vi har et meget, meget positivt samarbejde med vores tillidsrepræsentanter, for de får via de aftaler, vi laver med dem, indflydelse på, hvordan de nødvendige effektiviseringer skal foregå. Og vi er heldigvis ikke i en situation, hvor tillidsfolkene bestrider, at der skal laves effektiviseringer.”</p> <p>“Hvis en tillidsmand forstår sin rolle og kan leve inden for den rolle, så kan de få en vigtig indflydelse ... Men hvis det bare er sådan et tågehorn, der kun videregiver dårligdomme eller kritik, så bliver man jo hårdhudet.”</p> <p>“Tillidsrepræsentanterne mener, at de har forhandlingsret til forberedelsestiden. Og vi mener jo kun, at de har forhandlingsret til principperne for, hvordan man skal fordele en ‘given’, af ledelsen fastsat, forberedelsestid. Det kan give mange sjove drøftelser.</p> <p>Det er klart, at jeg på mange måder synes, at overenskomsten giver en hel del bindinger. Som jo gør, at nogle diskussioner bliver lidt besværlige.”</p> <p>“Lærerne [synes], at vi skal overholde alle hjørner af overenskomsten, der hvor det er til lærernes fordel. Hvor de [på andre områder] synes, vi kunne godt være lidt mere fleksible ... [Overenskomsten] spiller en stor rolle for den måde, man tilrettelægger, og for timetildelingen.”</p> <p>“Jeg indførte, at man holder ferie, når der ikke er elever ... Alle er jo enige i [det]. Men! Der er jo tilbudsrejser i januar, [og] hvis nu teamet godkendte, at den ene af de fem kunne tage på ferie. Og jeg sagde, ‘hvad fanden skal man så lave i juli måned?’. Der er jo ikke et øje på skolen. ‘Der forbereder vi os’, sagde tillidsmanden med et stort grin.”</p>

centrale forhold på skolen (se tabel 3.2). Mere end halvdelen af både ledere og tillidsrepræsentanter vurderer således, at tillidsrepræsentanterne har nogen eller stor indflydelse på de fem centrale forhold, vi har spurgt til. Tilmed er svarene fra lederne og tillidsrepræsentanterne overordnet set ret enslydende. Både ledere og tillidsrepræsentanter vurderer, at indflydelsen er størst på de ansættelsesmæssige

forhold, mens indflydelsen vurderes at være mindst i forhold til fastsættelsen af skolens målsætninger. I øvrigt vurderer en mindre andel af tillidsrepræsentanterne end af lederne, at tillidsrepræsentanterne har stor indflydelse på de forhold, som vedrører skolens drift (ressourcer, opgaver og mål), mens en lidt større andel af tillidsrepræsentanterne vurderer, at de har stor indflydelse på ansættelser.

Tabel 3.2. Lederes (rektorer, vicerektorer og mellemlædere) og tillidsrepræsentanternes vurdering af tillidsrepræsentanternes indflydelse på skolen, rækkeprocent blandt henholdsvis ledere og tillidsrepræsentanter, 2012

	Lederne (n = 252)				Tillidsrepræsentanter (n = 109)			
	Stor	Nogen	Ringe	Ingen	Stor	Nogen	Ringe	Ingen
Ressourcefordeling	8	58	30	4	4	53	38	5
Opgavefordeling	9	59	26	6	5	57	32	6
Målsætninger	7	48	38	7	7	38	43	12
Ansættelser	13	59	20	8	19	47	26	8
Afskedigelser	16	50	25	9	15	47	27	11

I foråret 2012 offentliggjorde både Børne- og Undervisningsministeriet og Rigsrevisionen undersøgelser om gymnasielærernes arbejdstid. Førstnævnte (Pluss og Ministeriet for Børn og Uddannelse) viste, at undervisningsandelen var faldet fra 19,6 procent i 2010 til 19,2 procent i 2012. Det skal dog ses i lyset af en stigning fra 18,9 procent i 2007 til 19,6 procent i 2010. Rigsrevisionen (2012) kritiserede såvel de almene gymnasier som erhvervsgymnasierne for ikke at bruge lærerressourcerne tilstrækkeligt effektivt, fordi lærerne fik tildelt den samme tid til arbejdsopgaverne uanset fagenes indhold, lærernes forudsætninger for at løse opgaven, eller om lærerne underviser flere hold sideløbende. Mens Rigsrevisionen vurderede, at overenskomsten på de almene gymnasier kun i meget begrænset omfang gav ledelsen på det enkelte gymnasium indflydelse på brugen af lærerressourcerne, havde ledelsen på erhvervsgymnasierne formelt set bedre prioriteringsmuligheder, fordi overenskomsten for lærerne på erhvervsgymnasierne (som nævnt ovenfor) ikke stillede de samme krav til forhandlinger mellem ledelsen og lærernes tillidsrepræsentant. Rigsrevisionen argumenterede imidlertid for, at ledelserne på erhvervsgymnasierne alligevel tildelte tid efter faste satser som på de almene gymnasier.

Rigsrevisionens gennemgang kiggede også på lokalaftalerne, og her var konklusionen, at de kun i meget begrænset omfang medførte, at gymnasierne brugte lærernes tid anderledes, end overenskomsten lagde op til. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at Finansministeriet og Ministeriet for Børn og Undervisning

skulle arbejde på at give ledelserne bedre reelle muligheder for at prioritere over lærerressourcerne.

Det råd fulgte arbejdsgiversiden i høj grad ved overenskomstforhandlingerne i vinteren/foråret 2013. Som tidligere nævnt stod arbejdsgiversiden fast på at få overført gymnasielærerne til de arbejdstidsregler, der gælder for det øvrige AC-område, og det lykkedes, fordi bestemmelsen kom til at indgå i den samlede AC-overenskomst (som blev godkendt, trods 85 procent nejstemmer fra gymnasielærerne). Aftalen indebar en ekstraordinær lønstigning (især til lærere med mellem seks og 17 års anciennitet, som fik knap 3.000 kroner mere om måneden), men den ændrede ikke på, at der kun er en meget svag kobling mellem løn, arbejdsindsats og præstationer på dette område.

Aftalestyringen efter OK13

Efter indgåelsen af aftalen har ministeriet søgt at undgå, at uddannelsesinstitutionerne indgik lokalaftaler. Undervisningsminister Christine Antorini (2013) skrev for eksempel ud til landets gymnasiebestyrelser i 2013 og opfordrede til, at “der ikke indgås lokale aftaler, der genindfører de aftalebindinger på anvendelsen af arbejdstiden, som netop er blevet ophævet med de nye overenskomster”. Hun begrundede det med, at “gymnasier, hvor der indgås sådanne aftaler, vil have vanskeligt ved at øge lærernes tid sammen med eleverne og ved at effektivisere den løbende drift mv.” og skrev direkte, at “Begge dele vil der blive fulgt tæt op på fremover”, hvilket gør ministeriets skygge over bestyrelsernes ledelsesrum ret tydelig.

Derudover gennemførte ministeriet i august 2013 en undersøgelse blandt rektorerne af, hvorvidt der faktisk var indgået lokalafale. Undersøgelsen (som vi har fået udleveret fra ministeriet) viser, at fire skoler på daværende tidspunkt havde indgået en formel aftale, og at otte skoler overvejede at gøre det (Undervisningsministeriet, 2013e). På den baggrund indkaldte ministeriet repræsentanter for de 12 skolars bestyrelser for at opfordre dem til ikke at formalisere arbejdstidsaftalerne. Skolerne blev også gjort opmærksomme på forpligtelsen til at realisere intentionerne i arbejdstidsaftalen, som dog efterlader rum til at lave aftaler på skolerne. Lærerne kaldte indkaldelsen for en skræmmekampagne og unødigt indblanding i skolernes forhold, men Undervisningsministeriet fastholdt, at de alene holdt bestyrelserne fast på deres forpligtelser (Borg & Vestergaard, 2013). Undervisningsministeriet spurgte desuden skolerne om, hvordan de forventede at løfte kvaliteten på skolerne. Mere end ni ud af ti skoler forventede mere omlagt skriftligt arbejde (lærer støtte omkring opgaveskrivning), syv ud af ti forventede mere individuel vejledning, og seks ud af ti forventede flere tolærerordninger. Mindre end halvdelen af skolerne forventede at hæve undervisningstiden, bruge mere holddeling og evaluere mere.

Som Undervisningsministeriet gjorde klart ved at indkalde bestyrelserne og ikke

rektorerne, er det formelt set bestyrelsernes ansvar at drive skolerne. Bestyrelserne opstiller rammerne for skolens drift, og de spiller en vigtig rolle i den fremtidige aftalestyring på STX-området. Vi har derfor spurgt bestyrelserne om deres syn på arbejdstidsaftalerne. På STX-området har vi svar fra 390 bestyrelsesmedlemmer. Deres besvarelser ses i tabel 3.3, som for det første viser, at bestyrelserne er mere uenige end enige i, at arbejdstidsaftalen skal ligne den gamle aftale. Der er dog også en væsentlig gruppe, som hverken er enig eller uenig i udsagnet. For det andet viser tallene, at selvom en stor del af bestyrelsesmedlemmerne ikke afviser at lave kollektive aftaler, mener hovedparten, at der i størst muligt omfang skal laves individuelle aftaler med lærerne. Det markerer, at bestyrelsesmedlemmerne generelt bakker op om intentionen bag arbejdstidsaftalen. Endelig mener størstedelen af bestyrelsesmedlemmerne, at tillidsrepræsentanterne fortsat skal inddrages i tilrettelæggelsen af lærernes arbejdstid. Der er en vis modsætning mellem den høje grad af enighed både i, at skolen bør aftale arbejdstiden med lærerne individuelt, og at tillidsrepræsentanten bør inddrages i tilrettelæggelsen af de enkelte læreres arbejdstid, men her er det værd at erindre om, at der er repræsentanter for såvel lærere som afdagere i bestyrelserne. Lærrepræsentanterne mener oplagt, at tillidsrepræsentanterne skal inddrages i tilrettelæggelsen af arbejdstiden, mens opbakningen til bruddet med den tidligere aftale især kommer fra bestyrelsernes øvrige medlemmer. De delte meninger kan potentielt have betydning for magtbalancen mellem bestyrelse og rektor, som vi kommer ind på i kapitel 5. I kapitel 9 undersøger vi desuden, hvad der har betydning for, hvor responsive bestyrelsesmedlemmerne oplever skolerne.

Tabel 3.3. Svarfordelinger for STX-bestyrelsesmedlemmer, den nye arbejdstidsaftale, 2014, rækkeprocent

	Helt enig	Overvejende enig	Hverken enig eller uenig	Overvejende uenig	Helt uenig
Arbejdstidsaftalen skal ligne den tidligere aftale mest muligt	11	14	31	33	12
Der bør ikke indgås kollektive aftaler om lærernes arbejdstid	21	14	30	19	17
Skolen bør i størst muligt omfang aftale arbejdstiden med lærerne individuelt	23	40	17	10	10
Tillidsrepræsentanten bør inddrages i tilrettelæggelsen af de enkelte læreres arbejdstid	20	35	21	16	9

(N = 390).

Aftalestyringen på de erhvervsrettede ungdomsuddannelser: Før og nu

Før overenskomstfornyelsen i 2013 gjaldt "Cirkulære om overenskomst for Akademikere i staten" (Moderniseringsstyrelsen, 2012) for underviserne på HHX og HTX (som typisk er AC'ere). Arbejdstiden blev også konkretiseret i "Cirkulære om aftale om Arbejdstid for lærere ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse" fra 2008 (Personalestyrelsen, 2008), som også gjaldt for undervisere uden akademisk uddannelse. Reglerne udgjorde i høj grad en rammeaftale, inden for hvilken skolerne lokalt kunne træffe nærmere aftaler. Rambøll Management gennemførte på opdrag fra Undervisningsministeriet i 2007 en undersøgelse af anvendelsen af lærernes arbejdstid på erhvervsskolerne. Undersøgelsen (Rambøll Management og Undervisningsministeriet, 2007) konkluderede, at der skal indgås aftale eller gennemføres drøftelser på en lang række områder, før ledelsen kan træffe beslutning om anvendelse af lærernes arbejdstid, hvilket rapporten så som en begrænsning af ledelsesrummet.

Ligeledes konkluderede rapporten, at indgåede lokale arbejdstidsaftaler medvirker til yderligere at begrænse ledelsesrummet. Af særlig betydning er, at langt de fleste institutioner havde valgt at indgå akkordaftaler for arbejdstimerne i et undervisningsforløb. Især for erhvervsuddannelserne (EUD) viste gennemgang af lokalaftalerne en betydelig forskel i forhold til udmøntningen af forberedelsestiden og dermed ressourcudnyttelsen, mens gennemgangen af lokalaftalerne og kortlægningen af lærernes arbejdstid på de erhvervsgymnasiale uddannelser tydede på en langt mindre variation i forhold til udmøntningen af forberedelsestiden. Analysen gav anledning til en problematisering af den begrænsede anvendelse af muligheden for at differentiere forberedelsestiden i forhold til fagets karakter og udvikling samt lærernes erfaring. Rambøll Management anførte det også som problematisk, at der var så store forskelle i ressourcudnyttelsen imellem erhvervsuddannelserne.

Overenskomstforhandlingerne i 2013 forløb som tidligere antydet forskelligt for AC-området og de øvrige undervisere. Uddannelsesforbundets medlemmer kom under reglerne i Lov 409, som bestemte

- at alt arbejde foregår på arbejdspladsen
- at ledelsen via tjenesteplaner meddeler, hvornår medarbejderne skal komme og gå
- at medarbejderne har fri, når de ikke er på arbejdspladsen
- at ledelsen definerer indholdet i arbejdstiden efter dialog med den enkelte lærer

- at der ydes tillæg, hvis medarbejderne arbejder uden for tidsrummet mellem kl. 6.00 til 17.00, og hvis de arbejder i weekender, samt at de skal honoreres tidsmæssigt, hvis de skal stå til rådighed
- at der ydes forskellige typer tillæg i forhold til antallet af undervisningstimer
- at der ydes overtidstillæg, hvis der arbejdes ud over årsnormen
- at der ikke længere er akkorder for forberedelsestid, eksamensafholdelse mv.

Til forskel hertil lægger AC-aftalen (gældende for de gymnasiale ungdomsuddannelser) op til, at tid og sted for arbejdets udførelse kan aftales efter dialog mellem ledelse og lærer. Der ydes ikke godtgørelse for arbejde om aftenen eller i weekender, ligesom der ikke nødvendigvis ydes overtidsbetaling (merarbejdsbetaling) ved arbejde ud over årsnormen. Vores interviews (med både ledere og lærere) peger i samme retning som eksisterende undersøgelser (Moderniseringsstyrelsen, 2012) på, at overtidsbetaling tidligere har været anvendt i udstrakt grad på erhvervsuddannelserne som følge af lærermangel og som erstatning for løntillæg. De almene gymnasier har ligeledes anvendt overtidsbetaling, omend i noget mindre grad.

Moderniseringsstyrelsens rapport fra efteråret 2012 bekræfter, at overtidsbetaling udgør omkring seks procent af lønsummen på området, hvilket er væsentligt mere end på andre uddannelser. Derfor rammer den nye arbejdstidsaftale lønmæssigt særligt hårdt på mange erhvervsskoler. Specifikt for underviserne på EUD-området blev der i aftalen gældende per 1. august 2013 indsat en bestemmelse om, at "Lokalaftaler, herunder individuelle aftaler, og kutymer om anvendelse af arbejdstiden ophæves" (Beskæftigelsesministeriet, 2013a).

Aftalestyringen efter OK13

Selvom lokalaftalerne blev afskaffet, muliggør de centrale regler stadig, at en lang række spørgsmål kan forhandles lokalt – det gælder eksempelvis, hvor meget forberedelsestid der skal være til undervisningen. Nogle erhvervsrettede ungdomsuddannelsesinstitutioner har allerede igen indgået denne type aftaler (se eksempelvis Erhvervsskolerne i Aars, 2014). Andre arbejder på det, og anbefalingen fra Uddannelsesforbundet er, at tillidsrepræsentanterne skal lave "gode" aftaler eller helt lade være. Det bliver understreget, at der ikke er noget til hinder for at indgå lokalaftaler om arbejdstiden, så længe opgaverne og de tildelte ressourcer er tydeligt definerede (Lukowski, 2013).

Ligesom for STX-uddannelserne spiller bestyrelserne en vigtig rolle i aftalestyringen af de erhvervsrettede ungdomsuddannelser, men en vigtig forskel relaterer sig her til betydningen af arbejdsmarkedets parter i bestyrelserne. Det afspejler sig også i spørgeskemaundersøgelsen til bestyrelsesmedlemmerne, hvor mere end halvdelen (52,5 procent) af bestyrelsesmedlemmerne på erhvervsuddannelserne

oplever, at de repræsenterer eksterne interesser, mens det kun er tilfældet for hver tredje (35,5 procent) på STX. Eksempelvis udpeges de eksterne medlemmer af bestyrelsen for Aarhus Købmandsskole af Erhverv Århus (fire medlemmer), HK Århus (fire medlemmer), Aarhus Byråd (et medlem) og Aarhus Amtsråd (nu Region Midt: et medlem). Bestyrelserne er helt eksplicit opdelt i arbejdsgiverrepræsentanter, arbejdstagerrepræsentanter, kommune-/regionsrepræsentanter, medarbejderrepræsentanter og elevrepræsentanter.

Aftalestyringen i komparativt perspektiv: Forskelle og ligheder til folkeskoleområdet?

Gymnasielærernes arbejdstid frem til sommeren 2013 lignede på mange måder folkeskolelærernes UFØ-arbejdstidsaftale, som blev indført i 1993 og afskaffet i 1999 (Kommunernes Landsforening, 1993). UFØ-aftalens præcise tidsallokering til henholdsvis “undervisning”, “forberedelse” og “øvrige tid” var meget skadelig for folkeskolelærernes professionelle status, fordi de kom til at fremstå som lønarbejdere, der bestræbte sig på at lave mindst muligt (Andersen, 2005). Gymnasielærerne skulle dog ikke (i modsætning til lærerne under UFØ-aftalen) afregne alle deres øvrige opgaver. Folkeskolelærerne har imidlertid fået to nye arbejdstidsaftaler siden UFØ-aftalen. I 1999 (Kommunernes Landsforening, 2000) overgik alle folkeskolelærere til en ny arbejdstidsaftale (som senere blev kaldt A05, fordi overenskomsten i 2005 var den seneste overenskomst, hvor aftalen dannede grundlag for arbejdstiden), mens det i 2008 blev gjort frivilligt for kommune og lærerkreds at skifte til en alternativ arbejdstidsaftale kaldet A08 (se Kommunernes Landsforening & Lærernes Centralorganisation, 2011).

Begge aftaler har en mindre central regulering end gymnasielærernes arbejdstid før 2013. Især A08 regulerer folkeskolelærernes arbejdstid mindre tæt, idet arbejdstiden kun opdeles i to brede kategorier, hvori der ikke på forhånd er fastsat et bestemt antal timer til de enkelte arbejdsopgaver. Ingen af de to folkeskoleaftaler laver en automatisk kobling mellem tid til undervisning og tid til forberedelse. På det almene gymnasieområde kunne der indgå akkorder svarende til helhedsaftalerne på folkeskoleområdet, men Rigsrevisionens beretning (2012) tyder på, at der kun i meget begrænset omfang var lokal variation på STX-området og dermed fleksibilitet. Analyser på folkeskoleområdet (Andersen, 2005; Lynggaard, 2012) tyder på langt mere variation her.

De centrale ligheder mellem aftalestyringen på folkeskole- og STX-området var således mere udprægede for 20 år siden i form af en automatisk kobling mellem undervisningstid og forberedelse. Placeringen af aftalekompetencen centralt med

muligheder for lokalaftaler har hele tiden været ens. Forskellene ligger primært i udnyttelsen af mulighederne for lokal forskellighed: Det er i langt højere grad sket på folkeskoleområdet. Hertil kan det måske indvendes, at folkeskolerne også står over for mere varierende opgaver, fordi deres socioøkonomiske optagelsesgrundlag er endnu mere forskelligartet end gymnasiernes. Folkeskolerne er også en del af det kommunale selvstyre, hvorved det også kan være relevant at tilpasse skolerne (og dermed anvendelsen af lærernes arbejdstid) til ønskerne hos kommunalpolitikere. Bestyrelserne er ikke på samme måde politisk valgte på ungdomsuddannelsesområdet, om end de (især på de erhvervsrettede uddannelser) stadig kan have en vigtig funktion i forhold til at tilpasse skolens ydelser til de lokale behov, som blev diskuteret ovenfor i relation til repræsentanterne for kommunerne og arbejdsmarkedets parter.

Aftalestyringen i sammenhæng med andre typer styring på ungdomsuddannelsesområdet

Det er ikke helt enkelt at afgøre, om de nye arbejdstidsregler er udtryk for en *tillidsmodel* eller en *centralstyringsmodel*. Selvom den traditionelle model i kapitel 1 således umiddelbart ligner en tillidsmodel mest (fordi styringen i højere grad lagde op til medarbejderindflydelse), kan man også argumentere for, at der er kommet mindre central styring i den nye forvaltnings- og ledelsesmodel. På den ene side bliver beslutningerne om arbejdstiden lagt helt ud på uddannelsesinstitutionerne, hvilket taler for at karakterisere det som en tillidsmodel. På den anden side opfatter mange undervisere ændringen som et udtryk for mistillid til faggruppen, hvilket de kobler med arbejdsgiversidens kommunikation i forbindelse med konflikten. Dertil kommer, at reglerne lægger styringen ud til rektorerne, ikke til undervisere. At man har truffet dette valg, hænger formodentligt sammen med en de facto faldende relativ professionel status hos underviserne kombineret med, at nogle beslutningstagere har set underviserne som egoister, der laver så lidt som muligt. Undervisningsministeren understregede eksempelvis ved offentliggørelsen af den tidligere omtalte rapport om arbejdstid (Pluss & Undervisningsministeriet, 2012), at lærerne var for lidt sammen med eleverne (det vil sige, at de underviste for lidt). Det blev koblet til overenskomsterne.

Uddannelsernes indhold og mål

De gymnasiale ungdomsuddannelser skal blandt andet (Undervisningsministeriet, 2013a; 2013b; 2013c) forberede eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Undervisningen og hele

skolens dagligliv skal derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati, hvorved eleverne skal opnå forudsætninger for aktiv medvirken i et demokratisk samfund og forståelse for mulighederne for individuelt og i fællesskab at bidrage til udvikling og forandring samt forståelse af såvel det nære som det europæiske og globale perspektiv. Erhvervsuddannelserne skal (lidt mere beskedent) bidrage til udvikling af elevens evne til selvstændig stillingtagen, samarbejde og kommunikation (Undervisningsministeriet, 2013d).

Disse krav bliver blandt andet opfyldt via repræsentation af eleverne i bestyrelserne (Beskæftigelsesministeriet, 2013a; Undervisningsministeriet, 2011a; 2011b). Via disse formaliserede brugerinddragelseskanaler (og via mindre formelle muligheder for at give deres mening til kende) kan eleverne påvirke tilrettelæggelsen og leveringen af institutionernes ydelser. Det kræver imidlertid, at de ansatte lytter til eleverne. Hvis de ikke gør det, kan eleverne ultimativt benytte sig af deres valgfrihed i forhold til at skifte ungdomsuddannelsesinstitution. De har således ret til at vælge en anden udbyder af samme uddannelse (for eksempel et andet alment gymnasium) eller en anden ungdomsuddannelse. Udfordringen er bare, at gymnasieeleverne endnu ikke har så lang uddannelsesmæssig baggrund samt erfaring, og Kristensen, Andersen og Pedersen (2012) viser netop, at disse faktorer bidrager positivt til brugernes handlingskapacitet. Studerende på videregående uddannelser har således relativt lille handlingskapacitet i den forstand, at de oplever at have relativt dårlige muligheder for at gøre deres indflydelse gældende og træffe velkvalificerede valg (Andersen m.fl., 2012). Formodentlig gælder dette også for elever på ungdomsuddannelserne, idet de har endnu kortere uddannelse og mindre erfaring.

Styringsmodellernes udbredelse på ungdomsuddannelserne

En vigtig pointe i forlængelse heraf er også, at der kan være store forskelle i elevernes kapacitet i forhold til at gøre brug af mulighederne i valgfrihed og brugerinddragelse. Variationen i handlingskapaciteten kan potentielt skævvride en ungdomsuddannelsesinstitution, hvis de aktive elever adskiller sig fra elevgruppen som helhed ved at have højere kapacitet og dermed også potentielt andre krav og ønsker. Elevernes kapaciteter har også betydning for, i hvilket omfang det frie skolevalg benyttes, hvilket kan være problematisk, hvis for eksempel gymnasiale uddannelser sætter alt ind på at fastholde bestemte elever ud fra en erfaring om, at det er disse brugere, der kan forventes at flytte skole (og tage pengene med sig), hvis de ikke er tilfredse.

Eksempler på *centralstyringsmodellen* findes også på ungdomsuddannelsesområdet i form af centrale regler for, hvilke emner eleverne skal have gennemgået i de enkelte fag. Selve begrebet mistillid bliver også nævnt i interviewene, men primært i relationen mellem den lokale leder og tillidsrepræsentanten som led i

et forhandlingsspil, hvor medarbejderne forsøger at få bevilget flest mulige timer til givne opgaver, og lederne forsøger at undgå at give timer, især hvis de ikke kan være sikre på, at medarbejderne yder en indsats til gengæld.

Professionalisme og professionel status som ressourcer i fremtidig (aftale)styring

I den nuværende aftalestyring finder vi elementer, som kobler tilbage til forskelle i de ansattes professionelle status. Mens AC-aftalen eksempelvis kan karakteriseres som en afspejling af, at det er vanskeligt at afgrænse det professionelle arbejde, ser det ikke helt sådan ud i Lov 409 (som regulerer de ikke-akademiske underviseres arbejdstid). AC-underviseren kan groft sagt få gode idéer til undervisningen på tidspunkter og steder, som ikke er defineret af ledelsen, mens ledelsen over for de øvrige undervisere jf. Lov 409 (formelt set) definerer arbejdstid og -sted. For de ikke-akademiske lærere kan man derfor argumentere for, at der ikke er samme forventninger om, at læreren blander fritid og arbejde sammen. På den måde kan lovindgrebet opfattes som mere rigtigt i forhold til de tidligere arbejdsvilkår for læreren. Hvis både ledelse og lærere ønsker en mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse, kan det stadig godt aftales kollektivt via tillidsrepræsentanten. Her kommer det tidligere nævnte dilemma i spil.

Dilemmaet mellem professionsstrategi og lønmodtagerstrategier

Dilemmaet består i, at opretholdelsen af faggruppens professionelle status ikke harmonerer med traditionelle lønmodtagerstrategier med fokus på at minimere medlemmernes arbejdsbelastning. At dilemmaet er reelt, bliver illustreret i udtalelserne fra både ledere og medarbejdere (se de mest typiske citater i tabel 3.1). Eksempelvis omtaler en medarbejder ledelsens bestræbelser på at få medarbejderne til at tage timer, der bliver aflyst på grund af omsorgsdage, på et andet tidspunkt. Det bliver afvist, ligesom en anden medarbejder ønsker anerkendelse for, at medarbejderne arbejder lang tid. En tredje medarbejder taler selv kritisk om den krævementalitet, der kan komme ud af en lønmodtagerstrategi.

Fra ledersiden kommenterer flere ledere på, at medarbejderne har en vis dobbeltmoral i forhold til at tilgodese egne interesser over for at sikre gode uddannelsesydelser. En rektor udtrykker det som, at der er forskel på lærernes holdning til overenskomsten alt efter, om den givne regel tilgodeser læreren. En anden leder bruger ferie som eksempel, hvor man på hans skole er blevet uenige om afholdelse af ferie uden for elevernes ferier, og hvor han oplevede lærerteamenes gensidige bevilling af ferie til hinanden som udtryk for, at man holder dobbelt ferie (idet han

sætter spørgsmålstegn ved, om lærerne afstår fra at holde ferie i juli, hvis de allerede har holdt ferien tidligere). Der er tegn i interviewene både på, at fagforeningerne stod ret stejlt på medlemmernes interesser før overenskomstændringen og på, at tillidsrepræsentanterne også kunne udvise fleksibilitet. Et eksempel på de sidste er en leder, der roser tillidsrepræsentanternes evne til at være realistiske i forhold til nødvendige besparelser.

Forholdet mellem professionalisme og professionel status

Hvis fagforeningerne på den ene side står stejlt på, at medlemmerne kun skal arbejde i den tid, ledelsen beslutter, der skal arbejdes, risikerer faggruppen som helhed at miste status. På den anden side er ændringerne af arbejdstidsreglerne også rettet mod at få underviserne til at undervise mere, og hvis underviserne bruger lige så meget tid per undervisningstime som før ændringerne, kommer de til at arbejde flere timer end tidligere (hvilket harmonerer dårligt med en lønmodtagerstrategi om minimering af arbejdsbelastningen). Dilemmaet opstår, fordi professionel status er en meget værdifuld ressource i bestræbelserne på at sikre medlemmerne gode løn- og ansættelsesmæssige vilkår på det lange sigt, mens hensynet til status på kort sigt kan gøre det nemmere for arbejdsgiverne at pålægge den enkelte underviser flere opgaver, uden at kvaliteten af ydelserne falder.

Professionel status er især en ressource, når undervisernes opfattelse af målene på ungdomsuddannelsesområdet kan adskille sig fra brugernes eller beslutningstagerenes forståelse heraf. Ofte handler diskussionerne i sektoren netop om forskellige forståelser af det ønskværdige, og selvom det i princippet er nemt at erklære sig enig i, at de politiske beslutningstagere har retten til at fastsætte målene (gerne i samråd med brugere og ansatte), mens de professionelle har til opgave at finde de rigtige midler til at nå disse mål, er skillelinjen mellem mål og midler i praksis vanskelig.

Konklusion

Der er ikke noget enkelt svar på spørgsmålet om, hvilken styring på ungdomsuddannelsesområdet der giver de bedste resultater, og de eksisterende resultater tyder på, at det kan være nyttigt at tilpasse styringsredskaberne til de forskelligartede brugere og ansatte (Lynggaard, 2013; Lynggaard, Pedersen & Andersen, 2014). Spørgsmålet er, om det sker med de nye arbejdstidsregler. Arbejdstidsreglerne giver på den ene side mulighed for lokale tilpasninger i arbejdstiden, hvilket kan være en fordel i forhold til at udnytte lærernes tid bedst muligt i forhold til den enkelte skoles behov. På den anden side stiller denne type styring også krav til, at ledelserne lokalt kan håndtere aftalerne og undgå, at lærerne presses unødigt, og

at der opstår konflikter på skolerne. Set fra lærernes synspunkt var der i de gamle arbejdstidsregler den sikkerhed, at arbejdstiden var kendt. Med den nye aftale er denne sikkerhed afløst af forhandlinger med den enkelte skoleledelse. For lærerne giver denne løsning både mulige gevinster og mulige tab. Tabet handler først og fremmest om lighed og sikkerhed. Man kunne til gengæld argumentere for, at den gamle aftale svækkede lærernes anseelse og dermed muligheden for at fungere som profession. Den nye aftale tilbyder derfor gevinster i det omfang, lærerne kan udnytte aftalen til at fokusere og henlede andres opmærksomhed på kvaliteten af deres undervisning frem for at fokusere på, hvor meget tid de bruger på at undervise.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen, Jacob Torfing m.fl. (2012). *En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*, <http://www.forvaltningspolitik.dk> (tilgået 5. marts 2014).
- A4 (2012). *Ugebrevet A4's undersøgelse af fagenes top 99*, <http://a4.media.avisen.dk/GetImage.ashx?imageid=29100&sizeid=255> (tilgået 3. marts 2014).
- Andersen, Lotte Bøgh (2005). *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Politica.
- Andersen, Lotte Bøgh (2013). "(Hvordan) kan man styre den offentlige sektor bedre? Incitament, motivation og normer", *Økonomistyring & Informatik*, 28 (5): 477-497.
- Andersen, Lotte Bøgh & Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den danske offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Nicolai Kristensen & Lene Holm Pedersen (2012). "Motivation og handlingskapacitet. Relationen mellem producenter og brugere af offentlige ydelser", *Politica*, 44 (1): 5-25.
- Antorini, Christine (2013). *Brev af 24. maj 2013 til formænd for bestyrelser for uddannelsesinstitutioner med gymnasiale uddannelser*, http://www.gl.org/loenogans/overenskomst/OK13/Documents/Hyrdebrev_bestyrelsesformaend.pdf (tilgået 3. marts 2014).
- Beskæftigelsesministeriet (2013a). *Bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, bilag 3 til Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. Lov 409 af 26. april 2013*. København.
- Beskæftigelsesministeriet (2013b). *Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. Lov nr. 409 af 26. april 2013*. København.
- Borg, Orla & Morten Vestergaard (2013). "Strid om gymnasielæreres arbejdstid", *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 10. august 2013.
- Erhvervsskolerne i Aars (2014). <http://www.erhvervsskolerne.dk/Files/Filer/Intranet/Loen-%20og%20ansattelsesforhold/Lokalaftale.01.01-31.07.2014.pdf>.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Camilla Denager Staniok, Thorbjørn Sejr Nielsen, Jeppe Pedersen & Lotte Bøgh Andersen (2013). *Organisering, ledelse og effektivitet i de danske*

- ungdomsuddannelser, datarapport*, <http://pure.au.dk/portal/files/56695103/Datarapport.pdf> (tilgået 6. marts 2014).
- Kommunernes Landsforening (1993). *Læreraftalerne 1993*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (2000). *Læreraftalerne 1999*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening & Lærernes Centralorganisation (2011). *Aftale om arbejdstid for lærere i folkeskolen 2008*, tilgængelig på: www.dlf.org/files/DLF/Løn%20og%20job/Overenskomster%20og%20aftaler/Kommunale%20overenskomster/Aftale%20om%20arbejdstid%20for%20lærere%20i%20folkeskolen%202008.pdf (tilgået 5. marts 2014).
- Kristensen, Nicolai, Lotte Bøgh Andersen & Lene Holm Pedersen (2012). "Public Service Efficacy", *International Journal of Public Administration*, 35 (14): 947-958.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian (2010). "Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the Delivery of Public Services", *International Public Management Journal*, 13 (1): 56-71.
- Leschly, Gorm (2012). "GL mener: TyveTyve – som en tyv om natten eller med tillid til lærerne?", *Gymnasieskolen 09/2012*, jf. http://www.gl.org/politik/debat/2012/Sider/TyveTyve_som_tyv_om_natten_eller_med_tillid_til_laererne.aspx (tilgået 3. marts 2014).
- Leschly, Gorm (2013). "Antorini stoler ikke på lærerne", *Information*, 13. juli 2013, http://www.gl.org/politik/debat/2013/Sider/Antorinis_styring_af_gymnasierne.aspx (tilgået 3. marts 2014).
- Lukowski, Signe (2013). "Lav gode aftaler – eller slet ingen", *Uddannelsesbladet*, 12: 6-10, jf. https://www.uddannelsesforbundet.dk/~media/Files/Om%20forbundet/Uddannelsesbladet/Bladet%202013/Uddannelsesbladet_12_2013.ashx (tilgået 5. marts 2014).
- Lynggaard, Mikkel (2012). *Autonomi som styringsredskab? En effektanalyse af folkeskolelærernes arbejdstidsaftaler på elevernes faglige præstationer*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Lynggaard, Mikkel (2013). "Lærernes arbejdstidsaftaler", pp. 243-260 i Søren C. Winter & Vibeke Lehmann Nielsen (red.), *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*. SFI-rapport (www.sfi.dk, tilgået 15. december 2013). København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Lynggaard, Mikkel, Mogens Jin Pedersen & Lotte Bøgh Andersen (2014). *Exploring the Context Dependency of the PSM-Performance Relationship*. Paper præsenteret på ASPA-konferencen i Washington, 14.-18. marts 2014.
- Moderniseringsstyrelsen (2012). *Cirkulære om overenskomst for Akademikere i staten. Cirkulære af 26. marts 2012, Modstyrelsen nr. 013-12*. København.
- Ombudsmanden (2013). *Afslag på aktindsigt i interne dokumenter om forberedelsen af overenskomstforhandlingerne med Danmarks Lærerforening*, http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2013-10/pdf (tilgået 3. marts 2014).
- Personalestyrelsen (2008). *Cirkulære om aftale om Arbejdstid for lærere ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Cirkulære af 3. december 2008 Perst. nr. 072-08*. København.
- Personalestyrelsen (2012). *Cirkulære om overenskomst for Lærere og pædagogiske ledere ved gymnasieskoler mv. 2012. Cirkulære af 2012 Perst. nr. PKAT nr. 0088*. København.
- Pluss & Ministeriet for Børn og Undervisning (2012). *Analyse af lærernes arbejdstid på det almene gymnasium og HF*, <http://uvm.dk/~UVM-DK/Content/News/Udd/Gym/2012/Apr/~media/UVM/Filer/Udd/Gym/PDF12/121012%20Analyse%20af%20lærernes%20arbejdstid%20paa%20det%20almene%20gymnasium%20og%20HF%202012.ashx>.

- Rambøll Management og Undervisningsministeriet (2007). *Kortlægning af lærernes arbejdstid på erhvervsskoler*, http://uvm.dk/Administration/Loen-og-ansaettelse/~media/UVM/Filer/Adm/PDF07/Loen_ansaettelse/Overenskomster_arbejdstid/071001_arbejdstid_erhvervsskoler_rapport.ashx (tilgået 5. marts 2014).
- Rasmussen, Tine (2009). "Haarder og idrætslærere i strid om ny læreplan", *Gymnasieskolen*, 20/02/2009, jf. <http://gymnasieskolen.dk/haarder-og-idr%C3%A6tsl%C3%A6rere-i-strid-om-ny-l%C3%A6replan> (tilgået 3. marts 2014).
- Rigsrevisionen (2012). *Beretning til Statsrevisorerne om effektiv udnyttelse af gymnasielærernes arbejdstid*, <http://www.rigsrevisionen.dk/media/1817093/11-2011.pdf> (tilgået 5. marts 2014).
- Undervisningsministeriet (2011a). *Bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU-loven)*, Lovbekendtgørelse nr. 878 af 08. august 2011. København.
- Undervisningsministeriet (2011b). *Bekendtgørelse af lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv.*, Lovbekendtgørelse nr. 880 af 08. august 2011. København.
- Undervisningsministeriet (2013a). *STX-bekendtgørelsen*. Bekendtgørelse nr. 776 af 26. juni 2013. København.
- Undervisningsministeriet (2013b). *HHX-bekendtgørelsen*. Bekendtgørelse nr. 777 af 26. juni 2013. København.
- Undervisningsministeriet (2013c). *HTX-bekendtgørelsen*. Bekendtgørelse nr. 778 af 26. juni 2013. København.
- Undervisningsministeriet (2013d). *Bekendtgørelse om erhvervsuddannelser*. Bekendtgørelse nr. 834 af 27. juni 2013. København.
- Undervisningsministeriet (2013e). "Oversigt over indkomne svar på spørgeskema om udnyttelse af det nye ledelsesrum i OK13", sagsnummer 008.18R.351. København: Undervisningsministeriet, 20. september 2013.
- Vestergaard, Thomas Reinholt & Maiken Baltzer Løsmar (2009). *Er det normerne eller pengene? En undersøgelse af gymnasielærernes adfærd efter indførelsen af taxameterfinansieringen og selveje*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Kapitel 4

Det økonomiske fundament: Finansiering og faktorer med betydning for omkostningerne

Ulrik Hvidman og Hans Henrik Sievertsen

Resumé

Omkostningerne, der er forbundet med at udbyde ungdomsuddannelser, indtager en vigtig plads i vurderingen af, hvor godt uddannelsesinstitutionerne er i stand til at løse sine opgaver. Siden begyndelsen af 1990'erne har der været en tendens i retning af øget anvendelse af taxameterstyring på ungdomsuddannelserne. Formålet med taxameterfinansiering er at skabe en stærkere sammenhæng mellem aktivitet og finansiering for derved at styrke omkostningseffektiviteten. I dette kapitel undersøger vi, hvilken betydning overgangen til taxameterfinansiering for STX og HF i 2008 har haft for udgifter og ressourceallokering. Analyserne baserer sig på regnskabsdata for perioden 2007-2011 og viser, at de gennemsnitlige enhedsomkostninger per elev er forholdsvis stabile i den analyserede periode. Efter indførelsen af taxameterfinansiering på STX og HF i 2008 er der sket en betydelig reduktion i variationen i udgifterne per elev på tværs af institutionerne, idet taxametersystemet sikrer en tættere kobling mellem aktivitet og finansiering. Resultaterne tyder samtidig på, at der med taxameterfinansieringen i mindre grad end i den tidligere finansieringsmodel under amterne tages højde for skolernes sociale vilkår.

Indledning

Omkostningerne, der er forbundet med at levere velfærdsservice, indtager en vigtig plads i vurderingen af, hvor godt velfærdsstatens institutioner er i stand til at løse sine opgaver. Målet er at sikre, at borgerne får mest mulig værdi for deres skattekrone. Den økonomiske effektivitet har da også haft en stærk placering i

den uddannelsespolitiske debat i adskillige år. Særligt har effektivitetsdimensionen været central i enhver debat om, hvordan man indretter finansieringen af offentlige serviceorganisationer. Det fremhæves som afgørende, at den økonomiske styring og finansieringen af ungdomsuddannelserne bidrager til at forbedre omkostningseffektiviteten, så de knappe ressourcer bliver anvendt på en måde, så de uddannelsespolitiske målsætninger indfries i videst muligt omfang.

Siden begyndelsen af 1990'erne er der blevet gennemført en række reformer, som har medført markante ændringer i finansieringen af de gymnasiale uddannelser. Der har været en tendens i retning af øget anvendelse af takststyring (også kaldet taxameterstyring), hvor uddannelsesinstitutionernes bevillinger udregnes på baggrund af på forhånd vedtagne takster for objektive mål for aktivitet. På erhvervsskolerne (HHX og HTX) blev taxametersystemet indført i 1991, mens de almene gymnasier (STX) og HF overgik til taxametersystemet i 2008. I lyset af de betydelige ændringer i finansieringen af gymnasierne er det naturligt at spørge, hvilken betydning disse ændringer har haft for omkostningseffektiviteten.

I dette kapitel vil vi belyse omkostningerne, der er forbundet med at drive de gymnasiale uddannelser, med særligt fokus på at undersøge betydningen af taxameterfinansiering for omkostningseffektiviteten. Der kan grundlæggende skelnes mellem to dimensioner af omkostningseffektivitetsbegrebet (Christensen, 2003: 153). Den første dimension knytter sig til effektiviteten på makroniveau. Det vil sige allokering og styring af ressourceforbruget for sektoren som helhed, og overvejselsen er, om indførelsen af taxameterfinansiering påvirker styrbarheden af det samlede ressourceforbrug. Den anden dimension, mikroeffektiviteten, vedrører produktiviteten på den enkelte institution, og spørgsmålet er her, om institutionerne bliver drevet på en måde, så omkostninger per produceret enhed (af en given kvalitet) bliver lavest mulige.

Det er da også argumenter med fokus på økonomisk effektivitet, som oftest lægges til grund for ændringer i budgetregler på uddannelsesområdet (Undervisningsministeriet, 1998: 39-42; Undervisningsministeriet, 2008: 1-2). Der er flere måder, hvorved taxameterstyring kan have påvirket omkostningseffektiviteten på gymnasierne. For det første sikrer taxameterfinansiering, at aktivitet og omkostninger følges ad. Ved et konstant elevtal vil det sikre, at de samlede udgifter holdes stabile. For det andet er grundidéen med taxameterfinansiering, at produktionen af én enhed finansieres med en fast enhedstakst, hvilket sikrer, at ressourceallokeringen udligner forskelle i omkostningsniveauet på tværs af regionale skoler og uddannelsesinstitutioner. I den uddannelsespolitiske debat har der imidlertid også været udtrykt bekymring for, hvorvidt sikringen af omkostningseffektivitet gennem faste takster og centralt definerede aktivitetsmål sker på bekostning af en social retfærdig fordeling af ressourcer (Epinion, 2011; Regeringen, 2011: 19; CEVEA,

2013). Det skyldes, at taxametermodellen i den konkrete udformning ikke eksplicit tager højde for forskelle i skolernes sociale udfordringer.

I kapitlets analyser vil vi belyse konsekvenserne af taxameterfinansiering for uddannelsernes bevillinger. Analyserne baserer sig på regnskabsdata for de gymnasiale uddannelser for perioden 2007-2011. Vi studerer således perioden, hvor STX- og HF-institutionerne overgik til taxameterbudgettering, hvilket giver en indikation af konsekvenserne af taxameterfinansieringen. Vi behandler ikke kvalitetsdimensionen af effektivitetsbegrebet, herunder hvorvidt skolernes drift er effektiv (mikroeffektivitet), men beskæftiger os udelukkende med, hvordan overgangen til taxameterfinansiering påvirker styringen af udgiftssiden (makrodimensionen) og ressourceallokeringen på tværs af skoler. Vi vil heller ikke berøre, hvorvidt taxameterfinansiering har utilsigtede konsekvenser for kvaliteten (for en diskussion af dette spørgsmål henvises der i stedet til Andersen & Serritzlew, 2006; Danmarks Evalueringsinstitut, 2005).

Kapitlet er struktureret som følger. Først beskrives indholdet af taxameterstyringsmodellerne, som er blevet indført på de gymnasiale uddannelser. Derefter diskuteres udfordringer forbundet med økonomistyring af de gymnasiale uddannelser, og det diskuteres, hvordan overgangen til taxameterfinansiering kan forventes at påvirke skolernes udgifter og fordelingen af ressourcer. Endelig vil vi præsentere analyser af udgifterne til de gymnasiale uddannelser for afslutningsvis at kunne konkludere i forhold til betydningen af taxameterstyringen.

Ændringer i den økonomiske styring af de gymnasiale uddannelser

Det grundlæggende princip i taxameterfinansiering er, at institutionernes offentlige tilskud gives ud fra objektive mål for aktivitet. Tilskuddet per aktivitetsenhed fastsættes politisk i forbindelse med forhandlingerne, mens aktiviteten måles i forudbestemte intervaller. Bevillingerne modtages som bloktilskud, og institutionerne kan individuelt afgøre, hvordan ressourcerne allokeres.

Siden begyndelsen af 1990'erne er taxameterstyring blevet stadig mere udbredt i den offentlige sektor. Det gælder ikke mindst for uddannelsesområdet, hvor der har været store ændringer i finansieringen. Figur 4.1 giver en oversigt over ændringer i finansieringen af de gymnasiale uddannelser. I 1991 afløste taxameterfinansiering normbevillingsmodellen på erhvervsskolerne. I normbevillingsmodellen blev bevillinger til de enkelte uddannelsesinstitutioner fastsat efter individuelle vurderinger, som blev baseret på den planlagte undervisningsaktivitet. Bevillingerne var øremærket til specifikke udgiftsområder, for eksempel personaleforbrug eller undervisningsudstyr.

Figur 4.1. Oversigt over indførelsen af og ændringer i taxameterfinansieringen på de gymnasiale uddannelser

		STX og HF	HHX og HTX
1991	↓		Overgår til taxameterfinansiering
1995			Overgår til bygningsseveje
2003			Færdiggørelsestaxameteret indføres
2006		Midlertidige bestyrelser nedsættes	
2007		Overgår til selveje under staten	
2008		Overgår til taxameterfinansiering	Taxameter for HHX hæves*
2009			
2010		Overgår til bygningsseveje	
2011		Taxameterfinansieringen er fuldt implementeret	

* Taksten for HHX blev forhøjet i 2008 og 2009 som følge af en analyse fra Finansministeriet og Undervisningsministeriet, som dokumenterede "ubegrundede" forskelle i taxametrene mellem STX og HHX (Undervisningsministeriet, 2012).

Taxameterfinansiering blev indført på STX og HF i 2008. I forbindelse med kommunalreformen og afskaffelsen af amterne overgik gymnasierne og HF i 2007 til selvejende institutioner under Undervisningsministeriet. Før institutionerne overgik til selveje, var gymnasierne og HF underlagt amterne. Amternes økonomistyring var underlagt detaljerede krav til fagudbuddet, undervisningsomfanget og antallet af lærerskematimer, som var fastsat i lov og bekendtgørelser, samt løn- og arbejdsvilkår reguleret i overenskomsterne. Til trods for den centrale styring med nationale standarder havde amterne imidlertid forholdsvis stort råderum i den økonomiske styring og mulighed for at påvirke ressourceforbruget (Pallesen, 1998).

I overgangsåret 2007 blev den offentlige støtte til institutionerne fastlagt på baggrund af de amtslige budgetter fra 2006 korrigeret for ændringer i elevoptaget. Taksterne til de almen-gymnasiale uddannelser blev udregnet på baggrund af en model, som skulle sikre, at overgangen fra amtslig til statslig finansiering var udgiftsneutral i forhold til enhedsomkostninger per elev. Der var en gradvis implementering i perioden 2008 til 2011, som skulle give gymnasierne mulighed for at tilpasse sig de nye finansieringsvilkår. I overgangsperioden blev skolernes bevilling korrigeret med en procentdel af den beregnede udgiftsændring.

Tabel 4.1. Oversigt over tilskud og takster for STX

Tilskud	Beskrivelse af tilskud	Takst i 2014 (i danske kroner)
Undervisningstaxameter	Der gives et tilskud til undervisningsrelaterede udgifter som løn, undervisningsudstyr og materialer	57.840 per elev
Bygningstaxameter	Der gives et tilskud til at dække udgifter forbundet med bygninger	8.770 per elev
Fællesudgiftstaxameter	Der gives et tilskud til udgifter, som ikke kan henføres til den enkelte uddannelse såsom administration, ledelse, bygningsdrift og forsyning	7.290 per elev
Færdiggørelsestaxameter	Der gives et tilskud per færdiggjort elev	14.360 per elev
Tilskud til oprettede studieretninger og musikalsk grundkursus	Græsk og latin (per institution) Musikalsk grundkursus (per særhold)	435.690 per hold/institution
Laboratoriekurser	For enkeltfagselever	4.310 per elev
Undervisningstilskud	Per bestået elev i højniveaufagene: fysik, kemi, biologi, bioteknologi, musik	10.870 per elev
Grundtilskud	Der gives et grundtilskud til alle gymnasier, hvis der er flere end 40 årselever per uddannelse	
Udkantstilskud	Der gives et tilskud efter følgende kriterier: <ul style="list-style-type: none"> • Institutionen har færre end 400 elever (for-gangne år) • Der er mere end 20 km til nærmeste gymnasium 	Maksimalt 2,5 million per institution

Kilde: Finansministeriet (2014: 107-111, 129).

Tabel 4.1 giver en oversigt over tilskud og takster for 2014 for de almene gymnasiale uddannelser. Der anvendes fire taxametre i form af et undervisnings-, et fællesudgifts-, et bygnings- og et færdiggørelsestaxameter. Undervisningstaxameteret udgør den største del af tilskuddet og dækker udgifter i forbindelse med undervisningens gennemførelse, det vil sige lønninger og undervisningsmateriale. Fællesudgiftstaxameteret dækker udgifter, som antages at variere med institutionens størrelse, for eksempel udgifter til administration, rengøring og forsyning. Bygningstaxameteret dækker udgifter til bygninger. Færdiggørelsestaxameter gives for hver elev, som fuldender uddannelsen. Derudover modtager skolerne mindre tilskud for specifikke fag og studieretninger, se tabel 4.1.

Ud over de ovenstående tilskud modtager institutionerne tilskud, som ikke er aktivitetsbestemte. For det første får gymnasierne et fast grundtilskud, som gives uafhængigt af skolens størrelse. For det andet ydes der et udkantstilskud til uddannelser med mindre end 400 årselever, som har mere end 20 kilometer til nærmeste gymnasium.

Taxameterstyring, udgiftsstyring og ressourceallokering

Til trods for at de gymnasiale uddannelser er overgået til selveje, er skolerne fortsat styret i rammerne af et politisk styret system (se kapitel 1). En grundlæggende forskel på den offentlige og den private sektor er, at den offentlige sektor er styret af folkevalgte politikere. Rammen for løsningen af uddannelse kan opfattes som en ubrudt styringskæde, der begynder med borgerne i rollen som vælgere og slutter med de selvsamme individer som brugere af velfærdsservice. Borgerne vælger således politikere til at varetage opgaven med at levere serviceydelser. Hvis borgerne ikke er tilfredse med den leverede service, kan de udskifte politikerne ved næstkommende valg. At de gymnasiale uddannelser indgår i en demokratisk-politisk styringskæde, medfører store udfordringer i forhold til økonomisk styring. Det er ofte upopulært at skære i velfærdsydelser, hvor borgere bliver berørt. Det kan derfor være vanskeligt for politikere – som skal stå til ansvar over for brugerne ved kommende valg – at skære i bevillinger, når aktiviteten falder. Det kan således være fristende for politikerne ikke at gennemføre besparelser ved faldende aktivitet, selvom det ud fra en økonomisk optik betragtes fordelagtigt. Det medfører et udgiftspres, som kan føre til løbende opadgående enhedsomkostninger og derigennem forværre den økonomiske effektivitet.

Principperne for indretningen af finansieringen af institutionerne bliver ofte fremhævet som en vigtig faktor til at sikre en effektiv levering af offentlige ydelser. Det er derfor relevant at overveje, hvordan indretningen af taxameterfinansieringen for gymnasierne kan forventes at påvirke omkostningseffektiviteten.

Taxameterfinansiering og udgiftsstyring

Taxameterfinansieringen kan forbedre statens budgetsikkerhed ved at sikre, at de samlede udgifter ikke stiger uforholdsmæssigt i forhold til aktiviteten. I sin rene form vil takststyring sikre, at enhedsomkostningerne er uafhængige af aktivitetsgraden, således at aktivitet og bevilling automatisk følges ad. Staten opnår derved en høj grad af budgetsikkerhed ved stabil aktivitet, idet de samlede udgifter holdes i ro ved konstant elevtal. De faste takster og den automatiske allokering af midler kan i bedste fald medvirke til at mindske den udgiftsdrivende mekanisme med stigende enhedsomkostninger ved faldende aktivitet.

Det er imidlertid helt centralt, at systemet er troværdigt (Serritzlew, 2006). Det kan være fristende for politikerne at gennemføre produktivtetsbesparelser, hvis skoler har store overskud, eller give særtilskud og forhøje taksterne, hvis skoler er økonomisk pressede. Hvis det er let at ændre takster og give særtilskud, er systemet ikke troværdigt. Det kan derfor ikke forventes, at aktører (politikere og skoleledere) agerer i overensstemmelse med incitamenterne i systemet. I forhold

til udgiftsstyring vil løbende ændringer i taksterne medføre, at taxameterfinansieringens fordele udvandes.

Et centralt element ved finansieringsmodellen efter 2008 er, at taxameterfinansieringen af gymnasierne er nedfældet i loven, og taksterne er bestemt i finansloven. Selvom flere amter allerede anvendte aktivitetsbestemt finansiering, er systemet blevet langt mere troværdigt med reformen i 2008, eftersom den nye finansieringsmodel er bestemt ved lov. Der har været flere taksteftersyn og efterfølgende takstændringer (se for eksempel Undervisningsministeriet 2012). Politikerne har således fortsat muligheden for at ændre de generelle takster, men muligheden for at lave særlige ordninger for enkelte skoler er blevet markant mindre efter taxameterreformen, hvilket medfører, at den enkelte skole står over for mere troværdige rammer og vilkår. Skolerne har derfor et stærkere incitament til at holde deres budgetter, da de ikke kan regne med at få særbevillinger. Det kan derfor forventes, at den nye finansieringsmodel vil styrke styringen af udgifterne.

Taxameterfinansiering og udgiftskonvergens

I teorien er princippet bag takststyring simpelt: Produktion af den samme service skal koste det samme. Den grundlæggende værdi bag taxametermodellen er *udgiftslighed*, hvilket vil sige, at der bruges lige mange ressourcer på hver enkelt elev. Et af motiverne bag taxameterreformen var da også, at udgiftsforskelle som følge af forskellige amtslige bevillingsstandarder måtte udlignes, så modtagelse af den samme mængde af uddannelse koster det samme, uanset hvor man bor i landet (Undervisningsministeriet, 2007: 2).

Politikerne har imidlertid ofte et ønske om at påvirke styringen af ressourceallokeringen, så den understøtter andre uddannelsespolitiske målsætninger end effektivitet (Christensen, 2003). Det følger heraf, at bevillingssystemer ofte er kendetegnet ved at have karakteristika fra flere forskellige budgetlægningsmetoder. Det er også tilfældet for finansieringen af gymnasierne. Taxametersystemet er den bærende bevillingsmodel til fordeling af de statslige tilskud, men taxameterstyringen suppleres med grundtilskud, udkantstilskud og målrettede midler til særlige fagudbud. Grundtilskuddet blev fastsat med udgangspunkt i at tilgodese forskelle i omkostninger som følge af størrelsesforskelle, mens hensigten med udkantstilskuddet er at sikre et udbud af gymnasiale uddannelser uanset geografisk placering og befolkningstætheden. I praksis indeholder finansieringen således flere ikke-aktivitetsbestemte tilskud og tilskud til særlige indsatsområder. Det rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang taxametersystemet med disse politisk fastsatte takster rent faktisk fører til konvergens i taksterne på tværs af uddannelsesinstitutioner, der udbyder samme uddannelse.

Taxameterstyring og sociale udfordringer

Indtil nu har vi fokuseret på omkostningseffektivitet. Det er imidlertid væsentligt at finde ud af, om eventuelle gevinster ved finansieringsmodellen i forhold til sikringen af høj omkostningseffektivitet er på bekostning af andre uddannelsespolitiske målsætninger. Omkostningsforskelle mellem skoler skal i taxameterfinansieringen kun eksistere som følge af på forhånd besluttede politiske kriterier – og ikke på baggrund af tilbagevendende forhandlinger mellem det offentlige og skolerne.

Velfærdsservice, som her uddannelse, er imidlertid komplekse og sammensatte ydelser. En implikation af finansieringsmodellen er, at der ikke tages højde for faktorer, som ikke indgår i fordelingsnøglen. Det kan være en politisk målsætning, at alle (uanset socioøkonomisk baggrund) opnår samme uddannelse og færdigheder. Den engelske økonom og velfærdsforsker Julian Le Grand omtaler dette som *resultatlighed* (for en diskussion af forskellige lighedskriterier se Le Grand, 1982: 14-17). Et spørgsmål, som har været fremherskende i den uddannelsespolitiske debat, er, om taxametersystemet fordeler ressourcerne på tværs af uddannelserne på en måde, som i tilstrækkelig grad tager højde for uddannelsesstedernes forskellige sociale udfordringer (Epinion 2011; CEVEA, 2013). Bekymringen er, at taxameterfinansieringen potentielt bidrager til at fastholde forskelle i udbyttet af uddannelse, som skyldes forskelle i socioøkonomiske grundvilkår. Spørgsmålet er, hvorvidt taxameterfinansieringen i den konkrete udformning indebærer, at der i mindre grad bliver taget højde for skolernes sociale vilkår, end det var tilfældet i det decentrale amtslige system.

Betydningen af taxameterstyring på de almene gymnasier

I analyserne undersøger vi udgifterne til STX og HF for perioden 2007-2011 (se appendiks for en nærmere beskrivelse af datamaterialet). Ved at sammenligne på tværs af gymnasier og over tid er det muligt for det første at beskrive, hvordan ressourcer fordeler sig på tværs af skoler, og for det andet at belyse udviklingen efter taxameterreformen i 2008.

Udgiftsstyring og konvergens

I 2011 var der samlet cirka 140.000 elever på de gymnasiale uddannelser. Antallet af elever på de gymnasiale uddannelser er steget betydeligt i de senere år, især på STX (se kapitel 1). I 2007 modtog STX og HF i gennemsnit 81.523 danske kroner per studerende (alle enheder i analysen er målt i 2010-priser). I 2011, hvor taxameterreformen var fuldt implementeret, modtog STX og HF i gennemsnit 80.599

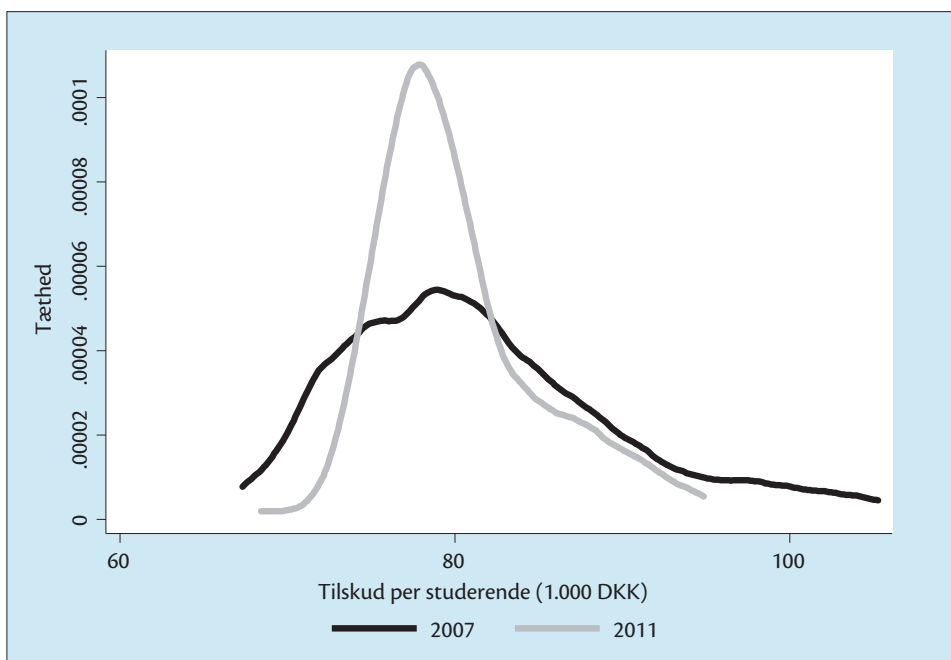
danske kroner per studerende. Enhedsomkostningerne er således holdt nogenlunde konstante. De stabile enhedsomkostninger kombineret med det stigende elevtal har medført en stigning i de samlede udgifter til STX og HF. Stigningen i antallet af elever er blandt andet et resultat af, at befolkningstallet for de relevante aldersgrupper er steget i perioden, og den øgede aktivitet har derfor været forventet.

Figur 4.2 viser, hvordan fordelingen i udgifterne har været i 2007 og 2011 for STX og HF. Den sorte kurve viser fordelingen for 2007, mens den grå viser fordelingen for 2011. Udgifterne per studerende var langt mere spredt ud i 2007 end i 2011, og fordelingen er blevet mere koncentreret omkring cirka 80.000 danske kroner. For at måle ændringen i spredningen i enhedsomkostninger kan vi undersøge ændringen i standardafvigelsen, hvilket er et mål for den gennemsnitlige afvigelse. Den gennemsnitlige afvigelse er blevet reduceret med 2.950 danske kroner (eller 36 procent) over perioden 2007 til 2011.

Variationen i figur 4.2 (den sorte kurve) dækker over store forskelle i bevilningsniveauet for almengymnasiale uddannelser på tværs af amterne i 2007. Figur 4.3 viser de gennemsnitlige enhedsomkostninger opdelt på amter. I 2007 var tilskudsniveauet for Sønderjyllands Amt, Ribe Amt, Aarhus Amt og Københavns Amt under 80.000 danske kroner per studerende, mens Viborg Amt og Storstrøms Amt havde tilskud over 90.000 danske kroner per studerende (se figur 4.3a). Figur 4.3b viser, at der var meget mindre variation fra amt til amt i 2011 end i 2007. I 2007 varierede enhedsomkostningerne fra 75.000 til 94.000 danske kroner, mens det i 2011 varierede fra 78.000 til 85.000 danske kroner. Viborg Amt og Storstrøms Amt havde fortsat de højeste udgifter per studerende, men for disse amter er udgiften per studerende reduceret med næsten 10.000 danske kroner. Sønderjyllands Amt, Ribe Amt og Københavns Amt var stadig blandt de billigste i 2011, men udgiften per studerende er øget i alle tilfælde.

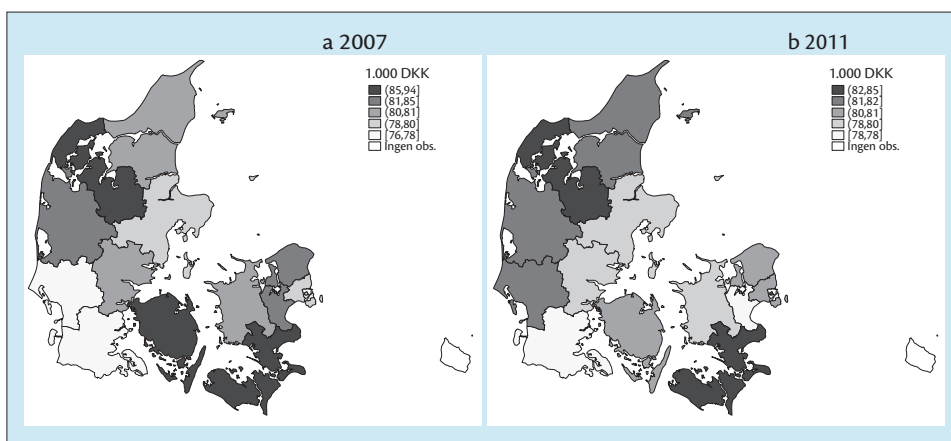
Hvor figur 4.3 viste forskellen *på tværs* af amterne, viser figur 4.4 variationen i tilskud per studerende *inden for* amterne. Dette er målt i standardafvigelser, og figuren viser, at den gennemsnitlige afvigelse generelt var betydeligt højere i 2007 end i 2011. Figuren viser, at der selv *inden for* amterne var betydelige forskelle i udgiftsniveauet i 2007.

Figur 4.2. Fordelingen af offentlige tilskud per studerende på STX. Enheder er målt i 2010-priser, omregnet ved brug af forbrugerprisindekset



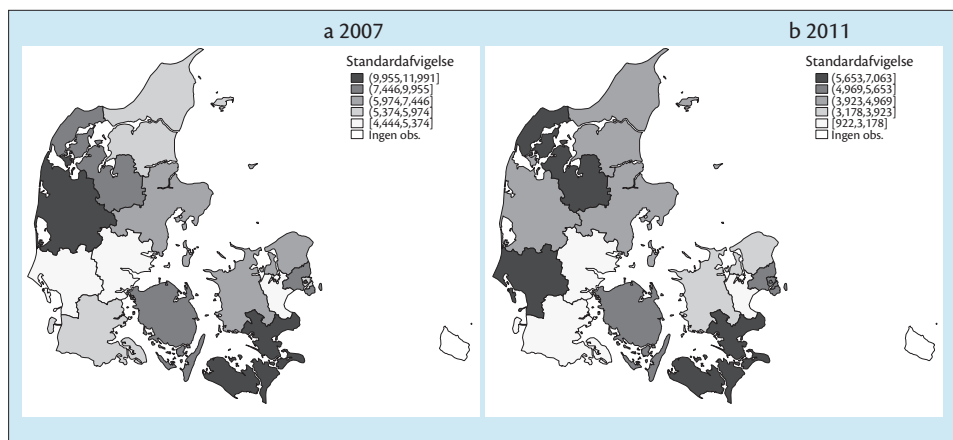
Kilde: Egne beregninger på data fra Undervisningsministeriet. Fordelingerne er beregnet ved brug af en triangulær kernel og en båndbredde på 5.000. Kun institutioner, hvor data for hele perioden 2007 til 2011 er tilgængeligt, er medtaget i beregningerne.

Figur 4.3. Offentlige tilskud per studerende på STX og HF i 2007 og 2011



Kilde: Egne beregninger på data fra Undervisningsministeriet. Enheder er målt i 2010-priser, omregnet ved brug af forbrugerprisindekset. Kun institutioner, hvor data for hele perioden 2007 til 2011 er tilgængeligt, er medtaget i beregningerne.

Figur 4.4. Variation i tilskud per studerende på STX og HF

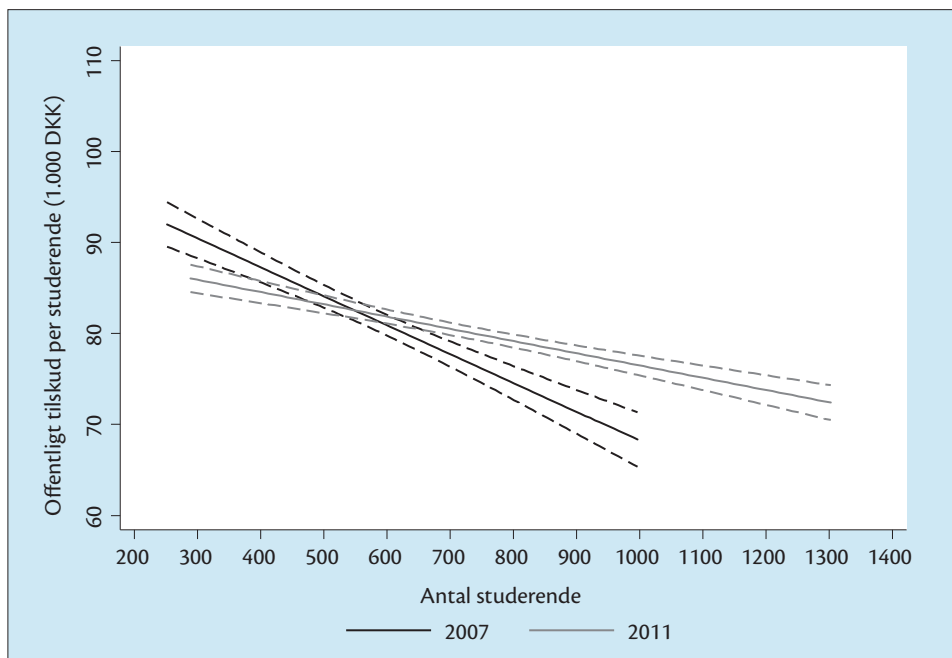


Kilde: Egne beregninger på data fra Undervisningsministeriet. Enheder er målt i 2010-priser, omregnet ved brug af forbrugerprisindekset. Kun institutioner, hvor data for hele perioden 2007 til 2011 er tilgængeligt, er medtaget i beregningerne.

Det samlede billede er, at der var stor variation i udgifterne per elev i 2007 på STX og HF både på tværs af amtsgrænserne og inden for de enkelte amter. Denne variation er mindsket betydeligt fra 2007 til 2011. Taxameterreformen lader således til at have haft stor betydning for udgiftsspredningen. Selvom de generelle takster, som gælder for alle gymnasier, suppleres med grundtilskud og andre særlige tilskud, er der kommet en højere grad af harmonisering i enhedsomkostninger som følge af overgangen til den statslige taxameterstyring. Det tyder således på, at reformen har medført, at de regionale forskelle i udgiftsniveauet er blevet mindre, samtidig med at forskelle inden for de tidligere amter er blevet udlignet.

Ændringen i spredningen dækker over store omfordelinger på tværs af skoler. Indtil nu har vi set på *netto*ændringer, hvilket opfanger de samlede konsekvenser af reformen for gennemsnit og spredning. Der kan imidlertid være endnu større *brutto*ændringer. Det kan også ses, hvis man går ned på institutionsniveau og studerer udviklingen i de enkelte skolars budgetter. Nogle skoler oplevede store budgetforringelser som følge af taxameterreformen, mens andre skoler oplevede, at bevillingerne steg. Vi udregner skolens gevinst/tab som ændringen i enhedsudgifter per elev mellem 2011 og 2007. Målt i forhold til skolens enhedsudgifter per elev i 2007 var den realiserede maksimale gevinst for en institution ved fuld indfasning af reformen i 2011 18,2 procent, mens det maksimale tab var 15,5 procent. Det indikerer, at reformen har haft store konsekvenser for de enkelte institutioner.

