

OECD-rapport om grundskolen i Danmark - 2004



OECD-rapport om grundskolen i Danmark - 2004

Baggrundsrapport ved:

Mats Ekholm, generaldirektør for det nationale agentur for skoleforbedring i Sverige

Ekspertrapport ved:

Peter Mortimore, professor, Institute of Education, University of London

Maria David-Evans, viceminister for undervisning, Alberta, Canada

Reijo Laukkanen, dr., ledende rådgiver, Undervisningsministeriet, Finland

Jouni Valijarvi, professor, leder for Institut for pædagogisk forskning,

Jyvaskyla-universitetet, Finland

OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004

Publikationen indgår i Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie som nr. 5 - 2004
og under temaet kvalitet og tilsyn, evaluering af uddannelser, kvalifikations- og uddannelsesbehov

Oplysninger om ophavsret: OECD

Forfatter til baggrundsrapport:

Mats Ekholm, generaldirektør for det nationale agentur for skoleforbedring i Sverige

Forfattere til ekspertrapport:

Peter Mortimore, professor, Institute of Education, University of London

Maria David-Evans, viceminister for undervisning, Alberta, Canada

Reijo Laukkanen, dr., ledende rådgiver, Undervisningsministeriet, Finland

Jouni Valijarvi, professor, leder for Institut for pædagogisk forskning, Jyväskylä-universitetet, Finland

Omslag: Sangill Grafisk Produktion

1. udgave, 1. oplag, juni 2004: 900 stk.

ISBN 87-603-1895-3

ISBN (WWW) 87-603-1899-6

ISSN 1399-2279

Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie (Online) ISSN 1399-7386

Internetadresse: pub.uvm.dk/2004/oeed

Udgivet af Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen, Område for grundskolen og folkeoplysning

Bestilles (UVM 5-453) hos:

Undervisningsministeriets forlag

Strandgade 100 D

1401 København K

E-mail: forlag@uvm.dk

Fax nr. 3392 5219

Tlf. nr. 3392 5220

eller hos boghandlere

Grafisk tilrettelæggelse og repro: Sangill Grafisk Produktion

Trykt på papir der er ISO 14001 godkendt og med vegetabiliske farver

Trykt af Sangill Grafisk Produktion, miljøcertificeret

Printed in Denmark 2004

Forord

OECD tilbød i foråret 2003 Danmark mulighed for at deltage i et "pilot-review" af den danske grundskole. Undervisningsministeren tiltrådte dette forslag fra OECD. Den tidligere direktør i det svenske Skolutveckling, Mats Ekholm udarbejdede en baggrundsrapport til brug for reviewet.

Baggrundsrapporten gav grundlag for en drøftelse mellem OECD og Undervisningsministeriet om udformningen af kommissoriet (Terms of reference) for "pilot-reviewet".

Et ekspertteam med medlemmer fra Finland, Canada og Storbritannien besøgte i november måned 2003 Danmark. Igennem 10 dage besøgte teamet skoler og institutioner og afholdt møder med forældre, elever, medarbejdere fra skoler, skoleadministratorer samt kommunalpolitikere.

Ekspertteamet bestod af:

- Professor Peter Mortimore (tidligere direktør, Institute of Education University of London)
- Mrs Maria David-Evans (Deputy Minister for Learning, Alberta, Canada)
- Dr. Reijo Laukkanen (Senior Adviser, National Board of Education, Finland)
- Professor Jouni Valijarvi (Director, Institute for Educational Research, University of Jyväskylä)

Teamet har med professor Peter Mortimore som skribent afgivet deres ekspertrapport. Rapporten drøftes på et møde i OECD's Education Committee den 9. juni 2004 i København.

Denne publikation omfatter baggrundsrapporten og ekspertrapporten oversat til dansk. Rapporterne skønnes at kunne bidrage til at understøtte debatten om, hvordan den danske folkeskole kan udvikles og blive bedre til at udruste alle børn med de faglige og personlige kvalifikationer, der er nødvendige for at kunne klare sig i fremtidens samfund.

Det skal understreges, at de synspunkter, der kommer til udtryk i rapporterne, alene står for forfatterens regning og ikke nødvendigvis afspejler OECD's eller de danske myndigheders synspunkter. Det samme forbehold gælder for "Det nationale Agentur for Skoleudvikling" i Sverige i forhold til baggrundsrapporten.

Undervisningsministeriet takker forfatterne og OECD for tilladelsen til at publicere rapporterne på dansk. Undervisningsministeriet er alene ansvarlig for oversættelsen.

Uddannelsesstyrelsen
Juni 2004

Indhold

3	Uddannelsesstyrelsens forord
7	Del 1: Baggrundsrapport
8	Introduktion
11	I Danmark – Et moderne land i global sammenhæng
14	II En lang skoletradition
15	III Grundlæggende samfundsmæssige værdier
17	IV Den administrative basis for uddannelsessystemet
19	V Decentralisering i forandring
21	VI Nylige ændringer i skolepolitikken
22	VII Resultatet af skolegang i Danmark
29	VIII Omsætning af kvalitets- og lighedspolitik til praksis
35	IX Konklusioner
36	X Kommissorium for reviewet
59	Del 2: Ekspertrapport
60	Introduktion
65	1. Sammenfatning og anbefalinger
71	2. Baggrund for reviewet: Sammenhæng og overvejelser
96	3. Styrker ved de ældste klasser i grundskolen
107	4. Svagheder ved de ældste elever i grundskolen
126	5. Strategi for forbedring

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling)

04. maj 2004

Engelsk – opr. engelsk

DIREKTORATET FOR UDDANNELSE
UDDANNELSESKOMITEEN

OECD-review af national undervisningspolitik

Pilot-review af kvaliteten af og ligheden i resultatet af skolegang i grundlæggende dansk uddannelse

Baggrundsrapport
November 2003

Mats Ekholm

Forfatteren er generaldirektør for det nationale agentur for skoleforbedring i Sverige. Denne rapport er udfærdiget i henhold til kontrakt med OECD og i samvirke med de danske myndigheder. De synspunkter, der gives udtryk for, er forfatterens og afspejler ikke nødvendigvis holdninger fra OECD, dets medlemslande, de danske myndigheder eller det nationale agentur for skoleforbedring i Sverige.

Gregory Wurzburg (gregory.wurzburg@oecd.org)
Tlf.: +33 1 45 24 92 95
Fax: +33 1 44 30 62 20

JT00163435

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Det fulde dokument er tilgængeligt på OLIS i dets originale format

Til officiel brug
Dansk oversættelse

Introduktion

Fra tid til anden gennemfører OECD som del af deres medlemsreview et review af uddannelsespolitik i bestemte lande. Sædvanligvis udarbejder landet, der undersøges, en baggrundsrapport, som beskriver politikken på området og den praksis og de emner, der har foranlediget undersøgelsen. Det fremsætter også kritiske spørgsmål, som et undersøgelsespanel skal tage stilling til. Baggrundsrapporten udgør både den faktuelle basis for review-panelets gennemgang såvel som grundlaget for interne diskussioner.

Med hensyn til reviewet af politik om kvaliteten af og ligheden i resultatet af skolegang i Danmark vil en anden fremgangsmåde blive benyttet for første gang. I stedet for at fremlægge en egen erklæring om deres politik og en beskrivelse af aktuel praksis i forhold til politikken har Danmark sammen med sekretariatet valgt at invitere en udlænding til at beskrive politikken for kvaliteten af og ligheden i resultatet af skolegang og til at placere resultatet af skolegang i Danmark i en international sammenhæng ved at anvende forskellige internationale sammenligninger. Efter beskrivelsen følger en vurdering af styrker og svagheder i implementeringen af den danske politik, og kritiske spørgsmål fremsættes, der kan overvejes til inkludering i reviewets referencemateriale.

Bilag 1 indeholder komparativ statistik for Danmark og andre OECD-medlemslande. Bilag 2 og 3 beskriver folkeskolen og privatskoler i Danmark.

Indhold – Baggrundsrapport

8	Introduktion
11	I Danmark – Et moderne land i global sammenhæng
14	II En lang skoletradition
15	III Grundlæggende samfundsmæssige værdier
17	IV Den administrative basis for uddannelsessystemet
19	V Decentralisering i forandring
21	VI Nylige ændringer i skolepolitikken
22	VII Resultatet af skolegang i Danmark
29	VIII Omsætning af kvalitets- og lighedspolitik til praksis
29	En tradition for selvstyre hos kommuner og skoler
29	Overtalelse fra staten
30	Huller i "evalueringskulturen" på skoler
32	Uddannelse af lærere og skoleledere
35	IX Konklusioner
36	X Kommissorium for reviewet
37	Litteraturliste
39	BILAG 1 – Komparativ statistik (Danmark og andre OECD-medlemslande)
45	BILAG 2 – Folkeskolen
54	BILAG 3 – Privatskoler i Danmark

I. Danmark – et moderne land i global sammenhæng

1. Danmark har en befolkning på 5.368.354 (januar 2002) fordelt på 2,4 millioner husstande. Den årlige befolkningstilvækst var på omkring 0,29% mellem 1991 og 2001 og 0,49% mellem 2001 og 2002. Det er geografisk et forholdsvis lille land, der dækker ca. 43.000 kvadratkilometer, hvoraf tre fjerdedele udgøres af landbrug. Befolkningstætheden – 124 personer pr. kvadratkilometer – er lidt over gennemsnittet for EU og meget højere end i de andre nordiske lande.

2. Danmarks aktuelle økonomi er stærk. Landet har det sjette højeste BNP pr. indbygger i OECD (USD 29.900 tilpasset vha. købekraftparitet). Blandt eurolandene overgås dette kun af Luxembourg. Blandt de nordiske lande overgås det kun af Norge (data fra 2001). De mellemlange udsigter er gode. Den seneste økonomiske undersøgelse fra OECD bemærkede, at “Danmark er i den misundelsesværdige position, at de ikke står over for nogle aktuelle makroøkonomiske problemer”. Regeringen har haft overskud siden 1997, og den offentlige gæld fortsætter med at falde. Arbejdskraftproduktiviteten er forholdsvis høj, og arbejdsløsheden er under det europæiske og OECD’s gennemsnit. Landet er internationalt konkurrencedygtigt, og væksten er generelt på niveau med eller over gennemsnittet for OECD og over det europæiske gennemsnit. Den vanskeligste opgave vil være forberedelserne til at imødekomme det økonomiske pres, der opstår med en aldrende befolkning. Danmark er bedre placeret end de fleste OECD-lande, eftersom folkepensionen for de ældre er udformet til at yde et grundlæggende indkomstniveau, og de fleste på arbejdsmarkedet har private pensionsordninger fra deres arbejde, som de kan trække på, når de pensioneres. Dog vil antallet af arbejdsdygtige personer blandt befolkningen falde om et par år, og den afhængige del vil stige ret voldsomt. På samme tid er der visse forventninger fra befolkningen og krav om forbedringer af kvaliteten af offentlige ydelser, som den ældre del af befolkningen ofte nyder godt af i betydelig højere grad. Disse to udviklingstendenser lægger uundgåeligt pres på de offentlige finanser (se mere detaljerede komparative statistikker i bilag 1)¹.

3. Den danske velfærdsstat omtales ofte som den danske model. Med indkomst fra skatter og afgifter skaber staten stor sikkerhed for sine borgere. En dansk borger, der bor i dette land, har en bred vifte af behov, der dækkes gratis ved leveringsstedet. Dette omfatter uddannelse, lægebehandling, hospitalsindlæggelse, førtidspension for personer med reduceret arbejdsevne og en folkepension, der er høj nok til at kunne leve af. Det omfatter også statsstøtte, understøttelse til de arbejdsløse, tandlægeudgifter og plejehjemspladser for dem, der ikke længere kan klare sig selv.

4. N.F.S. Grundtvig (1783-1872) skrev i en sang om Danmark, at landet har udviklet sig så vidt, at “få har for meget og færre for lidt”. Dette er præcis opskriften på den danske velfærdsstat. Ved hjælp af skatter som værktøj opnås indkomsthed, så alle

I. ¹Se OECD (2003)a for at få flere oplysninger om makroøkonomiske og strukturelle elementer i dansk økonomi.

har de materielle midler til at leve et rimeligt liv. Tilbud med hensyn til uddannelse, sundhed og omsorg resulterer i en stor offentlig sektor, og endnu 29% af opkrævede skatter og afgifter betales tilbage til befolkningen som overførselsindkomster såsom uddannelsesstøtte, kontanthjælp og forskellige slags pensioner. Den tunge skattebyrde frister nogle af de dygtigste til at finde arbejde i udlandet, og den garanterede adgang til sociale ydelser kan virke som incitament til misbrug. På trods af denne kritik ønsker et stort flertal af danskere at bevare deres velfærdsstat.

5. Kønsdiskrimination i jobannoncer er forbudt. 75% af de danske kvinder deltager i arbejdsstyrken – en af de højeste andele i verden. En relativt lille andel heraf er på deltid. Det offentlige børnepasningssystem forbedrer kvinders muligheder for at have en karriere uden for hjemmet. Omkring 90% af alle børn i alderen 3-5 passes i daginstitutioner.

6. Valgretsaldern er 18. I de seneste 20 år har stemmedeltagelsen ligget mellem 82% og 88%. Siden 1909 har intet parti haft absolut flertal. Derfor er lovgivningen præget af kompromiser og en midtsøgende holdning, hvilket har givet dansk politik navnet "samarbejdsdemokrati".

7. Der har været regeringer bestående af både et parti og koalitioner. Statsministeren har oftest været socialdemokrat. Ved folketingsvalget i november 2001 rykkede det parlamentariske flertal mod højre fra midten, og en ny koalitionsregering blev dannet med Anders Fogh Rasmussen, f. 1953 (Venstre), som statsminister. Valgkampen, der gik forud for valget i 2001, var domineret af to hovedemner: Danmarks fremtid som velfærdsstat og tilstrømningen af indvandrere med de problemer, der opstår ved mødet med danske traditioner og de nye danskers kulturelle værdier, sprog og religion. Indvandrere og deres efterkommere udgør nu 7,8% af en ellers traditionelt meget ensartet befolkning. Et stort antal af indvandrere er arbejdsløse på trods af det faktum, at Danmark har opnået næsten fuld beskæftigelse.

8. Danmark som velfærdsstat trues af en demografisk tendens mod et flertal af børn og ældre mennesker med færre i den mellemliggende gruppe, der skal understøtte resten. Hvor der i dag er fire borgere i den arbejdsdygtige alder mod hver borger, der har brug for støtte, vil der om et årti eller to kun være tre. Valgkampagnen viste bred enighed om at forsøge at bevare velfærden på det aktuelle niveau. Derudover agter regeringen, anført af Anders Fogh Rasmussen, at introducere valgfrihed inden for social- og sundhedsydelser og opnå større effektivitet helst gennem en grad af privatisering. Dernæst viste stemmefordelingen, at et flertal af danskerne ønskede en stramning af indvandrerpolitikken. Parallelt med mindskningen af indvandring vil Danmark introducere flere tiltag for at integrere dem, der allerede opholder sig i landet, i den danske arbejdsstyrke og samfundet.

9. Siden midten af 1960'erne har industriel eksport overgået landbrugseksport. Med en åben økonomi og stor afhængighed af, hvad der sker i omverdenen, har danskerne nydt godt af deres åbne og internationale holdning. Et tusinde år gammelt landbrugs- og fiskeriland har således udviklet sig for nylig til en fuldt udviklet industriel nation, hvor fly, biler og tunge våben er blandt de meget få ting, der ikke produceres. Den

hurtige industrielle udvikling kan virke forvirrende, i betragtning af at Danmarks eneste naturrigdomme af nogen værdi er olie og naturgas, og disse blev først opdaget i 1960'erne.

10. Det er dog lykkedes for danskerne at udvide konceptet naturrigdomme. I stedet blev mælk, sukkerroer, æg og kød fra landbruget brugt som naturrigdomme. De blev grundlaget for en produktion af mælkepulver, sukker, kager, kødkonserves osv. Der skulle bruges maskiner til denne forarbejdning, så danskerne begyndte at fremstille – og eksportere – disse. Eksportvarer betyder behov for transport. Dette blev grundlaget for skibsbygningsindustrien. Skibene skulle males, så en malings- og fernisindustri blev udviklet. Varerne skulle opbevares koldt under transporten. Dette skabte en kølingsindustri. Set udefra kan den dramatiske industrielle vækst og konstante forgrening til nye former for produktion virke tilfældig, men der var rent faktisk en stærk og logisk indre sammenhæng.

11. Internationale markedsledere blandt danske virksomheder inkluderer firmaer, der blandt andet producerer maskiner til cementfremstilling, høreapparater, enzymer til fødevarerforarbejdning og vaskepulver, vandrensningsanlæg, fadølsarmaturer, medicinsk måleudstyr, insulin og vindmøller. Kultur er i stigende grad blevet synlig som eksportvare på betalingsbalancen, herunder film, bestsellerbøger og musik. Danske virksomheder er ofte opstået fra en god idé eller opfindelse, som opfinderen begynder at producere ved hjælp af egne midler. På denne måde er industri blevet spredt over hele landet blandt mange relativt små virksomheder. Hvis opfinderen har fundet en niche på verdensmarkedet, kan et lille værksted i en landsby eller mindre by vokse til en international virksomhed. Denne udvikling har man kunnet opleve for virksomheder såsom Danfoss (termostater), Grundfos (pumper) og Lego (legetøj).

II. En lang skoletradition

12. Danmark fik sin første skolelov, der introducerede obligatorisk skolegang for alle unge borgere under enevældet i 1814, før den første demokratiske grundlov i 1849. I denne periode blev Danmark på grund af en økonomisk, økologisk, kulturel og også intellektuel krise ansporet til at foretage dramatiske ændringer på næsten alle områder. Produktionsformen blev ændret fra store godser til små familieejede landbrug, og dette var starten på en proces, der med tiden ændrede nationen – regering, familieliv, national identitet, litteratur, kunst – alting blev ændret med utrolig fart. Målgruppen for den første skolelov var den overvældende befolkningsandel ude i landområderne, men i takt med, at industri skød frem i byer og købstæder, opstod der gradvist nye uddannelsesbehov. En skoleorganisation blev udviklet i byerne – anderledes end skolerne på landet. Da mellemskolen blev introduceret i 1903 og udvidet i 1937, blev skolegangen tilpasset behovene blandt unge, der boede i byer, og behovene i et mere bymæssigt samfund. Mellemskolen gjorde det muligt for nogle børn at fortsætte på eliteskoler efter 5. klasse som forberedelse til mere teoretiske studier. Den dobbelte organisation af grundlæggende uddannelse baseret på to forskellige lovmæssige grundlag blev opretholdt i løbet af den første halvdel af det 20. århundrede, og forskellene blev endeligt fjernet med skoleloven fra 1958, der skabte det første helhedssystem for alle klassetrin i folkeskolen.

13. Skolefilosofien i Danmark er i stor grad påvirket af Grundtvig. Han var ophavsmanden til den frivillige, uformelle videre uddannelse af unge, især fra landområder (de såkaldte folkehøjskoler, hvoraf den første åbnede i 1844), hvor de unge lærte at værdsætte og anvende det talte ord og selvstændig tankegang. Selvbevidste, som de nu var, blev de dygtige landmænd, der også respekterede deres naboer, så de kunne slå sig sammen i grupper på andelsbasis angående produktion, avl og eksport med lige stemmeret for alle uanset størrelsen på deres landbrug eller besætning. Tonen blandt danskerne er afslappet. Næsten alle tiltales med det uformelle du. I skolerne kalder eleverne deres lærere ved fornavn.

III. Grundlæggende samfundsmæssige værdier

14. Der er en lang tradition i Danmark for at stræbe efter at opnå enighed om eller i det mindste opnå et stabilt kompromis om landets uddannelsespolitik. Siden den tyske besættelse af landet under Anden Verdenskrig er uddannelsessystemet blevet opfattet som et af de vigtigste værktøjer til at stimulere og garantere eksistensen af et liberalt demokrati. Inden for den danske stat er det vigtigt, at alle individer respekteres på sine egne betingelser. Accept af alle mennesker, der er en del af staten uanset deres situation i livet, har længe været kendetegnende for Danmark. Et andet kendetegnende træk har været, at alle individer har ret til at handle, som han eller hun ønsker, så længe ingen andre kommer til skade.

15. Dette afspejles i loven, der regulerer det generelle formål med folkeskolen. Heri står, at skolen i samarbejde med forældrene skal fremme elevernes viden, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksmåder, der bidrager til den personlige udvikling. Folkeskolen er opbygget til at kunne favne forskellige individer, der vil finde deres personlige vej gennem skoleårene støttet af professionelle lærere.

16. I Danmark er princippet om individets frihed, som mange lande kun overholder i teorien, blevet fastholdt. Indholdet af skriftligt materiale er virkelig åben for enhver smag, og mange forskellige måder at leve sit liv på accepteres. På en komprimeret måde er eksistensen af den lille fristad Christiania i midten af København, hvor folk lever deres liv på deres egen måde, og hvor salg af mindre farlig narkotika tolereres, en illustration af, hvor langt danskerne tager princippet om personlig frihed. Mynighederne har vendt det blinde øje til dette eksperiment i mere end 25 år, selvom politiet indimellem gennemfører razziaer i området. Omsætning af princippet om personlig frihed til praksis af individet kombineres ofte med en holdning præget af tolerance og omsorg. Samtidig opfattes accepten af de ret vidtstrakte grænser for frihed som den danske stats manglende mod og manglende evne til at sætte oplagte grænser for sameksistensen mellem folk. Diskussionen om demokrati i praksis i den danske stat viser, hvor tæt en laissez faire-praksis og anvendelsen af regler og lederskab kan være inden for grænserne af et demokrati.

17. Regler og vedtægter lader ofte til at følge danskernes handlinger i stedet for at tvinge dem til at handle på måder, der er fastlagt på forhånd. For eksempel lægger julefrokostsæsonen pres på håndhævelse af love mod spirituskørsel. Ud over at anvende traditionelle politikontrolposter håndterer danskerne problemet ved at tilbyde gratis offentlig transport i Storkøbenhavn for at gøre det nemmere for folk at tage toget og busser. Ofte virker det, som om den danske stat behandler sine borgere på samme måde, som en gammel gartner lægger en ny græsplæne. Man sår græs alle vegne. Dernæst venter man på at se, hvor folk går, før der lægges fliser.

18. Det danske samfund er baseret på gensidig tillid mellem dets borgere. Samfundet er præget af tolerance, hvor det forventes, at borgerne handler ud fra deres egen dømmekraft i stedet for et samfund fuldt af regler eller retningslinjer. Et af mange udtryk for disse principper er formuleringen i grundloven, der garanterer alle borgere gratis, grundlæggende skolegang i folkeskolen, men der står også, at denne ret til gratis skolegang kan gennemføres i en anden skole end folkeskolen (yderligere detaljer i bilag 2 om folkeskolen). Skolegang er altså ikke obligatorisk i Danmark, men det er ni års undervisning. Derfor modtager 12% af børnene undervisning uden for folkeskolesystemet i private, uafhængige skoler, som kan modtage op til 70% statsstøtte (yderligere detaljer om privatskoler i Danmark i bilag 3). Folkeskolen er vidtfavnende, dvs. børnene er ikke opdelt på grundlag af evner eller social baggrund. Den gennemsnitlige procentdel af tosprogede børn, især børn fra indvandrerfamilier, er 8,6%, men i visse kvarterer i større byer kan det nå helt op på en tredjedel. Tidligere skulle elever, der ville fortsætte deres skolegang på højere niveau, have en anbefaling fra den skole, de forlod. Fra 2001 er det ikke længere nødvendigt. Eleverne træffer selv beslutningen. Efter gymnasiet er der fem universiteter og en bred vifte af højere læreanstalter. Næsten al uddannelse er gratis. Fra det fyldte 18. år kan unge under uddannelse modtage offentlig understøttelse – den såkaldte Statens Uddannelsesstøtte – på op til 4.231 kr. pr. måned, så ingen er udelukket fra at læse videre pga. social eller økonomisk status. Danmark lægger stor vægt på uddannelse, og som nation investerer man mere i uddannelse i procentdel af BNP end noget andet land.

IV. Den administrative basis for uddannelsessystemet

19. Lokalsamfundet (kommunen) havde ansvaret for etableringen og styringen af den lokale skole på grundlag af centrale dokumenter, såsom folkeskoleloven. I midten af det forrige århundrede havde de mindre kommuner problemer med at etablere og vedligeholde skoler med en tilpas høj kvalitet for at leve op til de lokale familiers behov. Landkommunerne ville have den samme høje standard i deres skoler som byerne. Kvalitet og lighed var i fokus, og man iværksatte flere tiltag for at tilpasse skolesystemet, så kvaliteten kunne hæves over hele landet, og lighed opnås mellem forskellige undergrupper inden for systemet, såsom grupper opdelt efter køn eller personer med forskellig demografisk baggrund.

20. Som konsekvens af disse ambitioner inden for uddannelsessektoren og flere andre grunde ændrede Danmark i 1970'erne sin lokaladministrative struktur. Mange kommuner blev lagt sammen i større enheder, der var økonomisk stærke nok til at understøtte den moderne folkeskole. Antallet af kommuner blev reduceret til 275, der alle havde ansvaret for at styre folkeskolen baseret på et ikke særlig detaljeret antal regler. Lovene om lokal styring af skoler og om folkeskolen, introduceret i 1974 og 1977, regulerer måden, som det lokale demokrati blev tilpasset til at arbejde for skolerne i den enkelte kommune.

21. De nye vedtagne love om det danske folkeskolesystem var endnu mere decentraliserede. I det gamle skolesystem ansatte staten lærere, forhandlede løn og pligter og udarbejdede regler for arbejdet. Staten fastlagde også rammerne for læseplanen med hensyn til det formelle indhold af den "undervisningsplan", som de lokale myndigheder havde pligt til at formulere. Planen skulle indeholde: Antallet af undervisningstimer på hvert klassetrin, fag og antal undervisningstimer i hvert fag, undervisningsmål og en ferieplan. Staten kontrollerede eksaminer direkte og foretog inspektioner gennem regionale rådgivere. Kommunalbestyrelsen traf siden hen beslutninger om skoleplaner og om undervisningsplaner i kommunens skoler, der forventedes at følge retningslinjerne i skolelovgivningen. Skoleplanen er den administrative struktur for skoler i kommunen. Heri findes navnene på skolerne, deres størrelse, definitioner af, hvilket opland de dækker, og hvorvidt en af skolerne anvendes som en central skole for et større opland. Der er også informationer om lærerråd på skolerne. For hver skole i kommunen bør der også være en lokal undervisningsplan, hvor skemaet for alle timerne kan findes såvel som mængden af tid tildelt de forskellige fag og beskrivelsen af perioder, hvor der er ferier. I denne plan skal undervisningsmålene også beskrives.

22. I dag ejes og drives skolerne af kommunerne. Det betyder, at alle ressourcer i skolen i sidste ende tildeles gennem kommunens konto, der er struktureret ifølge national standard. I Danmark opkræves skat af kommuner, amter og stat. Staten sørger for

differentieret overførsel af ressourcer til kommunerne (og amter) i forhold til den potentielle skatteindtægt i en bestemt kommune (baseret på borgernes økonomi og indtægt). Overførslen er et engangsbeløb, som kommunen kan omfordele til forskellige opgaver i forhold til den lokale prioritering, som kommunalbestyrelsen har valgt. Disse overførsler forhandles på jævnlig basis mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening. Fra tid til anden vil staten meddele, at en bestemt del af engangsbeløbet blev givet for at kunne gøre kommuner i stand til at iværksætte bestemte initiativer, f.eks. forsyne skolerne med den nyeste computerteknologi, men dette vil ikke bringe kommunernes valg om anderledes brug af midlerne i fare.

V. Decentralisering i forandring

23. I 1970'erne og 1980'erne blev statens direkte indflydelse på folkeskolen reduceret. Da ansvaret for, hvor meget tid lærerne brugte på uddannelse af eleverne, blev overført fra staten til kommunerne, fik sidstnævnte lov til at finde deres egne løsninger med hensyn til udformningen af lærernes arbejde i samarbejde med lærerforeningerne. På centralt niveau forhandler Danmarks Lærerforening med Kommunernes Landsforening, men visse dele af beslutningerne om arbejdstid og om lærerløn foregår på lokalt niveau i kommunerne. Skolelederne stod for ledelsen af skolerne, som skulle diskutere vigtige spørgsmål og tage imod råd fra skolens lærerråd, før beslutninger blev truffet. Fra 1989 blev alle regler angående ledelsen af skolerne og indholdet af skolegangen samlet i én lov, folkeskoleloven. Med dette skridt i udviklingen fortsatte Danmark på vejen mod decentralisering og demokratisering af skolerne.

24. Loven kræver, at skolebestyrelserne er sammensat således, at forældrene til børnene på skolen har flertal. Den danske stat viser på tydeligste vis, at folkeskolen tilhører dem, der anvender skolen. Lærerrådet er blevet erstattet af et pædagogisk råd, hvor pædagogiske spørgsmål håndteres. Bestyrelsen har den danske stats fulde tillid til at råde skolen i uddannelsesspørgsmål. Loven fra 1989 fastlægger, at kommunalrådet skal give hver skole et økonomisk grundlag, der gør det muligt for skolen at handle på uafhængig vis i forhold til penge og pædagogik.

25. I 1992 gav staten afkald på en af sine vigtigste kontrolmekanismer inden for skolesystemet: autoritet i personalesager. Siden da har kommunerne haft det fulde ansvar for at ansætte og afskedige lærere og skoleledere. Før 1992 var kommunerne ansvarlige for rekrutteringen af lærere, men skulle søge rådgivning fra staten, når en lærer skulle afskediges. I dag skal kommunen høre bestyrelsen på den lokale skole, før den beslutter sig, hvilket i praksis betyder, at den lokale skole har en betydelig magt over sine ansatte. I 1990 fastlagde loven også, at forældrene har ret til at vælge stort set hvilken som helst skole til deres børn, og gamle nærhedsprincipper blev forladt. Kontrollen over folkeskolen blev dog fastholdt af staten ved hjælp af de afsluttende eksamener. Disse tages i 9. klasse under kontrol af en gruppe censorer, som staten og kommunen har besluttet at anvende. Som grundlag for kontrol formulerede staten i 1993 krav til kommunerne om, hvilken standard for viden der skal være opnået af eleverne i de forskellige fag i 9. klasse. Danske skoler toppede med hensyn til decentralisering i 1992 – siden da er staten gradvis blevet mere præcis i fremsættelsen af forventninger med hensyn til resultatet fra skolerne, hvilket kunne ses som et skridt i retning af ny centralisering. Staten "generober" dog ikke autoritet på områder, hvor kommunerne tidligere har fået suveræn bestemmelsesret. Det er mere nøjagtigt at sige, at staten har fokuseret på nye områder at gribe ind på, nemlig kvalitetssikring og resultatkontrol.

26. Ændringerne i magtstrukturen afspejles også i måden, som specialundervisning fordeles på. Særforsorgen blev opløst ved lov i 1978, og ansvaret blev gradvist overført til de amtslige myndigheder. Processen blev fuldført i 1981.

Med hensyn til specialundervisning i folkeskolen fungerer systemet ved at skelne mellem indlæringsvanskeligheder (kommunens ansvar) og omfattende specialbehov (amtsligt ansvar). Kommunen betaler en fast rate fastsat af staten til amtet for hver elev i omfattende programmer. Amtet bestemmer, hvilke tiltag der skal iværksættes i hver sag. I 2000 blev loven ændret med hensyn til ansvarsfordelingen mellem kommunerne og amterne. Nu afgør kommunerne, hvilke tiltag der skal iværksættes, og betalingerne er steget betydeligt.

VI. Nylige ændringer i skolepolitikken

27. I løbet af 1990'erne fastlagde staten moderniseringen af arbejdet i folkeskolen, da det blev medtaget i ændringer af beskrivelserne af de forskellige fag i folkeskolen, som ICT anvendte som værktøj. I 1996 gav staten kommunerne mulighed for at arrangere bedre sprogundervisning for indvandrerbørn fra børnehaven til 10. klasse i folkeskolen. Fra begyndelsen af det nye århundrede er staten blevet mere udtalt i sine krav til kommunerne. I 2002 foreslog regeringen, at staten skulle fastlægge endelige resultatkrav for folkeskolen, som skulle nås i 9. klasse. Forslaget indeholder også en afklaring af, hvilke resultater staten vil kræve på forskellige lavere klassetrin i folkeskolen. Dette er krav fra staten om minimumsantal af timer til dansk og matematik i de første tre klasser i folkeskolen. Den nye politik anbefaler også, at kommuner og skoler forbedrer "indskolingen" af nye elever for at stimulere tidlig brug af sprog i børnehaver og fastlægger indholdet af børnehaveklassen, som danske 6-årige går i. Engelsk som første fremmedsprog skal påbegyndes i 3. klasse, og naturfag sammen med historie gives en stærkere position i skolerne. Regeringen introducerer også ideen om, at der vil komme udvidede muligheder for differentiering i folkeskolen i fremtiden. Tanken om, at lærere skal følge den samme klasse gennem årene er overdrevet. Faktisk har få klasser de samme lærere under hele forløbet. Lærere er også mobile, og nogle skoler har endda en politik om, at lærere skal skifte en eller to gange i løbet af de ni år. Dog opfattes muligheden for at bevare et vedvarende forhold mellem en klasse og dens lærere som et dynamisk værktøj i planlægningen og organisationen af skoleåret.

VII. Resultatet af skolegang i Danmark

28. Danmark har nu og da deltaget i internationale sammenligninger med hensyn til uddannelse. For eksempel blev danske og amerikanske unges holdninger til uddannelse sammenlignet tidligt i 1970'erne². Sammenligningen tog også højde for forholdet mellem teenagere og deres forældre. Blandt andet viste undersøgelsen, at en større andel af de danske unge og deres mødre mente, at det er vigtigt at få en videregående uddannelse (henholdsvis 23% og 27%) sammenlignet med deres amerikanske modstykker (henholdsvis 18% og 22%). Sammenligningerne, som forskere foretog i 70'erne mellem amerikanske og danske teenagere, viste, at amerikanere var meget mere optagede af status og magt, mens danskerne var meget mere tilfredse med individuel lykke og selvudfoldelse³.

29. Danskerne udtrykte et lavere ambitionsniveau angående skolearbejde end amerikanske teenagere. For eksempel sagde 39% af amerikanske unge sammenlignet med 31% af danskerne, at de foretrak at lære en masse i skolen. 54% af amerikanerne sammenlignet med 32% af danskerne sagde, at de anså det for meget vigtigt at arbejde intensivt med deres skolegang, og 78% af amerikanerne sammenlignet med 38% af danskerne anså det for meget vigtigt at planlægge fremtiden. Dog viste andre data et andet billede. I begge grupper opfattede en stor andel af de unge karakterer som meget vigtige, men blandt danskerne var der dobbelt så mange (38% sammenlignet med 20%) som blandt amerikanerne, der anså det for meget tilfredsstillende at arbejde intensivt med skolearbejde. Det var mere almindeligt blandt danskerne i denne undersøgelse end amerikanerne at forsøge at arbejde hårdt, samtidigt med at de stræbte efter at få gode karakterer, mens amerikanerne i større grad end danskerne stræbte efter at få gode karakterer, men i meget mindre grad mente, at de skulle arbejde hårdt for at få dem.

30. Selvom undersøgelsen blev gennemført for 30 år siden, illustrerer den visse kulturelle tendenser i forskellige samfund, som synliggøres gennem en sammenlignende undersøgelse. Forskerne bag undersøgelsen, der sammenlignede danske unge med amerikanske unge, konkluderede på det tidspunkt, at danske unge var mere frie i deres skole med henblik på at opfylde deres stræben på akademiske områder såvel som på de fleste andre områder, eftersom deres omgivelser tillod dem at gå mere i deres egen personlige retning, mens amerikanske unge på det tidspunkt var fastlåst af mere præcise sociale normer, der ikke tillod dem at satse på akademiske bedrifter, men som ansporede dem i en mere snæver retning for social opførsel.

31. Selvom Danmark har deltaget i internationale sammenligninger, har man ikke været blandt de mest ivrige efter at deltage. Når man har deltaget, har kvaliteten af resultatet af skolegangen primært vist sig at være god, men ikke enestående. I TIMSS-undersøgelsen fra 1995⁴ scorede de 13-årige lidt under middel for gennemsnittet

VII. ²Kandel, D.B. og Lesser, G.S. (1972)

³ibid

⁴Beaton, A.E. et al, (1996)

blandt de deltagende lande med hensyn til deres matematiske færdigheder. I undersøgelsen, der blev gennemført af IEA, om læsefærdigheder blandt 14-årige i 1991, blev de unge danskere placeret et godt stykke over det internationale gennemsnit for de 31 lande, som deltog i undersøgelsen, selvom resultaterne var mindre imponerende i sammenligning med OECD-lande alene. Når man ser på resultaterne, som de danske skoler har frembragt, som målt i PISA-undersøgelsen fra 2000, kan man se, at de 15-årige, der deltog i denne undersøgelse, landede i midten af de 31 deltagende lande med hensyn til læsefærdigheder (16. plads ud af de 27 OECD-lande, der deltog, og en 12. plads for matematik). Selvom dette kan være et acceptabelt resultat i mange andre lande, opfattes det ikke som acceptabelt i Danmark. Danmark tilhører den gruppe af lande i verden, der bruger flest penge pr. indbygger på uddannelse. Forventningerne til uddannelsessystemet i Danmark er meget højere end det faktum, at de hører til i den gennemsnitlige gruppe i internationale sammenhænge. Danmark opfatter sit uddannelsessystem som et af de bedste i verden, og resultaterne fra nylige internationale undersøgelser er langt fra tilfredsstillende.

32. I den generelle måling af læsefærdighed i PISA-undersøgelsen scorede Danmark (497 points) så tæt som muligt på gennemsnittet for alle OECD-landene (499 points). Resultatet for danske 15-årige på de tre underskalaer angående læsefærdigheder er så tæt på gennemsnittet for OECD-landene som det generelle resultat. Der blev i PISA-undersøgelsen anvendt to andre instrumenter, som foretog mere begrænsede vurderinger af kvaliteten af matematiske færdigheder og færdigheder i naturfag, og her lå Danmark lidt højere end det gennemsnitlige OECD-land med hensyn til matematik og langt under gennemsnittet i naturfag.

33. Et nærmere kig på de danske resultater (se tabel 1) viser, at der er mindre varians mellem skolerne angående læsefærdigheder sammenlignet med andre OECD-lande. Kun syv lande har mindre varians mellem skoler angående læsefærdigheder målt i procentdel af den gennemsnitlige varians i elevpræstationer i OECD-lande. Det samme gælder for varians mellem skoler, når man ser på resultatet for færdigheder inden for matematik og naturfag. Med hensyn til resultatet for matematiske færdigheder har kun seks lande mindre varians mellem skoler, og med hensyn til færdigheder i naturfag er der kun otte lande med mindre varians mellem skoler. Ved at anvende denne observation som en indikator for måden, hvorpå landet har implementeret sin politik om lighed, har Danmark haft succes sammenlignet med de fleste andre lande, der deltog i PISA. Sammenlignet med sine nordiske naboer er Danmark bagud, primært fordi den større varians mellem skoler afspejler en større tendens til at handle på en laissez faire-agtig måde i forhold til socioøkonomisk mangfoldighed i samfundet i modsætning til de andre nordiske lande. I en intens analyse af PISA-data⁵ viser forfatteren, at Danmark står til at have mere at vinde ved at finde metoder til at opnå en mere forskelligartet sammensætning af eleverne i skolerne. I denne undersøgelse lader især dem med dårlige læsefærdigheder til at drage fordel af at arbejde i grupper med større forskelligartethed, end man ser i øjeblikket i den danske folkeskole.