Figur 4.5. Offentlige tilskud per studerende på STX og HF og gymnasiernes størrelse i 2007 og 2011



Kilde: Egne beregninger på data fra Undervisningsministeriet. Enheder er målt i 2010-priser, omregnet ved brug af forbrugerprisindekset. Linjerne repræsenterer det bedste lineære fit. Kun institutioner, hvor data for hele perioden 2007 til 2011 er tilgængeligt, er medtaget i beregningerne.

Den kraftige reduktion i variationen i udgifterne på tværs af institutioner følger af den tættere kobling mellem aktiviteter og udgifter efter reformen. Figur 4.5 viser sammenhængen mellem antal elever og enhedsomkostninger per elev for 2007 (sort linje) og 2011 (grå linje). Figuren viser en generel negativ sammenhæng mellem tilskud per studerende og antal studerende, hvilket vil sige, at udgifterne per elev er lavere for store skoler end for små skoler. Sammenhængen er imidlertid betydeligt svagere i 2011, hvilket viser, at der efter indførelsen af taxametersystemet er blevet en stærkere sammenhæng mellem aktivitet og bevilling. Grundtilskuddet og udkantstilskuddet medfører, at der efter reformen fortsat er en svag negativ sammenhæng mellem enhedsomkostninger og institutionstørrelse.

Betydningen af sociale faktorer for bevilling

Tabel 4.2 viser resultater af en regressionsmodel, som forklarer det gennemsnitlige tilskud per studerende på STX og HF i perioden 2007-2011. Skolernes gennemsnitlige udgifter forklares på baggrund af antallet af elever på skolen samt et mål

for skolens gennemsnitlige socioøkonomiske ressourcer. Skolens socioøkonomiske ressourcer er et samlet mål for elevernes gennemsnitlige ressourcer på skolen, hvor en høj værdi udtrykker, at skolen har en sammensætning af elever med en stærk socioøkonomisk baggrund. Målet er udregnet på baggrund af elevernes forældres gennemsnitlige uddannelseslængde samt elevernes grundskolekarakterer i matematik, dansk og engelsk. Tilsvarende faktorer er anvendt i tidligere undersøgelser, og de er valgt, da de har stor forudsigelseskraft på elevernes resultater ved studentereksamen. Endelig indeholder modellen en variabel, der angiver, om perioden er efter indførelsen af taxametersystemet (se appendiks for en beskrivelse af modellen).

Model 1 viser, at der for hele analyseperioden er en negativ sammenhæng mellem socioøkonomiske ressourcer og enhedsomkostninger. Det vil sige, at skoler med svagere socioøkonomisk sammensætning får et højere gennemsnitligt tilskud per elev. I model 2 inddrages en interaktionsvariabel mellem socioøkonomisk status og indførelsen af taxameterstyring for at undersøge, om sammenhængen mellem socioøkonomiske ressourcer og enhedsomkostninger har ændret sig med indførelsen af taxametersystemet. Modellen viser, at socioøkonomiske ressourcer havde en større betydning for skolernes bevilling per elev i 2007. I 2007 blev skoler, som havde én standardafvigelse lavere socioøkonomiske ressourcer, kompenseret med i gennemsnit 2.905 danske kroner per elev. Betydningen af socioøkonomiske ressourcer for bevillinger bliver imidlertid mindre i 2011, idet skoler, som følge af en ændring på én standardafvigelse, "kun" kompenseres med i gennemsnit 1.546 danske kroner per elev. Kompensationen for socioøkonomiske faktorer bliver med andre ord 1.359 danske kroner mindre (for en ændring på én standardafvigelse) efter 2008. Der er imidlertid fortsat en sammenhæng mellem socioøkonomiske ressourcer og størrelsen af tilskuddet per elev i 2011. I model 3 kontrollerer vi for, at skolens størrelse har fået en mindre betydning for enhedsomkostningerne i 2011. I denne model kompenseres svage skoler med 1.608 danske kroner (ud over hvad der kan forklares ved deres størrelse) ved en ændring på én standardafvigelse, hvilket imidlertid er 971 danske kroner mindre sammenlignet med i 2007.

Disse resultater viser – i modsætning til hvad man nogle gange får indtryk af i debatten – at skoler med svagere socioøkonomisk sammensætning rent faktisk kompenseres under taxameterfinansieringen. De ikke-aktivitetsbestemte tilskud (herunder udkantstilskuddet) medvirker til, at der sker en allokering, som i et vist omfang tager højde for skolernes forskellige udfordringer. Kompensationen er dog ikke i samme størrelse, som det var tilfældet før taxameterreformen. Resultater tyder dermed på, at taksterne i det nye finansieringssystem ikke i samme grad tager højde for skolernes socioøkonomiske udfordringer, som det var tilfældet i det amtslige system. Der lader således til at være et *trade-off* i den nuværende model

mellem sammenhæng mellem antal elever og bevillinger samt sammenhæng mellem sociale vilkår og bevillinger.

Tabel 4.2. Regressionsmodel (2007-2011). Afhængig variabel: tilskud per studerende

	(1)	(2)	(3)
Antal studerende	-18,89** (-7,69)	-17,70** (-9,95)	-28,90** (-9,97)
Taxameter (2008-2011)	747,18* (2,18)	870,45* (2,51)	-6.997,85** (-5,68)
Socioøkonomiske ressourcer	-1.585,50** (-4,86)	-2.905,21** (-5,71)	-2.578,91** (-5,53)
Socioøkonomiske ressourcer x taxameter (2008-2011)		1.359,13** (3,03)	971,06* (2,44)
Antal studerende x taxameter (2008-2011)			13,16** (6,51)
Konstant	92.159,33** (51,08)	88.817,67** (62,86)	95.483,86** (51,84)
Observationer	585	585	585
R ²	0,40	0,55	0,56

Note: T-værdier baseret på klyngerobuste standardfejl på institutionsniveau i parentes. * p < 0,05, ** p < 0,01. Alle modeller kontrollerer for amtsspecifikke tidsinvariante faktorer. Kun institutioner, hvor data for hele perioden 2007 til 2011 er tilgængeligt, er medtaget i beregningerne. Data er beskrevet i appendikset.

Konklusion

Omkostningseffektivitet er et af de centrale elementer, når man skal vurdere, i hvilket omfang leveringen af velfærdsservicer er succesfuld. Taxameterfinansiering er designet til at have positive effekter på udgiftsstyring og ressourceallokering. I dette kapitel har vi belyst betydningen af indførelsen af taxametersystemer på gymnasieområdet. Analyserne viser, at enhedsomkostningerne har været forholdsvis stabile i den analyserede periode for STX og HF. Sammen med en øget elevbestand har det ført til en mindre stigning i de samlede udgifter. I den undersøgte periode har STX og HF samlet oplevet stigende elevtal og bevillinger. En hårdere test for taxametersystemets fordele i forhold til omkostningseffektiviteten er imidlertid, hvorvidt det er muligt at sænke de samlede bevillinger i en periode med faldende efterspørgsel. Den samlede stigning i elevtallet dækker dog over stor variation på tværs af skoler. Bevillingsniveauet er således holdt konstant, selvom nogle skoler har

oplevet en stigning i efterspørgslen, og andre skoler har oplevet et fald. Det vil alt andet lige være interessant i fremtidige analyser at undersøge, hvordan udgifterne ændrer sig i en periode med samlet faldende aktivitet.

De gennemsnitlige enhedsomkostninger dækker over regionale forskelle i udgifterne for STX og HF, hvilket var særligt udtalt før 2008. Efter taxameterreformen er der sket en kraftig reduktion i variationen i udgifter, idet der med reformen er kommet en tættere kobling mellem aktivitet og finansiering. Det har ført til en konvergens i udgifterne på tværs af (og inden for) de tidligere amtsgrænser. På institutionsniveau har reformen medført en markant omfordeling af ressourcer, hvilket har resulteret i, at nogle skoler har oplevet store ændringer i deres budgetter.

Endelig har kapitlet belyst, hvorvidt mere ensartede bevillinger også kan have en social bagside. Det, der ikke eksplicit er medtaget i kriterier for allokeringen, har ingen vægt i ressourceallokeringen. Omvendt står skolerne over for forskellige udfordringer i form af elevsammensætning med forskellige sociale ressourcer. Resultaterne tyder på, at der blev taget hensyn til disse forskellige udfordringer i det amtslige system, når ressourcerne skulle fordeles på tværs af skolerne. Skoler med en elevsammensætning med en svagere socioøkonomisk baggrund får i gennemsnit også højere bevillinger per elev efter reformen i 2008, men denne kompensation er relativt mindre, end det var tilfældet før reformen. Hvorvidt ressourcerne bør fordeles på en måde, som i højere grad end i den nuværende finansieringsmodel tager højde for skolernes forskellige sociale og geografiske vilkår, er i sidste ende en politisk beslutning.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh & Søren Serritzlew (2006). "Økonomiske incitamenter, professionelle normer og offentlig service: taxameterstyring i teori og praksis", *Politica*, 38 (4): 410-425.
- CEVEA (2013). *Utilsigtede konsekvenser af taxameterstyringen på ungdomsuddannelser. Problemer og mulige løsninger*. København: Tænketanken CEVEA.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2005). *Rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet*. København: EVA.
- Danmarks Statistik (diverse år og registre).
- Epinion (2011). *Basis for indførelse af sociale taxametre*. Notat, marts 2013. København: Epinion.
- Finansministeriet (2014). *Finanslov for finansåret 2014. Tekst og anmærkninger (ajourført)*. § 20. København: Undervisningsministeriet.
- Le Grand, Julian (1982). *The Strategy of Equality*. London: George Allen and Unwin.

- Pallesen, Thomas (1998). "De danske amter – politikere eller administratorer. Gymnasieskolen som eksempel", pp. 97-121 i Jens Blom-Hansen m.fl., *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag*, http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf (tilgået 13. marts 2014).
- Serritzlew, Søren (2006). "Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output-Purchase Budgeting", *Public Budgeting & Finance*, 26 (2): 101-120.
- Undervisningsministeriet (1998). *Rapport om taxameterstyring*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2007). *Bilag om gymnasiernes overgang til taxameterstyring*. Undervisningsministeriet (ikke-publiceret notat).
- Undervisningsministeriet (2008). *Fakta om taxameterstyring*, http://uvm.dk/~media/UVM/Files/Adm/PDF08/Finanslov_tilskud/Tilskud/Taxameter/081111_taxametersystem_fakta.ashx (tilgået 19. marts 2014).
- Undervisningsministeriet (2012). *Teknisk gennemgang af taxametersystemet – med særlig vægt på de gymnasiale uddannelser*. København: Ministeriet for Børn og Undervisning.

Appendiks

Beskrivelse af data

Til analyserne i dette kapitel anvendes primært data fra Undervisningsministeriets Regnskabsportal. Portalen samler informationer fra gymnasiernes årsrapporter for hvert år siden 2007 for almengymnasiale uddannelser. For erhvervsgymnasiale uddannelser forefindes data siden 2003. Data fra regnskabsportalen komplementeres med informationer fra Undervisningsministeriets databank med nøgletal for uddannelser. Fra denne databank anvendes informationer om karaktergennemsnit for fuldførte gymnasiale uddannelser. Endvidere anvendes data fra Danmarks Statistik om elevers baggrund. Disse data indeholder information om elevernes gennemsnitlige karakterer i 9. klasse og socioøkonomiske baggrund.

Regnskabsdata er kun tilgængeligt på institutionsniveau. Det er således ikke muligt at opdele efter specifikke uddannelser inden for en institution. Da tekniske skoler og handelsskoler udbyder en lang række ikke-gymnasiale uddannelser, er det ikke muligt at inkludere data for HTX- og HHX-uddannelser i analysen. Vi medtager derfor kun data for almengymnasiale uddannelser. Til analysen opdeles institutionerne efter almengymnasiale og erhvervsgymnasiale uddannelser ved brug af portalens definition.

For året 2007 er regnskabsdata tilgængeligt for 124 almengymnasiale institutioner og for 31 handelsskoler. I 2011 er data tilgængeligt for henholdsvis 122 og 26 institutioner. Det lavere tal i 2011 skyldes, at nogle få institutioner er lukket eller

blevet lagt sammen. For eksempel blev Østre Borgerdyd Gymnasium og Metropolitanskolen lagt sammen til Gefion Gymnasium i 2010.

Det er de enkelte uddannelsesinstitutioner, der selv indberetter regnskabsdata til portalen. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen foretager en begrænset kontrol og validering af tallene før offentliggørelsen. Styrelsen sørger for at gøre dataene ensartet og kan i den forbindelse være nødsaget til at lægge enkelte poster sammen. Institutionerne får også selv mulighed for at kontrollere og rette tallene. Derudover har vi udført en kvalitetskontrol ved at eftertjekke afvigelser fra tendenser inden for år og inden for institutioner. I tilfælde, hvor vi har opdaget fejl, er tallene blevet rettet med tal fra de enkelte institutioners årsrapporter. Til trods for kvalitetskontrollen fra tre parter vil der stadig være målefejl i dataene. Dette kan skyldes, at der er variation i, hvilket niveau skoler indberetter tal. For eksempel indberetter nogle skoler alle monetære enheder i tusinde kroner. En anden udfordring er, at det ikke er entydigt, hvordan elevbestanden er beregnet. Det er uklart, om denne beregning for alle institutioner er i overensstemmelse med indberetningen til ministeriet (som foretages to gange årligt).

Beskrivelse af måling af socioøkonomiske ressourcer

Vi måler elevernes socioøkonomiske ressourcer ved samme fremgangsmåde som CEVEA (2013). Til analysen inddrages mål på forældrenes længste uddannelsesniveau samt elevernes 9.-klasses-gennemsnit i dansk, engelsk og matematik. For hver af disse fire faktorer dannes et gennemsnit på institutionsniveau. Ved anvendelse af en principalkomponentanalyse sammenfatter vi de fire variable i én variabel, som inddrages i vores regressionsmodel. Man kan forestille sig, at de skoler, hvis elever har et højt karaktergennemsnit, typisk også er skoler, hvis elever har forældre med en lang uddannelse. Vi kan sammenfatte den information i en variabel. Det er en principalkomponent. Til vores analyse anvender vi kun den første komponent, idet den sammenfatter mest af informationen i de fire variable. Komponentens styrke udtrykkes ved dens egenverdi, som angiver, hvor stor en grad af variationen i data som er forklaret ved den ene komponent. Det fremgår af tabel 4.3, at den første komponent forklarer 91 procent af variationen i de fire variable.

Tabel 4.3. Principalkomponentanalyse

Komponent	Egenværdi	Andel af samlet variation
1	3,64	0,91
2	0,22	0,05
3	0,11	0,03
4	0,04	0,01

Kilde: Egne beregninger på data fra Danmarks Statistik.

Regressionsmodel til at undersøge sammenhæng mellem socioøkonomiske ressourcer og bevilling

Formålet med regressionsanalysen er at identificere faktorer, som forklarer variationen i det gennemsnitlige tilskud per studerende på STX-institutioner. Vi opstiller derfor en model for sammenhængen mellem tilskuddet per studerende (TPS), antal studerende (STUD) og socioøkonomisk status (SES), som er sammenfattet ved den første principalkomponent beskrevet i det foregående afsnit. Vi er ydermere interesserede i, om sammenhængen har ændret sig med indførelsen af taxametersystemet. Vi inkluderer derfor en variabel, som indikerer, om data er fra efter indførelsen af taxametersystemet (TAXAM). Endelig inkluderes også en variabel for hvert amt for at opfange amtsspecifikke faktorer.

$$TPS = \alpha_0 + \alpha_1 \text{STUD} + \alpha_2 \text{SES} + \alpha_3 \text{TAXAM} + \alpha_4 \text{STUD} \times \text{TAXAM} + \alpha_5 \text{SES} \times \text{TAXAM} + \beta \text{AMT} + \varepsilon$$

Alfaerne og betaerne er parametre, som repræsenterer sammenhængen mellem variablene. Koefficienten α_2 repræsenterer sammenhængen mellem socioøkonomisk status og enhedsomkostningerne. Hvis denne koefficient er negativ, så modtager institutioner med elever med højere socioøkonomisk et lavere tilskud per studerende. Det er særligt interessant, hvilket fortegn koefficienten α_5 har, idet den angiver, om sammenhængen mellem SES og tilskud per studerende har ændret sig efter 2008. Hvis $\alpha_5 > 0$ og $\alpha_2 < 0$, så er sammenhængen blevet svagere. Fejlede ε er den resterende variation i tilskud per studerende, som ikke kan forklares ved de inkluderede variable. Koefficienterne udledes ved mindste kvadraters metode, hvor vi minimerer summen af de kvadrerede afvigelse mellem de observerede værdier og de prædikterede værdier ved vores model.

Kapitel 5

Det ledelsesmæssige fundament: Ledelsesstruktur, ledelsesstrategi og strategisk ledelse

Christian Bøtcher Jacobsen, Thorbjørn Sejr Nielsen og Jesper Rosenberg Hansen

Resumé

Selvom ungdomsuddannelsesinstitutionerne skal forholde sig til både aftalemæssige, lovmæssige og økonomiske rammer, har skolernes ledere betydelige frihedsgrader til at udøve ledelse. Formelt er det bestyrelsernes ansvar at sikre skolernes drift, men i praksis spiller rektorer og direktører en afgørende rolle i forhold til alle væsentlige spørgsmål på skolen. En vigtig lederopgave er den strategiske ledelse, der er blevet langt mere vigtig og presserende, hvilket også er afspejlet i, at skolerne bruger strategiske ledelsesværktøjer mere end tidligere. Samtidig står lederne mere centralt i den strategiske beslutningsproces, mens lærernes indflydelse er blevet markant mindre. Et andet vigtigt aspekt af ledelsesopgaven er den enkelte leders ledelsesstrategi i forhold til at sikre, at lærerne arbejder efter skolens fælles målsætninger. Kapitlet tager fat på to ledelsesstrategier – transformationsledelse, som handler om at tydeliggøre skolens mål gennem visioner, mens transaktionsledelse handler om at belønne medarbejdernes gode resultater og følge op på de mindre gode resultater. Ledelsesstrategierne er relevante, da de kan have konsekvenser for medarbejdernes motivation og derigennem skolernes performance.

De foregående kapitler har vist, at ungdomsuddannelsesinstitutionerne er underlagt aftalemæssige, lovgivningsmæssige og økonomiske rammer, og dette kapitel ser på, hvordan der inden for disse rammer kan bedrives ledelse på skolerne. Formålet med kapitlet er dermed at give en beskrivelse af, hvad lederne gør, når de leder. Offentlig ledelse retter sig både ind i og ud af organisationerne. Internt handler offentlig ledelse om at koordinere medarbejdere og ressourcer for at opnå organisationens mål, mens den eksterne del handler om at udnytte organisationens omgivelser til at støtte op om målene og beskytte organisationen mod mulige forstyrrelser (O’Toole

& Meier, 2011: 2). I ungdomsuddannelserne har ledelse traditionelt fokuseret på processer, planlægning og koordinering i form af pædagogisk ledelse (EVA, 2012) og i mindre grad om opnåelse af resultatmål. Men efter de seneste års reformer er der kommet væsentligt mere fokus på betydningen af mål, og hvordan disse kan opnås gennem eksempelvis resultatorientering og strategisk ledelse. Dette kapitel beskriver disse mere generelle aspekter af ledelse i ungdomsuddannelserne, og kapitlet vil fungere som oplæg til kapitlerne 8, 9 og 10, som ser nærmere på konsekvenserne af ledelse for performance på skolerne.

Kapitlet kigger således både på ledelsesstrukturer, ledelsesstrategi og strategisk ledelse i ungdomsuddannelserne, mens de aftalemæssige og mere "politiske" aspekter af ledelsesopgaven bliver behandlet i næste kapitel. Først gennemgås de formelle ledelsesstrukturer, og med udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelser og en række interviews med ledere, medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer diskuteres også de mere praktiske aspekter af ledelse i ungdomsuddannelserne. Dernæst kommer kapitlet ind på strategisk ledelse i ungdomsuddannelserne, og hvordan brugen af strategisk ledelse har udviklet sig på skolerne hen over de seneste års reformer. Endelig vil vi se nærmere på brugen af to ledelsesstrategier – transaktionsledelse, som handler om benyttelse af noget-for-noget-tilgange, og transformationsledelse, som handler om tydeliggørelse af skolens målsætninger gennem visioner. Hvor ledelsesstruktur handler om formelle fordelinger af ledelsesopgaver på skolerne, handler strategisk ledelse om ledernes forsøg på at skabe overensstemmelse mellem organisationens interne og eksterne forhold på langt sigt, mens ledelsesstrategier handler om ledernes tilgang over for medarbejdere.

Ledelsesstrukturen i ungdomsuddannelserne

Ungdomsuddannelsesinstitutionernes ledelsesstrukturer har gennem de seneste år været under væsentlig forandring. Skoleledelsen har traditionelt haft opgaver relateret til planlægning, undervisning og pædagogik, men inden for de senere år er opgaver rettet mod resultater, økonomi og effektivitet blevet mere presserende. Disse forandringer trådte i kraft på erhvervsskolerne allerede fra 1990'erne og senere på STX-skolerne i 2007, da de overgik fra amtsligt regi til selveje under staten. På den måde indskrives ungdomsuddannelsessektoren sig i en generel bevægelse i den offentlige sektor, som af nogle er blevet karakteriseret som *new public management* (NPM) (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011). Selvom NPM er en relativt diffus betegnelse for meget forskelligartede ændringer i den offentlige sektor (se eksempelvis Christensen, 2010), afspejler de på et helt overordnet plan en række initiativer, som med inspiration fra den private sektor gennemfører ændringer af

både organisationer og ledelsesstrukturer. På ledelsessiden har den danske version af NPM især betydet øget brug af direktions-, mål- og rammestyring, økonomistyring, kvalitetsstyring og evaluering (Klausen, 2010). Disse tiltag er også kommet i anvendelse på ungdomsuddannelsesinstitutionerne.

Ifølge Undervisningsministeriet styres ungdomsuddannelsesområdet efter tre grundprincipper: selvforvaltning, mål- og rammestyring og taxameterfinansiering (Undervisningsministeriet, 2014). Som diskuteret i kapitel 2 har det dog ikke afholdt ministeriet fra at gennemføre væsentlig styring af uddannelsernes indhold og form, og for nylig er der desuden indført bestemmelser, der har væsentlig indflydelse på skolernes drift, hvor klasseløftet er et markant eksempel. Disse forhold har naturligvis betydning for den ledelse, der kan udøves på skolerne. Ikke desto mindre har ungdomsuddannelseslederne også udstrakte frihedsgrader, særligt hvis man sammenligner dem med deres kolleger på folkeskolerne, som er underlagt et mere nærværende og indgribende kommunalt styre. Således skal ungdomsuddannelseslederne alene forholde sig til deres bestyrelser, som står i en noget anden position end de valgte politikere i kommunerne, der har stærke forvaltninger i ryggen. Hvor stærk en position bestyrelserne reelt har, vil blive behandlet i det følgende afsnit.

Bestyrelsernes rolle

Selvejet tildeler bestyrelserne en væsentlig formel rolle i forhold til at sikre en effektiv drift af ungdomsuddannelsesinstitutionerne. Bestyrelsernes overordnede kompetence er på erhvervsrettede skoler fastsat i Lovbekendtgørelse 878 af 8. august 2011 og på de almengymnasiale uddannelser i Lovbekendtgørelse 880 af 8. august 2011. Derudover fastsættes den enkelte skoles bestyrelses kompetencer i nærmere detaljer i skolernes vedtægter.

Lovgivningen stiller først og fremmest krav til bestyrelsens sammensætning. Flertallet skal bestå af eksterne repræsentanter, som udpeges på baggrund af deres tilhørsforhold og kompetencer (se tabel 5.1). På de erhvervsrettede skoler skal arbejdsmarkedets parter repræsenteres, og der lægges vægt på ledelsesmæssig erfaring. På de almene gymnasier skal grundskoler og videregående uddannelser repræsenteres ud over erhvervslivet og kommunen eller regionen. På alle skoler skal både medarbejdere og elever repræsenteres af to medlemmer, hvoraf et medlem har stemmeret, og institutionslederen er repræsenteret som sekretær. Som vi skal se om lidt, lader sekretærposten dog til at være noget mere indflydelsesrig, end titlen antyder.

Tabel 5.1. Bestyrelsens medlemmer

	<i>Erhvervsrettede uddannelser (EUD, HHX og HTX)</i>	<i>STX og HF</i>
<i>Eksterne repræsentanter</i>	Flertallet af bestyrelsen skal bestå af eksterne medlemmer. Der skal være personer med erfaring med ledelse, organisation og økonomi	Flertallet af bestyrelsen skal bestå af eksterne medlemmer, primært fra lokalområdet. Der skal være udefrakommende medlemmer med erfaring fra erhvervsliv, grundskolesektor og den videregående uddannelsessektor
Kommuner og regioner	Udpeger et medlem tilfælles	Udpeger et medlem tilfælles
Arbejdsmarkedets parter	Begge sider skal repræsenteres	Ingen regler
<i>Interne repræsentanter</i>		
Medarbejdere	To medlemmer (et med stemmeret)	To medlemmer (et med stemmeret)
Elever	To medlemmer (et med stemmeret)	To medlemmer (et med stemmeret)
Institutionslederen	Deltager som sekretær (uden stemmeret)	Deltager som sekretær (uden stemmeret)
	I alt seks-tolv medlemmer	Seks-ti medlemmer

Kilder: Undervisningsministeriet, 2011a; 2011b; 2014.

Dernæst gør lovgivningen det klart, at det er bestyrelsen, som er ansvarlig over for undervisningsministeren for institutionens drift, herunder for forvaltningen af de statslige tilskud (Undervisningsministeriet, 2011a; 2011b). Undervisningsministeriet kan derfor også stille bestyrelserne til ansvar for skolernes dispositioner, som det var tilfældet i sommeren 2013, da bestyrelserne for 12 skoler blev indkaldt til møde med ministeriet, fordi deres skoler imod ministeriets ønsker planlagde at formalisere arbejdstidsaftalerne. Sagen illustrerer ligeledes, hvordan bestyrelsen er afhængig af rektor, som er ansvarlig for skolens daglige drift. På de 12 skoler var det typisk rektors ønske, at aftalerne skulle formaliseres, selvom bestyrelsen formodentlig har godkendt det. Det afspejler ikke desto mindre den indflydelse, mange rektorer opnår, fordi de som daglig leder har et langt mere indgående kendskab til skolens drift, end bestyrelsen har. Bestyrelserne står derfor også med udfordringen, at de på den ene side er juridisk ansvarlige over for ministeriet for at levere resultater og en effektiv drift, og at de på den anden side er afhængige af rektors indsats for at opnå dette. Vi har gennemført en spørgeskemaundersøgelse til bestyrelsesmedlemmer på 120 skoler, hvor vi har fået svar fra knap 700 medlemmer. Ifølge deres vurdering er rektor og ikke bestyrelsens formand den mest indflydelsesrige enkeltaktør på bestyrelsens beslutninger, selvom rektor alene har funktion som sekretær for bestyrelsen. Bestyrelsesformanden kommer

ind som næstmest indflydelsesrig, mens de øvrige aktører vurderes at have langt mindre indflydelse.

Tabel 5.2. Hvordan vil du vurdere følgende aktørers indflydelse på bestyrelsens beslutninger?
Procent

	Meget stor	Stor	Nogen	Ringe	Ingen
Bestyrelsesformanden	47,1	41,6	9,4	1,6	0,3
Rektor	58,0	32,6	7,7	0,9	0,9
Bestyrelsens eksterne medlemmer (eksklusive formanden)	7,4	48,7	36,3	7,0	0,6
Bestyrelsens interne medlemmer (eksklusive rektor)	6,3	43,9	42,4	6,7	0,7
Skolens lærere	3,1	27,7	50,4	16,9	1,9
Ministeriet	14,9	40,1	33,3	10,4	1,3

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse af bestyrelsesmedlemmer, se boks 3.1.

Der lader dog til at være en udbredt accept af rollefordelingen, da kun en tredjedel af bestyrelsesmedlemmerne ser det som en vigtig eller meget vigtig opgave for bestyrelsen at kontrollere skoleledelsen. Vi har også spurgt om en række andre opgaver som ressourcefordeling på skolen, udvikling af styringsredskaber og fastlæggelse af undervisningsporteføljen, men disse opgaver ser bestyrelsesmedlemmerne også som mindre vigtige. Derimod er der bred enighed (84 procent vigtig eller meget vigtig) om, at bestyrelsens opgave består i at formulere den overordnede strategi. Det tyder på, at rektorer og direktører på ungdomsuddannelserne står med et vidtgående mandat til at lede skolerne på trods af, at det er bestyrelserne, som er ansvarlige over for ministeriet.

I den internationale forskning har der længe været uenighed om, hvorvidt det gør en forskel for skolernes performance, om skolerne gøres ansvarlige (*accountable*) for deres resultater (Hanushek & Raymond, 2005; Jacob, 2005). Tanken bag *accountability* er, at hvis politikerne i sidste ende skal være ansvarlige for resultaterne, må der være en ubrudt hierarkisk linje med information om de underliggende enheders resultater (Binderkrantz & Christensen, 2009). Fra statslig side har man forsøgt at gennemføre ansvarlighed for ungdomsuddannelsesinstitutionerne i den forstand, at alle skoler blev forsøgt styret efter standardiserede resultatkontrakter med enslydende målsætninger og obligatoriske indsatsområder. Ikke desto mindre tabte ministerierne i 2010 en voldgiftssag om spørgsmålet, da Arbejdsretten dømte, at der var sket brud på en række forlig, som bemyndigede lokale aftaler. Herefter

har resultatkontrakterne været et anliggende mellem den enkelte bestyrelse og ledelse. Dette bryder i og for sig med tanken om *accountability*. Vores undersøgelser, som dog ikke dækker hele området, peger på, at dette giver en anselig variation i kontraktens udformning, specificering og anvendelse, som vanskeliggør en sammenligning af skolernes performance. På nogle skoler bruger bestyrelsen resultatkontrakten til at opstille klare (kvantitative) mål, som der kan følges op på ved årets udgang. Men på en række skoler har initiativretten til udformning af resultatkontrakten ligget hos rektor, som har formuleret relativt bløde mål, som vanskeligt kan bedømmes i forhold til opfyldelsesgraden. Som en rektor udtrykker det, er det "egentlig meget på mit initiativ, hvad der skal stå i den her". På flere af disse skoler fungerer kontrakten reelt som et løbende løfte: "Jeg har en forståelse med min bestyrelsesformand, og den har jeg faktisk meget konkret om, at jeg bare skal have maksimum" (direktør på erhvervsskole).

Ledelseslag og ledelsesstrukturer

Den traditionelle struktur på ungdomsuddannelserne har været relativt simpel i den forstand, at ledelsen i form af rektor eller direktør samt et mindre antal mellemledere bredt set har varetaget skoleledelsesopgaven. Denne skolemodel består i en udpræget flad struktur, hvor rektor har direkte personaleansvar for samtlige af skolens lærere. Denne enstrengede model med fokus på en fælles uddannelse eksisterer fortsat på de almene gymnasier, selvom der er sket væsentlige tilpasninger på de fleste skoler efter de seneste års reformer. Især har mellemlederne fået stigende betydning i de seneste år, og på flere skoler er personaleansvaret delegeret fra rektor til mellemledere. De almene gymnasiers struktur er dog fortsat relativt simpel i den forstand, at skolerne i langt overvejende grad er enhedsorganisationer.

Forskellen er tydelig i forhold til erhvervsuddannelserne, hvor det stort set kun er landbrugsskolerne, der har bevaret enhedsorganisationsstrukturen. Næsten alle andre skoler er i dag for store og komplekse til at fungere på den måde. Allerede efter reformerne i 1990'erne skete der en del sammenlægninger af skoler, som er fortsat op gennem 2000'erne, og i dag er de fleste erhvervsskoler ganske store og har meget komplekse opgaver, som kræver uddelegering og specialisering. Ledelseskompetencen er derfor i langt større grad delegeret til flere lag af mellemledere, som har ansvar for henholdsvis uddannelsesretninger og uddannelser. Mange erhvervsskoler ledelsesstruktur fungerer derfor også snarere som en koncernledelse, hvor direktøren er overordnet ansvarlig over for bestyrelsen og sammen med typisk en økonomidirektør og lederne for de enkelte uddannelser udgør en direktion, som er ansvarlig for skolens samlede drift. Det er bemærkelsesværdigt, at flere almene gymnasier i løbet af de seneste år er sammenlagt med erhvervsrettede skoler, og at disse skoler derfor også placeres i en mere koncernlignende struktur. Det er dog

endnu for tidligt at sige noget om, hvordan disse nye strukturer påvirker den måde, der bedrives ledelse og undervisning på. Uanset hvilke konsekvenser disse nye strukturer får, er det også relevant at berøre, hvilke andre konsekvenser de tidligere omtalte reformer har for den strategiske ledelse på ungdomsuddannelsesområdet, hvilket vil blive behandlet i det følgende.

Strategisk ledelse

Et andet centralt område i forhold til ledelse på ungdomsuddannelsesområdet er strategisk ledelse, som ofte argumenteres for at være helt centralt for skabelsen af gode skoler. Dette er blandt andet en vigtig pointe i en større OECD-undersøgelse, der samtidig konkluderer, at der er behov for en oprustning af strategisk ledelse på skoleområdet, herunder også ungdomsskoleområdet (OECD, 2007).

Teoretisk baggrund for strategisk ledelse – herunder det offentliges særligheder

Men inden vi begynder at se på strategi på ungdomsuddannelsesområdet, er det meget vigtigt at være klar på, at strategi er et begreb, der bruges på mange forskellige måder. Der er enormt mange perspektiver på, hvad strategi er, hvordan strategi fungerer, og hvilke konsekvenser det har at anvende strategisk ledelse (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2009). Her følger vi nogle af de klassiske definitioner på strategi, der også er trukket frem i Kurt Klaudi Klausens bog om strategi i forskellige arenaer (Klausen, 2013), som er et af de få danske bidrag om offentlig strategisk ledelse.¹ I det følgende anses strategi for at handle om at bestemme organisationens langsigtede mål, herunder handlinger og ressourceallokering for at opnå dette. Strategi handler grundlæggende om, hvordan organisationen tilpasser sig sine omgivelser. Det handler således om de langsigtede og overordnede beslutninger for organisationer, og hermed adskiller strategi sig fra mere taktiske overvejelser. Organisatorisk strategi er altså forstået som et langsigtet fokus på både interne og eksterne forhold og på at bringe disse i overensstemmelse med hinanden. Så selvom man ikke altid taler om strategi og strategisk ledelse på ungdomsuddannelserne, er der ud fra definitionen ikke noget til hinder for, at ungdomsuddannelsesskolerne nødvendigvis forholder sig til strategiske overvejelser.

I de senere år argumenterer en del litteratur for, at strategi – også den mere konkurrencebaserede – er blevet mere anvendelig og nødvendig i den offentlige sektor, efter at en række NPM-inspirerede reformer på mange områder har ændret

1. Derudover har Kurt Klaudi Klausen også været venlig at udlåne data til en af de senere beskrevne strategiundersøgelser, hvilket vi er meget taknemmelige for.

organisering og styringsforhold markant (Hansen, 2010). Forskningen har blandt andet argumenteret for, at mulighederne for strategianvendelse øges, når organisationer får mere administrativ autonomi. Derudover øges mulighedsrummet for strategi, hvis organisationers budgetter afhænger af deres præstationer (eksempelvis takstfinansiering), da det øger behovet for at præstere på de givne parametre, som igen øger behovet for strategi i forhold til, hvordan man opnår dette. Endelig siges øget konkurrence at øge behovet for strategi (Hansen, 2010). Der er flere eksempler på, at der er sket den slags ændringer på ungdomsuddannelsesområdet. Som det er fremhævet tidligere, blev de erhvervsrettede skoler allerede i begyndelsen af 1990'erne selvejende og blev også hurtigt takstfinansierede. Mere eller mindre den samme bevægelse skete på STX-området, da kommunalreformen i 2007 ændrede muligheder og behovet for organisatorisk strategi for almene gymnasier markant. Med omlægningerne til selveje, bestyrelser og takstfinansiering fulgte højere grad af administrativ autonomi med mulighed for profilering af skolerne. En markant ændring på begge områder er, at skolerne i højere grad befinder sig i en konkurrencelignende situation. På de almene gymnasier er det ikke længere amterne, der fordeler elever, men derimod fordelingsudvalg, som skal tage udgangspunkt i elevsøgningen og skolernes kapacitet. På erhvervsskolerne forholder man sig også til optaget, og udgifterne til markedsføring har derfor også været markant stigende over de seneste år. Selvom det ikke er fri konkurrence, er der dog tale om mere konkurrencelignende vilkår end tidligere. Det interessante er så at forstå, hvad disse ændrede vilkår betyder for skolernes anvendelse af strategi, og hvilken betydning det har, at de stadig er offentlige organisationer, der er ejet og finansieret af det offentlige, og som ikke skaber profit til ejere.

Strategisk ledelse på de almene gymnasier i en reformtid

Desværre ved vi meget lidt om anvendelse af strategi på ungdomsskoleområdet. Herunder er der også kun sparsom viden om, hvad ændringer betyder for skolernes strategiske ageren. En måde til at undersøge, hvordan skoler arbejder med strategi, er at se på, hvad de gør i praksis. Et af de store nye områder inden for forskningen om strategi er *strategy-as-practice*, som handler om at undersøge, hvad centrale aktører (ofte ledere) egentlig gør, når de arbejder med strategi. Et meget konkret forhold at undersøge er, hvilke strategiværktøjer de anvender. I dansk sammenhæng er der foretaget en spørgeskemaundersøgelse af almene gymnasiers brug af strategiværktøjer før og efter kommunalreformen (Hansen, 2011).² Undersøgelsen ser generelt på brugen af strategiværktøjer og mere konkret på brugen af konkurrencebaserede

2. En beskrivelse af selve spørgeskemaet, herunder formulering af spørgsmål samt dataindsamling inklusive svarprocenter, samt de statistiske analyser kan findes i artiklen af Hansen (2011).

strategiværktøjer (som markedsføring og konkurrentanalyser) samt mere ressourceorienterede værktøjer (som langsigtede finansielle analyser og analyse af ressourcer og kompetencer) ud fra den hypotese, at eftersom reformen har indført selveje og takstfinansiering, vil det være mere fordelagtigt for skolerne at agere i forhold til konkurrencesituationen og optimere brugen af ressourcer. Resultaterne af undersøgelsen viser en klar stigning i brug af strategiværktøj og især en markant stigning inden for disse konkurrence- og ressourceorienterede værktøjer. Derudover viser undersøgelsen, at særligt skoler under økonomisk pres eller med faldende søgning begynder at bruge konkurrencebaserede strategiværktøjer. Dog viser undersøgelsen, at der på trods af stigningen fortsat bliver brugt relativt få konkurrencebaserede værktøjer. En stor andel af de almene gymnasier bruger derimod SWOT-analyse og havde en nedskreven "mission, vision og værdi"-politik. Skoleledelsen har også betydning for anvendelsen af strategiværktøjer i den forstand, at rektorer med høj grad af orientering mod almen dannelse var mindre tilbøjelige til at bruge disse konkurrenceorienterede værktøjer. Rektorer med lederuddannelse er derimod mere tilbøjelige til at anvende de konkurrenceorienterede værktøjer sammenlignet med rektorer uden lederuddannelse. Brugen af strategiværktøjer er dog kun en del af strategianvendelsen, og det er vigtigt at huske på, at bare fordi en skole anvender strategiværktøjer, siger det ikke nødvendigvis noget om, hvordan de bruges.

Et nyere kvalitativt studie af Hansen og Jacobsen (2013) har foretaget en bredere undersøgelse af strategisk ledelse i gymnasieskolerne, som også viser en stor udvikling i strategiarbejdet.³ Studiet undersøger fem almene gymnasier/HF inden for et af de gamle amter, som følges over en tiårig periode med tre runder interviews med kommunalreformen i midten af perioden. Resultaterne viser, at strategianvendelsen ændres fra at være løs og uformel til at blive en meget mere formel del af skoleledelsens opgave. Skoleledelsen og bestyrelsen får en meget mere fremtrædende rolle i strategiarbejdet, mens lærere (og især det tidligere pædagogiske råd) ser ud til at miste indflydelse. Derudover viser undersøgelsen, at de fem gymnasier også ser ud til at ændre orientering mod konkurrencesituationen, herunder elevtiltrækning, elevfastholdelse og skolens profil. Trods den stigende orientering mod konkurrence opretholder gymnasierne imidlertid en stærk orientering mod samarbejde, og især udviser gymnasierne med størst elevsøgning en vis tilbageholdenhed med at udvide kapaciteten – i det mindste på kort sigt. Opretholdelsen af samarbejde kan samtidig skyldes, at de undersøgte gymnasier ligger i det samme tidligere amt, som var kendt for godt samarbejde. Interviews med ledere og bestyrelser i andre områder i landet tyder på, at konkurrencen er slået noget mere igennem der. Der-

3. En nærmere beskrivelse af casestudiet, herunder karakteristika ved skolerne, tidspunkterne for interview, kodningen og analysen, kan findes i konferencepapiret af Hansen og Jacobsen (2013).

udover kan det også skyldes, at det undersøgte område havde stor generel søgning til gymnasier i forhold til kapaciteten i området. Det bliver dermed også interessant at følge udviklingen i forholdet mellem konkurrence og samarbejde mellem skoler, når de mindre årgange skal i ungdomsuddannelserne inden for de kommende år.

Ledelsesstrategier

Ledelsesrollen på ungdomsuddannelsesinstitutionerne er imidlertid ikke kun strategisk. En vigtig opgave er at sikre, at organisationens medarbejdere arbejder for at indfri organisationens målsætninger. I litteraturen om ledelsesstrategier findes begreber til at beskrive forskelle i lederes ageren over for deres medarbejdere. Her er især distinktionen mellem transformationsledelse og transaktionsledelse central (Bass, 1985). Transaktionsledelse kan betragtes som udvekslinger mellem leder og medarbejder, hvor lederen enten belønner eller straffer medarbejdere, der handler i overensstemmelse med de ønskede mål. Med andre ord veksles veludført arbejde for belønninger enten økonomisk eller verbalt og utilfredsstillende arbejde for irettesættelser og sanktioner. På en skole vil det betyde, at lederen sørger for enten at anerkende eller at belønne lærere, som eksempelvis leverer god undervisning eller bidrager til fastholdelsesarbejdet, mens de knap så dygtige lærere gøres opmærksomme på deres manglende resultater og ultimativt, at de afskediges. Transformationsledelse handler derimod om at inspirere medarbejderne med det mål at få dem til at indoptage organisationens mål som deres egne. Tilmed handler det om at få medarbejderne til i højere grad at se ud over deres snævre egeninteresser og få dem til at følge organisationens interesser i stedet. For lederne handler transformationsledelse således om at gøre skolens mål til konkrete visioner og kommunikere disse klart til medarbejderne, så det bliver tydeligt for lærerne, hvilke mål de skal arbejde hen imod. Transformationsledelse handler ikke om indholdet af målene, som kan være fastholdelse, faglig kvalitet eller noget tredje, men om at gøre de prioriterede mål tydelige og konkrete for medarbejderne.

Bernard Bass, som er en af grundlæggerne til moderne ledelsesteori, arbejder ud fra en forståelse af *the full range leadership model* og argumenterer for, at ledelsesstrategierne er komplementerende, og at det giver mening at se på, i hvilket omfang ledere er *enten* transaktionelle eller transformative. Dette giver mulighed for at sondre mellem fire typer ledere (se tabel 5.1). Vi vil i det følgende sondre mellem de transformationsledere og transaktionsledere, som primært anvender én type ledelsesstrategi, kombinationslederne, som anvender begge typer, og de passive ledere, som ikke i større omfang anvender nogen af de to ledelsesstrategier.

Tabel 5.3. Ledelsesstrategi

		Transaktionsledelse	
		Høj	Lav
Transformationsledelse	Høj	Kombinationsleder	Transformationsleder
	Lav	Transaktionsleder	Passiv leder

Generelt giver det således mening at se på, om ledere er transaktionelle og transformativt, men derudover er det centralt, at transformationsledelse og transaktionsledelse kan udføres på forskellige måder. Typisk opdeles transaktionsledelse i undtagelsesvis ledelse og betinget belønning (Bass & Riggio, 2006). Hvor betinget belønning drejer sig om at belønne medarbejdere, der forfølger de rette mål, handler aktiv undtagelsesvis ledelse om at foregribe dårlige resultater ved at irttesætte fravigelser i arbejdsprocessen, inden de kommer til at påvirke resultaterne. Transformationsledelse er typisk blevet underopdelt i idealiseret indflydelse, intellektuel stimulering, individuel hensyntagen og inspirerende motivation, men denne son- dring er blevet kritiseret for ikke at være hverken teoretisk eller praktisk anvendelig (Van Knippenberg & Sitkin, 2013: 10). I vores projekt har vi derfor primært fokuseret på det visionære aspekt af transformationsledelse, som kan defineres som “den mundtlige kommunikation af et billede af kollektivets fremtid med intentionen om at overtale andre til at bidrage til realiseringen af den fremtid” (ibid., egen oversættelse). Vores fokus er således på, hvordan lederen anvender visionen til at give retning for medarbejderne og motivere dem til at arbejde for skolens mål.

Transformationsledelse og transaktionsledelse på ungdomsuddannelserne

Det er interessant at afdække, om ledelsesstrategierne kan genfindes i de ting, rektorerne forklarer, de gør i deres daglige virke. Nærmere bestemt er det relevant at afdække, hvilke konkrete værktøjer rektorerne anvender ude på skolerne, og om der er forskel på, i hvor høj grad de anvender de forskellige ledelsesstrategier. Dette er blevet afdækket på baggrund af interviews med rektorer på fem gymnasier. Kun rektorer fra STX er inkluderet, da ledelsesstrukturen her er mest entydig: én rektor med personaleansvar per gymnasieskole. Interviewene er blevet kodet systematisk ad flere omgange, men nedenstående gennemgang skal blot ses som en eksemplificering af, hvordan de enkelte ledelsesstrategier konkret føres ud i livet på de udvalgte skoler. Nedenstående tabel viser eksempler på konkrete værktøjer til at udføre de enkelte ledelsesstrategier:

Tabel 5.4. Konkrete værktøjer og ledelsesstrategier

Transaktionsledelse		Transformationsledelse
Undtagelsesvis ledelsesstrategi	Belønnende ledelsesstrategi	
<ul style="list-style-type: none"> • MUS-samtaler • Samtale under fire øjne • Overvære undervisningen • Elev- og lærertrivselsundersøgelser tages op 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbal belønning i form af ros • Indirekte belønning i form af kurser og forfremmelser • Økonomisk belønning 	<ul style="list-style-type: none"> • Seminarer/rejser • Pædagogiske dage • Handleplaner

Kilde: Interviews med ledere og lærere, se boks 3.1.

Hvordan laver lederne undtagelsesvis ledelse?

Rektorerne giver udtryk for, at de har en række forskellige værktøjer til at irttesætte lærerne med, når de ikke forfølger de mål, som rektorerne ønsker. Blandt andet anvendes medarbejderudviklingssamtaler (MUS-samtaler) til at italesætte, når en lærer ikke leverer en tilfredsstillende arbejdsindsats. Eksempelvis nævner en rektor: "Og det er klart, der er, under MUS-samtalen (...) der må vi jo snakke lidt om: 'hvad er det nu lige, du får gjort ved det der?'" MUS-samtalen giver således nogle gymnasirektorer en årlig anledning til at irttesætte lærere, der ikke lever op til rektors forventninger. Andre rektorer nævner, at de kan finde på at tage en samtale under fire øjne med en lærer, hvis der opstår elevklager. Endvidere nævner flere rektorer, at de en gang imellem overværer undervisningen. På nogle skoler gør rektor det generelt for at have føling med, hvad der sker i klasselokalet, mens det på andre skoler primært sker, når en lærer får en elevklage. Der er således forskel på, om der løbende holdes øje med, hvad der sker i klasselokalerne, eller om der kun sættes ind, når elever direkte klager over en lærers arbejde. Et andet redskab til løbende at holde øje med, hvordan det går på skolerne, er anvendelsen af elev- og lærertrivselsundersøgelser. Således nævner en rektor: "(...) hvis vi gennem elevtrivselsundersøgelser eller andre finder nogle generelle ting, der gør sig gældende, så må vi finde ud af, hvad det skyldes, og hvordan vi kommer videre, men ellers er det ikke negativ feedback, jeg bruger."

Igen er dette udtryk for en relativt aktiv overvågning af, hvordan det går på skolen med henblik på at italesætte afvigelser fra det ønskede resultat. Rektorerne har således flere forskellige værktøjer til at anlægge en undtagelsesvis ledelsesstrategi, og der er forskel på, i hvor høj grad rektorerne løbende holder øje med, hvordan lærerne gør deres arbejde, eller om der primært gribes ind, når elever klager over lærerens arbejde.

Hvordan laver lederne belønnende ledelse?

Også i forhold til belønnende ledelsesstrategi anvendes forskellige værktøjer. Konkret gives der belønning på tre forskellige måder: verbalt, indirekte økonomisk og direkte økonomisk. Indirekte økonomisk belønning kan for eksempel være igen-tildeling af kurser eller forfremmelser, mens direkte økonomisk belønning typisk er i form af kvalifikations- eller funktionstillæg. Der er dog på flere skoler en opfattelse af, at indirekte og direkte økonomisk belønning er problematisk at anvende. Eksempelvis svarer en rektor på spørgsmålet om, hvad denne synes om økonomisk belønning: "Jeg hader det! Udråbstegn! Alle får det samme. (...) Og de er lykkelige for det." En enkelt af de interviewede rektorer er dog mere positivt stemt over for denne type belønning og fortæller således: "(...) vi har da haft nogle medarbejdere, hvor jeg har sagt nej, det ville være helt forkert at give vedkommende et funktionstillæg." Der er således forskel på, hvilke værktøjer rektorerne anvender til at belønne lærerne. Der er imidlertid også forskel på, i hvor høj grad de enkelte rektorer anvender de enkelte værktøjer. Således er der eksempelvis stor forskel på, hvor meget rektorerne mener, at de roser deres lærere verbalt. Hvor en rektor siger: "Ja, jeg giver positiv feedback, hvis der er noget, jeg synes fungerer godt." siger en anden: "Alle vil sige, jeg er for dårlig til at give feedback." Samlet set væk-ker anvendelsen af belønnende ledelsesstrategi tilsyneladende genkendelse blandt rektorerne, og der er forskel på, hvordan rektorerne belønner – både i forhold til forskellige værktøjer og i forhold til graden af anvendelse af de enkelte værktøjer.

Hvordan laver lederne transformationsledelse?

Rektorerne giver også udtryk for, at de anvender diverse redskaber til at tydeliggøre deres visioner for skolen til lærerne. Således peger flere rektorer på, hvordan de anvender seminarer og rejser til at skabe opbakning til skolens visioner. Eksempelvis siger en rektor: "Jeg synes, at det nogle gange er lidt svært at få gennemslaget helt ud i klasselokalet. Det er det, vi prøver at tage fat på ved at have et personaleseminar og skabe en god stemning omkring det." Et andet redskab er at skrive skolens visioner ind i handleplaner for de kommende år. Dette kommer tydeligt til udtryk hos en af rektorerne: "Jeg har lavet handleplaner for '12 til '15. Der står simpelthen ti punkter, hvor vi siger, "det er her, vi vil flytte os hen". Endnu andre nævner pædagogiske dage som et sted, hvor der arbejdes med at overføre skolens visioner til lærerne. Ud over at rektorerne bruger forskellige værktøjer i deres forsøg på at formidle deres visioner, er der også generelt forskel på, i hvor høj grad de overhovedet er fokuseret på visionerne for organisationen. Således er der også en rektor, der direkte giver udtryk for, at vedkommende ikke i særlig høj grad formidler visioner for skolen: "(...) nogen vil måske savne det, det ved jeg ikke." Anvendelsen af transformationsledelse kan således også vække genkendelse blandt rektorerne. De anvender

forskellige værktøjer til at formidle skolens visioner og har også forskellig grad af fokus på netop denne opgave, men de kan genkende ledelsesstrategien. Alt i alt ser det ud til, at ledelsesstrategibegreberne beskriver relevante forskelle i måden, rektorerne agerer på over for lærerne. Det virker således både rimeligt at anvende netop disse begreber til at beskrive ledelsesstrategierne internt på gymnasieskolerne og samtidig fornuftigt at forvente, at disse forskelle i ledelsesstrategier kan have konsekvenser for performance ude på skolerne. Der kan imidlertid være stor forskel på, hvordan lederne selv opfatter deres ledelsesstrategi, og hvordan medarbejderne i organisationen opfatter samme. Dette vil blive behandlet i det følgende.

Intenderet og opfattet ledelsesstrategi

I undersøgelser af ledelsesstrategier er man typisk interesseret i, hvad lederen gør, men man måler det ved at spørge medarbejderne om deres opfattelse af lederens handlinger. Denne forskydning mellem reel adfærd og opfattet adfærd bliver sjældent diskuteret, men den kan være væsentlig, hvis der er store forskelle på lederes intentioner, faktiske handlinger og medarbejdernes opfattelser af disse (Jacobsen & Andersen, 2013). Dels er der tendens til at vurdere sig selv bedre, end andre vurderer en (Fleenor, McCauley & Brutus, 1997: 1006), og dels kommer lederne ikke altid igennem med deres intentioner på grund af barrierer i form af eksempelvis knappe tidsmæssige ressourcer og modstand fra forskellige interessenter. Med andre ord bliver intentioner ikke altid til reel adfærd, som medarbejderne kan reagere på (Paauwe & Boselie, 2005; Wright & Nishii, 2007). Medarbejdernes opfattelse og fortolkning af ledelsen er også subjektiv (Wright & Nishii, 2007; Yammarino & Atwater, 1997) og individuel i den forstand, at den samme ledelsesstrategi kan blive opfattet ret forskelligt af forskellige medarbejdere. Her spiller medarbejdernes individuelle karakteristika også ind (Fleenor, McCauley & Brutus, 1997), men selv for medarbejdernes gennemsnitlige vurdering af lederens strategier kan der være en markant forskel i forhold til lederens egen vurdering. Nishii, Lepak og Schneider (2008) argumenterer for, at der dels er uoverensstemmelse mellem de to former for ratings, og det dels er medarbejderratings, der kan forventes at have betydning. Sidstnævnte er plausibelt, fordi medarbejderne næppe kan reagere på en ledelsesadfærd, de ikke ved har fundet sted (Wright & Nishii, 2007).

På den måde står lederens intentioner og medarbejdernes opfattelser af disse handlinger som koblet til den faktiske ledelsesadfærd, men også som forskellige led. Denne adskillelse kan være vigtig, fordi ledere især på et område som uddannelsesområdet, hvor medarbejderne spiller en central rolle i leveringen af den endelige ydelse, er afhængige af, at deres ledelsestiltag rent faktisk opfattes af medarbejderne. Hvis ikke medarbejderne opfatter ledelsens tiltag, kan man ikke forvente, at de handler på dem, og det giver videre ikke grund til at forvente, at ledelsen kan

påvirke resultaterne. Figur 5.1 illustrerer denne proces fra intenderet ledelse til de endelige resultater.

Figur 5.1. Procesmodel for sammenhængen mellem ledelse og resultater

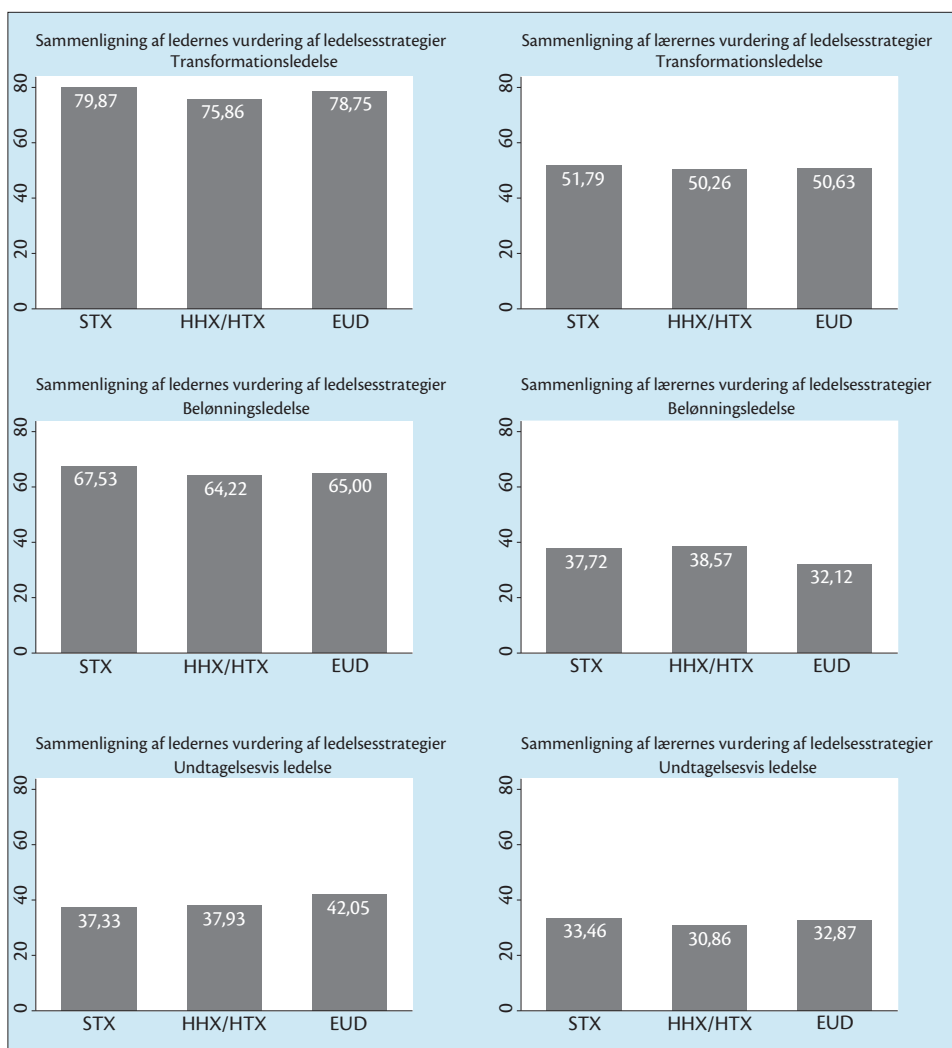


Kilde: Baseret på Wright og Nishii, 2007.

I denne undersøgelse har det ikke været muligt at måle den faktiske ledelse, så vi har i stedet fokuseret på forholdet mellem den intenderede ledelse og den opfattede ledelse. Det er gjort ved, at ledelsesstrategier både er blevet målt ved, at rektorerne er blevet bedt om at vurdere deres egen ledelsesstrategi og ved, at lærerne har foretaget samme vurdering. Ud over at rektorer og læreres vurdering af ledelsesstrategien varierer, er det også muligt, at der er forskel på, i hvor høj grad de enkelte ledelsesstrategier anvendes på forskellige uddannelsesstyper. En sammenligning af de to mål for de forskellige skoletyper kan udledes af nedenstående figur 5.2-5.7.

Det står således klart, at lederne gennemgående vurderer deres egen ledelsesstrategi højere end lærerne. For det første er ledernes vurdering af, hvor transformative de er i deres ledelsesstrategi, markant højere på alle skoletyper, end lærerne vurderer dem til at være. Hvor vurderingerne i gennemsnit på lærerniveau ligger mellem 50 og 52, ligger de på rektorniveau mellem 75 og 80. Vurderingerne er relativt ens på tværs af skoletyper, men de erhvervsgymnasiale ledere scorer dog en anelse lavere end de øvrige ledere. Angående belønnende ledelsesstrategi er der også variation. Således vurderer lærerne på STX-, HHX- og HTX-uddannelser i gennemsnit deres leders anvendelse af belønnende ledelsesstrategi højere end lærere på erhvervsuddannelserne. Igen vurderer lederne deres anvendelse af ledelsesstrategien markant højere end lærerne i gennemsnit. Således vurderer lederne deres egen anvendelse af belønnende ledelsesstrategi til at være mellem 64 og 68, mens lærerne vurderer deres leders anvendelse til mellem 32 og 39. På lederniveau er det STX-lederne, der vurderer deres anvendelse af belønnende ledelsesstrategi højest, mens det er de erhvervsgymnasiale ledere, der har de laveste vurderinger. Angående undtagelsesvis ledelsesstrategi på lærerniveau vurderes anvendelsen omtrent lige lavt til mellem 30 og 34 point. På ledersiden ligger vurderingerne i gennemsnit tættere på lærervurderingerne end på de øvrige ledelsesdimensioner, mens erhvervsskolelederne vurderer deres egen anvendelse af undtagelsesvis ledelsesstrategi lidt højere end de øvrige ledere.

Figurene 5.2.-5.7. Intenderede og opfattede ledelsesstrategier fordelt på skoletyper



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse af ledere og lærere, se boks 3.1.

Konklusion

Kapitlet tegner et billede af ledere på ungdomsuddannelsesområdet, som nok står til ansvar over for deres bestyrelser, men som har relativt vidtrækkende beføjelser til at lede deres skoler. Bestyrelserne ser først og fremmest deres egen rolle som overordnet strategisk, mens de erkender ledernes markante indflydelse på skolens

drift og bestyrelsernes beslutninger. Rektorerne udøver generelt mere strategisk ledelse, end de tidligere har gjort, og det lader generelt til, at det har skærpet konkurrencen mellem skolerne, selvom der fortsat også er udstrakt samarbejde især i forhold til fordeling af elever. Rektorerne opfatter selv, at de bruger deres ledelseskompetencer til både at være transformativ og transaktionelle, men lærerne ser dette i noget mindre grad. I kapitlerne 8, 9 og 10 bygger vi videre på dette kapitels beskrivelse af ledelsesforholdene på skolerne og ser på, hvilken betydning det har for skolernes resultater.

Litteratur

- Bass, Bernard M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York: Free Press.
- Bass, Bernard M. & Ronald E. Riggio (2006). *Transformational Leadership*. 2. udg. New Jersey: Taylor & Francis.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær & Jørgen Grønnegård Christensen (2009). "Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government", *Governance*, 22 (2): 263-293.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2010). "Al den snak om NPM. En lavmælt og kritisk røst", *Økonomi & politik*, (1): 14-21.
- EVA (2012). *Ledelse af et gymnasium i forandring. En undersøgelse af ledelse i det almene gymnasium med fokus på rektor*, <http://www.eva.dk/projekter/2011/ledelse-i-det-almene-gymnasium/projektprodukter/ledelse-af-et-gymnasium-i-forandring/?searchterm=Ledelse%20af%20et%20gymnasium%20i%20forandring> (tilgæet 19.05.2014).
- Fleener, John W., Cynthia D. McCauley & Stéphane Brutus (1997). "Self-Other Rating Agreement and Leader Effectiveness", *The Leadership Quarterly*, 7 (4): 487-506.
- Hansen, Jesper Rosenberg (2010). *Essays on Application of Management Theory in Public Organizations – Changes due to New Public Management*. Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Hansen, Jesper Rosenberg (2011). "Application of Strategic Management Tools after an NPM Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools", *Administration & Society*, 43 (7): 770-806.
- Hansen, Jesper Rosenberg & Christian Bøtcher Jacobsen (2013). *Competition or Cooperation? A Longitudinal Case Study of NPM Reforms' Influence on Strategic Management in Upper Secondary Schools*. Presented at the 17th International Research Society for Public Management Conference, Prague.
- Hanushek, Eric A. & Margaret E. Raymond (2005). "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 24 (2): 297-327.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Jacob, Brian A. (2005). "Accountability, Incentives and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in the Chicago Public Schooling", *Journal of Public Economics*, 89 (5): 761-796.

- Jacobsen, Christian Bøtcher & Lotte Bøgh Andersen (2013). "Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Strategies and Organizational Performance", *Association for Public Policy Analysis and Management*.
- Klausen, Kurt Klaudi (2010). "Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne?", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75 (2): 7-24.
- Klausen, Kurt Klaudi (2013). *Strategisk ledelse. De mange arenaer* (2. udgave). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mintzberg, Henry, Bruce W. Ahlstrand & Joseph Lampel (2009). *Strategy Safari: The Complete Guide through the Wilds of Strategic Management* (2. udg.). Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Nishii, Lisa H., David P. Lepak & Benjamin Schneider (2008). "Employee Attributions of the "Why" of HR Practices: Their Effects on Employee Attitudes and Behaviors, and Customer Satisfaction", *Personnel Psychology*, 61 (3): 503-545.
- OECD (2007). *Improving School Leadership*, <http://www.oecd.org/denmark/38574860.pdf> (tilgået 19.05.2014).
- O'Toole, Laurence J. & Kenneth J. Meier (2011). *Public Management. Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paauwe, Jaap & Paul Boselie (2005). "HRM and Performance: What Next?", *Human Resource Management Journal*, 15 (4): 68-83.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Undervisningsministeriet (2011a). *Bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU-loven)*, Lovbekendtgørelse nr. 878 af 08. august 2011. København.
- Undervisningsministeriet (2011b). *Bekendtgørelse af lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv.*, Lovbekendtgørelse nr. 880 af 08. august 2011. København.
- Undervisningsministeriet (2014). *Bestyrelse og ledelse*, <http://www.uvm.dk/Administration/Bestyrelse-og-ledelse> (tilgået 19.05.2014).
- Van Knippenberg, Daan & Sim B. Sitkin (2013). "A Critical Assessment of Charismatic-Transformational Leadership Research: Back to the Drawing Board?", *The Academy of Management Annals*, 7 (1): 1-60.
- Wright, Patrick M. & Lisa H. Nishii (2007). "Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis", *CAHRS Working Paper Series*, 468.
- Yammarino, Francis J. & Leanne E. Atwater (1997). "Do Managers See Themselves as Other See Them? Implications of Self-Other Rating Agreement for Human Resources Management", *Organizational Dynamics*, 25 (4): 35-44.

Kapitel 6

Skolerne som arbejdsplads: Lederes og læreres tilknytning til deres organisationer

Camilla Denager Staniok og Lotte Bøgh Andersen

Resumé

I dette kapitel belyser vi skolerne som arbejdsplads ved at undersøge lederes og læreres tilknytning til de ungdomsuddannelsesinstitutioner, hvor de arbejder. Vi finder overordnet set, at især lederne føler stærk *commitment* til deres organisationer, og at dette gør sig gældende på alle uddannelsesretninger på ungdomsuddannelsesområdet. Selvom lærernes *commitment* ikke er helt så høj som ledernes, føler langt de fleste lærere en høj grad af affektiv *commitment*. Det indebærer, at både ledere og lærere oplever et stærkt følelsesmæssigt bånd til skolerne, hvor de arbejder. Lederes affektive *commitment* hænger endvidere positivt sammen med lærernes affektive *commitment*, når lederne samtidig er fokuseret på at formulere og formidle skolens visioner. Når vi kigger på lederes og læreres *commitment* til specifikke mål, viser vores undersøgelser, at begge grupper føler sig *committet* til såvel målsætningen om fastholdelse som det at skabe et højt fagligt niveau. Især lærerne tenderer dog til at se en målkonflikt mellem disse to målsætninger. Medmindre den enkelte lærer mener, at der er alvorlig målkonflikt mellem de to mål, er der imidlertid også her en positiv afsmittende virkning fra leder til lærer. Mere specifikt finder vi, at lederens prioritering af målsætningen af fastholdelse hænger positivt sammen med lærernes mål*commitment*, således at lærerne på de skoler, hvor lederen i høj grad prioriterer målet om fastholdelse, også oplever en stærkere *commitment* til målsætningen.

Introduktion

De fleste lærere og ledere på ungdomsuddannelserne går på arbejde, fordi de får løn for det. Det er imidlertid sjældent den eneste grund til at stå op og tage på arbejde en kold og våd mandag morgen. Begge grupper ønsker som oftest også at bidrage med meningsfuldt arbejde til samfundet, til deres elever og til deres organisation.

Mens offentligt ansattes ønske om at bidrage samfundsmæssigt og til de enkelte brugere efterhånden er behandlet i en del dansk forskningslitteratur (se for eksempel en oversigt i Andersen & Pedersen, 2014), er der forsket mindre i følelsen af tilknytning til den organisation, hvor man arbejder. Hvorfor føler lærere og ledere sig knyttet til organisationen og dens målsætninger? I hvilken grad gør dette sig gældende på de danske ungdomsuddannelser? Dette kapitel adresserer flere spørgsmål relateret netop til følelsen af organisatorisk tilknytning eller – for at bruge litteraturens udtryk – organisatorisk *commitment*. Hvilke typer *commitment* har ledere og lærere generelt til deres organisation og mere specifikt til de mål, organisationen er sat i verden for at leve op til? Er der forskel mellem lærere og ledere, og betyder typen af ungdomsuddannelse noget for de to gruppers *commitment*? Specielt i forhold til de organisatoriske mål er det også relevant at se på de mulige konflikter mellem disse, ligesom lederens betydning for lærernes *commitment* er vigtig viden for ledere, der gerne vil sikre sig medarbejdere, der føler sig knyttet til både organisationen og dens mål.

Kapitlet tegner således et billede af læreres og lederes forhold til den organisation, hvor de er ansat, efter de forskellige reformer, der har været på de danske ungdomsuddannelser (se kapitlerne 1 til 5). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at undersøgelsen er gennemført før ikrafttrædelsen af de nye arbejdstidsregler på STX. Kapitlet bygger således på både kvalitative og kvantitative data indsamlet i 2012. Boks 3.1 i kapitel 3 giver et overblik over de anvendte datakilder, mens Jacobsen m.fl. (2013) går i større detaljer med dataindsamlingen. Overordnet set finder vi, at der er stor forskel på, hvordan ledere og lærere opfatter deres *commitment* til organisationen og organisationens mål, men at der er bemærkelsesværdig få forskelle mellem henholdsvis lederes og læreres *commitment* på tværs af de forskellige uddannelsesretninger.

Kapitlet er struktureret således, at vi først diskuterer selve *commitment*-begrebet og kigger på niveauet af organisatorisk *commitment* opdelt på ledere og lærere og på forskellige typer ungdomsuddannelser. Det følgende afsnit ser specifikt på sammenhængen mellem en leders organisatoriske *commitment* og dennes medarbejderes organisatoriske *commitment*. Derefter vender vi os mod lederes og læreres prioritering af og *commitment* til målene om et højt fagligt niveau og fastholdelse. Afsnittet beskriver først begreberne og udbredelsen på ungdomsuddannelserne, hvorefter der ses på sammenhængen mellem lederens målprioritering og deres medarbejderes mål*commitment*. Boks 6.1 giver oversigt over de teoretiske kernebegreber, der undersøges og diskuteres i kapitlet.