VII. ⁵Schindler Rangvid, B. (2003)

Tabel 1. Varians mellem skoler og inden for skoler med hensyn til elevers færdigheder i læsning, matematik og naturfag ifølge skalaerne i PISA 2000

	Læsefærdigheder		Matematiske færdigheder		Naturfagsfærdigheder	
	Mellem Skoler	Inden for skoler	Mellem Skoler	Inden for skoler	Mellem Skoler	Inden for skoler
Danmark	20	86	15	71	19	102
Canada	17	80	14	68	14	72
Finland	11	77	6	69	6	78
Storbritannien	22	82	21	72	25	77

Kilde: Tabel 2.4 og 3.5 i OECD (2001)a

34. Danmark har haft en inkluderende politik i længere tid, så alle burde være i stand til at finde deres plads side om side med andre mennesker og blive respekteret for sin egen person. Et område, hvor denne politik er blevet praktiseret, er i skolerne. I Danmark er meget få elever udelukket fra det daglige liv. Hvis det sker, indgår kommunen og forældrene i intensive samtaler og forsøger sammen at fastslå, om deltagelse eller ej i en særløsning måske kan være det bedste for eleven. Meget få elever i Danmark deltager i specialundervisning, der udelukker dem fra den almindelige undervisning i folkeskolen (i 2002 lidt mere end 1%). Praksis af denne politik er også angivet i PISA-resultater, når man ser på målingerne af varians inden for skolen. Med hensyn til færdigheder i naturfag har Danmark den største varians af alle de undersøgte lande angående varians inden for skoler. Angående varians inden for skoler i læsefærdigheder har kun tre lande en større varians. Med hensyn til matematiske færdigheder har 14 lande større varians end Danmark. Disse målinger viser dog, at landet på en ret relevant måde praktiserer sine egne værdier – at der vil blive draget omsorg for alle i den samme skole. Resultatet i matematiske færdigheder er dog et advarselssignal til Danmark om at holde øje med praksis af egne principper på alle områder.

35. Resultatet af PISA-undersøgelsen er blevet analyseret på højt kvalificeret vis af de fem nordiske lande i rapporten *Northern Lights on PISA*⁶, hvor en gruppe nordiske forskere fremlægger deres indgående vurdering af resultaterne. I denne analyse fremhæves lighedsperspektivet, der i nogen tid har været en af hjørnestenene i alle fem landes politik. I Danmark, såvel som de fire andre nordiske lande, er politikken, at alle børn og unge skal have lige adgang til uddannelse, og at forhindringer, som individer måske skal overvinde for at få nødvendig erfaring og viden, skal fjernes. Det blev først set som vigtigt at etablere lighed mellem unge mennesker fra forskellige amter, dernæst mellem kønnene og mellem forskellige socioøkonomiske grupper og mest nyligt mellem grupper med forskellig etnisk baggrund⁷.

36. Danmark har en af de mindste forskelle mellem læsefærdigheder hos drenge og piger mellem de 31 deltagende stater i PISA-undersøgelsen (tabel 2). I Northern Light-undersøgelsen foretages en sammenligning mellem resultaterne af læsefærdighedsundersøgelsen i 1991 og PISA-resultaterne i 2000 for danskerne, eftersom nationen deltog ved begge lejligheder. Selvom sådanne sammenligninger skal foretages med forsigtighed, viser forskerne bag Northern Light-undersøgelsen (som anvendte

VII. ⁶Lie, S., Linnakylä, P. og Roe, A. (2003)
⁷ibid

Rasch-skalapoint, der i den aktuelle sammenligning virker både relevante og pålidelige), at kønsforskelle i Danmark steg i løbet af det sidste årti. Analysen af udviklingen af kønsforskellene viser dog, at de andre fire nordiske lande har oplevet samme udvikling, og at Danmark har den mindste forandring blandt dem. I alle landene scorer pigerne bedre end drengene i læsefærdigheder.

Tabel 2. Kønsforskelle i elevpræstationer i færdigheder i læsning, matematik og naturfag ifølge skalaerne i PISA 2000

	Forskelle i læsefærdigheder mellem drenge og piger	Forskelle i matematiske færdigheder mellem drenge og piger	Forskelle i færdigheder i naturfag mellem drenge og piger
Danmark	-25	+15	+12
Canada	-32	+10	-2
Finland	-51	+1	-6
Storbritannien	-26	+8	+4

Kilde: Fra figur 5.1 i OECD (2001)a

37. Kønsforskellene viser forskellige mønstre i målingen af færdigheder i matematik og naturfag over for læsefærdigheder. Piger scorer ikke så godt som drenge i matematiske færdigheder i Danmark, og kønsforskellene i Danmark er en lille smule større end gennemsnittet blandt de deltagende lande i PISA-undersøgelsen. Den er især større med hensyn til opgaver, der kræver større forståelse af matematik i virkeligheden og brug af matematik som en slags sprog, at piger falder bagud i forhold til drenge i Danmark. Selvom PISA er en meget begrænset måling af matematiske færdigheder, er det muligt at foretage en sammenligning med den mere grundige undersøgelse, der blev gennemført med TIMSS i 1995. I denne undersøgelse var 13-årige danske elever for eksempel tydeligt bagefter deres svenske modstykke. I PISA-undersøgelsen lader det til, at danske 15-årige har forbedret deres præstationer, og de har indtaget en kneben førsteplads blandt de nordiske lande⁸.

38. Kønsforskellene falder ud til pigernes fordel i målinger af færdigheder i naturfag i fire ud af fem nordiske lande. I Danmark oplever man det modsatte mønster. Drengene scorer betydeligt højere end pigerne. Som Kjaernsli og Molander (2003)⁹ pointerer, hvilket er på linje med resultaterne fra TIMSS i 1995, hvor Danmark sammen med Israel var det land, der havde de største kønsforskelle i naturfag, som faldt ud til drengenes fordel. I PISA-undersøgelsen lader de danske piger til at have mindre forståelse for de anvendte koncepter i naturfag sammenlignet med drengene.

39. Lighedspolitikken er i stor grad rettet mod uretfærdigheder mellem forskellige socio-økonomiske grupper i samfundet. Folkeskolesystemet er konstrueret til at tillade alle at udvikle sig mest muligt, og skolerne er lavet til at støtte alle individer uden hensynstagen til deres familiemæssige baggrund. Flere undersøgelser i løbet af årene har vist, at det danske skolesystem ikke har haft særlig stor succes på dette område. PISA-undersøgelsen understreger dette. Dette opleves som et meget alvorligt problem i Danmark, og situationen med tosprogede børn er især utilfredsstillende. Integrationen af nydanskere i skolerne og i samfundet er et vigtigt område, der kræver opmærksomhed i landet.

VII. ⁸Turmo, A., Kjaernsli, M. and Petterson, A. (2003)

⁹Kjaernsli, M. and Molander, B-O. (2003)

40. Ved sammenligningen mellem IEA-undersøgelsen fra 1991 og PISA-undersøgelsen i 2000 er der i Danmarks tilfælde mere tale om en tilnærmelse. Som del af PISA-rotationsstrategien af måling af læsefærdigheder blev et hæfte, der blev anvendt i 1991, genanvendt i 2000¹⁰. Denne unikke situation viser, at læsefærdigheden blandt danske teenagere i en vis grad var blevet forværret mod slutningen af sidste århundrede. Dette resultat er et advarselstegn til det danske skolesystem, da det angiver, at kvaliteten i systemet er for nedadgående. Derudover er det et advarselssignal til systemet om, at den samme analyse viser, at der ikke er nogen målbar stigning i læsefærdigheder i aldersgruppen 14-15 i det læste materiale¹¹.

41. Northern Light-undersøgelsen belyser også, i hvilken grad det er lykkedes for Danmark at realisere politikken om kvalitet og lighed med hensyn til socioøkonomiske forhold. Ved at anvende en total regressionsmodel for forholdet mellem målingen af familiemæssig baggrund og læsefærdighed viser den familiemæssige baggrund sig at være forklaringen på en noget større varians blandt danske unge end i det gennemsnitlige OECD-land og i nogen af de andre nordiske lande. Dette antyder, at Danmark i mindre grad end de andre lande har haft succes med at håndtere forskelle mellem socioøkonomiske grupper. Man har ikke haft held med sin stræben efter lighed. De tre forskellige konstruktioner af socioøkonomisk status (kulturelt, økonomisk og socialt kapital), som PISA indeholder, anvendes til analysen sammen med resultatet af testen i læsefærdighed¹². Svagheden ved disse konstruktioner er den sociale kapital, da det kun måles med tre spørgsmål, som alle omhandler forholdet mellem eleven og dennes forældre og overser andre sociale netværk såsom venner og andre grupper af personer, der omgiver de unge, og hvor de kan hente hjælp til at løse uddannelsesmæssige problemer.

42. Blandt de nordiske lande viser analysen, at den kulturelle kapital har større magt med henblik på at forudsige resultatet af testen i læsefærdigheder for de 15-årige i Danmark end i de andre fire lande. På samme tid er den kulturelle kapital lige velegnet i Danmark til at forklare variansen i læsefærdigheder som det gennemsnitlige OECD-land. Økonomisk kapital forklarer variansen i læsefærdigheder i mindre grad i alle de nordiske lande sammenlignet med andre lande, der deltog i PISA-undersøgelsen. Danmark er her ingen undtagelse. Socialt kapital, målt på meget restriktiv vis som i PISA, viser sig at være en stærkere forudsigelse af læsefærdigheder i Danmark og Norge end i de andre nordiske lande og de fleste andre lande, der deltager i PISA-undersøgelsen. Analysen af andre sammenhænge, der eksisterer mellem denne måling og læsefærdigheder, viser, at danske teenagere mener, deres forældre kommunikerer mere hyppigt med dem, end forældre i andre lande gør.

43. På visse områder berører PISA-undersøgelsen kvalitetsspørgsmålet inden for skolen. Nogle af spørgsmålene handler om arbejdsmetoder i skolen, hvad angår både forholdet mellem elever og lærere såvel som eleverne imellem. Som man kan se i tabel 3, afviger svarene fra de danske elever ikke fra det generelle mønster, bortset fra den tid, det tager at begynde på at arbejde i en time, hvor det lader til at være mere tilladeligt i danske skoler at tage det roligt.

VII. ¹⁰Allerup, P. og Mejding, J. (2003)

¹¹ibid

¹²Pilegaard Jensen, T. og Turmo, A. (2003)

Tabel 3. Elevers holdning til opførel i klassen (a)

	Lærere skal vente længe, før de kan begynde	Elever lytter ikke til, hvad lærerne siger	Eleverne begynder ikke på at arbejde, før lang tid er gået	Mere end fem minutter bruges på ingenting
Danmark	27	19	22	55
Canada	35	23	29	46
Finland	39	30	21	44
Storbritannien	31	20	23	41
OECD i alt	29	23	24	35

(a) Procent af elever, der er enige i, at dette sker i de fleste timer eller i hver time.

Kilde: tabel W7.10, W7.12, W7.13 og W7.15 i OECD (2001)b.

44. Svarene fra eleverne såvel som skoleledere fra deltagende skoler medtages. Nogle andre spørgsmål belyser elevernes indlæringsstrategier, deres motivation, deres selvagtelse, og hvilke præferencer de har med hensyn til arbejdsmetoder. Angående forholdet mellem elever og lærere tillægger danske skoleledere dette mindst værdi blandt deltagerlandene i PISA-undersøgelsen som værende en hindring for indlæring. De er også mere tolerante over for forskellige slags forstyrrende opførel blandt elever som en hindring for indlæring. De opfatter i mindre grad end forstandere i andre nordiske lande eller i de fleste lande, der deltog i PISA-undersøgelsen, mobning, mangel på respekt, pjæk, forstyrrelse eller fravær som årsag til større problemer i deres skoler.

45. De danske elevers opfattelse af skolegangen viser, at de i større grad end det gennemsnitlige land, der deltager i PISA-undersøgelsen, oplever et godt forhold til deres lærere, og at de får støtte fra deres lærere i deres indlæringsanstrengelser på et gennemsnitligt niveau (tabel 4). Der er en større andel af elever i Danmark end i det gennemsnitlige land, der deltager i PISA-undersøgelsen, som føler sig presset til at udmærke sig i skolen. Ligesom i andre nordiske lande beskriver de danske teenagere i større grad end et gennemsnitligt land, der deltager i PISA-undersøgelsen, deres hverdagsindsats i skolen på en sådan måde, at arbejdsvilkårene ikke kræver stilhed og øjeblikkelig koncentration, men tillader diskussion, bevægelse og afklaring. Analysen af indlæringsstrategierne ifølge elevernes egne udtalelser og deres forhold til læsefærdighed viser, at danske elever ikke afviger fra det generelle mønster blandt landene. De forskellige strategier, som PISA-instrumenter har belyst, forklarer faktisk ikke ret stor del af variansen blandt eleverne, hvilket antyder, at andre indlæringsstrategier kan gøre det. Eleverne i Danmark viser ifølge egne udtalelser, at deres brug af udenadslære er i midten af gennemsnittet for de lande, der deltager i PISA-undersøgelsen, mens deres brug af uddybelse og kontrolstrategier ligger under middel for det gennemsnitlige land. Interessen blandt danske elever for samarbejde (nummer 2) såvel som konkurrence (nummer 6) er blandt de højeste i de 31 lande, der deltog i PISA-undersøgelsen.

Tabel 4. Elevers holdning til forholdet mellem elever og lærer i klassen (a)

	Lærere viser interesse i hver elevs indlæring	Lærere giver elever mulighed for at udtrykke meninger	Lærere hjælper elever med deres indlæring
Danmark	62	76	67
Canada	69	75	75
Finland	52	72	66
Storbritannien	75	76	79
OECD i alt	56	65	66

(a) Procentdel af elever, der beskrev det, der skete i de fleste timer eller i hver time.

Kilde: tabel W7.1, W7.2 og W7.3 i OECD (2001)b

46. De danske teenagere erklærede i nogen mindre grad end i det gennemsnitlige deltagerland i PISA-undersøgelsen, at de føler sig motiverede for skolearbejde for at kunne få bestemte stillinger senere i livet, og at de er motiverede for at fortsætte, selvom en opgave føles svær, og de har lyst til at stoppe. Elevernes opfattelser af deres egne muligheder for at kontrollere deres uddannelse og andre aspekter af deres liv viser, at Danmark tilhører den tredjedel af deltagerlande i PISA-undersøgelsen, hvor eleverne har den største fornemmelse af at have kontrollen, mens landet er blandt de gennemsnitlige, når det kommer til opfattelsen af elevernes selvtillid. Selvtillid måles i forhold til bedrifter i matematik og læsning i PISA. Danske unge hører til blandt landene med den højeste score på begge disse områder, som skal ses i kontrast til resultatet af testen. En forklaring på denne relativt høje evaluering af ens egen evne til at læse og regne kan være det venlige responsystem, der eksisterer mellem danske elever og deres lærere – også demonstreret andetsteds i PISA-undersøgelsen. Eleverne kan modtage mere positiv respons end almindeligvis i mange andre lande, hvilket kan være årsag til resultaterne. De danske elever er også blandt dem, der scorer højest blandt landene, når selvtillid i skolen generelt er i fokus – et faktum, der understøtter denne forestilling.

VIII. Omsætning af kvalitets- og lighedspolitik til praksis

47. Politik er uinteressant, hvis den ikke implementeres og opretholdes i et nationalt system. Der er mange måder at få politikker på plads, og der er mange værktøjer, som kan anvendes til at implementere dem. Den svageste måde at implementere en politik på kan være at informere borgerne om den. Den stærkeste måde kan være at anvende vold eller trusler om vold for at tvinge folk til at overholde denne politik. Mellem disse to ekstremer er der mange kombinationer af forskellige muligheder for implementering og opretholdelse af politikker.

En tradition for selvstyre hos kommuner og skoler

48. En generel antagelse bag måden, hvorpå den danske folkeskole er blevet styret i de seneste par årtier, er, at kommunerne og skolerne er i stand til at styre deres egen drift, og at man kan have tillid til kommuner og skoler generelt. Som resultat af internationale komparative undersøgelser er der blevet sat spørgsmålstejn ved denne grundlæggende antagelse i løbet af de seneste par år, og debatten om nye komponenter i styringssystemer er blevet introduceret. Nogle af disse elementer er blevet inkluderet i nye beslutninger om folkeskolen. I løbet af de sidste par årtier har Danmark tilladt sig selv at basere det grundlæggende uddannelsessystem på selvstyrende skoler. Ifølge diskussionerne, som Caldwell og Spinks¹³ har om de kvaliteter, der karakteriserer selvstyrende skoler, træffer sådanne skoler selv beslutninger om,

- hvilke midler der anvendes til undervisning og indlæring
- hvilke materialer der skal anvendes
- hvilken læseplan der skal anvendes, og hvordan centrale mål skal fortolkes, angående hvilke mål der skal være nået ved skoleårets slutning
- hvordan lærerne såvel som eleverne i skolen fordeles
- hvordan de fordeler tid og de penge, de har fået overdraget.

Overtalelse fra staten

49. De mange selvstyrende skoler i Danmark træffer beslutninger inden for rammerne fastlagt af de retningslinjer og den politik, som kommunen og staten har vedtaget. Skolerne står til ansvar over for deres kommune med hensyn til fordelingen af ressourcer, iværksatte tiltag og opnåede resultater. Samtidig med at landet har baseret sin folkeskole på forventningen om selvstyring, introducerede staten i 2000 et centralt organ til evaluering – EVA, Danmarks Evalueringsinstitut. EVA evaluerer alle niveauer inden for uddannelsessystemet og også folkeskolesystemet. Etableringen af EVA er en afspejling af den fortsatte bevægelse mod at ændre den primære mentalitet i

VIII. ¹³Caldwell, B.J. og Spinks, J.M. (1988)

uddannelsessystemet fra et mere input-baseret mønster til et output-baseret mønster. I denne bevægelse er det vigtigt, at det danske system får skolesystemet til at fungere indlæringsmæssigt, så informationer fra evalueringer anvendes til forbedringer af praksis i folkeskolen.

50. Den primære måde, hvorpå staten kan styre folkeskolens arbejder, har været at træffe beslutninger og informere kommuner, skoler og ansatte om, hvilke beslutninger der var blevet truffet. I de fleste tilfælde har den danske stat fundet det tilstrækkeligt at følge denne model i styringen af folkeskolen. Et nyligt eksempel på brug af denne strategi er, at når Undervisningsministeriet leverer teksten til folkeskoleloven, *Centrale kundskabs- og færdighedsområder, mål for fag og læseplansretningslinjer*, forventes kommunerne og skolerne at studere teksten og handle. Kommunerne og skolerne har lov til at udvikle sig ifølge deres forudsætninger og i deres eget tempo, så de forskellige beskeder fra samfundets centrum behandles, efter hvad lokale forhold tillader. I nogle kommuner kan ændringer derfor ske i et langsomt tempo i den retning, som aktører på centralt plan havde planlagt. I andre kommuner kan det ske i et højt tempo, der sørger for, at kommunen og dens skoler er langt foran centrale aktørers ideer og retorik. En af teksterne (*Centrale kundskabs- og færdighedsområder*) er af den obligatoriske slags. I teksten formuleres bindende slutmål for folkeskolen, og fra efteråret 2003 udsendes bindende delmål for forskellige fag. Samtidig informerer staten kommunerne og skolerne om disse bindende, obligatoriske mål for skolearbejdet. Tilliden til kommunerne og skolerne og de professionelle involverede parter bevares. Der er ingen krav om rapportering tilbage til statsligt niveau i uddannelsessystemet om, hvilke skridt kommunerne har taget, eller vurderinger med hensyn til, hvilken grad de nye retningslinjer er blevet implementeret i kommunen. Staten har ikke opbygget noget naturligt system til indsamling af information om måden, som alle disse krav overholdes på af de lokale parter, og i hvilken grad implementeringen har fundet sted.

Huller i "evalueringskulturen" på skoler

51. I mange andre lande, hvor skoler er selvstyrende, viser staten tillid til de mange lokale parter, men har opbygget systemer for at holde sig informeret om arbejdets kvalitet på lokalt niveau for at kunne foretage eventuelle ændringer i politik eller i strømmen af ressourcer, der fordeles til skolerne. I Skotland beskrives skoler, hvor de har haft succes, og hvor de ikke har med hensyn til at nå de fastsatte mål for skolerne. I Sverige udarbejder skolerne og kommunerne en kvalitetsvurdering hvert år, og kommunen videregiver sin kvalitetsvurdering til staten, som modtager disse vurderinger og analyserer dem for at få et billede af, hvilke nye udviklingstiltag der er brug for. I den danske folkeskole står kommuner og skoler til ansvar for virkningen af den indlæring, der finder sted i skolerne, men de skal ikke stå til regnskab for dette til kilder uden for deres egne rammer.

52. Det er ikke almindeligt i de danske kommuner at finde veludviklede systemer til kontrol af kvaliteten af skolearbejdet. Den leverede undervisning opfattes primært som lærerens ansvar i dennes samarbejde med elever og forældre i klassen. Gruppen af lærere og skoleledere deltager som regel ikke i nogen form for benchmarking af kvaliteten eller i vurderinger fra ligestillede angående undervisningen. Visse kommuner deler evalueringsaktiviteter mellem sig, så en skole undersøger undervisningskvali-

teten på en anden skole eller kigger nærmere på resultatet af indlæringsprocessen på skolen i et åbent samarbejde, men dette lader kun til at ske i sjældne tilfælde. Nogle kommuner, som Århus og Gladsaxe, har forsøgt at anvende forskellige midler til kvalitetskontrol. Eksemplet med disse kommuner lader dog ikke til at have ført til en ny tendens blandt kommunerne med hensyn til kvalitetskontrol og kvalitetsudvikling. Der er et stort udviklingspotentiale i det danske skolesystem her, da lærere i mange dele af landet lader til at fungere på individuel basis. Lærerteam anvendes stadig ikke på nogen meningsfuld måde, så der kan være mange nye måder at anvende dem på til evaluering af undervisning og som garanti for kvalitetsudvikling.

53. Der produceres oplysninger i det danske system, der somme tider bruges til vurdering af systemets kvalitet, og som også bruges til vurdering af, i hvor høj grad lighedspolitikken er ført ud i livet. Et eksempel på denne type oplysninger er de resultater, som eleverne modtager ved slutningen af folkeskolens 9. klasse. Hvert år i slutningen af juni sendes de endelige resultater, som eleverne modtager fra skolen, til Undervisningsministeriet sammen med de resultater, som eleverne fik ved prøverne, der afholdes nogle uger forinden. Skolerne modtager sædvanligvis ikke nogen feedback fra ministeriet, f.eks. oplysninger om, hvordan skolerne har klaret sig sammenlignet med statistikker fra et andet år eller sammenlignet med skoler med samme type elever. Der er dog undtagelser. I 2003 udgav Undervisningsministeriets statistikkontor for eksempel en analyse af resultaterne af elevernes afgangsprøver i dansk og matematik, hvoraf det fremgik, at elevernes sociale baggrund forklarede 17% af variationen i resultaterne for dansk og 15% af variationen for matematik. Disse resultater stilles til rådighed for hele systemet, og hvis kommunerne ønsker at synliggøre sig, skal de studere den liste over kommuner, som partiet Venstre udgiver på internettet (http://www.skoler.venstre.nu/Kommunerangliste_ren.5567.0.html). På denne liste over kommunerne er det gennemsnitlige resultat for elever på 9. klassetrin udregnet på grundlag af vægtede data fra de forskellige skoler, hvilket gør muligheden for sammenligning kommunerne imellem noget risikabel.

54. I Danmark skal kommunerne fremlægge skoleplaner, hvoraf det skal fremgå, hvordan tid, lærere og elever fordeles på skolerne med henblik på at nå de mål, der er blevet vedtaget. Disse planer opbevares hovedsageligt i kommunen, og staten beder normalt ikke om at se dem for at kontrollere, om kommunen og skolerne i kommunen nu også følger de centrale retningslinjer. Der har dog været tilfælde, hvor staten har indsamlet statistikker fra kommuner, og hvor én kommune, der viste sig at tildele færre lektioner end påbudt ved lov, rent faktisk blev beskyldt for uregelmæssigheder. I visse andre lande anvendes denne type dokumenter til feedback-møder mellem staten og kommunen, men i Danmark viser manglen på forespørgsler fra staten til de lokale aktører, at staten stoler på dem og respekterer deres metoder til opnåelse af målene. Kommunerne – og regeringen – finder det vanskeligt at klarlægge, hvor godt de danske skoler klarer sig med hensyn til at nå målene for lighed. Eftersom der ikke findes let tilgængelige oplysninger om, i hvor høj grad forskellige elevgrupper opnår folkeskolens mål, og hvor godt forskellige indlæringsomgivelser klarer at møde forskellige elevgrupper, synes folkeskolen at arbejde i en uoplyst situation, hvad ambitionerne om lighed angår. Målene er velkendte i systemet, men kritiske redegørelser for, hvad effektivitet betyder i forskellige situationer, bliver sjældent synlige.

55. Efter udgivelse og debattering af TIMSS- og PISA-resultaterne i Danmark er der blevet talt for nye feedback-systemer for skolerne, hvor der kunne lægges større vægt på indlæringsresultater og på at finde feedback-systemer for skolerne. Der er blevet advaret mod at gå tilbage til et system præget af prøver, som eksisterede i Danmark i 50'erne og 60'erne, med henvisning til at landet risikerer at falde i den kategori af prøvefokuserede skoler, som mange lærere mener findes i angelsaksiske lande. Danmarks Lærerforening advarer mod at gå i den fælde, da det kunne betyde, at den danske folkeskole dermed ville distancere sig fra skolens primære mål – nemlig at bidrage til hver enkelt elevs personlige udvikling. Selvom debatten om risici ved overdreven brug af prøver og også risici ved at drage åbne sammenligninger mellem skolerne i systemet er temmelig ophedet i Danmark, lader der til at være en vis enighed om, at der er behov for et kulturelt skift i folkeskolen fra en "input-kultur" til en arbejdskultur, der er mere domineret af observation af elevernes produktion. Disse observationer kan om nødvendigt efterfølges af handlinger til forbedring. Selv om dette synes at være den vej, udviklingen går, er der stadig mange dele af den input-dominerede arbejdskultur i den igangværende debat om skolerne og deres evne til at producere gode resultater. Regeringen har for eksempel som et resultat af bl.a. de internationale sammenlignende undersøgelser tildelt flere ugentlige timer til fagene dansk og matematik for at opnå bedre resultater, og lærerne argumenterer for flere ressourcer for at kunne praktisere de ideer om mere åbenlys differentiering i støtte til eleverne, som politikerne har fremlagt i ideerne om den inkluderende skole.

Uddannelse af lærere og skoleledere

56. En anden måde at påvirke folkeskolens kvalitet på er at uddanne lærere og skoleledere, der arbejder på skolerne, samt at arrangere efteruddannelse for fagfolk. Der uddannes lærere på 18 lærerseminarier fordelt over hele landet. Uddannelsen er opbygget således, at lærerne er udrustet til at dække elevernes obligatoriske skolegang. I løbet af uddannelsen følger lærerne en meget bred læseplan for at kunne undervise på alle niveauer i folkeskolen og deltage i de mange aktiviteter, der måtte forekomme i folkeskolens obligatoriske ni år. Alle lærere studerer pædagogik, psykologi, almen didaktik, skolen i samfundet, religion/kristendomskundskab og filosofi, samt dansk eller matematik. Desuden gennemgår de praktikforløb og skriver et speciale. Der er yderligere tre hovedområder, som den studerende skal vælge imellem, således at mindst to af de følgende tre områder er repræsenteret: humanistiske, naturvidenskabelige og praktisk-musiske fag. I løbet af den grundlæggende uddannelse deltager de lærerstuderende i dybdegående studier af to af folkeskolens fag. Den danske læreruddannelse lægger vægt på den integration mellem teori og praksis, som består mellem skolefag og praktik. Uddannelsen omfatter undervisningspraktik på en skole i en periode på i alt 24 uger. Tilrettelæggelsen heraf foretages af det enkelte seminarium.

57. Optagelseskriteriet til læreruddannelsen er en af følgende afgangseksaminer: stx, hf, hhx eller htx. Da der normalt er flere ansøgere, end der er studiepladser, har det været nødvendigt at indføre adgangsbegrænsning til lærerstudiet. 25% af studiepladserne gives på baggrund af afgangseksamenen. Hvad angår de resterende 75%, er det i princippet op til seminarierne selv at administrere dem. En tredjedel af de studerende

er mænd, to tredjedele er kvinder. Ca. 55% af de lærerstuderende fuldfører studiet inden for den berammede studietid, og i alt 75% fuldfører studiet.

58. I teorien betyder et eksamensbevis fra lærerseminariet, at den nyuddannede lærer er kvalificeret til at undervise i alle fag på alle klassetrin (1.-10. klasse), men i praksis betragtes læreren som kvalificeret til at undervise i sine fire linjefag i 1.-10. klasse. I praksis er det de myndigheder, der er ansvarlige for ansættelse af lærere (dvs. kommunerne, herunder skolenævnet og skolelederen på den enkelte skole), der tager den endelige beslutning i spørgsmålet om kvalifikation. Den grundlæggende uddannelse af folkeskolelærere er i øjeblikket under diskussion, og der forventes et forslag til ændringer for uddannelsen i slutningen af 2003.

59. Efteruddannelse er blevet tilbudt lærere for at hjælpe dem med at holde sig ajour med nye udviklinger inden for de fag, der udgjorde deres grunduddannelse. Efteruddannelse af lærere har fundet sted i statsejede institutioner i et par årtier, og disse er jævnt fordelt over hele landet. Disse Centre for Videregående Uddannelse (CVU) tilbyder kurser af kortere eller længere varighed til lærerne, som kan deltage, i det omfang deres arbejdstid tillader det. Et løseligt skøn er, at under en fjerdedel af folkeskolelærere deltager i denne og andre typer efteruddannelse hvert år. Eftersom det er frivilligt at deltage i efteruddannelse, er der lærere, som deltager ofte, lige så vel som der er lærere, der kun deltager meget sjældent. Det etablerede mønster for efteruddannelse har ført til en vis grad af "kursus-centrisme" blandt lærere i Danmark. I løbet af de seneste år er der blevet givet mere og mere opmærksomhed til efteruddannelse som en del af skolens udviklingsplan. Evalueringer, der har udpeget områder til forbedringer i skolen, kan føre til specifikke behov for efteruddannelsesaktiviteter, der ikke nødvendigvis imødekommes bedst af CVU'erne, men af skræddersyede kurser for alle ansatte på skolen.

60. På CVU'erne er der muligheder for at iværksætte systematisk udviklingsarbejde og forskningsaktiviteter, der involverer mange skoler. Det lader til, at mere af den evaluerende og præstationskoncentrerede arbejdskultur spredt sig landet over gennem disse aktiviteter. Både Undervisningsministeriet og Kommunernes Landsforening har præsenteret skriftligt materiale med henblik på at få skolerne til at evaluere deres egne bestræbelser på at opnå en god indlæring hos eleverne. Materialet er nået ud til mange, men der er endnu ikke set mange ændringer, der skal føre til fast evaluering i skolerne. Der findes interessante tilfælde af skoler, der har taget evalueringsaktiviteter til sig som en del af lærernes og skoleledernes arbejde, men generelt set er lokal evaluering af undervisningen og andre skoleaktiviteter ikke udbredt. I 2000 blev der oprettet et særligt universitet for uddannelse i Danmark. Der blev lavet en sammensmeltning af fire forskellige organisationer, som beskæftigede sig med pædagogik, og landet har i dag et stærkt center for undervisningsforskning. Undervisningsprocesserne studeres fra forskellige disciplinære vinkler, såsom pædagogisk psykologi, antropologi, sociologi og filosofi. På det nye universitet er der også tildelt ressourcer for studiet af undervisningsplaner, hvilket i kombination med de mere åbenlyse krav, som staten har udtrykt gennem mål af forskellige grader i folkeskolen, kan føre til en mere fokuseret opmærksomhed på disse emner i fremtiden.

61. Skoleledere spiller på mange måder den centrale rolle i forbindelse med at få selvstyrende skoler til at fungere godt og tage sig af den praktiske implementering af kvalitets- og lighedspolitikken i skolerne. Skolelederne udpeges af kommunen. Der ligger som regel en god portion erfaring som lærere til grund for deres stilling. Kommunernes Landsforening, lærerforeningerne og Undervisningsministeriet arrangerer kurser for skoleledere, hvor forskellige vinkler på embedet behandles, og deltagerne lærer at benytte moderne hjælpemidler til at håndtere budgetproblemer, sociale konflikter mv. Det bliver stadig mere almindeligt, at skoleledere også fungerer som tilsynsførende eller gruppeledere. Nogle seminarier arrangerer i dag kompetencegivende kurser i ledelse og management inden for undervisning, hvilket gør det muligt for lærere, der måtte ønske at blive skoleledere senere hen, at forberede sig herpå gennem studier. I den senere tids diskussion om uddannelseskvalitet har regeringen foreslået, at der skal arrangeres visse kompetencegivende kurser for skoleledere. Danmark har ikke valgt at gøre brug af obligatoriske uddannelsesprogrammer for nye skoleledere, som det er tilfældet i Frankrig, hvor de vigtigste uddannelsespolitikker fremstår som et vigtigt element i programmet. Denne baggrundsrapport er lagt an på at belyse den måde, hvorpå politikken for skolegangens kvalitet og lighed i folkeskolen gennemføres i Danmark. Folkeskolen lader til at have gode chancer for at fortsætte sin udvikling i retning af øget åbenhed om resultater og en klarere fordeling af ansvar. Uddannelsessystemet har længe sat sin lid til en "nedefra og op"-strategi for udvikling og fornyelse i skolerne. Efteruddannelsessystemet for lærere har været baseret på dette princip i mange årtier. Princippet er tydeligst brugt i folkeskolelovens reform fra 1993, hvor reformen var baseret på et storstilet udviklingsprogram finansieret af staten, men blev udviklet og gennemført på lokalniveau. Skolerne er vant til at overvåge sig selv, gennemføre kritiske undersøgelser og finde tiltag til forbedringer, der tilpasses de lokale forhold. Det nye element, der nu indføres i det danske system, kan være, at det centrale niveau vil informeres om, hvad der foregår i systemet, så fejltagelser undgås. Nyere initiativer som "Folkeskolen år 2000" indeholder en gensidig udviklingsstrategi, eftersom Danmarks Lærerforening og Kommunernes Landsforening er inviteret med som partnere sammen med staten. Den nye, mere præstationsvenlige mentalitet står over for adskillige vanskeligheder på sin vej til at blive betragtet som en institution i Danmark. Disse vanskeligheder kunne være et godt udgangspunkt for diskussionen om resultaterne af det aktuelle OECD-review. Vanskelighederne stammer fra spændingerne mellem eksisterende arbejdsnormer i folkeskolen, der dikterer, at man kan stole på skolerne, og at de gør et godt stykke arbejde, og resultaterne af interne og eksterne undersøgelser, som viser, at der er brister både med hensyn til lighed og kvaliteten af skolegangens resultater. Der kan rykkes op i adskillige elementer for at ændre arbejdskulturens mentalitet. Nogle af disse elementer kunne rykkes eventuelt sættes i forgrunden under reviewet for at give Danmark en idé om, hvordan denne omlægning kan iværksættes.

IX. Konklusioner

62. I denne oversigt, som er baseret på dokumentanalyse, er der kun fundet få incitamenter til at få skoler eller faggrupper til at foretage den ønskede omdannelse. I øjeblikket lader der til at være begrænsede metoder til underretning af systemets centrale del om, hvad der foregår i andre dele af systemet. Den centrale del af folkeskolesystemet har behov for at vide, hvor hurtigt ændringsprocessen foregår, og i hvor høj grad de forskellige parter følger nye retningslinjer og politikker. Uden denne viden kan nye faser ikke indledes. Måske er der behov for nye metoder til udveksling af feedback i systemet. Danmarks stærke tradition for selvstændighed og tillid til skolerne og faggrupperne, som beskrevet i denne rapport, fører til en situation, hvor det er sjældent at få feedback på skolernes præstation. En sådan feedback vil kunne hjælpe systemet til at lære. Der kunne derfor indledes en diskussion om, hvordan skolerne kan få mere systematisk feedback fra andre, i særdeleshed fra systemets centrale del. Der skal tydeligvis en mere systematisk viden til for at belyse, hvordan forskellig behandling af børn og unge fra forskellige sociale grupper fungerer i folkeskolen. Forskellene mellem grupperne er åbenlyse, når resultaterne måles. Måske kunne det hjælpe systemet at få klarhed over, hvilke observationer folk foretager i deres skoler, og hvilke fremgangsmåder de benytter sig af, når de forsøger at forklare det fænomen, at der forekommer diskrimination mellem landets forskellige sociale grupper. Danmark har til hensigt at intensivere sine bestræbelser på at opfylde kvalitets- og lighedspolitikken i skolerne.

X. Kommissorium for reviewet¹⁴

63. Uddannelse har længe været betragtet som en væsentlig bestanddel af grundlaget for det danske samfund. Som følge af den relative knaphed på naturressourcer og store afhængighed af menneskelige ressourcer har uddannelse også været af afgørende betydning for landets økonomiske levedygtighed, velfærd og dynamik på længere sigt.

64. Danmark har aldrig taget sit system for givet og har fra tid til anden involveret sig i selvransagelse og reformering. De økonomiske, kulturelle og sociale dimensioner ved globaliseringen og videnssamfundets tilsynkomst øger presset for sådanne initiativer. Ydermere har den stadig større tilgængelighed af internationalt sammenlignelige data gjort sit til at sætte spørgsmålstejn ved kvaliteten og ligheden af skolegangens resultater.

65. Nye resultater fra PISA vidner om, at grundskolen i øjeblikket ikke lever op til forventningerne i det danske samfund. OECD-reviewet gennemføres for at placere disse resultater i et internationalt perspektiv. Med det primære fokus på grundskolen har reviewet til hensigt at give indsigt – i henhold til erfaringer fra andre lande – i mulige forklaringer på de observerede resultater samt at foreslå midler til afhjælpning, der afspejler god, international praksis.