Boks 6.1. Oversigt over kapitlets teoretiske kernebegreber

Begreb	Definition og fokus i kapitel 6
Organisatorisk <i>commitment</i>	Organisatorisk <i>commitment</i> er et psykologisk bånd, der knytter et individ til en organisation: Føler individet sig knyttet til organisationen eller ej? Organisation forstås i dette kapitel som den uddannelsesinstitution, hvor lærerne og lederne er ansat. Der skelnes i kapitlet mellem følelsesmæssige (affektive), normbaserede (normative) og omkostningsrelaterede (kontinuative) oplevelser af organisatorisk tilknytning.
Mål <i>commitment</i>	Mål <i>commitment</i> er et psykologisk bånd, der knytter et individ til et mål. I kapitlet her fokuseres på lederes og læreres tilknytning til to specifikke mål: Høj fagligt niveau og høj gennemførelsesprocent. Der skelnes i kapitlet mellem følelsesmæssige (affektive), normbaserede (normative) og omkostningsrelaterede (kontinuative) oplevelser af måltilknytning.
Målprioritering	Målprioritering dækker over prioriteringen af et mål set i forhold til andre relevante mål. Det handler om, hvorvidt individets arbejdsindsats er fokuseret på nogle mål frem for andre. I kapitlet fokuseres på lederes og læreres relative prioritering af målene om højt fagligt niveau og høj gennemførelsesprocent set i forhold til fem øvrige mål: almen dannelse, studieforberedelse, forebyggelse af underskud på regnskabet, lærertrivsel og elevtrivsel.
Målkonflikt	Målkonflikt dækker over individets oplevelse af konflikt mellem to målsætninger. I kapitlet fokuseres på, om og i hvilken grad medarbejdere oplever en konflikt imellem samtidig at tilgodesætte målet om højt fagligt niveau og målet om høj gennemførelsesprocent.
Transformationsledelse	Transformationsledelse fokuserer på at øge medarbejdernes motivation og ændre deres værdier, så de stemmer overens med organisationens værdier. I kapitlet fokuseres der særligt på ledere, der lægger vægt på formuleringen og formidlingen af en klar vision for uddannelsesinstitutionen til medarbejderne.

Organisatorisk *commitment* blandt ledere og lærere

Organisatorisk *commitment* kan defineres som et psykologisk bånd, der knytter en ansat til en organisation (Meyer & Allen, 1997: 13). Ansatte kan imidlertid opleve denne tilknytning forskelligt, og organisatorisk *commitment* kan derfor siges at være et multidimensionelt begreb bestående af mindst tre forskellige komponenter: affektiv *commitment*, normativ *commitment* og kontinuativ *commitment*.

Affektiv *commitment* handler om, at ansatte udvikler et følelsesmæssigt bånd til den organisation, hvor de arbejder, fordi de accepterer og tror på målene og værdierne i organisationen (Mowday, Steers & Porter, 1979). Ansatte, der primært føler sig affektivt *committede* til deres organisation, identificerer sig med og involverer sig i organisationen og bibeholder således deres ansættelse i organisationen ud fra et følelsesbaseret ønske om at blive. I undersøgelsen her bliver det målt som graden af (selvrapporteret) følelsesmæssig knytning til organisationen samt styrken af ens følelse af at høre til i organisationen.

Normativ *commitment* refererer til, at ansatte føler en mere principiel forpligtelse over for den organisation, hvor de er ansat. Ansatte, der hovedsageligt føler sig normativt *committede* til deres organisation, har internaliseret normative pres for at handle loyalt over for organisationen. De bibeholder således deres ansættelse, fordi de føler, at det er det moralsk rigtige at gøre (Meyer & Allen, 1997). I undersøgelsen her bliver normativ *commitment* målt via tre spørgsmål relateret til lederes og læreres følelse af principiel forpligtelse over for organisationen, hvor de er ansat (for eksempel om, hvorvidt de ville føle skyld, hvis de forlod skolen).

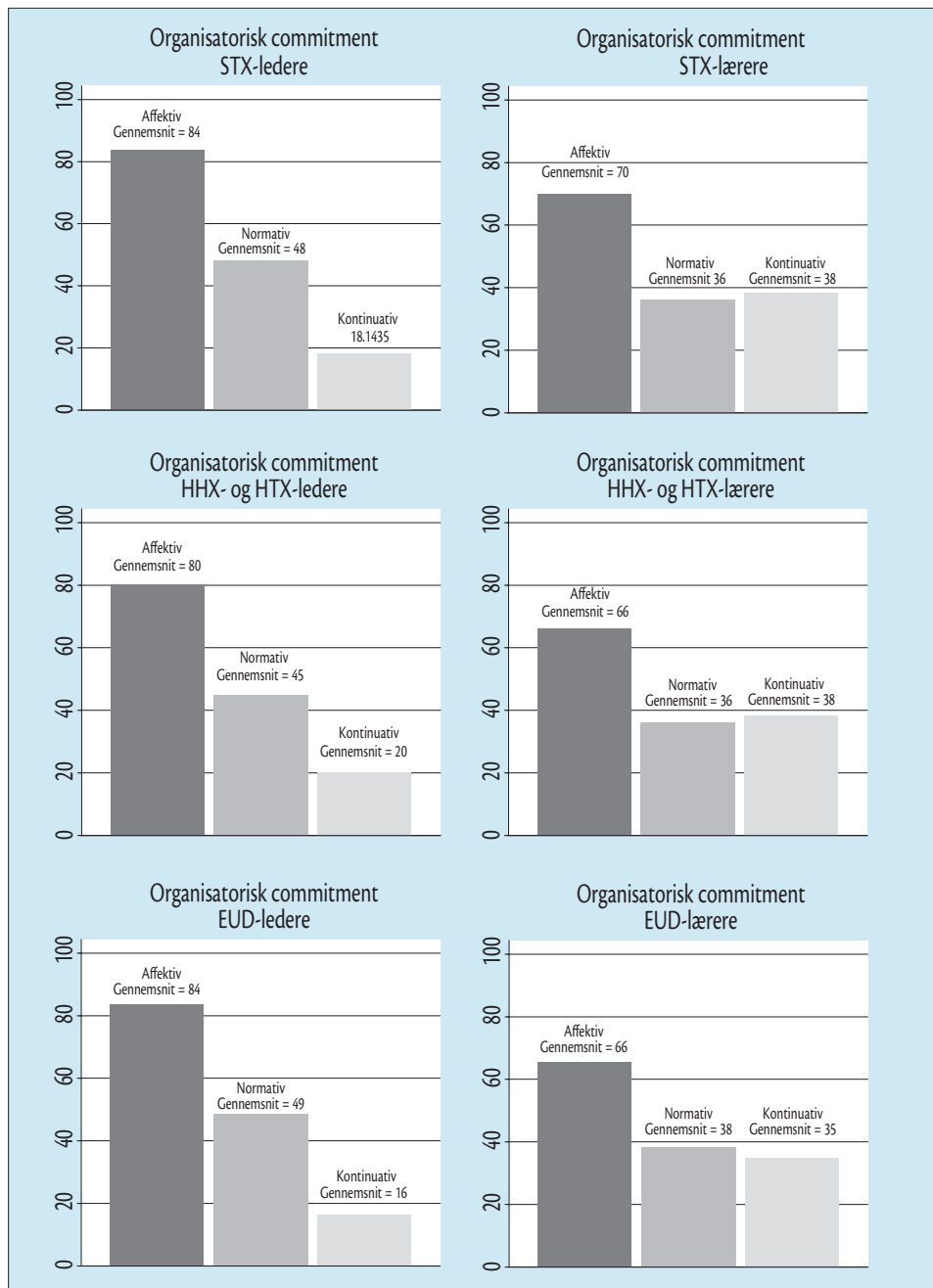
Kontinuativ *commitment* er til stede, når ansatte oplever at være knyttede til deres organisation, alene fordi der er betydelige omkostninger forbundet med at forlade organisationen. Ansatte, der er kontinuativt *committede* til den organisation, hvor de arbejder, føler, at de har oparbejdet værdifulde investeringer i organisationen og ønsker på den baggrund at bibeholde deres ansættelse (Becker, 1960). Især under den økonomiske krise kan denne type tilknytning være vigtig, fordi lærerne i denne situation kan have færre alternative muligheder for beskæftigelse. I undersøgelsen har vi målt kontinuativ *commitment* via spørgsmål til, om lærerne og ledere bliver på skolen ud fra nødvendighed frem for lyst, om de mener, de har for få muligheder til overhovedet at forlade deres nuværende arbejdsplads, og om de ser manglen på reelle alternativer som en af de få negative konsekvenser af at forlade skolen.

Fælles for de tre *commitment*-typer er, at de knytter de ansatte til organisationen og derved mindsker risikoen for, at de ansatte forlader organisationen. I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvor organisatorisk *committede* ledere og lærere er på de danske ungdomsuddannelser, og hvilke(n) type(r) af *commitment* der præger området.

Figur 6.1 viser niveauet af *commitment* på STX-uddannelserne (øverst), på erhvervsgymnasierne, det vil sige HHX og HTX (midterste række af underfigurer), samt på erhvervsuddannelserne (nederst). Venstre kolonne er ledernes gennemsnitlige niveau af *commitment*, mens højre kolonne tilsvarende er for lærerne. For hver af underfigurerne er systematikken, at affektiv *commitment* vises til venstre, normativ *commitment* vises i midten, og kontinuativ *commitment* vises til højre. Den mest generelle tendens i figur 6.1 er, at affektiv *commitment* er høj hele vejen rundt. Det gælder for både ledere og lærere, og niveauet af affektiv *commitment* er højt både relativt i forhold til de andre typer *commitment* og absolut i den forstand, at niveauet ligger tæt på den absolutte score på indekset. Lederne har lidt stærkere affektiv *commitment* end lærerne, og de har også stærkere normativ *commitment*, end de har kontinuativ *commitment*. Lærerne har nogenlunde samme niveau af normativ *commitment*, som de har af kontinuativ *commitment*.

I det kvalitative materiale genfinder vi også det høje niveau af *commitment*

Figur 6.1. Organisatorisk *commitment* fordelt på uddannelsestyper og medarbejderkategorier



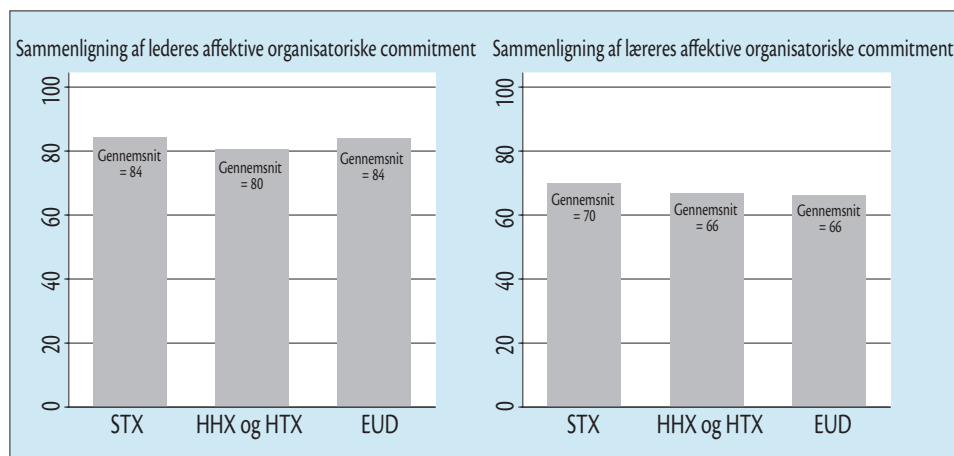
Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.
 Note: 0 er minimal *commitment*, mens 100 er maksimal *commitment*.

hos både lærere og ledere. I citatet nedenfor viser vi et eksempel fra en lærer (se Jacobsen m.fl., 2013, samt boks 3.1 i kapitel 3 for en beskrivelse af de gennemførte interviews):

“Jeg er jo faktisk glad for at være på min arbejdsplads ... det her med at være på en skole, som ikke ligger i en helt stor by – det passer mig fint ... Jeg har været involveret i rigtig mange af de projekter, mange af de uddannelser, mange af de aktiviteter, der har foregået på skolen, som har med det faglige at gøre. Og det er jo også en del af det engagement, vil jeg sige. Det faglige og personlige engagement, fordi det interesserer mig” (interviewet lærer).

Det er bemærkelsesværdigt, at hverken lederne eller lærernes organisatoriske *commitment* i udgangspunktet varierer mellem de tre uddannelsestyper. Figur 6.2 har sammenstillet lederne affektive organisatoriske *commitment* på tværs af uddannelsestyperne (venstre delfigur), mens højre delfigur tilsvarende viser lærernes affektive *commitment* for de forskellige typer ungdomsuddannelser. Figuren viser tydeligt, at niveauet for affektiv *commitment* er tilnærmelsesvist det samme på STX-, HHX-, HTX- og EUD-uddannelserne, samt at ledere gennemsnitligt er mere affektivt *committede* end lærere.

Figur 6.2. Sammenligning af niveauet af affektiv *commitment* på tværs af uddannelsestyper



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.
Note: 0 er minimal *commitment*, mens 100 er maksimal *commitment*.

Opsummerende oplever både ledere og lærere på de danske ungdomsuddannelser i høj grad at have en stærk følelsesmæssig tilknytning til den organisation, hvor de

arbejder. Både lærere og ledere føler generelt, de kan identificere sig med de mål og værdier, som deres uddannelsesinstitution tilstræber og rummer. Ungdomsuddannelsesledere og -lærere er med andre ord stærkt affektivt *committede* til deres organisation. Netop affektiv *commitment* har vist sig at være en stærk motivationsfaktor på ikke blot ungdomsuddannelsesområdet, men også på andre offentlige områder (Solinger, van Olffen & Roe, 2008; Meyer m.fl., 2002). Resultaterne her stemmer derfor godt overens med det mere generelle billede af offentligt ansattes *commitment* i den bredere internationale litteratur. Affektiv *commitment* forventes desuden at have større effekt på organisationens resultater end de to andre *commitment*-typer (Locke & Latham, 1990; Klein m.fl., 1999). Den følgende analyse af ledelsens betydning for lærernes *commitment* vil derfor fokusere på affektiv *commitment*.

Sammenhængen mellem lederes og læreres affektive organisatoriske *commitment*

Den høje *commitment* på både leder- og lærerniveau kan være et resultat af, at der er en sammenhæng mellem lederes og læreres affektive organisatoriske *commitment*. Det rejser spørgsmålet om, hvordan læreres affektive organisatoriske *commitment* udvikles, ligesom det er interessant at se på, hvorvidt og under hvilke omstændigheder en leders affektive organisatoriske *commitment* hænger sammen med og hans/hendes læreres affektive organisatoriske *commitment*. Disse spørgsmål vil være omdrejningspunktet i dette afsnit.

Affektiv organisatorisk *commitment* opstår som nævnt, når der er overensstemmelse mellem organisationens og individets mål og værdier. Det kan være udtryk for, at kommende lærere vælger at sende jobansøgninger til de ungdomsuddannelsesinstitutioner, der matcher deres mål og værdier. Det kan også skyldes socialisering efter ansættelsen. Værdier opbygges langsomt og kumulativt og er således ikke blot et spørgsmål om formel arbejdstilknytning. Den eksisterende litteratur argumenterer dog for, at affektiv organisatorisk *commitment* stiger yderligere gennem konkret arbejds erfaring inden for en organisation (Meyer & Allen, 1997), idet ansatte gradvist socialiseres ind i organisationskulturen.

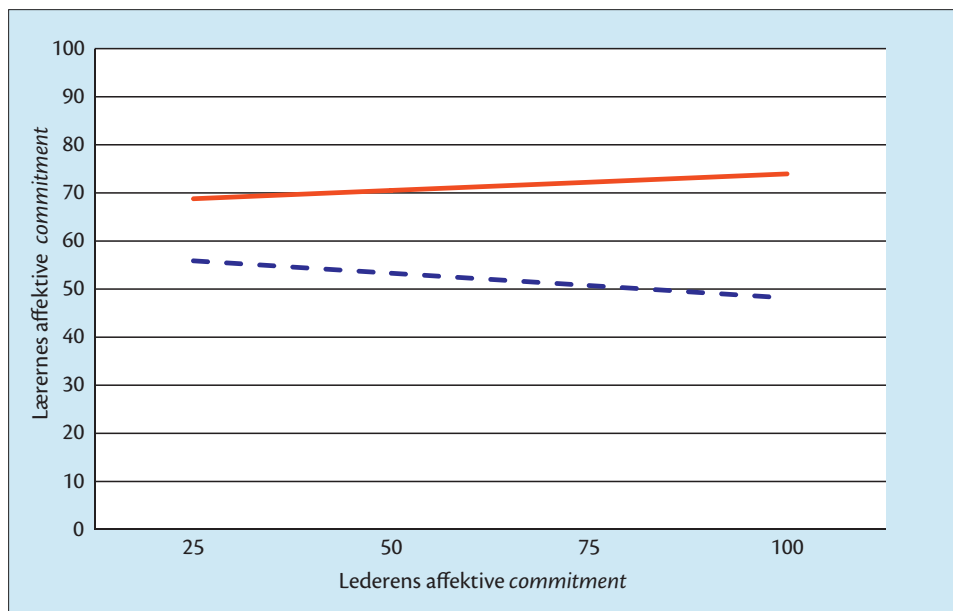
Set fra både et *top-down*- og et *bottom-up*-perspektiv spiller lederne på ungdomsuddannelsesinstitutionerne en central rolle på uddannelsesinstitutionerne ikke mindst i forhold til den organisationskultur, som præger institutionerne. Ud fra et *top-down*-perspektiv kan ledere gennem deres formelle autoritet og magtposition påvirke uddannelsesinstitutionens organisationskultur. Organisationskultur forstås her som et sæt normer, der deles af organisationens medlemmer (Scott, 2008). Organisationskultur viser sig og påvirkes såvel gennem konkrete artefakter

(såsom skolens fysiske rammer og symboler) som gennem ceremonier og ledelse (Rainey, 2009; Schein, 1992).

Bottom-up-perspektivet argumenterer for, at medarbejdere søger legitimitet og anerkendelse og derfor er tilbøjelige til at kopiere holdninger og adfærd, som de på forhånd ved er professionelt anerkendte (Christensen m.fl., 2009). Selvom ledere og lærere ikke udgør en idealtypisk profession (se diskussionen i kapitel 3), kan det være nærliggende for lærerne at kopiere ledernes holdninger og adfærd. Det vil betyde, at ledernes affektive organisatoriske *commitment* kan have en positiv afsmittende virkning på lærernes affektive organisatoriske *commitment*. Især transformationsledelse forventes at være vigtig i den forbindelse. Som kapitel 5 diskuterer, forstår vi transformationsledelse som lederens bestræbelser på at øge medarbejdernes motivation og ændre deres værdier, så de stemmer overens med organisationens, hvorved lærerne frivilligt investerer mere energi i at bidrage til at opnå organisationens mål. Transformationsledelse kaldes også "visionsledelse", da det vigtigste redskab er formuleringen af en klar vision, som medvirker til at skabe fælles mening og øget engagement blandt medarbejderne. I forhold til sammenhængen mellem *ledercommitment* og *lærercommitment* er vores basale argument, at *ledercommitment* udelukkende kan forventes at føre til øget *lærercommitment*, hvis lederen udøver en vis grad af transformationsledelse. Som Staniok og Jacobsen (2013) diskuterer mere detaljeret, er dette også præcis, hvad vi finder på ungdomsuddannelsesområdet. Figur 6.3, som er gengivet fra Staniok og Jacobsen (2013), viser således, at der kun er en positiv sammenhæng mellem lederens affektive *commitment* og lærernes affektive *commitment* ved et ret højt niveau af transformationsledelse. Den stiplede linje illustrerer således sammenhængen for det minimale niveau af transformationsledelse. Den viser, at der kan være en tendens til mindre *lærercommitment*, des højere *ledercommitment* er, når lederens niveau af transformationsledelse er meget lavt. Tilsvarende illustrerer den fuldt optrukne linje den estimerede sammenhæng mellem *leder-* og *lærercommitment* for maksimalt niveau af transformationsledelse. Her ses der tendens til højere *lærercommitment* ved højere niveauer af *ledercommitment*.

Sammenhængene er illustreret for henholdsvis minimalt og maksimalt niveau af transformationsledelse, og det er bemærkelsesværdigt, at der sågar estimeres at være en negativ sammenhæng mellem *ledercommitment* og *lærercommitment*, når lederen slet ikke udøver transformationsledelse. Vores fortolkning er, at det ikke nytter noget for lederen at føle tilknytning til organisationen, når han/hun ikke kommer ud over rampen i forhold til at dele sit syn på organisationens mission med lærerne. Den negative sammenhæng i dette tilfælde kan være udtryk for, at lærerne føler sig distanceret fra en meget begejstret leder, hvis denne ikke gør noget for at dele denne begejstring med lærerne. Det kan også hænge sammen med, at lærerne

Figur 6.3. Sammenhængen mellem lærer- og leder*commitment* betinget af lederens niveau af transformationsledelse



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.

Note: Den stiplede linje illustrerer sammenhængen for det minimale niveau af transformationsledelse, mens den fuldt optrukne linje illustrerer sammenhængen for maksimalt niveau af transformationsledelse. 0 er minimal *commitment*, mens 100 er maksimal *commitment*.

mener, at nogle andre målsætninger og værdier er vigtige for organisationen sammenlignet med lederen. Hvordan ledere og lærere prioriterer forskellige mål, og hvordan de to grupper kan være *committede* til disse mål, er emnet for næste afsnit.

Relevansen af målprioritering og mål*commitment* blandt ledere og lærere

Ansattes arbejdsrelaterede *commitment* er som nævnt indledningsvist ikke forbeholdt organisationen: Ledere og lærere kan også rette deres *commitment* mod deres kolleger, elever og ikke mindst mod mere specifikke formål og målsætninger. Kapitlet her fokuserer på lederes og læreres *commitment* til to specifikke og centrale målsætninger på området, nemlig målet om en høj gennemførelsesprocent og målet om et højt fagligt niveau (svarende til fokus i henholdsvis kapitlerne 8 og 9).

Som kapitel 3 allerede har diskuteret, har gymnasielærerne som faggruppe en vis grad af professionalisme i den forstand, at de har specialiseret teoretisk viden

samt visse faggruppenormer. Når de langt fra kan siges at udgøre en idealtypisk profession, hænger det sammen med, at de ikke har samme grundlæggende uddannelse. De har imidlertid alle pædagogikum (i hvert fald efter, at de har haft mulighed for at tage dette som led i en fastansættelse), og den indre sammenhængskraft i faggruppen bliver også styrket af, at de er organiseret i samme fagforening (Gymnasieskolernes Lærerforening, GL). Det betyder, at vi netop i forhold til især faglige standarder inden for fagene og pædagogik kan forvente et vist niveau af fælles normer blandt gymnasielærerne. Alle interviewpersonerne i de kvalitative interviews kunne også nemt forholde sig til de to målsætninger. Mens elevernes faglige niveau kun indirekte kan have ydre konsekvenser for lærerne (hvis et højt karakterniveau tiltrækker flere elever), er konsekvenserne af fastholdelsesmålet langt mere direkte. Gymnasierne er nemlig (som diskuteret mere dybdegående i kapitel 4) styret via taxameterfinansiering. De får bevillinger afhængig af, hvor mange elever der er indskrevet på gymnasiet, hvilket opgøres på to givne dage på året. Mens gymnasielærernes professionelle normer er i fuld overensstemmelse med målsætningen om et højt fagligt niveau, fremstår bestræbelserne på gennemførelse som fagligt mere illegitimt, hvis disse er knyttet alene til den pengemæssige side af fastholdelsen. Der har da også været kritik af taxameterstyringen og dens effekter på gymnasiernes strategier for at tiltrække og fastholde elever (for eksempel *Politiken*, 2012). For gymnasielærerne forventes fastholdelse især at være et problem, hvis det går ud over det faglige niveau, og det er netop hovedårsagen til at se disse to målsætninger i sammenhæng. En udtalelse fra en lærer udtrykker ret præcist den generelle tendens i det kvalitative materiale:

“Tilgangen [til fastholdelse] har ændret sig de senere år. Dels er der selvfølgelig et taxameter, der understøtter en fastholdelsesindsats. Men jeg synes egentligt ikke, den tankegang gennemsyrrer det, for hvis en elev ikke skal gå i gymnasiet, fordi vedkommende ikke er parat til det, så skal eleven selvfølgelig henvises til noget andet. ... Holdningen var måske tidligere noget med, at ‘hvis de ikke kunne lide lugten i bageriet, så kan de bare gå et andet sted hen’. Der synes jeg, at vi har en forpligtigelse til at prøve mulighederne af ... Der har været en gymnasielærertilgang, hvor nogle nok har tænkt, at det ikke skulle være for besværligt. Og det har nok vendt sig til, at man siger, at vi selvfølgelig skal være med til at skabe et miljø og prøve på at fange dem ind, som ikke lige har fundet ned i sporet med det samme. Men der er selvfølgelig også grænser for, hvor længe man holder fast i den strategi” (lærer på gymnasial uddannelse).

På erhvervsuddannelserne er lærerstaben mere forskelligartet end på de gymnasiale uddannelser. Det betyder på ingen måde, at det faglige niveau ikke spiller nogen

rolle, men faglighed kan betyde noget andet her. I hvert fald handler det ikke på samme måde om akademiske færdigheder. Erhvervsuddannelserne kan på den ene side have nogle andre udfordringer vedrørende fastholdelse af elever og på den anden side en større legitimitet omkring at satse på denne målsætning. En af lederne sagde følgende i det interview, vi lavede med ham:

“Der er altid nogle centrale politiske mål, som er hammervigtige. I øjeblikket er det gennemførelse ... Vi optager elever, specielt på vores erhvervsuddannelser, som dybest set vælger os, fordi det for dem er et valg mellem forskellige onder. Vi optager også elever, som kan få meget vanskeligt ved at få en praktikplads. Men de har selv sagt, de gerne vil give det en chance ... Så prøver vi at give dem en chance, selvom vi ved, det er svært” (leder for erhvervsrettet ungdomsuddannelsesinstitution).

En vigtig begrundelse for at se på målprioritering og mål*commitment* er, at det potentielt kan påvirke organisationernes resultater. Når lederen i ovenstående citat prioriterer fastholdelsen, har det så nogle effekter på den faktiske succes med fastholdelse (blandt andet via lærernes *commitment* til målet)? Om prioritering og *commitment* til målet om fastholdelse faktisk giver højere fastholdelse, behandles i kapitel 8, mens kapitel 9 tilsvarende ser på, om målprioritering og/eller mål*commitment* til et højt fagligt niveau også fører til højere karakterer. Dette kapitel ser dels på niveauerne af prioritering og *commitment* til de to målsætninger og dels på, om ledernes prioritering af en given målsætning også giver *committede* lærere.

Målkonflikt på de forskellige typer ungdomsuddannelser

Såvel de kvalitative interviews som de kvantitative spørgeskemaundersøgelser bekræfter, at ledere og lærere oplever en konflikt imellem at tilgodese hensynene til fastholdelse og højt fagligt niveau samtidigt. Tabellerne 6.1 og 6.2 viser henholdsvis ledernes og lærernes fordelinger på spørgsmålene om målkonflikt for henholdsvis STX, HHX samt HTX og EUD. De er blevet bedt om at angive (fra nul til ti, hvor ti er meget høj grad), i hvor høj grad de oplever konflikt imellem at tilgodese et højt fagligt niveau på skolen og en høj gennemførelsesprocent. Kun meget få oplever slet ingen målkonflikt, og den typiske leder svarer fire eller fem, mens den typiske lærer svarer syv. Det svarer helt til resultaterne i de kvalitative interviews, hvor nedenstående citat er typisk for lærernes udtalelser:

“Oplever du som lærer, at der i dit arbejde i klasseværelset er en konflikt mellem både at skulle udfordre de dygtige elever og samtidig fastholde de svage eller dovne elever?”

“Ja, ... der er altid meget engagerede elever, som har store ambitioner eller bare synes, det er interessant, og så dem der er i gymnasieskolen, fordi de jo skal være et sted ... Og de kan være rigtig tunge at have med at gøre” (lærer på gymnasial uddannelse).

Som gennemsnittene i tabel 6.1 også illustrerer, er der på ledersiden stort set ingen forskel mellem henholdsvis STX, HHX samt HTX og EUD. For lærerne (tabel 6.2) er der en tendens til, at EUD-lærerne ser lidt mindre konflikt efterfulgt af STX-lærerne og endelig HHX- samt HTX-lærerne. En mulig fortolkning af denne forskel kan være, at EUD-lærerne ikke i så høj grad har en universitetsuddannelse med tilknyttede professionelle normer om et højt akademisk niveau. Derfor finder de det måske mindre konfliktfyldt at skulle koncentrere sig om fastholdelse (som udgør et markant fokusområde på EUD-området på grund af stort frafald på især nogle af uddannelserne). Forskellen mellem STX og HHX/HTX kan måske forklares af, at STX stadig tenderer til at rekruttere de elever, der fra folkeskolen er akademisk bedst kvalificerede (se også Hetmar (2013) og Brown, Vestergaard og Katznelson (2011) for analyser af unges valg og fravalg på ungdomsuddannelsesområdet).

Tabel 6.1. Lederes oplevelse af målkonflikt. Frekvens samt procent i parentes

	STX	HHX og HTX	EUD
0 (slet ikke)	2 (2,5)	1 (3,6)	4 (8,9)
1	5 (6,3)	1 (3,6)	3 (6,7)
2	10 (12,7)	4 (14,3)	2 (4,4)
3	9 (11,4)	3 (10,7)	6 (13,3)
4	12 (15,2)	5 (17,9)	3 (6,7)
5	12 (15,2)	2 (7,1)	7 (15,6)
6	6 (7,6)	2 (7,1)	4 (8,9)
7	11 (13,9)	6 (21,4)	9 (20,0)
8	9 (11,4)	4 (14,3)	6 (13,3)
9	1 (1,3)	0 (0,0)	0 (0)
10 (i meget høj grad)	2 (2,5)	0 (0,0)	0 (0)
Total	79 (100,0)	28 (100,0)	45 (100,0)
Gennemsnit	4,7	4,8	4,8

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse af ledere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.

Note: Spørgsmålsformuleringen lød: I hvilken grad oplever du, at der er en konflikt imellem at tilgodese et højt fagligt niveau og en høj gennemførelsesprocent (fastholdelse)?

Tabel 6.2. Læreres oplevelse af målkonflikt. Frekvens samt procent i parentes

	STX		HHX og HTX		EUD	
0 (slet ikke)	99	(3,2)	20	(2,9)	80	(4,2)
1	83	(2,7)	15	(2,2)	54	(2,9)
2	140	(4,5)	30	(4,3)	113	(6,0)
3	203	(6,6)	26	(3,7)	134	(7,1)
4	130	(4,2)	19	(2,7)	85	(4,5)
5	315	(10,2)	66	(9,5)	252	(13,3)
6	299	(9,7)	68	(9,8)	182	(9,6)
7	549	(17,8)	144	(20,7)	347	(18,3)
8	556	(18,0)	124	(17,8)	307	(16,2)
9	296	(9,6)	72	(10,3)	168	(8,9)
10 (i meget høj grad)	418	(13,5)	112	(16,1)	170	(9,0)
Total	3.088	100,0	696	(100,0)	1.892	100,0
Gennemsnit	6,5		6,8		6,1	

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse af medarbejdere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.

Note: Se tabel 6.1 for spørgsmålsformuleringen.

Selvom både lærere og ledere oplever målkonflikt, er det gennemgående for alle uddannelsesstyperne, at lærerne gennemsnitligt oplever højere grad af målkonflikt end lederne. Dette kan måske forklares ved, at ledernes oplevelse af målkonflikten i høj grad knytter sig til organisationen, mens konflikten for lærernes vedkommende bogstavelig talt har et ansigt i form af de elever, lærerne mere direkte konfronteres med og ligeledes kobler sig til lærernes professionelle normer.

Målprioritering og *commitment* til fastholdelse og højt fagligt niveau

Svarende til målet for organisatorisk *commitment* har vi konstrueret mål for leders og læreres *commitment* til de to undersøgte målsætninger. Her har vi dog lavet et samlet mål for affektiv og normativ *commitment* til henholdsvis gennemførelse og højt fagligt niveau. For fagligt niveau er de ansatte således blevet spurgt, hvor enige lærere og ledere er i, at de (1) virkelig ønsker at opnå et højt fagligt niveau på skolen, (2) skylder skolen at gøre mit bedste for at skabe et højt fagligt niveau på skolen, (3) føler sig forpligtigede til at gøre deres bedste for at skabe et højt

fagligt niveau på skolen og (4) ser et højt fagligt niveau på skolen som værende lige så vigtigt for dem som for skolen. De tilsvarende spørgsmål for gennemførelse har samme ordlyd bortset fra, at de handler om gennemførelsesprocent frem for fagligt niveau.

For at måle hvor højt ledere og lærere prioriterer målsætningerne relativt til andre relevante målsætninger på området, har vi bedt dem rangere syv målsætninger på en skala fra et til syv, hvor et gives til den højest prioriterede målsætning og syv til den lavest prioriterede målsætning. Ud over højt fagligt niveau og høj gennemførelsesprocent (fastholdelse) skulle lærere og ledere prioritere almen dannelse, studieforberedelse, forebyggelse af underskud på regnskabet, lærertrivsel og elevtrivsel.

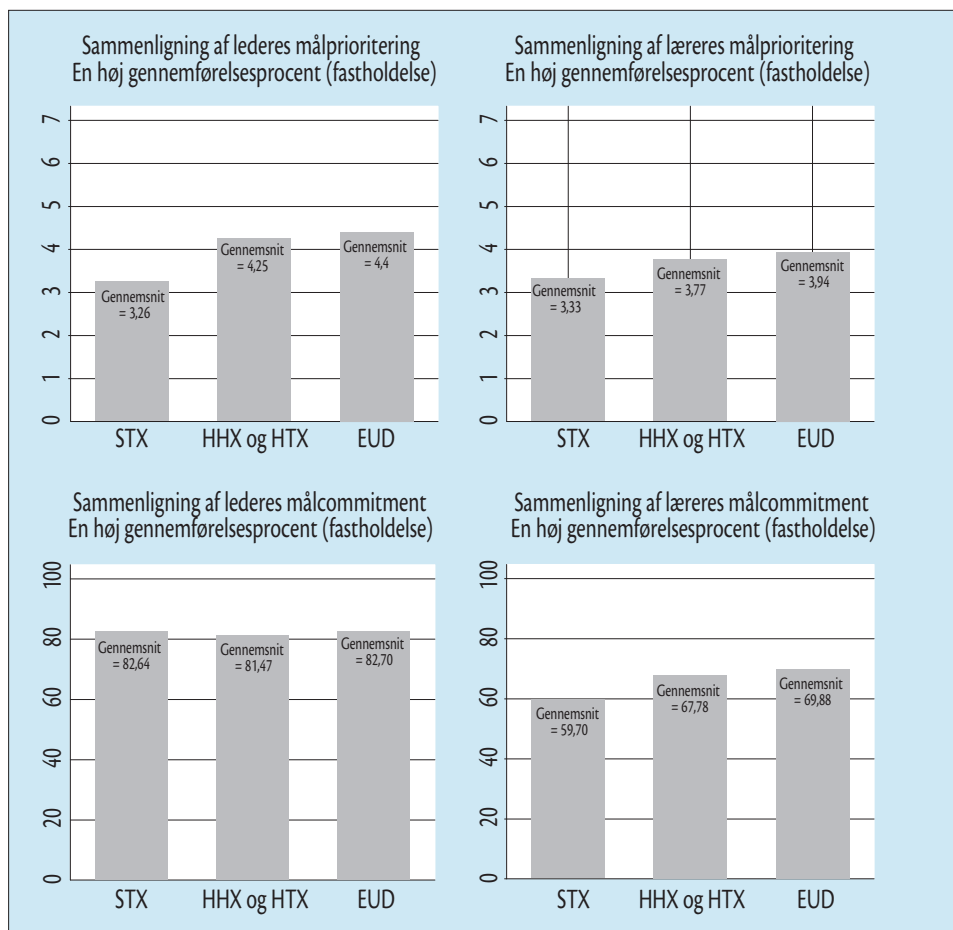
Som det fremgår af figur 6.4, prioriterer ledere og lærere gennemsnitligt målet om en høj gennemførelsesprocent nogenlunde lige højt, men lederne er gennemsnitligt mere *committede* til målet end lærerne. Ses der på tværs af uddannelses typer, prioriterer HHX- og HTX- samt EUD-ledere målet højere end STX-ledere. Dette kan ses som et udtryk for, at de økonomiske vilkår, der knytter sig til gennemførelse og fastholdelse, har eksisteret på de erhvervsrettede uddannelser i en længere årrække og derfor er både mere legitime og institutionaliserede på disse uddannelsesinstitutioner. I den forbindelse kan det også bemærkes, at der er større forskel på STX-lederes og -læreres *commitment* til dette mål, end det er tilfældet for de øvrige ungdomsuddannelser.

Figur 6.5 viser et højt niveau for både lederes og læreres prioritering af målet om et højt fagligt niveau, ligesom ledere og lærere overordnet set føler en meget stærk *commitment* til målet. Relativt set prioriteres målet om et højt fagligt niveau højere end målet om en høj gennemførelsesprocent både blandt ledere og lærere (se figur 6.5 sammenlignet med figur 6.4), og lærerne føler sig også mere *committede* til målet om et højt fagligt niveau end målet om en høj gennemførelsesprocent (fastholdelse). Der er kun små forskelle mellem de forskellige typer ungdomsuddannelser, herunder en tendens til mindre prioritering af målet om højt fagligt niveau hos EUD-lærerne end hos STX-lærerne.

Sammenhængen mellem lederes målprioritering og læreres mål*commitment*

Ligesom for organisatorisk *commitment* er det relevant at undersøge, om ledernes forståelse af, hvad der er vigtigt, smitter af på lærerne. Denne del af analysen indsnævres til alene at se på STX-uddannelserne for at sikre, at det er meningsfuldt at sammenligne målene på tværs af organisationerne. Det kan nemlig godt betyde

Figur 6.4. Lederes og læreres målprioritering og målcommitment til fastholdelse



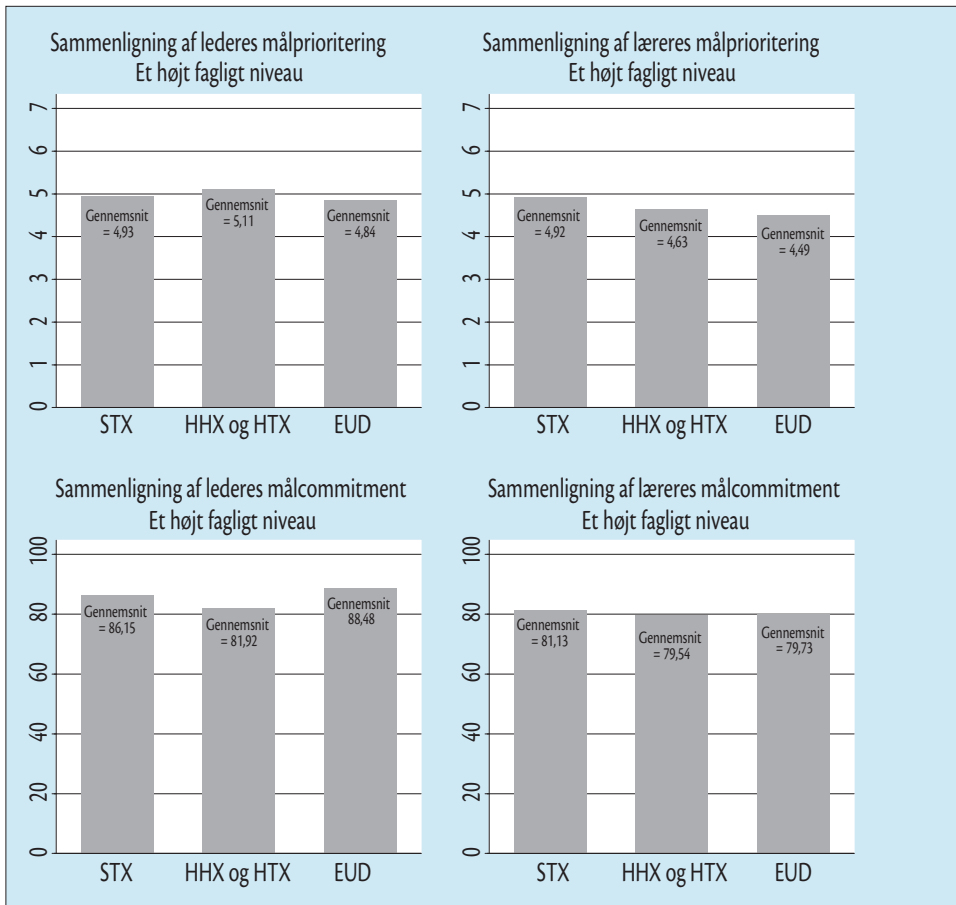
Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.

Note: Højt niveau af de viste variable svarer til henholdsvis høj prioritering og høj målprioritering. For prioritering svarer værdien syv således til, at respondenterne prioriterede fastholdelse højest blandt de undersøgte syv målsætninger. 0 er minimal *commitment*, mens 100 er maksimal *commitment*.

noget forskelligt at prioritere et højt fagligt niveau i henholdsvis STX-gymnasierne og EUD-skolerne. I det nedenstående vil vi således undersøge, om STX-reaktorernes målprioritering hænger sammen med STX-lærernes målcommitment, og om denne sammenhæng afhænger af lærernes opfattelse af målkonflikt. Dette undersøges for målet om gennemførelse, da det som nævnt er den målsætning, der i højest grad er udsat for målkonflikt (idet den potentielt kan være i konflikt med målsætningen om et højt fagligt niveau, og idet sidstnævnte målsætning er en integreret del af lærernes professionelle normer).

Sammenholder vi lærernes svar med deres lederes svar, ser vi, at sammenhængen

Figur 6.5. Lederes og læreres målprioritering og målcommitment til højt fagligt niveau

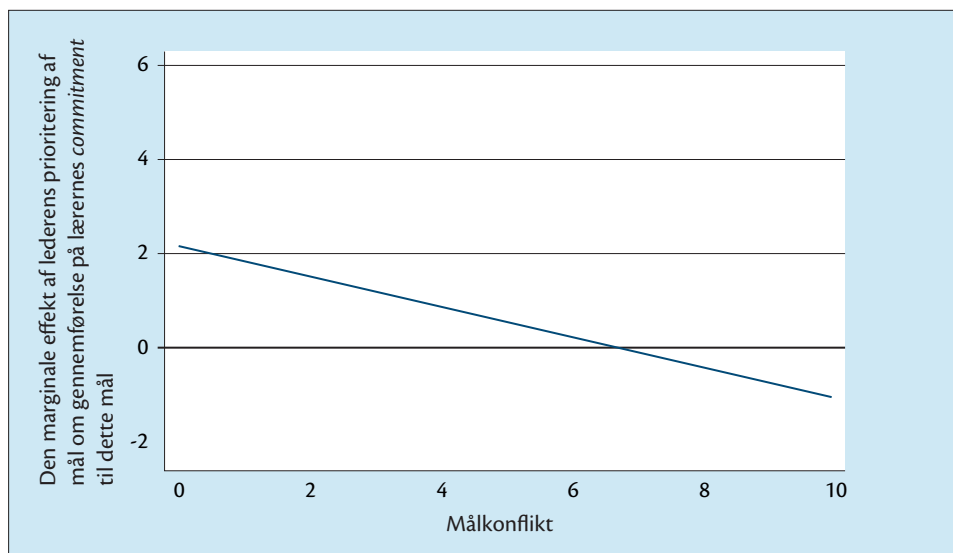


Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af ledere og medarbejdere på ungdomsuddannelserne, se boks 3.1.

Note: Højt niveau af de viste variable svarer til henholdsvis høj prioritering og høj målprioritering. For prioritering svarer værdien syv således til, at respondenterne prioriterede et højt fagligt niveau højest blandt de undersøgte syv målsætninger. 0 er minimal *commitment*, mens 100 er maksimal *commitment*.

mellem lederens målprioritering og lærernes målcommitment ganske som forventet afhænger af graden af målkonflikt (målt ud fra lærernes udsagn). Hvis der ingen målkonflikt er, hænger lederprioritering af gennemførelse som målsætning positivt sammen med lærercommitment til dette mål, men hvis målkonflikten er over syv (på en skala fra nul til ti) er der ikke nogen positiv sammenhæng. Figur 6.6 viser, hvordan den marginale effekt af lederprioriteringen på lærernes målcommitment til samme mål estimeres til at afhænge af målkonflikten, mens figur 6.7 illustrerer sammenhængen mellem lederprioritering og lærermålcommitment for tre forskellige niveauer af målkonflikt. Resultatet er relativt klart: Kun når lærerne ikke opfatter

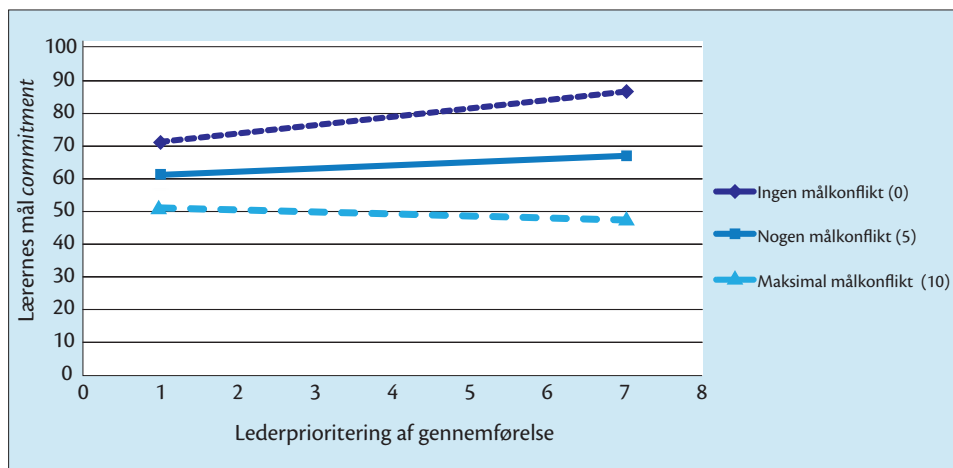
Figur 6.6. Illustration af, hvornår lederens målprioritering estimeres til at have positiv effekt



Kilde: Figuren er gengivet fra Staniok (2013).

Note: 0 er minimal målkonflikt, men 10 er maksimal målkonflikt.

Figur 6.7. Illustration af sammenhængen mellem lederens prioritering af gennemførelse og lærernes målcommitment til gennemførelse



Kilde: Figuren bygger på tabel 6.3, model 4 i Staniok (2013).

Note: Illustrationen er vist for 40-årige mandlige lærere med ti års anciennitet med 50-årige mandlige rektorer med ti års anciennitet på skoler med 40 lærere. Værdierne på kontrolvariablene påvirker ikke linjernes hældning eller indbyrdes afstand, alene deres lodrette placering.

en markant konflikt mellem målsætningen om gennemførelse og målsætningen om højt fagligt niveau, er der en positiv sammenhæng mellem lederens målprioritering og lærernes *commitment* til gennemførelse som målsætning.

Andre typer konflikter relateret til målsætningerne

Selvom vi har fokuseret på målkonflikt mellem to forskellige målsætninger, er det vigtigt at være opmærksom på, at der også kan være mål- og værdikonflikter mellem forskellige grupper af aktører. Vi har antydnet, at der kan være målkonflikt mellem lærerne og lederne, men der kan også være målkonflikt mellem brugerne af en offentlig ydelse og de offentligt ansatte (her især lærere over for eleverne). På den ene side ser lærerne på ungdomsuddannelserne det for eksempel typisk som ønskværdigt, at eleverne opnår dybdeviden, mens nogle elever formodentligt gerne vil bestå nemmest muligt. Et eksempel fra en anden del af den offentlige sektor er praktiserende læger og deres patienters syn på brugen af bredspektret antibiotika i konkrete situationer. I nogle tilfælde handler disse værdikonflikter om afvejninger mellem individuelle og kollektive hensyn (som med antibiotika, hvor hensynene er individuel helbredelse vs. resistente bakterier), mens det i andre tilfælde handler om mere fundamentale uenigheder om, hvad en given offentlig organisation skal prioritere. I et demokrati har de folkevalgte politikere retten og pligten til at foretage disse prioriteringer, men det kan være nemmere sagt end gjort, især når vi taler om fagprofessionelle medarbejdere.

På ungdomsuddannelsesområdet er det også meget relevant at være opmærksom på eventuelle målkonflikter mellem de ansatte og henholdsvis bestyrelse og ministerium. Målsætningerne for en given ungdomsuddannelsesinstitution defineres således i samspil mellem staten (repræsenteret ved Folketinget, som vedtager lovene på området, og Undervisningsministeriet, der udmønter dem) og uddannelsesinstitutionernes bestyrelser, der fastsætter de specifikke målsætninger for den enkelte institution. Selvom institutionerne har selveje, betyder de statslige instanser imidlertid stadig meget, også fordi de forhandler løn- og arbejdsforhold for medarbejderne (se kapitel 3).

Konklusion

Kapitlet tegner et billede af *commitment* til henholdsvis organisationen og forskellige mål hos lærere og ledere. Langt de fleste ansatte føler sig knyttet til organisationen af både affektive, normative og instrumentelle grunde, og den affektive *commitment*

tenderer til at være højest, især hos lederne. Ledernes affektive organisatoriske *commitment* hænger positivt sammen med lærernes affektive organisatoriske *commitment*, når lederne udviser et vist niveau af transformationsledelse. Både ledere og lærere føler sig også *committede* til såvel målet om fastholdelse som målet om et højt fagligt niveau, og især lærerne tenderer til at se en målkonflikt mellem disse to målsætninger. Medmindre den enkelte lærer mener, at der er en stærk målkonflikt mellem de to mål, tenderer lederens prioritering af målsætningen af fastholdelse til at have en afsmittende virkning på lærerne i form af højere *commitment* til dette mål. Om mål*commitment* og målprioritering så også har betydning for den faktiske gennemførelsesprocent og for elevernes afgangskarakterer, kommer vi tilbage til i kapitlerne 8 og 9.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh & Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Becker, Howard S. (1960). "Notes on the Concept of Commitment", *American Journal of Sociology*, 66: 32-42.
- Brown, Rikke, Arnt Louw Vestergaard & Noemi Katznelson (2011). *Ungdom på erhvervsuddannelserne – Delrapport om valg, elever, læring og fællesskaber*. Odense: Erhvervsskolernes Forlag, http://www.cefu.dk/media/336243/ungdom_p_erhvervsuddannelserne___delrapport_om_valg_elever_l_ring_og_f_llesskaber.pdf (tilgået 10. maj 2014).
- Christensen, Tom, Per Lægread, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hetmar, Vibeke (2013). *Unge valg og fravalg i ungdomsuddannelserne – kvalitativt perspektiveret*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitet, <http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Books/Unge%20valg%20og%20fravalg.pdf> (tilgået 14. maj 2014).
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Camilla Denager Staniok, Thorbjørn Sejr Nielsen, Jeppe Pedersen & Lotte Bøgh Andersen (2013). *Organisering, ledelse og effektivitet i de danske ungdomsuddannelser, datarapport*, <http://pure.au.dk/portal/files/56695103/Datarapport.pdf> (tilgået 6. marts 2014).
- Klein, Howard J., Michael J. Wesson, John R. Hollenbeck & Bradley J. Alge (1999). "Goal Commitment and the Goal-Setting Process: Conceptual Clarification and Empirical Synthesis", *Journal of Applied Psychology*, 84: 885-896.
- Locke, Edwin A. & Gary P. Latham (1990). *A Theory of Goal Setting and Task Performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Meyer, John P. & Natalie J. Allen (1997). *Commitment in the Workplace: Theory, Research, and Application*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Meyer, John P., David J. Stanley, Lynne Herscovitch & Laryssa Topolnytsky (2002). "Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences", *Journal of Vocational Behavior*, 61: 20-52.
- Mowday, Richard T., Richard M. Steers & Lyman W. Porter (1979). "The Measurement of Organizational Commitment", *Journal of Vocational Behavior*, 14: 224-247.
- Politiken* (2012). "Gymnasiet A/S er gået over stregen i jagten på elever". Ledende artikel 26. september 2012, <http://politiken.dk/debat/ledere/ECE1764331/gymnasiet-as-er-gaaet-over-stregen-i-jagten-paa-elever/> (tilgået 16. marts 2013).
- Rainey, Hal G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4. udg.). San Francisco: John Wiley & Sons.
- Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership* (2. udg.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W. Richard (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. London: Sage Publications.
- Solinger, Omar N., Woody van Olffen & Robert A. Roe (2008). "Beyond the Three-component Model of Organizational Commitment", *Journal of Applied Psychology*, 93 (1): 70-83.
- Staniok, Camilla Denager (2013). *Goal Commitment in Public Organizations: Exploring the Effects of Goal Conflict*. Revideret udgave af konferencepapir præsenteret på EGPA Annual Conference 2013, 11.-13. september 2013 i Edinburgh, Storbritannien.
- Staniok, Camilla Denager & Christian Bøtcher Jacobsen (2013). *Sharing the Fire. The Critical Role of Transformational Leadership on the Relationship between Public Managers' and Employees' Organizational Commitment*. Revideret udgave af paper fremlagt ved PMRC-konferencen i Madison, WI, USA, 20/06/13-22/06/13.

Kapitel 7

Effektive skoler: Benchmarking af danske ungdomsuddannelsesinstitutioner med særligt fokus på gymnasierne

Peter Bogetoft og Jesper Wittrup

Resumé

I dette kapitel diskuteres det, hvorledes de danske ungdomsuddannelser kan benchmarkes, og der præsenteres omfattende analyser af den relative efficiens af de almene gymnasier. Analyserne viser, at de almene gymnasier præsterer relativt ens. Dette er ikke overraskende, eftersom gymnasierne er underlagt ensartede rammebetingelser og krav. De gennemsnitlige forbedringspotentialer er typisk i størrelsesordenen fem til ti procent. Ud over disse potentialer er der rig mulighed for forbedringer inden for mere afgrænsede områder, for eksempel forbedringer af elevernes matematiske læring, uden at det påvirker fagligheden på andre områder.

De beregnede potentialer bygger kun på sammenligning med andre tilsvarende institutioner. Det betyder, at potentialerne kan søges realiseret ved gensidig erfaringsudveksling og ved anvendelse af bedste danske praksis. I kapitel 11 sammenligner vi ungdomsuddannelserne i Danmark med andre lande og finder noget større forbedringspotentialer.

De danske registerdata gør det muligt at lave gode mål for skolernes ydelser, herunder deres evne til at løfte eleverne fagligt, fastholde dem og at sikre dem efterfølgende beskæftigelse. På den anden side er ressourceopgørelserne noget mindre sofistikerede, og specielt på erhvervsuddannelserne vanskeliggør det benchmarking-analyser. Fremadrettet vil det derfor være nyttigt med yderligere data om anvendte ressourcer og procedurer, idet det vil muliggøre dybere forståelse for, hvad der virker og ikke virker inden for ungdomsuddannelserne.

Benchmarkinganalyser

Kapitlerne 7 til 11 forsøger at sætte tal på diskussionerne om karakterforskelle, frafaldsproblemer, efficiens og kvalitet af de danske ungdomsuddannelser. Kapitlerne bygger på statistiske analyser af et omfattende datamateriale. Vi har således analyseret registerdata om alle danske studerende og spørgeskemadata indsamlet som en del af projektet samt inddraget data om institutionernes økonomi og de ansattes karakteristika. Vi har også – om end på mere aggregeret niveau – set på de danske ungdomsuddannelser i et internationalt perspektiv.¹

Analysen af de omfattende data kræver naturligvis brug af mere *avancerede statistiske redskaber*.

Vi beskriver ikke de tekniske aspekter i detaljer, for de kan naturligt kun interessere en mindre gruppe læsere, og metoderne er i øvrigt generelt veldokumenterede i den videnskabelige litteratur. På det generelle plan kan der dog være grund til at fremhæve brugen af to principielle tilgange. Kapitlerne anvender således såvel *gennemsnits-* som *frontiermetoder*.

Gennemsnitsmetoderne forsøger at forklare, hvordan den gennemsnitlige sammenhæng er mellem en række socioøkonomiske faktorer på den ene side og karakterniveauer og fastholdelse på den anden side. Afvigelser fra den gennemsnitlige sammenhæng kan dernæst dekomponeres i elevspecifikke og institutionelle bidrag. Dette er blandt andet vigtigt, når vi vil vurdere institutionerne. Deres bidrag er at løfte eleverne ud over det niveau, som er betinget af elevernes baggrund hjemmefra og fra folkeskolen. Institutionerne bør vurderes på denne løfteevne og ikke alene på elevernes sluttelige niveau. Rangordninger af eksempelvis gymnasierne efter elevernes karaktergennemsnit er måske interessant i pressen, men de er ikke umiddelbart brugbare i reelle analyser af gymnasiernes serviceproduktion. Tilsvarende vil styringsredskaber baseret på de ukorrigerede karakterer ikke være effektive – eller fair.

Frontiermetoderne forsøger at finde de bedste institutioner. Idéen bag disse metoder har efterhånden fundet bred udbredelse, og begrebet bedste praksis er blevet en del af den politiske jargon. De bedste institutioner kan defineres på mange måder, men den generelle idé er at finde institutioner, som bruger færrest mulige ressourcer

1. Analyserne bygger på registerdata af alle danske elever, som i 2002-2013 tog eksaminer fra de gymnasiale uddannelser, eller som afsluttede en ungdomsuddannelse. Vi har samtidig indsamlet data fra Danmarks Statistik om de ansatte ved uddannelsesinstitutionerne, herunder information om uddannelsesmæssig baggrund, anciennitet, køn mv. Endelig har vi anvendt informationer om regnskabsmæssige forhold på ungdomsuddannelsesinstitutionerne fra Undervisningsministeriets regnskabsdatabase og fra Danmarks Statistik.

til at producere flest mulige ydelser. Vi vil i dette kapitel især bruge de såkaldte Data Envelopment Analysis (DEA)²-metoder til at finde sådanne forbilleder. Det er nødvendigt at kende bedste praksis for at kunne beregne, hvad der i bedste fald (det vil sige, hvis alle adopterer bedste praksis) kan spares. Det er tilsvarende nødvendigt at kende bedste praksis, hvis man vil vurdere, hvor meget serviceniveauet kan forøges uden brug af ekstra ressourcer. Bedste praksis er også relevant ud fra et læringsperspektiv. Det er naturligvis mere relevant at lære af de gode end af de middelmådige institutioner. Bedste praksissammenligninger er imidlertid også farlige. De kan specielt være misvisende, hvis de institutioner, man sammenligner, er underlagt grundlæggende forskellige rammevilkår i form af elevsammensætningen, beskæftigelsessituationen i lokalområdet osv. I analyserne er det derfor ikke alene relevant at korrigere karakterer og fastholdelse for socioøkonomiske faktorer, men også at identificere og indlægge en række restriktioner på sammenligneligheden.

Det er værd at understrege, at benchmarking har et noget andet fokus end traditionel statistisk analyse. Benchmarking handler om at finde institutioner, som har været særligt effektive og at sammenligne de andre med disse. Man kan derfor sige, at benchmarking interesserer sig for *afvigelser* fra det almindelige, mens normale statistiske analyser har fokus på det, som gælder i almindelighed. I både de statistiske analyser til identifikation af skoleeffekter og i den efterfølgende kobling med ressourceforbruget med henblik på at finde de mest effektive institutioner har vi således fokus på afvigelser fra den almindelige tendens. Dette anderledes fokus bør gå hånd i hånd med øget forsigtighed. Man kan kun alt for nemt skabe afvigelser fra en model ved at vælge en dårlig model. Det kan give opsigtsvækkende resultater med store besparelspotentialer, men resultaterne vil ikke være valide. De gode modeller er dem, som er gode til at forklare variationen i data, og hvor afvigelse dermed bliver små. Den forsigtige analytiker ser derfor hellere små variationer end store variationer.

2. Se for eksempel Bogetoft og Otto (2011) og Bogetoft (2012) for en gennemgang af DEA- og andre *frontier-metoder*. Metoderne har været brugt til efficiensvurderinger af en meget lang række private og især offentlige institutioner, herunder skoler, universiteter, hospitaler, militære enheder, postkontorer, politi og domstole. I Danmark har metoderne været anvendt af ministerier eller på konsulentbasis inden for en række områder. De første danske anvendelser vedrørte evaluering af forskningsinstitutter og hospitaler, se Jennergren og Obel (1986) samt Bogetoft, Olesen og Petersen (1987). En tidlig bred, ikke-teknisk dansk indføring i blandt andet DEA-metoderne er Christensen, Frstrup og Hougaard (1991). Finansministeriet (2000) gav en introduktion til benchmarkingmetoder og DEA i særdeleshed og diskuterede i den forbindelse en række anvendelser. I dette kapitel anvender vi en tilgang, som er nærmere beskrevet i Bogetoft og Wittrup (2011), hvor vi også giver en introduktion til centrale internationale analyser af uddannelsesinstitutioner.

Identifikation af skoleeffekter

Data

Udgangspunktet for databearbejdningen er, at vi har identificeret alle de individer, der er påbegyndt en gymnasieuddannelse eller en erhvervsuddannelse i perioden fra 2002 til 2013. Disse individer kan vi så kæde en række baggrundsoplysninger på, herunder oplysninger om deres forældre og om, hvordan de klarede sig i folkeskolen, samt oplysninger om deres forløb på ungdomsuddannelsen. Nogle ungdomsuddannelsesinstitutioner optager mange "ældre" elever. Men henblik på at rette fokus på de unges skoleforløb har vi i forbindelse med analyserne sorteret alle de elever fra, der var mere end 20 år ved påbegyndelsen af ungdomsuddannelsen. Skolerne bliver således kun vurderet på deres resultater i forhold til gruppen af elever, der var 20 år eller yngre, da de påbegyndte uddannelsen.

Der er primært tre typer af outputs, vi kan bruge til at benchmarke skolerne: For det første er der de faglige resultater, som eleverne opnår ved afsluttende eksamen. Dernæst kan vi se på skolernes evne til i det hele taget at fastholde eleverne på uddannelsen, det vil sige at undgå frafald. Endelig kan vi se på elevernes videre forløb efter afsluttet ungdomsuddannelse, og i hvilket omfang eleverne får beskæftigelse eller tager videre uddannelse. Beskæftigelseeffekten anvendes ikke i dette kapitel, men diskuteres nærmere i kapitel 10.

Med hensyn til data om elevernes karakterer er disse kun brugbare i forhold til vurdering af gymnasieuddannelserne. Det er endvidere ikke alle typer karakterer, der er lige sammenlignelige. Vi vurderer, at det bedste sammenligningsgrundlag findes i de skriftlige prøver, der er stillet ensartet for alle elever på samme årgang.³ Vi har derfor valgt udelukkende at se på de skriftlige eksaminer (i A-fag). De skriftlige eksaminer er mere regulerede end de mundtlige; lærerne er uden indflydelse på eksamensopgaverne, idet de stilles centralt, de skriftlige opgaver bedømmes af to eksterne censorer, og allokeringen af censorer, som ministeriet har beskikket, foretages ved brug af et centralt computersystem.

Alle gymnasieelever skal tage et antal A-fag, men kan vælge at tage flere end minimumskravet. På STX- og HHX-uddannelserne er minimumskravet fire A-fag, mens eleverne på HTX kan nøjes med tre A-fag. Ved at koncentrere sammenligningen på A-fagene sætter vi fokus på den del af gymnasiernes undervisning, hvor de faglige mål er højest.

Vi har ligeledes data for, i hvilket omfang det lykkes uddannelsesinstitutionerne at fastholde de optagne elever på uddannelsen. Fastholdelse er et relevant suc-

3. Dog er der forskellige prøver for hver gymnasietype, det vil sige STX, HTX og HHX.

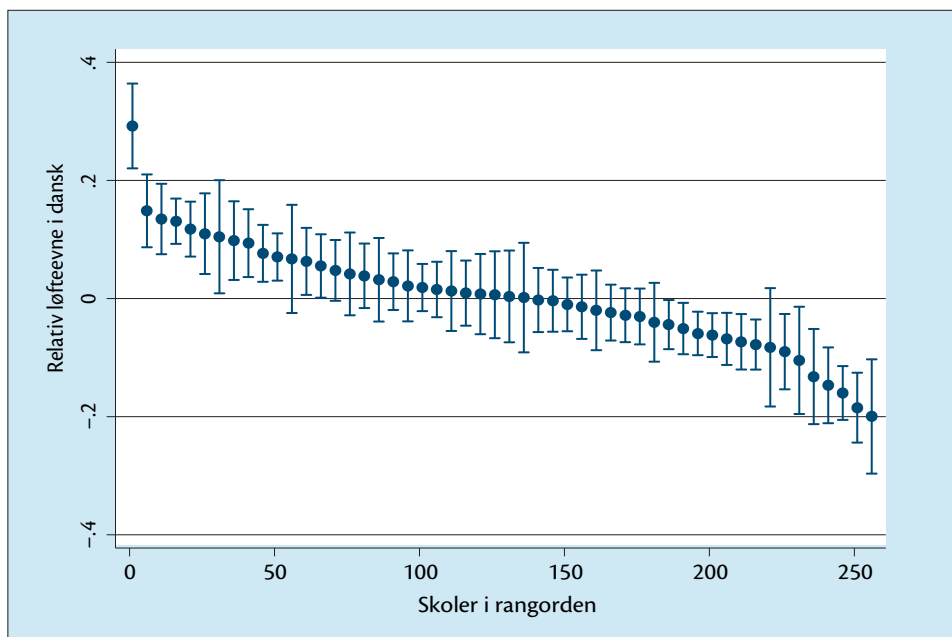
ceskriterium for både gymnasieuddannelserne og erhvervsuddannelserne. Vi har valgt at måle fastholdelse som fastholdelse på, eller gennemførelse af, den konkrete uddannelse. Fortsættelse af uddannelsen på en anden uddannelsesinstitution tæller således ikke som frafald. Forsinkelse tæller heller ikke som frafald. Dette er gjort, dels fordi der kan være årsager til såvel skift af uddannelsesinstitution som forsinkelser, der ikke har med skolen at gøre, og dels af praktiske årsager, da hyppige ændringer af institutionskoder over tid gør det vanskeligt at identificere “rigtige” skoleskift.

Relativ løfteevne

En simpel sammenligning af gymnasiernes A-fagskarakterer kan ikke bruges til at sige noget om kvaliteten af skolernes undervisning. Som det fremgår af de efterfølgende kapitler, er der en meget klar sammenhæng mellem elevernes eksamenskarakterer i grundskolen og deres karakterer i gymnasiet. På et gymnasium, hvor eleverne har et svagt fagligt udgangspunkt, vil eleverne alt andet lige også få lavere karakterer ved gymnasieeksamen. Det, der er interessant, er at identificere skolernes relative løfteevne, det vil sige deres evne til at få eleverne til at klare sig bedre, end man kunne forvente på baggrund af deres faglige og socioøkonomiske udgangspunkt. Til det formål har vi anvendt en såkaldt *multi-level-model* (Steele, 2008) til at identificere den effekt på eksamenskarakteren, der kan tilskrives skolen – og ikke elevens baggrundskarakteristika eller tilfældig elevvariation. De variable om elevens grundskoleresultater og socioøkonomiske baggrund, der er anvendt i denne model, er nærmere beskrevet i de to næstfølgende kapitler.

Figur 7.1 viser fordelingen af den beregnede relative løfteevne vedrørende A-faget dansk på gymnasierne. Gymnasierne er sorteret efter løfteevne, og for overskuelighedens skyld vises kun hvert femte gymnasium. Løfteevnen er beregnet for de elever, der startede på uddannelsen fra 2008 til 2010. En relativ løfteevne på 0,1 angiver, at skolen hæver den “gennemsnitlige elev” med 0,1 point på 12-skalaen i forhold til, hvad det gennemsnitlige gymnasium forventes at løfte tilsvarende elever med. Det fremgår, at den relative løfteevne med få undtagelser ligger fra -0,2 til 0,2. Det er værd at understrege, at alle gymnasier formodentligt løfter eleverne fagligt. En negativ relativ løfteevne betyder blot, at gymnasiet løfter eleverne mindre end gennemsnittet. Når vi taler om løfteevne skal det altid forstås relativt, også selvom vi nogle gange simplificerer sproget og bare taler om løfteevne.

Figur 7.1. Relativ løfteevne i dansk



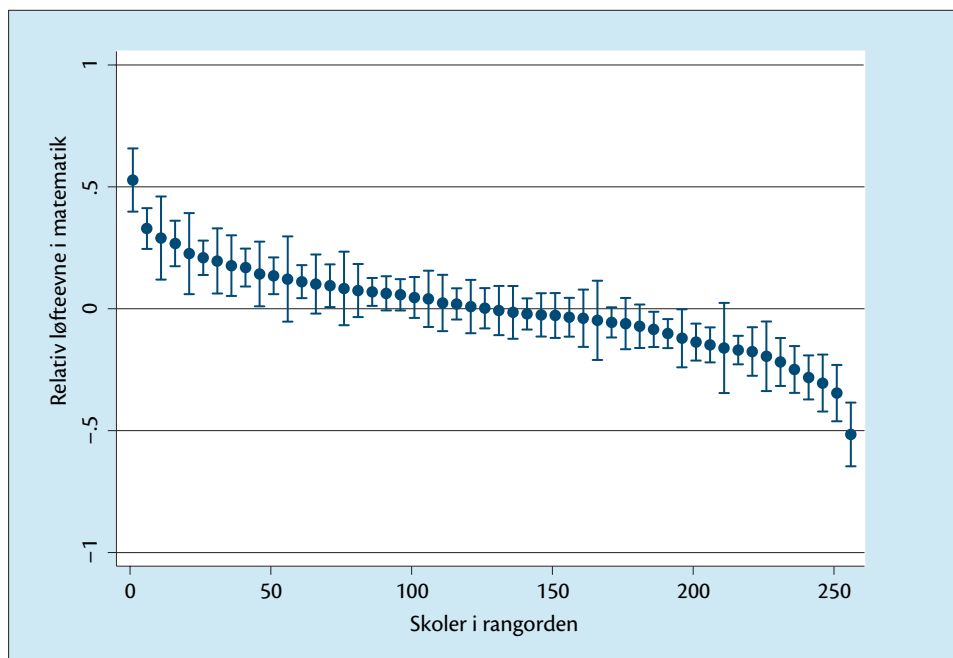
Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

Figuren viser også konfidensintervaller, der er angivet således, at hvis to skolars konfidensintervaller ikke overlapper, kan vi med 95 procents sikkerhed sige, at deres løfteevne er forskellig. Det fremgår, at vi med ganske stor sikkerhed kan sige, at der er forskel på gymnasiernes løfteevne i dansk.

Figur 7.2 viser tilsvarende de beregnede løfteeffekter for matematik. Det er bemærkelsesværdigt, at forskellene er mere udtalte i matematik end i dansk og andre fag. Dette resultat er i overensstemmelse med resultaterne fra tilsvarende undersøgelser for grundskolen, Bogetoft og Wittrup (2011), hvor der også viste sig at være mere væsentlige forskelle med hensyn til skolernes løfteevne i matematik.

Gymnasierne har mange forskellige A-fag, og for at få et mere samlet billede af skolernes løfteevne har vi lavet en sammenvæjning, hvor fageffekterne for det enkelte gymnasium er vægtet ud fra antallet af elever, der har taget A-fags-eksamen i fagene.