66. Reviewet behandler følgende spørgsmål:

- Hvad er styrkerne og svaghederne ved kvaliteten af og ligheden i resultaterne for den danske grundskole – set fra et internationalt synspunkt?
- Hvad er de vigtigste svagheder, som kræver øjeblikkelig opmærksomhed?
- Hvad synes at være hovedårsagerne til disse svagheder? Hvad er de mest plausible strategier til overvindelse af disse svagheder – på en måde, der er i overensstemmelse med dansk kultur, værdier og traditioner?
- Hvilke initiativer kan staten, kommunerne og enkeltpersoner gøre brug af i forbindelse med implementering og gennemførelse af sådanne strategier?

X. ¹⁴Kommissoriet er forhandlet og vedtaget af de danske myndigheder og sekretariatet efter fuldførelse af baggrundsrapporten.

Litteraturliste

Allerup, P. og Mejdning, J. (2003) "Reading Achievement in 1991 and 2000" i Lie, S., Lin-nakylä, P. og Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Institutt for læreruddannelse og skoleutvikling. Universitetet i Oslo, Oslo.

Beaton, A.E. et al. (1996) "Mathematics Achievement in the Middle School Years" i *IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, MA. TIMSS International Study Centre, Boston College.

Caldwell, B.J. og Spinks, J.M. (1988) *The Self-managing School*. The Falmer Press, Falmer House, Barcombe, Lewes, East Sussex.

Kandel, D.B. og Lesser, G.S. (1972) *Youth in two worlds. United States and Denmark*. Jossey-Bass Inc., Publishers. San Francisco.

Kjaernsli, M. og Molander, B-O. (2003) "Scientific Literacy: Content Knowledge and Process Skills" i Lie, S., Linnakylä, P. og Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Institutt for læreruddannelse og skoleutvikling. Universitetet i Oslo, Oslo.

Lie, S., Linnakylä, P. og Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Institutt for læreruddannelse og skoleutvikling. Universitetet i Oslo, Oslo.

OECD (2001)a, *Knowledge and Skills for life: First Results from PISA 2000*, Paris.

OECD (2001)b, PISA 2000-databasen.

OECD (2003)a, *Economic Surveys – Denmark*, Vol. 2003-10.juli, Paris.

OECD (2003)b, *Education at a Glance: OECD Indicators – 2003 edition*, Paris

Pilegaard Jensen, T. and Turmo, A. (2003) "Reading Literacy and Home Background" i Lie, S., Linnakylä, P. og Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Institutt for læreruddannelse og skoleutvikling. Universitetet i Oslo, Oslo.

Schindler Rangvid, B. (2003) *Educational Peer Effects. Quantile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 Data*. AKF, Amternes og kommunernes forskningsinstitutt, København, Danmark.

Turmo, A., Kjaernsli, M. og Petterson, A. (2003) "Mathematical Literacy and Competency Classes" i Lie, S., Linnakylä, P. og Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling. Universitetet i Oslo, Oslo.

BILAG 1. Komparative statistikker (Danmark og andre OECD-medlemslande)

	Enheder	Reference- periode 1	Danmark	Australien	Østrig	Belgien	Canada	Tjekkiet
Befolkning								
I alt	Tusinder	2000	5340	19157	8110	10226 (99)	30750	10272
Indbyggere pr. km ²	Nummer	2000	124	2	97	335 (99)	3	130
Gennemsnitlig årlig nettostigning i løbet af de seneste 10 år	%	2000	0,4	1,2	0,5	0,3 (99)	1,0	-0,1
Beskæftigelse								
Samlet beskæftigelse i civilbefolkningen (SBC) ²	Tusinder	2000	2692	9048	3730 (99)	3858 (99)	14910	4676
<i>heraf:</i>								
Landbrug	% af SBC	2000	3,3	4,9	6,2 (99)	2,2 (99)	3,3	5,1
Industri	% af SBC	2000	26,4	22,0	30,6 (99)	24,7 (99)	22,6	40,0
Serviceområder	% af SBC	2000	69,9	73,1	63,2 (99)	68,2 (99)	74,1	54,8
Bruttonationalprodukt (BNP)								
Til aktuelle priser og aktuelle valutakurser	Mia. USD	2000	160,4	388,5	188,7	228,8	700,6	50,8
Pr. indbygger	USD	2000	30039	20158	23270	22330	22768	4942
Til aktuelle priser iht. aktuelle købekraftspariteter	Mia. USD	2000	155,1	507,6	219,0	268,3	861,5	146,7
Pr. indbygger	USD	2000	29061	26338	27001	26190	27998	14286
Gennemsnitlig årlig vækst i løbet af de seneste 5 år	%	2000	2,7	3,9	2,6	2,8	3,9	0,9
Levestandardindikatorer								
Privatforbrug pr. indbygger iht. aktuelle købekraftspariteter	USD	2000	13512	15829	14910	13831	15254	7677
Personbiler pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	343 (98)	510 (98)	496	448	450 (97)	359
Internetabonnenter pr. 100 indbyggere	Nummer	2000	21,3	12,7	6,00	10,6	20,2	1,9
Fjernsyn pr. 1000 indbyggere	Nummer	1998	591 (97)	548 (97)	331	340	717 (97)	335
Læger pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	3,4	2,5 (98)	3,0	3,8	2,1	3,0
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levendefødte	Nummer	1999	4,2	5,7	4,4	5,3	5,3 (98)	4,6
Gymnasial uddannelse								
Studentereksamen el. lign.		2001	96	N/A	N/A	79	N/A	85
Procentdel af 25-64-årige, der har fuldført en gymnasialuddannelse	%	2001	80	59	77	59	82	86
Videregående uddannelse								
Procentdel af 25-64-årige, der har opnået en videregående uddannelse								
Videregående uddannelse type B	%	2001	5	10	7	15	21	N/A
Videregående uddannelse type A og avancerede forskningsprogrammer	%		22	19	7	13	20	11
Gennemsnitspræstation i PISA – 15-årige (landsgennemsnit=500)								
15-åriges præstation på PISA's skala for læsefærdigheder	Middelscore	2000	497	528	507	507	534	492
15-åriges præstation på PISA's skala for matematiske færdigheder	Middelscore	2000	514	533	515	520	533	498
15-åriges præstation på PISA's skala for naturvidenskabelige færdigheder	Middelscore	2000	481	528	519	496	529	511
Uddannelsesudgifter (i tilsvarende US dollars)								
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – gymnasial	USD		7726	6894	8578	6889	5947	3239
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – videregående	USD		11981	12854	10851	10771	14983	5431
Offentlige udgifter til uddannelse som en procentdel af BNP		2000						
Folkeskolen, gymnasialuddannelser og andre ikke-videregående uddannelser	%		4,8	3,9	3,8	3,4	3,3	3
Videregående uddannelser	%		2,5		1,4	1,3	2	0,8

	Enheder	Reference- periode 1	Danmark	Finland	Frankrig	Tyskland	Grækenland	Ungarn
Befolkning								
I alt	Tusinder	2000	5340	5181	58891,913	82205	10516 (98)	10024
Indbyggere pr. km ²	Nummer	2000	124	15	107	230	80 (98)	108
Gennemsnitlig årlig nettostigning i løbet af de seneste 10 år	%	2000	0,4	0,4	0,4	2,7	0,5 (98)	-0,3
Beskæftigelse								
Samlet beskæftigelse i civilbefolkningen (SBC) ²	Tusinder	2000	2692	2326	20252 (99)	36978	3946	3764
<i>heraf:</i>								
Landbrug	% af SBC	2000	3,3	6,1	1,4 (99)	2,7	17,0	6,7
Industri	% af SBC	2000	26,4	27,6	25,7 (99)	33,4	22,5	34,5
Serviceområder	% af SBC	2000	69,9	66,0	72,9 (99)	63,9	60,5	58,8
Bruttonationalprodukt (BNP)								
Til aktuelle priser og aktuelle valutakurser	Mia. USD	2000	160,4	120,9	1294,2	1866,1	113,3	46,6
Pr. indbygger	USD	2000	30039	23359	21361	22704	10733	4649
Til aktuelle priser iht. aktuelle købekraftspariteter	Mia. USD	2000	155,1	130,3	1463,4	2127,5	177,5	125,4
Pr. indbygger	USD	2000	29061	25175	24152	25885	16817	12507
Gennemsnitlig årlig vækst i løbet af de seneste 5 år	%	2000	2,7	5,1	2,5	1,8	3,4	4,0
Levestandardindikatorer								
Privatforbrug pr. indbygger iht. aktuelle købekraftspariteter	USD	2000	13512	11897	13072	14620	11689	6357
Personbiler pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	343 (98)	403	459 (98)	516	279	224
Internetabonnenter pr. 100 indbyggere	Nummer	2000	21,3	10,9	5,1	11,0	1,9	1,1
Fjernsyn pr. 1000 indbyggere	Nummer	1998	591 (97)	623 (97)	360	415	242 (97)	266
Læger pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	3,4	3,1	3,0 (98)	3,5	4,1 (97)	3,2
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levendefødte	Nummer	1999	4,2	3,6	4,3	4,5	5,9	8,5
Gymnasial uddannelse								
Studentereksamen el. lign.		2001	96	91	85	92	N/A	83,0
Procentdel af 25-64-årige, der har fuldført en gymnasialuddannelse	%	2001	80	74	64	83	51	70,0
Videregående uddannelse								
Procentdel af 25-64-årige, der har opnået en videregående uddannelse								
Videregående uddannelse type B	%	2001	5	17	11	10	5	N/A
Videregående uddannelse type A og avancerede forskningsprogrammer	%		22	15	12	13	12	14,0
Gennemsnitspræstation i PISA – 15-årige (landsgennemsnit=500)								
15-åriges præstation på PISA's skala for læsefærdigheder	Middelscore	2000	497	546	505	484	474	480,0
15-åriges præstation på PISA's skala for matematiske færdigheder	Middelscore	2000	514	536	517	490	447	488,0
15-åriges præstation på PISA's skala for naturvidenskabelige færdigheder	Middelscore	2000	481	538	500	487	461	496,0
Uddannelsesudgifter (i tilsvarende US dollars)								
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – gymnasial	USD		7726	6094	7636	6826	3859	2446,0
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – videregående	USD		11981	8244	8373	10898	3402	7024,0
Offentlige udgifter til uddannelse som en procentdel af BNP		2000						
Folkeskolen, gymnasialuddannelser og andre ikke-videregående uddannelser	%		4,8	3,6	4,1	3	2,7	3,1
Videregående uddannelser	%		2,5	2	1	1,1	0,9	1,0

	Enheder	Reference- periode 1	Danmark	Island	Irland	Italien	Japan	Ungarn
Befolkning								
I alt	Tusinder	2000	5340	281	3787	57189	126926	47275
Indbyggere pr. km ²	Nummer	2000	124	3	54	190	336	476
Gennemsnitlig årlig nettostigning i løbet af de seneste 10 år	%	2000	0,4	1,0	0,8	0,1	0,3	1,0
Beskæftigelse								
Samlet beskæftigelse i civilbefolkningen (SBC) ²	Tusinder	2000	2692	156	1664	20874	64620 (99)	21061
<i>henaf:</i>								
Landbrug	% af SBC	2000	3,3	8,3	7,9	5,4	5,2 (99)	10,9
Industri	% af SBC	2000	26,4	23,0	28,6	32,4	31,7 (99)	28,0
Serviceområder	% af SBC	2000	69,9	68,6	62,8	62,2	63,2 (99)	61,1
Bruttonationalprodukt (BNP)								
Til aktuelle priser og aktuelle valutakurser	Mia. USD	2000	160,4	8,6	95,3	1073,1	4765,3	457,2
Pr. indbygger	USD	2000	30039	30462	25173	18589	37546	9671
Til aktuelle priser iht. aktuelle købekraftspariteter	Mia. USD	2000	155,1	8,2	110,5	1451,3	3295,8	711,7
Pr. indbygger	USD	2000	29061	29302	29174	25141	25968	15055
Gennemsnitlig årlig vækst i løbet af de seneste 5 år	%	2000	2,7	4,8	9,9	1,9	1,4	4,8
Levestandardindikatorer								
Privatforbrug pr. indbygger iht. aktuelle købekraftspariteter	USD	2000	13512	16720	13340	15086	14225	8463
Personbiler pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	343 (98)	547	326 (98)	425 (97)	404	163 (98)
Internetabonnenter pr. 100 indbyggere	Nummer	2000	21,3	17,7	10,8	8,6	8,4	23,2
Fjernsyn pr. 1000 indbyggere	Nummer	1998	591 (97)	362 (97)	402 (97)	273	686 (97)	346 (97)
Læger pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	3,4	3,3 (97)	2,3	5,9	1,9 (98)	1,3
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levendefødte	Nummer	1999	4,2	2,4	5,5	5,1	3,4	7,7 (96)
Gymnasial uddannelse								
Studentereksamen el. lign.		2001	96	70	76	79	93	N/A
Procentdel af 25-64-årige, der har fuldført en gymnasialuddannelse	%	2001	80	57	58	43	83	68
Videregående uddannelse								
Procentdel af 25-64-årige, der har opnået en videregående uddannelse								
Videregående uddannelse type B	%	2001	5	6	22	N/A	15	7
Videregående uddannelse type A og avancerede forskningsprogrammer	%		22	19	14	10	19	17
Gennemsnitspræstation i PISA – 15-årige (landsgennemsnit=500)								
15-åriges præstation på PISA's skala for læsefærdigheder	Middelscore	2000	497	507	527	487	522	525
15-åriges præstation på PISA's skala for matematiske færdigheder	Middelscore	2000	514	514	503	457	557	547
15-åriges præstation på PISA's skala for naturvidenskabelige færdigheder	Middelscore	2000	481	496	513	478	550	552
Uddannelsesudgifter (i tilsvarende US dollars)								
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – gymnasial	USD		7726	6518	4638	7218	6266	4069
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – videregående	USD		11981	7994	11083	8065	10914	6118
Offentlige udgifter til uddannelse som en procentdel af BNP		2000						
Folkeskolen, gymnasialuddannelser og andre ikke-videregående uddannelser	%		4,8	4,7	3	3,2	2,7	3,3
Videregående uddannelser	%		2,5	1,1	1,3	0,8	0,5	0,7

	Enheder	Reference- periode 1	Danmark	Luxembourg	Mexico	Nederlandene	New Zealand	Norge
Befolkning								
I alt	Tusinder	2000	5340	439	97379	15926	3831	4491
Indbyggere pr. km ²	Nummer	2000	124	146	49	383	14	14
Gennemsnitlig årlig nettostigning i løbet af de seneste 10 år	%	2000	0,4	1,3	1,4	0,6	1,3	0,6
Beskæftigelse								
Samlet beskæftigelse i civilbefolkningen (SBC) ²	Tusinder	2000	2692	231 (98)	37771	7758	1779	2233
<i>heraf:</i>								
Landbrug	% af SBC	2000	3,3	...	17,5	3,3	8,7	4,1
Industri	% af SBC	2000	26,4	25,2 (98)	26,9	21,3	23,2	21,9
Serviceområder	% af SBC	2000	69,9	72,4 (98)	55,2	72,9	67,7	71,1
Bruttonationalprodukt (BNP)								
Til aktuelle priser og aktuelle valutakurser	Mia. USD	2000	160,4	18,9	573,9	369,5	50,8	161,8
Pr. indbygger	USD	2000	30039	43206	5903	23212	13255	36021
Til aktuelle priser iht. aktuelle købekraftspariteter	Mia. USD	2000	155,1	20,6	889,8	443,2	77,7	135,5
Pr. indbygger	USD	2000	29061	47053	9152	27836	20285	30166
Gennemsnitlig årlig vækst i løbet af de seneste 5 år	%	2000	2,7	6,4	5,5	3,7	2,5	3,1
Levestandardindikatorer								
Privatforbrug pr. indbygger iht. aktuelle købekraftspariteter	USD	2000	13512	17877	6188	13681	11795	12248
Personbiler pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	343 (98)	586	98	387	500	406
Internetabonnenter pr. 100 indbyggere	Nummer	2000	21,3	...	1,9	17,9	14,0	15,6
Fjernsyn pr. 1000 indbyggere	Nummer	1998	591 (97)	385 (97)	272 (97)	519 (97)	295	461 (97)
Læger pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	3,4	3,1	1,7	3,1	2,3	2,8
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levendefødte	Nummer	1999	4,2	4,7	14,5	5,2	6,8 (97)	3,9
Gymnasial uddannelse								
Studentereksamen el. lign.		2001	96	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Procentdel af 25-64-årige, der har fuldført en gymnasialuddannelse	%	2001	80	53	22	65	76	86,0
Videregående uddannelse								
Procentdel af 25-64-årige, der har opnået en videregående uddannelse								
Videregående uddannelse type B	%	2001	5	7	2	2	15	3,0
Videregående uddannelse type A og avancerede forskningsprogrammer	%		22	11	13	21	14	28,0
Gennemsnitspræstation i PISA – 15-årige (landsgennemsnit=500)								
15-åriges præstation på PISA's skala for læsefærdigheder	Middelscore	2000	497	441	422	N/A	529	505,0
15-åriges præstation på PISA's skala for matematiske færdigheder	Middelscore	2000	514	446	387	N/A	537	499,0
15-åriges præstation på PISA's skala for naturvidenskabelige færdigheder	Middelscore	2000	481	443	422	N/A	528	500,0
Uddannelsesudgifter (i tilsvarende US dollars)								
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – gymnasial	USD		7726	N/A	1615	5912	N/A	8476,0
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – videregående	USD		11981	N/A	4688	11934	N/A	13353,0
Offentlige udgifter til uddannelse som en procentdel af BNP		2000						
Folkeskolen, gymnasialuddannelser og andre ikke-videregående uddannelser	%		4,8	N/A	3,4	3,2	4,9	3,9
Videregående uddannelser	%		2,5	N/A	0,9	1,3	1,7	1,7

	Enheder	Reference- periode 1	Danmark	Polen	Portugal	Slovakiet	Spanien	Sverige
Befolkning								
I alt	Tusinder	2000	5340	38646	10008	5401	39466	8872
Indbyggere pr. km ²	Nummer	2000	124	124	109	11	78	20
Gennemsnitlig årlig nettostigning i løbet af de seneste 10 år	%	2000	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
Beskæftigelse								
Samlet beskæftigelse i civilbefolkningen (SBC) ²	Tusinder	2000	2692	14526	4877	2102	14446	4159
<i>henaf:</i>								
Landbrug	% af SBC	2000	3,3	18,8	12,6	6,6	6,8	2,4
Industri	% af SBC	2000	26,4	30,8	35,3	37,3	31,0	24,6
Serviceområder	% af SBC	2000	69,9	50,4	52,1	56,1	62,2	72,9
Bruttonationalprodukt (BNP)								
Til aktuelle priser og aktuelle valutakurser	Mia. USD	2000	160,4	157,6	106,2	19,3	560,9	229,0
Pr. indbygger	USD	2000	30039	4078	10614	3568	14048	25818
Til aktuelle priser iht. aktuelle købekraftspariteter	Mia. USD	2000	155,1	370,2	180,3	62,9	803,5	220,4
Pr. indbygger	USD	2000	29061	9579	18022	11643	20124	24843
Gennemsnitlig årlig vækst i løbet af de seneste 5 år	%	2000	2,7	5,2	3,8	4,1	3,8	3,0
Levestandardindikatorer								
Privatforbrug pr. indbygger iht. aktuelle købekraftspariteter	USD	2000	13512	6160	10851	6155	11776	12073
Personbiler pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	343 (98)	230 (98)	460 (98)	229	408 (98)	439
Internetabonnenter pr. 100 indbyggere	Nummer	2000	21,3	...	4,7	...	9,2	23,0
Fjernsyn pr. 1000 indbyggere	Nummer	1998	591 (97)	240	333 (97)	487 (97)	412 (97)	378
Læger pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	3,4	2,3	3,2	...	3,1	3,1
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levendefødte	Nummer	1999	4,2	8,9	5,5	8,3	4,9	3,4
Gymnasial uddannelse								
Studentereksamen el. lign.		2001	96	92	N/A	73	67	71
Procentdel af 25-64-årige, der har fuldført en gymnasialuddannelse	%	2001	80	46	20	85	40	81
Videregående uddannelse								
Procentdel af 25-64-årige, der har opnået en videregående uddannelse								
Videregående uddannelse type B	%	2001	5	N/A	2	1	7	15
Videregående uddannelse type A og avancerede forskningsprogrammer	%		22	12	7	10	17	17
Gennemsnitspræstation i PISA – 15-årige (landsgennemsnit=500)								
15-åriges præstation på PISA's skala for læsefærdigheder	Middelscore	2000	497	479	470	N/A	493	516
15-åriges præstation på PISA's skala for matematiske færdigheder	Middelscore	2000	514	470	454	N/A	476	510
15-åriges præstation på PISA's skala for naturvidenskabelige færdigheder	Middelscore	2000	481	483	459	N/A	491	512
Uddannelsesudgifter (i tilsvarende US dollars)								
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – gymnasial	USD		7726	N/A	5349	1927	5185	6339
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – videregående	USD		11981	3222	4766	4949	6666	15097
Offentlige udgifter til uddannelse som en procentdel af BNP		2000						
Folkeskolen, gymnasialuddannelser og andre ikke-videregående uddannelser	%		4,8	3,8	4,2	2,7	3,1	4,9
Videregående uddannelser	%		2,5	0,8	1	0,7	1	2