Figur 7.2. Relativ løfteevne i matematik



Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

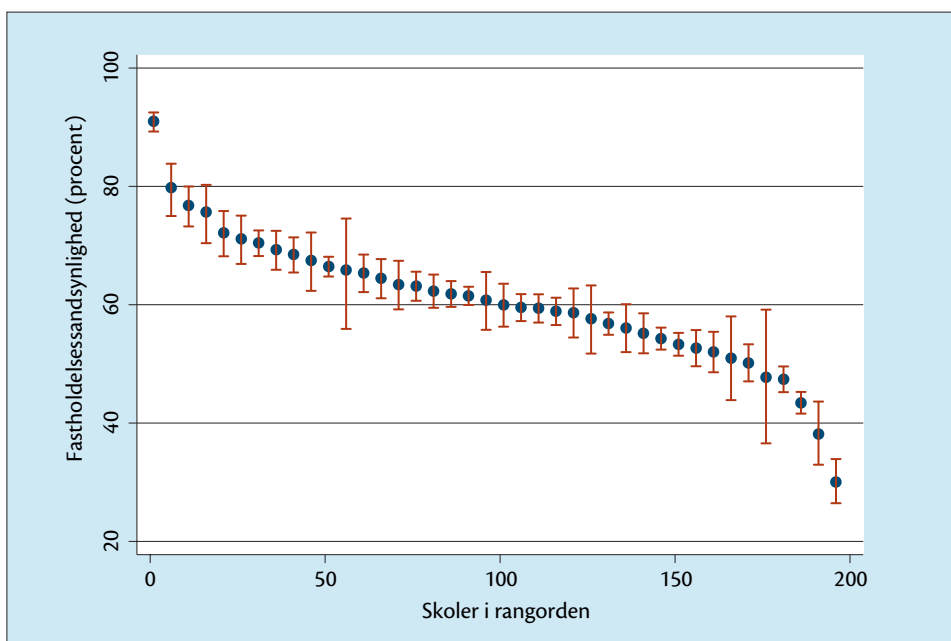
Fastholdelse

Som nærmere beskrevet i kapitel 8 er der en sammenhæng mellem frafald og både socioøkonomiske faktorer og fagligt niveau i grundskolen. Det er derfor relevant at anvende en tilsvarende model som ovenfor til at identificere skolens fastholdelseeffekt, det vil sige den evne til at fastholde eleven på uddannelsen, der ikke kan tilskrives elevens karakteristika eller tilfældig variation. Resultaterne fra den logistiske *multi-level-model* (Steele, 2009) kan bedst fortolkes som sandsynligheden for, at en "gennemsnitlig elev" (gennemsnitlig på alle baggrundsvariable) vil gennemføre uddannelsen på den pågældende skole.

Figur 7.3 viser fastholdelseeffekten for erhvervsuddannelserne for de elever, der påbegyndte uddannelsen fra 2008 til 2010. Der er ganske betydelige forskelle med hensyn til skolernes evne til at fastholde gennemsnitseleven. Ved fortolkningen af fastholdelseeffekterne på erhvervsuddannelserne er det vigtigt at bemærke, at vi har kontrolleret for de forskelle, der kan henføres til hovedindgange. Nogle indgange, for eksempel den merkantile indgang, har en relativt højere fastholdelsesprocent end andre, men fastholdelseeffekten tager højde for forskellige forventninger til fastholdelse på indgangene. Derimod tager beregningen ikke hensyn til de mange

hovedforløb. En lav fastholdelseeffekt kan derfor eventuelt skyldes sammensætningen af hovedforløb på skolen. Dernæst tager beregningen heller ikke højde for forskelle i praktikpladssituationen. Ud fra en samfundsmæssig betragtning er indikatoren stadig relevant som effektivitetsindikator, men det vil givetvis være vanskeligere for nogle skoler end for andre at forbedre resultaterne.

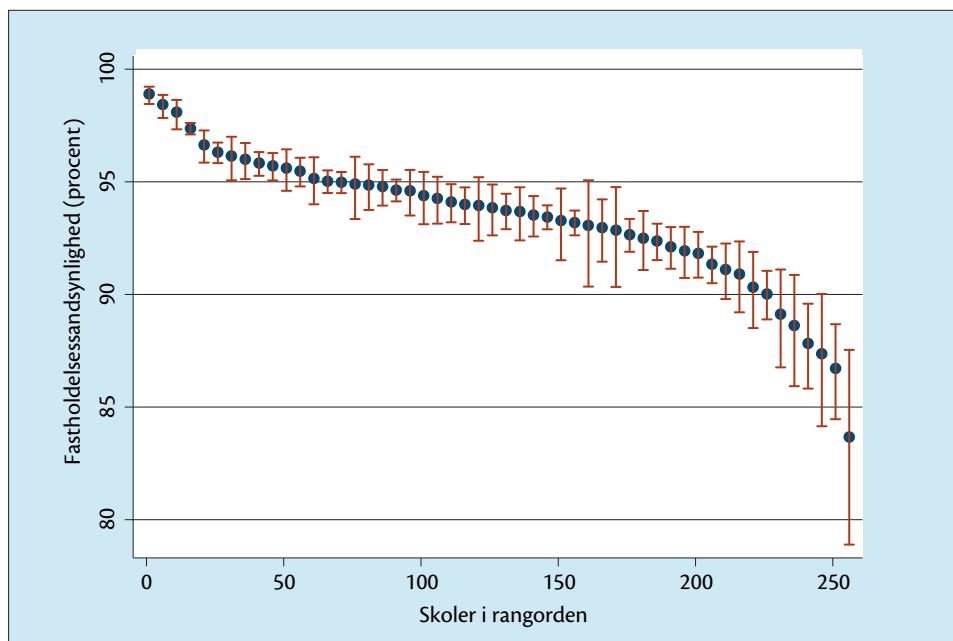
Figur 7.3. Fastholdelsessandsynlighed i erhvervsuddannelserne



Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

For gymnasierne har vi tilsvarende beregnet en fastholdelseeffekt. Figur 7.4 viser effekten for de gymnasieelever, der påbegyndte uddannelsen i perioden 2008 til 2010. På gymnasieområdet ligger fastholdelsen generelt væsentligt højere, men ikke desto mindre er det også her muligt at identificere væsentlige forskelle i skolernes reelle evne til at fastholde eleverne.

Figur 7.4. Fastholdelsessandsynlighed i gymnasierne



Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

Modelspecifikationer

I det følgende præsenteres resultaterne af en række DEA-modeller, som belyser effektiviteten af de danske gymnasier.⁴ Modellerne varierer primært på de valgte input og output. Desuden varierer modellerne med hensyn til skalaafkast og sammenligningsgruppe.

4. I dette kapitel fokuseres der på resultaterne for den almene gymnasieuddannelse STX. I det overordnede Rockwool-finansierede projekt undersøger vi også erhvervsgymnasie- og erhvervs-skoleuddannelserne. Det er som udgangspunkt vanskeligere at gennemføre efficiensanalyser på disse områder, dels fordi det er vanskeligere at skabe korrespondance mellem ressourcer og ydelser i erhvervsgymnasierne, som ofte ligger sammen med en erhvervsskole, og dels fordi erhvervsuddannelserne er meget heterogene, hvorfor tværgående servicemål er vanskelige at definere. Vi har derfor valgt at afrapportere efficiensanalyserne af erhvervsuddannelserne i et andet format (Bogetoft, 2014).

Input og output

Man skelner traditionelt mellem *effektivitetsanalyser* og *efficiensanalyser*. Effektivitetsanalyser sammenholder formålet med en aktivitet med den effekt, aktiviteten har, mens en efficiensanalyse (på dansk ofte kaldet en produktivitetsanalyse)⁵ tager et noget mere snævert fokus og sammenholder de input (ressourcer), som anvendes med de output (ydelser), som produceres.

Det er generelt vanskeligt at måle såvel formål som sluttelige effekter, og derfor er efficiensanalyser mere almindelige end effektivitetsanalyser. Taxametersystemerne på ungdomsuddannelsesområdet gør dog, at efficiensanalyser alt andet lige er lidt mindre interessant på netop dette område. Taxametersystemerne, med faste takster per elev, determinerer i høj grad uddannelsesinstitutionernes produktivitet, forstået som forholdet mellem antal elever og udgifter eller indtægter. Derfor vil vi her koncentrere os om analyser, der inkluderer effektmål. Dels i form af en ren effektivitetsanalyse, hvor effektindikatorer bruges som output, og dels i form af en avanceret efficiensanalyse, der inddrager effektmål i fastlæggelsen af sammenligningsgruppen.

Ideelt kræver en god effektivitetsanalyse, at alle medgående ressourcer inddrages, og alle relevante ydelser identificeres. Vi søger således efter *komplette* beskrivelser. Desuden er det vigtigt, at der er en klar *korrespondance* mellem input og output. Ressourceopgørelsen må ikke indeholde elementer, som anvendes til andre formål end de registrerede output. Tilsvarende må servicemålet ikke inddrage output, som hidrører fra andre ressourcer end dem, som indgår på inputsiden. I praksis er det svært at opnå dette ideal, ikke mindst når man skal basere sig på allerede eksisterende data og ikke kan tilrettelægge indsamlingen og standardiseringen af data direkte med sigte på benchmarkingopgaven. Man må derfor nøjes med forskellige indikationer på de indgående ressourcer og de leverede ydelser.

Tabel 7.1 giver eksempler på mulige input og output. Der skelnes her mellem analyser på *aggregeret* niveau, hvor input og/eller output opgøres i mere summarisk form, og *disaggregerede* analyser, hvor input og/eller output beskrives i mere detaljeret grad. De aggregerede modeller har den fordel, at det med givne data er lettere at skabe korrespondance mellem input og output. Kvaliteten af data er formodentligt også højere på aggregeret niveau end på disaggregeret niveau, hvor forskellige regnskabsmæssige fordelingsnøgler mv. kan skabe kunstige forskelle. De disaggregerede analyser har på den anden side den fordel, at de giver bedre

5. I den engelske litteratur er *efficiency* spørgsmålet om at bruge færrest mulige input til at producere flest mulige output, mens *productivity* refererer til udviklingen over tid. På dansk bruges produktivitet ofte i betydningen *efficiency*.

forståelse for, hvad forskellige institutioner gør forskelligt, og hvad der dermed også adskiller de produktive institutioner fra de mindre produktive. Med data af høj kvalitet vil det derfor være mest interessant at anvende disaggregerede analyser.

Tablet 7.1. Input og output i benchmarkingmodeller af ungdomsuddannelserne

Niveau	Aggregeret	Disaggregeret
Ressourcer (input)	Totale omkostninger eller Totale statslige udgifter (taxameterbetaling)	Fysiske opgørelser af personale, bygninger osv. eller Omkostninger til lønninger, anden drift, kapital osv.
Servicer (output)	Fagligt løft Fastholdelse Efterfølgende beskæftigelse og videreuddannelse	Fagligt løft i forskellige fag og eventuelt for forskellige grupper af elever (for eksempel unge vs. "ældre") Fastholdelse på uddannelser Uddannede fra forskellige studieretninger Efterfølgende beskæftigelse og videreuddannelse

Ressourceopgørelser

Når det drejer sig om inputsiden, er det desværre vanskeligt at sikre relevante disaggregerede opgørelser. Det hænger især sammen med, at den indberettende enhed kan omfatte flere forskellige underinstitutioner og uddannelsesretninger. Det drejer sig både om de økonomiske nøgletal, som for eksempel findes i Undervisningsministeriets regnskabsdatabase, og de opgørelser af ansatte mv., som indsamles af Danmarks Statistik. På inputsiden vil vi derfor i vid udstrækning basere vores ressourceopgørelse på aggregerede opgørelser.

Taxametertilskuddet skønnes i den forbindelse at være en særlig sikker indikator. Man kan endda argumentere, at det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er det mest relevante input. Samfundsøkonomisk er det afgørende, hvad det koster, og hvad der opnås. Det er mindre væsentligt, hvordan institutionerne bruger ressourcerne, så længe de leverer *value for money*. Vi mener derfor som udgangspunkt, at de taxameterbaserede analyser har høj kvalitet. Det betyder ikke, at disaggregerede modeller er uinteressante, og vi vil da også præsentere sådanne, men det er vigtigt at forstå, at de er mere usikre. Inddragelsen af disaggregeret information vil desuden ske via såkaldte efteranalyser, hvor en eventuel sammenhæng mellem effektiviteten og de mere specifikke valg af inputsammensætning mv. analyseres.

En simpel variant af idéen om at bruge taxametertilskud som input er idéen

om en *enhedsomkostning*. Når vi analyserer det almene gymnasium, udløser de studerende grundlæggende samme takst. Vi kan derfor betragte denne som en enhedsomkostning. Der findes ganske vist visse variationer i taxamertilskuddet, for eksempel udkantstillæg til særlige gymnasier, som vi kommer til at ignorere ved antagelsen om, at alle får samme takst. Til en vis grad kan man jo imidlertid argumentere for, at den eventuelle ineffektivitet i form af et forøget ressourceforbrug på udkantsgymnasier er en politisk ønsket ineffektivitet. Tilsvarende modtager gymnasierne et færdiggørelsestaxameter som belønning for, at eleverne gennemfører uddannelsen. Hvis vi bruger en enhedsomkostning som input, har det den fordel, at gymnasier, som for eksempel er gode til at færdiggøre eleverne og dermed udløse et færdiggørelsesbidrag, ikke kommer til at se dyrere ud.

Skalaafkast

Ud over input og output er det nødvendigt i modelopstillingen at indlægge en antagelse om skalaafkast. Skalaafkast handler om, hvorledes skolernes størrelse påvirker omkostningerne per produceret enhed. De mest relevante antagelser er

- Variabelt skalaafkast (VRS), hvor der potentielt kan være ulemper ved både at være for lille og for stor en institution.
- Stigende skalaafkast (IRS), hvor det kan være en ulempe at være en lille institution.
- Konstant skalaafkast (CRS), hvor der ingen signifikant ulempe er ved at være hverken en stor eller en lille institution.

Hvis modellen arbejder med omkostninger per student, kan vi anvende tilsvarende antagelser, men fortolkningen bliver naturligvis lidt anderledes. CRS vil for eksempel betyde, at det ikke bliver marginalt dyrere at øge fastholdelsen, selvom vi allerede ligger på et højt fastholdelsesniveau.

I alle tilfælde har vi testet alternative antagelser på data og anvendt den antagelse, som data bedst understøtter. Begrebsmæssigt mener vi også, at de resulterende skalaafkast giver god mening.

Sammenligningsgrupper

Benchmarking er som forklaret sammenligning med henblik på at vurdere den relative placering af en institution i forhold til de institutioner, der udgør sammenligningsgrundlaget. Derfor er et helt centralt valg, hvilke institutioner der skal sammenlignes med.

Et fundamentalt princip i samtlige DEA-modeller er:

En given institution sammenlignes kun med andre eller en kombination af andre, som højst har brugt de samme ressourcer til at producere mindst de samme

ydelse som den givne institution. Dette krav skal gælde for hvert input og hvert output.

Dette simple princip har vist sig at være meget anvendeligt og er med til at sikre en effektiv databaseret identifikation af relevante, sammenlignelige institutioner. Traditionelle DEA-analyser bygger alene på dette sammenligningskrav.

Vi vil dog generelt gå videre og indføre yderligere institutionsspecifikke restriktioner på de relevante sammenligninger. Vi bruger i den forbindelse de principper, som fremgår af tabel 7.2.

Tabel 7.2. Sammenligningsgrupper

Gruppe	Definition
Alle	Relevant at sammenligne alle institutioner
Socioøkonomisk	Relevant at sammenligne institutioner, der højst afviger én standardafvigelse på det socioøkonomiske indeks
Undervisningseffekt	Relevant at sammenligne med institutioner, som har mindst samme undervisningseffekt
Fastholdelseeffekt	Relevant at sammenligne institutioner, der har mindst samme fastholdelseevne

Brugen af sådanne yderligere restriktioner leder til mere forsigtige resultater. Som nævnt ovenfor betyder det, at forbedringspotentialerne reduceres. Specielt for institutioner, som har en meget lille sammenligningsgruppe, kan der opstå en ikke ubetydelig skævhed. Dette følger intuitivt af, at sådanne institutioner “konkurrerer” med meget få andre og derfor har større chance for at ligge blandt de bedste. For at sikre en fair og relevant vurdering kan man imidlertid statistisk korrigere for skævheden forbundet med de varierende størrelser på sammenligningsgrupperne. Dette gøres ved hjælp af såkaldt *bootstrapping*, som sætter os i stand til at beregne biaskokorrigerede efficiensresultater.

Hvor efficiente er de almene gymnasier?

Vi har analyseret en række forskellige modeller af de almene gymnasier. Vi præsenterer i det følgende disse modeller og giver summariske resultater for disse.

Alle resultater er beregnet for de studerende, som er optaget på STX i årene 2008 til 2010, og som har taget eksaminer i perioden 2009 til 2013. For at skabe den bedst mulige korrespondance mellem input og output er alle omkostningsmålene beregnet tilsvarende; årene 2008 til 2013 er vægtet svarende til det relative res-

sourcetræk fra denne studentergruppe og under hensyntagen til de ressource­data, som forelå ved beregningernes gennemførelse – primært 2008-2011-oplysninger.⁶

Det bemærkes, at det ikke er entydigt, hvorledes man kobler ressourceopgørelser, som følger kalenderåret, med studieoplysninger, som følger skoleåret, og hvor givne elever modtager undervisning over et flerårigt forløb. Vi har valgt at fokusere på *gennemsnitsværdier over en periode* med tre studenterårgange af *forsigtighedshensyn*. Jo kortere vi laver afgrænsningen, desto mere vil tilfældige variationer i eksamensresultater slå igennem, og eftersom bedste praksisanalyser generelt “lever” af forskelle i præstationer for givne ressourcer, og ressourcerne formentlig ikke kan tilpasses tilsvarende for år til år, vil en kort periode få potentialerne til at se større ud. Gymnasier, som i et enkelt år har særligt gode eksamensresultater, vil kunne fremstå som forbillede det år og ikke nødvendigvis i andre år.⁷

De anvendte modeller kan opdeles i to grupper, dels produktivits-/mængdemodeller med kvalitetsrestriktioner og dels effektmodeller. I alle tilfælde er skalaafkastet fastlagt ved statistiske test og under hensyntagen til, at de skal give begrebsmæssig fornuft.

Mængdemodeller med kvalitetsrestriktioner

Vi har analyseret en række mængdemodeller med kvalitetsrestriktioner. Modellerne fremgår af tabel 7.3 nedenfor.

I alle modellerne i tabel 7.3 er outputtet antal studerende. Input er opgjort på tre forskellige måder. Den mest aggregerede opgørelse er som det samlede undervisningstaxameter (A). Et alternativ til dette er dels de totale lønomkostninger (B1) eller det totale antal årsværk (C1), som er forbrugt på de tilknyttede institutioner. Endelig findes der to mere disaggregerede modeller, hvor lønomkostningerne og årsværk er opdelt vedrørende de ressourcer, som er knyttet direkte til undervisningen, og de ressourcer, som vedrører støttefunktionerne (B2 og C2). Der er grund til at forvente, at korrespondancen mellem input og output er bedst i A-modellen,

-
6. Ressourceopgørelserne, som vi har anvendt, bygger på grunddata fra Undervisningsministeriets regnskabsdatabase, som indeholder oplysninger om taxametertilskud og studentertal, og fra Danmarks Statistik, som har leveret opgørelser om årsværk, uddannelsesmæssig baggrund, anciennitet mv. En del af disse ressourcekarakteristika anvendes alene til efterkontrol af, om efficienserne varierer med disse karakteristika.
 7. Det betyder ikke, at etårige analyser nødvendigvis er uinteressante. Hvis det for eksempel har betydning, hvilke lærere der fører eleverne op de enkelte år, er dette jo interessant. Variationer i en institutions efficiens fra år til år vil så give information om den interne mulighed for at lære bedste praksis fra andre lærere på samme institution, og sammenligningen mellem institutioner kan nu fortolkes som mulighederne for at lære bedste praksis ved at lære af andre institutioner og lærere på disse.

Tabel 7.3. Mængdemodeller, hvor output er antal studerende

Model	Input: omkostninger	Output: antal studerende	Sammenligningsgruppe	Skalaafkast
A	Undervisningstaxameter	Studerende	Højere U- og F-effekt	IRS
B1	Lønombkostninger i alt	Studerende	Højere U- og F-effekt	IRS
B2	Lønombkostninger undervisning Lønombkostninger andet	Studerende	Højere U- og F-effekt	IRS
C1	Årsværk i alt	Studerende	Højere U- og F-effekt	IRS
C2	Årsværk undervisning Årsværk andet	Studerende	Højere U- og F-effekt	IRS

næstbedst i B-modellerne og dårligst i C-modellerne. Desuden fanger årsværksmodellerne (C1 og C2) ikke eventuelle variationer i kvaliteten af forskellige årsværk, som for eksempel kan vise sig ved et højere lønniveau.

I alle tilfælde er efficienserne beregnet på en sådan måde, at ingen institution sammenlignes med andre institutioner, medmindre disse har højere undervisnings- og fastholdelseeffekt. *Det er altså ikke muligt at se særlig omkostningsefficient ud ved at gå på kompromis med kvaliteten.* Dette er meget vigtigt at forstå.

Vi ser også, at alle modellerne bygger på voksende (ikke-aftagende) skalaafkast. Vi antager således, at der kan være ekstra omkostninger (per elev) forbundet med at være en lille institution (smådriftsulemper), men ikke med at være stor (ingen stordriftsulemper). Data støtter denne antagelse, som også begrebsmæssigt giver god mening.

Summariske resultater for disse modeller fremgår af tabel 7.4. I denne er de forskellige modeller beskrevet i de forskellige rækker. Antallet af indgående institutioner er angivet. Det er generelt sådan, at efficienserne falder med antallet af observationer, fordi der er flere at sammenligne med, og fordi bedste praksis i en

Tabel 7.4. Efficienser i mængdemodellerne

Model	Antal Obs	Efficiens					Biaskorrigeret efficiens				
		Gns.	StAfv	25 pct.	50 pct.	75 pct.	Gns.	StAfv	25 pct.	50 pct.	75 pct.
A	110	0,98	0,03	0,96	0,99	1,00	0,97	0,03	0,95	0,97	0,99
B1	110	0,94	0,05	0,90	0,95	1,00	0,92	0,05	0,88	0,92	0,96
B2	110	0,95	0,05	0,91	0,95	1,00	0,92	0,05	0,89	0,92	0,95
C1	106	0,90	0,09	0,83	0,90	0,99	0,85	0,09	0,78	0,86	0,93
C2	106	0,94	0,06	0,90	0,96	1,00	0,90	0,06	0,86	0,91	0,95

Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

stor gruppe alt andet lige er mere krævende end i en lille gruppe. Dette er specielt relevant, hvis man vil sammenligne på tværs af institutionstyper. I gymnasietilfældet er forskellene minimale, og de skyldes variationer i mulighederne for at skabe korrespondance mellem de forskellige databaser. Der skønnes ikke at være en særlig skævhed i de udvalgte gymnasier.

Efter antallet af observationer præsenteres to alternative *efficiensmål*. Det første, kaldet *efficiens*, er beregnet direkte som enkelte institutioners *efficiens* i forhold til de institutionsspecifikke sammenligningsgrupper. Det andet *efficiensmål* er det *biaskorrigerede mål*. Vi har her for hver institution estimeret, hvor meget *efficiensmålet* er overvurderet på grund af den begrænsede sammenligningsgruppe.⁸ For begge *efficiensmål* gælder i øvrigt, at tabellen angiver en gennemsnitlig værdi, standardafvigelse og 25, 50 og 75 procent-fraktilerne i fordelingen.

I model B2 ser vi eksempelvis, at den gennemsnitlige *efficiens* er 0,95. Fortolkningen af dette tal er, at den gennemsnitlige institution ved adoption af bedste praksis kan spare fem procent af lønomkostningerne med det givne studentertal, uden at det går ud over undervisnings- eller fastholdelseeffekten. Vi ser også, at 25 procent af institutionerne kan spare mindst ti procent (1-0,90). Når vi *biaskorrigerer*, øges forbedringspotentialerne med to til tre procentpoint.

Modellerne estimerer således gennemsnitlige *efficienser* mellem 0,85 og 0,98 svarende til forbedringspotentialer på mellem to og 15 procent. Forbedringspotentialerne kan som ovenfor fortolkes som mulige (proportionale) besparelser i input. Approksimativt kan de også, da der formodentligt lokalt er konstant skalaafkast, opfattes som de potentielle *meroptag*, som kan håndteres med de givne ressourcer ved anvendelse af bedste praksis. Forbedringspotentialer i denne størrelsesorden i en gruppe af over 100 institutioner er ikke udtryk for noget meget stort potentiale. Mange tilsvarende analyser i andre sektorer leder til større besparingspotentialer. Dette skyldes naturligvis i nogen grad de sammenligningskrav, vi har indført, det vil sige de forsigtighedshensyn, vi har valgt ved sammenligningerne, og som gør at vi i gennemsnit kun sammenligner med omkring 30 institutioner. Ikke desto mindre er det interessant, at gymnasierne er *så ens*. En oplagt forklaring er den *rammestyring*, som gymnasierne er underlagt, og de *bindinger*, der følger af arbejdsmarkedets organisationer. Det er derfor vigtigt at huske, at vi her alene sammenligner danske gymnasier indbyrdes. Vi vender tilbage til internationale sammenligninger i kapitel 11.

Yderligere analyser af model A viser i øvrigt, at *småskalaulemperne*, som tillades

8. Størrelsen af sammenligningsgrupperne varierer, afhængig af hvilken institution vi betragter. Gennemsnittet er, at der sammenlignes med 30 andre institutioner, men 25 procent sammenlignes højst med 11 institutioner, og 25 procent sammenlignes med mere end 39 institutioner.

i IRS-modeller, hurtigt forsvinder. Teknologien synes at være meget lineær efter 400 studerende, det vil sige, at hvis bare et gymnasium har omkring 400 elever, er der ingen gevinster ved at blive større. Sammenholdes B1- og B2-resultaterne (eller C1- og C2-resultaterne), ser vi, at de disaggregerede modeller giver højere efficienser end de aggregerede. Forskellen er den såkaldte *allokative inefficiens*, det vil sige det, som gymnasierne kan spare ved en optimal fordeling af personaleudgifterne mellem direkte undervisningsrelateret personale og støttepersonale. Forskellene er ikke store i den mest sikre af modellerne, nemlig model B, men i det omfang data er af tilstrækkelig høj kvalitet, tyder sammenligningen af C1 og C2 således på, at det i gennemsnit koster ca. fire procent i ekstra personaleforbrug, at gymnasierne ikke altid rammer den optimale personalesammensætning. Visse skoler har tilsyneladende for meget – og andre af skolerne har for lidt – støttepersonale.⁹

Effektmodeller

Det følgende sæt af modeller er *effektmodeller*, hvor der fokuseres på enten undervisningseffekten, fastholdelseeffekten eller begge dele. Input i disse modeller er i alle tilfælde et udtryk for ressourcetrækket per student. Ressourcer opgøres i dette tilfælde enten som taxameterudgifter eller lønudgifter. Desuden har vi her også anvendt den mest aggregerede ressourceangivelse, nemlig enhedsomkostningen. Når denne anvendes, undgår vi eventuelle korrespondanceproblemer mellem opgørelsen af taxameterudgiften og studenterantallet.

Effektmodellerne er ekstremt interessante, selv i lyset af et taxametersystem. Selvom institutionerne får samme takster per elev, så kan der sagtens være væsentlige variationer med hensyn til, hvad de får ud af pengene. Dermed kan effektanalysen mere direkte bidrage til at fortælle os, hvad gymnasierne bør kunne få ud af at benchmarke og lære af hinandens erfaringer.

I alle modellerne lægges der vægt på forbedring af undervisningseffekten, fastholdelseeffekten eller begge dele. Dette sker dels via de specificerede output, dels via de valgte sammenligningsgrupper. I den sidste modelklasse (F, F1 og F2), hvor begge effekter betragtes som output, leder vi efter en kombination af institutioner, som i gennemsnit har mindst samme undervisningseffekt og fastholdelseeffekt. Det betyder, at enkelte af de forbilleder, der bidrager, godt kan have lavere undervisningseffekt end den vurderede institution, blot der er andre, der har tilsvarende højere effekt, så gennemsnittet dominerer den vurderede institution. I den forstand er kvalitetsrestriktionerne i denne modelklasse lidt mindre restriktive.

9. Vi kan yderligere tilføje, at ovenstående ikke er følsomme over for eksklusion af gymnasier med kostafdelinger, selvom man kunne frygte, at dette ville forstyrre lønoprøvelserne og årsværksopgørelserne.

Vi ser også, at skalaafkastet i disse modeller i de fleste tilfælde er varierende (VRS). Det betyder, at det kan være relativt dyrt at komme i gang med at øge effekterne. Det betyder også, at det kan være ekstra krævende at hæve undervisnings- eller fastholdelseeffekten over visse niveauer. Kun for fastholdelsesmodellerne E, E1 og E2 gælder det, at der ikke indtræder faldende skalaafkast. Men det hænger formodentligt sammen med den begrænsede variation i fastholdelse. Meget få institutioner er i stand til at fastholde tæt på 100 procent af de studerende. 50 procent af alle institutionerne fastholder mellem 92 og 95 procent.

Tabel 7.5. Effektmodeller, hvor output er U- eller F-effekt

Model	Input: omkostninger per student	Output: effekt	Sammenligningsgruppe	Skalaafkast
D	Enhedsomkostninger	U-effekt	Højere F-effekt	VRS
D1	Taxameter per student	U-effekt	Højere F-effekt	VRS
D2	Lønomkostninger i alt per student	U-effekt	Højere F-effekt	VRS
E	Enhedsomkostninger	F-effekt	Højere U-effekt	IRS
E1	Taxameter per student	F-effekt	Højere U-effekt	IRS
E2	Lønomkostninger i alt per student	F-effekt	Højere U-effekt	IRS
F	Enhedsomkostninger	U-effekt F-effekt	Alle	VRS
F1	Taxameter per student	U-effekt F-effekt	Alle	VRS
F2	Lønomkostninger i alt per student	U-effekt F-effekt	Alle	VRS

Summariske resultater for effektmodellerne fremgår af tabel 7.6. Tabellens opstilling og tallenes fortolkninger er som i tabel 7.4. I disse modeller er sammenligningsgrupperne generelt større end i de rene mængdemodeller, fordi der nu ikke begrænses på både undervisnings- og fastholdelseeffekterne.¹⁰ Dette betyder, at man alt andet lige ville forvente lidt lavere efficienser. På den anden side afhænger efficienserne også af, hvor meget skoleeffekterne, som jo nu er output, varierer. Det betyder, at i det omfang *multi-level-modellerne* af karakterer og fastholdelse er i stand til at forklare en stor del af variationerne via socioøkonomiske forhold, vil skoleeffekterne også være begrænsede og dermed variationerne i output i effektmodellerne. Dette

10. Størrelsen af sammenligningsgrupperne er i gennemsnit 56 i D- og E-modellerne. 25 procent sammenlignes med færre end 29 institutioner, og 25 procent sammenlignes med mere end 84 institutioner. I F-modellerne sammenlignes der som udgangspunkt på tværs af alle institutionerne.

Tabel 7.6. Efficienser i effektmodellerne

Model	Antal	Efficiens					Biaskorrigeret efficiens				
		Obs	Gns.	StAfv	25 pct.	50 pct.	75 pct.	Gns.	StAfv	25 pct.	50 pct.
D	110	0,98	0,01	0,97	0,98	0,99	0,98	0,01	0,97	0,98	0,98
D1	110	0,96	0,03	0,94	0,96	0,98	0,95	0,03	0,93	0,95	0,97
D2	110	0,90	0,07	0,85	0,90	0,95	0,88	0,07	0,84	0,89	0,93
E	110	0,95	0,05	0,94	0,96	0,97	0,94	0,05	0,94	0,95	0,96
E1	110	0,95	0,04	0,93	0,96	0,97	0,93	0,05	0,92	0,95	0,96
E2	110	0,89	0,06	0,85	0,89	0,93	0,87	0,07	0,84	0,87	0,91
F	110	0,98	0,01	0,97	0,98	0,99	0,98	0,01	0,97	0,98	0,99
F1	110	0,90	0,05	0,86	0,89	0,93	0,88	0,04	0,85	0,88	0,91
F2	110	0,87	0,06	0,84	0,88	0,91	0,86	0,06	0,83	0,86	0,90

Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

vil tendere mod at give højere efficienser, simpelthen fordi analyserne tyder på, at institutionernes indsats kun i begrænset omfang påvirker eleverne.

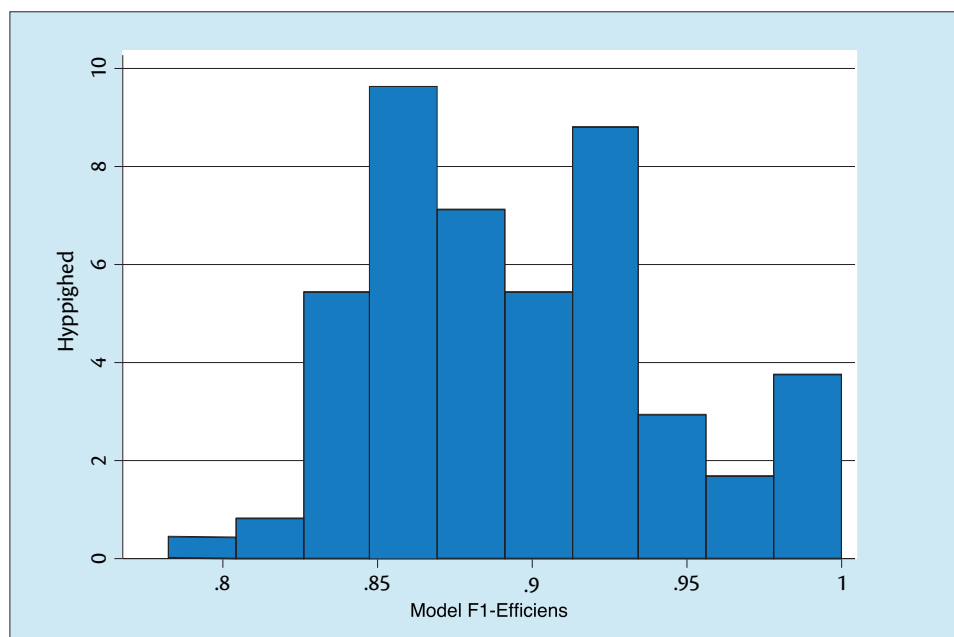
Vi ser, at efficienserne igen er relativt høje, det vil sige, at de institutioner, som udbyder STX, synes at præstere meget ens.

Fokuseres der på undervisningseffekten, synes det i gennemsnit muligt at forbedre karaktergennemsnittene med ca. to procent i det mest forsigtige scenarie. Her antages alle institutioner at have samme ressourcetræk per student (D). De gennemsnitlige potentialer er lidt større, når det drejer sig om at forbedre fastholdelsen, uden at det går ud over faglighed som målt ved undervisningseffekten. Her kan der i gennemsnit ske en forbedring på fem procent.

Vi ser, at der som tidligere er større variation, når vi anvender lønomkostninger på de enkelte institutioner. Der er to mulige forklaringer på dette: Den ene er, at opgørelsen af lønudgifter ikke korresponderer perfekt med studenteropgørelser, hvorfor der indføres en "kunstig" variation, der i en bedste praksismodel fanges som en efficiensforskel. Den anden er, at nogle skoler er bedre til at ansætte personale, som bidrager positivt til fastholdelse. Hvis det eksempelvis forholder sig sådan, som efteranalyserne i nogen grad tyder på (uden dog altid at være signifikante), at tilstedeværelsen af yngre eller kvindelige lærere er positivt korreleret med fastholdelse, og disse i øvrigt lønmæssigt i gennemsnit er dårligere betalt, så vil det vise sig som en øget efficiens for skoler med en ung lærerstab og mange kvinder. Reelt kan dette også betyde, at det for nogle gymnasier kan være vanskeligt at opnå de påpegede effektiviseringsgevinster, idet man næppe kan foretage meget drastiske personaleudskiftninger.

Fordelingen af efficiensscorerne i model F1 er illustreret i figur 7.5 nedenfor. Vi ser, at relativt mange gymnasier har efficiensscorer i denne model, som ligger under 0,9. Det betyder, at de kan forbedre såvel undervisningseffekt som fastholdelseeffekten med mere end ti procent. Faktisk gælder det godt halvdelen af institutionerne, som det også fremgår af tabel 7.7, hvor medianværdien (50 procentfraktilen) er 0,89. I forhold til de øvrige modeller i dette kapitel er dette relativt store forbedringspotentialer.

Figur 7.5. Fordelingen af efficienser i model F1



Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

De ovenfor nævnte aggregerede effektmodeller syntes generelt at vise, at der er relativt begrænsede muligheder for at forbedre outputs, især undervisningseffekten. Man kunne derfor fristes til at sige, at institutioner ikke kan forbedre sig nævneværdigt ved at lære af hinanden. Imidlertid er en sådan konklusion farlig, fordi vi hidtil har arbejdet på et relativt aggregeret niveau. Effektmodellerne i tabel 7.7 illustrerer dette. Vi antager her, at en skole ønsker at forbedre undervisningseffekten i matematik, uden at dette går ud over den generelle undervisningseffekt, og uden at fastholdelsen af de studerende påvirkes. I modellen bruger vi derfor samme resourceopgørelser per student som ovenfor, men eneste output er nu undervisningseffekten i matematik. Til gengæld begrænser vi sammenligningerne, så der ikke gås

Tabel 7.7. Effektmodeller – læringseksempel

Model	Input: omkostninger per student	Output: effekt	Sammenligningsgruppe	Skalaafkast
G	Enhedsomkostninger	U-effekt mat	Højere U- og F-effekt	VRS
G1	Taxameter per student	U-effekt mat	Højere U- og F-effekt	VRS
G2	Lønomsomkostninger i alt per student	U-effekt mat	Højere U- og F-effekt	VRS

på kompromis med hverken den generelle undervisnings- eller fastholdelseeffekt.

Som det fremgår af tabel 7.8, kan undervisningseffekten i matematik i gennemsnit forbedres med fem procent ved at lære bedste praksis selv i det mest pessimistiske scenarie. I det mest optimistiske kan effekten forbedres med 12 procent.

Tabel 7.8. Efficienser i effektmodellerne – læringseksempel

Model	Antal	Efficiens					Biaskorrigeret efficiens				
		Obs	Gns.	StAfv	25 pct.	50 pct.	75 pct.	Gns.	StAfv	25 pct.	50 pct.
G	110	0,95	0,03	0,94	0,95	0,97	0,94	0,02	0,94	0,95	0,96
G1	110	0,96	0,03	0,95	0,97	0,98	0,95	0,03	0,94	0,96	0,97
G2	110	0,90	0,07	0,85	0,91	0,96	0,88	0,07	0,84	0,89	0,93

Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

Hvad kendetegner de efficiente gymnasier?

I forbindelse med ovenstående analyser er det interessant at spørge, om vi eventuelt kan have udeladt relevante karakteristika fra analyserne og dermed kan have fået for lave efficienser og for store besparelspotentialer. Ud fra et læringsperspektiv er det også interessant at undersøge, om der er særlige karakteristika ved de gymnasier, som klarer sig særlig godt og særlig dårligt.

Vi har derfor også gennemført forskellige efteranalyser (*second stage*-analyser) ved at sammenholde efficienserne med en række variable, som potentielt kan forklare forskellene i de opnåede efficienser.¹¹ De analyserede variable er vist i første søjle af tabel 7.9 nedenfor. Variablene beskriver gymnasiernes størrelse, tilskud og driftsindtægter, løn og personale, ledelsesmæssige forhold samt andre karakteristika. Variablene er valgt ud fra begrebsmæssige overvejelser og under hensyntagen til tilgængelige data, som desværre er temmelig begrænsede, når det drejer sig om institutionernes karakteristika til forskel fra elevernes karakteristika. Hver variabel

11. Teknisk har vi anvendt Tobit-regressioner, fordi efficiensscorene er afskåret med en øvre værdi på 100 procent.

er brugt som forklarende variabel i hver af de analyserede modeller. I hvert enkelt tilfælde er det vurderet, om der er en signifikant sammenhæng, og hvis dette er tilfældet, er variabelens koefficient, det vil sige den marginale effekt af variabelen på efficiensscoren, angivet.

Bemærk, at der anvendes *scientific notation*. Effekterne skal derfor ganges med den faktor, som er angivet i forlængelse af variabelnavnet. Når for eksempel "Gen. alder ansatte (e-3)" har en effekt på -5 i F1-modellen, er fortolkningen, at efficiensen falder med $-5 \times 10^{-3} = 0,005$, det vil sige med et halvt procentpoint, hver gang gennemsnitsalderen vokser med et år. Det interessante er dog i første omgang fortegnet. Bemærk også, at resultatet i hvert enkelt tilfælde skal fortolkes under hensyntagen til modellen.

Undervisningstaxameter, lønomkostninger og årsværk indgår som input i mængdemodellerne A-C2. Det er derfor ikke overraskende, at disse variable potentielt påvirker efficiensen negativt i disse modeller. For eksempel vil højere lønomkostninger – i det omfang det ikke modsvares af flere studerende – alt andet lige lede til mindre efficienser. I effektmodellerne D-F2 vil disse variable også i nogen grad påvirke input, som øges, og som derfor vil påvirke efficienserne negativt. Vi ser imidlertid, at disse variable her overvejende har en positiv effekt. Det samme har antal studerende. Det tyder på, at de større skoler har en tilbøjelighed til at få mere effekt af de anvendte ressourcer per student. Altså en vis tilbøjelighed til stordriftsfordele. Det er i øvrigt interessant, at løn, som ikke er knyttet til undervisningen, generelt har en negativ effekt. Det tyder på, at flere gymnasier kunne have glæde af at overveje den del af lønudgiften, som går til teknisk og administrativt personale.

Ser vi på de forskellige tilskud og indtægter, er det interessant, at skoler med indtægter fra konsulentordning mv. synes at have en særlig positiv undervisnings- og fastholdelseeffekt. Kostskoleaktiviteter synes modsat at have en negativ indvirkning på såvel mængde- som effektefficienserne. De særlige tilskud synes også at være forbundet med en lidt lavere performance. En fortolkning kan være, at de er utilstrækkelige til at kompensere for de særlige udfordringer på relevante gymnasier.

Hvad angår ledelsesstrategier, som blev introduceret og diskuteret i kapitel 5, synes der alene at være en positiv sammenhæng mellem brugen af betinget belønning og efficiensen. Den positive sammenhæng kan observeres i tre af effektmodellerne og i en af læringsmodellerne.¹²

Analysen af andre karakteristika viser en negativ effekt af andelen af mænd og, i de fleste af de signifikante tilfælde, af den gennemsnitlige bruttoløn og af den gennemsnitlige alder. Det hænger formodentligt sammen med, at der er flere

12. Det bemærkes, at test for effekten af ledelsesstrategier og for rektors køn og anciennitet kun bygger på data fra 65 gymnasier.

Table 7.9. Efteranalyser af gymnasieefficienserne

Model	Mængdemodeller					Effektmodeller											Læringsmodeller		
	A	B1	B2	C1	C2	D	D1	D2	E	E1	E2	F	F1	F2	G	G1	G2		
Størrelse																			
Undervisningstaxameter (e-10)	-9							30			29			28			30		
Studerende (e-5)	-5							19			18			18			19		
Ansatte med LVU (e-3)							-2									-2			
Tilskud og indtægter																			
Fællesudgiftstilskud (e-8)								1			1			1			1		
Bygningstaxameter (e-9)	-6			-20	-15			20			20			20			20		
Øvrige driftsindtægter (e-8)																	-3		
Særlige tilskud (e-8)		-1						-3			-2			-2					
Kostafdeling (e-8)		-1		-3	-2			-2			-1		1				-2		
Andet, blandt andet konsulentordning (e-8)												3	14		8				
Statstilskud i alt (e-8)							4												
Deltagerbetaling og andre indtægter (e-9)							2			9									
Løn og personale																			
Lønomkostninger i alt (e-9)	-1	-1	-2					3	3								3		
Lønomkostninger undervisning (e-9)	-1	-1	-2					3			3			3			3		
Lønomkostninger andet (e-8)		-2	-2	-5	-3			-2									-2		
Årsværk i alt (e-4)	-3		-5	-13	-9			13			12			12			13		
Årsværk undervisning (e-4)	-6							21			20			19			21		
Årsværk andet (e-3)				-5	-2														
Ledelsesstrategier																			
Transformationsledelse																			
Betinget belønning (e-4)									8		7			7			9		
Undtagelsesvis ledelse																			
Andre karakteristika																			
Andel mænd (e-1)			-3					-5			-3			-3			-5		
Gennemsnitsalder ansatte (e-3)		-9	-13				-1	-18			-14		-5	-14			-18		
Gennemsnitlig erhvervs erfaring																			
Gennemsnitlig bruttoløn (e-7)				13				-8			-7			-7			-8		
Rektors køn																			
Rektors anciennitet (e-3)											3	1	3	3	1		4		
Gymnasiets alder																			

Kilde: Egne beregninger på baggrund af diverse registre fra Danmarks Statistik.

ældre mandlige lærere, som får en højere gennemsnitsløn. Vi ser i hvert fald, at andelen af mænd kun har en negativ effekt i de modeller, hvor løn eller løn per elev indgår som input. Gennemsnitsalderen har dog også en negativ effekt i nogle af de modeller, som ikke anvender løn. Det kan tyde på, at det kan være en pædagogisk gevinst med lidt yngre lærere. I F1 ser vi for eksempel, at hvis gennemsnitsalderen vokser ét år, så falder efficiens med et halvt procentpoint. Vi ser også, at rektors anciennitet synes at have en positiv sammenhæng med gymnasiernes præstationer i flere modeller. Det er i øvrigt også værd at bemærke, at gymnasiets alder ikke har nogen sammenhæng med performance.

Lad os afslutningsvis understrege, at disse efteranalyser ikke generelt påvirker de forbedringspotentialer, vi har fundet i forbindelse med de generelle analyser. De vil imidlertid i nogen grad påvirke, hvorledes forbedringspotentialerne fordeler sig mellem gymnasierne, og de kan derfor være potentielt væsentlige, hvis disse analyser videreudvikles til et læringsredskab.

Konklusion

Vi har i dette kapitel diskuteret, hvorledes efficiensen af de danske ungdomsuddannelser kan vurderes. Vi har desuden illustreret analyserammen ved en nærmere analyse af de almene gymnasier. Videre analyser af undervisningseffekten, fastholdelseeffekten og beskæftigelseeffekten af de danske uddannelser sker i de efterfølgende kapitler.

De indledende analyser tyder på, at de danske gymnasier præsterer relativt ens. De gennemsnitlige forbedringspotentialer er relativt små, typisk i størrelsesordenen fem til ti procent. Det betyder naturligvis ikke, at de alle er efficiente – det kan også betyde, at de alle er lige inefficente. Vi kan på nuværende tidspunkt blot konstatere, at deres præstationer er meget ensartede. Dette er måske ikke forbavsende, eftersom gymnasierne er underlagt ensartede krav som følge af central styring og arbejdsmarkedsaftaler. Det skal også understreges, at de gennemsnitlige besparelser og forbedringspotentialer ofte dækker over, at en række institutioner har betydelige muligheder for at øge efficiensen. Dette fremgår af fraktilerne. Vi har ikke angivet de individuelle resultater i dette kapitel, da sigtet ikke har været at lave en offentlig gabestok, men læsere med interesse i at anvende metoderne og resultaterne til læring kan kontakte forfatterne.¹³

En anden interessant indsigt fra disse analyser vedrører de tilgængelige data.

13. Peter Bogetoft (pb.eco@cbs.dk) og Jesper Wittrup (JeWi@kora.dk).

Der findes omfattende data, ingen tvivl om det. Danmark er eksempelvis i en ret unik position, når det drejer sig om registerbaserede analyser af individer. På andre områder er det imidlertid erfaringen, at der mangler standardiserede data. Dette gælder for eksempel på institutionsniveau, hvor sammenlignelige data for ressourceforbrug og organisation er af afgørende betydning, når effiensen skal vurderes. Hvis benchmarking og identifikation af bedste praksis skal sættes i system og være en naturlig del af det ledelsesmæssige beredskab – centralt såvel som lokalt – er det afgørende, at der også etableres standardiserede opgørelser af ressourceforbrug mv.

Analysen af uddannelsesinstitutioners efficiens er i sagens natur en kompliceret opgave. Elevernes præstationer afhænger af mange andre ting end skolernes bidrag. Det er derfor nødvendigt med omfattende økonometriske analyser af elevfokuserede registerdata bare for at identificere skolernes bidrag. For at vurdere effiensen skal disse effekter dernæst kobles med ressourceforbruget, og bedste praksis skal identificeres. Ressourcerne kan ligeledes opgøres på mange måder, og det kan være vanskeligt at sikre en perfekt korrespondance mellem ressourceopgørelserne på inputsiden og effektopgørelserne på den anden side. Vi har her vist forskellige opgørelser, som kan anvendes, og vi har set, at effienserne i nogen grad afhænger af opgørelsesmetoden. Det skaber en vis usikkerhed, og det kan være vanskeligt at vurdere, om de effiencforskelle, som iagttages, i virkeligheden skyldes reelle forskelle eller datamæssige unøjagtigheder.

I opgørelsen af uddannelsesinstitutioners efficiens er der derfor grund til en vis ydmyghed. Vi har i dette kapitel trukket kraftigt på et forsigtighedsprincip, som siger, at vi som udgangspunkt skal forsøge at stille de vurderede institutioner i bedst muligt lys.¹⁴

Litteratur

Bogetoft, Peter (2012). *Performance Benchmarking – Measuring and Managing Performance*. New York: Springer.

Bogetoft, Peter (2014). *Benchmark af erhvervsuddannelserne*, study paper. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.

14. Dette bør være et bærende princip i forskning og konsulentarbejde af ikke mindst bedste praksismetoder. De har nemlig den iboende skævhed, at en dårlig model tenderer mod at lede til lave effienser og dermed store forbedrings- og besparelspotentialer. Bedste praksismetoder, som de her anvendte DEA-metoder, kan med andre ord nemt misbruges. Det betyder imidlertid ikke, at man skal undgå at bruge dem. Tværtimod er databaserede analyser afgørende, hvis beslutninger skal være evidensbaserede og ikke bare bygge på mavefornemmelser eller et politisk spil.

- Bogetoft, Peter, Eskil Heinesen & Torben Tranæs (2014). *Internationale effektivitetsforskelle i uddannelsesproduktion*, study paper. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Bogetoft, Peter, Ole Olesen & Niels Christian Petersen (1987). "Produktivitetsevaluering af 96 danske sygehuse – en præsentation af DEA-metoden og et eksempel på dens anvendelse", *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, 2: 67-81.
- Bogetoft, Peter & Lars Otto (2011). *Benchmarking with DEA, SFA, and R*. New York: Springer.
- Bogetoft, Peter & Jesper Wittrup (2011). "Productivity and Education: Benchmarking of Elementary and Lower Secondary Schools in Denmark", *Nordic Economic Policy Review*, 2: 257-294.
- Christensen, Flemming, Peter Fristrup & Jens Leth Hougaard (1991). *Produktivitetsanalyser*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Danmarks Statistik (diverse år og registre).
- Finansministeriet (2000). *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*. København: Finansministeriet.
- Jennergren, L. Peter & Børge Obel (1986). *Forskningsevaluering – eksemplificeret ved 22 økonomiske institutter*, *Økonomi & politik*, 59 (2): 85-95.
- Steele, Fiona (2008). *Introduction to Multilevel Modelling Concepts*. University of Bristol, Centre for Multilevel Modelling. Accessed at /cmm/lemma.
- Steele, Fiona (2009). *Multilevel Models for Binary Responses*. Centre for Multilevel Modelling, University of Bristol. Accessed at /cmm/lemma.

Kapitel 8

Fastholdelse. Hvad har betydning for omfanget af frafald?

Jesper Wittrup, Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen

Resumé

Det er en central målsætning i ungdomsuddannelsessektoren at fastholde eleverne. På nationalt plan forpligter 95 procent-målsætningen uddannelsesinstitutioner på alle niveauer til at bidrage til, at flest muligt unge gennemfører en ungdomsuddannelse. Der er dog ganske stor variation mellem skoler i forhold til niveauet af fastholdelse. Kapitlet gennemgår først den teoretiske litteratur om fastholdelse og ser derefter på, hvordan man inden for uddannelses typer kan forklare fastholdelse ud fra henholdsvis elevernes baggrund og karakteristika ved skolen. Undersøgelserne viser, at på både gymnasier og erhvervsuddannelser har forhold som elevernes faglige niveau i grundskolen, deres forældres socioøkonomiske status samt deres skolekammerater stor betydning for sandsynligheden for, at de gennemfører deres uddannelse. På skoleniveauet lader ledernes strategier og målprioritering til at have en vis betydning for fastholdelsen.

Introduktion

I den offentlige sektor handler god ledelse om at bidrage til opfyldelsen af de målsætninger, politikerne har opstillet. Det er, hvad vi forstår ved "god performance". I nogle dele af den offentlige sektor er dette vanskeligt at måle, fordi der er mange og vanskeligt målbare målsætninger, men vores udgangspunkt er, at det for alle dele af den offentlige sektor er relevant at opstille målsætninger og forsøge at nå dem. For ungdomsuddannelserne har fastholdelse længe været en central målsætning og er blevet endnu mere central i de seneste år på grund af politikernes fokus på, at 95 procent af en ungdomsårgang skal have en relevant ungdomsuddannelse (Regeringen, 2011). I dette kapitel ser vi på, hvad der har betydning for opnåelsen af denne målsætning, mens vi i næste kapitel breder performancebegrebet ud til også at omfatte elevernes faglige præstationer (målt ved skolernes observerede

karaktergennemsnit fratrukket det karaktergennemsnit, skolerne skulle forventes at have givet deres elevgrundlag) samt lærergennemslagskraft og skolernes responsivitet over for bestyrelserne. Endelig analyserer kapitel 10, hvad der har betydning for beskæftigelsesprocenten hos erhvervsskolernes elever efter afsluttet uddannelse.

I kapitlet her diskuterer vi først teoretisk, hvilke faktorer der kan forventes at have betydning for skolernes evne til at fastholde eleverne. Her fokuserer vi især på ledernes brug af to ledelsesstrategier, nemlig transformations- og transaktionsledelse. Analyserne gennemføres derefter på tre niveauer. Først ser vi på de forskellige uddannelsesretninger. Er der for eksempel forskel på erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser og mellem forskellige typer af gymnasiale uddannelser, og hvordan har udviklingen været over tid? Dernæst dykker vi ned i forklaringer på elevniveau i frafaldet mellem forskellige institutioner, der udbyder samme uddannelser. Her ser vi først på elevrelaterede forklaringer på frafald på de gymnasiale uddannelser i form af socioøkonomisk baggrund og fagligt niveau i grundskolen efterfulgt af en tilsvarende analyse for erhvervsuddannelserne. Dernæst går vi i dybden med skoleniveauet. Hvilke faktorer blandt lederne og lærerne kan forklare forskellene i fastholdelsesprocent (kontrolleret for elevbaggrund) mellem institutioner? Her kommer vi for eksempel ind på de ansattes personlige karakteristika (blandt andet alder og køn) samt på betydning af ledelse. Til slut laver vi en kobling til kapitel 9, som breder performancebegrebet ud.

Forventninger til forhold med betydning for fastholdelsen

Der er lavet rigtig mange udmærkede analyser af fastholdelse i ungdomsuddannelser både internationalt (Rumberger, 2011; Rumberger & Lim, 2008) og i Danmark (for eksempel Epinion, Pluss Leadership & CEFU, 2012; Jensen m.fl., 2014). Som beskrevet tidligere bidrager denne undersøgelse især med et fokus på betydningen af ledelsen og på samspillet mellem leder og medarbejdere. Det er imidlertid meget vigtigt at tage udgangspunkt i den eksisterende litteratur. Der er ingen tvivl om, at en af de allervigtigste faktorer med betydning for elevers frafald er deres sociale og økonomiske baggrund i form af for eksempel forældrenes uddannelse (Heinesen, 1999), ligesom den pædagogiske praksis også har betydning (også i sammenhæng med elevernes baggrund). Eksempelvis finder Jensen m.fl. (2009), at de godt præsterende erhvervsskoler bruger en praksisnær pædagogik til at arbejde målrettet i forhold til elever med svage forudsætninger. Disse skoler kobler også undervisningen i de almene fag tæt til den værkstedsbaserede undervisning, ligesom undervisningen er organiseret med vægt på stabil klassetilknytning med få skift og på veldefinerede undervisningsrum (deltagermæssigt såvel som indholdsmæssigt).

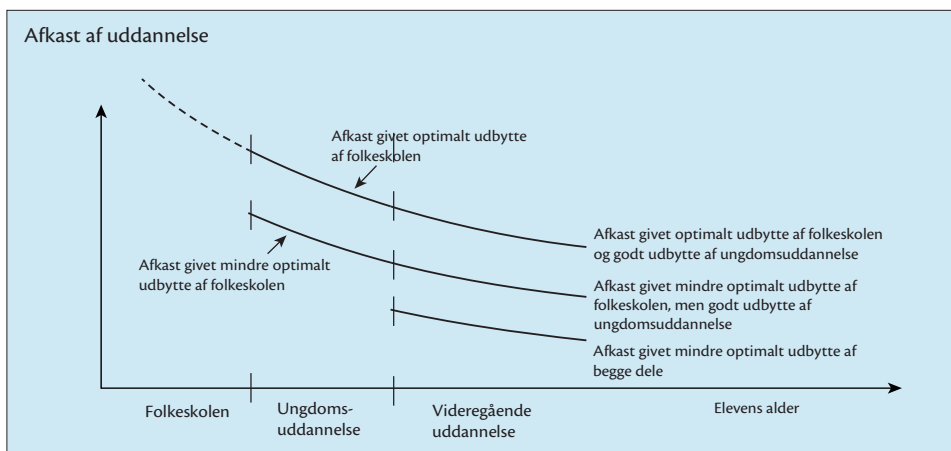
Typen af ungdomsuddannelse er også relevant. Gymnasieskolernes Rektorforening (2011) finder således, at STX-gymnasierne klarer sig bedst blandt de gymnasiale uddannelser, ligesom Larsen, Rangvid og Jensen (2010) finder, at institutioner med HTX og studenterkursus har en højere afbrydelse end gennemsnittet korri-geret for elevbaggrund. Som Larsen, Rangvid og Jensen (2010) skriver, skyldes det formodentligt, at eleverne er lidt længere om at gennemføre uddannelsen end den normale studietid. HHX-skolerne ligger også bedre med hensyn til afbrydelse, når man ser på, hvor mange elever der har afsluttet uddannelsen fire år efter starten.

Sidst, men ikke mindst er det for ungdomsuddannelserne af overordentlig stor vigtighed, hvad eleverne har fået ud af deres grundskoleuddannelse (Jensen m.fl., 2014). Det ligger i umiddelbar forlængelse af Heckmans (2008) *theory of life-cycle skill formation*. Heckman forventer, at alle børn fra fødslen er udstyret med bestemte forudsætninger i form af kognitive og ikke-kognitive færdigheder kombineret med et givet helbreds-niveau. Kombinationen af disse forudsætninger med forældrenes/andre primære omsorgspersoners forudsætninger er afgørende for, i hvor høj grad investeringer i barnets fremtidige færdigheder bærer frugt. Argumentet er, at især tidlige investeringer er vigtige, fordi nytten af senere investeringer afhænger af nytten af de tidlige investeringer. I denne kontekst betyder det, at det er vigtigt at inddrage elevernes udbytte fra deres grundskoleforløb i forståelsen af ungdomsuddannelserne. Heckmans teori er opsummeret i figur 8.1, som illustrerer pointen om, at tidlig investering har det højeste afkast. I forhold til ungdomsuddannelsesområdet peger figuren også på, at elevernes senere udbytte af de videregående uddannelser afhænger af deres udbytte af ungdomsuddannelserne. Pointen er her ekstra klar i den forstand, at kun hvis eleverne gennemfører en afgangsgivende ungdomsuddannelse, kan de blive optaget på en videregående uddannelse.

Kvaliteten af uddannelsesstilbuddene (for en given elevbaggrund) kan variere, og en potentiel vigtig faktor er den ledelse, der bliver udøvet på ungdomsuddannelsesinstitutionerne. I denne sammenhæng skelner vi mellem to forskellige ledelsesstrategier, som er gennemgået i nærmere detaljer i kapitel 5, nemlig transformationsledelse og transaktionsledelse. De belyser den fundamentale forskel, der er på at nå organisationernes mål ved (1) at inspirere medarbejderne til selv at ønske at nå disse mål for målenes egen skyld vs. (2) at få medarbejderne til at nå målene, fordi dette kan gavne medarbejderne via den belønning, de får for at nå målene, eller alternativt fordi medarbejderne undgår en straf ved at nå målene (se også kapitel 5).

Størstedelen af de internationale undersøgelser bekræfter, at der er en positiv sammenhæng mellem transformationsledelse og målopfyldelse (Avolio m.fl., 2009; Koh, Steers & Terborg, 1995; Leithwood & Jantzi, 1999; Oberfield, 2012; Bellé, 2013). I Danmark har Holten og Nielsen (2007) påvist, at transformationsledelse

Figur 8.1. Afkast afhængig af elevens alder samt tidligere udbytte af undervisning



Note: Baseret på figur 2 i CARE-centerets ansøgning.

hænger positivt sammen med medarbejdernes involvering og derigennem med tilfredsheden med arbejdet. Holten og Nielsen argumenterer i forlængelse heraf for, at mens transaktionsledelse har størst indflydelse på den konkrete, daglige arbejdsorganisering og dermed medarbejdernes umiddelbare tilfredshed med arbejdet, så fremmer transformationsledelse de visionære og udviklingsorienterede aspekter af arbejdet og har betydning for medarbejdernes trivsel. Argumentet er således her, at transformations- og transaktionsledelse komplementerer hinanden, så længe transaktionsledelse udøves på en måde, der ikke opleves kontrollerende af medarbejderne.

Den nævnte positive sammenhæng mellem transformationsledelse og de ansattes motivation er blevet bekræftet i Danmark med det forbehold, at der ikke lader til at være en sammenhæng, når der er alvorlig værdikonflikt i organisationen (Krogsgaard, Thomsen & Andersen, 2014). Det svarer også til resultaterne i kapitel 6 om, at betydningen af rektors målprioritering for lærernes målprioritering afhænger af, hvor meget målkonflikt der er. I samme kapitel så vi også betydningen af transformationsledelse for sammenhængen mellem rektors og læreres affektive organisatoriske *commitment*. Denne sammenhæng er således mere positiv, desto mere lærerne ser lederens ledelsesstrategi som værende transformationsledelse. Transformationsledelse går netop ud på at styrke prioriteringen af organisationens mål og få medarbejderne til at dele disse og gøre deres bedste for at opnå dem.

Selvom mange af underviserne på ungdomsuddannelserne (som nævnt i kapitel 3) er fagprofessionelle i den forstand, at de har en specialiseret teoretisk viden kombineret med professionelle normer internt i faggruppen, kan det stadig være

vigtigt, at lederne formidler politikernes målsætninger. Det kan være en svær balancegang. Hvis lederne undlader at lede, gør de offentligt ansatte, som de finder bedst, og det stemmer ikke nødvendigvis overens med hverken politikernes eller brugernes ønsker. Hvis en rektor på et gymnasium kører hårdt på med transaktionsledelse, risikerer vedkommende, at de ansatte bliver demotiverede og yder mindre. Hvis han/hun leder via motivation og tydeliggør organisationens målsætninger for medarbejderne, kan det prelle af på medarbejderne, hvis der er stor uenighed om de grundlæggende værdier. Det er derfor meget interessant at undersøge empirisk, om de anvendte ledelsesstrategier faktisk virker i den forstand, at de giver bedre fastholdelse og (som diskuteret i næste kapitel) bedre elevpræstationer til eksamen. Vi viser her alene målingerne af ledelsesstrategierne baseret på ledernes vurdering heraf, men som vi vender tilbage til i næste kapitel, har vi oplysninger også for medarbejdernes vurderinger af deres leders ledelsesstrategier. Analyserne i dette kapitel har også været gennemført med disse – det giver blot mindre klare resultater.

Det, at lærerne er fagprofessionelle (især på de gymnasiale uddannelser), forventes at betyde, at deres personlige karakteristika (såsom køn) er mindre vigtige for, hvilke resultater de opnår (Nielsen & Salomonsen, 2010). De klassiske personlige karakteristika i form af alder, køn og anciennitet kan imidlertid godt tænkes at have betydning på organisatorisk niveau. Hvis der er en kønsforskel, kan den potentielt knyttes til, at kvinder er mere empatiske, mens mænd er mere konkurrenceorienterede og systematiske (Nielsen, 2010; Nielsen & Salomonsen, 2010). Vi følger Eagly og Johnsons (1990) anbefaling og inddrager både lederens og den ansattes køn. Alder og anciennitet kan være relevant, fordi det er mål for, hvor lang tid der er gået siden uddannelse (i form af opnået erfaring), hvor lang tid den ansatte har “holdt ud” i organisationen, og hvor lang tid den ansatte har tilbage før pensionering. Det kan eksempelvis være vigtigt, fordi karriereincitamenter mister deres betydning, når ansatte kommer tæt på pensionsalderen. Som nævnt forventes de ansattes professionalisme imidlertid at dæmpe virkningen af disse personlige karakteristika.

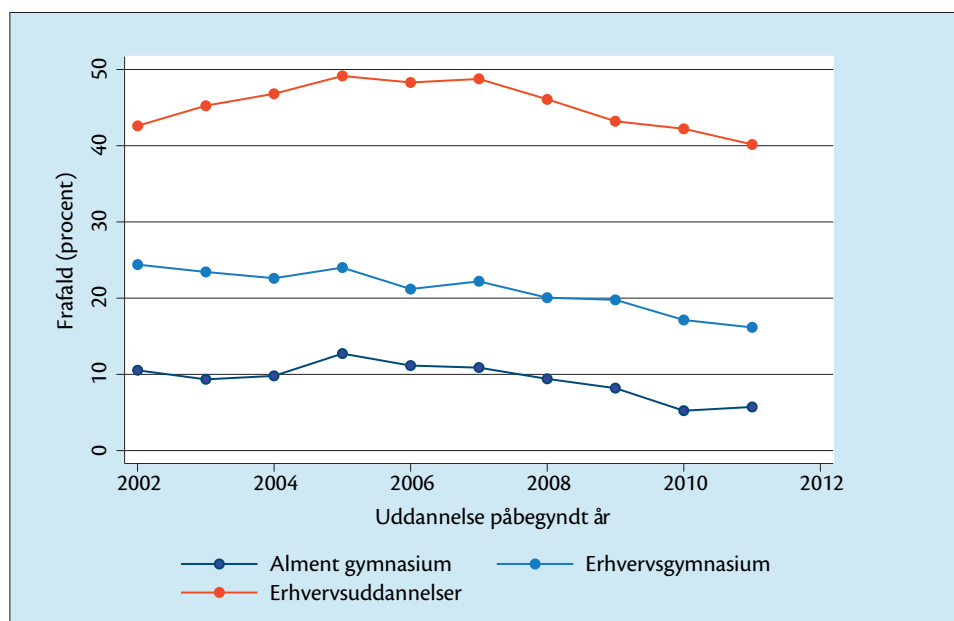
Som diskuteret i kapitel 6 kan lærernes professionalisme have betydning for deres målprioritering og *-commitment* samt for virkningen heraf. I kapitel 6 så vi, at ledernes målprioritering hænger positivt sammen med lærernes målprioritering til fastholdelse, og i dette kapitel undersøger vi derfor også, om lærer- og lederprioritering og *commitment* til dette mål gør, at målet i højere grad bliver opfyldt. Vores forventning er, at der især er en effekt af lederens målprioritering, idet netop denne faktor hænger sammen med den enkelte lærers *målcommitment*.

Årsager til frafald

For at undersøge omfanget og udviklingen i frafald har vi anvendt individbaserede data fra Danmarks Statistik. Vi har identificeret de elever, der startede på en ungdomsuddannelse i perioden fra 2002 til 2011. Ved at koble disse data til andre registre kan vi ikke kun se, om de pågældende elever har afbrudt den uddannelse, de er påbegyndt. Vi kan også se, hvordan de pågældende elever klarede sig i folkeskolen, samt hvilken uddannelse og indkomst elevernes forældre havde.

Med frafald forstår vi i denne analyse, at eleven har afbrudt den konkrete uddannelse. Fortsættelse af uddannelsen på en anden uddannelsesinstitution tæller således ikke som frafald. Det skal endvidere bemærkes, at mange af de uddannelsesinstitutioner, vi inddrager i undersøgelsen, også optager "voksne" elever. Med henblik på at fokusere undersøgelsen på de unges frafald har vi udelukkende undersøgt frafald for de elever, der var 20 år eller derunder ved påbegyndelsen af ungdomsuddannelsen.

Figur 8.2. Frafald på ungdomsuddannelser



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Figur 8.2 viser udviklingen i frafaldet på de undersøgte uddannelser for de elever, der er påbegyndt uddannelsen i perioden fra 2002 til 2011. Det fremgår, at der

er stor forskel på frafaldet, således at det er væsentligt højere på erhvervsuddannelserne¹ end på de gymnasiale uddannelser. Figuren tyder på, at der kan være en tendens til, at frafaldet har været faldende de senere år. Som følge af den måde, frafaldet er opgjort på i denne undersøgelse, vil frafaldet for de senere årgange dog kunne være en anelse undervurderet, da eleverne har haft relativt mindre tid til at falde fra.

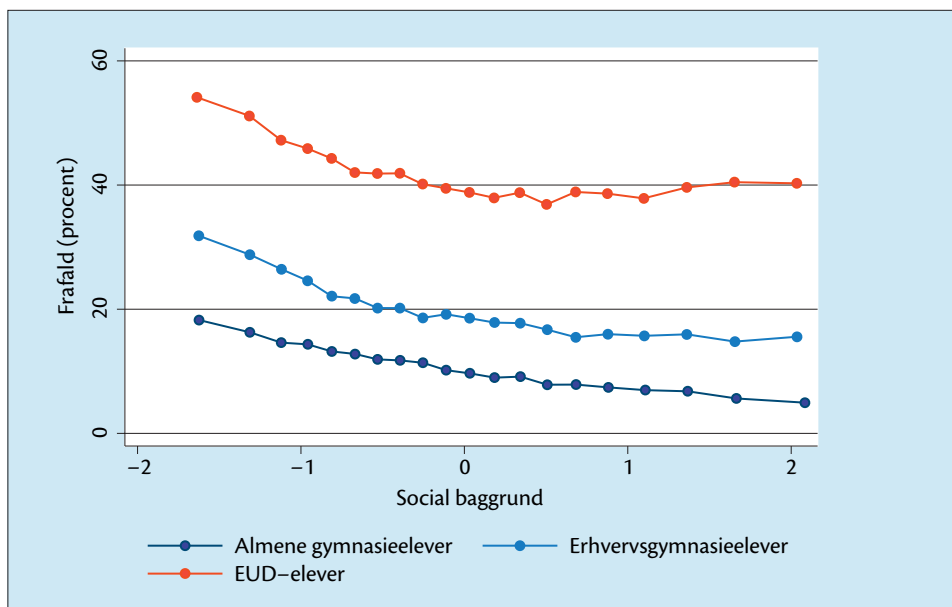
For at se nærmere på hvilke elever der i særlig høj grad falder fra, har vi konstrueret et indeks for elevernes sociale baggrund. Indekset er dannet ved en såkaldt principal-komponent-analyse ud fra de ikke-dikotome sociale baggrundsvariable (vedrørende forældres indkomst, uddannelseslængde, prestigemål for stillingsbetegnelse og alder), og det har vist sig at kunne forklare størstedelen af den socioøkonomisk betingede karaktervariation i grundskolen.

Figur 8.3 nedenfor viser fordelingen af frafald for elever med forskellig placering på dette indeks. Beregningen er igen foretaget for elever, der er påbegyndt uddannelsen i perioden fra 2002 til 2011. Det fremgår, at elever med en svag social baggrund (altså elever, hvis forældre har lavt uddannelsesniveau og lave indkomster) har en markant højere risiko for at falde fra. For erhvervsuddannelserne ses tendensen dog kun for de elever, der ligger under gennemsnittet (nul-værdien) på det socioøkonomiske indeks.