Komparative statistikker (fortsat)

	Enheder	Reference- periode 1	Danmark	Schweiz	Tyrkiet	Storbritannien	USA	Euro- området
Befolkning								
I alt	Tusinder	2000	5340	7184	67461	59501 (99)	275372	300595 (98)
Indbyggere pr. km ²	Nummer	2000	124	174	86	243 (99)	29	120 (98)
Gennemsnitlig årlig nettostigning i løbet af de seneste 10 år	%	2000	0,4	0,7	1,8	0,3 (99)	1,0	0,9 (98)
Beskæftigelse								
Samlet beskæftigelse i civilbefolkningen (SBC) ²	Tusinder	2000	2692	3908	21546	27677	135208	119351 (99)
<i>heraf:</i>								
Landbrug	% af SBC	2000	3,3	4,5	34,5	1,5	2,6	4,7 (99)
Industri	% af SBC	2000	26,4	26,4	24,5	25,4	22,9	30,1 (99)
Serviceområder	% af SBC	2000	69,9	69,1	40,9	72,8	74,5	64,9 (99)
Bruttonationalprodukt (BNP)								
Til aktuelle priser og aktuelle valutakurser	Mia. USD	2000	160,4	239,4	199,9	1429,7	9810,2	6036,1
Pr. indbygger	USD	2000	30039	33326	2991	23925	35619	19812
Til aktuelle priser iht. aktuelle købekraftspariteter	Mia. USD	2000	155,1	216,5	430,3	1460,3	9810,2	7395,5
Pr. indbygger	USD	2000	29061	30138	6439	24437	35619	24273
Gennemsnitlig årlig vækst i løbet af de seneste 5 år	%	2000	2,7	1,8	3,9	2,8	4,1	2,5
Levestandardindikatorer								
Privatforbrug pr. indbygger iht. aktuelle købekraftspariteter	USD	2000	13512	17513	4584	15382	24429	13676
Personbiler pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	343 (98)	485	62	385 (97)	767 (98)	437 (97)
Internetabonnenter pr. 100 indbyggere	Nummer	2000	21,3	12,6	...	12,4	18,2	7,210 (98)
Fjernsyn pr. 1000 indbyggere	Nummer	1998	591 (97)	467 (97)	328 (97)	517 (97)	817 (97)	519 (97)
Læger pr. 1000 indbyggere	Nummer	1999	3,4	3,4	1,2	1,8	2,7 (98)	...
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levendefødte	Nummer	1999	4,2	4,6	37,5	5,8	7,2 (98)	4,7 (00)
Gymnasial uddannelse								
Studentereksamen el. lign.		2001	96	88	N/A	N/A	72	
Procentdel af 25-64-årige, der har fuldført en gymnasialuddannelse	%	2001	80	87	24	63	88	
Videregående uddannelse								
Procentdel af 25-64-årige, der har opnået en videregående uddannelse								
Videregående uddannelse type B	%	2001	5	10	N/A	8	9	
Videregående uddannelse type A og avancerede forskningsprogrammer	%		22	16	9	18	28	
Gennemsnitspræstation i PISA – 15-årige (landsgennemsnit=500)								
15-åriges præstation på PISA's skala for læsefærdigheder	Middelscore	2000	497	494	N/A	523	504	
15-åriges præstation på PISA's skala for matematiske færdigheder	Middelscore	2000	514	529	N/A	529	493	
15-åriges præstation på PISA's skala for naturvidenskabelige færdigheder	Middelscore	2000	481	496	N/A	532	499	
Uddannelsesudgifter (i tilsvarende US dollars)								
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – gymnasial	USD		7726	9780	N/A	5991	8855	
Udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. studerende – videregående	USD		11981	18450	4121	9657	20358	
Offentlige udgifter til uddannelse som en procentdel af BNP		2000						
Folkeskolen, gymnasialuddannelser og andre ikke-videregående uddannelser	%		4,8	3,9	2,4	3,4	3,5	
Videregående uddannelser	%		2,5	1,2	1,1	1	1,1	

Bilag 1. Med mindre andet er angivet

2. Iflg. definitionerne i OECD's arbejdskræftstatistikker.

Kilde: OECD (2003)a; OECD (2003)b

Bilag 2. Folkeskolen er den danske kommunale grundskole

67. Folkeskolen blev grundlagt i 1814, hvormed alle børn fik ret til syv års undervisning. Fagene var dengang kristendomskundskab, læsning, skrivning og regning. Siden da er der kun foretaget seks større ændringer i folkeskoleloven: i 1903, 1937, 1958, 1975, 1993 og 2003. De seneste ændringer blev vedtaget i Folketinget i april 2003 og vil i de kommende år blive indført i kommuner og skoler. I henhold til dansk tradition støttes ændringerne i lovgivningen af et udviklingsprogram for skoler.

68. Undervisning er obligatorisk i Danmark for alle i alderen 7 til 16 år. Det er valgfrit, om undervisningen foregår i en offentlig kommuneskole, en privatskole eller i hjemmet, så længe standarderne overholdes. Det er selve undervisningen, der er obligatorisk, ikke skolegangen.

Folkeskolens formål

1. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.
2. Folkeskolen må søge at skabe sådanne rammer for oplevelse, virkelyst og fordybelse, at eleverne udvikler erkendelse, fantasi og lyst til at lære, således at de opnår tillid til egne muligheder og baggrund for selvstændigt at tage stilling og handle.
3. Folkeskolen skal gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen. Skolen forbereder eleverne til aktiv medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

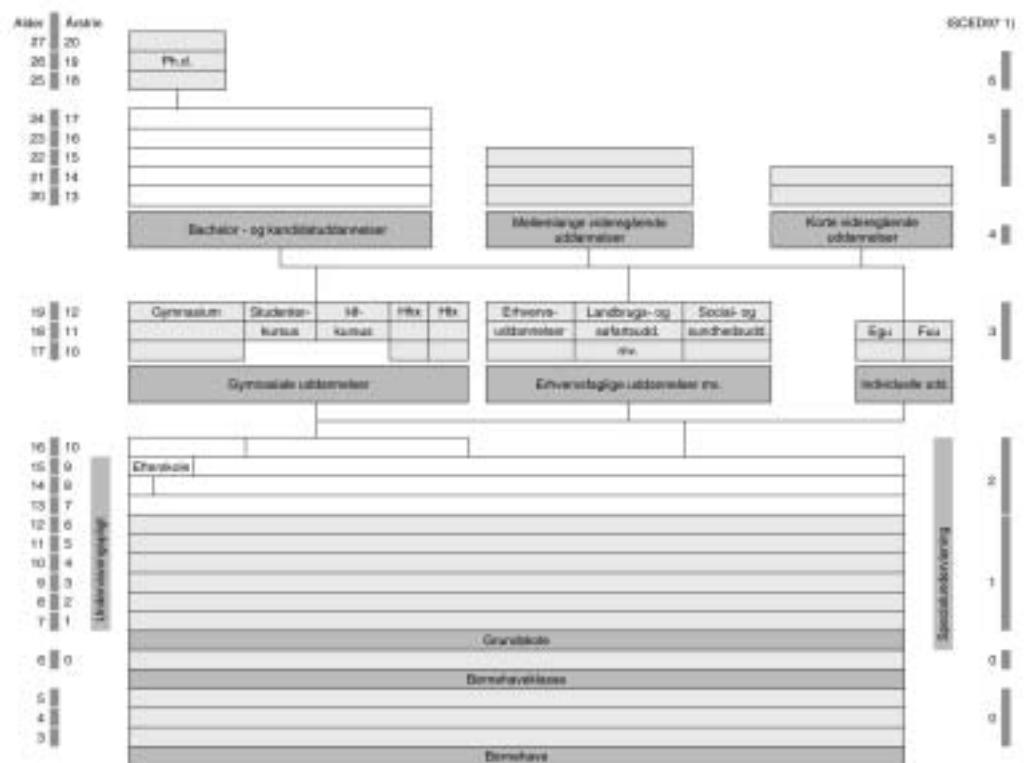
Folkeskolen i tal

69.

- 271 kommuner (02/03)
- 1666 kommuneskoler (01/02)
- 575.492 elever (01/02)
- 28.642 klasser (01/02)
- Gennemsnitligt elevantal pr. klasse: 19,4 (01/02)

- Lærer-/elevforholdet er 1:10,7 (00/01)
- 98% af alle børn går i børnehaveklasse
- 48.284 lærere, hvoraf 64% er kvinder (00/01)
- 9171 elever modtager vidtgående specialundervisning (00/01)
- 53.446 tosprogede elever (01/02) – heraf 20% med tyrkisk baggrund
- Nettodriftsudgifter pr. elev er 47.851 kr. (00/01).

Øversigt over det danske uddannelsessystem 2001



Bemærk: Alderen er den teoretiske minimumsalder for de formelle uddannelser, dvs. ikke voksenuddannelse. Efter grundskolen er eleverne ofte ældre som følge af sabbatår, ventetid, studieskift osv. Pilene illustrerer generelle sammenhænge mellem grundskole, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser, men ikke alle faktiske overgange.

1) International standardklassifikation for uddannelse.

Den fælles folkeskole – den lokale folkeskole

70. Den danske folkeskole reguleres centralt af folkeskoleloven, der angiver rammerne for skolens aktiviteter. Det betyder, at alle kommuneskoler har fælles mål, fælles bestemmelser for de fag, der skal undervises i på de forskellige klassetrin, fælles bestemmelser for fagenes centrale kundskabs- og færdighedsområder samt fælles bestemmelser for organisering af skolesystemet. Men det er den enkelte kommunes ansvar at beslutte, hvordan kommunens skoler skal fungere i praksis inden for skolelovens rammer.

71. Den danske folkeskole er således genstand for fælles retningslinjer, og børn, der skifter skole, vil også på den nye skole finde en skoleform, de er fortrolige med. På den anden side er det også muligt at give den enkelte skole et lokalt islæt. Alle konkrete beslutninger vedrørende de enkelte skoler tages i kommunen.

Undervisningsfag

Plan over timefordeling

Plan over timefordeling												
Antal undervisningstimer												
(60 min.) pr. år												
Klasse:												
Minimumsanbefaling												
	Bh.kl.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	1. – 9. kl.	1. – 9. kl.
Humanistiske fag	Mindste antal timer		1000			955			1320			
Anbefalet timal pr. år	Dansk		300	270	240	180	180	180	180	180	180	1890
	Engelsk				60	60	90	90	90	90	90	570
	Tysk/fransk								90	120	120	330
	Historie				30	30	30	60	60	60	30	300
	Kristendomskundskab		60	30	30	30	30	60		30	30	300
Samfundsfag									60	60	120	
Naturvidenskabelige fag	Mindste antal timer		560			515			790			
Anbefalet timal pr. år	Matematik		150	150	150	120	120	120	120	120	120	1170
	Naturfag		30	30	60	60	60	60				300
	Geografi								60	60		120
	Biologi				60	60	30	150				
	Fysik/kemi				60	60	90	210				
Praktiske og musiske fag	Mindste antal timer		430			690			325			
Anbefalet timal pr. år	Idræt		30	60	60	90	90	90	60	60	60	600
	Musik		30	60	60	60	30	30				270
	Billedkunst		30	60	60	60	30					240
	Håndarbejde											
	Sløjd					60	120	120	90			390
Valgfag									60	60	120	
Klassens time	Mindste antal timer		70			70			85			
Klassens time			30	22,5	22,5	22,5	22,5	30	30	30	30	240
Mindste antal timer ialt			2060			2230			2520			6810
Grundlæggende timal pr. år			600	600	660	660	660	660	660	660	660	
Børnehave	Mindste antal timer	600										
10. klasse	Mindste antal timer											
			840									
Anbefalede timer											7320	
Mindste antal timer, dansk (1.-3. kl.)		810										
Mindste antal timer, matematik (1.-3. kl.)		450										

Læseplanen

72. Folkeskolens centrale administration varetages af en afdeling i Undervisningsministeriet. Folketinget tager beslutninger vedrørende overordnede uddannelsesmål, og undervisningsministeren fastsætter målene for de enkelte fag. Derudover fastlægger undervisningsministeren som noget nyt (siden 2003) obligatoriske målsætninger for bestemte klassetrin (trinmål). Trinmålene afspejler fagenes vejledende timetal, opbygning og progression.

73. Slutmål og trinmål angiver fælles mål fra ministeriet for, hvad undervisningen skal lede frem mod, dvs. hvilke kundskaber og færdigheder eleverne skal have tilegnet sig i faget eller emnet ved henholdsvis afslutningen af undervisningen og afslutningen af bestemte klassetrin.

74. Slutmålene er de langsigtede mål, som skal fungere som pejlemærker for undervisningen i hele forløbet. Trinmålene er de kortsigtede mål, som anvendes i forbindelse med planlægning og evaluering af undervisningen som dialogredskab og som områder i forbindelse med vurderingen af elevens udbytte af undervisningen. Undervisningsministeren udsender vejledende læseplaner, der angiver indholdet i undervisningen.

75. Som et nyt element i det faglige hierarki (2003) skal kommunalbestyrelsen udarbejde beskrivelser af udviklingen i undervisningen frem mod trin- og slutmål. Beskrivelserne anvendes som et redskab i lærernes planlægning af undervisningen og i samarbejdet om fag og tværfaglige forløb med henblik på at understøtte den enkelte elevs udvikling og behov. Kommunalbestyrelsen godkender beskrivelserne efter indstilling fra skolebestyrelsen. Undervisningsministeren udsender vejledende beskrivelser.

76. Det er dog kommunerne og skolerne, der beslutter, hvordan disse mål skal nås. Den enkelte lærer skal vælge de relevante undervisningsmetoder, bøger og materialer blandt de materialer, der er godkendt af skolenævnet.

Ingen dumpning

77. Den danske folkeskole er ikke en eksamensorienteret skole. Som hovedregel går børnene derfor i klasse med andre børn på samme alderstrin. Dumpning er et stort set ikke-eksisterende fænomen i den danske folkeskole. Folkeskolelovens §12 giver mulighed for, at en elev med forældrenes samtykke kan gå et år om, f.eks. hvis vedkommende har været fraværende i en lang periode, eller hvis andre forhold gør, at dette er relevant. Forældrene kan vælge at sende deres børn i børnehaveklasse. Hvis et barn herefter ikke findes parat til at begynde i 1. klasse, kan vedkommende blive endnu et år i børnehaveklassen.

Klasselærersystemet

78. Klasselærerkonceptet har rødder langt tilbage i den danske skoletradition. Klasselæreren er den af klassens lærere, der har hovedansvaret for at overvåge og støtte elevernes faglige og sociale udvikling. Klasselæreren skal sikre sammenhæng og progression i den samlede klasseundervisning, og han eller hun spiller en central rolle i samarbejdet mellem skole og hjem. Klasselærerens opgaver er nævnt i folkeskoleloven. Klasselæreren fungerer som koordinator for organisering af undervisningen, den tvær-

faglige undervisning og de obligatoriske fag. Han eller hun planlægger og organiserer undervisningen i samarbejde med klassens øvrige lærere og er en nøgleperson i forbindelse med kravet om differentieret undervisning og evalueringen af elevernes udbytte af undervisningen.

Udfordringer for den enkelte elev

– Differentieret undervisning – Holddannelse

79. Folkeskolen er en ikke-opdelt skole (enhedsskole), hvor klassedannelsen tager udgangspunkt i elevernes alder frem for deres fagkundskaber. For at alle elever kan få de bedste muligheder for en alsidig udvikling og lære så meget som muligt, bygger folkeskolen på princippet om differentieret undervisning. Undervisningen er organiseret på en sådan måde, at den både styrker og udvikler den enkelte elevs interesser, kompetencer og behov og indeholder fælles oplevelser og situationer, der giver eleverne erfaringer, som de kan bruge i samarbejde om udførelse af opgaver. Folkeskoleloven giver yderligere en mulighed for at fastholde det princip, at alle elever skal gives tilstrækkeligt med udfordringer, idet undervisningen kan foregå i hold en del af tiden og dermed gøre det muligt at tage udgangspunkt i den enkelte elevs forudsætninger og aktuelle udviklingsniveau. Folkeskolelovens seneste ændring (2003) styrker mulighederne for at organisere undervisningen i hold af forskellig størrelse og i henhold til indlæringssevne og -måder.

Formativ evaluering

80. I 1.-7. klasse gives meddelelserne enten skriftligt eller, mere almindeligt, mundtligt i form af møder, hvor alle tre parter – eleven, forældrene og klasselæreren – deltager. I 8.-10. klasse udvides meddelelsessystemet til at omfatte en skriftlig rapport mindst to gange om året, der oplyser om elevens standpunktskarakterer i faglig præstation og arbejdsindsats. Dette gælder kun for afgangsprøvens fag, hvor eleverne får karakterer efter 13-skalaen.

81. Derudover finder der på de yngste og mellemste klassetrin en række andre møder sted af både mere social og mere fremskridtsorienteret karakter.

Afgangsprøver

82. Der afholdes prøver på to niveauer – en afgangsprøve efter 9. klasse og en afgangsprøve efter 10. klasse. Standardregler for alle prøver sikrer ensartethed landet over. Af samme grund udformes og bedømmes opgaverne til de skriftlige prøver centralt. Prøverne er ikke obligatoriske. Efter samråd med skolen – i praksis elevens egne lærere – og forældrene står det eleven frit for, om han eller hun går op til prøverne. Hvert prøvfag vurderes for sig; resultaterne kan ikke lægges sammen for at få en gennemsnitskarakter.

Andre evalueringstyper

83. På 9. klassetrin har eleverne med en obligatorisk projektopgave mulighed for at udarbejde og fremlægge et tværfagligt projekt, hvis hovedindhold er emner fra historie og samfundsfag. Projektopgaven bedømmes på to måder: efter 13-skalaen og med en skriftlig udtalelse. Bedømmelsen af projektopgaven kan efter elevens valg påføres afgangsbeviset.

Specialundervisning

84. Specialundervisningen kan organiseres på forskellige måder. I de fleste tilfælde forbliver eleven i en almindelig skoleklasse og modtager specialundervisning i et eller flere fag som et supplement til den almindelige undervisning. En elev kan også modtage specialundervisning i stedet for at deltage i den almindelige undervisning i et eller flere fag. Alternativt kan eleven modtage undervisning i en specialklasse enten på en almindelig skole eller på en specialskole. Og endelig er det også muligt at kombinere mulighederne, så eleven går i enten en almindelig skoleklasse eller en specialklasse, men modtager undervisning i begge klasser. Der findes specialklasser for elever med intellektuelle handicap, ordblinde elever, syns- eller hørehæmmede elever samt elever med fysiske handicap.

Samarbejde mellem skole og hjem

85. Det er folkeskolens mål, at dens virksomhed skal udføres i samarbejde med forældrene. Folkeskoleloven er meget klar på dette punkt og kræver, at forældre og skole samarbejder, og at elever og forældre med jævne mellemrum informeres om skolens opfattelse af den enkelte elevs udbytte af undervisningen. "Med jævne mellemrum" betyder her mindst to gange om året og henviser udtrykkeligt til oplysninger om elevens personlige og sociale udvikling såvel som om vedkommendes faglige præstation. Hver uafhængig skole skal have et skolenævn. 5-7 forældrerepræsentanter vælges af og blandt personer, der har forældremyndigheden over børn, der er indskrevet i skolen. Skolenævnet udøver sin virksomhed inden for de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen fastsætter, og fører i øvrigt tilsyn med skolens virksomhed.

Den valgfri børnehaveklasse

86. Folkeskolen indbefatter en etårig børnehaveklasse. På forældrenes forespørgsel skal et barn optages i en børnehaveklasse i det kalenderår, hvor barnet fylder seks år, eller – under visse omstændigheder – et år tidligere eller senere. Børnehaveklasserne følger siden 2003 centralt formulerede mål og bindende retningslinjer.

Skolefritidsordninger

87. I henhold til folkeskoleloven har kommunerne mulighed for at beslutte, hvorvidt der skal etableres skolefritidsordninger på kommuneskolerne, og hvordan denne ordning skal fungere i området. Den daglige ledelse forestås af en fritidsleder, hvis overordnede er skolelederen. Skolelederen har det overordnede pædagogiske og administrative ansvar for skolefritidsordningens udformning og indhold.

Uddannelses- og erhvervsvejledning

88. Formålet med uddannelses- og erhvervsvejledning og arbejdsmarkedsorientering er, at den enkelte elev skal tilegne sig et bredt kendskab til uddannelses- og erhvervsmuligheder og forstå værdien af at fuldføre en uddannelse. Eleverne skal i løbet af undervisningen have mulighed for at udarbejde deres eget valg af uddannelse og erhverv og se valget som en række beslutninger, der skal tages på baggrund af egne forudsætninger, behov, holdninger og sociale muligheder. Uddannelses- og erhvervsvejledning og arbejdsmarkedsorientering er et obligatorisk fag gennem hele skolegangen. Individuel vejledning fra 6. klassetrin med udgangspunkt i elevens uddannelsesjournal skal medvirke til at give eleven forståelse for sine egne forventninger og forudsætninger, så han eller hun er i stand til at udarbejde en personlig uddannelsesplan ved slutningen af 9. klassetrin.

10. klasse

89. 10. klasse er et tilbud til de elever, der efter det endte 9. klassetrin endnu ikke har besluttet sig for en uddannelse. Dette skoleår skal derfor ses som et supplement ved overgangen fra grundskole til ungdomsuddannelse, og tilbuddet er navnlig rettet mod elever, der har behov for at styrke deres faglige eller personlige evner for at opnå mere selvtillid i forbindelse med deres valg og evne til at fuldføre et uddannelsesforløb på gymnasieniveau. Skoleåret består af obligatoriske timer i dansk, matematik og engelsk svarende til halvdelen af undervisningstiden samt et antal andre fag, som eleven vælger på grundlag af sin uddannelsesplan. Eleven får ydermere tilbud om at deltage i et brobygningsforløb til de gymnasiale uddannelser. Undervisningen finder sted på de enkelte skoler eller i særlige 10. klasse-scentre, der samler lokalområdernes 10. klasser.

Skolebiblioteker

90. Ved hver folkeskole oprettes et skolebibliotek som et pædagogisk servicecenter. Skolebiblioteket er en del af skolens virksomhed og samarbejder med folkebiblioteket. Skolebiblioteket stiller undervisningsmaterialer til rådighed for lærere og elever, som disse kan læse i fritiden.

91. Skolebibliotekarerne og andet personale, f.eks. personer med særlige færdigheder inden for medier og brug af computere, er uddannede lærere, som er ansat på den pågældende skole. Bibliotekets hovedopgave er at udlåne bøger og andet materiale til elever og lærere samt at rådgive om og hjælpe med brugen heraf. Derudover skal biblioteket også tilbyde muligheder for informationssøgning og erfaring med andre medier, f.eks. internettet. Skolebiblioteket fungerer som et "åbent lærecenter" på skolen.

Centre for lærerressourcer

92. Hvert amt råder over sit eget center for lærerressourcer, og mange kommuner har også oprettet mediecentre. De amtslige ressourcecentre betjener folkeskoler, privatskoler og gymnasier i amtet. De kommunale ressource-/mediecentre betjener hovedsageligt folkeskolerne. Deres funktioner er: Udlån af bøger og andre undervisningsmaterialer, information om undervisningsmaterialer, teknisk assistance til lærere, der ønsker at udvikle deres egne undervisningsmaterialer, udstillinger, udlån af pædagogisk litteratur, medieworkshops, efteruddannelse for lærere samt biblioteksteknisk assistance til skoler og andre uddannelsesinstitutioner.

Læreruddannelse

93. For tiden er der 18 lærerseminarier rundt om i landet, hvor der uddannes lærere. Seminarierne uddanner lærere til hele folkeskolen. Danmark har et samlet læreruddannelsessystem, der dækker hele den obligatoriske skoleperiode. Der er en række træk, som er særligt karakteristiske for det danske system, hvoraf de mest iøjnefaldende er en bred læseplan, et dybdegående studium af fire skolefag samt integrationen af den teori og praksis, der består mellem didaktik, psykologi osv., skolefag og undervisningspraktik. Seminariernes optagelseskriterier kan sidestilles med universiteternes. Uddannelsens varighed er 4 år inkl. 24 ugers undervisningspraktik.

Tosprogede elever

94. Tosprogede elever deltager i folkeskolens undervisning på lige fod med skolens øvrige elever. De tilbydes sprogstimulering efter behov for at styrke deres danskunderskaber, fra de er 3 år gamle. Tosprogede elever, som deltager i den almindelige undervisning, men som har behov for specialstøtte, henvises til ekstraundervisning i dansk som andetsprog. Elever fra EU-/EØS-lande samt Færøerne og Grønland tilbydes modersmålsundervisning.

BILAG 3. Privatskoler i Danmark

95. Danmark har tradition for privatskoler, der nyder godt af et betydeligt regerings-tilskud. Denne tradition har sit primære udspring i de ideer og initiativer, som præsten, digteren og politikeren N.F.S. Grundtvig (1783-1872) og læreren Christen Kold (1816-1870) stod for. På grundlag af deres ideer om "en skole for livet med orientering mod verden" blev den første folkehøjskole for voksne grundlagt i 1844, og den første friskole (uafhængig privatskole) for børn blev grundlagt i 1852. Målgruppen for disse skoler var især landbefolkningen.

96. Grundtvigs og Kolds ideer fik så stor indflydelse på den tids politiske tænkemåde, at de blev medtaget i den demokratiske grundlov, som Danmark vedtog i 1849. Den stipulerer almen obligatorisk uddannelse – ikke obligatorisk skolegang.

97. I Danmark skal alle børn mellem 7 og 16 år modtage undervisning, men det er forældrenes valg – under forudsætning af at en vis minimumsstandard opretholdes – hvor undervisningen skal foregå. Valget står mellem:

- 1) en offentlig kommuneskole
- 2) en privatskole
- 3) undervisning i hjemmet.

Antal skoler og elever

98. Ca. 12% af alle børn på grundskoleniveau (inkl. børnehaveklasse og 10. klasse) går på privatskole. I 2001 var der ca. 80.000 børn fordelt på 462 privatskoler, mens der var 575.000 børn fordelt på ca. 1725 kommuneskoler.

Skoletyper

99. Privatskolerne i Danmark kan groft inddeles i følgende kategorier:

- små "grundtvigianske" uafhængige skoler i landdistrikter
- akademisk orienterede skoler fra 5. klassetrin og op
- religiøse skoler eller menighedsskoler
- progressive friskoler
- skoler med et bestemt pædagogisk mål, f.eks. Rudolf Steiner-skoler
- tyske mindretalsskoler
- indvandrerskoler.

100. Kort sagt: Privatskoler anerkendes og modtager regeringsstøtte uanset ideologiske, religiøse, politiske eller etniske bevæggrunde for oprettelsen. Visse privatskoler er meget gamle, andre er ganske nye, og der kommer stadig nye til. Privatskoler er typisk mindre end kommuneskolerne.

Lovgivning

101. Alle partier i Folketinget ønsker lovgivning, der sikrer økonomisk støtte til privatskoler. Dette skyldes til dels den opfattelse, at også kommuneskolerne nyder godt af privatskolernes erfaring og konkurrence.

102. Lovgivningen indeholder detaljerede regler om økonomisk støtte fra regeringen, men kun generelle regler for uddannelsesindholdet. Skolerne kan dog altid henvende sig til ministeriet og få rådgivning, hvis de har behov for det, og ministeriet kan om nødvendigt træffe særlige afgørelser.

Uddannelsesindhold

103. Det eneste, der kræves af privat undervisning, er, at den lever op til undervisningen i kommuneskolerne. Undervisningsministeriet giver privatskolerne lov til at benytte kommuneskolernes afgangsprøver, og derved udøves en form for indirekte kvalitetskontrol. I princippet er det dog ikke op til statslige autoriteter, men derimod forældrene på den enkelte privatskole, at kontrollere, hvorvidt skolens præstation lever op til kommuneskolernes krav.

104. Forældrene skal selv udpege en tilsynsførende, der kontrollerer elevernes præstationsniveau i dansk, regning, matematik og engelsk. Hvis en elevs kundskaber vurderes at være utilstrækkelige, skal den tilsynsførende rapportere det til kommunalbestyrelsen, som derefter kan sende barnet til en anden skole. Forældre, der måtte være utilfredse med en privatskole, kan flytte deres barn til en anden privatskole eller en kommuneskole. Den lokale kommuneskole er altid forpligtet til at tage imod barnet.

105. I ekstraordinære tilfælde kan Undervisningsministeriet arrangere særligt tilsyn, f.eks. hvis der er mistanke om, at skolens danskundervisning er så dårlig, at børnenes evne til at begå sig i Danmark kan blive svækket som følge heraf.

106. I de seneste år er der foregået en udvikling hen imod decentralisering inden for kommuneskolesystemet (folkeskolen), som kan betegnes som en "friskolemodel" inden for kommuneskolens rammer. Generelt følger kommuneskoler i alle dele af landet samme læseplansstruktur, men der er rig mulighed for variation på grundlag af beslutninger i amt og kommune. Folkeskoleloven fra 1989 uddelegerede et stort antal beslutninger til de nye skolenævn, hvor forældrene er i flertal. Loven gav også forældrene ret til frit skolevalg inden for lokalsamfundet.

Offentlige tilskud

107. Privatskolerne modtager et tilskud ("pr. elev pr. år") til deres driftsudgifter, som i princippet svarer til driftsudgifterne i kommuneskolerne – minus de skolepenge, forældrene betaler til privatskolerne. Dette sker for at sikre, at de offentlige udgifter til privat- og kommuneskoler følger samme tendens.

Driftstilskud

108. I 2002 beløb det gennemsnitlige tilskud til driftsudgifter pr. elev pr. år sig til ca. 35.200 kr., mens den gennemsnitlige forældrebetaling var ca. 7600 kr. Det faktiske tilskud pr. elev varierer fra skole til skole afhængigt af tre faktorer:

- skolens størrelse (antal elever)
- elevernes aldersfordeling
- lærernes anciennitet.

109. En stor skole med forholdsvis unge elever og forholdsvis unge lærere får et lavere tilskud pr. elev pr. år, mens en lille skole med ældre elever og lærere får et større tilskud pr. elev.

110. Fordelingsprocessen består af en computerbaseret, lovbestemt udregning, nogle regler fastsat af ministeriet, herunder en særlig matematisk model, samt kontrollerede nøgletal.

Særtilskud

111. Der findes også et antal særtilskud, f.eks. tilskud til udgifter i forbindelse med undervisning af elever med indlæringsvanskeligheder eller andre specialbehov. Disse tilskud tildeles af Undervisningsministeriet på baggrund af vurdering af de enkelte tilfælde. Et andet særtilskud er det ekstratilskud, der gives til de tyske minoritetsskoler i Sønderjylland, da de underviser på både tysk og dansk. Visse særtilskud administreres af skolerne selv. Det drejer sig bl.a. om det ekstratilskud, der gives til den tyske minoritet som følge af den tosprogede undervisning, og tilskud til udgifter i forbindelse med elevbefordring og fripladser.

Bygningstilskud

112. Skolerne modtager et bloktilskud pr. elev til dækning af leje, vedligeholdelse, byggearbejde osv. Der gives også et tilskud til skolefritidsordninger pr. deltagende elev fra børnehaveklasse til 3. klasse.

Bloktilskud

113. Alle tilskud (med undtagelse af tilskud til elevbefordring og fripladser) tildeles som et samlet bloktilskud uafhængigt af de faktiske udgifter. Så længe dette bloktilskud anvendes til skole- og undervisningsformål, kan skolen frit bruge pengene (og fastsætte sine gebyrer) i henhold til sine egne prioriteter.

Tilskudsvilkår

114. For at være berettiget til økonomisk støtte fra det offentlige skal skolerne være af en vis størrelse. En skole have mindst 28 elever på 1.-7. klassetrin, dog kun 12 i skolens første år og 20 i det andet år.

115. Derudover skal skolen være en selvstyrende institution med en bestyrelse, der er ansvarlig over for Undervisningsministeriet, og have regler, der regulerer anvendelsen

af nettoaktiver i tilfælde af likvidation. Skolens kapital må kun bruges til fordel for skolen og dens virksomhed. En skole må ikke være ejet af en privatperson eller drives med henblik på privat fortjeneste. Skolerne skal være i stand til at finde en vis grad af selvfinansiering. Kravet pr. elev var ca. 4.440 kr. om året i 2002.

Fælleskommunal finansiering

116. Uddannelse på grundskoleniveau er principielt set en kommunal opgave, og kommunerne sparer penge på de elever, der går på privatskole. Kommunerne skal derfor tilbagebetale en god del af statstilskuddet til regeringen. I 2002 lå den kommunale tilbagebetaling på ca. 26.800 kr. pr. elev.

Private gymnasieskoler

117. De private gymnasieskoler har samme system for statstilskud som de private grundskoler. Der findes ca. 20 af sådanne skoler, og de betjener 6% af alle gymnasieelever. Skolerne adskiller sig fra de private grundskoler ved, at undervisningen er styret af de samme regler, som gælder for amtsskolerne. Grunden hertil er, at begge typer skoler fører til den samme afgangseksamen, nemlig studentereksamen.

Privat- og kommuneskoler

Elevantal

Skoleår	Kommuneskoler	Privatskoler	I alt	% i privatskoler
1982/83	696.318	61.618	757.936	8,13
1983/84	674.182	62.962	737.144	8,54
1984/85	657.734	64.774	722.508	8,97
1985/86	642.792	66.372	709.164	9,36
1986/87	629.309	67.075	696.384	9,63
1987/88	608.815	67.087	675.902	9,93
1988/89	587.401	67.529	654.930	10,31
1989/90	567.049	67.039	634.088	10,57
1990/91	549.262	67.361	616.622	10,92
1991/92	536.822	66.130	602.952	10,97
1992/93	525.742	67.311	593.053	11,35
1993/94	516.988	67.077	584.065	11,49
1994/95	512.415	67.704	580.119	11,67
1995/96	513.695	68.095	581.790	11,70
1996/97	519.964	70.468	590.432	11,93
1997/98	592.202	71.391	600.593	11,89
1998/99	541.187	72.916	614.103	11,87
1999/00	551.567	75.630	627.197	12,05
2000/01	563.576	76.053	639.629	11,89
2001/02	575.492	80.111	655.603	12,21

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling)

Engelsk – opr. engelsk
DIREKTORATET FOR UDDANNELSE
UDDANNELSESKOMITEEN

Special session of the Education Committee:

Pilot-review af kvaliteten af og ligheden i resultatet af skolegang i grundlæggende dansk uddannelse

Ekspert rapport
9. juni 2004 i København, Danmark

1. Det danske Undervisningsministerium indvilgede i 2003 i at lade OECD gennemføre et pilot-review af kvaliteten og ligheden af den danske grundskoles resultat. Pilot-reviewet var organiseret inden for policy rammerne for OECD's reviews, men struktureret på en sådan måde, at erfaringerne fra PISA-undersøgelsen kunne kombineres med en analyse af skolepolitikken i Danmark. Efter forberedelse af en baggrundsrapport besøgte EDU/EC(2004) REVI et team af uafhængige eksperter Danmark i november 2003 og forberedte denne rapport EDU/EC (2004)4. Rapporten trækker også på resultaterne fra PISA fra andre lande såvel som detaljerede informationer om institutioner og policy i de tre referencelande – Canada (Alberta provinsen), Finland, Storbritannien med henblik på at afdække, hvad der kan forklare de danske resultater i PISA samt anviser veje til at forbedre det danske system ud fra dets styrkesider og i overensstemmelse med kultur, værdier og danske traditioner. Reviewet er samtidig en pilottest på en ny metodisk fremgangsmåde, der skal vise muligheden for og anvendeligheden af at sammenholde de mulige analyser af PISA-data med den ekspertbaserede kollegiale review-metode, som Education Committee indtil nu traditionelt har anvendt, når medlemslandene skulle rådgives.
2. Denne rapport er et referencedokument for det specialmøde i Education Committee, hvor kvalitet og lighed i resultaterne af skolegangen i Danmark skal diskuteres (se EDU/EC/A (2004)2).

Gregory Wurzburg (gregory.wurzburg@oecd.org) Tlf.: +33 1 45 24 92 95

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Det fulde dokument er tilgængeligt på OLIS i dets originale format

Dansk oversættelse

Introduktion

1. Det danske Undervisningsministerium indvilgede i 2003 i at lade OECD gennemføre et pilot-review af kvaliteten og ligheden af den danske grundskoles resultater. Pilot-reviewet var organiseret inden for policy rammerne for OECD's reviews, men struktureret på en sådan måde, at erfaringerne fra PISA-undersøgelsen kunne kombineres med en analyse af skolepolitikken i Danmark (Det oprindelige forslag til pilot-projektet blev diskuteret af Education Committee i oktober 2002).

2. Resultaterne fra PISA 2000 gav yderligere bevis for, at grundskolen for tiden ikke lever op til de forventninger, som det danske samfund har til skolen. Dette review trækker også på resultaterne fra PISA fra andre lande såvel som detaljerede informationer om institutioner og policy i de tre referencelande – Canada (Alberta provinsen), Finland, Storbritannien med henblik på at afdække, hvad der kan forklare de danske resultater i PISA samt anwise veje til at udbedre det danske system ud fra dets styrkesider og i overensstemmelse med kultur, værdier og danske traditioner.