En anden faktor, man ifølge ovenstående vil forvente har indvirkning på elevernes frafald, er det faglige niveau, eleverne forlod grundskolen med. Figur 8.4 viser det gennemsnitlige frafald for grupper af elever med forskellige eksamens karakterer i grundskolen. Karakteren er beregnet som et gennemsnit af karaktererne ved de bundne prøver ved afgangseksamen i 9. klasse. Der er en meget klar tendens til, at elever med lave grundskolekarakterer har en højere frafaldsprocent på alle uddannelserne.²

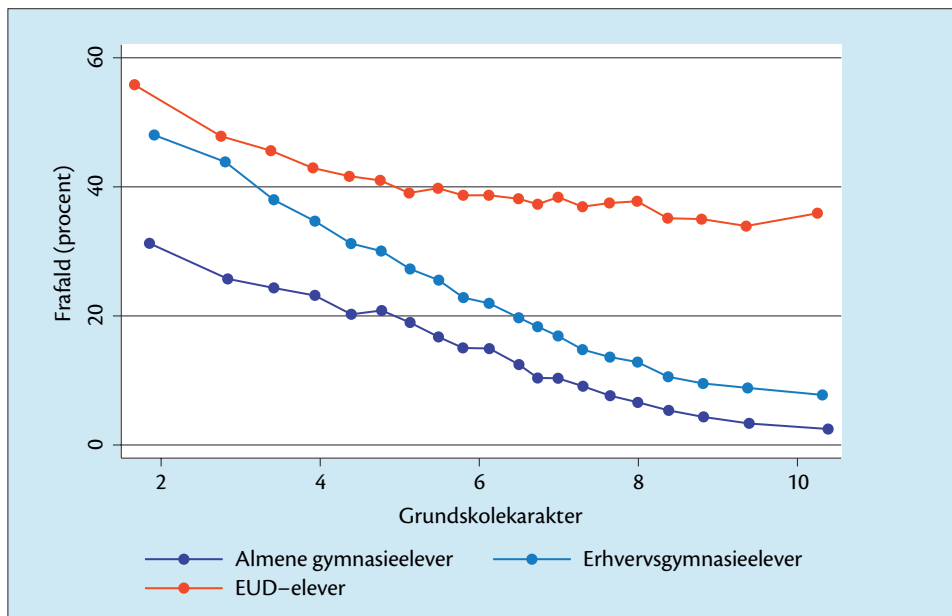
-
1. For erhvervsuddannelserne tæller et afbrudt hoveduddannelsesforløb som frafald, uanset om eleven eventuelt senere gennemfører et andet hovedforløb.
 2. Som påpeget af Hvidtfeldt og Tranæs (2013) skyldes en stor del af erhvervsuddannelsesfrafaldet blandt elever med stærk faglig baggrund, at disse elever skifter til en gymnasial uddannelse.

Figur 8.3. Frafall for unge med forskellig social baggrund



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Figur 8.4. Frafall for elever med forskelligt grundskoleniveau



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Den indikation af sammenhæng mellem frafald og henholdsvis social baggrund og grundskolepræstationer, som ovenstående figurer giver, kan undersøges mere præcist ved hjælp af en logistisk regressionsmodel. Modellen bruger oplysningerne om elevens sociale baggrund til at forudsige, om eleven fastholdes på uddannelsen eller ej. Tabel 8.1 giver en oversigt over de variable, der er medtaget i undersøgelsen.

Tabel 8.1. Anvendte data

Socioøkonomiske data	
Elevens køn	Fars og mors personlige indkomst i den 5-årige periode frem til afgangseksamen i 9. klasse
Elevens alder ved start i gymnasiet	Længden af fars og mors uddannelse
Elevens etniske oprindelse (dansk, vestlig, ikke-vestlig)	Fars og mors jobprestige (SIOPS-score)
	Forældrenes alder ved elevens fødsel
	Øvrige oplysninger om jobstatus (leder, dagpenge, kontanthjælp mv.)
	Er forældrene samboende?
Indeks for skolekammeraternes sociale status	
Karakterdata	
Karakterer ved bundne prøver ved 9. classes afgangseksamen	
Øvrige oplysninger	
Uddannelsesretning (STX, HTX, HHX eller uddannelsesindgang på EUD)	
Årgang, hvor eleven er startet på ungdomsuddannelsen	

* Ved tidspunktet for elevens afgangseksamen i 9. klasse.

Sammenlignet med en grundmodel for gymnasieuddannelserne, der udelukkende indeholder oplysninger om elevens køn, uddannelse (STX, HHX eller HTX) og begyndelsesår, har en model, der tilføjer socioøkonomiske variable (det vil sige oplysninger om forældrenes uddannelse og indkomst mv.), en signifikant højere forklaringskraft.³ En model med oplysninger om grundskolekarakterer⁴ (men uden socioøkonomiske oplysninger) har endnu højere forklaringskraft. Endelig har en samlet model med både socioøkonomiske variable og karaktervariable en højere forklaringskraft end modeller, der udelader enten socioøkonomiske forhold eller grundskoleresultater.

3. Ved logistisk regression er der – i modsætning til ved lineær regression – ikke et entydigt mål for modellens forklaringskraft. Den øgede forklaringskraft er påvist ved flere alternative mål.
4. Vi har betragtet grundskolekaraktererne i de enkelte fag som værende på ordinalskala, det vil sige, at der anvendes dummyvariable for karakterværdierne i modellen.

Disse resultater peger på, at såvel socioøkonomiske faktorer som det faglige niveau i grundskolen har selvstændig forklaringskraft i forhold til frafald i gymnasierne. Det må her tages med i betragtning, at der, allerede inden eleverne starter i gymnasiet, er en betydelig sortering af eleverne (se næste kapitel). De elever med en svag social baggrund, der starter i gymnasiet, har typisk overpræsteret væsentligt i grundskolen i forhold til, hvad man kunne forvente ud fra deres baggrund.

Generelt er det problematisk i modeller med mange forklarende variable at identificere præcist, hvor meget de enkelte variable "forklarer", når de korrelerer indbyrdes med hinanden. Nedenstående tabeller (8.2 og 8.3) kan dog give en indikation af forskellige faktors betydning. For de gymnasieelever, der startede på uddannelsen i perioden fra 2008 til 2010, var sandsynligheden for, at en medianelev (med medianværdier på alle variable) gennemførte (ikke faldt fra) uddannelsen på 95,4 procent. Tabel 8.2 viser, hvorledes de modelforudsagte sandsynligheder ændrer sig, hvis eleven afviger fra gennemsnittet på bare en enkelt variabel.

Mens medianeleven i gymnasiet har en karakter på 7 i skriftlig matematik fra grundskolen, vil en elev med 10 i skriftlig matematik have en sandsynlighed på 96,5 procent for at gennemføre. Gode grundskolekarakterer i mundtlig matematik, fysik/kemi, mundtlig dansk og dansk orden mindsker også sandsynligheden for at falde fra.

Blandt de øvrige faktorer har det især betydning, om elevens forældre er samboende. En elev, hvis forældre bor hver for sig, har en forøget sandsynlighed for frafald. Drengene har større sandsynlighed for at afbryde gymnasieuddannelsen end piger, mens elever med ikke-vestlig oprindelse, når der kontrolleres for de øvrige faktorer, har en mindre tilbøjelighed til at falde fra. Endelig peger modellen på, at skolekammeraternes sociale status kan påvirke fastholdelsen, således at der er en højere tendens til frafald, hvis kammeraterne har en fordelagtig social baggrund (ud fra de kriterier, der er beskrevet ovenfor).

For erhvervsuddannelserne tegner der sig et tilsvarende billede af, at både social baggrund og grundskolekarakterer har selvstændig forklaringskraft i forhold til frafald. Medianeleven har lidt over 70 procent sandsynlighed for at gennemføre.⁵ Tabel 8.3 illustrerer konsekvenserne for sandsynligheden ved ændringer på de enkelte variable. Ligesom for gymnasieeleverne har især grundskolekaraktererne

5. Når det er så højt, skyldes det, at medianværdien (flest elever) for uddannelsesretning er den merkantile indgang, hvor frafaldet er lavest.

Tabel 8.2. Regressionsmodel til forklaring af fastholdelse i gymnasieuddannelserne. Sammenligning med medianelevens sandsynlighed for fastholdelse på 95,38 procent

	Koefficient	T-værdi	P-værdi	Sandsynlighed for fastholdelse, procent
Højere karakter (10) i skriftlig matematik	0,2862	9,15	0,000	96,49
Højere karakter (10) i fysik/kemi	0,1779	5,39	0,000	96,10
Højere karakter (10) i mundtlig matematik	0,1585	5,74	0,000	96,03
Højere karakter (10) i dansk orden	0,1844	4,58	0,000	96,13
Højere karakter (10) i mundtlig dansk	0,1046	3,79	0,000	95,82
Ingen grundskolekarakterer	-0,6643	-8,23	0,000	91,39
Forældre ikke-samboende	-0,4234	19,86	0,000	93,11
Ikke-vestlig oprindelse	0,4004	10,37	0,000	96,85
Dreng	-0,2365	-10,85	0,000	94,22
Elev et år ældre ved start	-0,1412	-5,34	0,000	94,71
Far i højere indkomstgruppe	0,0259	5,64	0,000	95,49
Mor i højere indkomstgruppe	0,0217	4,76	0,000	95,47
Mor med et års længere uddannelse	0,0153	3,17	0,002	95,44
Mor et år yngre	0,0179	6,35	0,000	95,46
Far er selvstændig	0,1467	3,63	0,000	95,98
Mor er selvstændig	0,1749	3,25	0,001	96,09
Mor er topleder	0,1291	2,79	0,005	95,91
Mor er arbejdsløs (dagpenge)	0,1755	5,66	0,000	96,09
Skolekammerater med (1) højere forudsagt grundskolekarakter	-0,5898	-13,99	0,000	91,96

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

i matematik og fysik betydning,⁶ og det øger sandsynligheden for frafald, hvis forældrene ikke er samboende. I modsætning til situationen på gymnasierne har elever med ikke-vestlig baggrund større sandsynlighed for at falde fra.

6. Hvidtfeldt og Tranæs (2013) viser, at den negative sammenhæng mellem karakterer og frafald er væsentligt stærkere, hvis man ikke betragter skift til en gymnasial uddannelse som frafald.

Tabel 8.3. Regressionsmodel til forklaring af fastholdelse i erhvervsuddannelserne. Sammenligning med medianelevens sandsynlighed for fastholdelse på 70,20 procent

Variabel	Koefficient	T-værdi	P-værdi	Sandsynlighed for fastholdelse
Højere karakter (7) i skriftlig matematik	0,2207	10,00	0,000	0,7460
Højere karakter (7) i fysik/kemi	0,1433	6,54	0,000	0,7311
Højere karakter (7) i mundtlig matematik	0,0728	3,56	0,000	0,7170
Højere karakter (7) i mundtlig engelsk	-0,0801	-3,89	0,000	0,6850
Højere karakter (7) i dansk orden	0,0575	3,25	0,001	0,7139
Højere karakter (7) i retskrivning	-0,1021	-3,54	0,000	0,6802
Ingen grundskolekarakterer	-0,4623	-13,80	0,000	0,5974
Forældre ikke-samboende	-0,3260	-21,90	0,000	0,6297
Ikke-vestlig oprindelse	-0,3215	-11,99	0,000	0,6307
Vestlig (ikke-dansk) oprindelse	-0,2011	-4,07	0,000	0,6583
Pige	0,0988	5,37	0,000	0,7222
Elev et år ældre ved start	-0,0770	-4,70	0,000	0,6856
Far i højere indkomstgruppe	0,0286	8,35	0,000	0,7079
Mor i højere indkomstgruppe	0,0261	7,42	0,000	0,7074
Far med 10 point højere jobstatus (SIOPS)	-0,0354	-5,09	0,000	0,6945
Far er selvstændig	0,1920	6,54	0,000	0,7405
Mor er selvstændig	0,2448	5,90	0,000	0,7506
Mor er topleder	0,1334	4,45	0,000	0,7291
Mor er arbejdsløs (dagpenge)	0,1197	5,56	0,000	0,7264
Skolekammerater højere på socialt indeks	0,3987	7,32	0,000	0,7783

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Samlet set fremgår det, at både socioøkonomiske faktorer og grundskolekarakterer har betydning for frafaldet i ungdomsuddannelserne. Når skolernes indsats i forhold til frafald skal vurderes, er det derfor relevant at korrigere for forskelle i elevernes baggrund.

Sammenhængen mellem fastholdelseeffekt og de interne forhold på ungdomsuddannelserne

I dette afsnit undersøger vi betydningen af forhold internt på ungdomsuddannelsesinstitutionerne for fastholdelsen, hvilket gøres ved at analysere sammenhænge mellem forskellige variable og den såkaldte skoleeffekt på fastholdelsen (efterfølgende kaldet fastholdelseeffekten). Denne effekt er et udtryk for skolens "løfteevne", det vil sige, i hvilket omfang den enkelte ungdomsuddannelsesinstitution har evnet at løfte eleverne til resultater ud over det, man ville kunne forvente ud fra deres niveau i grundskolen. Før vi går i dybden med resultaterne, er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på en række forbehold i forhold til at konkludere med sikkerhed, at de undersøgte faktorer *påvirker* elevernes resultater.

Der er fire forbehold, som man bør holde sig for øje. For det første er spørgeske- maundersøgelserne af ledere og medarbejdere gennemført, før overenskomstændringerne, som kapitel 3 diskuterer på STX-området, trådte i kraft. Disse ændringer kan have givet et større ledelsesrum (og derved forventeligt større effekter af ledelsesstrategierne), men de kan også have betydet vanskeligere betingelser for ledelse på grund af gymnasielærernes negative opfattelse af styringsændringerne. For det andet er det ikke sikkert, at lederne (på nuværende tidspunkt) har lært at praktisere de undersøgte ledelsesstrategier effektivt. Selvom lederne selv for eksempel mener, at de søger at motivere medarbejderne og/eller bruger belønningsmekanismer, har medarbejderne ofte en mere afdæmpet opfattelse af, hvilken ledelse de ser lederen udøve. For det tredje skal man være opmærksom på, at bogens analyser ikke bygger på eksperimentelle studier. Det giver den svaghed, at det er vanskeligt at sige, om ledelse påvirker organisationens resultater, eller om effekten (også) går den anden vej. Dårlige resultater kan godt give anledning til at ændre ledelse (eller leder) i positiv retning, og den effekt kan godt skjule en eventuel positiv effekt af ledelse på fastholdelsen, når vi alene ser på statistiske sammenhænge. Endelig er der for det fjerde relativt få ungdomsuddannelsesinstitutioner i Danmark, så effekterne skal være ret stærke, for at vi kan identificere en sammenhæng med sædvanlig statistisk sikkerhed. Med så væsentlige forbehold kan man spørge, hvad undersøgelsen i det hele taget bidrager med. Trods forbeholdene giver undersøgelsen et retvisende billede af *sammenhængene*, og vi har både spurgt medarbejdere og ledere for netop at komme ud over ledernes potentielle selvovervurdering. Samtidig kommer vi med denne første danske undersøgelse af ledelse på tværs af alle ungdomsuddannelsesinstitutionerne i Danmark bredere ud end tidligere undersøgelser, så forbeholdene er primært udtryk for, at forskningen på dette område langt fra er færdig med udgivelsen af denne bog.

Når vi ser på, hvilke faktorer på skolerne og blandt lærerne der lader til at kunne

Tabel 8.4. OLS-regressioner af fastholdelseeffekter (gennemsnit mellem 2012 og 2013).
Lederrapporteret ledelse (t-værdier i parenteserne)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Betinget belønning	0,00672* (2,45)		0,00742** (2,67)	0,00748* (2,60)
Undtagelsesvis ledelse	0,00103 (0,40)		0,000675 (0,26)	0,00116 (0,43)
Transformationsledelse		-0,00548 (-1,17)	-0,00622 (-1,39)	-0,00545 (-1,12)
Ledernes <i>commitment</i> til fastholdelse				0,000743 (0,20)
Ledernes prioritering af fastholdelse				0,0791* (2,01)
Lærernes <i>commitment</i> til fastholdelse				0,00781 (0,86)
Lærernes prioritering af fastholdelse				-0,00613 (-0,05)
Gennemsnitsalder blandt lærerne	0,0468 (1,31)	0,0311 (0,84)	0,0455 (1,28)	0,0246 (0,64)
Kvindeandel blandt lærerne	0,132 (0,29)	-0,0211 (-0,04)	0,122 (0,27)	0,272 (0,56)
Gennemsnitsanciennitet blandt lærere	-0,0270 (-0,92)	-0,0315 (-1,02)	-0,0283 (-0,97)	-0,00295 (-0,09)
Rektors alder	0,000137 (0,01)	0,00344 (0,29)	0,000651 (0,06)	-0,00666 (-0,57)
Rektors køn (1=kvinde)	-0,0435 (-0,30)	-0,0192 (-0,12)	-0,0666 (-0,45)	-0,110 (-0,70)
Rektors anciennitet i nuværende job	-0,00655 (-0,73)	-0,00143 (-0,15)	-0,00524 (-0,58)	-0,00139 (-0,14)
Skolestørrelse (antal lærere)	-0,00267 (-1,30)	-0,000950 (-0,43)	-0,00207 (-0,99)	-0,00293 (-1,26)
Konstant	0,187 0,065	0,105 -0,014	0,209 0,077	0,277 0,096
N	85	86	85	81

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

Note: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. T-værdier i parenteserne. Modellerne er også blevet testet med læreropfattelser af ledelsesstrategierne, men det giver svagere resultater (se også kapitlerne 5 og 9 for en diskussion af denne distinktion). Der er korrigeret for typen af ungdomsuddannelse i beregningen af fastholdelsen, ligesom vi kontrollerer statistisk for det (ikke vist). Analysen kombinerer registerdata (se tabel 8.1) med spørgeskemaundersøgelser gennemført i efteråret 2012, se Jacobsen m.fl. (2013).

forklare forskellene i fastholdelseeffekten mellem institutionerne, er listen ret kort. Der er således ingen effekt af køn, alder eller anciennitet hos hverken ledere eller lærere, mens ledelse viser sig at være en relevant faktor. Ungdomsuddannelsesinstitutionerne, der har ledere, som ifølge eget udsagn bruger belønninger i deres ledelsesstrategi, har således signifikant bedre resultater i forhold til fastholdelse. Den anden dimension af transaktionsledelse (undtagelsesvis ledelse, hvor lederen følger op med negative konsekvenser, hvis medarbejderne ikke løser deres opgaver) hænger ikke signifikant sammen med fastholdelseeffekten, og det samme gælder lederens grad af transformationsledelse. Det viser sig imidlertid i tabel 8.4, at ungdomsuddannelsesinstitutioner, hvor lederne prioriterer målsætningen om fastholdelse relativt højt sammenlignet med andre målsætninger (se kapitel 6 for en beskrivelse af målingen), også efterfølgende opnår større fastholdelseeffekt. Analysen af fastholdelseeffekter peger således på, at ledelse er vigtigere end skolepersonalets sociodemografiske sammensætning og uddannelsestypen. Det lader til at handle om at belønne medarbejderes gode resultater samt at prioritere målsætningen om fastholdelse fra lederens side.

Konklusion

De vigtigste forhold med betydning for elevernes frafald er socioøkonomiske faktorer og grundskolekarakter, ligesom typen af ungdomsuddannelse også gør en stor forskel på, hvor stor procentdel af eleverne der falder fra. Når vi korrigerer for disse forhold i analyser af skolerne som analyseenheder, finder vi sammenhænge mellem skolernes fastholdelseeffekter og lederens ledelsesstrategi og prioritering af fastholdelse. Ungdomsuddannelsesinstitutionerne, der har ledere, som ifølge eget udsagn bruger belønninger i deres ledelsesstrategi, har således signifikant bedre resultater i forhold til fastholdelse. Når lederne prioriterer målsætningen om fastholdelse relativt højt sammenlignet med andre målsætninger, er der også en tendens til, at skolerne opnår bedre fastholdelsesresultater.

Fastholdelse er imidlertid kun ét ud af flere resultatmål, der er vigtige på ungdomsuddannelsesområdet. Læring og faglige resultater er også meget vigtige, og næste kapitel går i dybden med denne målsætning. Det kommer også ind på alternative mål for organisationernes performance i form af lærernes (selvoplevede) gennemslagskraft og responsiviteten over for bestyrelserne. Endelig undersøger kapitel 10 beskæftigelsesprocenten blandt færdige elever som et relevant resultatmål på erhvervsuddannelserne.

Litteratur

- Avolio, Bruce J., Rebecca Reichard, Sean T. Hannah, Fred O. Walumbwa & Adrian Chan (2009). "A Meta-Analytic Review of Leadership Impact Research. Experimental and Quasi-Experimental Studies", *The Leadership Quarterly*, 20 (5): 764-784.
- Bellé, Nicola (2013). "Leading to Make a Difference. A Field Experiment on the Performance Effects of Transformational Leadership, Perceived Social Impact, and Public Service Motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, hentet fra doi. 10.1093/jopart/mut033.
- Danmarks Statistik (diverse år og registre).
- Eagly, Alice H. & Blair T. Johnson (1990). "Gender and Leadership Style. A Meta-Analysis", *Psychological Bulletin*, 108 (2): 233-256.
- Epinin, Pluss Leadership & CEFU (2012). *Evaluering af Ungepakke II. De unges vej til ungdomsuddannelserne – uddannelsessystemets vej til de 95 %. Hovedrapport*. København: Ministeriet for Børn og Undervisning, <http://ungepaatvaers.dk/wp-content/uploads/120910-ungepakke-2-hovedrapport.pdf> (tilgået 14. marts 2014).
- Gymnasieskolernes Rektorforening (2011). *Veje og omveje i gymnasiet. En forløbsundersøgelse af elevers vandringer gennem de gymnasiale ungdomsuddannelser*. København: Gymnasieskolernes Rektorforening, http://www.rektorforeningen.dk/files/analyser/Veje_og_omveje_i_gymnasiet_1.0.pdf (tilgået 14. marts 2014).
- Heckman, James J. (2008). "Schools, Skills, and Synapses", *Economic Inquiry*, 46 (3): 289-324.
- Heinesen, Eskil (1999). "Den sociale arvs betydning for unges valg og resultater i uddannelsessystemet", *Arbejdsrapport 2 om social arv*. København: Socialforskningsinstituttet, http://www.icis.dk/Files/Filer/SFI/Pdf/Arbejdsrapporter/Arbejdsrapporter/socialarv_uddannelse.pdf (tilgået 14. marts 2014).
- Holten, Ann-Louise & Karina Nielsen (2007). "Ledelsesstil, psykosocialt arbejdsmiljø og trivsel i ældreplejen", *SOSU-rapport*, 9, København: NFA, <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Boeger-og-rapporter/sosu-rapport-9.pdf> (tilgået 20.05.2014).
- Hvidtfeldt, Camilla & Torben Tranæs (2013). "Folkeskolekarakterer og succes på erhvervsuddannelserne", *Arbejdsrapport nr. 29*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Camilla Denager Staniok, Thorbjørn Sejr Nielsen, Jeppe Pedersen & Lotte Bøgh Andersen (2013). *Organisering, ledelse og effektivitet i de danske ungdomsuddannelser, datarapport*, <http://pure.au.dk/portal/files/56695103/Datarapport.pdf> (tilgået 6. marts 2014).
- Jensen, Torben Pilegaard, Helle Bendix Kleif, Britt Larsen & Peter Ejbye-Ernst (2014). *Gennemførelse på gymnasiale uddannelser i Region Nordjylland*, http://www.kora.dk/media/2053671/10492_gennemfoerelse_gymnasiale_uddannelser.pdf. (tilgået 20.05.2014).
- Jensen, Torben Pilegaard, Leif Husted, Anne Katrine Kamstrup, Søren Haselmann & Sebastian Møller Daugaard (2009). "Unge frafald på erhvervsskolerne. Hvad gør "de gode skoler"?", *AKF Working Paper 2009.13*, København: AKF, http://www.kora.dk/media/272065/udgivelser_2009_pdf_unge_frafald_erhvervsskolerne.pdf. (tilgået 20.05.2014).
- Koh, William L., Richard M. Steers & James R. Terborg (1995). "The Effects of Transformational Leadership on Teacher Attitudes and Student Performance in Singapore", *Journal of Organizational Behavior*, 16: 319-333.

- Krogsgaard, Julie Alsøe, Pernille Thomsen & Lotte Bøgh Andersen (2014). "Only if We Agree? How Value Conflict Moderates the Relationship between Transformational Leadership and Public Service Motivation", under udgivelse i *International Journal of Public Administration*.
- Larsen, Britt Østergaard, Beatrice S. Rangvid & Torben Pilegaard Jensen (2010). *Institutionernes resultater. En registerbase-ret analyse af ungdomsuddannelsesinstitutionerne og betydningen af institutionstype, skolestørrelse og geografisk placering*. København: AKF, http://www.kora.dk/media/271599/udgivelser_2010_pdf_institutionernes_resultater.pdf (tilgået 14. marts 2014).
- Leithwood, Kenneth & Doris Jantzi (1999). "The Effects of Transformational Leadership on Organizational Conditions and Student Engagement with School", *Journal of Educational Administration*, 38 (2): 112-129.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2010). "Den lille betingede forskel", *Politica*, 42 (4): 377-397.
- Nielsen, Vibeke Lehmann & Heidi Salomonsen (2010). "Mænd og kvinders adfærd i den offentlige sektor", *Økonomi & Politik*, 83 (1): 65-79.
- Oberfield, Zachary W. (2012). "Public Management in Time. A Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, hentet fra <http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2012/12/13/jpart.mus060.short> (tilgået 20.05.2014).
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen*. Regeringsgrundlag, http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf (tilgået 14. marts 2014).
- Rumberger, Russell W. (2011). *Dropping Out. Why Students Drop out of Highschool and What Can Be Done about It*. Harvard: Harvard University Press.
- Rumberger, Russell W. & Sun Ah Lim (2008). *Why Students Drop Out of School. A Review of 25 Years of Research* (California Dropout Research Project Report 15). Santa Barbara: University of California.

Kapitel 9

Faglige præstationer: Hvad har betydning for gymnasieelevernes faglige resultater samt for gennemslagskraft og responsivitet i de gymnasiale uddannelser?

Christian Bøtcher Jacobsen, Jesper Wittrup og Lotte Bøgh Andersen

Resumé

Dette kapitel diskuterer, hvordan performance kan defineres på en række forskellige måder. Det har eksempelvis betydning, om performance defineres som processer eller endemål, om det måles subjektivt eller objektivt, og om det måles på individniveau eller organisationsniveau. Kapitlet tager derefter fat på forskellige typer performancemål, og hvordan de kan forklares af forhold på henholdsvis elev- og skoleniveau. Kapitlet viser for det første, at elevernes faglige præstationer er tæt knyttet til elevernes socioøkonomiske baggrund og deres faglige niveau fra grundskolen. For det andet tyder analyserne på, at på skoleniveau kan lærernes opfattelse af, at lederen tydeliggør målene og belønner dygtige medarbejdere, være vigtig for, at skolen løfter elevernes karakterer. Endelig ser kapitlet på alternative performancemål og finder, at på de skoler, hvor skolerne løfter eleverne på de objektivt målte karakterer, har lærerne også en større oplevelse af at have gennemslagskraft over for eleverne. Lærernes følelse af gennemslagskraft tenderer til at være større på skoler, hvor lærerne mener, at rektor tydeliggør målene og belønner dygtige medarbejdere. Endelig hænger bestyrelsens oplevelse af, at skolen er responsiv, sammen med forhold ved skolens lærere, lederen og skoletypen.

Introduktion

Det foregående kapitel behandlede fastholdelse, mens dette kapitel går i dybden med henholdsvis faglige præstationer (i form af karakterer) og to alternative performanceindikatorer, idet vi også ser på lærernes oplevede gennemslagskraft og

uddannelsesinstitutionernes responsivitet over for bestyrelserne. Alle ungdomsuddannelserne har nemlig mere end én målsætning, hvoraf elevernes gennemførelse af ungdomsuddannelsen er den mest fundamentale. Fastholdelse er en forudsætning for, at det overhovedet er muligt at få opfyldt de øvrige målsætninger. Hvad der påvirker ungdomsuddannelsesinstitutionernes resultater i forhold til fastholdelse, fremgår som nævnt af kapitel 8.

Hovedfokus i dette kapitel er, hvad eleverne får ud af ungdomsuddannelserne, hvis de gennemfører. Et vigtigt aspekt heraf er faglige kompetencer, som måles ved elevernes karakterer ved de afsluttende eksaminer. Selvom ungdomsuddannelsernes primære formål er at bibringe eleverne relevante faglige kompetencer, skal eleverne imidlertid også gerne have andet ud af ungdomsuddannelserne. Som nævnt i kapitel 3 skal de gymnasiale ungdomsuddannelser blandt andet (se Undervisningsministeriet, 2013a; 2013b; 2013c) forberede eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre, ligesom erhvervsuddannelserne skal udvikle elevernes evne til selvstændig stillingtagen, samarbejde og kommunikation. Disse forhold er langt sværere at måle end elevernes karakter, men de er stadig vigtige. Vi balancerer mellem kun at måle det sikkert målbare (elevernes karakterer) og måle det bredere bidrag fra ungdomsuddannelserne ved også at analysere lærernes opfattelse af, i hvor høj grad de generelt bidrager til, at eleverne får det ønskede udbytte fra deres ungdomsuddannelse. Mens karakterer (især skriftlige karakterer med ekstern censur) er mere objektive, er lærernes selvvaluerede bidrag til elevernes succes langt mere subjektivt, men indfanger til gengæld potentielt en bredere del af ungdomsuddannelsernes målsætninger. Sidstnævnte indfanges med det engelske begreb *self-efficacy*. Det handler om lærernes selvoplevede gennemslagskraft. Hvor alle ungdomsuddannelserne indgik i kapitel 8 om fastholdelse, ser dette kapitel kun på de gymnasiale ungdomsuddannelser af treårig varighed, da karakter som performancemål er sammenligneligt på tværs af disse uddannelser. I kapitlets afsluttende analyser er erhvervsskolerne dog inkluderet. Her ser vi på skolernes præstationer ud fra, hvor responsive de vurderes at være i forhold til omverdenen (bestyrelsen). Vi anvender i den forbindelse en spørgeskemaundersøgelse til bestyrelsesmedlemmerne.

Flere dimensioner af performance

Performance i offentlige organisationer har ofte mange dimensioner (Dixit, 2002; Burgess & Ratto, 2003), og det gælder også for de gymnasiale ungdomsuddannelser (se Undervisningsministeriet, 2013a; 2013b; 2013c). I lighed med de fleste offentlige organisationer bliver ungdomsuddannelserne vurderet på, at deres aktiviteter er

legale og gennemsigtige, skaber gode resultater og er ansvarlige i den forstand, at organisationerne er responsive over for beslutningstagernes ønsker (og potentielt også brugernes ønsker).

En central skillelinje går mellem målsætninger knyttet til de procedurer, der bliver anvendt i ydelsesproduktionen (kaldet *output*), og de resultater på målgruppen, som ydelserne medfører (kaldet *outcome*). Der er et væsentligt potentiale i mere systematisk at fokusere på *outcome*, fordi det typisk er selve grunden til at have de offentlige ydelser. Det kan imidlertid være vanskeligt at måle organisationernes bidrag til forbedringer i *outcome*, især når brugernes udgangspunkt har stor betydning. På ungdomsuddannelsesområdet har elevernes socioøkonomiske baggrund som tidligere nævnt stor betydning, så det giver kun mening at analysere organisatorisk *outcome*, hvis der er mulighed for at kontrollere for dette. Det er tilfældet i dette kapitels analyser.

En organisations forskellige målsætninger er ikke altid forenelige. De kan være i konflikt (forstået sådan, at når den ene målsætning prioriteres, nedprioriteres den anden) eller komplementære i den forstand, at performance på en dimension positivt understøtter performance på en anden dimension. Eksempelvis kan yderligere krav til gennemsigthed og dokumentation af de processer, der ligger til grund for en given ydelse, flytte fokus væk fra læring og innovation, demotivere medarbejderne og føre til yderligere ressourceforbrug, selvom formålet med målingen er at sikre gennemsigthed og ansvarlighed. Dokumentationskrav kan imidlertid også blive set som understøttende af medarbejderne, og så har de ikke samme skadelige effekter (Jacobsen, 2012; Andersen & Pedersen, 2014).

Især hvis forskellige målsætninger er i konflikt, er det vigtigt at være opmærksom på forskydninger mellem dem. Hvis man øger fokus på at sikre fastholdelse, kan det for eksempel potentielt ske på bekostning af de faglige færdigheder hos hele gruppen af elever, fordi fastholdelse af svage elever kan reducere det faglige niveau i undervisningen. Følgelig er der behov for at tænke igennem, hvordan målsætningerne forholder sig til hinanden, og hvilke målsætninger der skal fremmes. Vi var allerede inde på dette i kapitel 6 i forhold til medarbejderes og leders prioritering og *commitment* til forskellige målsætninger, og dette kapitel supplerer denne diskussion med et fokus på performance – altså i hvor høj grad det lykkes at opfylde målsætningerne, og om opfyldelse af nogle målsætninger empirisk viser sig at samvariere positivt eller negativt med opfyldelsen af andre målsætninger. En sammenhængsanalyse mellem de forskellige performancedimensioner på skoleniveau kan belyse, hvor forenelige de undersøgte målsætninger lader til at være på gymnasieområdet.

De ansatte vil som udgangspunkt søge at leve op til de performanceindikatorer, der opstilles. Hvis beslutningstagerne ikke tænker sig rigtig godt om, når de opstil-

ler disse indikatorer, kan prioritering af begrænsede ressourcer betyde suboptimal levering af ydelser i forhold til den samlede mængde målsætninger, som de samme beslutningstagere har opstillet for organisationen. Det er derfor helt afgørende, at de opstillede performanceindikatorer er dækkende for, hvad de legitimt valgte beslutningstagere har defineret som værende samfundsmæssigt ønskværdig.

Performanceindikatorer kan have varierende grad af ekstern vurdering ud fra fastsatte kriterier. Ofte italesættes denne skillelinje som værende imellem subjektive og objektive indikatorer. På de gymnasiale uddannelser er karakterer ved de skriftlige eksaminer i høj grad objektive, fordi der er ekstern censur og (ofte) også klart fastsatte kriterier for høj målopfyldelse. De mundtlige eksamens karakterer er mindre objektive, og årskaraktererne er udelukkende bedømt af læreren selv (som derved vurderer sin egen performance via elevernes resultater). Helt subjektivt er lærernes selvoplevede gennemslagskraft. Det giver en stor risiko for *common source bias* (Meier & O'Toole, 2013a; 2013b), hvis lærernes selvvurderede indsats sammenholdes med andre forhold om lærerne selv, som de har oplyst (for eksempel deres motivation). Det er vigtigt at understrege, at der sagtens kan være høj grad af ekstern vurdering, selvom alle datakilderne bygger på spørgeskemadata. I denne bog bruger vi eksempelvis også en spørgeskemaundersøgelse fra bestyrelsesmedlemmerne, og de er i høj grad eksterne i forhold til vurdering af lærernes og skolens performance.

Endelig kan performance vurderes på forskellige analyseniveauer. Eksempler er individniveauet (hvor meget bidrager den enkelte lærer til de faglige præstationer blandt eleverne i hans/hendes fag?), organisationsniveau (hvordan klarer gymnasiet sig sammenlignet med andre gymnasier?) eller på sektorniveau (hvordan klarer danske ungdomsuddannelser sig i forhold til udlandet?). Den enkelte gymnasielærer kan for eksempel levere god undervisning i klasseværelset (høj individuel performance) uden at bidrage kollektivt til at skabe et godt fagligt miljø på gymnasiet generelt. Man kan således tale om performance, der knytter sig til den enkeltes arbejdsopgaver og rolle i snæver forstand, ligesom individer også kan performe på parametre, der rækker ud over den enkeltes snævre rolle (Loon, Vandenabeele & Leisink, 2013; Williams & Anderson, 1991). En lærer kan for eksempel have betydning for, hvilke karakterer eleverne i hendes klasse får, mens karaktererne på skoleniveau kan være et resultat af en indsats fra skolens ledelse såvel som fra lærerne. Det er sjældent hensigtsmæssigt at styre på en måde, der motiverer de ansatte til at optimere deres egen snævre performance på bekostning af organisationens performance. Hvis man for eksempel begynder at måle (og belønne) gymnasielærerne ud fra deres præstationer relativt til deres kolleger, risikerer man med dette såkaldte turneringsincitament at ødelægge mulighederne for samarbejde mellem lærerne. Det sker stort set heller ikke på de danske gymnasiale uddannelser.

Rektorerne får derimod en del resultatløn, og nogle af disse indikatorer relaterer sig til deres evne til at tiltrække elever (i konkurrence med andre gymnasier). Det kommer kapitel 5 nærmere ind på.

Givet at performance er et komplekst begreb, er det ikke overraskende, at der findes meget diskussion af, hvordan det kan måles. Når man arbejder med performanceindikatorer, er det derfor meget vigtigt at være opmærksom på, hvilke dimensioner af performance der faktisk måles, og hvilke der udelades. Det gælder ikke mindst, fordi de performanceindikatorer, der vælges og anvendes, får betydning for, hvordan leverancen af offentlige ydelser vurderes, og hvilken retning ydelserne udvikles i. Der findes dog mange praktiske begrænsninger, der besværliggør bestræbelserne på at måle alle aspekter af performance. I dette kapitel koncentrerer vi os i høj grad om skoleniveauet, da det dels er bogens emne, og da vi dels ikke har mulighed for at knytte objektive performedata sammen med de enkelte læreres udsagn (se Andersen, Heinesen og Pedersen (2014) for et eksempel på sidstnævnte på folkeskoleområdet). Vi fokuserer især på karakterer ved de afsluttende prøver, men vi inkluderer netop andre performancemål for at vise mangfoldigheden i målsætningerne på ungdomsuddannelsesområdet. De to alternative mål er henholdsvis lærernes selvoplevede gennemslagskraft (*self-efficacy*) og skolens responsivitet over for bestyrelsen. *Self-efficacy* defineres i litteraturen som “How well one can execute courses of action required to deal with prospective situations” (Bandura, 1982: 122), og her ser vi på lærernes selvvurdering af denne gennemslagskraft. Gennemslagskraft kan ses som en performanceindikator i sig selv, fordi den handler om at lykkes med sine opgaver, og derudover har tidligere undersøgelser vist, at individer, der oplyser at have høj gennemslagskraft, udviser en større indsats og derfor ofte bidrager til bedre organisatoriske resultater (Bandura, 1988; Judge, Erez & Bono, 1998; Judge & Bono, 2001; Wright, 2007). Vi måler gennemslagskraft ved spørgsmål til, om lærerne for eksempel føler at gøre en betydelig uddannelsesmæssig forskel i elevernes liv og har succes med eleverne i deres klasser (se Jacobsen m.fl., 2013: appendiks D (spørgeskema til lærerne) for den præcise ordlyd).

Responsivitet over for bestyrelsen handler om, hvor meget indflydelse bestyrelsen oplever at have over centrale aspekter af skolernes virke. Det kan ses som en performanceindikator i den forstand, at begrebet måler, i hvor høj grad bestyrelsen oplever, at skolerne formår at tilpasse deres virke til bestyrelsernes ønsker. Vi har bedt alle bestyrelsesmedlemmerne vurdere bestyrelsens indflydelse på en række forhold, og vi har konstrueret et samlet mål bestående af indflydelsen på henholdsvis udformningen af skolens strategi, skolens uddannelsesudbud og virkeliggørelsen af skolens strategi (en principal-komponent-analyse peger på, at der er en stærk fælles komponent i disse indflydelseselementer). I afsnittet nedenfor kommer vi ind på, hvordan vi forventer, at de hænger sammen med ledelse.

Forventninger til betydningen af ledelse for bestyrelsesresponsivitet, lærergennemslagskraft og elevernes faglige præstationer

I lighed med foregående kapitel ser vi på betydningen af elevernes sociodemografiske baggrund og deres folkeskoleresultater. Argumenterne her er de samme: Vi forventer, at elever, hvis forældre har lang uddannelse, er i beskæftigelse og bor sammen, opnår højere karakterer, især hvis eleverne også har opnået gode resultater i grundskolen. Vi ser også i dette kapitel på transformations- og transaktionsledelse (Bass m.fl., 2003; Bass & Riggio, 2006). Mens foregående kapitel alene viste resultaterne for ledelsesstrategierne baseret på lederens egen vurdering heraf,¹ inkluderer vi i dette kapitel også analyser, hvor vi ser på medarbejdernes vurderinger af deres leders ledelsesstrategier. Det gør vi for at illustrere den vigtige forskel, der kan være mellem de to mål for ledelsesstrategi. Idéen bag den eksplicitte skelnen fremgår af figur 5.1 (procesmodel for sammenhængen mellem ledelse og resultater i kapitel 5).

Som nævnt i kapitel 5 er argumentet hos Wright og Nishii (2007), som introducerede denne tankegang til *human resource management*-litteraturen, at der kan være en substantiel forskel mellem lederens vurdering af deres (intenderede) ledelsesadfærd og medarbejdernes opfattelse af samme. I forhold til lærernes selvoplevede gennemslagskraft og skolernes bestyrelsesresponsivitet forventer vi, at især transformationsledelse hænger positivt sammen med disse to forhold. Det skyldes, at denne ledelsesstrategi netop handler om at få lærerne orienteret imod gerne at ville bidrage til at opfylde organisationens målsætninger, fordi de ser det som et mål i sig selv. Når lederne på den måde formulerer, deler og fastholder en oversat version af organisationens mål (det vil sige en vision) i forhold til lærerne, forventer vi, at det er nemmere for lærerne at opleve, at de er effektive i deres arbejde. Visionen skulle gerne være i overensstemmelse med bestyrelsens opfattelse af organisationens målsætning, og hvis transformationsledelse virker, kan man derfor forvente, at bestyrelsen oplever, at skolen er mere responsiv over for dem (og de får mere indflydelse). Især gennemslagskraften hos lærerne forventes også at bidrage positivt til et højere karaktergennemsnit hos eleverne. En følelse af kompetence tilfredsstillende et vigtigt behov jf. selvbestemmelsesteorien (Gagné & Deci, 2005), hvilket kan gøre medarbejderne mere motiverede og derfor føre til højere elevkarakterer (Andersen, Heinesen & Pedersen, 2014). Vi har forventninger om en stigende lærergennemslagskraft med lærernes anciennitet (efterhånden som de bliver mere sikre på deres fag), ligesom vi også forventer højere bestyrelsesrespon-

1. Alle analyserne i kapitlet om fastholdelse er gennemført for såvel medarbejdervurderet som ledervurderet ledelsesstrategi, og resultaterne er generelt svagere for førstnævnte, uden at der er nogle interessante forskelle i forhold til denne afhængige variabel.

sivitet på de erhvervsrettede ungdomsuddannelse på grund af den stærke tradition for korporativ styring på området, hvor arbejdsmarkedets parter traditionelt har haft en stærk stilling på de erhvervsrettede uddannelser.

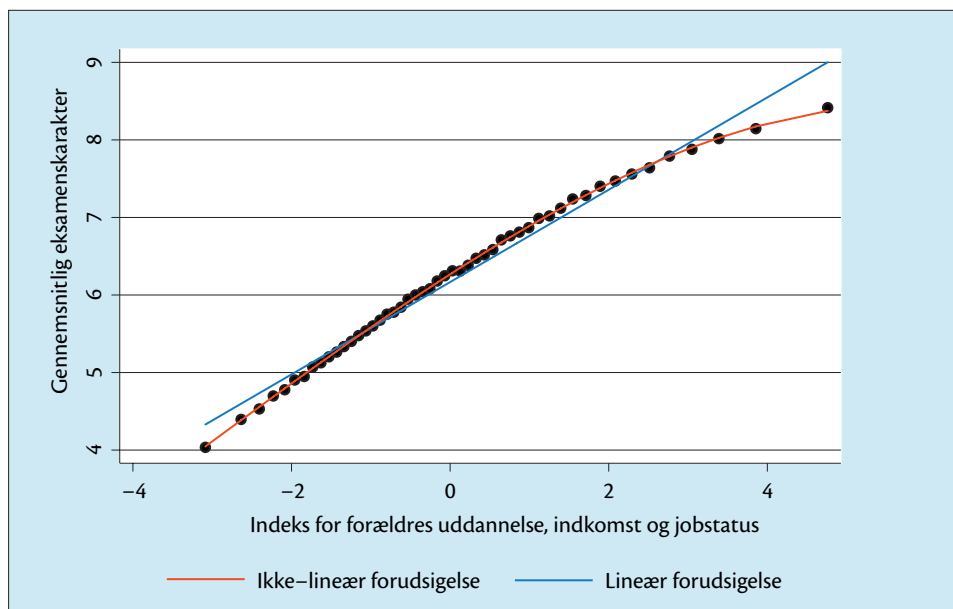
Generel karakteristik af gymnasieelevernes baggrund (udvikling over tid)

Det er som anført ovenfor ikke uproblematisk at bruge eksamenskarakterer som udtryk for elevernes og gymnasiernes faglige niveau. Dels kan man stille spørgsmål ved, hvor gode eksamensprøverne er til at teste elevernes faglige kunnen, og dels kan man problematisere, om eleverne bedømmes ensartet. I forhold til sidstnævnte problemstilling har vi i denne analyse valgt udelukkende at se på skriftlige eksaminer (i A-fag). De skriftlige eksaminer er mere regulerede end de mundtlige. Lærerne er uden indflydelse på eksamensopgaverne, idet de stilles centralt. De skriftlige opgaver bedømmes endvidere af to eksterne censorer. Allokeringen af censorer, som ministeriet har beskikket, foretages ved brug af et computersystem. Af disse grunde vurderer vi de skriftlige eksamenskarakterer som det mest objektive udtryk for elevernes faglige niveau ved afslutningen af deres ungdomsuddannelse.

I bestræbelserne på at forklare forskelle i de A-fags-eksamensresultater, eleverne opnår, har vi anvendt samme datasæt som i forbindelse med analysen af frafald i kapitel 8. Det betyder, at socioøkonomiske data og oplysninger om elevernes karakterer ved afgangseksamen i 9. klasse i grundskolen indgår på samme måde i dette kapitel som i kapitel 8. Talrige undersøgelser af faglige præstationer i folkeskolen har vist, at der er en betydelig sammenhæng mellem grundskoleelevernes baggrund og de karakterer, de opnår ved afgangseksamen. Elever, hvis forældre har lange uddannelser og høje indkomster, klarer sig gennemsnitligt bedre end andre; piger klarer sig gennemsnitligt bedre end drenge; og elever med dansk/vestlig oprindelse klarer sig gennemsnitligt bedre end elever med ikke-vestlig oprindelse. Denne sammenhæng afspejler sig også klart i de data, vi har anvendt for perioden fra 2002 til 2010,² se figur 9.1.

2. Dette gælder data for grundskolen. Med hensyn til gymnasierne har vi haft karakterdata frem til 2013.

Figur 9.1. Sammenhæng mellem social baggrund og grundskolekarakter



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

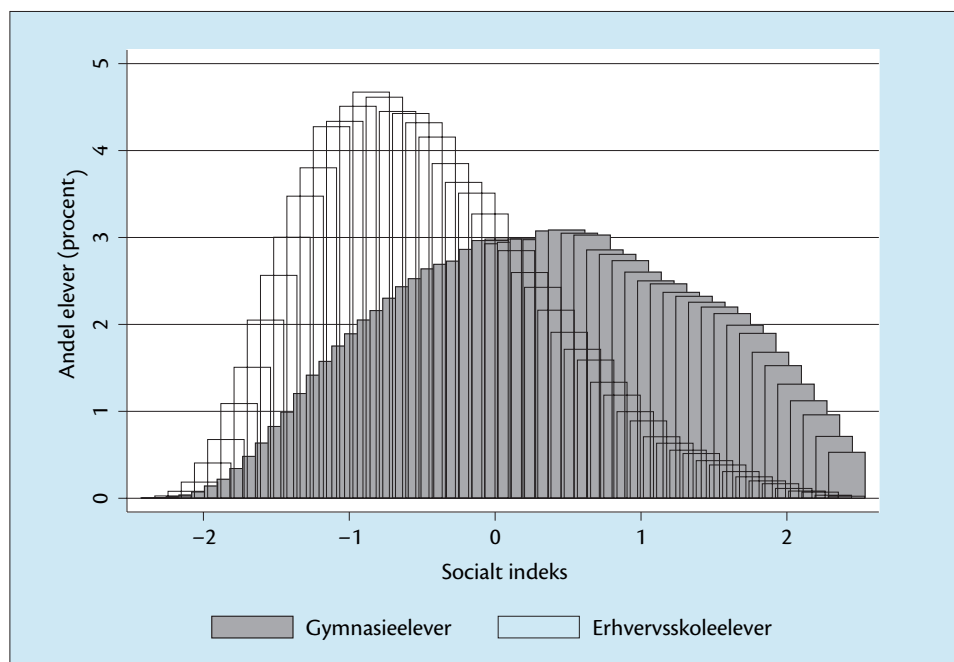
Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om gennemsnitlige forskelle. Der er naturligvis også eksempler på, at elever med forældre med lave indkomster klarer sig rigtig godt. Det samme gælder drenge og elever med ikke-vestlig baggrund. Samlet set kan en model med socioøkonomiske data om grundskoleleverne dog forklare op i mod en tredjedel af den variation, der er på karakterne ved den afsluttende eksamen i 9. klasse. Selvom der stadig er variation inden for grupperne, må socioøkonomiske forhold siges at være meget væsentlige for elevernes folkeskoleresultater.

Da optagelse på gymnasiet i reglen forudsætter, at eleven erklæres uddannelsesparat af grundskolen, er det ud fra ovenstående ikke overraskende, at de unge, der starter i gymnasiet, gennemsnitligt er kendetegnet ved at have en stærkere socioøkonomisk baggrund end andre unge. Ser man på populationen af danskere, der er født i 1990, har den del af disse unge, der starter i gymnasiet, forældre med 27 procent højere indkomster end de øvrige. Gymnasieelevernes forældre har også i gennemsnit ca. $3\frac{1}{2}$ års længere uddannelse end andre unge. Mens årgangens andel af unge med ikke-vestlig oprindelse var ti procent blandt de, der ikke startede i gymnasiet, var andelen kun på syv procent blandt gymnasieeleverne. Endelig er der en overvægt af piger i gymnasiet (over 60 procent af de unge født i 1990, der

startede i gymnasiet, var piger), hvilket også til dels kan ses som en afspejling af, at det er de fagligt stærkeste, der fortsætter i gymnasiet.

Vi har samlet de forskellige socioøkonomiske faktorer i form af oplysninger om elevernes forældres indkomst, uddannelse, jobstatus og etnicitet i ét indeks. Figur 9.2 sammenligner værdien på dette indeks for gymnasieelever og erhvervsskoleelever, der påbegyndte deres ungdomsuddannelse i perioden fra 2002 til 2013. Det fremgår, at en større andel af gymnasieeleverne har høje værdier på indekset. Der er også forskel mellem gymnasieretningerne. Den gennemsnitlige værdi for elever i det almene gymnasium (STX) er 0,58, mens den er 0,04 for HTX- og HHX-elever.

Figur 9.2. Social baggrund for nye elever, 2002-2011

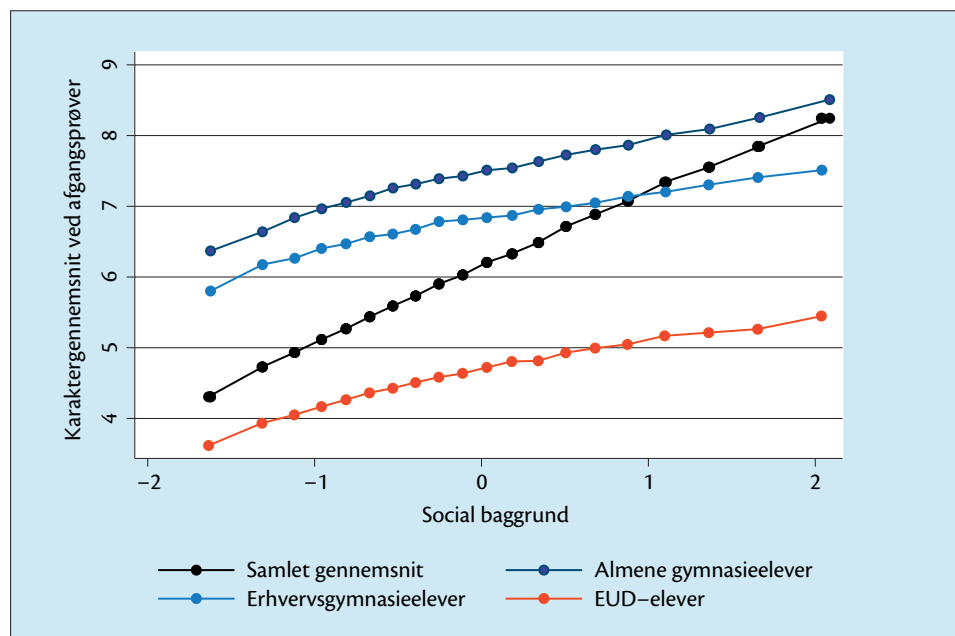


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

En anden måde at illustrere forskellene mellem eleverne på de forskellige ungdomsuddannelser er at se på forskellen på faktiske og forventede grundskolekarakterer (prøver ved afgangseksamen i 9. klasse) for elever med forskellige værdier på det sociale indeks, se figur 9.3. Den sorte kurve angiver for gruppen af elever med forskellig baggrund gennemsnitskarakteren, de har opnået ved prøverne til folkeskolens afgangseksamen. Den blå kurve viser det gennemsnit, som elever, der starter i gymnasiet, har opnået i folkeskolen. De har altså typisk præsteret bedre,

end man kunne forvente alene ud fra deres sociale baggrund. Dette gælder især de gymnasieelever, der har en svag socioøkonomisk baggrund. Omvendt har elever, der starter på en erhvervsuddannelse, typisk præsteret dårligere end det, man kunne forvente alene ud fra deres baggrund.

Figur 9.3. Grundskolekarakterer fordelt på de forskellige typer ungdomsuddannelser



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Forklaring på gymnasiekarakterer

Ud fra ovenstående vil vi forvente, at socioøkonomiske forskelle betyder mindre for karakterresultaterne i gymnasiet, end de gør i folkeskolen. Tabel 9.1 bekræfter det. Den viser en række modeller, hvor vi for de elever, der startede i gymnasiet i 2009, sammenholder elevernes faktiske gennemsnitlige A-fags-karakter med forventningerne til deres gennemsnitskarakter baseret på deres socioøkonomiske karakteristika samt deres folkeskolekarakterer. Det faglige niveau i grundskolen har en meget stor forklaringskraft, når det gælder de senere karakterer i gymnasiet.

Tabel 9.1. Regressionsmodel til forklaring af gennemsnitlig A-fags-karakter i gymnasiet

A-fags-gennemsnit	(1)	(2)	(3)	(4)
Indeks for social baggrund	-	0,845* (54,14)	-	0,257* (31,18)
Gennemsnitskarakter i grundskolen	-	-	1,051* (165,49)	1,012* (152,49)
HHX	-0,360* (-10,23)	-0,003 (-0,08)	0,789* (28,79)	0,856* (31,18)
HTX	-0,350* (-7,49)	-0,051 (-1,11)	0,215* (6,09)	0,281* (7,96)
Konstant	6,05*	0,328	-2,212*	-3,643*
R ²	0,004	0,083	0,440	0,446
F	68,63	1.024,21	9.207,18	7.089,01
Antal observationer	35.637	35.185	35.227	35.185

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.
 Note: * $p < 0,001$. T-værdier i parentes. Beregningen er foretaget for den årgang, der startede i 2009.

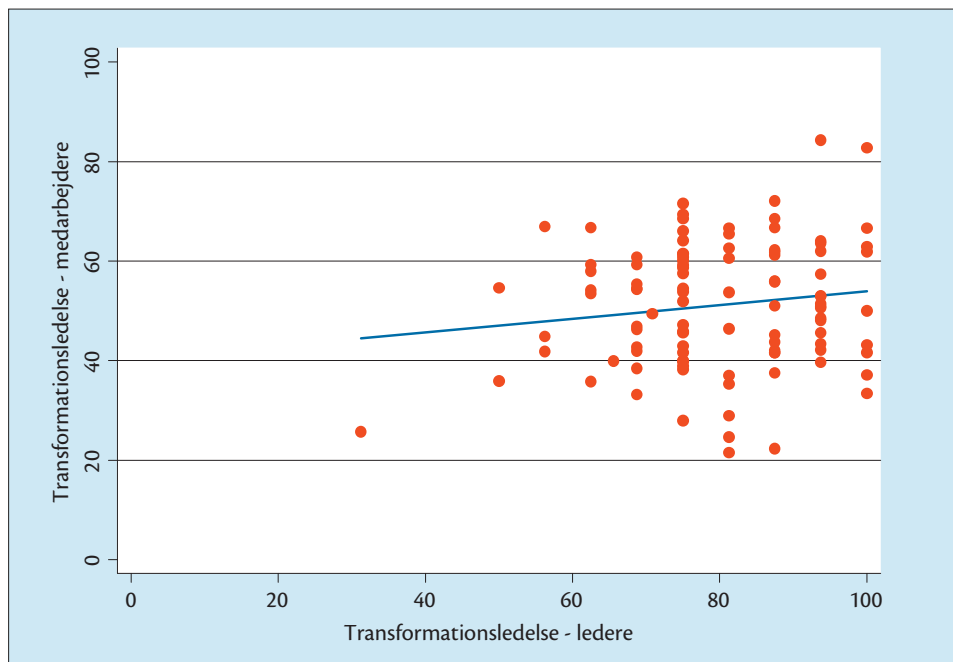
Det viser sig endvidere, når man ser nærmere på de enkelte fag, at der er en endnu stærkere sammenhæng mellem resultaterne i de enkelte gymnasiefag og de tilsvarende fag i grundskolen. Elever, der har klaret sig godt i grundskolen i et specifikt fag, klarer sig typisk godt i gymnasiet i samme fag. Denne information er derfor vigtig at bruge i forbindelse med vurderingen af gymnasiernes indsats. Som nærmere beskrevet i kapitel 8 er den beregnede skoleeffekt (i dette kapitel benævnt karaktereffekten) et udtryk for skolens "løfteevne", hvilket skal forstås som det omfang, gymnasiet har evnet at løfte eleverne til resultater ud over det, man ville kunne forvente ud fra elevernes niveau i grundskolen.

Intenderet (= lederrapporteret) og opfattet (= medarbejderrapporteret) ledelsesstrategi

Før vi analyserer den vigtige sammenhæng mellem ledelsesstrategi og karaktereffekter på elevernes karakterer (efterfølgende kaldet karaktereffekter), er det værd at kaste et empirisk blik på den diskuterede distinktion mellem medarbejder- og lederrapporteret ledelsesstrategi. Figurerne 9.4, 9.5 og 9.6 giver en oversigt over sammenhænge mellem leder- og medarbejdervurderinger af ledelsesstrategi, og de viser, at lederne som forventet systematisk vurderer at anvende ledelsesstrate-

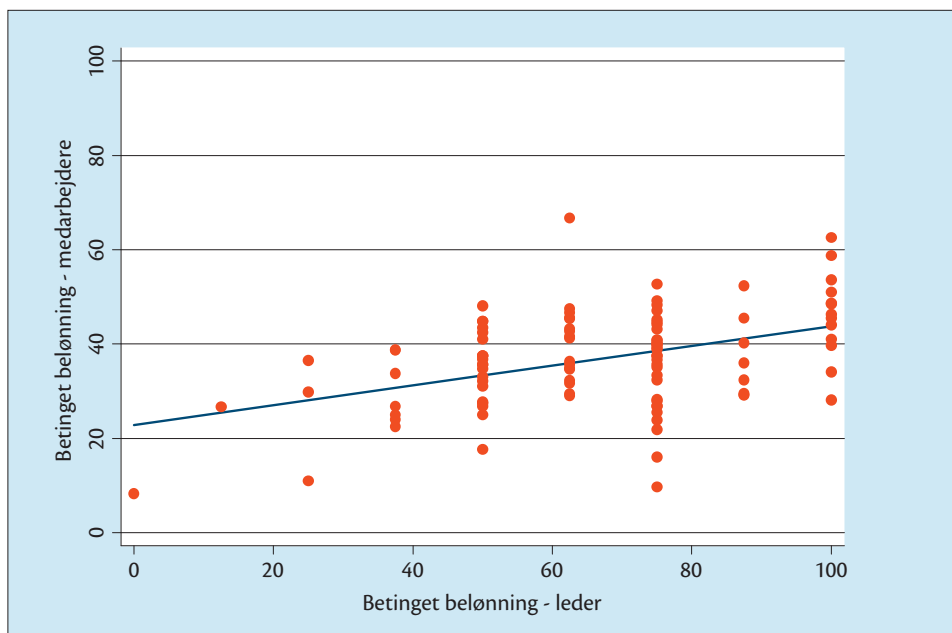
gjerne i større omfang, end deres medarbejders vurdering peger på. Det gælder især brugen af transformationsledelse (figur 9.4).

Figur 9.4. Medarbejders og leders vurdering af lederens transformationsledelse



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

Figur 9.5. Medarbejderes og lederes vurdering af lederens brug af betinget belønning

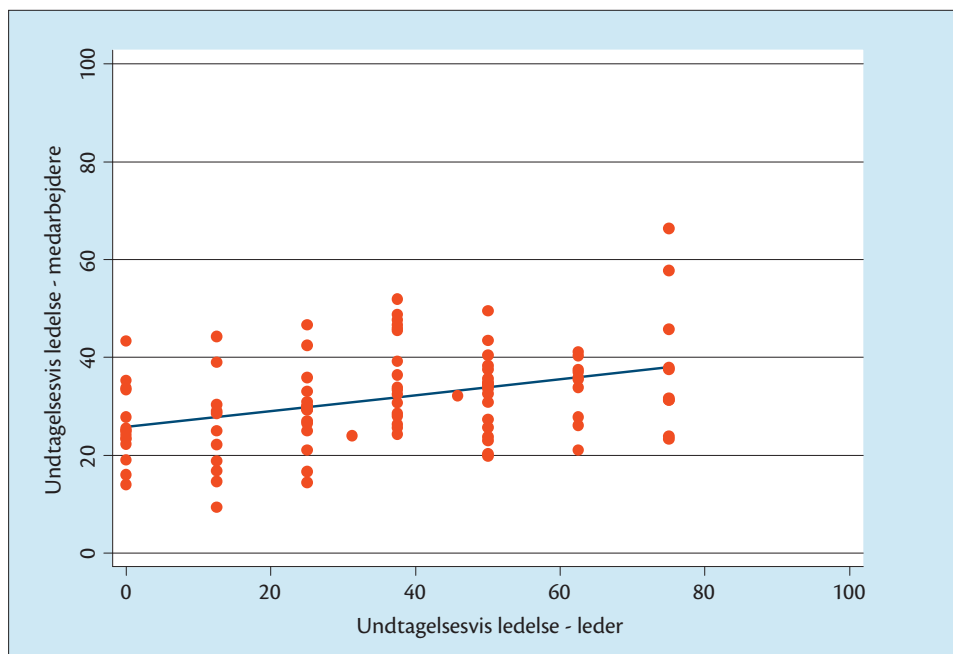


Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

Note: Brug af betinget belønning (også kaldet den belønnende ledelsesstrategi) er en ud af to undersøgte typer transaktionsledelse. Den anden type er undtagelsesvis ledelse. En oversigt over konkrete værktøjer indenfor belønningsledelse kan ses i tabel 5.4

En analyse af korrelationen mellem medarbejder- og ledervurderinger peger desuden på, at sammenhængen ikke er ret stærk. Tabel 9.2 ser således på korrelationen mellem henholdsvis lederens vurdering af hver af de tre typer ledelsesstrategier og henholdsvis de individuelle medarbejderes vurdering og gennemsnittet af medarbejdernes vurderinger. Sammenhængene mellem gennemsnitsværdien af medarbejdervurderingerne og lederens egne vurderinger (højre kolonne i tabellen) er stærkere end for individniveauet, men givet at der er blevet spurgt til den samme persons adfærd, er det alligevel overraskende svage sammenhænge. Analysen peger således på nyttigheden af at skelne mellem medarbejdernes vurderinger og lederens vurderinger og styrker dermed Wright og Nihiiis (2007) argumentation. I de nedenstående analyser forholder vi begge mål for ledelsesstrategierne, mens vi også gennemførte analyserne for dem begge for fastholdelseeffekter i foregående kapitel (men kun rapporterede de lederrapporterede, da disse systematisk gav klarere resultater).

Figur 9.6. Medarbejderes og lederes vurdering af lederens undtagelsesvis ledelse



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

Note: Brug af undtagelsesvis ledelse er en ud af to undersøgte typer transaktionsledelse. Den anden type er brug af betinget belønning. En oversigt over konkrete værktøjer indenfor undtagelsesvis ledelse kan ses i tabel 5.4.

Tabel 9.2. Pearson-korrelationer mellem medarbejderes og rektoreres vurdering af ledelsesstrategierne

	Individniveau (lærernes individuelle vurderinger)	Organisationsniveau (lærernes gennemsnitlige vurdering)
Transformationsledelse jf. leder	0,022	0,143*
Undtagelsesvis ledelse	0,178*	0,393*
Betinget belønning	0,133*	0,377*
N	2.098 lærere	86 gymnasier

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

Note: * $p < 0,05$.

Faktorer på skolerne som forklaring af forskellene i karaktergennemsnit

Når vi dykker ned i sammenhængen mellem ledelsesstrategier på de enkelte skoler og elevernes karakterer, er det selvfølgelig vigtigt, at disse bliver kontrolleret for elevgrundlaget. I dette afsnit arbejder vi som nævnt med karaktereffekter forstået som forskellen mellem de faktiske elevresultater til afgangsprøverne fratrukket de forventninger, man på baggrund af elevernes sociale baggrund og grundskolekarakterer har til resultaterne. Positive karaktereffekter betyder med andre ord, at eleverne på et gymnasium systematisk klarer sig bedre end forventet og modsat ved negative karaktereffekter. Beregningen af karaktereffekter korrigerer også for typen af ungdomsuddannelse. Karaktereffekterne kan dermed bedre henføres til skolens indsats (herunder de enkelte lærere og ledelsen) og er alene baseret på registerdata.

De fire forbehold i forhold til at drage slutninger om *effekter* af skolernes indsats, som blev diskuteret i kapitel 8, bør man også holde sig for øje i forhold til analyserne i dette kapitel. Som nævnt blev spørgeskemaundersøgelserne af ledere og medarbejdere gennemført, før overenskomstændringerne (se kapitel 3) trådte i kraft. Lederne har heller ikke nødvendigvis (på nuværende tidspunkt) lært at praktisere de undersøgte ledelsesstrategier effektivt, hvilket vi dog i nogen grad tager højde for ved at spørge både ledere og medarbejdere. Derudover bygger bogens analyser ikke på eksperimentelle studier, hvilket åbner muligheden for, at effekten (også) går den anden vej, ligesom der også kan være tredjevariable, som påvirker både ledelse og elevernes karakterer. Endelig betyder det lille antal ungdomsuddannelsesinstitutioner i Danmark, at effekterne skal være ret stærke, for at vi kan identificere en sammenhæng med sædvanlig statistisk sikkerhed. Trods disse forbehold kommer vi imidlertid stadig et stykke ad vejen med denne første undersøgelse af ledelse og organisering på alle landets ungdomsuddannelsesinstitutioner.

Som nævnt sendte vi spørgeskemaer til rektorer og lærere på alle landets ungdomsuddannelser, og i dette kapitel bruger vi oplysningerne fra gymnasierne (STX, HTX og HHX), fordi karakteroplysningerne er sammenlignelige for disse organisationer. Vi fik valide svar fra 86 rektorer og 2.098 af deres lærere. På denne baggrund har vi undersøgt sammenhænge mellem intenderet ledelse, opfattet ledelse og kvalitet på skolerne. Det er vigtigt at være opmærksom på, at analyserne først og fremmest viser sammenhænge mellem ledelse og karakterniveauer, men at der ikke er tale om egentlige effektstudier. I tabel 9.3 sammenholder vi karaktereffekterne for 2012 og 2013 (gennemsnittet heraf) med spørgeskemaundersøgelserne af lærere og ledere i 2012. Når vi tager gennemsnittet, skyldes det, at karaktererne fluktuerer en del fra år til år, selvom der er et klart niveau over tid for et givet gymnasium.

Tabel 9.3. OLS-regressioner af karaktereffekter (gennemsnit mellem 2012 og 2013). Separate modeller for intenderet ledelse (i) og medarbejderopfattet ledelse (p). (t-værdier i parenteserne)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Betinget belønning (p)				0,00162* (2,14)		0,00118 (1,39)
Undtagelsesvis ledelse (p)				-0,0000167 (-0,02)		0,000416 (0,50)
Transformationsledelse (p)					0,00113* (1,96)	0,000842 (1,15)
Betinget belønning (i)	0,000185 (0,53)		0,000176 (0,49)			
Undtagelsesvis opfølgning (i)	-0,0000225 (-0,07)		-0,0000180 (-0,05)			
Transformationsledelse (i)		0,0000217 (0,04)	0,0000784 (0,14)			
Gennemsnitsalder blandt lærerne	-0,00961* (-2,11)	-0,0110* (-2,48)	-0,00959* (-2,09)	-0,0124** (-2,84)	-0,0124** (-2,83)	-0,0130** (-2,96)
Kvindeandel blandt lærerne	0,0243 (0,42)	0,0196 (0,33)	0,0245 (0,42)	0,0399 (0,68)	0,0310 (0,54)	0,0460 (0,79)
Gennemsnitsanciennitet blandt lærerne	0,00815* (2,19)	0,00839* (2,25)	0,00816* (2,18)	0,00947* (2,57)	0,00906* (2,48)	0,00980** (2,66)
Rektors alder	-0,000351 (-0,25)	-0,000197 (-0,14)	-0,000357 (-0,25)	0,0000806 (0,06)	0,000146 (0,11)	0,000167 (0,12)
Rektors køn (1=kvinde)	0,000647 (0,03)	0,000142 (0,01)	0,000937 (0,05)	-0,00648 (-0,35)	-0,00556 (-0,30)	-0,0103 (-0,55)
Rektors anciennitet i nuværende job	0,00255* (2,23)	0,00270* (2,34)	0,00253* (2,19)	0,00252* (2,26)	0,00249* (2,23)	0,00240* (2,14)
Skolestørrelse (antal lærere)	-0,000464 (-1,77)	-0,000385 (-1,45)	-0,000471 (-1,75)	-0,000529 (-1,99)	-0,000415 (-1,63)	-0,000529 (-1,99)
Konstant	0,343 (1,91)	0,404* (2,27)	0,338 (1,81)	0,390* (2,27)	0,388* (2,29)	0,368* (2,13)
N	85	86	85	86	86	86
R2	0,191	0,190	0,191	0,239	0,230	0,253
adj. R2	0,069	0,082	0,056	0,126	0,127	0,130

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1 og Jacobsen m.fl. (2013).

Note: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001. Der er korigeret for typen af ungdomsuddannelse i beregningen af karaktereffekten, ligesom vi kontrollerer statistisk for det i analysen (ikke vist).

Ved at tage gennemsnittet af to år udligner vi nogle af disse forskelle, uden at vi kommer ud i, at nogle af gymnasierne har skiftet leder.

Tabel 9.3 indeholder analyser med inddragelse af såvel medarbejdervurderinger af den anvendte ledelsesstrategi som ledervurderingerne. Sidstnævnte er markeret med (i) og fremgår af modellerne 1 til 3. Disse modeller viser, at der ikke er nogen statistisk signifikant sammenhæng mellem lederens egen vurdering af hans/hendes ledelsesstrategi og gymnasiets resultater. Signifikante resultater er markeret med stjerner (*). Jo flere stjerner, desto mere sikre kan vi være på sammenhængene. T-værdierne i parenteserne udtrykker, hvor tæt på statistisk signifikans resultatet er. Som en tommelfingeregul skal t-værdien være tæt på to, for at resultatet er statistisk signifikant. På grund af det relativt lave antal organisationer i analysen kan vi ikke sige med sikkerhed, at der *ikke* er en sammenhæng mellem de ledervurderede ledelsesstrategier og karaktereffekterne, men der er en forskel til modellerne 4 til 6, der inddrager medarbejdervurderinger af ledelsesstrategierne. Disse er gennemsnitsvurderinger blandt alle de medarbejdere uden ledelsesansvar, der har besvaret vores spørgeskema på en given skole. Her viser det sig, at transformationsledelse hænger positivt sammen med karaktereffekterne (model 5), hvilket også er tilfældet for den ene af transaktionsledelsesdimensionerne ifølge model 4 (nemlig betinget belønning). Der er ingen statistisk signifikant sammenhæng for undtagelsesvis ledelse. Når model 6 inkluderer både transformationsledelse og de to dimensioner af transaktionsledelse, bliver ingen af de tre sammenhænge statistisk signifikante, men det hænger sammen med den positive samvariation mellem betinget belønning og transformationsledelse samt med det begrænsede antal organisationer i analysen. T-værdierne indikerer, at der sagtens kan være en reel sammenhæng, også kontrolleret for de øvrige ledelsesstrategier. Analysen udelukker derfor ikke, at (medarbejdervurderet) transformationsledelse og betinget belønning kan have positive effekter på karaktererne på de gymnasiale uddannelser.

Hvis vi kigger på de øvrige skolevariable, tegner tabel 9.3 et ret entydigt billede. Det lader til at være en fordel at have mange unge lærere med stor erfaring. Her skal man selvfølgelig være opmærksom på, at man sjældent kan få erfaring uafhængigt af alder, samt at der ikke kan sluttes fra denne analyse på organisationsniveau til konklusioner på individniveau. Det er med andre ord ikke sikkert, at det netop er unge, erfarne lærere, der bidrager mest til gymnasiernes målopfyldelse. Vi kan bare konstatere, at gymnasier med denne medarbejdersammensætning opnår bedre resultater. Der er ingen sammenhæng mellem andel af kvinder blandt medarbejderne og karaktereffekterne, hvilket næppe overrasker i lyset af, at lærerne som nævnt er fagprofessionelle, hvor betydningen af personlige karakteristika knyttet til kønnet som nævnt i kapitel 8 må forventes at være begrænset. Rektors køn lader heller ikke

til at have betydning, mens rektors anciennitet i nuværende job hænger positivt sammen med karaktereffekterne. Sidstnævnte kan forstås i sammenhæng med andre resultater inden for offentlig forvaltning, der peger på en positiv betydning af stabilitet i organisationerne (Meier & O'Toole, 2003). Endelig kan vi konstatere, at hverken rektors alder eller skolestørrelsen har en signifikant sammenhæng med karaktereffekten. Det er dog værd at bemærke, at det ikke kan udelukkes, at store skoler kan være forbundet med dårligere resultater.

Hvis vi tilføjer mål for lærer- og lederprioritering og *-commitment* af målsætningen om et højt fagligt niveau til model 6 i tabel 9.3 (ikke vist på grund af pladshensyn), viser lederens prioritering af dette mål sig at have en positiv sammenhæng med elevernes karaktergennemsnit. Hvis vi tilsvarende tilføjer lærernes selvvaluerede gennemslagskraft til modellen med læreropfattet ledelse (det vil sige svarende til model 3 i tabel 9.3 inklusive målet for lærergennemslagskraft – modellen er af pladshensyn ikke vist), viser denne variabel sig også at have en positiv sammenhæng med karakterniveau, uden at det ændrer noget substantielt ved de læreropfattede ledelsesvariable i modellen. Især det sidstnævnte resultat gør det relevant at gå videre til analysen af de alternative performancemål i form af netop lærernes oplevede gennemslagskraft og skolernes bestyrelsesresponsivitet.

Analysen af alternative performancemål: Gennemslagskraft hos lærerne og skolernes responsivitet over for bestyrelserne

I analysen af lærernes selvoplevede gennemslagskraft (tabel 9.4) er lærerne analyseenheder, og der kontrolleres derfor for skoletype. Tabellen viser mange af de forventede tendenser. Det mest interessante er den positive sammenhæng mellem lærerens vurdering af lederen som havende høj grad af transformationsledelse og lærerens egen selvvaluerede gennemslagskraft. Denne sammenhæng er positiv og statistisk signifikant og svarer til vores vigtigste forventning. Lige på grænsen til at være signifikant ligger den positive sammenhæng mellem lærerens opfattelse af lederens brug af betinget belønning og lærerens selvvaluerede gennemslagskraft. Lærerens alder er negativt korreleret med den selvoplevede gennemslagskraft, men denne sammenhæng er kun signifikant for $p < 0,1$. Denne koefficient bliver desuden udlignet af en tilsvarende positiv koefficient for anciennitet. Endelig ser vi en tendens (også kun signifikant for $p < 0,1$) til højere oplevet lærergennemslagskraft i organisationer med ældre ledere.

Tabel 9.4. *Random effect regression* af selvopfattet lærergennemslagskraft. De individuelle lærere er enheder indlejret i organisationerne, og ledelsesvariable er målt som den enkelte lærers opfattelse heraf

	Koefficient	T-værdi	P-værdi
Transformationsledelse	0,038*	2,75	0,006
Betinget belønning	0,024†	1,93	0,054
Undtagelsesvis ledelse	-0,014	-1,05	0,295
Lærers alder	-0,069†	-1,70	0,089
Lærers køn (1 = kvinde)	-0,185	-0,32	0,749
Lærers anciennitet	0,065	1,58	0,115
Rektors alder	0,111†	1,66	0,097
Rektors køn (1 = kvinde)	-0,301	-0,35	0,728
Rektors anciennitet i nuværende job	-0,044	-0,76	0,449
Skolestørrelse (antal lærere)	-0,002	-0,17	0,864
STX	-0,455	-0,48	0,629
HTX	-0,215	-0,13	0,897
HHX	Ref	Ref	Ref
Konstant	74,52	19,36	0,000

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1 og Jacobsen m.fl. (2013).

Note: Baseret på 2.291 lærere fordelt på 101 skoler. R2 (overall)=0,013. † $p < 0,1$, * $p < 0,05$. Referencekategorien for skoletype er EUD.

I analysen af bestyrelsesresponsivitet (tabel 9.5) er analyseenhederne skoler, og der kontrolleres for skoletype, da det ikke (som ved karaktereffekterne) er gjort i beregningen af den afhængige variabel. Tabel 9.5 viser, hvad der hænger henholdsvis positivt og negativt sammen med responsivitet over for bestyrelserne (i den forstand, at høj værdi på indekset for bestyrelsesresponsivitet er udtryk for, at bestyrelsesmedlemmerne i høj grad oplever at have indflydelse på udformningen og virkeliggørelsen af skolens strategi samt på skolens uddannelsesudbud). Tabellen viser, at skoler, hvor lærerne i gennemsnit er ældre, har mindre responsivitet, men det bliver i nogen grad opvejet af en positiv sammenhæng med gennemsnitlig læreranciennitet på skolen. Det kan godt fortolkes på den måde, at lærerne tenderer til at blive mindre forandringsparate med alderen (og dermed mindre responsive over for bestyrelsens ønsker), men at blive i organisationen over tid kan ses som et udtryk for, at man som lærer i hvert fald i nogen grad accepterer lugten i bageriet, forstået her som bestyrelsens ønsker. For rektor er der en positiv sammenhæng

mellem alder og responsivitet, hvilket kan skyldes, at unge rektorer måske i højere grad har deres egne idéer om tingene frem for at lytte til bestyrelserne. Endelig kan vi konstatere, at forskellen mellem STX og de erhvervsrettede skoler lader til at have det forventede fortegn (med større responsivitet over for bestyrelserne i sidstnævnte på grund af den stærke repræsentation fra arbejdsmarkedets parter). Forskellen er imidlertid ikke statistisk signifikant, så den kan sagtens skyldes tilfældigheder.

Tabel 9.5. OLS-regression af responsivitet over for bestyrelserne. Enhederne er skolerne, og ledelsesvariable er målt som gennemsnittet af lærernes opfattelse heraf

	Koefficient	T-værdi	P-værdi
Transformationsledelse	0,0545	(0,35)	0,728
Betinget belønning	-0,0203	(-0,11)	0,913
Undtagelsesvis ledelse	0,216	(1,07)	0,291
Lærergennemslagskraft (selvvurdering)	-0,384	(-0,74)	0,466
Lærers alder	-2,118*	(-2,10)	0,041
Lærers køn (1 = kvinde)	-14,20	(-0,94)	0,354
Lærers anciennitet	1,775*	(2,04)	0,047
Rektors alder	0,689*	(2,35)	0,023
Rektors køn (1 = kvinde)	1,923	(0,47)	0,642
Rektors anciennitet i nuværende job	-0,366	(-1,59)	0,118
Skolestørrelse (antal lærere)	0,0474	(0,81)	0,422
Skoletype = STX	-6,383	(-1,40)	0,169
Konstant	106,4	(1,53)	0,133

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser af rektorer, medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer, se boks 3.1.

Note: N= 60 uddannelsesinstitutioner. $R^2=0,226$. Referencekategorien for skoletype er alle erhvervsrettede ungdomsuddannelser (EUD, HHX, HTX). Analysen er baseret på spørgeskemaundersøgelser med ledere og lærere gennemført i efteråret 2012, se Jacobsen m.fl. (2013), kombineret med en spørgeskemaundersøgelse med bestyrelsesmedlemmerne i foråret 2014.

Sammenhængen mellem de forskellige resultatindikatorer

Efter at have analyseret fastholdelse, faglige præstationer, læreroplevet gennemslagskraft og bestyrelsesoplevet responsivitet fra skolernes side er det meget relevant at spørge, hvilken sammenhæng der er mellem disse resultatindikatorer. Vi har tidligere antydnet, at der kan være en modsætning mellem fastholdelse og fagligt niveau, men det er sådan set også muligt, at der er en positiv synergieffekt i den

forstand, at de samme tiltag giver motiverede elever, der bliver på skolerne, og dygtige elever, der klarer sig godt til eksamen.

Tabel 9.6 viser sammenhængene mellem de undersøgte fire resultatindikatorer. Den finder en signifikant positiv sammenhæng mellem gymnasiernes faglige løfteevne og lærernes selvoplevede gennemslagskraft. Den sammenhæng kan i nogen grad bruges til at understøtte begge de to indikatorers værdi som resultatindikatorer. En subjektiv indikator som læreroplevet gennemslagskraft har mindre værdi, hvis det ikke kan påvises, at der er en sammenhæng med objektive resultater. Når der er en sammenhæng, kan det også skabe en formodning om, at bedre gennemslagskraft kan være en vej til bedre resultater.

Tabel 9.6. Korrelationer samt gennemsnit, standardafvigelse, minimum og maksimum for de undersøgte afhængige variable i dette og foregående kapitel

		Gennemsnit	S.D.	Minimum	Maksimum	(1)	(2)	(3)
(1)	Karaktereffekt (årgang startet 2009-2010)	0,00	0,06	-0,16	0,14	1,000		
(2)	Fastholdelseeffekt (årgang startet 2009-2010)	0,02	0,46	-2,71	1,18	0,041	1,000	
(3)	Læreroplevet gennemslagskraft	79,65	3,95	69,64	100,00	0,241**	0,043	1,000
(4)	Responsivitet i forhold til bestyrelsen	35,21	11,19	8,33	65,00	-0,027	0,039	-0,033

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik samt spørgeskemaundersøgelser af rektorer, medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer, se boks 3.1.

Note: ** $p < 0,01$.

Samme logik kan også anvendes på de øvrige resultatindikatorer, der står desto svagere. Oplevet responsivitet over for bestyrelserne er således ikke klart knyttet til objektive resultater. I forhold til fastholdelseeffekten var det imidlertid uklart, om vi skulle forvente en positiv eller negativ sammenhæng med karaktereffekten, og begge indikatorer må siges at udgøre komplementære målsætninger. Det er vigtig viden, at der tilsyneladende hverken er positive synergieffekter eller et negativt *trade-off* mellem satsning på henholdsvis faglighed og fastholdelse. Gymnasier med stor løfteevne i forhold til karaktererne lader ikke til at tabe eleverne på fastholdelsesdimensionen, og gymnasier med succes med fastholdelse slækker tilsyneladende ikke på fagligheden.

En anden problematik knyttet til de anvendte performanceindikatorer er, at det kan hævdes, de afspejler ret begrænsede forskelle i performance. Selvom der er signifikante forskelle på gymnasiernes faglige kvalitet (målt ved karaktereffekt), så er disse forskelle – som det fremgik af kapitel 7 – sjældent større end svarende

til 0,1 på 12-skalaen. Der er således ikke tale om nogen markant afstand mellem gode og dårlige gymnasier, ligesom det fremgik i kapitel 7, at der heller ikke er store effektivitetsforskelle. Tabel 9.6 viser også gennemsnit, standardafvigelse samt minimum og maksimum for de undersøgte resultatindikatorer, og disse tal bekræfter den begrænsede variation i de objektive indikatorer (fastholdelse og karaktereffekter) mellem uddannelsesinstitutionerne. Det kan man betragte som et sundhedstegn, idet der tilsyneladende ikke er voldsom forskel på kvaliteten af den service, de unge får. På den anden side er der markante forskelle i de subjektive mål, læreroplevet gennemslagskraft og bestyrelsernes oplevelse af responsivitet fra skolernes side. Disse forskelle afspejler formodentligt også forskellig sværhedsgrad for de enkelte uddannelsesinstitutioner, men en minimum responsivitet helt nede på 8,33 på en skala fra 0 til 100 peger også på, at alt ikke nødvendigvis er fryd og gammen på de danske ungdomsuddannelser. På den anden side ligger den gennemsnitlige læreropfattede gennemslagskraft højt på alle skolerne, hvilket taler for, at lærerne i hvert fald oplever at have en vis succes med deres elever.

Konklusion

I lighed med kapitlet om fastholdelse har dette kapitel dokumenteret en markant betydning af elevernes socioøkonomiske baggrund og deres folkeskoleresultater. Kontrolleret for disse forhold finder vi også en række interessante resultater knyttet til forhold internt på gymnasierne (erhvervsuddannelserne analyseres ikke i dette kapitel, da der ikke findes et mål svarende til karaktererne ved de afsluttende prøver i gymnasiet). Vi finder, at rektors transformationsledelse kan hænge positivt sammen med karaktereffekterne, og det gælder også rektors brug af betinget belønning. Begge dele gælder udelukkende, når vi bruger medarbejdernes vurdering af rektors ledelsesstrategi og på grund af samvariation mellem transformationsledelse og betinget belønning er resultaterne usikre. Lederens prioritering af målsætningen om højt fagligt niveau viser sig at have en positiv sammenhæng med elevernes karaktergennemsnit kontrolleret for folkeskoleudgangspunktet, og det samme gælder lærernes selvvaluerede gennemslagskraft.

Der er kun små forskelle i fastholdelses- og karaktereffekter mellem danske gymnasier, hvilket kan gøre det nødvendigt at se til udlandet, hvis vi ønsker inspiration til markante forbedringer. Kapitlet her og bogen generelt frem til nu har stort set udelukkende koncentreret sig om danske ungdomsuddannelser og de interne forskelle, der er mellem skoler, uddannelsesretninger og elever. Det er imidlertid både interessant og relevant at undersøge, hvordan det danske ungdomsuddannelsessystem klarer sig sammenlignet med andre lande. Det er emnet for

kapitel 11. Før vi kommer så langt, belyser kapitel 10 en performancedimension, som meningsfuldt kan sammenlignes for erhvervsuddannelserne, men ikke for de gymnasiale uddannelser, nemlig beskæftigelsesprocenten efter endt uddannelse. Mens de gymnasiale uddannelser (forhåbentlig) klargør eleverne til videregående uddannelse, går erhvervsuddannelsernes elever nemlig direkte ud på arbejdsmarkedet efter endt uddannelse.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh & Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den danske offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Eskil Heinesen & Lene Holm Pedersen (2014). "How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?", *Journal of Public Administration Research & Theory*, mut082 first published online January 29, 2014 doi:10.1093/jopart/mut082.
- Bandura, Albert (1982). "Self-Efficacy Mechanism in Human Agency", *American Psychologist*, 37: 122-147.
- Bandura, Albert (1988). "Organizational Applications of Social Cognitive Theory", *Australian Journal of Management*, 13 (2): 137-164.
- Bass, Bernard M. & Ronald E. Riggio (2006). *Transformational Leadership*. (2. udg.). Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bass, Bernard M., Bruce J. Avolio, Dong I. Jung & Yair Berson (2003). "Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership", *Journal of Applied Psychology*, 88 (2): 207-218.
- Burgess, Simon & Marisa Ratto (2003). "The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence", *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2): 285-300.
- Danmarks Statistik (diverse år og registre).
- Dixit, Avinash (2002). "Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review", *Journal of Human Resources*, 37: 696-727.
- Gagné, Marylène & Edward L. Deci (2005). "Self-Determination Theory and Work Motivation", *Journal of Organizational Behavior*, 26 (4): 331-362.
- Jacobsen, Christian Bøtcher (2012). *Management Interventions and Motivation Crowding Effects in Public Service Provision*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Camilla Denager Staniok, Thorbjørn Sejr Nielsen, Jeppe Pedersen & Lotte Bøgh Andersen (2013). *Organisering, ledelse og effektivitet i de danske ungdomsuddannelser, datarapport*, [http://pure.au.dk/portal/da/publications/organisering-ledelse-og-effektivitet-i-de-danske-ungdomsuddannelser-datarapport\(f643b278-d841-43a3-8305-83759a822b99\).html](http://pure.au.dk/portal/da/publications/organisering-ledelse-og-effektivitet-i-de-danske-ungdomsuddannelser-datarapport(f643b278-d841-43a3-8305-83759a822b99).html) (tilgået d. 19. marts 2014).
- Judge, Timothy A. & Joyce E. Bono (2001). "Relationship of Core Self-Evaluations Traits – Self-esteem, Generalized Self-Efficacy, Locus of Control, and Emotional Stability – with Job Satisfaction and Job Performance: A Meta-Analysis", *Journal of Applied Psychology*, 86 (1): 80-92.

- Judge, Timothy A., Amir Erez & Joyce E. Bono (1998). "The Power of Being Positive: The Relation between Positive Self-concept and Job Performance", *Human Performance*, 1 (2/3): 167-187.
- Loon, Nina van, Wouter Vandenabeele & Peter Leisink (2013). *Can you do what you want to do? How person-environment fit mediates the relationship between PSM and performance*. Paper præsenteret på EGPA 2013-konferencen i Edinburgh, 11.-13. september 2013.
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole Jr. (2003). "Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking", *Public Administration Review*, 63: 689-699.
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole Jr. (2013a). "I Think (I Am Doing Well), Therefore I Am: Assessing the Validity of Administrators' Self-Assessments of Performance", *International Public Management Journal*, 16 (1): 1-27.
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole Jr. (2013b). "Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common Source Bias and Spurious Relationships", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (2): 429-456.
- Undervisningsministeriet (2013a). *STX-bekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 776 af 26. juni 2013*. København.
- Undervisningsministeriet (2013b). *HHX-bekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 777 af 26. juni 2013*. København.
- Undervisningsministeriet (2013c). *HTX-bekendtgørelsen. Bekendtgørelse nr. 778 af 26. juni 2013*. København.
- Williams, Larry J. & Stella E. Anderson (1991). "Job Satisfaction and Organizational Commitment as Predictors of Organizational Citizenship and In-Role Behaviors", *Journal of Management*, 17: 601-617.
- Wright, Bradley E. (2007). "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", *Public Administration Review*, 67 (1): 54-64.
- Wright, Patrick M. & Lisa H. Nishii (2007). "Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis", *CAHRS Working Paper Series*, 468.

Kapitel 10

Beskæftigelse: Hvad har betydning for, om eleverne efterfølgende opnår beskæftigelse?

Christian Bøtcher Jacobsen og Jesper Wittrup

Resumé

En central målsætning for erhvervsskolerne er, at eleverne kommer i beskæftigelse, når de er færdige med uddannelsen. Beskæftigelse er imidlertid også en vanskelig målsætning, fordi den ligeledes er påvirket af forhold uden for skolens indflydelse. Kapitlet viser, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er stærkt påvirket af elevernes baggrund, hvor især folkeskolekarakterer og den sociale baggrund spiller ind. På skoleniveauet har ledelsesstrategien ikke en signifikant betydning, men det har lærernes aldersprofil til gengæld. Således falder beskæftigelseseffekten med lærernes gennemsnitsalder.

I de forudgående kapitler har vi set på forklaringer på karakterforskelle i gymnasiet og forskelle med hensyn til fastholdelse i såvel gymnasieuddannelserne som på erhvervsuddannelserne. Vi har således for gymnasiet en god balance mellem indikatorer for det faglige indhold (karakterer) og evnen til at undgå frafald. Erhvervsuddannelserne benytter sig ikke i samme omfang af standardiserede prøver med eksternt bedømte karakterer, og vi har derfor ikke på tilsvarende vis sammenlignelige karakterer, der kan fortælle os om skolernes faglige niveau. I stedet er det væsentligt for erhvervsuddannelserne, at de uddanner elever direkte til arbejdsmarkedet. Vi har derfor valgt at se på, om de elever, der gennemfører uddannelserne, efterfølgende opnår beskæftigelse. Hvis en skoles elever, når der kontrolleres for uddannelsesretning, fagligt grundskoleniveau, sociale baggrundsfaktorer samt beskæftigelsesgraden i den lokale kommune, har bedre beskæftigelsessituation end eleverne fra andre skoler, kan det være en indikation på, at skolen har et højt fagligt niveau.

Beskæftigelse som performanceindikator

Beskæftigelse er en væsentlig parameter at bedømme erhvervsuddannelserne på, fordi det er beskrevet som et centralt formål i “Lov om erhvervsuddannelser” (Undervisningsministeriet, 2013). Ifølge lovens § 1 skal uddannelserne “give unge en uddannelse, der giver grundlag for deres fremtidige arbejdsliv” samt “imødekomme arbejdsmarkedets behov for erhvervsfaglige og generelle kvalifikationer” (§ 1, stk. 2). Der er således fra politisk side taget stilling til, at erhvervsuddannelserne modsat gymnasierne skal uddanne eleverne, så de opnår færdigheder, som er umiddelbart omsættelige på arbejdsmarkedet. Samtidig skal uddannelserne være responsive i forhold til arbejdsmarkedets behov. Det sidste er også forsøgt sikret organisatorisk, hvor der i bestyrelserne er stærk repræsentation fra arbejdsmarkedets parter. Det virker oplagt, at både arbejdsgivere og arbejdstagere kan blive enige om, at beskæftigelse overordnet er en central målsætning for skolerne.

Loven tager dog samtidig hensyn til, at dette skal “vurderes under hensyn til den erhvervs-mæssige og samfundsmæssige udvikling, herunder udviklingen i erhvervsstruktur, arbejdsmarkedsforhold, arbejdspladsorganisation og teknologi, samt for en innovativ og kreativ arbejdsstyrke”. I forhold til fastholdelse af eleverne og elevernes læring (afspejlet i karakterer) viste de sidste kapitler, hvor afgørende elevernes baggrund er. I forhold til beskæftigelse virker det oplagt også at kontrollere for disse forhold, men derudover er der en række forhold uden for skolernes indflydelse, som kan spille ind på afgangselevernes beskæftigelsesgrad. Hvor fastholdelse og læring er en skoleintern proces, er beskæftigelse afhængigt af omgivelserne. Hvis ledigheden i skolens område er høj, vil det alt andet lige gøre det sværere for afgangseleverne at få beskæftigelse. Da beskæftigelsen for folk med en erhvervsuddannelse varierer mellem kommunerne (fra 73,4 til 85,0 procent i 2011), står skolerne altså over for forskellige udfordringer i forhold til at uddanne elever til beskæftigelse. Vi har derfor valgt at kontrollere for dette forhold. Derudover spiller elevernes individuelle socioøkonomiske baggrund en væsentlig rolle, som vi vil se nærmere på nu.

Forklaringer på beskæftigelse

For at undersøge elevernes beskæftigelse har vi igen anvendt individbaserede data fra Danmarks Statistik. Vi har identificeret de elever, der er påbegyndt på en ungdomsuddannelse i perioden fra 2002 og har gennemført denne uddannelse senest 2010. Ligesom ved de øvrige analyser har vi udelukkende set på de elever, der var 20 år eller yngre ved påbegyndelsen af uddannelsen. Vi ser derefter på, om eleverne

er i beskæftigelse et år efter færdiggørelsen af EUD. Hvis eleven er under videreuddannelse eller på barsel, har vi valgt at tælle dette med som "beskæftigelse".

I analysemodellen kontrollerer vi for, hvilken uddannelsesindgang eleverne har valgt, da der er forskel på uddannelsernes beskæftigelsessituation. Desuden kontrollerer vi – ligesom i forbindelse med undersøgelserne vedrørende karakterer og fastholdelse – for både socioøkonomiske variable og for karaktererne opnået ved afgangsprøverne i 9. klasse. Ligesom det var tilfældet for fastholdelse i EUD, har både socioøkonomiske faktorer og grundskolekarakterer betydning for efterfølgende beskæftigelse. Tabel 10.1 nedenfor giver en indikation af de forskellige faktorerets betydning. For de elever, der er påbegyndt EUD senest 2005, var sandsynligheden for, at en medianelev (med medianværdier på alle variable) var i beskæftigelse et år efter uddannelsen på 77,7 procent. Tabel 10.1 viser, hvorledes de

Tabel 10.1. Regressionsmodel til forklaring af beskæftigelse efter EUD. Sammenligning med medianelevens sandsynlighed for beskæftigelse på 77,74 procent*

Karaktervariable	Koefficient	T-værdi	P-værdi	Sandsynlighed for beskæftigelse, procent
Ingen grundskolekarakterer	-1,0087	-17,03	0,000	56,02
Højere karakter (7) i fysik/kemi	0,2038	5,21	0,000	81,07
Højere karakter (7) i retskrivning	0,1595	3,78	0,000	80,38
Højere karakter (7) i matematisk problemløsning	0,1444	3,58	0,000	80,14
Lavere karakter (4) i dansk orden	-0,1069	-3,11	0,002	75,84
Øvrige baggrundvariable				
Elev et år ældre ved start	-0,0996	-7,49	0,000	75,97
Far i højere indkomstgruppe	0,0490	7,23	0,000	78,58
Ikke-vestlig oprindelse	-0,3600	-6,24	0,000	70,91
Mor er topleder	0,2267	3,70	0,000	81,42
Mor et år ældre ved elevens fødsel	0,0130	3,26	0,001	77,97
Mor er selvstændig	0,2696	3,19	0,001	82,06
Far et år ældre ved elevens fødsel	-0,0098	-2,97	0,003	77,57
Skolekammerater højere på socialt indeks	-0,3306	-2,70	0,007	71,51
Mor er arbejdsløs (dagpenge)	0,1194	2,69	0,007	79,74

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

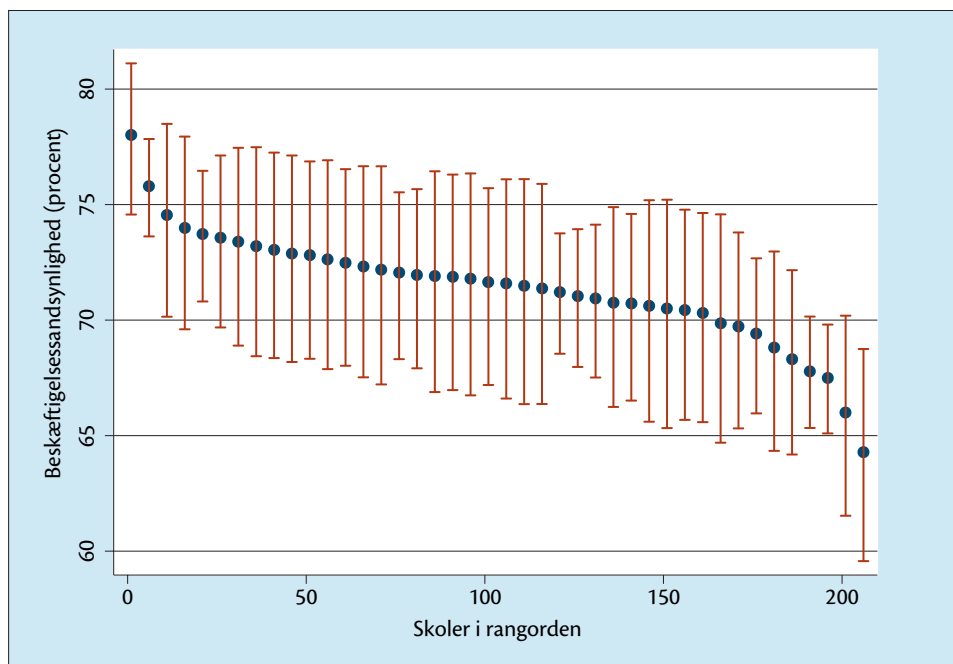
Note: * Kun variable, der er signifikante på 99-procentniveau, vises i tabellen.

modelforudsagte sandsynligheder ændrer sig, hvis eleven afviger fra gennemsnittet på bare en enkelt variabel.

Det fremgår, at elever, der klarede sig godt ved folkeskolens afgangsprøver i 9. klasse, har større sandsynlighed for at opnå beskæftigelse efter afslutningen af EUD. Det er markant, at elever uden grundskoleeksamen med karakterer har særligt vanskeligt ved at få job. De sociale baggrundsvariable har ligeledes fortsat betydning efter endt uddannelse. Særligt synes elever med ikke-vestlig baggrund, elever med fædre med lav indkomst og elever, der er kommet relativt sent i gang med uddannelsen, at have vanskeligere ved at få job efterfølgende.

Når skolernes succes i forhold til efterfølgende beskæftigelse skal vurderes, er det derfor relevant at korrigere for forskelle i elevernes baggrund. Vi har derfor specifikt for erhvervsuddannelserne beregnet en beskæftigelseseffekt, der identificerer den effekt på efterfølgende beskæftigelse, der kan tilskrives skolen. Figur 10.1 viser fordelingen af skolernes beskæftigelseseffekter, omregnet til beskæftigelses-sandsynligheder for en gennemsnitlig elev.

Figur 10.1. Fordeling af beskæftigelseseffekter for erhvervsskolerne*



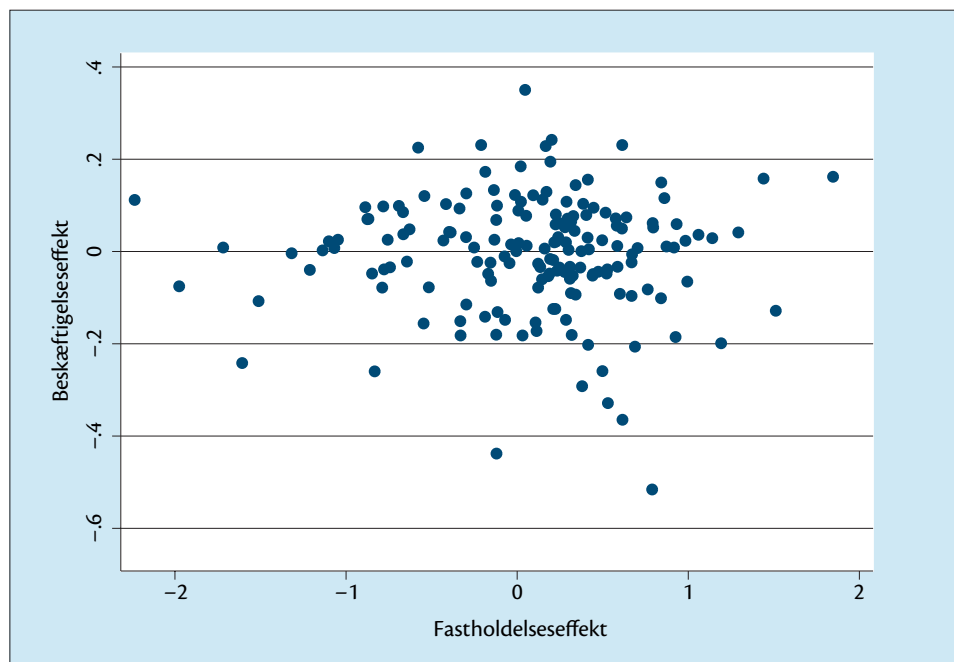
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

* Omregnet til sandsynlighed for beskæftigelse for en gennemsnitselev og med angivelse af konfidensintervaller. Hvis to skolars intervaller ikke overlapper, er der mindst 90 procent sikkerhed for, at skolernes beskæftigelseseffekter reelt er forskellige.

Som det fremgår af figuren, er usikkerheden på den effekt på efterfølgende beskæftigelse, der kan tilskrives skolen, relativt stor. Dette forhold må naturligvis tages med i betragtning, når sammenhæng mellem interne forhold på skolerne vurderes. Beregningen af skoleeffekter i forhold til beskæftigelse tager kun indirekte hensyn til, om skolerne er placeret i områder med generelt høj eller lav beskæftigelse. Den indirekte effekt kommer ved, at der er taget højde for forældrenes baggrund, herunder deres beskæftigelsessituation. Vi har undersøgt sammenhængen mellem de målte beskæftigelseseffekter og beskæftigelsesprocenten for folk med erhvervsskoleuddannelse i den kommune, hvor skolen er placeret. Der er ikke nogen signifikant sammenhæng, hvilket kan indikere, at den indirekte kontrol for geografisk betingede forskelle i beskæftigelsessituationen er tilstrækkelig. I de efterfølgende analyser vil vi dog for sikkerhedens skyld kontrollere for den lokale beskæftigelsessituation.

De to resultatmål for erhvervsskolerne, beskæftigelseseffekter og fastholdelse-effekter, korrelerer i øvrigt heller ikke med hinanden, se nedenstående figur 10.1. Der synes således ikke at være et generelt *trade-off* (når der kontrolleres for baggrundsfaktorer) mellem succes med høj gennemførelse og succes med efterfølgende beskæftigelse. Succesfulde skoler kan opnå gode resultater på begge områder.

Figur 10.2. Sammenhæng mellem fastholdelses- og beskæftigelseseffekter



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Sammenhængen mellem beskæftigelse og de interne forhold på ungdomsuddannelserne

Ser vi nærmere på erhvervsskolernes indflydelse på eleverne, tager vi fat i de samme forklaringer som i de to foregående kapitler. Vi ser således på lederens ledelsesstrategi, karakteristika ved topledere samt lærersammensætningen. Vi anvender et mål for skolernes beskæftigelseseffekt, som er et udtryk for skolernes bidrag til at skabe beskæftigelse for eleverne, når der er taget højde for elevernes socioøkonomiske baggrund (de faktorer, der forklares i tabel 10.1). Vi kan desværre kun få tal for beskæftigelsen i 2011, så i analyserne har vi kun inddraget de 72 skoler, som dels har svaret på undersøgelsen, og hvor lederen for erhvervsuddannelserne har været på skolen før 2011. Det betyder, at vi skærer 42 skoler fra, hvor lederen har været ansat i kortere tid. Vi kan ikke finde forskelle på de 72 inkluderede skoler og de 42 øvrige skoler på forhold som lederens alder og køn eller på lærernes alder, køn og anciennitet. I analysen kontrollerer vi direkte for elevernes socioøkonomiske baggrund og for beskæftigelsesgraden i den kommune, skolen ligger i.

Tabel 10.2 viser for det første, at ledelsesstrategien på de 72 erhvervsskoler, hvor vi har oplysninger om de undersøgte variable, har ingen signifikant betydning på skolen. Koefficienterne antyder, at ledelse kan have en negativ effekt, men det kan lige så vel være udtryk for tilfældigheder. Andre forhold vedrørende den relevante leder som alder, køn og anciennitet har heller ingen betydning for skolens evne til at hjælpe eleverne til beskæftigelse. Til gengæld er der en negativ sammenhæng med lærernes alder, så på de skoler, hvor lærerne har en høj gennemsnitsalder, er beskæftigelseseffekten lavere. Hverken lærernes køn eller anciennitet har til gengæld noget at sige. Lidt overraskende har beskæftigelsesgraden i kommunen ikke noget at sige for beskæftigelseseffekten. Det kan som nævnt skyldes, at der indirekte er taget højde for beskæftigelsessituationen ved beregningen af effekterne, men også at arbejdsmarkedet ikke er begrænset til den lokale kommune, og at eleverne er villige til at rejse for at få et arbejde. Til gengæld har elevernes gennemsnitlige sociale status (baggrund) en positiv sammenhæng med skolens beskæftigelseseffekt.

Konklusion

Ligesom de to foregående kapitler har analyserne i dette kapitel vist, at elevernes socioøkonomiske baggrund er enormt vigtig for, hvordan eleverne klarer sig. Det har naturligvis stor indvirkning på de resultater, skolerne kan levere, og det er derfor væsentligt at kontrollere for, når skolernes performance skal bedømmes. Når vi kontrollerer for disse forhold, finder vi, at ledelse ikke spiller nogen signifikant

rolle på elevernes beskæftigelse efter endt uddannelse, og det kan pege på, at beskæftigelse er påvirket af en række faktorer, som er uden for skolernes indflydelse, og som vi ikke har kunnet kontrollere for her. Ikke desto mindre er der sammenhæng mellem lærernes alder og elevernes beskæftigelse, så skoler med ældre lærere (gennemsnitligt) er dårligere til at få eleverne i beskæftigelse. Selvom der kun er tale om mindre effekter, er det relevant, at fremtidige undersøgelser ser nærmere på, hvad det er ved disse skolers lærere, som kan påvirke elevernes beskæftigelse.

De forbehold, som også er nævnt i kapitlerne 8 og 9 i forhold til at drage slutninger om effekter af skolernes indsats, er naturligvis også relevant i forhold til analyserne i dette kapitel. Spørgeskemaundersøgelserne af ledere og medarbejdere blev som nævnt gennemført, før overenskomstændringerne (se kapitel 3) trådte i kraft i sommeren 2013. Derudover er det ikke klart, om lederne har lært at praktisere de undersøgte ledelsesstrategier effektivt. Selvom vi i nogen grad tager højde for dette ved at spørge både ledere og medarbejdere, viser undersøgelserne også, at medarbejderne er mindre overbeviste om ledernes evner, end lederne selv er. Analyserne bygger ikke på eksperimentelle studier, og det åbner muligheden for, at effekten (også) går fra beskæftigelse til ledelsesstrategi, eksempelvis hvis lederne udskiftes, når resultaterne er dårlige. Der kan også være tredjevariable, som påvirker både ledelsesstrategien og afgangselevernes beskæftigelse. Endelig er der relativt få erhvervsskoler med i undersøgelsen, og det betyder, at effekterne skal være ret stærke, for at vi kan finde en sammenhæng, som i statistisk forstand er tilstrækkeligt sikker til, at vi kan stole på den.

Kapitlet her og bogen generelt frem til nu har stort set udelukkende koncentreret sig om danske ungdomsuddannelser og de interne forskelle, der er mellem skoler, uddannelsesretninger og elever. Det er imidlertid både interessant og relevant at undersøge, hvordan det danske ungdomsuddannelsessystem klarer sig sammenlignet med andre lande. Det er emnet for næste kapitel.

Table 10.2. OLS-regression af beskæftigelseeffekten (2011)

	Koefficient	T-værdi	P-værdi
Transformationsledelse	-0,00138	-0,36	0,722
Betinget belønning	-0,00504	-1,58	0,119
Undtagelsesvis ledelse	-0,00242	-0,84	0,405
Gennemsnitsalder blandt lærerne	-0,0168*	-2,13	0,037
Kvindeandel blandt lærerne	-0,144	-1,09	0,279
Gennemsnitsanciennitet blandt lærere	0,00421	0,43	0,672
Rektors alder	0,000833	0,31	0,755
Rektors køn (1=kvinde)	0,00205	0,06	0,956
Rektors anciennitet i nuværende job	-0,00183	-0,67	0,504
Skolestørrelse (antal lærere)	-0,000232	-1,03	0,308
Gennemsnitlig social status for elever	0,366*	2,39	0,020
Beskæftigelsesprocent for erhvervsuddannelse i kommunen	0,00676	0,53	0,597
Konstant	-1,539	-0,93	0,356

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og spørgeskemaundersøgelser af rektorer og medarbejdere, se boks 3.1.

Note: N=72 erhvervsuddannelsesinstitutioner. $R^2=0,330$. Analysen er baseret på spørgeskemaundersøgelser med ledere og lærere gennemført i efteråret 2012, se Jacobsen m.fl. (2013).

* $p < 0,05$.

Litteratur

Danmarks Statistik (diverse år og registre).

Jacobsen, Christian Bøtcher, Camilla Denager Staniok, Thorbjørn Sejr Nielsen, Jeppe

Pedersen & Lotte Bøgh Andersen (2013). *Organisering, ledelse og effektivitet i de danske ungdomsuddannelser, datarapport*, <http://pure.au.dk/portal/files/56695103/Datarapport.pdf> (tilgået 6. marts 2014).

Undervisningsministeriet (2013). *Lov om erhvervsuddannelser, Lovbekendtgørelse nr. 439 af 29. april 2013*. København.

Kapitel 11

Internationale effektivitetsforskelle i uddannelsesproduktion

Peter Bogetoft, Eskil Heinesen og Torben Tranæs

Resumé

Blandt OECD-landene bruger Danmark sammen med Norge, New Zealand, Canada og USA flest penge på uddannelse målt i forhold til BNP. Med særlig fokus på ungdomsuddannelserne undersøges i dette kapitel, om de høje udgifter modsvares af et højt output fra uddannelsessektoren, dels i form af at der er mange under uddannelse, dels i form af høj gennemførelsestilbøjelighed. Metoden er at sammenligne (benchmark) Danmark med en relevant gruppe af lande og beregne, hvor meget billigere Danmark kunne præstere at undervise det samme antal elever og holde den samme gennemførelsesprocent som i dag, hvis vi var lige så omkostningseffektive som de mest efficiente lande.¹ Når Danmark sammenlignes med en gruppe af de rigeste OECD-lande, er besparelspotentialet mellem 12 og 34 procent, mens det er noget mindre, når vi kun sammenligner os med de nordeuropæiske lande, nemlig mellem nul og ni procent. På inputsiden bidrager de lidt svagere faglige kvalifikationer efter folkeskolen – målt ved landenes PISA-score – til at forklare de høje omkostninger på ungdomsuddannelserne. På outputsiden betyder inddragelse af lønninger og beskæftigelse for færdiguddannede, at Danmark bliver efficient. Dette er dog mindre udpræget i de seneste år, idet den forventede løn (løn gange beskæftigelsesgrad) er faldende, relativt til landene vi sammenligner med. Dette kunne indikere, at Danmarks position ikke er stabil, medmindre det alene skyldes Danmarks særligt svage konjunktursituation.

1. I dette kapitel bruger vi betegnelserne “efficient” og “efficiens” i samme betydning som “effektiv” og “effektivitet”.

Et internationalt perspektiv er mere og mere nødvendigt

Effektive uddannelser har altid været vigtige, men i fremtiden, hvor de danske virksomheder i stigende grad vil kunne dække deres behov for uddannet arbejdskraft via tilrejsende arbejdstagere uddannet i andre lande, navnlig i andre EU-lande, og danske unge kan uddanne sig i udlandet, føjes der nye dimensioner til, hvorfor de er vigtige. Hvis en given uddannelse samlet set kan gennemføres mere effektivt i andre lande end i Danmark – bedre kvalitet til samme eller lavere omkostninger – er der ikke længere det samme argument for, at det offentlige støtter uddannelsen i Danmark, ikke i samme omfang som hidtil i det mindste.

Som i andre små rige lande er virksomhederne i Danmark meget internationalt orienteret og har løbende tilpasset sig de nye vilkår, som fulgte med globaliseringen. Første fase heraf var varenes frie bevægelighed, siden fulgte kapitalens frie bevægelighed, og endelig i den fase af globaliseringen, vi befinder os i i dag, arbejdskraftens frie bevægelighed. Hele tiden med den tætteste integration regionalt, for Danmarks vedkommende i EU.

Den mere direkte adgang til hele det europæiske arbejdsmarked betyder, at beskæftigelsen i virksomhederne i mindre grad end tidligere er nødt til at forme sig efter, hvilke kvalifikationer der er til rådighed lokalt. Virksomhederne er i mindre grad nødt til at ansætte den næstbedste eller den tredjebedste arbejdskraft, hvis ikke den mest foretrukne arbejdskraft er til rådighed i landet.

For uddannelsespolitikken betyder denne nye virkelighed, at spørgsmålet om, hvilke uddannelser det danske arbejdsmarked vil efterspørge i fremtiden, i stigende grad kan diskuteres uafhængigt af spørgsmålene om, hvilket uddannelsesniveau de nye årgange af danske unge kan bibringes, og inden for hvilke uddannelsesretninger dette kan eller bør ske.

Men selvom de danske virksomheder gradvist bliver mindre afhængige af, hvor godt de danske unge bliver uddannet, vedbliver det at være af afgørende betydning for det danske velfærdssamfund, at de, der vokser op i Danmark, er i stand til at erhverve sig gode job. Det kræver en god uddannelse – men ikke nødvendigvis en dansk uddannelse.

Der er i dag langt fra et internationalt marked for uddannelse, men udviklingen går den vej selv for et lille sprogområde som det danske. Inden for Norden har Danmark en lang tradition for på visse områder at uddanne unge fra for eksempel Sverige, på sundhedsområdet, og fra Norge og Island mere generelt. Som noget relativt nyt er globaliseringen kommet til erhvervsuddannelsesområdet, hvilket først og fremmest skyldes 2000'ernes tættere integration af arbejdsmarkedene inden for EU, senest med indlemmelsen af de øst- og centraleuropæiske lande i EU og det efterfølgende store antal østarbejdere på de vesteuropæiske arbejdsmarkeder.

Der er ikke tegn på, at virksomhederne vil efterspørge færre med en erhvervsuddannelse i fremtiden. Men spørgsmålet er, om virksomhederne vil ansætte dansk uddannet arbejdskraft eller arbejdskraft uddannet andre steder. Denne udvikling kommer samtidig med, at man i EU i en længere årrække har forsøgt at harmonisere uddannelserne for at gøre det lettere at tage uddannelser i andre EU-lande.

Det stiller nogle helt nye krav til de danske uddannelser generelt, og også til ungdomsuddannelserne. Selvom det ikke ligger lige for at få danske unge uddannet i udlandet i stor stil, og slet ikke på ungdomsuddannelsesniveau, bliver det stadig sværere fremover at retfærdiggøre, hvis Danmark uddanner de samme typer af kvalifikationer som andre EU-lande til højere omkostninger. De danske virksomheder kan også tænkes at ville presse mindre på for bedre erhvervsrettede uddannelser i Danmark, når de har hele det europæiske arbejdsmarked at ansætte fra.

I dette kapitel sættes der tal på effektiviteten i den danske uddannelsessektor via en sammenligning med de mest relevante OECD-lande, hvilket vil sige de rigere OECD-lande, og navnlig de nordeuropæiske lande.

Analyserne har først og fremmest fokus på uddannelsesproduktion inden for det, der i Danmark hedder ungdomsuddannelserne, og som internationalt hedder (øvre) sekundære uddannelser. Men kapitlet vil også se på bredere udsnit af den samlede uddannelsesproduktion.

En sådan sammenligning er ikke nogen nem øvelse, og resultaterne vil derfor altid være behæftet med en betydelig usikkerhed. Der bliver dermed heller ikke præsenteret et enkelt autoritativt svar, men derimod et antal estimater, som tilsammen skal give et indtryk af, hvordan det står til med effektiviteten inden for ungdomsuddannelserne i Danmark.

Forskellige modeller for uddannelse af unge

Opbygningen af uddannelser til unge er meget forskellig fra land til land, også selvom man holder sig til de vestlige lande. Overordnet kan disse lande deles ind efter to modeller for ungdomsuddannelser: den amerikanske og den europæiske model.

Den amerikanske model omfatter som udgangspunkt alle unge på sekundærniveauet i et bredt, enstrengt og alment *high school*-system. En gruppe lande har ligesom USA et bredt enstrengt system. Det er blandt andet de øvrige angelsaksiske lande og landene omkring Middelhavet.

Det enstrengede skolesystem harmonerer med et arbejdsmarked, der efterspørger generelle kvalifikationer, og med evne til omstilling. En række fag som engelsk, matematik, *general science* og *social sciences* er fælles for alle elever i et *high school*-forløb. Der finder dog en differentiering sted i løbet af ungdomsuddannelsen via

holddannelser ud fra elevernes faglige standpunkter og interesser. Nogle spor sigter mod en efterfølgende fireårig universitetsuddannelse, mens andre sigter mod en erhvervs- eller teknisk uddannelse af to års varighed. Den erhvervsrettede tilgang kan også samles på de såkaldte *vocational technical high schools*.

Formelt set er den amerikanske model almen for ungdomsårgangene i sit udgangspunkt, men i praksis har den udviklet sig med en differentiering efter senere valg af kompetencegivende uddannelse.

Den europæiske model, som blandt andet tæller de nordiske lande, Tyskland, Østrig og Schweiz, er kendetegnet ved en opsplitning på de almene ungdomsuddannelser, det vil sige det gymnasiale og studieforberegende niveau, og på erhvervsuddannelser, det vil sige på uddannelser, der direkte giver en erhvervskompetence på en faglært arbejders niveau.

I de nordiske lande er udviklingen i de senere år gået i retning af en almengørelse, dog uden at man rigtig har nærmet sig det amerikanske system. I Sverige har man for eksempel forsøgt at samle de to uddannelsesretninger i ét system, en såkaldt enhedsskole, der dog fortsat bevarer en tydelig differentiering, som endda er blevet styrket på det seneste, mens man i for eksempel Danmark foreløbig kun har styrket det almene ved at gøre erhvervsuddannelserne mere almene, men bevaret det todelte system (Markussen, 2010). Når det danske system alligevel bevæger sig i retning af det amerikanske, er det, fordi de helt unge i stor stil har vendt erhvervsuddannelserne ryggen som første valg og i stedet valgt gymnasievejen efter grundskolen. En betydelig del af de unge vælger imidlertid en erhvervsuddannelse senere, eventuelt efter et eller flere år på gymnasiet, og nogle endda efter at de har gennemført gymnasiet. Andelen af en årgang, som på et tidspunkt lader sig indskrive på en erhvervsuddannelse, har således ikke været faldende i Danmark de seneste 10 til 15 år.

Kendetegnende ved den europæiske model er, at de bogligt stærkeste elever i primærskolen på et tidligt tidspunkt overføres til en mere teoretisk præget sekundærskole et antal år før skolepligtens ophør med henblik på gennemførelse af gymnasiale uddannelser. Tilsvarende overføres de mere praktisk orienterede elever til forløb, der sigter mod en efterfølgende erhvervsuddannelse. I Holland sker adskillelsen eksempelvis efter det 8. skoleår, i Spanien efter det 7., i Schweiz og Tyskland efter det 6. og i Østrig efter det 4. skoleår.

Igen er de skandinaviske lande undtagelsen, der siden 1950'erne ud fra en uddannelsespolitisk målsætning om større lighed har bevæget sig mod en model, hvorefter primærskolen bygger på et udelt forløb fra børnehaveklasse til og med 9. klasse med vægt på differentieret undervisning. Også visse østeuropæiske lande, eksempelvis Ungarn, bygger på en enhedsskole.

Rekrutteringen til de sekundære uddannelsessystemer er i en vis udstrækning betinget af, om der er tale om en primærskole baseret på en enhedsskole, eller om

eleverne relativt tidligt i grundskolen skilles ad efter boglige evner og interesser, idet der herved i praksis bliver tale om en adgangs begrænsning til de studieforberedende almene ungdomsuddannelser.

Uddybende om erhvervsuddannelserne

Der er en betydelig forskel på opbygningen af erhvervsuddannelserne i Europa, herunder vekslingen mellem skole- og praktikophold, og om uddannelserne kan kvalificere til senere studier på et højere niveau. Det er ligeledes forskelligt, om det er en statslig eller en decentral myndighed, der har ansvaret for uddannelserne. Et fællestræk er dog, at arbejdsmarkedets parter med forskellige grader af formel indflydelse er repræsenteret ved fastlæggelsen af uddannelsernes form og indhold, så de kompetencer, arbejdsmarkedet har brug for, bliver udbudt på erhvervsskolerne.²

Set ud fra en uddannelsesøkonomisk synsvinkel har gennemsnitsalderen ved starten på en erhvervsuddannelse samt alder ved færdiggørelse af en erhvervsuddannelse en betydelig interesse. Her ligger Danmark så absolut i den tunge ende, hvis tidlig færdiggørelse er et succeskriterium.

Betragter vi den gennemsnitlige alder ved studiestart, var den i en række udvalgte lande rangordnet efter laveste gennemsnitlige alder som følger: Østrig: 15,5 år, Schweiz: 17,8 år, Holland (på den skoleorienterede gren): 18,8 år, Tyskland: 19,8 år og endelig Danmark: 21,8 år.³ Forskellen bliver endnu mere udtalt, når det drejer sig om den gennemsnitlige alder ved afslutningen af erhvervsuddannelserne. I Østrig er den nede på 19,5 år, i Tyskland er den 21,9 år, mens den i Danmark er oppe på 28,1.⁴ Det er bedre at tage en erhvervsuddannelse senere end slet ikke, men det ændrer ikke ved, at der er samfundsøkonomiske gevinster at hente i Danmark i forhold til tidligere gennemførelse af erhvervsuddannelserne.

Sammenligninger på tværs af landegrænser er vanskelige

Forskelle i uddannelsessystemer – ikke alene mellem Nordamerika og Vesteuropa, men også internt i Vesteuropa – betyder, at det er vanskeligt at sammenligne uddannelserne på tværs af landegrænserne, ligesom det er svært at sammenligne forskellige uddannelsesinstitutioner med hinanden inden for disse grænser. I nogle af de sammenligninger, vi foretager, er det imidlertid ikke afgørende, at uddannelserne er meget ens. Her drejer det sig først og fremmest om at sikre, at de uddannelser, som sammenlignes, har en almindelig udbredelse i samfundet, så det med rimelig

2. DEA (2013).

3. Ibid. Tal for Danmark og Holland er fra 2011, Tyskland 2010, Schweiz 2006 og Østrig 2009.

4. Ibid. De talmæssige oplysninger relaterer sig til de samme år som nævnt i note 3. Data for Holland og Schweiz er ikke tilgængelige.

sikkerhed kan slås fast, i hvilket omfang personer med de pågældende uddannelser eller på et givet uddannelsesniveau kommer i arbejde og til hvilke lønninger, idet lønninger her tages som mål for samfundsmæssig produktivitet. Det er ikke et perfekt mål, men det er i sammenhængen det mest hensigtsmæssige. Om disse uddannelser og dette uddannelsesniveau er fremkommet på den ene eller anden måde, er mindre vigtigt i den sammenhæng. Afgørende er det derimod, til hvilke omkostninger uddannelserne er gennemført.

Uddannelsesproduktion: Omkostninger og output

I dette afsnit diskuteres nogle få nøgletal for landenes uddannelsesproduktion. Tabel 11.1 viser udvalgte OECD-landes samlede udgifter til uddannelsesinstitutioner som procent af BNP, idet der er opdelt på offentlige og private udgifter. Udgifter til forskning er inkluderet i tallene for videregående uddannelser, når der er tale om forskning på institutioner (som universiteter), der også varetager undervisning. Når man ser på samlede udgifter til grundskole, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser under ét, bruger OECD-landene i gennemsnit 5,9 procent af BNP på uddannelse (se kolonnen yderst til højre); offentlige og private udgifter udgør henholdsvis 4,5 og 1,4 procent af BNP. Danmark bruger samlet 6,7 procent af BNP på uddannelse og hører dermed til de lande, der bruger mest sammen med Norge, Canada, USA og New Zealand. I Danmark og de andre nordiske lande er stort set alle udgifter finansieret af det offentlige, mens en meget betydelig del af udgifterne til videregående uddannelser er finansieret af private midler i USA, Japan, Australien, Canada, Storbritannien, Holland og Portugal. Men selv i USA, som bruger de fleste private midler på uddannelse, bruger det offentlige mere end dobbelt så meget, når man ser på det samlede uddannelsessystem.

De første fire kolonner i tabel 11.2 viser udgifter per elev i henholdsvis grundskolen indtil 6. klasse, udskolingen (7.-10. klasse), ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser (de internationale betegnelser for disse uddannelsesniveauer er primær, nedre sekundær, øvre sekundær og tertiær uddannelse). Udgifterne er målt i amerikanske dollar (USD) og PPP-korrigerede, således at de omtrent afspejler den reelle ressourceanvendelse.⁵ Det ses, at Danmark (sammen med lande som Norge, USA og Luxembourg) bruger relativt mange ressourcer per elev i grundskolens første klasser, mens Danmark ikke ligger specielt højt for de tre andre niveauer i uddannelsessystemet.

5. PPP står for *purchasing power parity*. Se afsnittet om DEA-mængdemodeller nedenfor for en nærmere begrundelse for at anvende PPP-korrektion.

Tabel 11.1. Udgifter til uddannelsesinstitutioner som procent af BNP, opdelt på offentlige og private udgifter (2010)

	Grundskole og ungdomsuddannelser			Videregående uddannelser			I alt		
	Offentlig	Privat	I alt	Offentlig	Privat	I alt	Offentlig	Privat	I alt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Danmark	4,7	0,1	4,8	1,8	0,1	1,9	6,5	0,2	6,7
Finland	4,1	0,0	4,1	1,9	0,1	1,9	6,0	0,1	6,1
Norge	5,1	0,0	5,1	1,6	0,1	1,7	6,7	0,1	6,8
Sverige	4,0	0,0	4,0	1,6	0,2	1,8	5,6	0,2	5,7
Island	4,7	0,2	4,9	1,1	0,1	1,2	5,9	0,3	6,2
Holland	3,7	0,4	4,1	1,3	0,5	1,7	5,0	0,9	5,8
Belgien	4,3	0,1	4,4	1,4	0,1	1,4	5,6	0,2	5,8
Storbritannien	4,8	0,0	4,8	0,7	0,6	1,4	5,6	0,6	6,2
Irland	4,6	0,2	4,8	1,3	0,3	1,6	5,9	0,5	6,3
Østrig	3,5	0,1	3,6	1,5	0,1	1,5	5,0	0,2	5,2
Frankrig	3,8	0,3	4,1	1,3	0,2	1,5	5,1	0,5	5,6
Italien	3,1	0,1	3,2	0,8	0,2	1,0	3,9	0,3	4,2
Spanien	3,0	0,3	3,3	1,1	0,3	1,3	4,1	0,5	4,7
Portugal	3,9	0,0	3,9	1,0	0,4	1,5	4,9	0,4	5,3
Australien	3,7	0,6	4,3	0,8	0,9	1,6	4,5	1,5	6,0
New Zealand	4,4	0,6	5,1	1,0	0,5	1,6	5,5	1,2	6,7
Canada	3,4	0,4	3,9	1,5	1,2	2,7	5,0	1,6	6,6
Japan	2,8	0,2	3,0	0,5	1,0	1,5	3,3	1,2	4,5
USA	3,7	0,3	4,0	1,0	1,8	2,8	4,7	2,1	6,8
OECD uvægtet gennemsnit	3,7	0,3	4,0	1,1	0,5	1,7	4,8	0,8	5,6
OECD vægtet gennemsnit	3,5	0,3	3,9	1,0	1,1	2,1	4,5	1,4	5,9
EU21 uvægtet gennemsnit	3,7	0,2	3,9	1,2	0,3	1,5	4,9	0,4	5,4

Kilde: OECD (2013: tabel B2.3).

De næste tre kolonner i tabel 11.2 viser, hvor stor en andel af en ungdomsårgang der forventes at gennemføre henholdsvis en ungdomsuddannelse, en kort videregående uddannelse og en mellemlang eller lang videregående uddannelse. Der er stor usikkerhed forbundet med at opgøre disse gennemførelsesprocenter, og det

Tabel 11.2. Udgifter per elev, gennemførelsesprocenter, og løn givet uddannelsesniveau, 2010

	Udgifter per elev (PPP-korrigerede USD), 2010				Populationsgennemførelsesprocent, 2010			Løn givet uddannelsesniveau (PPP-korrigerede euro), 2010		
	Grundskolen til 6. kl.	Udskoling	Ungdomsuddannelser	Videregående uddannelser	Ungdomsuddannelser	KVU	MVU og LVU	Grundskole	Ungdomsuddannelser	Videregående uddannelser
Danmark	11.166	11.078	10.996	18.556	86	9	50	31.949	36.975	46.287
Finland	7.368	11.338	7.739	16.569	93	0	49	29.429	29.102	38.830
Norge	11.833	12.505	14.983	19.269	87	0	42	29.315	35.515	50.309
Sverige	9.382	9.642	10.375	19.961	75	6	37	26.934	28.893	35.886
Island	10.099	9.778	7.934	9.939	88	2	60	19.673	29.296	33.919
Tyskland	6.619	8.130	11.287	15.711	87	14	30	21.447	35.441	59.726
Holland	7.917	11.708	11.880	17.849		0	42	26.953	34.089	51.310
Belgien	8.341			15.443				30.007	33.785	51.018
Luxembourg	16.494	19.202	19.443		70			27.826	37.746	65.685
Storbritannien	9.088	10.124	9.929	16.338	92	12	51	27.323	30.167	42.262
Irland	8.219	11.069	12.731	16.420	94	22	47	29.229	32.826	45.100
Østrig	10.080	12.442	12.737	14.257		12	30	22.153	34.411	54.434
Schweiz	10.597	14.068	17.013	21.577		16	31	29.908	39.874	64.863
Frankrig	6.373	9.111	12.809	14.642				22.609	25.556	38.203
Italien	8.669	9.165	9.076	9.562	83	1	32	23.645	31.099	41.892
Spanien	7.446	9.484	11.265	13.614	80	16	30	22.334	27.020	37.415
Australien	8.328	10.273	9.916	16.074		16	50			
New Zealand	6.812	7.304	8.670	10.619		26	47			
Canada	8.262		10.340	20.932	81	29	36			
USA	11.109	12.247	12.873	29.201	77	11	38			

Kilder: OECD (2012); Eurostat (2014); egne beregninger.

forhold, at uddannelsessystemerne er meget forskellige, betyder også, at opdelingen på de to typer videregående uddannelse kan være usikker. Tallene indikerer, at Danmark med 86 procent for ungdomsuddannelser ligger omtrent “midt i feltet”, og med 50 procent for mellemlange og lange videregående uddannelser hører til blandt de højest placerede.

De tre sidste kolonner viser gennemsnitlige lønninger givet uddannelsesniveau,

omregnet til euro ved PPP-korrektion. Sammenlignet med andre lande er lønnen for personer med grundskolen som højeste uddannelse meget høj i Danmark, og det samme gælder for lønnen for personer med en ungdomsuddannelse, mens de danske lønninger for folk med en videregående uddannelse ikke er specielt høje.

Hvordan sammenlignes effektiviteten?

I dette afsnit gennemgås data, analysemetoden og de afgrænsninger, det har været nødvendigt at foretage. Dette vil munde ud i en konklusion om, hvilket perspektiv der samlet set er valgt med hensyn til de udvalgte grupper af lande, og hvilke niveauer i uddannelsessystemerne sammenligningerne foretages for, og hvilke in- og outputvariable der fokuseres på.

Databeskrivelse

De fleste data til analysen i dette kapitel kommer fra OECD's database, der udgør datagrundlaget for blandt andet de årlige publikationer *Education at a Glance*. Data for de fleste variable svarer til datagrundlaget for *Education at a Glance 2012*, men enkelte oplysninger (som ikke findes her) er hentet fra 2013-udgaven. Desuden er anvendt data fra Eurostat (2014) vedrørende uddannelsesrelaterede lønninger og beskæftigelsesgrader.

Metode

Det er metodisk ikke helt klart, hvordan man bedst gennemfører en databaseret analyse af de danske ungdomsuddannelser i et internationalt perspektiv.

En traditionel tilgang til sammenligning af lande bygger på brug af simple *nøgletal* som udgiften per elev eller andelen af en ungdomsårgang, der tager en ungdomsuddannelse. Disse nøgletal for Danmark kan så sammenlignes med nøgletallene for den gruppe af lande, som det anses for relevant at sammenligne med, og det kan for eksempel testes, om Danmark afviger signifikant fra de andre lande på nogle af nøgletallene. Nøgletalsbaserede analyser kan være nyttige, ikke mindst i forbindelse med indledende studier af forskelle og ligheder mellem landene. De har imidlertid mindst tre mangler, som vi vil forsøge at komme udenom.

Nøgletal har et for *snævert perspektiv*. De fokuserer kun på relationen mellem ét input og ét output, og ignorerer således, at man kan spare et input ved at bruge mere af et andet input eller ved at producere mindre af et andet output. Nøgletal bygger også på *urealistiske forudsætninger*, herunder i særdeleshed konstant skalaafkast. Hvis vi for eksempel sammenholder den andel af en årgang, som tager eksamen, med udgiften per elev, og sammenligner dette (sammensatte) nøgletal

mellem forskellige lande, så antages det umiddelbart, at der ikke er nogen forskel på omkostninger ved den første og den sidste elev, som skal tage eksamen. Der vil imidlertid typisk være en vis besparelse forbundet med at have en stor gruppe elever til at gennemføre en eksamen. Det er forklaringen på, at små lande ofte ikke har alle uddannelser. Der kan på den anden side også være en vis ekstra omkostning forbundet med at få en meget stor del af en ungdomsårgang igennem uddannelsesforløbet, fordi det kan kræve, at også mindre uddannelsesparate elever skal gennemføre uddannelsen. Den tredje oplagte ulempe ved simple nøgletal er, at de ikke giver megen vejledning i, hvilke lande der reelt er *sammenlignelige* med Danmark. Gruppen af lande, Danmark sammenlignes med, skal derfor bestemmes helt eksogent. Vi vil også lægge eksogene begrænsninger på sammenligneligheden i det følgende, nemlig gennem brugen af de såkaldte sammenligningsgrupper, men vi vil samtidig arbejde med en endogen afgrænsning baseret på, at vi i en række modeller arbejder simultant med flere in- og output.

I stedet for simple nøgletal vil vi i dette kapitel bruge DEA-metoden (Data Envelopment Analysis).⁶ DEA bygger på *bedste praksis*. Det er en benchmarking-metode, hvor vi sammenligner med bedste praksis blandt alle lande i sammenligningen. Dette er interessant af flere grunde. Det er for eksempel relevant at vide, hvilke lande Danmark eventuelt kan lære af. I den forbindelse er det naturligvis alt andet lige mere interessant at lære af de mest efficiente lande end af lande, som bare har gennemsnitlig efficiens. Bedste praksis kan også siges at give en øvre grænse for, hvad vi med rimelighed kan forvente at kunne spare i den danske uddannelsessektor, uden at det går ud over kvaliteten. Sidst, men ikke mindst er bedste praksis det nærmeste, vi kan komme på økonomernes forestilling om efficiens. Hvis det danske uddannelsessystem skal være konkurrencedygtigt i en internationaliseret verden, er det ikke nok at være middelgod, så skal man gerne være blandt de mest efficiente.

Eftersom benchmarkingmodellerne forsøger at estimere bedste praksis, bliver de relativt følsomme over for enkeltobservationer. Det er derfor vigtigt med gode

6. Se for eksempel Bogetoft og Otto (2011) og Bogetoft (2012) for en gennemgang af DEA- og andre *frontier-metoder*. Metoderne har været brugt til efficiensvurderinger af en meget lang række private og især offentlige institutioner, herunder skoler, universiteter, hospitaler, militære enheder, postkontorer, politi og domstole. I Danmark har metoderne ligeledes været anvendt af ministerier eller på konsulentbasis inden for en række områder. De første danske anvendelser vedrørte evaluering af forskningsinstitutter og hospitaler, se Jennergren og Obel (1986) samt Bogetoft, Olesen og Petersen (1987). En tidlig bred, ikke-teknisk dansk indføring i blandt andet DEA-metoderne er Christensen, Fristrup og Hougaard (1991). Finansministeriet (2000) gav en introduktion til benchmarkingmetoder og DEA i særdeleshed og diskuterede i den forbindelse en række anvendelser inden for områder som folkeskoler, sygehuse, ældreområdet, politikredse mv.

outlier-identifikationsteknikker, og ud fra et forsigtighedsprincip er det vigtigt med en aggressiv *outlier*-eliminering. I alle analyserne i dette kapitel har vi derfor valgt at eliminere *frontier-outliers*.⁷ Lande, der har ekstraordinær stor betydning for den beregnede efficiens for andre lande, udelades fra beregningerne af de andre landes efficienser.

Særlige udfordringer ved internationale sammenligninger

De mest oplagte udfordringer i forbindelse med en international sammenligning af uddannelsessektorenes effektivitet er

1. Opgørelse af ressourceforbruget
2. Opgørelse af serviceproduktionen
3. Samspil mellem de forskellige dele af uddannelsessystemet.

Ressourceforbruget kan dels måles i monetære enheder, dels i fysiske enheder. Fysiske enheder som lærerårsværk, skolebygninger osv. har den fordel, at man fjerner effekten af forskelle i prisniveau mv. De monetære enheder har til gengæld den fordel, at de kan inkludere forskelle i kvaliteten af lærerne, bygningerne osv.

Serviceproduktionen kan dels måles i antal elever, som gennemgår uddannelserne, dels i det løft, som skolesystemet bibringer disse. Det sidste er som udgangspunkt det relevante servicemål, men det er samtidig vanskeligt at opgøre, da det kræver korrektion for en række andre forhold, som kan påvirke elevernes formåen, herunder forældrenes økonomiske og uddannelsesmæssige baggrund. En korrektion for sådanne forhold er imidlertid meget krævende i et enkelt land, se kapitel 7, og det vil derfor række langt ud over, hvad vi i denne sammenhæng har mulighed for. Vi må her nøjes med mere partielle mål for kvaliteten af uddannelserne, herunder gennemførelsesgraden, lønninger efter endt uddannelse mv. Vi vil også supplere med analyser af korrelationen mellem indikatorerne for effektiviteten fra DEA-mængdemodellerne og relevante kvalitetsindikatorer.

Samspillet mellem uddannelsesniveauerne drejer sig om, hvad eleverne lærer på de forskellige tidspunkter af deres uddannelsesforløb. Der må forventes at være en synergieffekt, således at det alt andet lige giver øgede muligheder på senere trin, hvis tidligere trin har løftet eleverne meget. Da snitfladerne mellem grundskolen, ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser i nogen grad afhænger af landet, betyder samspillet, at det kan være problematisk blot at analysere ungdomsuddannelserne isoleret. Hvis grundskolen for eksempel er relativt dyr, må vi forvente, at ungdomsuddannelserne er lettere at gennemføre. Vi vil som konsekvens

7. Vi anvender to principper, som er nærmere beskrevet i Bogetoft og Otto (2011: 309) og i Bogetoft, Heinesen og Tranæs (2014).

heraf ikke alene analysere modeller af ungdomsuddannelser, men også gennemføre analyser, hvor alle tre niveauer indgår simultant, såvel som modeller, hvor bidraget fra grundskolen approksimeres via opnåede PISA-scorer.

Ovenstående udfordringer er størst, jo *mindre sammenlignelige landene generelt er*. Vi kan derfor reducere fejlkilderne væsentligt, hvis vi indskrænker sammenligningsgrundlaget til kun at omfatte for eksempel de nordeuropæiske lande, hvor uddannelsessystemerne, lønniveauerne og andre socioøkonomiske faktorer er relativt mere sammenlignelige. Ulempen ved en sådan tilgang er på den anden side, at enhver reduktion i sammenligningsgruppen vil reducere de forbedringspotentialer, som vi kan identificere, simpelthen fordi der er færre lande at finde bedste praksis i. Vi har arbejdet med fire alternative grupper i analyserne. For fremstillingens skyld vil vi i dette kapitel vise resultaterne i forhold til to sammenligningsgrupper, kaldet Alle og Nordeuropa (NE). Gruppen Alle består af de vesteuropæiske lande suppleret med enkelte oversøiske lande, som Danmark på en række punkter minder om, nemlig New Zealand, Australien, Canada og USA. De nordeuropæiske lande består af Norden, Tyskland, Benelux, Storbritannien og Irland, se tabel 11.3. Bemærk, at vi ikke inddrager Island i sammenligningerne, da dette land afviger i ekstrem grad fra de øvrige lande i den anvendte database.

Tabel 11.3. Primære sammenligningsgrupper

Alle		Nordeuropa
Danmark	Østrig	Danmark
Finland	Schweiz	Finland
Norge	Frankrig	Norge
Sverige	Italien	Sverige
Tyskland	Grækenland	Tyskland
Holland	Spanien	Holland
Belgien	Portugal	Belgien
Luxembourg	Australien	Luxembourg
Storbritannien	New Zealand	Storbritannien
Irland	Canada	Irland
	USA	

Oversigt over de gennemførte analyser

I det følgende præsenteres resultaterne af en række modeller. I det næste afsnit fokuseres der på rene mængdeopgørelser på outputsiden. De samlede omkostninger holdes her op mod elevtal, først ved inddragelse af alle fire uddannelsesniveauer: primære, nedre sekundære, øvre sekundære og tertiære, svarende til grundskolens indskoling og mellemtrin, grundskolens udskoling, ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser; og siden ved fokus på de sekundære uddannelser (udskoling og ungdomsuddannelserne) alene og på ungdomsuddannelserne alene. Vi forsøger på denne måde at håndtere det samspil, der kan være mellem niveauerne, herunder substitution mellem at afholde omkostninger på de forskellige niveauer.

I det efterfølgende afsnit inddrages kvalitetsdimensionen på forskellige leder. Dels suppleres de rene mængdeanalyser med en analyse, hvor det undersøges, om indikatorerne for effektiviteten fra DEA-mængdemodellerne er korreleret med relevante kvalitetsindikatorer. Dels gennemføres DEA-analyser baseret på “styk-omkostninger”, det vil sige omkostninger per indskrevet elev, kombineret med kvalitetsindikatorer på både inputsiden via landenes PISA-score og på outputsiden via gennemførelsesprocenter i uddannelserne og lønniveauer for færdiguddannede vægtet med sandsynligheden for, at de kommer i arbejde (det vil sige, at lønningerne vægtes med de respektive beskæftigelsesgrader).

Omkostninger og elevtal (mængdeeffektivitet)

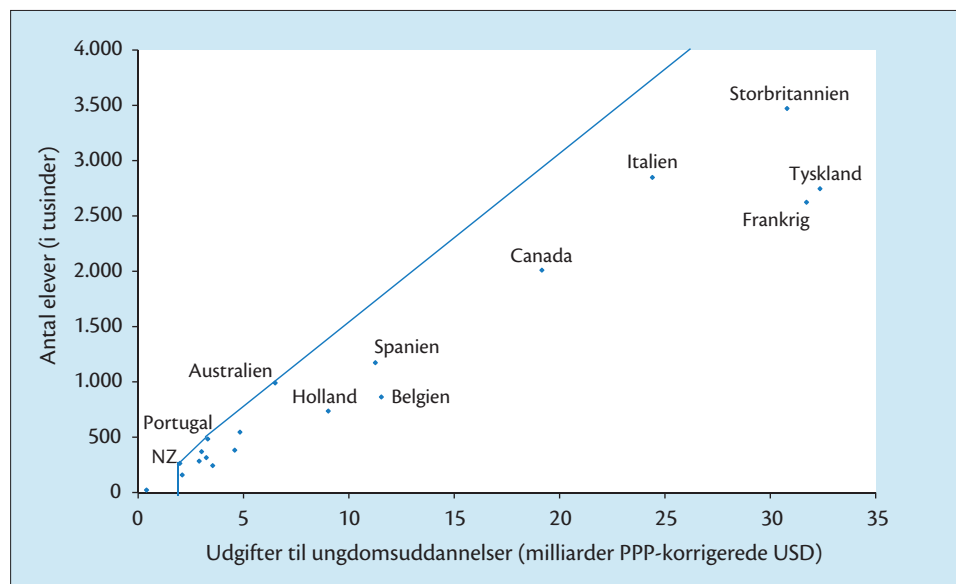
I dette afsnit sammenlignes landenes effektivitet ud fra rene mængdemodeller, hvor samlede udgifter sammenlignes med samlet elevtal. I disse modeller betragtes antallet af elever, som deltager i undervisningen på forskellige trin, som de primære omkostningsdrivere.

Illustration af sammenhængen mellem omkostninger og elevtal

Figur 11.1 viser sammenhængen mellem det samlede antal elever i ungdomsuddannelserne og de samlede udgifter til ungdomsuddannelser (målt i PPP-korrigerede USD). Hver prik i figuren viser data for et land. Store lande med mange elever og høje samlede udgifter ligger til højre (og oppe) i figuren, mens de små lande ligger til venstre (USA er udeladt, da det er langt større end de andre lande, som derfor ville være meget vanskelige at identificere i figuren, hvis USA var med). Linjen illustrerer den såkaldte efficiente rand, tegnet under forudsætning af, at der er ikke-aftagende skalaafkast i uddannelsesproduktionen (det vil sige, at enhedsomkostningerne ikke vokser med elevtallet). New Zealand (markeret med NZ i figuren), Portugal og Australien ligger på randen og udgør dermed de mest omkostningseffektive

lande. Antagelsen om ikke-aftagende skalaafkast betyder her, at den effeciente rand er bestemt ved enhedsomkostningerne i Australien for alle punkter til højre for og over Australien. Danmark er repræsenteret ved den prik, der ligger umiddelbart til højre for New Zealand (med ca. samme elevtal).

Figur 11.1. Sammenhængen mellem udgifter til ungdomsuddannelser (øvre sekundære uddannelser) og antal elever i ungdomsuddannelserne i 2010 (illustration af resultaterne i model 4)



Kilde: OECD (2012); egne beregninger.

Mængdemodellerne

Vi har analyseret en række mængdemodeller, det vil sige modeller, hvor antallet af elever på forskellige niveauer er de primære omkostningsdrivere. Under hensyntagen til de tilgængelige data og ud fra begrebsmæssige overvejelser synes fem modeller at være særligt interessante. Disse er defineret i tabel 11.4 nedenfor. Den første model omfatter hele uddannelsessektoren, mens model 2 ser bort fra de videregående uddannelser. Model 3 retter fokus mod grundskolens udskoling og ungdomsuddannelserne, mens model 4 snævert er rettet mod ungdomsuddannelserne. Model 5 supplerer model 3 ved at se på de forskelle, der er i den ressource-sammensætning, som anvendes i de forskellige lande. Her er fokus af datamæssige grunde igen på udskolingen og ungdomsuddannelserne samlet set.

Tabel 11.4. Mængdemodeller – det vil sige modeller, hvor output er antal elever, og input er udgifter i 2010 (PPP-korrigerede)

Model	Input: Omkostninger	Output: Elevtal
1	Samlede udgifter til grundskole, ungdoms- og videregående uddannelser	Grundskolen (1.-6. klassetrin) Udskoling Ungdomsuddannelser Videregående uddannelser
2	Samlede udgifter til grundskole og ungdomsuddannelser	Grundskolen (1.-6. klassetrin) Udskoling Ungdomsuddannelser
3	Samlede udgifter til udskoling og ungdomsuddannelser	Udskoling Ungdomsuddannelser
4	Samlede udgifter til ungdomsuddannelser	Ungdomsuddannelser
5	Udgifter på udskoling og ungdomsuddannelser opsplittet på lønninger, andre driftsomkostninger og kapitalomkostninger	Udskoling ungdomsuddannelser

En væsentlig udfordring er, hvordan inputsiden bedst opgøres. Det er i den forbindelse vigtigt, at der er *korrespondance* mellem in- og output, det vil sige, at alle ressourcer, som medgår til elevernes skolegang, og ikke andre end disse ressourcer, medgår på inputsiden. Dette taler for relativt aggregerede opgørelser. Den anden udfordring er, at ressourcerne skal gøres sammenlignelige på tværs af landegrænserne. Én mulighed er at overgå til fysiske enheder som antal lærerårsværk, skolearealer osv. Der foreligger imidlertid ikke umiddelbart både lønninger, kvadratmeterpriser og lignende, som gør en sådan opgørelse mulig ud fra de eksisterende økonomiske statistikker over afholdte omkostninger. En anden mulighed er, at vi holder os til monetære enheder. Hermed måles landene ikke alene på deres tekniske evner til at transformere givne fysiske ressourcer til undervisningsydelse. Landene måles også på deres evne til at finde omkostningsminimerende miks af produktionsfaktorer.

De monetære opgørelser foreligger i udgangspunktet i lokale valuta. Der skal derfor ske en konvertering for at bringe dem på fælles enhed. Den mest simple konvertering består i at anvende valutakurser og eksempelvis opgøre alle landes omkostninger i US-dollar. Nu er det imidlertid sådan, at valutakurser er meget volatile og i øvrigt primært afspejler priserne på internationalt handlede goder. Uddannelsesproduktionen er langt overvejende en lokal serviceaktivitet, og omkostningsforskellene på sådanne serviceydelser kan bedre opgøres ved brug af et såkaldt *purchasing power parity* (PPP)-indeks. Et kendt eksempel er sammenligning af priserne på McDonald's-burgere. Hovedparten af analyserne nedenfor er derfor gennemført med PPP-korrigerede omkostninger. Der er også andre muligheder, for

eksempel at indicere med de enkelte landes bruttonationalprodukt per indbygger, men for overskuelighedens skyld, og fordi det efter vores bedste overbevisning er mest retvisende, vil vi her følge en udbredt tradition for at bruge PPP-korrektioner.

Når de forskellige DEA-modeller estimeres og sammenlignes, kan det for alle seks modelspecifikationer konstateres, at den bedste beskrivelse af data opnås ved at antage såkaldt voksende skalaafkast, IRS, eller mere præcist ikke-aftagende skalaafkast. Denne skalaantagelse betyder, at det kan være en ulempe at være et lille land, men ikke at være et stort land. Dette giver også begrebsmæssig mening, for hvis der er stordriftsulemper, kunne et land i princippet organisere undervisningssystemet på for eksempel regionsniveau snarere end på nationalt niveau. Man kan naturligvis også argumentere for, at alle lande er tilstrækkeligt store til, at man med rimelighed kan se bort fra små-skalaulemper. Af forsigtighedshensyn har vi dog holdt os til IRS-antagelsen.

De enkelte landes efficienser i de fem mængdemodeller, estimeret i forhold til de to grupper, Alle og Nordeuropa (NE), fremgår af tabel 11.5. Første række giver det uvægtede gennemsnit af landenes efficienser i de forskellige tilfælde.

Betragt i første omgang model 1, som dækker det samlede uddannelsessystem. Når Danmark sammenlignes med den store gruppe "Alle", er den danske efficiens 0,63. Fortolkningen af denne efficiens er, at det er den andel af Danmarks nuværende omkostninger, som ville være nødvendig, hvis Danmark adopterede den mest omkostningsefficiente bedste praksis fra sammenligningsgruppen. Med andre ord: Der findes en kombination af andre lande i sammenligningsgruppen, som kan uddanne det samme antal elever som i Danmark på alle niveauer, og som kan gøre det ved brug af $1 - 0,63 = 0,37$ eller 37 procent lavere omkostninger.

Vi ser, at effiensen af det danske uddannelsessystem som forventet falder med størrelsen af den anvendte sammenligningsgruppe.⁸ Sammenlignes der alene med Nordeuropa, bliver besparelespotentialer kun ti procent mod 37 procent i forhold til den store gruppe. Vi ser også, at besparelespotentialerne i Danmark ligger over de gennemsnitlige potentialer for de andre lande, når disse beregnes på tilsvarende vis.

Det danske potentiale virker umiddelbart stort. I den forbindelse skal det nemlig huskes, at der er tale om en model med fire output, hvilket teknisk set er mange betragtet i forhold til antallet af lande. Det betyder alt andet lige, at alle lande vil

8. Det gælder generelt, at en større sammenligningsgruppe leder til lavere efficiencer og dermed større besparelespotentialer. Da vi imidlertid også eliminerer *outliers*, og et land kan være *outlier* i den store gruppe samtidig med, at det ikke er det i den lille gruppe, kan dette generelle billede forstyrres, fordi Alle eksklusive *outliers* ikke nødvendigvis indeholder NE eksklusive *outliers*. De konkrete *outliers* er markeret i alle modellerne.

Table 11.5. Efficiency results for quantity models

Mængdemodel	1		2		3		4		5	
	Alle	NE	Alle	NE	Alle	NE	Alle	NE	Alle	NE
Gennemsnit	0,81	0,94	0,82	0,99	0,83	0,95	0,72	0,82	0,95	0,99
Danmark	0,63	0,90	0,66	1	0,88	0,97	0,73	0,91	1	1
Finland	0,97	1	1	1	1	1	0,87	1	1	1
Norge	0,64	0,80	0,64	0,89	0,79	0,79	0,56	0,70	0,94	0,94
Sverige	0,80	0,96	0,81	1	0,88	1	0,76	0,92	1	1
Tyskland	1	1	1	1*	0,89	1	0,56	0,69	1	1
Holland	0,62	0,87	0,65	1	0,56	0,77	0,54	0,66	0,77	1
Belgien			1	1	1	1	0,49	0,61	1	1*
Luxembourg							1*	1*		
Storbritannien	0,85	1	0,80	1	0,86	1	0,74	0,92	1	1
Irland	0,90	1	0,91	1	1	1	0,95	1	1	1
Østrig	0,67		0,68		0,63		0,59		1	
Schweiz	0,63		0,64		0,74		0,71		1	
Frankrig	0,74		0,75		0,69		0,54		0,83	
Italien	1		0,94		0,95		0,77		1	
Spanien	0,90		0,86		0,92		0,68		1	
Portugal	1		1		1		1		1*	
Australien							1			
New Zealand	1		1		1*		1			
Canada			0,90		1*		0,69		1	
USA	0,62		0,60		0,54		0,50		0,67	

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra OECD (2012).

Note: * *Outlier*.

get relatively high efficiency scores. Efficiency scores normally fall with the number of countries, as they are compared, and they rise with the number of in- and output, as they are specified. We see that Denmark is only matched by Norway, Holland, Switzerland and to some extent Austria.

When further education is removed from both the in- and output side, as it is in model 2, it does not improve Denmark's position relative to the group 'All', and the countries that are on the same level as Denmark, are not changed either.

Derimod forbedres Danmarks position markant, hvis vi også fjerner grundskolens indskoling og mellemtrin og som i model 3 kun ser på efficiensen af grundskolens udskoling og ungdomsuddannelserne. Danmarks efficiens ligger i denne model over gennemsnittet, også selvom der tilsyneladende kan spares 12 procent (eller tre procent, når der kun sammenlignes med nordeuropæiske lande) af omkostningerne i dette tilfælde. Dette afspejler blandt andet, at Danmark er relativt dyr med hensyn til grundskolens første klassetrin, se tabel 11.2.

Fjernes grundskolens udskoling, som det sker i model 4, ser vi, at Danmarks relative placering falder noget. En mulig forklaring kunne være, at grundskolens udskoling i Danmark er relativt efficient (billig), og at ungdomsuddannelserne som sådan ligger nogenlunde på niveau med andre lande i sammenligningsgruppen Alle. Det betyder dog også en del, at New Zealand, der har lave udgifter på alle niveauer i uddannelsessystemet (se tabel 11.2), er med til at bestemme randen i model 4, men i model 3 bliver karakteriseret som *outlier* (og dermed ikke er med til at bestemme den efficiente rand). Data bag model 4 og den efficiente rand er illustreret i figur 11.1. Et lands besparelspotentiale (og dermed efficiensscore) er bestemt af den (relative) vandrette afstand til den efficiente rand. Storbritannien (UK) har eksempelvis udgifter på ca. 31 milliarder USD, mens den vandrette afstand fra UK-punktet til den efficiente rand er ca. otte milliarder USD. Det absolutte besparelspotentiale er altså otte milliarder USD, og relativt til de faktiske udgifter er potentialet $8/31 = 26$ procent. Det vil sige, at efficiensen er 74 procent.

Ovenstående forsøgsvis konklusioner forudsætter naturligvis, at den omkostningsfordeling mellem specielt grundskolens første seks klassetrin, grundskolens udskoling og ungdomsuddannelserne, som OECD har anvendt, er nogenlunde retvisende. Selvom man skal være forsigtig med at konkludere, hvilke dele af det danske uddannelsessystem der er særligt dyre sammenlignet med udlandet, tyder analyserne af de fire mængdemodeller i alle tilfælde på, at det danske uddannelsessystem samlet set er temmelig omkostningstungt. Dette gælder i flere modeller, selvom vi alene sammenligner os med det gennemsnitlige internationale niveau, og det gælder i alle modeller, når der sammenlignes med bedste praksis. De mest omkostningstunge niveauer ser ud til at være grundskolens indskoling og mellemtrin og ungdomsuddannelserne i nævnte rækkefølge.

Når vi som i model 5 inddrager information om, hvorledes omkostningerne fordeler sig på løn, anden drift og kapitalomkostninger, ser vi, at efficienserne øges i forhold til model 3. Det beror i nogen grad på, at der nu er færre lande i sammenligningsgrupperne på grund af datamangel. Det beror imidlertid også (og især) på, at vi nu arbejder med tre i stedet for et input. Effekten af at arbejde med tre input er, at vi fokuserer på den tekniske efficiens snarere end den omkostningsmæssige efficiens. Forskellen er den såkaldt allokativ efficiens, det vil sige evnen til at vælge

et omkostningsminimerende mix af input. I model 5 vurderer vi ikke landenes evne til at holde det samlede omkostningsniveau nede ved at bruge et hensigtsmæssigt mix. Vi ser, at Danmark ifølge model 3 kan spare 12 procent af de totale omkostninger, mens Danmark ikke kan spare noget i model 5, hvor det anvendte mix af løn, anden drift og kapitalomkostningerne holdes fast. Det tyder således på, at et potentielt problem i Danmark kan være fordelingen af omkostninger mellem løn, anden drift og kapital. Det er dog ikke muligt entydigt at fastslå, om for eksempel lønandelen er for lille eller stor, idet der findes lande med optimal allokativ efficiens, som har både større og mindre lønandele end Danmark.

Forklaringer på efficiensforskelle i mængdemodellerne: Kvalitetsforskelle

Ovenstående forskelle i efficiens kan naturligvis skyldes, at modellen ikke fanger kvaliteten af de elever, som kommer ind i den sekundære sektor, eller kvaliteten af de elever, som forlader sektoren. I afsnittet her inddrages kvalitet som forklarende faktor på to måder. Først undersøges det, om de efficiensforskelle, vi i forrige afsnit fandt mellem landene, korrelerer med vigtige kvalitetsindikatorer på in- og outputsiden. Dernæst inddrages kvalitetsindikatorer som gennemførelsesprocent og kandidaternes lønniveau som output i DEA-analyser, hvor input er omkostninger per elev (i stedet for som i mængdemodellerne ovenfor samlede omkostninger og antal elever hver for sig som henholdsvis in- og output).

De kvalitetsindikatorer, der navnlig fokuseres på, er:

1. Populationsgennemførelsesprocenten: Andelen af en årgang, der gennemfører en uddannelse.
 - For ungdomsuddannelserne: Den andel af en ungdomsårgang, der forventes at gennemføre en ungdomsuddannelse.
 - For videregående uddannelser: Den forventede andel af en årgang, der gennemfører en videregående uddannelse (uanset i hvilken alder den gennemføres).
2. Elevgennemførelsesprocenten: Andelen, der gennemfører i forhold til dem, der har påbegyndt uddannelsen.
 - Ungdomsuddannelser: Antallet, der gennemfører en ungdomsuddannelse, i forhold til antallet, der tidligere har påbegyndt en ungdomsuddannelse. For nogle lande skelnes mellem gennemførelse inden for normeret tid af uddannelsen og inden for normeret tid plus to år.
 - Videregående uddannelser: Antallet, der gennemfører en videregående uddannelse, i forhold til antallet, der tidligere har påbegyndt en videre-

- gående uddannelse (uanset om det er inden for normeret tid, og om man afslutter en anden uddannelse end den, man først påbegyndte).
3. Forventet løn efter endt uddannelse.
 - Denne indikator beregnes for elever i ungdomsuddannelserne som en vægtet sum af lønnen for tre grupper:
 - De, der ikke gennemfører, og således ikke opnår nogen uddannelse ud over grundskolen
 - De, der gennemfører en ungdomsuddannelse, men ikke en tertiær
 - De, der gennemfører en ungdomsuddannelse og en tertiær uddannelse, idet vægtene er lig de beregnede andele, som disse tre grupper udgør af eleverne (hvor for eksempel den første gruppe er de elever i ungdomsuddannelserne, der ikke gennemfører en ungdomsuddannelse, og derfor har grundskolen som højest fuldførte uddannelse).
 4. Forventet lønindkomst efter endt uddannelse korrigeret for forventet beskæftigelsesgrad.
 - Denne indikator beregnes på samme måde som ovenstående, bortset fra at lønnen for de tre grupper ganges med de respektive gruppers beskæftigelsesgrad. Denne indikator tager således højde for, at uddannelsesniveaut påvirker både fremtidig løn og beskæftigelse, og at de, der for eksempel opnår en høj uddannelse, men ikke er i beskæftigelse, ikke modtager nogen løn. Indikatoren tager således også højde for det *trade-off*, der kan være mellem høj løn og høj beskæftigelse.

Idéen med disse indikatorer er, at det (alt andet lige) er udtryk for en høj kvalitet af et lands uddannelsessystem, hvis en stor andel af en ungdomsårgang gennemfører en ungdomsuddannelse og en videregående uddannelse, hvis en stor andel af dem, der påbegynder en uddannelse, også gennemfører, og hvis de opnår en høj løn og beskæftigelse efter endt uddannelse. Lønningerne, der indgår i de to sidste indikatorer, er til PPP-korrigerede ligesom udgifterne (se ovenfor).

Detaljer vedrørende data og metode for beregning af indikatorerne er beskrevet i Bogetoft, Heinesen og Tranæs (2014), som også indeholder supplerende analyser. Det skal understreges, at der er en betydelig usikkerhed forbundet med at beregne disse indikatorer for kvalitet, og at opgørelsesmetoder og datakvalitet varierer fra land til land, ligesom uddannelsessystemerne til en vis grad har en forskellig opbygning, hvorfor resultaterne af analysen skal fortolkes forsigtigt.

Korrelation mellem mængdeefficiens og kvalitetsindikatorer

I et første forsøg på at undersøge betydningen af kvalitet sammenholder vi de beregnede efficiensscorer med en række tilgængelige kvalitetsindikatorer. Vi gør dette ved at regressere efficiensscorerne på kvalitetsindikatorerne (en ad gangen) ved brug af Tobit-modellen, hvor der tages hensyn til, at de afhængige variable (efficienserne) er trunkerede (har værdier mellem nul og et).

Vi har på denne måde gennemført analyser af 25 variable fra OECD's database. Foruden de fire typer af kvalitetsindikatorer for output, der er beskrevet ovenfor, har vi benyttet variable, som belyser eventuelle forskelle på inputsiden (længden af lærernes uddannelse på forskellige trin i uddannelsessystemet og elevernes PISA-scorer). Vi har også undersøgt, om efficiens er korreleret med BNP per capita, idet en hypotese kunne være, at lande med høj produktivitet (høj BNP per capita) også har høje lønomkostninger i uddannelsessektoren (lav efficiens), fordi denne konkurrerer med de højproduktive erhverv om arbejdskraften (*Baumols disease*).

Generelt er der ikke mange signifikante sammenhænge, hvilket ikke er helt overraskende givet det begrænsede datamateriale, herunder manglende data for kvalitetsindikatorerne for en del lande. Ser vi først på kvalitetsvariablene, som kan karakterisere input, vil vi forvente, at øget kvalitet er positivt korreleret med efficiensen, men hverken længden af læreruddannelserne eller PISA-score (som indikerer fagligt niveau for elever, der afslutter grundskolen) er imidlertid signifikant korreleret med efficiens.

På outputsiden vil vi forvente, at højere kvalitet kræver øgede omkostninger. Det betyder, at for eksempel en højere elevgennemførelsesprocent, det vil sige et mindre frafald, potentielt vil fordyre undervisningen og dermed lede til lavere efficienser. Vi har anvendt otte forskellige mål for elevgennemførelsesprocent i ungdomsuddannelserne og beregnet korrelationer med efficienserne for hver af de fem forskellige modeller. Kun i to af disse 40 estimationer er korrelationen signifikant, og den har forskelligt fortegn i disse to tilfælde, og den ene af disse korrelationer bliver insignifikant, hvis der kontrolleres for BNP per capita i regressionen. Der er ingen signifikant korrelation mellem elevgennemførelsesprocent i videregående uddannelser og efficiens, og heller ingen signifikant korrelation mellem populationsgennemførelsesprocenter i ungdomsuddannelserne og efficiens. Hvis vi i stedet måler kvaliteten af undervisningen i ungdomsuddannelserne ved den andel af en ungdomsårgang, som senere gennemfører en videregående uddannelse, er der en tendens til, at højere kvalitet og højere omkostningsefficiens går hånd i hånd (der er en signifikant positiv sammenhæng i to ud af 15 estimationer, i begge tilfælde for efficiensestimaterne i model 4). Her er der således ingen grund til at forvente, at de oprindelige modeller giver for store besparelspotentialer på grund af manglende hensyntagen til elevernes parathed i forhold til videreuddannelse. Hvis kvaliteten

måles på lønniveauet efter endt uddannelse, findes der dog en negativ effekt i mængdemodel 1, det vil sige, at de lande, hvor uddannelserne er relativt dyre, er også de lande, hvor den forventede løn efter endt uddannelse for elever i ungdomsuddannelserne er høj. Med hensyn til denne indikator kunne resultatet tyde på, at en del af de ekstra omkostninger, som nogle lande afholder, går til at øge uddannelsernes kvalitet. Denne sammenhæng findes dog ikke, når der kontrolleres for BNP per capita, og heller ikke når lønnen korrigeres for beskæftigelsesgrad (uanset om der kontrolleres for BNP per capita eller ej).

BNP per capita synes at være negativt korreleret med efficiensen (det er tilfældet i tre af de fem modeller). Det betyder, at uddannelserne generelt også er relativt dyre i lande med høj produktivitet. BNP per capita kan som nævnt fange en lønafsmitning, idet lande med høj BNP per capita kan have høje lønninger i uddannelsessektoren også, selvom denne ikke nødvendigvis er særlig produktiv (*Baumols disease*).

Sammenfattende synes disse efteranalyser af mængdeefficienserne at vise, at de fundne besparelspotentialer er relativt robuste. Der er ikke meget, der tyder på, at de høje efficienser i nogle lande er opnået ved at levere en lavere kvalitet. I den forbindelse skal det bemærkes, at vi har testet 25 variable i hver af fem modeller og derfor alene af den grund vil forvente et vist antal falsk signifikante resultater.⁹

Illustration af sammenhæng mellem udgifter per elev og kvalitetsindikatorer

I dette afsnit illustreres variationer mellem lande i forholdet mellem udgifter per elev og forskellige indikatorer for kvaliteten af ungdomsuddannelserne og uddannelsessystemet som helhed. Vi fokuserer på tre af de outputkvalitetsindikatorer, der blev beskrevet ovenfor (populations- og elevgennemførelsesprocenter og forventet lønindkomst efter endt uddannelse korrigeret for beskæftigelsesgrad).

I dette og det næste afsnit undersøges sammenhængen mellem kvalitetsindikatorerne og ressourceanvendelsen i uddannelsessystemet målt ved gennemsnitlige udgifter per elev. Det er en naturlig hypotese, at for eksempel elevgennemførelsesprocenten for ungdomsuddannelserne især er påvirket af udgifter per elev i ungdomsuddannelserne, men samtidig kan kvaliteten af grundskolen også have betydning. Dette kan man tage højde for ved at inddrage udgifter per elev i grundskolen eller indikatorer for det faglige niveau, eleverne opnår ved afslutningen af grundskolen (som vi gør ved i nogle analyser at inddrage PISA-resultater). Vi afprøver flere kombinationer af in- og output i analyserne.

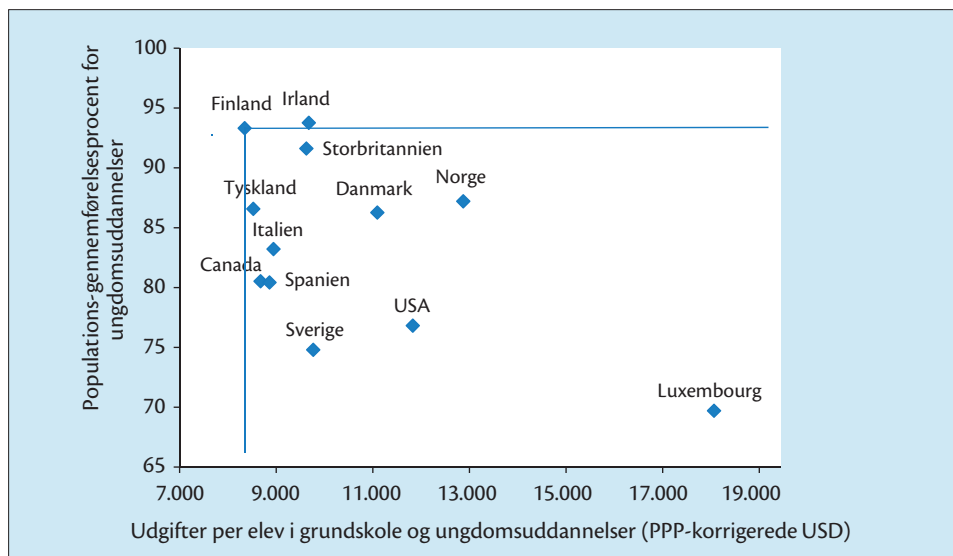
9. Da vi har testet på fem-procentniveau, vil man rent statistisk forvente signifikans i ca. seks ($5\% \cdot 25 \cdot 5$) tilfælde, selvom der rent faktisk ikke er nogen sammenhæng. Vi finder signifikans i fem tilfælde.

Figur 11.2 viser sammenhængen mellem populationsgennemførelsesprocenten for ungdomsuddannelser (altså den andel af en årgang, der gennemfører en ungdomsuddannelse) og gennemsnitlige udgifter per elev i grundskolen og ungdomsuddannelserne for de lande, hvor disse data findes. Det ses, at der er meget høje gennemførelsesprocenter (over 90 procent) i Irland, Finland og Storbritannien, mens Danmark med 86 procent ligger omtrent på samme niveau som Tyskland og Norge, og Sverige ligger på 75 procent. Luxembourg har klart de største udgifter per elev og samtidig den laveste gennemførelsesprocent, men det hænger i høj grad sammen med specielle forhold relateret til landets størrelse. Danmark har det tredjehøjeste niveau for udgifter per elev (efter Luxembourg, Norge og USA), mens Finland har de laveste udgifter per elev. Figuren illustrerer også resultaterne fra en DEA-model baseret på disse data, idet den viser den efficiente rand. Denne vil blive forklaret nærmere i næste afsnit, og det samme gælder den efficiente rand, der er indtegnet i figurerne 11.3 og 11.4, som diskuteres nedenfor.

Figur 11.3 viser sammenhængen mellem elevgennemførelsesprocenten (inden for normeret tid) i ungdomsuddannelserne og udgifter per elev i ungdomsuddannelserne. Igen er Luxembourg dyrest, mens Finland er billigst. Irland og USA har de højeste elevgennemførelsesprocenter (på omtrent 85 procent). I Danmark er gennemførelsesprocenten forholdsvis lav (60 procent), mens udgifter per elev er tæt på gennemsnittet.

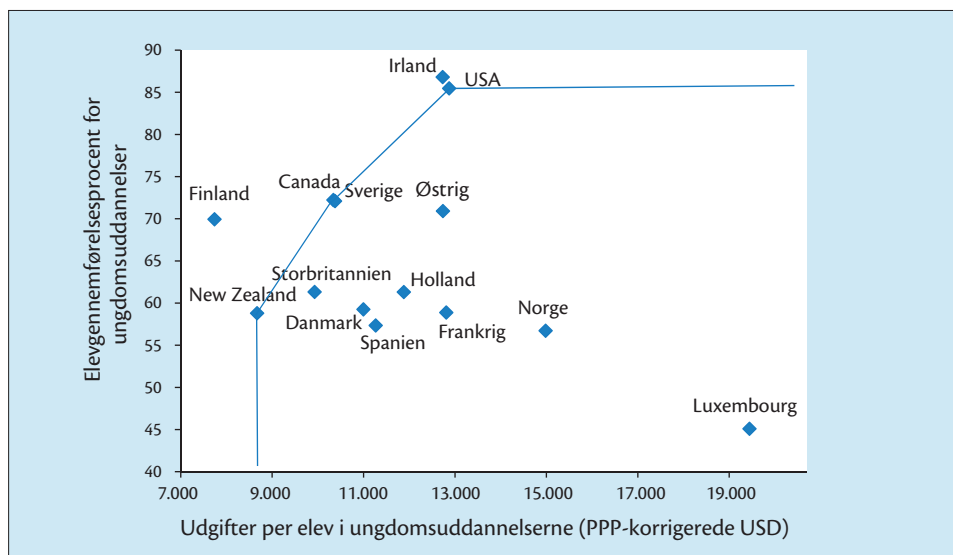
Figur 11.4 viser sammenhængen mellem forventet fremtidig lønindkomst (korrigeret for beskæftigelsesgrad) for elever i ungdomsuddannelserne og gennemsnitlige udgifter per elev i grundskolen og ungdomsuddannelserne. Blandt de syv lande, hvor vi har data for disse variable, har Danmark de næsthøjeste udgifter per elev (efter Norge), men til gengæld den højeste forventede lønindkomst. I figur 11.4 er den forventede lønindkomst mindre for Danmark, Irland og Spanien, når der korrigeres for beskæftigelsesgrader for 2012, end når korrektionen baseres på gennemsnitlige beskæftigelsesgrader for 2007-2012, mens der ikke er nogen særlig forskel for Finland, Sverige, Norge og Storbritannien. Årsagen hertil er, at recessionen har påvirket beskæftigelsen i Danmark, Irland og Spanien mere end i de andre lande i figuren.

Figur 11.2. Sammenhæng mellem populationsgennemførelsesprocent for ungdomsuddannelser og gennemsnitlige udgifter per elev i grundskole og ungdomsuddannelser i 2010



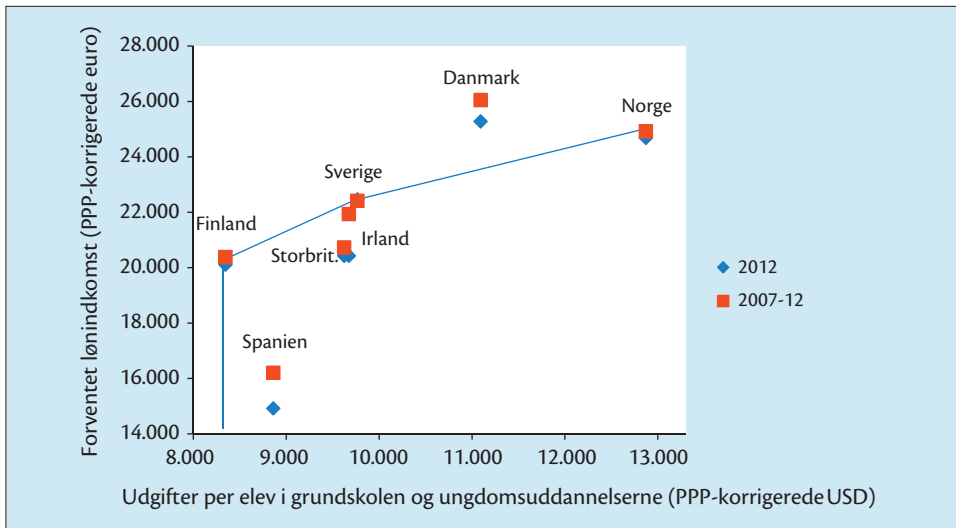
Kilde: OECD (2012); egne beregninger.

Figur 11.3. Sammenhæng mellem elevgennemførelsesprocent og udgifter per elev i ungdomsuddannelserne i 2010, hvor gennemførelsesprocenten er den andel, der gennemfører en ungdomsuddannelse inden for normeret tid, i forhold til dem, der påbegynder



Kilde: OECD (2012 og 2013); egne beregninger.

Figur 11.4. Sammenhængen mellem forventet fremtidig lønindkomst for elever i ungdomsuddannelserne og udgifter per elev i grundskolen og ungdomsuddannelserne i 2010. Forventet fremtidig lønindkomst er beregnet som en sammenvejning for forskellige uddannelsesniveauer af: årsløn i 2010 gange beskæftigelsesgrad i henholdsvis 2007-2012 (gennemsnit) og 2012



Kilde: OECD (2012); Eurostat (2014); egne beregninger.

DEA-analyse af sammenhængen mellem kvalitet og ressourceanvendelse

I dette afsnit redegøres for resultaterne for DEA-modeller med de ovenfor beskrevne kvalitetsindikatorer som output. For flere af kvalitetsindikatorerne findes kun data for relativt få lande. Derfor er det nødvendigt at begrænse antallet af øvrige variable i DEA-analysen. Vi fokuserer derfor på udgifter per elev (defineret i forhold til forskellige dele af uddannelsessystemet) som det centrale input. Det svarer til at antage konstant skalaafkast i sammenhængen mellem samlede udgifter og elevtal. Dette er en rimelig antagelse, når det er lande, der sammenlignes, idet antallet af elever er stort i alle lande. Desuden aggregeres de enkelte dele af uddannelsessystemet i den forstand, at for eksempel udgifter per elev i grundskolen og ungdomsuddannelserne repræsenteres ved én samlet variabel (samlede udgifter i grundskolen og ungdomsuddannelserne divideret med det samlede elevtal) i stedet for to variable (udgifter per elev i henholdsvis grundskolen og ungdomsuddannelserne). Denne aggregering kan være restriktiv, men for gennemførelsesprocenter undersøger vi forskellige specifikationer af udgifter per elev (det samlede uddannelsessystem, grundskole og ungdomsuddannelser, og alene ungdomsuddannelser). Endelig undlader vi at vise resultater afgrænset til kun nordeuropæiske lande, da der ofte her er meget få observationer.

Mens der blev anvendt en antagelse om ikke-aftagende skalaafkast i mængde-modellerne ovenfor, estimeres modellerne i dette afsnit med en mindre restriktiv antagelse (variabelt skalaafkast), som tillader både voksende og aftagende skalaafkast, hvilket er hensigtsmæssigt, når output er kvalitetsindikatorer (se metodeafsnittet ovenfor). Som ovenfor fokuseres på inputorienteret efficiens, idet et lands efficiensscore afspejler den andel af landets faktiske input, som er nødvendigt for at producere landets faktiske output, hvis landet var lige så effektivt som de mest effektive sammenlignelige lande. Når vi tillader variabelt skalaafkast, vil det land med den højeste værdi af output blive karakteriseret som outlier, idet landet ville kunne bruge vilkårligt mange ressourcer (udgifter per elev) som input og alligevel ikke være domineret af nogen andre lande. Det betyder således, at den efficiensgrad, der estimeres for de andre lande, ikke er påvirket af det land, der har det største output.

Populationsgennemførelsesprocenter

Tabel 11.6 viser DEA-estimerne af landenes efficiensgrad for fire modeller, hvor populationsgennemførelsesprocenten for ungdomsuddannelserne er output. Input er i alle modeller udgifter per elev, men beregnet for forskellige niveauer i uddannelsessystemet (henholdsvis ungdomsuddannelser og grundskole; ungdomsuddannelser og udskoling; og ungdomsuddannelser). I den sidste model indgår landenes gennemsnitlige PISA-score i læsning og matematik også som input.

Først bemærkes, at Irland er *outlier* i alle modellerne, hvilket skyldes, at Irland har den højeste gennemførelsesprocent i ungdomsuddannelserne (se figur 11.2). Finland er *outlier* i de to sidste modeller, hvilket skyldes, at landet har en kombination af lave værdier af input og høje værdier af output, således at andre landes efficiensgrad afhænger meget af, om landet medtages i estimationen. I model 1, hvor input er udgifter per elev i grundskole og ungdomsuddannelser, er den efficiente rand bestemt af Finland, idet Finland har de laveste udgifter og det højeste output (når der ses bort fra Irland, som er *outlier*). Resultaterne for denne model er illustreret i figur 11.2 ovenfor. Analysen indikerer, at Danmark kunne spare (mindst) 25 procent af udgifterne uden at reducere gennemførelsesprocenten, hvis landet var lige så effektivt som Finland. Kun Norge, USA og Luxembourg har her lavere efficiens end Danmark. Det relative besparelspotentiale er dog noget mindre, hvis input afgrænses mere snævert til udgifter per elev i udskoling og ungdomsuddannelserne, henholdsvis alene i ungdomsuddannelserne, se modellerne 2 og 3; ifølge disse modeller er besparelspotentialet for Danmark henholdsvis 19 og 15 procent. Når PISA-resultater inddrages som input (model 4), er næsten alle lande fuldt efficiente eller meget tæt på (hvilket igen afspejler problemet med mange variable i modellen kombineret med få lande).

Tabel 11.6. Efficiensresultater for modeller, hvor output er populationsgennemførelsesprocenter målt som den andel af en ungdomsårgang, der gennemfører en ungdomsuddannelse, og input er udgifter per elev på forskellige niveauer samt (i sidste model) PISA-scorer i læsning og matematik

	1	2	3	4
Udgifter per elev	Ungdomsuddannelse og grundskole	Ungdomsuddannelse og udskoling	Ungdomsuddannelse	Ungdomsuddannelse
Andre input				PISA-scorer i læsning og matematik
Gennemsnit	0,84	0,85	0,84	0,99
Danmark	0,75	0,81	0,85	0,99
Finland	1	1	1*	1*
Norge	0,65	0,64	0,63	0,98
Sverige	0,85	0,89	0,87	0,98
Tyskland	0,98	0,96	0,83	0,98
Luxembourg	0,46	0,46	0,47	1
Storbritannien	0,87	0,89	1	1
Irland	1*	1*	1*	1*
Italien	0,93	0,98	1	1
Spanien	0,94	0,88	0,81	1
Canada	0,96	0,99	0,88	0,93
USA	0,71	0,71	0,71	0,99

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra OECD (2012).

Note: * *Outlier*.

Elevgennemførelsesprocenter

Tabel 11.7 viser de estimerede efficienser for modeller, hvor output er gennemførelsesprocenten i ungdomsuddannelserne i forhold til de elever, der påbegynder en uddannelse. Input er igen udgifter per elev på forskellige niveauer af uddannelsessystemet og (i model 4) PISA-score i læsning og matematik. Tabel 11.7 viser resultaterne, når gennemførelsesprocenten er udregnet i forhold til gennemførelse inden for normeret tid, men resultaterne er stort set de samme, hvis man i stedet havde fokuseret på gennemførelse inden for normeret tid plus to år.

I modellerne 1, 2 og 3, hvor eneste output er gennemførelsesprocent i ungdomsuddannelserne, har Danmark en relativt lav efficiensgrad (mellem 0,68 og 0,79) – den er lavere end Sveriges og Finlands, men højere end Norges. Resultaterne for model 3 er illustreret i figur 11.3 ovenfor. Ved at inddrage PISA-resultater (model 4) får alle lande en efficiensgrad, som er meget tæt på et.

Tabel 11.7. Efficiensresultater for modeller, hvor output er elevgennemførelsesprocenten (målt som den andel af dem, som påbegynder en ungdomsuddannelse, der også gennemfører den), og hvor input er udgifter per elev på forskellige niveauer samt (i model 4) PISA-scorer i læsning matematik

	1	2	3	4
Udgifter per elev	Ungdomsuddannelse og grundskole	Ungdomsuddannelse og udskoling	Ungdomsuddannelse	Ungdomsuddannelse
Andre input				PISA-scorer i læsning og matematik
Gennemsnit	0,83	0,81	0,84	0,99
Danmark	0,68	0,72	0,79	0,98
Finland	1	0,99	1*	1*
Norge	0,58	0,57	0,58	0,97
Sverige	0,89	0,89	1	1*
Holland	0,77	0,69	0,76	0,95
Belgien	0,84	0,81		
Luxembourg	0,41	0,41	0,45	1
Storbritannien	0,80	0,81	0,90	1
Irland	1*	1*	1*	1
Østrig	0,72	0,71	0,80	1
Frankrig	0,84	0,74	0,68	0,97
Spanien	0,85	0,79	0,77	1
New Zealand	1	1	1	1
Canada	1	1	1	1
USA	1	1	1	1

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra OECD (2012 og 2013).

Note: * Outlier.

Det er et generelt problem, at vi ideelt ønsker at inddrage mange in- og output i analysen for at gøre den så generel som muligt, men at der er relativt få lande, som er relevante at sammenligne med Danmark, og for hvilke der findes data. I en DEA-analyse, hvor de grundlæggende antagelser om produktionsprocessen er meget lidt restriktive, vil stort set alle lande karakteriseres som efficiente, hvis antallet af in- og output er stort i forhold til antallet af lande. Vi kan derfor ikke vide, om det forhold, at Danmark ser ret inefficiet ud i mange af de simple modeller med få in- og output, skyldes, at Danmark faktisk er inefficiet, eller om det skyldes,

at disse modeller netop er meget simple, det vil sige, at der er mange faktorer, der ikke tages højde for.

Forventet løn

Tabel 11.8 viser resultaterne, når output er forventet løn efter endt uddannelse for elever i ungdomsuddannelserne, og input er gennemsnitlige udgifter per elev i grundskolen og ungdomsuddannelserne. Der er således kun et in- og et output, men der er også meget få lande med på grund af manglende data. I model 1 beregnes den forventede fremtidige løn uden at tage hensyn til forventet beskæftigelse. Den forventede løn er som beskrevet ovenfor et vægtet gennemsnit af årslønningerne i 2010 på forskellige uddannelsesniveauer. Output i model 2 er forventet løn korrigeret for forventet beskæftigelsesgrad. Den forventede lønindkomst er således et vægtet gennemsnit af årslønningerne i 2010 på forskellige uddannelsesniveauer ganget med beskæftigelsesgraderne på disse uddannelsesniveauer. Beskæftigelsesgraderne varierer meget fra år til år, og vi har derfor til dels baseret beregningen på de gennemsnitlige uddannelsesspecifikke beskæftigelsesgrader i 2007-2012. Danmark er *outlier* i disse estimationer, fordi den forventede løn ligger over de andre landes, og det gælder også, når der korrigeres for beskæftigelsesgrad. Finland og Norge er også fuldt efficiente. Det samme gælder Sverige, når der korrigeres for beskæftigelse. Data bag resultaterne for model 2 er illustreret i figur 11.4, som

Tabel 11.8. Efficiensresultater for modeller, hvor output er løn (i 2010), henholdsvis løn (i 2010) korrigeret for beskæftigelsesgrad (i 2007-2012), og hvor input er udgifter per elev i grundskolen og ungdomsuddannelserne (i 2010). Både input og output er PPP-korrigerede

	1	2
Output	Løn	Løn korrigeret for beskæftigelsesgrad
Gennemsnit	0,95	0,97
Danmark	1*	1*
Finland	1	1
Norge	1	1
Sverige	0,85	1
UK	0,87	0,89
Irland	1	0,97
Spanien	0,94	0,94

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra OECD (2012 og 2013) og Eurostat (2014).

Note: * Outlier.

også illustrerer resultaterne i en tilsvarende model, hvor beskæftigelsesgraderne i alene 2012 (i stedet for 2007-2012) anvendes til at beregne den forventede fremtidige lønindkomst. I denne alternative specifikation er Danmark også *outlier*, dog i mindre grad.

Konklusion vedrørende kvalitetsindikatorer

I modeller, som inddrager gennemførelsesprocenter for ungdomsuddannelser og udgifter per elev, er det estimerede besparelspotentiale for Danmark 15 til 32 procent afhængig af definitionen af gennemførelsesprocent og omkostningsvariabel. Hvis sammenligningsgruppen afgrænses til alene Nordeuropa, er besparelspotentialet i disse modeller 10 til 30 procent (se Bogetoft, Heinesen & Tranæs, 2014). Her er Danmark således ikke mere efficient end i de rene mængdemodeller. Når landenes PISA-scorer inddrages, henter lande som Danmark, Norge og Sverige, der klarer sig mindre godt i PISA-testene, ind på sammenlignelige lande som New Zealand og Finland, som klarer sig godt, og der er kun små efficiensforskelle. Det er dog et problem i disse analyser, at der er få observationer i forhold til antallet af variable, hvilket medfører en tendens til høje efficienstimer. Ved at inddrage forventet lønindkomst efter endt uddannelse er Danmark fuldt efficient i disse analyser, hvor forventet løn og beskæftigelse er baseret på tal for de seneste år.

Der er ikke mange andre DEA-analyser med fokus på international sammenligning af specielt ungdomsuddannelserne. Baseret på data fra *Education at a Glance 2006* foretager Verhoeven, Gunnarsson og Carcillo (2007) en DEA-analyse af sammenhængen mellem PPP-korrigerede udgifter per elev i udskoling og ungdomsuddannelserne på den ene side og populationsgennemførelsesprocenten i ungdomsuddannelserne på den anden side. De har flere lande (herunder østeuropæiske lande) med i deres analyse, og deres resultater indikerer, at Danmarks besparelspotentiale er meget betydeligt (se deres figur 11.6). Hvis landegruppen afgrænses til de lande, vi har inddraget, fås dog omtrent samme resultater som vores, nemlig et besparelspotentiale på ca. ti procent. Den nævnte publikation indeholder også en tilsvarende analyse for de videregående uddannelser, som også indikerer, at Danmark er langt fra den efficiente rand. Afonso og Aubyn (2005) foretager en DEA-analyse, hvor fokus er på de sidste klassetrin i grundskolen: Output er PISA-score, og input er antal lærere per elev og undervisningstid. Her er Danmark nummer 11 blandt 17 OECD-lande med besparelspotentiale på omtrent 14 procent. I en tilsvarende analyse (Afonso & Aubyn, 2006), men med korrektion for BNP per capita og forældreuddannelse, bliver Danmarks relative effektivitet endnu mindre.

Sammenfatning

Danmark, Norge, New Zealand, Canada og USA indgår i gruppen af lande i OECD, som bruger mest på uddannelse, nemlig mellem 6,6 og 6,8 procent af BNP. Prioriteringerne er imidlertid meget forskellige disse lande imellem. Danmark, Norge og USA bruger mange penge på grundskolen, hvor de bruger mest per elev, mens Canada og New Zealand bruger mindre. Med hensyn til udgifter per elev (studerende) er USA det land, som bruger klart mest på de videregående uddannelser. Danmark, Norge og Canada ligger i midten, mens New Zealand bruger mindst. Det er i øvrigt langt overvejende offentlige midler, som bruges på uddannelse. Selv i USA, hvor der relativt set bruges flest private midler på uddannelse, bruges der stadig mere end dobbelt så mange offentlige midler, som der bruges private midler på uddannelse.

Det er umuligt ud fra sådanne nøgletal alene at vurdere, om uddannelsesproduktionen i et land – for eksempel Danmark – er efficient, det vil sige, at den opererer med et forhold mellem de mange in- og output, som ikke realistisk kan forbedres. Landene kan have meget forskellige prioriteringer med hensyn til, hvordan midlerne skal bruges, for eksempel hvilket niveau i uddannelsessystemet som skal prioriteres højest, og uddannelserne kan være af forskellig kvalitet i forskellige lande.

For at komme et skridt videre i retning af at kunne vurdere om Danmark kan effektivisere sin uddannelsesproduktion, navnlig vedrørende ungdomsuddannelserne, har vi derfor her gennemført en række sammenligninger med “bedste praksis” i en række OECD-lande med særligt fokus på lande, som det kan forventes, at Danmark i givet fald vil kunne lære noget af.

I de første analyser har vi fokuseret på rene mængdemodeller, hvor de samlede omkostninger holdes op mod elevtal, først ved inddragelse af alle fire uddannelsesniveauer: grundskolens indskoling og mellemtrin, grundskolens udskoling, ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser; dernæst droppes først de videregående uddannelser, siden droppes også de primære uddannelser, og der fokuseres på de sekundære uddannelser alene og endelig på ungdomsuddannelserne alene. Grunden til, at vi ikke kun har fokuseret på ungdomsuddannelserne, er et ønske om at teste, hvor robuste resultaterne er. Der er betydelige forskelle mellem landene med hensyn til indretningen af uddannelsessystemet, herunder hvordan eleverne inddeles i de nævnte niveauer, og der kan, og vil formentlig, være betydelige *spillovers* mellem niveauerne. Den valgte fremgangsmåde tager til en vis grad højde for den usikkerhed, disse forhold medfører.

Det gennemgående resultat vedrørende analysen af mængdemodeller er, at Danmark vil kunne reducere sine omkostninger noget. Når en stor gruppe OECD-lande inddrages i analysen, er det estimerede besparelspotentiale for Danmark

mellem 12 og 34 procent, mens det er noget mindre (nul til ni procent), når vi kun sammenligner os med nordeuropæiske lande. Grundskolens indskoling og mellemtrin er det mest omkostningstunge niveau i Danmark i forhold til andre lande. Det er vigtigt at være opmærksom på, at disse resultater som nævnt er baseret på modeller, der ikke inddrager kvalitative aspekter af output; de er alene baseret på, hvad der bruges på at undervise eleverne, ikke hvad der kommer ud af det.

Vi har inddraget kvalitative aspekter på flere måder. For det første har vi undersøgt, om der generelt er en sammenhæng mellem lav efficiens – høje omkostninger – og en række kvalitetsindikatorer, herunder den andel af unge, der påbegynder og gennemfører ungdomsuddannelser, andelen, som læser videre, og forventet løn efter endt uddannelse. Det viste sig i det store og hele ikke at være tilfældet. Dette er ikke noget atypisk resultat. Faktisk er det ofte sådan, at de systemer, som er gode til at operere omkostningsefficient, også er gode til at præstere i andre dimensioner, for eksempel med hensyn til kvalitet. Dette er dog ikke tilfældet i vores analyser.

Den anden måde, som vi har inddraget indikatorer for uddannelseskvalitet i analyserne på, er ved at medtage dem direkte som output i DEA-modeller, hvor det centrale input er udgifter per elev. Vi har i denne del af analysen fokuseret på gennemførelsesprocenter og forventet lønniveau efter endt uddannelse. I modeller, som alene inddrager gennemførelsesprocenter for ungdomsuddannelser og udgifter per elev, er det estimerede besparelsespotentialer for Danmark 15 til 32 procent afhængig af definitionen af gennemførelsesprocent og omkostningsvariabel, og 15-21 procent, hvis vi kun medtager input fra ungdomsuddannelsesniveaut. Her er Danmark således ikke mere efficient end i de rene mængdemodeller.

Til gengæld kastede analysen lys over noget, som kunne bidrage til en forklaring af den mindre efficiens. Vi undersøgte nemlig, om de færdigheder, eleverne møder op med på ungdomsuddannelserne, kunne tænkes at forklare noget af inefficiensen. Dette viste sig faktisk at være tilfældet. Når landenes PISA-scorer inddrages, så henter lande som Danmark, Norge og Sverige, som klarer sig middelmådt i PISA-testene, ind på sammenlignelige lande som New Zealand og Finland, der klarer sig godt. Det er nærliggende at tolke dette som et udtryk for, at den relativt lave efficiens i de skandinaviske landes ungdomsuddannelser skyldes, at eleverne møder på ungdomsuddannelserne med et lavere fagligt niveau end i for eksempel Finland og New Zealand. Det skal dog bemærkes, at der i disse analyser er få observationer i forhold til antallet af variable, hvilket tenderer til at resultere i høje efficiensestimater.

Inddragelse af lønnen efter endt uddannelse for elever på ungdomsuddannelserne kastede også yderligere lys over de mulige årsager til den lave omkostningsefficiens for Danmark. Faktisk peger disse analyser på, at der måske slet ikke er tale om inefficiens, idet Danmark bliver fuldt efficient, når den forventede lønindkomst for elever på ungdomsuddannelserne medtages som output. Det er imidlertid et

spørgsmål, om denne situation er stabil, det vil sige, om det er et strukturelt og stabilt fænomen, at der i Danmark er høje forventede lønninger for elever i ungdomsuddannelserne, fordi de er mere produktive end i andre lande. Eller om det er et ustabil fænomen, som eventuelt er under pres af en øget international konkurrence. Vi har undersøgt dette ved at inddrage, hvilken vej udviklingen er gået de seneste år, det vil sige, hvordan det ser ud på den tidsmæssige marginal. Her er der tegn på, at Danmarks position med meget højere lønninger ikke er stabil. De forventede lønninger (lønninger gange beskæftigelsesgrader) er faldet relativt mere i Danmark end i de lande, vi sammenligner os med. Denne udvikling kan også være konjunkturmæssigt betinget, idet Danmark har været særligt hårdt ramt af den økonomiske krise efter 2008. Uanset hvad er det i sidste ende et politisk spørgsmål, om høje lønninger for de erhvervsuddannede og for de øvrige med ungdomsuddannelse har høj nok prioritering som politisk målsætning til at begrunde de højere omkostninger. Hertil kunne det være nyttigt med forskellige cost-benefit-beregninger, så det var lettere for politikerne at foretage en afvejning. Sådanne beregninger er imidlertid særdeles komplicerede og usikre, og de ville blandt andet kræve gode målinger af det gennemsnitlige samfundsmæssige afkast af de forskellige uddannelser, hvilket ligger uden for rammerne af nærværende analyse.

Litteratur

- Afonso, António & Miguel St. Aubyn (2005). "Non-Parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries", *Journal of Applied Economics*, 8 (2): 227-246.
- Afonso, António & Miguel St. Aubyn (2006). "Cross-Country Efficiency of Secondary Education Provision – A Semi-Parametric Analysis with Non-Discretionary Inputs", *Economic Modelling*, 23 (3): 476-491.
- Bogetoft, Peter (2012). *Performance Benchmarking – Measuring and Managing Performance*. New York: Springer.
- Bogetoft, Peter, Eskil Heinesen & Torben Tranæs (2014). The efficiency of educational production: A comparison of Denmark with other OECD countries. Study Paper No. 71. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Bogetoft, Peter, Ole Olesen & Niels Christian Petersen (1987). "Produktivitetsevaluering af 96 danske sygehuse – en præsentation af DEA-metoden og et eksempel på dens anvendelse", *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, 51 (2): 67-81.
- Bogetoft, Peter & Lars Otto (2011). *Benchmarking with DEA, SFA, and R*. New York: Springer.
- Christensen, Flemming, Peter Fristrup & Jens Leth Hougaard (1991). *Produktivitetsanalyser*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- DEA (2013). *International sammenligning af erhvervsuddannelser, DEA-rapport 13/05/2013*. København: Tænketanken DEA.

- Eurostat (2014). Eurostats database, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. Data for lønninger og beskæftigelsesgrader opdelt efter uddannelse. Tilgået januar-april 2014.
- Finansministeriet (2000). *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*. København: Finansministeriet.
- Jennergren, L. Peter & Børge Obel (1986). "Forskningsevaluering – eksemplificeret ved 22 økonomiske institutter", *Økonomi & Politik*, 59 (2): 86-95.
- Markussen, Eifred (red.) (2010). "Frafald i uddanning for 16-20 åringer i Norden", *TemaNord 2010:517*. København: Nordisk Ministerråd.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012*.
- OECD (2013). *Education at a Glance 2013*.
- Verhoeven, Marijn, Victoria Gunnarsson & Stéphane Carcillo (2007). *Education and Health in G7 Countries: Achieving Better Outcomes with Less Spending, IMF Working Paper WP/07/263*. International Monetary Fund.

Kapitel 12

Hvor gode er ungdomsuddannelserne?

Peter Bogetoft og Jørgen Grønnegård Christensen

Resultater, problemer og potentialer

Godt en kvart million elever var i 2012 i gang med en såkaldt ungdomsuddannelse, det vil sige enten en gymnasial uddannelse eller en erhvervsfaglig uddannelse.¹

Ungdomsuddannelserne er væsentlige. De bygger bro mellem grundskolen og dels de videregående uddannelser, dels arbejdsmarkedet. Det er derfor væsentligt, at så mange som muligt faktisk gennemfører en ungdomsuddannelse. Det er i det lys, man skal se den politiske målsætning om, at 95 procent af alle unge skal have en ungdomsuddannelse. Så langt er man imidlertid ikke. Det er i dag omkring 86 procent af en årgang, som faktisk gennemfører enten en erhvervsuddannelse eller en gymnasial uddannelse.

Det danske uddannelsessystem er forholdsvis dyrt. Det er særlig tydeligt, når man sammenligner de samlede omkostninger for alle uddannelsesniveauer med andre og nogenlunde sammenlignelige lande. Danmark bruger her 6,7 procent af bruttonationalproduktet (BNP) mod et gennemsnit for OECD-landene på 5,9 procent (2010-tal). Bag dette gennemsnit ligger ret betydelige forskelle mellem de enkelte uddannelsesniveauer, og det er især den danske grundskole, som har meget høje omkostninger sammenlignet med andre lande. Men udgifterne til ungdomsuddannelserne ligger også i den høje ende. Samtidig er der ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem udgifterne i de enkelte lande og deres evne til at sikre, at en høj procentdel af en ungdomsårgang faktisk gennemfører en ungdomsuddannelse.

Det rejser det spørgsmål, som er udgangspunktet for analyserne i denne bog: Hvor gode er de danske ungdomsuddannelser, når det kommer til stykket? Er der et fornuftigt forhold mellem omkostninger og resultater? Eller er det sådan, at man enten kunne nå de samme resultater med et lavere ressourceforbrug eller forbedre

1. De fleste af dem er unge, hvad der i denne bog er defineret som personer, der påbegyndte en erhvervsfaglig eller gymnasial uddannelse som højst 20-årige. Men den del af uddannelsessystemet, som går under betegnelsen ungdomsuddannelser, er også åbent for personer, der er ældre, og en vis del af eleverne falder således uden for aldersgruppen af unge.

resultaterne med samme ressourceforbrug? De internationale sammenligninger viser, at rigtig meget taler for, at der er et sådant potentiale for forbedringer.

Dette rejser samtidig nye spørgsmål om, hvad der skal til for at realisere disse potentialer: Hvilke blokeringer er der? Hvilke redskaber er omvendt til rådighed, hvis man vil udnytte det potentiale for forbedringer, der er, hvad enten man sammenligner danske skoler med hinanden eller anlægger et internationalt perspektiv?

Det er ikke muligt at give fyldestgørende svar på alle disse spørgsmål. Dertil er datagrundlaget på nogle punkter for spinkelt. Dette er i sig selv en interessant observation. Hvis uddannelsespolitikken for alvor skal være evidensbaseret, og hvis driften af de enkelte institutioner for alvor skal vurderes og forbedres, er det nyttigt at overveje, hvilke data der mangler. Flere kapitler peger på, at der ikke mindst mangler mere nøjagtige og detaljerede data om ressourceforbruget og om ledelsesforholdene på de enkelte skoler.

Datamæssige mangler til trods giver de analyser, der er præsenteret i de foregående ti kapitler, et kvalificeret grundlag for at gå et stykke ad vejen. Det er resultaterne af disse til tider ret tekniske analyser, som dette kapitel sammenfatter i en oversigtlig form. Det sker i tre trin:

- Potentialer: Hvad er de potentielle gevinster ved tilnærmelse til bedste praksis, det være sig inden for de danske ungdomsuddannelser eller i forhold til andre OECD- eller nordeuropæiske lande?
- Rammebetingelser: Hvad er de regulerings- og overenskomstmæssige samt de økonomiske rammebetingelser for driften af ungdomsuddannelserne?
- Strategier: Hvilke resultatanalyser, redskaber og forbedringsstrategier kan bringe ungdomsuddannelserne videre?

Der er flere generelle forhold, som læseren skal være opmærksom på i den sammenfatning, der følger.

Skolerne fungerer under meget forskellige socioøkonomiske forhold. Det er vel-etableret viden, at elevernes sociale baggrund har stor indflydelse på, hvor godt de klarer sig på ungdomsuddannelserne. Derfor kontrollerer de analyser, hvis resultater der bliver trukket på, for forskelle i elevernes baggrund. Selv når der er kontrolleret for forskelle i deres sociale baggrund, forlader eleverne desuden grundskolen med ganske varierende kvalifikationer målt ved karakterer i 9. klasse. Analyserne kontrollerer også for disse forskelle. Begge forhold er afgørende for, om det er muligt at sige noget om skolernes løfteevne, det vil sige deres evne til at sikre resultater i form af karakterer, gennemførelse eller beskæftigelse ud over, hvad man skulle forvente, når der er taget hensyn til elevernes sociale baggrund og karakterer ved folkeskolens afgangsprøve.

Der er i bogens analyser refereret til en omfattende dansk og international littera-

tur. Dette sammenfatningskapitel trækker på den samme litteratur, og der henvises derfor til den samlede litteraturoversigt og henvisningerne i de foregående kapitler.

Dette kapitel sammenfatter resultaterne af bogens meget omfattende og ofte tekniske og detaljerede analyser. Det indebærer for det første, at en række forhold vedrørende data og analysemetoder er ladet uomtalt, idet der henvises til de pågældende kapitler. Ligeledes er der delresultater, som hver for sig er væsentlige i den konkrete sammenhæng, men som der er set bort fra, når det som i dette kapitel drejer sig om at tegne et generelt billede. Endelig gælder det, at de resultater, der bliver rapporteret i tabel- og tekstboksform, altid er resultatet af multivariate analyser, hvor alt andet er antaget at være lige, idet der er kontrolleret for andre variable.

Bedste praksis

Nogle skoler klarer sig bedre end andre. Det samme gælder, hvis man sammenligner forskellige skolesystemer med hinanden. Det gælder selv, når der er taget hensyn til, at de opererer under forskellige sociale vilkår og med elever, som uanset det kommer fra grundskolen med forskellige faglige forudsætninger. Spørgsmålet er derfor, hvor meget der gennemsnitligt er at hente, hvis man antager, at alle skoler når samme resultater som de skoler, der klarer sig bedst i sammenligningen (teknisk udtrykt benchmarkingen).

Ideelt ville det være ønskeligt, om man kunne gennemføre en sådan systematisk bedste-praksis-sammenligning på tværs af de to former for ungdomsuddannelser, de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne. Det er ikke muligt. Den stærke differentiering, som kendetegner udbuddet af uddannelser på det erhvervsfaglige område, gør det ikke meningsfuldt at foretage karakterbaserede sammenligninger. Derfor er det delvis forskellige resultat- og kvalitetsmål, der bliver benyttet for de to former for ungdomsuddannelser. For gymnasierne er det både karakterer og fastholdelse defineret som skolernes evne til at øge sandsynligheden for at kunne fastholde de elever, som har påbegyndt en uddannelse; for erhvervsuddannelserne er det fastholdelsessandsynlighederne og, som vi vender tilbage til, beskæftigelses-sandsynlighederne, der er resultat- og kvalitetsindikatorer.

Nogle af de samme problemer opstår ved analysen af omkostninger og produktivitet på skolerne: De almene gymnasier opererer inden for en meget veldefineret økonomisk ramme og har et meget ensartet produkt: Unge, der tager en STX-studentereksamen. Erhvervsskolerne har derimod en væsentligt mere differentieret økonomisk struktur, da taxametertaksterne varierer meget, og da de både uddanner HHX- og HTX-studenter, der ligesom STX er veldefinerede, og elever, der tager erhvervsfaglige uddannelser. Det er imidlertid ikke muligt at henføre omkostningerne

til de enkelte uddannelser, som erhvervsskolerne udbyder. Derfor er det vanskeligt at lave efficiensanalyser af erhvervsuddannelserne, og bogen har derfor også lagt særlig vægt på de gymnasiale uddannelser i forbindelse med analyserne af bedste praksis. Boks 12.1 sammenfatter med disse forbehold nogle væsentlige resultater.

Boks 12.1. Forbedringspotentialer i ungdomsuddannelserne ved bedste praksis

Skolernes løfteevne

Karakterer i gymnasierne (skriftlige A-fag ved studentereksamen)

- Dansk -0.2 – +0.2 karakterpoint
- Matematik -0.5 – +0.5 karakterpoint

Fastholdelsessandsynligheder

- Erhvervsuddannelserne 40-80 procent
- Gymnasierne 80-95 procent

Potentialer (almene gymnasium)

1. med samme ressourceforbrug

- Forbedring af undervisningseffekt (karaktergennemsnit) med to procent
- Forbedring af fastholdelseeffekt (fastholdelsessandsynligheder) med fem procent

2. med samme karakterniveau og fastholdelsessandsynligheder: gennemsnitligt seks procent på lønomkostningerne

25 procent af skolerne kan spare mindst ti procent, uden at det går ud over kvaliteten

Note: Sammenfatning af hovedresultater fra kapitel 7.

Det helt centrale kriterium for, hvor godt skolerne klarer sig, er deres løfteevne, altså deres evne til at forbedre elevernes resultater, når man kontrollerer for såvel deres sociale baggrund som deres resultater fra grundskolen. Således defineret er forskellen i karakterer (skriftlige A-eksaminer i dansk og matematik ved studentereksamen) så beskeden, at den kun udgør +/- 0,1 karakterpoint i dansk og +/- 0,5 point i matematik. Det er anderledes med fastholdelsessandsynlighederne. For de almene gymnasier ligger de mellem 80 og 95 procent; for erhvervsskolerne er spændet meget stort med variationer mellem 40 og 80 procent.

Et andet væsentligt vurderingskriterium er, i hvilket omfang det er muligt at forbedre effiensen, således at man enten får bedre uddannelser for de samme ressourcer, eller således at man får den samme uddannelseskvalitet med færre ressourcer. Det er i bogens analyser, som på dette punkt kun omfatter det almene gymnasium (STX), behandlet indgående. En sammenfatning af resultaterne viser, at man med samme ressourceindsats kan hæve karaktergennemsnittet med to procent, altså en ret beskeden forbedring, samt forbedre fastholdelsessandsynligheden med ti procent. Den anden mulighed er en reduktion af omkostningerne. Det er således muligt at spare syv procent af lønomkostningerne, uden at det går ud over

karaktarniveauet. En fjerdedel af skolerne har faktisk mulighed for at spare godt ti procent uden kvalitetsforringelse til følge.

Det leder frem til fire foreløbige konstateringer:

- Det kan gøres bedre, specielt for så vidt angår erhvervsskolernes evne til at fastholde elever, som har påbegyndt en uddannelse.
- Hvad enten man anlægger en kvalitetsmæssig eller en økonomisk vinkel, er der relativt små forskelle mellem skolerne – når man ser bort fra deres fastholdelsesresultater. Vi kan ikke vide, om det skyldes, at de alle er nogenlunde lige efficiente eller lige inefficente.
- For et større antal gymnasier er der dog mulighed for forbedringer i form af omkostningsbesparelser på minimum ti procent alene ved at lære af andre danske gymnasier. Tilsvarende er der mulighed for mere målrettede forbedringer, for eksempel forbedringer i matematiske karakterer, uden at det går ud over andre output.
- Der er grænser for, hvor gode de driftsøkonomiske data er, men der er i det mindste indikation af, at skoler, som prioriterer ressourcer til undervisning frem for til administration, ledelse og service, har bedre resultater end skoler, der prioriterer omvendt.

Det er også relevant at sammenligne de danske ungdomsuddannelser under ét med ungdomsuddannelserne i andre lande for at belyse, om de danske uddannelser er efficiente sammenlignet med ungdomsuddannelserne i andre lande. Samme logik, som danner udgangspunkt for sammenligninger mellem skolerne indbyrdes i det danske system, gælder også internationalt. Det er således værd at undersøge, hvordan Danmark er placeret i forhold til bedste praksis i andre lande. Der er også en anden grund. Med den stærke internationalisering har virksomhederne mulighed for at rekruttere internationalt, ligesom arbejdskraft og de uddannelsessøgende kan krydse grænser uden stærke forhindringer. Begge dele gør, at de danske uddannelser, herunder ungdomsuddannelserne, befinder sig i en form for international konkurrence.

Det lægger op til systematiske internationale sammenligninger. Men de er ikke nemme. Der er store strukturforskelle med hensyn til systemernes opbygning. Samtidig er der betydelig forskel i kvaliteten og tilgængeligheden af data. OECD har dog opbygget databaser, som tillader nogle helt overordnede sammenligninger. De danner grundlaget for analyserne i kapitel 11. Disse analyser tager hensyn til vanskelighederne, og de er generelt delt i sammenligninger med andre vestlige OECD-lande og sammenligninger med de nordeuropæiske lande, der ligner Danmark mest på relevante variable. Nogle hovedresultater er gengivet i tabel 12.1.

Tabel 12.1. Internationale sammenligninger

	Forbedringspotentialer i forhold til bedste praksis i andre vestlige lande, procent, 2010-tal		
	OECD ¹		Nordeuropa ²
Mængdemodeller – besparelspotentialer i procent af aktuelt omkostningsniveau			
Alle uddannelsesniveauer	37		10
Ungdomsuddannelser	27		9
Kvalitetsmodeller – besparelspotentialer uden negative konsekvenser for kvaliteten	Ungdomsuddannelser generelt	Ungdomsuddannelser kontrolleret for PISA-scorer i læsning og matematik	
Kvalitet som andel af en ungdomsårgang, der gennemfører en ungdomsuddannelse (populationsgennemførelse)	15	1	-
Kvalitet som andel af eleverne, som fuldfører en påbegyndt ungdomsuddannelse (elevgennemførelse)	21	2	-

Note: Sammenfatning af hovedresultater fra kapitel 11.

¹ Vesteuropæiske OECD-lande samt Australien, Canada, New Zealand og USA.

² Benelux, Danmark, Finland, Irland, Norge, Sverige, Tyskland og UK.

Der er gennemført to typer sammenligninger. Den ene er økonomisk og belyser mængdeefficiensen; her bliver de samlede omkostninger sammenholdt med det samlede elevtal, og der sammenlignes mellem de forskellige lande. Det belyser, hvor stor en omkostningsmæssig besparelse Danmark kunne opnå, hvis det var lige så omkostningsefficient som de mest efficiente lande. Potentialer er estimeret dels for alle uddannelsesniveauer, dels for ungdomsuddannelserne alene; på den måde er der i nogen grad taget hensyn til de strukturelle forskelle, som kan gøre det svært at sammenligne enkeltkomponenter i landenes uddannelsessystemer. Der er yderligere ved sammenligningen korrigeret for forskelle i købekraft for de nationale

valutaer. Endelig er sammenligningen gennemført i forhold til OECD-landene og de nordeuropæiske nabolande. Det viser sig, at det danske system sammenlignet med andre lande har høje omkostninger og således en forholdsvis lav omkostningsefficiens. Sammenligner man med de vestlige OECD-lande under ét, er der i forhold til bedste praksis et forbedringspotentiale på hele 37 procent, når målestokken er alle uddannelsesniveauer, og 27 procent for ungdomsuddannelserne. Sammenligner man med de nordeuropæiske – og meget sammenlignelige – nabolande, er spandet mindre; der er dog stadig et forbedringspotentiale på ti procent for alle uddannelsesniveauerne samlet og ni procent for ungdomsuddannelserne, når man sammenligner med bedste praksis i de nordeuropæiske lande.

Denne sammenligning tager ikke hensyn til eventuelle kvalitetsforskelle i uddannelserne mellem landene. En sådan analyse viser imidlertid, som det fremgår af tabel 12.1, at høje omkostninger ikke giver sikkerhed for en højere kvalitet målt ved andelen af unge, som får en ungdomsuddannelse. Det er således muligt at reducere omkostningerne med 15 procent i de danske ungdomsuddannelser i forhold til bedste praksis, uden at det reducerer den andel af en årgang, som får en uddannelse. Tilsvarende er det muligt at reducere omkostningerne med 21 procent uden negative konsekvenser for gennemførelsen hos de elever, der har påbegyndt en ungdomsuddannelse. Alternativt kan man fastholde omkostningsniveauet og hæve gennemførelsesprocenten.

Der er en meget væsentlig tilføjelse til dette resultat. Eleverne i de enkelte lande klarer sig meget forskelligt i PISA-testene, som OECD med mellemrum forestår. Det betyder efter alt at dømme, at de faglige forudsætninger varierer ganske betragteligt for de elever, som ungdomsuddannelserne modtager. Det er yderligere allerede omtalt, hvordan elevernes faglige resultater fra grundskolen i meget høj grad har indflydelse på, hvor godt de klarer sig på ungdomsuddannelserne. Da Danmark sammen med nogle af de andre nordeuropæiske lande ikke klarer sig særlig godt i PISA-testene, kontrollerer sammenligningen også, som det fremgår af tabel 12.1, for forskelle i landenes PISA-scorer i læsning og matematik. Med denne kontrol forsvinder forbedringspotentialet for en stor del. Udtrykt på en anden måde kan man fastslå, at de danske ungdomsuddannelser sammenlignet med de bedste lande i OECD har et handicap, fordi de fra grundskolen modtager elever med relativt svage faglige forudsætninger. Når vi i mindre omfang kan identificere et systematisk forbedringspotentiale i dette tilfælde, skyldes det i nogen grad, at der nu er mange variable og få datapunkter, som sammenlignes. Denne analyse vil dog tendere til at overvurdere betydningen af PISA-resultaterne, da der kun indgår få lande i sammenligningerne, og da inddragelse af ekstravariabeler derfor typisk vil reducere de mulige forbedringspotentialer betydeligt.

Den tætte regulering

Både erhvervsskolerne og de almene gymnasier er såkaldt selvejende institutioner. De første er det per tradition, de sidste i medfør af en politisk reform. Det er umiddelbart en vigtig forskel, for mens erhvervsskolerne er selvgroede, vokset ud af samarbejdet mellem arbejdsmarkedets parter, er gymnasierne skabt af statsmagten. Forskellen afspejler sig såmænd i deres ledelsesform, hvor erhvervsskolerne har partssammensatte bestyrelser, hvis medlemmer i ganske høj grad opfatter sig selv som repræsentanter for det omgivende arbejdsmarked. For de almene gymnasier (STX) er det anderledes; bestyrelsernes udefrakommende medlemmer er udpegede, og de ser ikke i samme grad sig selv som repræsentanter for eksterne interesser.

Det institutionelle selveje signalerer selvstændighed og frihed til at indrette sig, som man finder det hensigtsmæssigt for den enkelte skole. Det har også været en del af logikken bag de reformer, der er gennemført for de to skoleformer. Ikke desto mindre er de underlagt en tæt regulering. Det gælder retligt i form af formel lovgivning og ministerielle bekendtgørelser, det gælder aftalemæssigt i form af kollektive overenskomster på nationalt plan og i hvert fald indtil nu i form af lokalaftaler, og det gælder endelig økonomisk i præcise udmålingskriterier fastsat ved lov og finanslov for beregning og tildeling af taxametertilskuddene til de enkelte erhvervsskoler og almene gymnasier. Boks 12.2 sammenfatter grundlæggende oplysninger om reguleringen og dens udvikling. Der henvises i øvrigt til kapitlerne 2 til 4.

Den retlige regulering er omfattende, om end tættere for erhvervsskolerne end for de almene gymnasier. Det afspejler i høj grad erhvervsskolernes store differentiering af uddannelsesudbuddet. Mere afgørende er det, at reguleringen af begge skoleformer over tid er blevet tættere og tættere. For den del af reguleringen, som sker ved formel lovgivning, har der netto været en forøgelse af regelmængden siden 1990. For gymnasierne er reguleringen udvidet med en faktor 3,6 – for erhvervsuddannelserne er den fordoblet. Det er ikke hele billedet. For lovgivningen er på begge områder præget af bemyndigelser til, at undervisningsministeren kan udstede bekendtgørelser, og det har skiftende ministre i meget betydeligt omfang gjort.

Den politiske tradition spiller her ind på afgørende vis. De almene gymnasier (STX) er som nævnt et gammelt statsligt opgaveområde, selvom amterne gennem nogle årtier drev dem. Det har betydet og betyder den dag i dag, at den administrative regulering er lagt i hænderne på ministerielle embedsmænd, hvoraf en del har deres baggrund i en forudgående karriere som gymnasielærere, altså en form for professionsregulering. Det er anderledes for erhvervsskolerne, som er skabt inden for rammerne af det private arbejdsmarkeds aftalesystem, således som det udviklede sig i det 20. århundrede. På den måde får man en tæt administrativ regulering, som hviler på et forskelligt rationale inden for hver af de to uddannelsesretninger.

Boks 12.2. Reguleringen af ungdomsuddannelserne

Skolernes status

Gymnasier: Institutionelt selveje med udpegede bestyrelser

Erhvervsskoler: Institutionelt selveje med partsstyre

Retlig regulering

Formel lovmæssig regulering stærkt udvidet siden 1990, 3,6 gange for gymnasier, to gange for erhvervsuddannelser

Suppleret med omfattende regulering via bekendtgørelser

Især tæt regulering af administration og ledelse med stigende vægt på finansiering og økonomi

Lærerne (ikke-ledere) opfatter reguleringen som begrænsende for deres arbejde

Det gælder i mindre grad for lederne, især gymnasiernes rektorer mv. samt erhvervsskolernes direktører

Aftaleregulering

Almene gymnasier (STX):

Før august 2013: Detaljeret central aftale med lokalaftaler, som specificerede fordeling af arbejdstid

Stærk medindflydelse, specielt ansættelsesområdet

Efter 2013: Centralt fastlagt arbejdstidsloft fyldt ud gennem individuelle aftaler mellem ledelse og lærere

Erhvervsskoler:

Før 2013: Central rammeaftale fyldt ud af ret ensartede lokalaftaler

Efter 2013: Individuelle aftaler

Økonomisk regulering

Aktivitetsbestemte taxametertilskud afløste i 1991 for erhvervsskolerne normbestemte tilskudsbevillinger til de enkelte skoler og i 2008 amtskommunale bevillinger til de almene gymnasier

Overgangen fra bevillingsstyring til taxameterfinansiering for de almene gymnasier har 2008-2011 ført til

- en omfordeling mellem skolerne
- gradvis udligning i enhedsomkostninger
- sikring af en vis, men reduceret kompensation for forskelle

Note: Sammenfatning af hovedresultater fra kapitlerne 2 til 4.

Regulering bliver ofte fremstillet som en byrde og som en kilde til belastende bureaukratisering. Virkeligheden er mere tvetydig. Det hænger sammen med, at retlig regulering også er et instrument til interessevaretagelse og beskyttelse af egne interesser. I denne sammenhæng viser det sig ved, at lærerne i højere grad end ledelsen ser reglerne som en hæmsko for varetagelse af deres arbejde. Denne forskel gælder for både erhvervsskolerne og gymnasierne. Samtidig er det sådan, at erhvervsskolernes ledere, når man ser bort fra direktørerne (deres administrative chefer), i højere grad end gymnasiernes ledelser ser den retlige regulering som en begrænsende restriktion på deres muligheder for at udføre deres arbejde.

Et særligt træk ved den danske offentlige sektor er, at de kollektive overenskomster indholdsmæssigt har omfattet mere end reguleringen af det samlede antal arbejdstimer og lønnen. Specielt på de personaletunge velfærdsområder har overenskomsterne traditionelt fastsat ret præcise og detaljerede regler for arbejdstidens

disponering, ligesom de centrale aftaler har lagt op til udfyldende lokalaftaler på de enkelte arbejdspladser. Endelig er det en del af aftalesystemet, at det institutionaliserer en samarbejdsmodel, som potentielt giver tillidsrepræsentanter indflydelse og medbestemmelse i forhold til den daglige ledelse.

Erhvervsskolerne og de almene gymnasier er ingen undtagelser fra dette generelle mønster. De forskelle, der har været mellem aftalerne for de to skoleformer, forekommer mere formelle end reelle. Læg dertil, at lærere og ledere er enige om, at aftalesystemet har dannet rammen om et samarbejde, som har givet tillidsrepræsentanterne udstrakt medbestemmelse – i særdeleshed i forhold til ansættelsesmæssige forhold på de enkelte skoler. Der er generelt et meget tæt samspil mellem de centralt aftalte overenskomster og den decentrale aftale- og samarbejdspraksis på skolerne. Det understreger, hvordan den aftalebestemte regulering ligesom den retlige regulering på en og samme tid fungerer som instrument for interessevaretagelse og som kilde til beskyttelse af individ- og gruppeinteresser. Det er her værd at erindre om den lærer, der ifølge kapitel 3 ovenfor ser centrale arbejdstidsaftaler som “et værn imod tåbelige ledere”.

Aftalerne om arbejdstiden og dens fordeling har af arbejdsgiverne (og Finansministeriet) i stigende grad været opfattet som en hæmsko for en bedre udnyttelse af de økonomiske og personalemæssige ressourcer og som en hindring for en ledelsespraksis, der effektivt kunne maksimere skolernes undervisningsmæssige resultater. Det er en diskussion, som for flere år siden startede på folkeskolens område, og som delvist har ført til ændringer af folkeskolelærernes arbejdstidsaftaler i 1999 og 2008. Men med overenskomstforhandlingerne i 2013 lagde de kommunale og statslige arbejdsgivere op til en omfattende ændring af arbejdstidsreglerne på såvel folkeskolerne som det almene gymnasium. Ændringen blev besluttet (for folkeskolen ved lovindgreb) trods stærk modstand fra de berørte lærere og deres organisationer, og den står foran gennemførelse i folkeskolen fra august 2014. Reglerne trådte derimod i kraft for STX fra august 2013, og bogen her diskuterer de første erfaringer med implementeringen. Der er tre ting i aftalerne, som er stærkt relevante i sammenhængen:

1. Overenskomsten er nu tilnærmet andre kollektive overenskomster, således at den alene fastsætter en højeste årlig arbejdstid.
2. Der er ikke lagt op til lokalaftaler på de enkelte skoler, idet arbejdstid og arbejdsopgaver aftales mellem ledelse og hver enkelt lærer.
3. Det tilsigtede resultat er en styrkelse af ledelsen på skolerne kombineret med øget fleksibilitet i allokeringen af lærerressourcer.

De nye arbejdstidsregler er som nævnt i gennemførelsesfasen, og der er intet grundlag for at vurdere deres effekt på hverken kort eller længere sigt. Der har imidlertid

været en vis usikkerhed med hensyn til, om princippet med individuelle aftaler ville blive efterlevet i praksis. To iagttagelser er relevante i den sammenhæng. Den ene er, at Undervisningsministeriet utvetydigt har stået fast på princippet om, at der ikke skulle være kollektive lokalaftaler. Den anden er, at der blandt bestyrelsernes udefrakommende medlemmer alt overvejende er tilslutning til den nye model.

Finansieringen af ungdomsuddannelserne hviler på taxametertilskud, hvor størrelsen af tilskuddet til hver enkelt skole fastsættes efter et objektivi aktivitetsmål, der er reguleret ved lov og finanslov. Tilskuddet har karakter af en rammebevilling, som ledelsen af skolen selv disponerer – inden for de retlige og aftalemæssige rammer, som gælder. I taxameteret indgår flere komponenter, hvor undervisningstaxameteret er det største. Men der er også et grundtilskud, et bygningstaxameter, et færdiggørelsestaxameter samt et udkantstaxameter, der understøtter skoler i tyndt befolkede områder, ligesom der er en bonus for afslutning af fag på højniveau.

Taxameterfinansieringen blev for erhvervsskolerne gennemført allerede i 1991, mens den først er indført fra 2008 med de almene gymnasiers overgang fra amtskommunalt ejerskab til institutionelt selveje. Det gør det muligt ret præcist at vurdere effekten af overgangen fra budgetstyring med politisk tildelte bevillinger til generel finansiel med ressourceallokering efter forlods fastlagte kriterier. Der har i løbet af indkøringsperioden været flere klare konsekvenser. Den første er, at det – i hvert fald i en periode med generelt stigende elevtal – har været muligt at holde enhedsomkostningerne stabile. Den anden er, at ulighederne mellem gymnasiernes finansielle situation er reduceret mellem 2008 og 2011. Den tredje er, at det traditionelle amtskommunale budgetsystem i ret høj grad tilgodeså gymnasier, hvis elevgrundlag havde forholdsvis svage socioøkonomiske ressourcer. Taxameterfinansieringen viser sig dog også i nogen grad at sikre dette via de forskellige komponenter, som indgår i udmålingen af tilskuddene. Kompensationen er dog blevet mindre siden indførelsen af taxametersystemet, og man har indtil videre afvist at indføre egentlige socioøkonomiske undervisningstaxametre.

Den nationale regulering af ungdomsuddannelser er som nævnt både omfattende og tæt. Det gælder for alle de dele af reguleringen, det retlige, den aftalemæssige og den økonomisk-finansielle. Kombinationen af institutionelt selveje og taxameterfinansiering har i så henseende haft konsekvenser, som kan forekomme paradoksale. På den ene side er den retlige regulering taget til i omfang og tæthed, og det er ikke mindst gennem regulering af de ledelsesmæssige, administrative og økonomiske forhold, at dette er sket. På den anden side har taxameterfinansieringen skabt mere gennemsigtige og mere lige vilkår mellem skolerne indbyrdes, og bevillingssystemet giver ledelsen mulighed for at reagere på de incitamenter, som er indbygget i finansieringsordningen. Men det skal også bemærkes, at taxameter-

systemet ikke giver stærke tilskyndelser til forbedringer af produktiviteten i form af lavere enhedsomkostninger og reduktion af skolernes omkostninger.

På de almene gymnasier har mulighederne for at udnytte disse rammer hidtil været begrænset af kollektive aftaler på centralt og lokalt niveau kombineret med en vidtgående medbestemmelse, som efter alt at dømme har begrænset ledelsens handlemuligheder på personaleområdet. Med de arbejdstidsregler, der gælder fra og med august 2013, er dette ændret, men det er for tidligt at sige noget om, hvordan og i hvilket omfang det kommer til at påvirke skolernes drift og deres resultater.

I afsnittet om bedste praksis ovenfor blev det vist, at skolerne i en række henseender har resultater, som ligger forholdsvis tæt op ad hinanden. Det er nærliggende at tolke dette som en konsekvens af den omfattende og tætte nationale regulering af ungdomsuddannelserne. Alligevel er der forskelle mellem dem. De er interessante i et dobbelt perspektiv. Det kan give indsigt i, hvad der virker godt og mindre godt, og det kan tillige give indsigt i, hvor store potentialerne reelt er, hvis skolerne fremover udnytter de frihedsgrader, de trods alt har.

Lad os derfor se nærmere på disse forhold. Først ser vi på, hvad der virker, ved at sammenfatte analyserne af skolernes ledelse og skolerne som arbejdspladser. Dernæst ser vi nærmere på det potentiale, der er ved at sammenfatte analyserne af skolernes resultater, hvad enten det gælder frafaldet (erhvervsuddannelser og gymnasier), de faglige resultater (gymnasierne) og beskæftigelsen (erhvervsuddannelserne). I alle tre sammenhænge er fokus på forhold, som karakteriserer den enkelte skole efter korrektion for elevernes sociale baggrund og deres resultater fra grundskolen.

Ledelse og lærere

Det klassiske almene gymnasium havde en meget simpel ledelses- og forvaltningsorganisation. Rektor havde ansvaret for den pædagogiske drift af skolen, og den administrative støtteorganisation var beskednen. På erhvervsskolerne har det længe været anderledes. Deres differentierede udbud af uddannelser, skolernes størrelse og ikke mindst omfattende fusioner forklarer i høj grad, hvorfor deres ledelsesorganisation var tungere og mere specialiseret. Alt tyder imidlertid på, at de almene gymnasier (STX) gradvis nærmer sig erhvervsskolerne. Det er en udvikling, som har været i gang før 2007-reformen, men den har fået yderligere et skub med selveje, bestyrelsesledelse og taxameterfinansiering. Det kan også bidrage til at forklare, hvorfor STX-gymnasiernes ledelser, først og fremmest deres rektorer og bestyrelser, nu engagerer sig i såkaldt strategisk ledelse, hvor det ikke bare handler om intern drift og koordination, men også om i et langsigtet perspektiv

at positionere skolen i forhold til andre gymnasier og andre uddannelser. Boks 12.3 sammenfatter billedet.

Boks 12.3. Ledelsesforhold og ledelsesstrategi

Ledelsesstruktur og -opgaver

Selveje med taxameterfinansiering medfører udbygning af ledelsesstruktur
Ledelsens opgaver er udvidet fra pædagogisk drift til fremadrettet strategisk orientering

Ledelsesstrategi

Motiverende ledelse, hvor lederne bestræber sig på at få medarbejderne til at se målsætningerne som ønskværdige (transformationsledelse) og belønnende (transaktionsledelse) i forhold til lærerne

Lærernes vurdering af lederne er mere forbeholden

Hierarkisk kontrol, hvor ledelsen griber ind i forhold til enkeltlærere, er ifølge lærere og ledere undtagelsen

Note: Sammenfatning af hovedresultater fra kapitel 5.

Gymnasiernes udvikling sætter ledelsen i et nyt lys. Hvordan varetager rektor og de øvrige medlemmer af ledelsesholdet deres opgaver? Hvad karakteriserer deres måde at lede på, og hvilke metoder benytter de sig af? Det er centrale spørgsmål, som bliver væsentlige, fordi spørgsmålet også er, om ledelsen gennem sin måde at løse opgaven på kan påvirke lærernes undervisningsindsats og på den måde være med til at skabe en skole, som løfter elevernes udbytte af undervisningen ud over, hvad elevernes socioøkonomiske baggrund og deres resultater fra grundskolen giver anledning til at forvente. For at belyse det er der sondret mellem tre forskellige ledelsesstrategier, det vil sige

1. en motiverende stil, som satser på at motivere lærerne til at engagere sig i og identificere sig med skolens værdier og mål,
2. en belønnende, noget-for-noget-stil, hvor ledelsen belønner lærerne økonomisk og anerkendelsesmæssigt, når de gør en god indsats, og endelig
3. en mere passiv, men undtagelsesvis kontrollerende ledelsesstrategi, hvor ledelsen griber ind i forhold til enkelte lærere, der begår fejl eller mere generelt svigter.

De to sidste ledelsesstrategier betegnes i den internationale litteratur som transaktionsledelse, mens den første betegnes transformationsledelse.

Lederne ser i høj grad sig selv som praktiserende kombinationer af den motiverende og den belønnende ledelsesstrategi og i mindre grad en ledelse baseret på kontrol og selektive indgreb. Det samme gælder generelt skolernes lærere, men de har til gengæld ikke den samme klare vurdering af deres ledere som praktiserende motivations- og belønningsledelse. Det er i den sidste sammenhæng væsentligt,

at økonomisk belønning, som er en del af den belønnende ledelsesstrategi, ikke bliver set på med sympati hos lærerne, hvis organisationer har været konsekvente skeptikere over for tanker om præstationsbaseret aflønning.

Ledelsen fungerer ikke i et tomrum, og om en ledelsesstrategi fremmer eller hæmmer skolens effektivitet, afhænger forventeligt af en række andre forhold. Det gælder ikke mindst spørgsmålet om, hvor stærk tilknytningen er til skolen hos såvel ledelse og medarbejdere. Det er nærliggende at forvente, at ledelsen har større gennemslagskraft, hvis der populært sagt er en høj grad af opslutning om skolen, og hvis der ikke er uenighed om de mål, som skolen forfølger. Boks 12.4 opsummerer væsentlige analyseresultater i disse henseender.

Boks 12.4. Organisatorisk tilknytning og målkonflikter mellem ledelse og lærere

Tilknytning til skolen

Ledelse og lærere føler gennemgående en stærk tilknytning til skolen gennem tilslutning til dens mål og værdier. Tilknytningen er stærkere hos ledere end hos lærere, og på erhvervsskolerne bliver en del lærere på deres nuværende skole, fordi det er besværligt at skifte arbejdsplads.

Omsætning af lederengagement til medarbejderengagement (commitment)

En klart motiverende ledelsesstrategi (transformationsledelse) har en positiv effekt på lærernes identifikation med skolens mål og værdier.

Lederne oplever i mindre grad end lærerne en vis konflikt mellem fagligt niveau og fastholdelsen af eleverne.

Det er i alle tilfælde en mindre andel, der oplever en høj grad af konflikt.

Lederes målprioritering påvirker kun lærernes målengagement, hvis lærerne ikke oplever en høj grad af målkonflikt.

Note: Sammenfatning af hovedresultater fra kapitel 6.

Teoretisk sonderer man mellem tre forskellige former for tilknytning til arbejdspladsen. Tilknytningen kan hvile på et affektivt (altså følelsesmæssigt) engagement, hvis kerne er en høj grad af identifikation med skolens værdier og mål. Den kan også være normativ og dermed baseret på en følelse af forpligtelse over for job og opgaver, som gør, at man slutter op om arbejdspladsen og ikke svigter. Der er endelig den mulighed, at tilknytningen er levebrødsbetinget med den konsekvens, at medarbejderne bliver hængende, fordi der ikke er noget mere tiltrækkende alternativ. De tre former for tilknytning er selvsagt relevante for såvel ledere som lærere.

Generelt giver ledere og lærere udtryk for en stærk tilknytning til deres skoler med en høj grad af engagement i og identifikation med deres værdier og mål. Det gælder yderligere på tværs af skoleformerne. Den stærke følelsesmæssige tilknytning er dog mere udbredt blandt ledere end blandt lærere, og der er specielt på erhvervsskolerne en del lærere, som først og fremmest ser skolen som en arbejdsplads, de bliver på, fordi det er besværligt at skifte. Det rejser spørgsmålet, om det er muligt

at omsætte et stærkt ledelsesmæssigt engagement i skolens værdier og mål til et tilsvarende stærkere engagement blandt lærerne.

Det er en kompliceret problemstilling. En vanskelighed er, at der kan forekomme konflikter mellem ledelse og lærere om, hvordan skolen skal prioritere forskellige mål i forhold til hinanden. Det blev vist ovenfor, at ungdomsuddannelserne står over for to forskellige kvalitative krav: At opnå de bedst mulige faglige resultater og at fastholde eleverne i de uddannelsesforløb, som de har påbegyndt, blandt andet med det sigte at få så stor en del af en ungdomsårgang som muligt til at gennemføre en uddannelse. De to mål skal omsættes til virkelighed på skolerne, men der kan være en konflikt mellem dem. Samtidig kan det være sådan, at ledelse og lærere i varierende omfang ser dem som modstridende, og at de i øvrigt prioriterer dem forskelligt. Problemstillingen er kun belyst i analyserne af det almene gymnasium.

Der tegner sig her et ganske komplekst billede. Det er således kun en mindre del af ledere og lærere, som oplever en høj grad af konflikt mellem de to mål. Generelt er opfattelsen, at der kan være en vis modstrid mellem de to mål, men det gælder i mindre grad for skolernes ledere end for deres lærere. Der ligger således, trods den stærke og fælles identifikation med skolernes værdier og mål, kimen til en konflikt her. Den kan ledelsen i et vist omfang overvinde, hvis den praktiserer en klart motiverende ledelsesstrategi (transformationsledelse), som vinder tilslutning til skolens mål og værdier. Analysen viser imidlertid samtidig, at det ikke er nogen nem ledelsesopgave. Hvis lærerne oplever en høj grad af konflikt mellem de faglige mål og fastholdelsesmålet, kan ledelsen stå over for en i praksis uoverstigelig forhindring.

Skolerne, eleverne og deres resultater

Vi har ovenfor dokumenteret to markante karakteristika ved de danske ungdomsuddannelser. Det ene er, at der er en forholdsvis begrænset spredning mellem skolerne, når man ser på dels deres produktivitet eller omkostningsefficiens, dels deres løfteevne i forhold til de sociale og faglige forudsætninger, som eleverne har med sig, når de påbegynder en ungdomsuddannelse. Der er dog samtidig, specielt blandt erhvervsskolerne, en meget betydelig spredning, når det gælder deres evne til at fastholde de elever, der har påbegyndt en uddannelse. Det andet er, at skolerne på enhver måde er underlagt en tæt regulering – gennem love og bekendtgørelser, kollektive aftaler samt gennem centralt fastlagte taxametertakster, som ligger til grund for ressourceallokeringen til skolerne. Ikke desto mindre er der forskelle mellem skolerne: De opererer under forskellige socioøkonomiske vilkår, og deres ledelse og lærerkorps har forskellige karakteristika med hensyn til alder, ancien-

nitet og køn. Dertil kommer, at alle skoletyper indgår i et institutionelt regime, hvor forudsætningen er, at ledelsen aktivt og i samspil med lærerne gør en indsats for at fremme skolens resultater. Det er imidlertid et problem, at skolerne bliver mødt med forskelligrettede krav, hvor man politisk både forudsætter opnåelsen af et højt fagligt niveau, en høj fastholdelseseffektivitet for de elever, som påbegynder en ungdomsuddannelse, og i sidste ende høje overgangsfrekvenser for eleverne, når de efter endt skolegang enten kan søge ind på en videregående uddannelse eller gå ud i beskæftigelse.

Analytisk er problemet, at det nok er nemt og meningsfuldt at sammenligne de faglige resultater for eleverne på de gymnasiale uddannelser, mens det ikke er tilfældet for de meget komplekse erhvervsfaglige uddannelser. Man kan imidlertid i stedet analysere, i hvilket omfang erhvervsskolerne er i stand til at sikre beskæftigelse for deres elever efter endt uddannelse. En sådan analyse forudsætter naturligvis, at der er kontrolleret for forskelle i beskæftigelsessituationen; det gælder geografisk såvel som for de forskellige hovedindgange til erhvervsuddannelserne. Hvad angår kravet om at sikre en høj grad af fastholdelse og altså mindske frafaldet, er der ingen problemer forbundet med sammenligninger mellem de gymnasiale uddannelser indbyrdes (STX, HHX og HTX) og mellem dem og de erhvervsfaglige uddannelser.

Det er på denne baggrund, at de omfattende analyser, der er rapporteret i kapitlerne 8 til 10, skal læses. Der er så mange detaljer i analyserne, at det ikke er muligt på en overskuelig måde at nyttiggøre dem alle i denne sammenfatning. Vægten er derfor lagt på kort at resumere og vurdere de hovedresultater, der sætter os i stand til at give et kvalificeret bud på, hvilke forhold der betinger, om skolerne er i stand til at løfte deres elevers resultater op over, hvad man må forvente, når der er kontrolleret for elevernes socioøkonomiske baggrund og for de faglige forudsætninger, som de har opnået i grundskolen. Tabel 12.2 sammenfatter disse resultater.

Det er helt afgørende, at skolerne, deres ledelse og lærere står med en opgave, hvor rigtig meget er givet på forhånd. Der er stærke positive sammenhænge mellem social baggrund og effektiviteten i elevfastholdelsen på alle ungdomsuddannelser. Det slår også stærkt igennem i elevernes faglige resultater på de gymnasiale uddannelser og på sandsynligheden for at komme i beskæftigelse efter afsluttet erhvervsuddannelse. Der er ligeledes de samme stærke positive sammenhænge mellem elevernes faglige resultater i folkeskolen, deres frafaldsrisiko, faglige resultater og beskæftigelseschancer. Der er yderligere en samspilseffekt mellem elevernes socioøkonomiske baggrund og deres faglige niveau efter folkeskolen, som indebærer, at modeller, som inkluderer begge variable, har en meget høj forklaringskraft.

Analyserne viser også, at andre forhold såsom elevernes familiemæssige situation, deres køn og deres etniske baggrund har indflydelse på især deres risiko for frafald.

Tabel 12.2. Eleverne, skolen, ledelsen og skolernes resultater

	Fastholdelse	Faglige resultater	Beskæftigelse
<i>Baggrund</i>			
Social baggrund	Stærk positiv sammenhæng	Stærk positiv sammenhæng	Stærk positiv sammenhæng
Faglige resultater i grundskolen	Stærk positiv sammenhæng	Stærk positiv sammenhæng	Stærk positiv sammenhæng
<i>Skolerne</i>			
Lærernes gennemsnitsalder		Negativ sammenhæng	Negativ sammenhæng
Kvindeandel lærere	Ingen signifikante sammenhænge	Ingen signifikant sammenhæng	Ingen signifikant sammenhæng
Gennemsnitsanciennitet		Positiv sammenhæng	
Rektors alder		Ingen signifikant sammenhæng	
Rektors anciennitet i nuværende job		Positiv sammenhæng	
Rektors køn	Ingen signifikante sammenhænge	Ingen signifikant sammenhæng	Ingen signifikante sammenhænge
Skolens størrelse			
<i>Samspelet mellem ledelse og lærere</i>			
Belønningsledelse	Positiv sammenhæng	Få og svage sammenhænge, som er stærkt afhængige modelspecifikationer	Ingen signifikant sammenhæng
Motivationsledelse	Ingen signifikante sammenhænge		
Ledelse baseret på kontrol			
Ledernes prioritering	Positiv sammenhæng	Ikke inddraget i analyse	Ikke inddraget i analyse
Ledernes engagement	Ingen signifikante sammenhænge		
Lærernes prioritering			
Lærernes engagement			
Sammenhæng mellem fastholdelses- og beskæftigelseseffekt	Ingen signifikant sammenhæng	Ikke relevant	Ingen signifikant sammenhæng

Note: Sammenfatning af hovedresultater fra kapitlerne 8 til 10.

Siden 1990'erne er der gennemført en række omfattende reformer af ungdomsuddannelser. De har været rettet mod skolerne og deres status og rammebetingelser. Spørgsmålet er derfor for det første, i hvilket omfang karakteristika ved skolerne påvirker elevernes resultater – og skolernes løfteevne. Generelt er billedet broget og

præget af forholdsvis få, svage og ikke-signifikante sammenhænge. Skolekarakteristika som lærernes gennemsnitsalder, gennemsnitsanciennitet, rektors alder, rektors anciennitet i jobbet, læreres og rektors køn påvirker slet ikke skolernes evne til at fastholde eleverne. Det samme gælder skolestørrelse. Billedet er det samme, når man analyserer beskæftigelsen for unge, der har gennemført en erhvervsuddannelse. Undtagelsen er en negativ sammenhæng mellem gennemsnitsalderen i lærerkorpset og beskæftigelsesgraden, hvad der går igen i analysen af elevernes faglige resultater på alle de gymnasiale uddannelser. Derimod er både rektors anciennitet og lærerkorpsets gennemsnitsanciennitet positivt korreleret de faglige resultater. Resultatet kan forekomme paradoksalt, men afspejler formodentlig, at stabilitet og erfaring er væsentlige positive ressourcer for en skole, der skaber resultater. Der kan bag ved den paradoksale forskel mellem den positive effekt af anciennitet og den negative effekt af alder også ligge andre forhold, som karakteriserer ledelse og lærerkorps på skolerne, men som analyserne ikke har kunnet inddrage.

Helt i pagt med de tendenser, der siden 1980'erne har præget udviklingen i den offentlige sektor, har der også inden på ungdomsuddannelsernes område været stor interesse for at styrke og forbedre ledelsen. Det har givet mange forskellige udslag, og det er ovenfor vist, hvordan både ledelsesstruktur og -kapacitet er udvidet og differentieret. Samtidig har der gennem en årrække været diskussioner om forskellen mellem traditionelle offentlige ledelsesformer, hvis udgangspunkt i virkeligheden var det klassiske tjenestemandssystem, og nye, forudsætningsvis mere tidssvarende ledelsesformer importeret fra private virksomheder, og som i højere grad så ledelsen som strategisk agerende, belønnende og/eller aktivt motiverende i forhold til medarbejderne. Den klare forudsætning i disse diskussioner har været, at overgang til det, som man anså som mere tidssvarende ledelsesformer, ville have en positiv indvirkning på opgaveløsningen.

Disse forhold er grundigt belyst i bogens analyser. Ledelsesstrategien, den være sig beskrevet gennem ledernes intentioner eller lærernes oplevelse af den, engagement og tilknytningsforhold til skolen samt målprioriteringer og muligvis også målkonflikter mellem ledelse og lærere, er gennemanalyseret. Der viste sig her ret klare og interessante mønstre, som tilsammen understregede ledelsens mulighed for at påvirke lærernes identifikation med skolens værdier og mål i en positiv retning; men der var også en klar grænse, idet en ledelse med en klart motiverende ledelsesstrategi stødte på en blokering, hvis lærerne oplevede en stærk målkonflikt mellem deres egen prioritering og ledelsens.

I sidste ende er det afgørende, i hvilket omfang disse ledelsesmæssige forskelle slår igennem i skolernes effektivitet, når det gælder om at fastholde eleverne, forbedre deres faglige resultater samt forbedre deres muligheder for at finde beskæftigelse – alt sammen målt i forhold til de socioøkonomiske og faglige forudsætninger,

som skolernes elever havde ved optagelsen på uddannelsen. Analyseresultaterne er iøjnefaldende og interessante, og de viser generelt, at man ikke skal overvurdere betydningen af de overordnede ledelsesmæssige forhold. Ofte er der ingen eller i det mindste ingen signifikante sammenhænge. Samtidig er det sådan, som det ses for de faglige resultater, at de få og svage sammenhænge, der trods alt er, i meget høj grad afhænger af modelspecifikationerne. Analyserne viser dog samtidig, at ledere, som anvender positive og negative belønninger (belønnings- eller transaktionsledelse), kan reducere frafaldet, ligesom en klar ledelsesmæssig prioritering af reduceret frafald faktisk slår igennem på frafaldet. Det sidste antyder, at ledelsen kan være et aktiv i forbedringen af skolens resultater.

I såvel politologisk som økonomisk teori samt i empiriske analyser er der en betydelig opmærksomhed omkring den mulighed, at der kan være et samspil mellem forskellige målsætninger eller krav til en politik, som gør det umuligt eller meget vanskeligt at realisere to eller flere målsætninger og krav på en og samme tid. Velkendte *trade-offs* er forholdene mellem produktivitet og kvalitet samt mellem økonomi og lighed. I den internationale sammenligning af danske ungdomsuddannelser i forhold til bedste praksis inden for OECD og Nordeuropa blev det vist, at der for en række ikke-efficente lande som for eksempel Danmark ikke eksisterede et sådant *trade-off*; disse lande vil derfor være i stand til på en og samme tid at mindske udgifterne og forbedre gennemførelsesprocenterne. Helt i overensstemmelse hermed viser undersøgelser af de danske erfaringer, at der heller ikke er et *trade-off* mellem en høj fastholdelsesprocent og beskæftigelseschancerne for de færdiguddannede unge. Logikken skulle i så fald være, at en højere fastholdelsesprocent trækker relativt svage unge igennem uddannelsen, som så efterfølgende står svagt i konkurrencen på arbejdsmarkedet. Men et klart og positivt resultat af analyserne i kapitel 10 er, at der ikke er et sådant negativt samspil mellem en høj fastholdelsesprocent og senere chancer for beskæftigelse.

Blokeringer og potentialer

Analyserne i denne bog er den første omfattende analyse af ledelse og organisering på tværs af alle de danske ungdomsuddannelser. Analysearbejdet er sat i værk, fordi det – fuldstændigt som på alle andre områder – er væsentligt at vide, hvor godt vi gør det i Danmark, og hvad der er særlig godt, henholdsvis mindre godt. Der er også en ambition om, at analyserne er praktisk nyttige. Det være sig for ledelse og lærere ude på skolerne og for de bestyrelser, som er sat ind som det retningsgivende og retningskorrigerende bindeled over for det omgivende samfunds mange interessenter. Den praktiske nytteambition kommer også til udtryk i vores ønske

om at præsentere analyser, som kan inspirere de folkevalgte politikere, sektorens egne og arbejdsmarkedets generelle organisationer såvel som de embedsmænd, der bistår, når politikken skal justeres og indimellem fornys.

Der er en del at hente her. Vi skal blot pege på nogle helt overordnede observationer, som giver anledning til sådan praksisorienteret eftertanke.

Der er først nogle åbenlyse blokeringer:

- De skoler, som forestår ungdomsuddannelserne, løser en opgave, hvor odds kan være hårde. Det gælder, fordi nogle elever kommer med svage socioøkonomiske ressourcer, og fordi elever, som er fagligt svage ved afslutningen af folkeskolen, har et alvorligt handicap på ungdomsuddannelserne. Det rejser to spørgsmål af praktisk art:
 - Kan man gøre noget for at reducere den negative sociale arv, og ville socioøkonomiske undervisningstaxametre her bidrage positivt?
 - Gør man nok, og gør man det rigtige i folkeskolen, når det gælder om at give eleverne de faglige forudsætninger for at komme videre i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet?
- Skolerne er, hvad enten det drejer sig om erhvervsuddannelserne eller om de gymnasiale uddannelser, underlagt en tæt regulering, der over tid er blevet mere og mere omfattende. Det er en del af baggrunden for, at skolerne har fået en mere differentieret og tungere administrativ struktur, men noget tyder på, at skoler, som bruger relativt flere ressourcer på undervisning end på ledelse, administration og service, præsterer relativt bedre. Dertil kommer, at vi ikke ved meget om reguleringens effekter ud over, at den må antages at være en del af forklaringen på det ensartede billede, der tegner sig, ikke mindst for gymnasierne. Det rejser to nye spørgsmål af praktisk art:
 - Hvad sker der, hvis man fjerner nogle af reglerne og overlader det til skolerne, som er selvejende med egne bestyrelser, selv at tilrettelægge deres undervisning med det sigte at få eleverne igennem med resultater, som står mål med andre skolers?
 - Hvordan skaber man tilskyndelser til, at skolerne i højere grad sætter deres ressourcer ind på undervisning i videste forstand?
- Skolerne, og det er mest tydeligt dokumenteret for de almene gymnasier, er meget homogene. De er, som det er beskrevet ovenfor, efter omstændighederne næsten lige efficiente og effektive eller lige inefficente og ineffektive. Det hænger sammen med mange ting, blandt andet den retlige, aftalemæssige og økonomiske regulering nævnt i punktet ovenfor. Med denne relative homogenitet in mente er der ikke desto mindre mellem de danske skoler forskelle af en størrelse, som gør, at nogle kunne gøre det markant bedre, hvis de nærmede sig de bedste skolers resultater. Det gælder i endnu højere

grad, hvis man udvider sammenligningen til at omfatte andre lande, hvor afstanden mellem det danske system og det finske og new zealandske er stor. Det rejser yderligere tre spørgsmål:

- Hvad er det, der gør, at man i den danske uddannelsessektor, herunder ungdomsuddannelserne, bruger så relativt mange ressourcer, men ikke opnår resultater på niveau med de bedste?
- Kan man ændre taxameterfinansieringen, så den kommer til at give tilskyndelser til forbedringer af både omkostningseffektiviteten og kvaliteten, for eksempel gennem en ændret intern fordeling af ressourcerne med det sigte at styrke indsatsen i undervisningen?
- Taxameterfinansieringen er en effektiv allokeringmekanisme, når elevtallet generelt stiger eller er stabilt, men hvordan vil det fungere, når og hvis søgningen generelt falder?

De store institutionelle og ledelsesmæssige reformer af først erhvervsskolerne, siden de almene gymnasier, har været båret af en tro på betydningen af interne forhold på skolerne, herunder ikke mindst værdien af en aktiv institutionsledelse, som man har forventet, opstår i samspil mellem skolens interne ledelse og en ekstern bestyrelse. Det er en reformtankegang, som også er båret af tiltroen til decentrale løsninger, en tiltro, der som vist ovenfor ikke helt har fundet dækning i central politisk og forvaltningsmæssig praksis. Denne reformtankegang er ført videre med overgangen fra kollektive arbejdstidsaftaler til aftaler, som man forudsætter indgået mellem skoleledelsen og de enkelte lærere. Der er meget nyt i dette, og derfor har analyserne ikke været i stand til at kaste dækkende lys over det. Der er derudover givetvis tale om komplicerede sammenhænge, hvor det ikke er klart, hvornår ledelsen positivt påvirker resultaterne, og hvornår dårlige resultater måske fører til både udskiftninger i ledelsen og til ændringer i ledelsespraksis. Flere ting i tilrettelæggelsen af analyserne, blandt andet det forhold, at antallet af analyseenheder (skoler) er begrænset, gør det svært at komme til bunds i analysen.

Med disse væsentlige forbehold er det vist, at ledelsesstrategi og ledelsespraksis nok slår igennem i samspillet mellem skolernes daglige ledelse og deres lærere, når det gælder engagement og opslutning, forudsat at den interne prioritering ikke er præget af uenighed og konflikt. Det egentlige spørgsmål er dog, hvorfor sådanne forskelle i ledelsespraksis og -stil kun slår meget svagt igennem og ofte slet ikke i skolernes resultater. Derimod viser det sig, at ledelsen gennem en utvetydig målprioritering, jf. ovenfor, kan bidrage til reduktion af frafaldet, ligesom skolernes personalepolitik har betydning, idet skoler, som kombinerer et aldersmæssigt yngre lærerkorps med et lærerkorps med en vis skoleanciennitet, alt andet lige opnår bedre resultater end skoler med ældre lærere og udskiftning. Det er i øvrigt en konklusion,

som finder støtte i den internationale forskning. På disse punkter er der klart behov for mere viden og mere forskning, og vi har derfor til sidst tre yderligere spørgsmål:

- Er den efter alt at dømme svage effekt af ledelsespraksis og ledelsesstrategi en konsekvens af, at tankegangen bag reformerne endnu ikke er slået igennem, og at de har svært ved at finde fodfæste i det konfliktfyldte møde med en professionstradition, som grundlæggende var ledelseskritisk, og et aftalesystem, som grundlæggende var kollektivt og rettighedsorienteret?
- Eller hviler satsningen på ledelse på antagelser, som savner adfærdsmæssig dækning, eller som i det mindste ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for sektor- og institutionsspecifikke forhold?
- Er det ikke en logisk konsekvens af selvstyrereformer at kombinere en regelafvikling med mere præcise og sammenlignelige krav til skolernes interne økonomi, personalepolitik og drift?

Om forfatterne

Lotte Bøgh Andersen (født 1973) er cand.scient.pol. og ph.d. i statskundskab. Hun er professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, samt ved KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, og forsker blandt andet i ledelse, offentligt ansattes motivation, adfærd og performance samt i forholdet mellem professionelle og brugere af offentligt finansierede serviceydelser. Endelig er hun medlem af flere førende tidsskrifters redaktionspaneler (for eksempel *Public Administration Review*, *International Public Management Journal* og *Review of Public Personnel Administration*), indgår i ekspertpanelet for Center for Offentlig Innovation samt sidder i styregruppen for EGPA-gruppen om offentlig personalepolitik. E-mail: lotte@ps.au.dk

Peter Bogetoft (født 1957) er cand.scient.oecon. og dr.merc. Han er professor i anvendt mikroøkonomi ved Copenhagen Business School og har tidligere været professor i driftsøkonomi på KVL og Københavns Universitet såvel som gæsteforsker ved blandt andet Yale University. Peter Bogetoft forsker primært i metoder til måling og fremme af institutioners performance, herunder benchmarking, incitamentsteori og regulering. Han har de seneste 15 år deltaget i en lang række anvendte studier og fungerer som rådgiver for myndigheder og virksomheder i en række lande. E-mail: pb.eco@cbs.dk

Jørgen Grønnegård Christensen (født 1944) er professor emeritus ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forfatter til bøger og tidsskriftartikler om den offentlige forvaltning og den offentlige sektor. E-mail: jgc@ps.au.dk

Jesper Rosenberg Hansen (født 1976) er ph.d. i økonomi samt cand.mag. i erhvervsøkonomi og filosofi. Han er lektor ved Institut for Økonomi og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskning fokuserer især på offentlige og private forskelle blandt andet i forhold til strategi, ledelse, innovation og organisationsadfærd. E-mail: jhansen@econ.au.dk

Eskil Heinesen (født 1958) er cand.polit. og ph.d. i økonomi. Han er seniorforsker i Rockwool Fondens Forskningsenhed og forsker blandt andet i uddannelse, arbejdsmarked og sundhed. Han har eksempelvis forsket i effekter af skoleressourcer,

herunder klassestørrelse, på elevernes faglige færdigheder og uddannelsesvalg, lærereffekter på elevernes resultater, afkast af uddannelse, ligesom han har foretaget adskillige benchmarkinganalyser. E-mail: esh@rff.dk

Ulrik Hvidman (født 1985) er cand.scient.pol. og ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Han forsker i offentlig ledelse og forvaltning, og hans forskning fokuserer på betydningen af reformer med fokus på mål og resultater samt betydning af økonomiske incitament. E-mail: uhvidman@ps.au.dk

Christian Bøtcher Jacobsen (født 1979) er cand.scient.pol. og ph.d. i statskundskab. Han er adjunkt ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og forsker blandt andet i motivation, styring og ledelse i offentlige og private organisationer. Han har især undersøgt ungdomsuddannelsesinstitutioner, folkeskoler, forskere, fysioterapeuter samt offentlige tandlæger. E-mail: christianj@ps.au.dk

Mads Leth Felsager Jakobsen (født 1977) er cand.scient.pol. og ph.d. i statskundskab. Han er lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han forsker blandt andet i bureaukratisering, ledelse, motivation og innovation i den offentlige sektor. Derudover er han uddannelsesansvarlig på Den Fleksible Master i Offentlig Ledelse. E-mail: mads@ps.au.dk

Mikkel Lynggaard (født 1985) er cand.scient.pol. og videnskabelig assistent ved SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Han forsker blandt andet i, hvordan den politiske styring på folkeskoleområdet påvirker elevernes læring og trivsel. E-mail: mly@sfi.dk

Peter Bjerre Mortensen (født 1977) er cand.scient.pol. og ph.d. i statskundskab. Han er professor MSO ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og forsker blandt andet i væksten i regler, politik og forvaltning samt offentlige udgifter. E-mail: peter@ps.au.dk

Thorbjørn Sejr Nielsen (født 1989) er cand.scient.pol. og videnskabelig assistent ved Trygfondens Børneforskningscenter, Aarhus Universitet. Han har forsket i organisering og ledelse på ungdomsuddannelsesområdet og arbejder i øjeblikket med folkeskoleområdet. E-mail: tsejrnielsen@econ.au.dk

Hans Henrik Sievertsen (født 1984) er cand.polit. og ph.d.-studerende ved Københavns Universitets Center for Anvendt Mikroøkonometri (CAM) og SFI – Det

Nationale Forskningscenter for Velfærd. Han forsker i effekter af tidlige interventioner og uddannelsesøkonomi, deriblandt betydningen af økonomiske incitamenter, familieressourcer og økonomiske konjunkturer. E-mail: hhs@sfi.dk

Camilla Denager Staniok (født 1985) er cand.scient.pol. og ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hun har tidligere beskæftiget sig med ledelse og medarbejdermotivation på social- og uddannelsesområdet. Hun fokuserer i sit ph.d.-projekt på at undersøge betydningen af organisatorisk *commitment* på de danske ungdomsuddannelser, herunder også sammenhængen mellem *commitment* og organisatorisk performance. E-mail: cdstaniok@ps.au.dk

Torben Tranæs (født 1959) er cand.polit. og ph.d. i økonomi. Han er forskningschef og -professor i Rockwool Fondens Forskningsenhed og har tidligere været forskningsprofessor ved SFI. Torben Tranæs forsker blandt andet i arbejdsmarkedsforhold, velfærdsstatens påvirkning af arbejdsudbuddet, kriminelles levevilkår, indvandring og integration, omfanget af sort arbejde samt uddannelsesforhold. Torben Tranæs er Research Fellow ved EPRU, Københavns Universitet, CESifo i München og IZA i Bonn. E-mail: tt@rff.dk

Jesper Wittrup (født 1968) er cand.scient.pol. og ph.d. i statskundskab. Han er programleder ved KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, og han beskæftiger sig særligt med resultatmåling og benchmarking. E-mail: jewi@kora.dk

Indeks

- accountability 97, 98
- administrativ autonomi 100
- afbureaukratiseringskampagner 34
- affective commitment (affektiv commitment)
 - 111, 113f, 116f
- aftalebestemt styring 53
- aktivitetsmål 76, 250
- allokativ efficiens 224
- arbejdstidsaftale 54f, 60f, 63ff, 96, 249, 260
- arbejdstidsreform 17
- arbejdstidsregler 17, 52, 58, 61, 63, 68, 71f,
 - 112, 249, 251
- arbejdstidsregulering 53

- bedste praksis 132f, 144ff, 149, 151, 155, 215,
 - 217, 221, 223, 236, 241ff, 251, 258
- belønnende ledelse 104f, 107, 186, 252f
- bemyndigelsesbestemmelser 40
- benchmarking 131f, 140ff, 155, 215, 242, 262ff
- beskæftigelseschancer 255, 258
- beskæftigelseeffekt 134, 154, 198, 201ff, 205,
 - 256
- beskæftigessituation 133, 198, 200, 202f, 255
- besparelspotentiale 30, 133, 151, 206, 221,
 - 223, 226f, 231, 235ff, 245
- bestyrelsesresponsivitet 179, 191f
- betinget belønning 103, 152, 153, 170, 186f,
 - 189ff, 195, 205
- blokering 241, 257ff
- bloktilskud 77
- bottom-up-perspektiv 117f
- brugerinddragelse 56ff
- brugerinddragelsesmodellen 56ff
- brugervalg 52
- budgetsikkerhed 80
- bygningstaxameter 79, 153, 250

- central forvaltningsmodel 25
- centralstyringsmodellen 56f, 69
- commitment 111f, 114, 116f, 119, 121, 124ff,
 - 176, 253

- decentral ledelsesmodel 25
- delegationsbestemmelser 36, 40, 41
- deregulering 53, 54
- detailstyring 23

- effektivitet 16, 23, 28f, 75ff, 80f, 94, 138ff, 206,
 - 208, 214, 216, 218, 235, 253, 255, 257
- effektivitetsdimension 76
- effektivitetsforskel 195, 206
- eksamensresultater 144, 180
- elevfastholdelse 101, 255
- elevgennemførelsesprocent 224, 226ff, 232f
- elevtal 21, 76, 80, 83, 88, 218ff, 230, 236, 245,
 - 250, 260
- elevtiltrækning 101
- enhedsorganisationsstruktur 98
- erhvervsskoleuddannelser (beskrivelse af) 139
- erhvervsuddannelsesrådet 41

- faglighed 13, 121, 131, 149, 194
- fastholdelse 30, 101f, 111f, 120ff, 129, 132ff,
 - 137f, 141f, 148ff, 157f, 161, 166ff, 174ff, 186,
 - 193ff, 198ff, 242, 253, 255f
- fastholdelsesarbejdet 102
- fastholdelseeffekt 137f, 143, 145ff, 150ff, 154,
 - 169ff, 186, 194, 202, 243, 255
- feedback 104f
- folkeskoleloven 38ff
- forbedringspotentiale 13, 131, 143, 146, 150,
 - 154, 217, 243, 245f
- forbedringsstrategier 241
- forberedelsestid 60f, 65f

forvaltnings- og ledelsesmodeller 23
 forvaltningsforskning 42
 forældreuddannelse 235
 frafald 20, 122, 134f, 137, 157f, 162ff, 171, 180,
 198, 226, 251, 255, 258, 260
 frafaldsrisiko 255
 full range leadership model 102
 funktionstillæg 105
 fællesudgiftstaxameter 79
 færdiggørelsestaxameter 78f, 142, 250

gennemførelsesprocent 113, 119, 121f, 124f,
 129, 206, 212f, 218, 224, 228ff, 235, 237,
 246, 258
 gennemslagskraft 171, 174f, 177ff, 191, 193ff,
 253
 gennemsnitsanciennitet 170, 189, 205, 256f
 grundskolekarakter 87, 163ff, 171, 181ff, 188,
 200
 grundskolepræstationer 165
 grundskoleuddannelse 159
 grundtilskud 21, 79, 81, 85f, 250
 gymnasiale uddannelser (beskrivelse af) 13,
 16ff, 21f, 30, 39, 46, 47, 54, 59, 69, 76ff, 90,
 120, 158f, 161, 163, 174, 177, 190, 196, 209,
 242f, 255, 257, 259
 gymnasieloven 36
 gymnasiereformen i 2003 17
 Gymnasieskolernes Lærerforening 120

Handelsskolernes Lærerforening 54
 handlingskapacitet 53, 57f, 69

indholdsstyring 17, 23, 24
 involvering 160
 IRS 142, 145, 147f, 221

jobstatus 165, 168, 181f

karaktereffekt 184, 188ff, 194f
 karaktergennemsnit 90f, 132, 149, 158, 179,
 183, 188, 191, 195, 243
 karakterniveau 120, 132, 188, 191, 243, 244
 karaktervariation 163
 karriereincitament 161

klasseloft 95
 klassetilknytning 158
 kompetencer 95, 101, 175, 210
 koncernledelse 98
 konkurrentanalyse 101
 kontinuativ commitment 113f
 kvalitetsforringelse 244
 kvalitetsforskel 224, 246
 kvalitetsindikator 215, 218, 224, 226f, 230f,
 235, 237, 242
 kvalitetsstyring 95
 købekraft 245

ledercommitment 118f
 ligeværd 69
 lov om erhvervsuddannelser 36, 40, 199, 205
 lov om studentereksamen 36
 lærercommitment 118, 126
 lærergennemslagskraft 158, 179, 191ff
 lærerressourcer 62f, 249
 løfteevne 132, 135ff, 169, 184, 194, 241, 243,
 254, 256
 lønmodtagerstrategier 60, 70
 lønninger 28, 79, 141, 206, 211, 213f, 216, 218,
 220, 225, 227, 238
 lønomkostninger 144ff, 148f, 151ff, 226, 243

medarbejderudviklingssamtaler 104
 medbestemmelse 25f, 55, 68, 175, 249, 251
 mængdeanalyse 218
 mængdeefficiens 226f, 245
 mængdemodel 144f, 148, 152f, 216, 218ff, 227,
 231, 235ff, 245
 mængdeopgørelse 218
 målcommitment 111ff, 119, 121, 124ff, 129,
 161
 målkonflikt 30, 111, 113, 121f, 125ff, 160, 253,
 257
 målopfyldelse 159, 177, 190
 målprioritering 30, 112f, 119, 121, 123ff, 157,
 160f, 253, 257, 260
 målsætning 15, 41, 59, 62, 76, 81, 92ff, 97, 102,
 111ff, 119ff, 123ff, 128f, 157, 161, 171, 175ff,
 191, 194f, 198f, 209, 238, 240, 252, 258

nationale test 39
 new public management 52, 56, 94
 normativ commitment 113f, 123
 normbevillingsmodellen 77

omkostningseffektivitet 30, 75f, 80 82, 88, 260
 omkostningsefficiens 31, 226, 237, 246, 254
 omkostningsmæssige efficiens 223
 opfattet ledelsesstrategi 106
 organisationskultur 117
 organisatorisk commitment 112f, 115, 117,
 123f, 264
 outcome 176
 overenskomst 17, 26, 29, 30, 45, 49, 50ff, 60ff,
 65, 67f, 70, 78, 247ff
 overenskomstmæssig regulering 17
 overenskomststyring 53
 overtidsbetaling 66
 overvågning 104

partsstyret bestyrelse 47
 performance 49, 93f, 97f, 106, 152, 154, 171,
 174ff, 194, 203, 262, 264
 performanceindikator 174, 176ff, 194, 199
 performancemål 174f, 178, 191
 personaleansvar 98, 103
 PISA 31, 206, 217f, 226f, 231ff, 235, 237, 245f
 PISA-målinger 31
 populationsgennemførelsesprocent 213, 224,
 226, 228f, 231f, 235
 potentiale 131, 144, 146, 149, 176, 221, 223,
 240f, 243, 245, 251, 258
 praktik 20, 22
 praktikvirksomhed 20
 principal-komponent-analyse 163, 178
 prioriteringsmuligheder 62
 produktivitet 28, 76, 140, 144, 211, 226f, 242,
 251, 254, 258
 professionel 25, 53, 54, 58ff, 71, 118, 120, 122f,
 125, 160, 262
 professionel status 52, 58ff, 67f, 70, 71
 professionsbaggrund 24, 25, 41
 professionsforvaltning 25f
 professionssociologien 53, 59

præstationer 63, 100, 144, 154, 155, 157, 174f,
 177, 179f, 193
 præstationsorienteret løn 53, 253
 pædagogik 59, 94, 120, 158
 pædagogisk ledelse 94

rammebetingelser 131, 241, 256
 rammebudgettering 23
 red tape 42
 regelforenkling 34, 38
 regelregulering 35, 50
 regelsanering 38
 rekruttering 209
 relativ løfteevne 135ff
 responsivitet 158, 171, 174f, 178, 191ff
 ressourceallokering 75ff, 80f, 88f, 99, 250, 254
 resultatkontrakter 97f
 resultatlighed 82
 resultatmål 34, 94, 171, 202, 264
 resultatorienteret løn 53
 Retsinformation 36, 38, 40f, 55
 Rigsrevisionen 62, 67
 Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede
 Uddannelser 41

selvbestemmelse 179
 selvforvaltning 95
 selvstyrereform 261
 serviceproduktion 57, 132, 216
 skolepolitisk tradition 15
 skolestørrelse 170, 189, 191f, 205, 257
 skolesystem 208, 216, 242
 social arv 259
 social baggrund 163ff, 181ff, 255f
 socioøkonomisk baggrund 82, 87, 89f, 135,
 158, 174, 176, 181, 183, 195, 199, 203, 252,
 255
 socioøkonomiske ressourcer 87f, 91, 92, 250,
 259
 statslig regelstyring 33
 strategi 54, 97, 99f, 102, 106, 108f, 120, 157,
 178, 192, 241, 252, 257, 262
 strategisk ledelse 30, 93f, 99f, 101, 109, 251,
 strategiværktøjer 100f
 strategy-as-practice 100

styringskæde 80
 styringsmodeller 23, 24, 52, 55ff, 69, 77
 SWOT-analyse 101

takststyring 76, 80f
 taxameterbudgettering 77
 taxameterfinansiering 30, 75ff, 80ff, 87f, 95,
 120, 248, 250ff, 260
 taxameterreform 81f, 85, 87, 89
 taxameterstyring 75ff, 80ff, 85, 87, 120
 taxametertilskud 17, 19, 24, 141f, 247, 248, 250
 tekniske efficiens 223
 tilknytning 17, 42, 11ff, 116, 118, 253, 257
 tillidsmodellen 56, 57
 top-down-perspektiv 117
 transaktionsledelse 93f, 102ff, 158ff, 171, 179,
 186f, 190, 252, 258
 transformationsledelse 93f, 102ff, 108, 113,
 118f, 129, 153, 159f, 170f, 179, 185, 187,
 189ff, 195, 205, 252ff

Uddannelsesforbundet 54, 59, 65f
 uddannelsesmæssige handikap 16
 uddannelsesniveau 27, 28, 91, 163, 207f, 211,
 213, 216, 218, 225, 230, 234, 236f, 240, 245f
 uddannelsesproduktion 206, 208, 211, 218,
 220, 236

uddannelsesretning 16, 17, 18, 47, 98, 111f,
 141, 158, 165f, 195, 198, 204, 207, 209, 247
 uddannelsesstilbud 159
 udgiftskonvergens 81
 udgiftslighed 81
 udgiftstilskud 17, 153
 udkantsskoler 19
 udkantstilskud 19, 79, 81, 86f
 Undervisningsministeriets Regnskabsportal 90
 undervisningsrum 158
 undervisningstaxameter 79, 144f, 152f, 250
 undervisningstilskud 79
 undervisningsydelse 220
 undtagelsesvis ledelsesstrategi 104, 107
 ungdomsuddannelsesniveau 208

valgfrihedsmodellen 56
 velfærdsservice 23, 75, 80, 82, 88
 værdikonflikt 128, 160

økonomistyring 77f, 95
 østarbejdere 28, 207

åndsfrihed 69

Litteratur fra Rockwool Fondens Forskningsenhed 2010-14

2010

Når man anbringer et barn: baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv

Af Signe Hald Andersen (red.) med bidrag af Frank Ebsen, Mette Ejrnæs, Morten Ejrnæs, Peter Fallesen og Signe Frederiksen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Danskerne og det sorte arbejde

Af Camilla Hvidtfeldt, Bent Jensen og Claus Larsen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Disentangling the Heterogeneous Relationship between Background Characteristics and a Child's Placement Risk

Af Signe Hald Andersen og Peter Fallesen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

A Good Place to Live. On how Municipality Level Characteristics Explain Municipality Level Variation in Children's Placement Risk

Af Signe Hald Andersen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Helbred, trivsel og overvægt blandt danskere

Af Jens Bonke og Jane Greve

(Gyldendal, København)

2011

Borgerne og lovene 2010

Af Jørgen Goul Andersen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Etniske minoriteters overrepræsentation i strafferetlige domme

Af Lars Højsgaard Andersen og Torben Tranæs

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Søvn – ægteskab, indkomst og helbred

Af Jens Bonke. Med bidrag af Morten Møller

(Gyldendal, København)

Vi der bor i Danmark. Hvem er vi? Og hvordan lever vi?

Af Bent Jensen og Torben Tranæs

(Gyldendal. København)

Indvandringens betydning for de offentlige finanser i Danmark

Af Christer Gerdes, Marie Louise Schultz-Nielsen og Eskil Wadensjö

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

The Price of Prejudice

Af Morten Hedegaard og Jean-Robert Tyran

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

Immigration and Welfare State Cash Benefits – The Danish Case

Af Peder J. Pedersen

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

A Panel Study of Immigrant Poverty Dynamics and Income Mobility – Denmark, 1984-2007

Af Peder J. Pedersen

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

The significance of Immigration for Public Finances in Denmark

Af Christer Gerdes, Marie Louise Schultz-Nielsen og Eskil Wadensjö

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

Economic Drivers of Migration and Climate Change in LDCs

Af Helene Bie Lilleør og Katleen Van den Broeck

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

Danmarks Kvalifikationsbalance

Af Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen

(Gyldendal. København)

2012

Unemployment and Crime: Experimental Evidence on the Causal Effects of Intensified ALMPs on Crime Rates among Unemployed Individuals

Af Signe Hald Andersen

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

Serving Time or Serving the Community? Exploiting a Policy Reform to Assess the Causal Effects of Community Service on Income, Social Benefit Dependency and Recidivism

Af Signe Hald Andersen

(Syddansk Universitetsforlag. Odense)

Losing the Stigma of Incarceration: Does Serving a Sentence with Electronic Monitoring Causally Improve Post-release Labor Market Outcomes?

Af Lars Højsgaard Andersen og Signe Hald Andersen
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

The Effect of Workfare on Crime: Youth Diligence and Law Obedience

Af Peter Fallesen, Lars Pico Geerdsen, Susumu Imai og Torben Tranæs
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Does Incarceration Length Affect Labor Market Outcomes for Violent Offenders?

Af Rasmus Landersø
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse

Af Lars Højsgaard Andersen, Hans Hansen, Marie Louise Schultz-Nielsen og Torben Tranæs
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Hvad har vi gjort ved tiden? En forskningsoversigt over tidsanvendelsesstudier før og nu

Af Jens Bonke og Bent Jensen
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Har vi tid til velfærd? – om danskernes brug af deres tid ude og hjemme

Af Jens Bonke med bidrag af Bent Jensen
(Gyldendal, København)

Sort arbejde i Tyskland

Af Lars P. Feld og Claus Larsen
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Undeclared Work, Deterrence and Social Norms. The Case of Germany

Af Lars P. Feld og Claus Larsen
(Springer, Berlin, Heidelberg)

Et liv i periferien. Levevilkår og samfundsdeltagelse blandt danskere med svære sindslidelser

Af Jane Greve (red.), Johannes Clausen, Frank Ebsen og Louise Herrup Nielsen
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Estimating the Effect of Emigration from Poland on Polish Wages

By Christian Dustmann, Tommaso Frattini og Anna Rosso
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Emigration from Poland and the Wages for Those who Stayed Behind

Af Christian Dustmann, Tommaso Frattini og Anna Rosso
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

2013

Bruger skolebørn tiden hensigtsmæssigt? Om søvn, spisning, motion, samvær og trivsel
Af Jens Bonke og Jane Greve
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Farmers' Choice. Evaluating an Approach to Agricultural Technology Adoption in Tanzania
Redigeret af Helene Bie Lilleør og Ulrik Lund Sørensen
(Practical Action Publishing, Warwickshire)

Når man anbringer et barn II – Årsager, effekter af anbringelsesforanstaltninger og konsekvenser
Af Signe Hald Andersen og Peter Fallesen med bidrag af Mette Ejrnæs, Natalia Emanuel, Astrid
Estrup Enemark, Bjarne Madsen og Christopher Wildeman
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Does Higher Education Reduce Body Weight?
Evidence Using a Reform of the Student Grant Scheme*
Af Jane Greve og Cecilie D. Weatherall
(Rockwool Fondens Forskningsenhed, København)

Beskæftigelseeffekten af fremrykket aktivering
Af Johannes Kaalby Clausen og Torben Tranæs
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

How Scary is it? – Review of Literature on the Threat Effect of Active Labor Market Programs
Af Signe Hald Andersen
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

The Wage Effect of a Social Experiment on Intensified Active Labor Market Policies
Af Signe Hald Andersen
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

The Motivation Effect of Active Labor Market Policy on Wages
Af Johannes K. Clausen, Lars Pico Geerdsen og Torben Tranæs
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Labour Market Programmes and the Equity-efficiency Trade-off
Af Trine Filges, John Kennes, Birthe Larsen og Torben Tranæs
(Rockwool Fondens Forskningsenhed, København)

Hvorfor Aktivering? Et essay om den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark
Af Torben Tranæs
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Beyond the field: Impact of Farmer Field Schools on Food Security and Poverty Alleviation

Af Helene Bie Lilleør og Ulrik Lund-Sørensen

(Rockwool Fondens Forskningsenhed. København)

Children's Health-related Life-styles: How Parental Child Care Affects them

Af Jens Bonke and Jane Greve

(Rockwool Fondens Forskningsenhed. København)

Unge valg og fravalg i ungdomsuddannelserne

Af Vibeke Hetmar

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Tax Reforms and Intertemporal Shiftings of Wage Income:

Evidence from Danish Monthly Payroll Records

Af Claus Thustrup Kreiner, Søren Leth-Petersen og Peer Skov Ebbesen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Folkeskolekarakterer og succes på erhvervsuddannelserne

Af Camilla Hvidtfeldt og Torben Tranæs

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood

Assignment of Immigrants

Af Anna Piil Damm

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Impact of Village Savings and Loans Associations: Evidence from a Cluster Randomized Trial

Af Christopher Ksoll, Helene Bie Lilleør, Jonas Helth Lønborg og Ole Dahl Rasmussen

(Rockwool Fondens Forskningsenhed. København)

Can Microfinance Reach the Poorest: Evidence from a Community-Managed Microfinance

Intervention

Af Jonas Helth Lønborg og Ole Dahl Rasmussen

(Rockwool Fondens Forskningsenhed. København)

2014

Er fritiden forsvundet?

Af Jens Bonke

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior?

Af Anna Piil Damm og Christian Dustmann

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Danskernes sorte livsindkomst

Af Peer Ebbesen Skov

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Danskernes sorte arbejde under krisen 2009-2012

Af Peer Ebbesen Skov

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Does the Marginal Tax Rate Affect Activity in the Informal Sector?

Af Søren Leth-Pedersen og Per Ebbesen Skov

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

Indvandrere og danskernes nettobidrag til de offentlige finanser

Af Marie Louise Schultz-Nielsen og Torben Tranæs

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