3. Reviewet er samtidig en pilottest på en ny metodisk fremgangsmåde, der skal vise muligheden for og anvendeligheden af at sammenholde de mulige analyser af PISA-data med den ekspertbaserede kollegiale review-metode, som Education Committee indtil nu traditionelt har anvendt, når medlemslandene skulle rådgives. Som en del af pilot-designet:

- Baggrundsrapporten som traditionelt er udarbejdet af det pågældende land, der har rekvireret reviewet, er erstattet af en rapport udarbejdet af en uafhængig ekspert. Denne "diagnostiske" rapport udgør baggrunden for undersøgelseskommissoriet (terms of reference), som sekretariatet har forhandlet med de danske myndigheder.
- Ekspertteamet inkluderer eksperter fra de tre referencelande – Canada (Alberta provinsen), Finland og Storbritannien – som medvirker for at fungere som målepunkter for detaljerede sammenligninger med Danmark. De tre referencelande var repræsenteret med personer med et nært kendskab til PISA-resultaterne og de institutionelle opbygninger og policies, der kan forklare disse resultater i deres forskellige lande. Dette har muliggjort det for pilot-reviewet at tage variabler og informationer, der går videre, end de der er beskrevet i PISA og andre OECD indikatorer, med ind i betragtning i sammenligningen mellem Danmark og referencelandene.

4. Efter forberedelse af en baggrundsrapport besøgte EDU/EC(2004) REVI et team af uafhængige eksperter Danmark i november 2003 og forberedte denne rapport EDU/EC (2004)4. Professor Peter Mortimore var formand for teamet og rapportør.

De andre eksperter var Maria David-Evans, viceminister for læring, Alberta, Canada, Dr. Reijo Laukkanen, seniorkonsulent Uddannelsesstyrelsen Finland, Professor Jouni Valijarvi, direktør for instituttet for uddannelseforskning ved Universitetet i Jyvasyla Finland. Gregory Wurzburg fra Sekretariatet i OECD assisterede teamet.

Tak

Vi vil gerne takke:

- undervisningsminister Ulla Tørnæs for hendes samarbejde og engagement
- alle, der har tilsendt information til vores brug
- alle, der har deltaget i vores møder og seminarer
- skolelederne og deres kollegaer, der bød os velkommen på skoler og andre arbejdspladser
- forældrene og arbejdsgiverne, der gav afkald på deres fritid for at mødes med os
- borgmestrene og deres kollegaer i kommunerne, der gav os værdifuld information, som satte tingene i sammenhæng
- styrelseschef Uffe Toudal Pedersen og hans kollegaer fra Undervisningsministeriets Uddannelsesstyrelse, der organiserede vores program så effektivt
- Jørn Østergaard og Jørn Skovsgaard, der så utrætteligt tog sig af vores mange spørgsmål og forespørgsler både under vores besøg og efter, at vi kom tilbage fra Danmark
- professor Mats Ekholm, Generaldirektør for den svenske skolemyndighedsudvikling, for hans uvurderlige baggrundsrapport
- Gregory Wurzburg, ledende økonom fra OECD's undervisningsdirektorat for hans generelle vejledning og støtte.

Vi er bevidste om, at reviewet – som alle denne slags øvelser - må have været forstyrrende for mange mennesker. På trods af dette oplevede vi venlighed, effektivitet og åben diskussion, uanset hvor vi kom, og det vil vi gerne takke for.

Professor Peter Mortimore

(Forhenværende leder, Institute of Education, University of London)

Maria David-Evans

(Viceminister for undervisning, Alberta, Canada)

Dr. Reijo Laukkanen

(Ledende rådgiver, Undervisningsministeriet, Finland)

Professor Jouni Valijarvi

(Leder, Institut for pædagogisk forskning, Jyvasyla-universitet, Finland).

Indhold – Ekspert rapport

60	Introduktion
65	1. Sammenfatning og anbefalinger
67	Anbefalinger
67	Første emne: Indlæringsstandarder, evaluering af elevpræstation og skoleeffektivitet
68	Andet emne: Skolelederes roller og kompetencer
68	Tredje emne: Før- og efteruddannelse af lærere
68	Fjerde emne: Den kollektive overenskomst, der fastsætter lærernes opgaver og timetal
69	Femte emne: Muligheder for tosprogede elever og elever med behov for special-undervisning
69	Sjette emne: Andre nødvendige initiativer
71	2. Baggrund for reviewet: Sammenhæng og overvejelser
71	Indledning
73	Sammenhæng
74	Det danske system
75	Investering i folkeskolen
77	Tilfredshed med folkeskolen
78	Resultater fra internationale prøver
79	IEA TIMMS – 1994/95
79	OECD PISA-2000
86	PISA matematiske færdigheder
87	PISA naturfaglig kompetence
88	Reaktioner på PISA-resultaterne
90	Løftestænger for faglig forbedring
92	De seneste ændringer
94	Initiativer til forbedring af standarden
95	Konklusion
96	3. Styrker ved de ældste klasser i grundskolen
96	Indledning
96	Demokratiske traditioner
97	Uddannelsesengagement
98	Investeringsindsatser i uddannelse
99	Lokal styring
100	Valgmuligheder
102	Forældrenes aktive rolle
102	Engagerede skoleledere, lærere og assisterende personale
102	Passende lokaler, udstyr og personale
103	Selvsikre unge mennesker
104	Glade elever
104	Stor støtte til eleverne

104	Reducerede kønsforskelle
104	Integrering af tosprogede elever
105	Plads til nyskabelse
105	Ønske om forbedring
106	Konklusion
107	4. Svagheder ved de ældste elever i grundskolen
107	Indledning
107	Ringere kompetence inden for folkeskolen
107	Manglende evalueringskultur
109	Manglende selvvurdering blandt skolerne
110	Utilstrækkelig udveksling af god praksis
111	Manglende udfordringer
112	Utilstrækkelig opmærksomhed på tidlige læseproblemer
112	Manglende bekæmpelse af virkningerne af underprivilegerede elevers situation
114	Ambivalent holdning til ledelse på skolerne
115	Utilstrækkelig teoretisk læreruddannelse
116	Utilstrækkelig efteruddannelse af lærere
117	Lærernes overenskomst for restriktiv
118	De aktuelle byrders virkning på lærerne
119	Overforkælede børn
119	Dårlig opførsel i klasseværelserne
120	Kommunikationsproblemer blandt de ansatte
121	Utilstrækkelig støtte til elever med særlige behov i moderat omfang
123	Utilstrækkelig støtte til tosprogede elever
124	Konklusion
126	5. Strategi for forbedring
126	Indledning
127	Handlinger med henblik på at imødegå ringere kompetence
127	Handlinger på statsplan
128	Handlinger på lokalt plan
128	Andre partners handlinger
129	Oprettelse af en evalueringskultur
130	Mere nøjagtig feedback
130	Opfordring til selvevaluering
131	Udvikling af selvvurdering på skolerne
132	Fokus på skolens effektivitet
132	Måder, hvorpå en landsdækkende overvågning kan udføres
135	Større udfordringer til eleverne
136	Udarbejdelse af nye former for prøver
137	Behov for individuelle opgaver
137	Styrkelse af skoleledelsen
138	Styrkelse af den teoretiske læreruddannelse
140	Udvidelse af efteruddannelse
141	Behov for at gøre lærernes overenskomst mere fleksibel
142	Skolepersonalet bør lettes for ikke-faglige byrder

144	Forbedring af opførsel
144	Forbedring af kommunikation og samarbejde
145	Styrkelse af uddannelsen af lærere til elever med særlige behov i moderat omfang
145	Styrkelse af undervisningen af tosprogede elever
146	Konklusion
149	Litteraturliste

1. Sammenfatning og anbefalinger

Reviewet, der er foretaget af OECD, er en nyskabende pilotundersøgelse, der gennemgår det danske grundskolesystem. Hovedparten af dette system (88%) udgøres af folkeskolen. Denne rapport vil derfor fokusere på denne del af grundskolen. Reviewet er blevet foretaget efter omhyggelig overvejelse af de internationale prøveresultater for 15-årige elever i læsning, matematik og naturfag i PISA 2000. Medlemmerne af review-teamet er uddannelseseksperter, velbevandrede i politikanalyser og fortrolige med uddannelsessystemer. De kommer fra lande, der anses som meget lig Danmark, og som klarede sig godt i PISA-prøverne (Finland, Canada og Storbritannien). Reviewet støtter sig i vidt omfang på en baggrundsrapport, der er udarbejdet af en undervisningsekspert fra et af de nordiske lande (Sverige).

Selvom det ikke er muligt at finde frem til en årsagssammenhæng via PISA, har bredden af den tilgængelige information og de tilgængelige internationale eksperter, der er kvalificerede til at drage slutninger ud fra dataene, gjort det muligt at foretage en grundig undersøgelse af folkeskolens effektivitet og vurdere resultaterne kritisk.

Review-teamet havde 31 møder i løbet af en 10-dages periode i november 2003, hvor teamet besøgte Danmark. Vi besøgte otte skoler og afholdt otte seminarer og andre møder otte forskellige steder i Danmark. Der blev indsamlet informationer, og en række mennesker – fagfolk i uddannelsessystemet, forældre og politikere – blev interviewet. På flere skoler mødte vi også elever. Den indsamlede information er blevet sammenlignet, analyseret og debatteret (elektronisk) af review-teamet gennem de seneste to måneder.

Kommissoriet blev aftalt med Undervisningsministeriet. Det fastsatte, at teamet skulle vurdere styrkerne og svaghederne vedrørende kvaliteten og ligheden i folkeskolens resultater, før vi koncentrerede os om, hvordan eventuelle svagheder kunne udbedres og styrkerne bevares.

De styrker, vi fandt ved folkeskolesystemet, omfatter: en demokratisk tradition for decentralisering med plads til nyskabelse; statens og kommunernes engagement i uddannelse – hvilket omfatter en fortsat investering over en lang periode, rigelige medarbejderressourcer og tilfredsstillende lokaler og udstyr; gode valgmuligheder for forældre; engagerede lærere, pædagoger og andet personale; selvsikre og glade elever, der får god støtte; engagement i integrationen af tosprogede elever og endelig et stærkt ønske om forbedring.

De svagheder, vi fandt ved systemet, omfatter: udpræget mangel på opnåelse af de forventede læringsmål; mangel på en stærk tradition for elevervurering og en deraf følgende utilstrækkelig feedback; fravær af selvevaluering i skolerne og for lidt fælles

udnyttelse af god praksis; utilstrækkelig anerkendelse af tidlige læseproblemer; undladelse af at kompensere for virkningen af ugunstige forhold i hjemmet; en ambivalent holdning til skoleledelse; utilstrækkelig grunduddannelse og efteruddannelse af lærere; en læreroverenskomst, der er for restriktiv; stigende forventninger til omfanget af lærernes rolle i forhold til fx forebyggelse og opdragelse; kommunikationsvanskeligheder mellem forskellige personalegrupper; utilstrækkelig støtte til elever med behov for almindelig specialundervisning og mangelfuld støtte til tosprogede elever.

Vores strategi for forbedring indeholder 35 forslag til ændringer, der er beregnet på at forbedre den overordnede præstation, samtidig med at ligheden fremmes. Disse anbefalinger er henvendt til ministeren og hendes kolleger, de kommunale myndigheder og Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening, Skole og Samfund og Skolelederforeningerne.

De specifikke anbefalinger dækker følgende seks brede emner:

- indlæringsstandarder, evaluering af elevpræstationer og skoleeffektivitet
- skolelederes roller og kompetencer
- grund- og efteruddannelse af lærere
- den kollektive overenskomst, der fastsætter lærernes opgaver og timetal
- muligheder for tosprogede elever og elever med behov for specialundervisning
- andre nødvendige initiativer.

Anbefalinger

Første emne: Indlæringsstandarder, evaluering af elevpræstation og skoleeffektivitet

Initiativer for ministeren i samarbejde med relevante parter

1. I samarbejde med Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening og andre relevante parter iværksætter ministeren en offentlig debat om forventningerne, politikken, praksis og grundskolens resultater. *Underafsnit 281*
2. Ministeren opretter inden for ministeriet en afdeling til overvågning af uddannelse i kommunerne. *Underafsnit 300*
3. Ministeren bemyndiger Danmarks Evalueringsinstitut til at foretage årlige undersøgelser af elever i forskellige aldre i udvalgte fag/emner med det formål at opstille en national præstationsprofil. *Underafsnit 301*
4. Ministeren bestiller et udviklingsprojekt til etablering af kriteriebaserede prøver i et udvalgt fag. *Underafsnit 316*
5. Ministeren iværksætter en evaluering af forskellige vurderingsmetoder og -materialer. *Underafsnit 317*
6. Sammen med kommunerne og Danmarks Lærerforening finansierer ministeren et forskningsprojekt for at støtte udviklingen og formidlingen af metoder til læreres selvevaluering. *Underafsnit 293*
7. Sammen med kommunerne og Danmarks Lærerforening opretter ministeren en arbejdsgruppe, der skal fastsætte forventede standarder for forskellige aldersgrupper i læseplanernes hovedfag. *Underafsnit 288*
8. Ministeren opretter en anden arbejdsgruppe, der skal undersøge effektiviteten af forskellige former for elevers selvstændige arbejde til anvendelse i skolerne og i skolefritidsordningerne (SFO). *Underafsnit 319*
9. Sammen med kommunerne og Danmarks Lærerforening iværksætter ministeren et udviklingsprojekt for at oprette en dansk model for vurdering af elevernes udbytte af skolegangen. *Underafsnit 299*

Initiativer for kommunerne

10. Hver kommune (eller konsortium af lokale myndigheder) opretter et team til skoleudvikling, der kan yde akut støtte til skoler med problemer. *Underafsnit 308*

Initiativer for andre organer

11. København – som den største kommune - overvejer at udvikle en forsknings- og statistikfunktion til at styre relevant dataindsamling og analyse af konceptet “værditilvækst” (added value). *Underafsnit 297*

Andet emne: Skolelederes roller og kompetencer

Initiativer for kommunerne

12. Kommunerne gør lederuddannelse obligatorisk for ansøgere til ledelsesposter inden for skolerne. *Underafsnit 324*

13. Der etableres en mentorfunktion, der fortsætter indtil afslutningen af en skoleleders første år på posten. *Underafsnit 324*

14. Kommunerne (koordineret af Kommunernes Landsforening) udvikler metoder til at forbedre skolelederes status. *Underafsnit 323*

15. De kommuner, der ikke gør dette på nuværende tidspunkt, overvejer at indføre godtgørelse for ansvarsbærende ledelsesopgaver. *Underafsnit 325*

Initiativer for andre organer

16. Skolelederforeningerne tager initiativ til en samlet forskning for at undersøge de forskellige opfattelser af adfærd i klasseværelset. *Underafsnit 355*

Tredje emne: Før- og efteruddannelse af lærere

Initiativer for ministeren

17. Ministeren bør tage en underopdeling og en eventuel udvidelse af det nuværende pensum på læreruddannelsen op til overvejelse – med henblik på øget specialisering. *Underafsnit 326*

18. Ministeren bør tage underopdelingen af den nuværende læreruddannelse i aldersrelaterede moduler op til overvejelse. *Underafsnit 331*

19. Ministeren bør tage op til overvejelse, hvordan læreruddannelsen, efteruddannelse og pædagogisk forskning kan sammenkædes optimalt. *Underafsnit 332*

Initiativer for kommunerne

20. Kommunerne (koordineret af Kommunernes Landsforening) opretter i samarbejde med Danmarks Lærerforening en obligatorisk ordning for målrettet årlig efteruddannelse af hver eneste folkeskolelærer. *Underafsnit 338*

Fjerde emne: Den kollektive overenskomst, der fastsætter lærernes opgaver og timetal

Initiativer for Kommunernes Landsforening og kommunerne

21. Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening sikrer, at lærernes overenskomst gøres mere fleksibel. *Underafsnit 342*

22. Enhver genforhandlet overenskomst bør indeholde en betydelig ressource, der afsættes til obligatorisk efteruddannelse. *Underafsnit 343*
23. Kommunerne overvåger tidsforbruget i folkeskolen, så mulighederne for indlæring maksimeres. *Underafsnit 344*
24. Kommunernes Landsforening opretter i eget regi en arbejdsgruppe, der skal undersøge, hvordan eleverne i folkeskolen får optimal støtte/vejledning af ikke-uddannelsesmæssig karakter. *Underafsnit 354*
25. Kommunernes Landsforening undersøger de barrierer mellem lærere og pædagoger, der menes at eksistere. *Underafsnit 359*
26. Kommunernes Landsforening gennemgår muligheden for en mere fleksibel udnyttelse af skolens bygninger af friarealer, herunder, hvor det er relevant, større fælles brug. *Underafsnit 360*

Femte emne: Muligheder for tosprogede elever og elever med behov for specialundervisning

Initiativer for ministeren

27. Ministeren iværksætter et forskningsprojekt for at undersøge fordelingen af tosprogede elever i specialundervisning og komme med anbefalinger i henhold til resultaterne. *Underafsnit 367*
28. Ministeren udbeder sig en ny undersøgelse af den tilgængelige dokumentation vedrørende læreres brug af andre modersmål til at undervise tosprogede elever i dansk. *Underafsnit 368*

Initiativer for andre organer

29. Kommunernes Landsforening opretter en mekanisme til formidling af de metoder, der bruges af kommuner med anerkendt ekspertise i undervisning af tosprogede elever. *Underafsnit 368*
30. Kommunernes Landsforening gennemgår ordningen for efteruddannelse for at sikre, at tilstrækkelig mange lærere får yderligere uddannelse, hvorved de opnår kvalifikationer til at beskæftige sig med elever med behov for almindelig specialundervisning. *Underafsnit 364*

Sjette emne: Andre nødvendige initiativer

Initiativer for ministeren

31. Ministeren tager under overvejelse, om der er behov for yderligere lovgivning som et resultat af de spørgsmål, vi rejser i rapporten. *Underafsnit 280*
32. Gennemføre en politik, der er baseret på et princip om, at diagnostiske prøver og evalueringer ikke offentliggøres i form af sammenlignende tabeller, der kan rangordne skoler. *Underafsnit 307*

33. Danmark fortsætter med at deltage i undersøgelser som PISA for at bevare et eksternt, internationalt perspektiv. *Underafsnit 309*

Initiativer for andre organer

34. Foreningen Skole og Samfund initierer i samarbejde med formændene for skolebestyrelserne en drøftelse af implikationerne af vores anbefalinger. *Underafsnit 283*

35. Danmarks Lærerforening initierer i samarbejde med formændene for de pædagogiske råd en drøftelse af implikationerne af vores anbefalinger. *Underafsnit 284*

Som udenforstående, der foretager en undersøgelse af dansk uddannelse over en kort periode, er vi bevidste om, at vi eventuelt har misfortolket en del af den information, vi har modtaget. Vi har dog tillid til tallene fra PISA om manglende opnåelse af fastsatte mål i Danmark og til vores vurdering af de fakta, vi har fået præsenteret vedrørende årsagerne. Vi har formuleret anbefalingerne – hvoraf en række stammer fra vores egne erfaringer fra andre lande – som midler til at udbedre situationen. Som vi understreger i rapporten, er vi meget bevidste om de mange positive elementer i folkeskoletraditionen. Disse elementer skal bevares. Vi erkender, at de reformer, der vil få størst succes, højst sandsynligt er de reformer, der kan indpodes i systemets styrkesider samtidig med, at de direkte udbedrer svaghederne.

Det vil ikke blive nemt at imødekomme den udfordring, som alle med et ansvar for folkeskolesystemet står overfor. Der skal foretages vanskelige valg, dilemmaer skal løses, og der skal findes kreative løsninger. Vi er imidlertid overbevist om, at med en beslutsom politisk ledelse, en klar strategisk tænkning og et aktivt samarbejde fra de involverede parter kan det lykkes. Hvis udfordringen tages op – og indsatsen fastholdes – mener vi, at Danmark vil have skabt en mulighed for at udvikle et uddannelsessystem i sand verdensklasse.

2. Baggrund for reviewet: Sammenhæng og overvejelser

Indledning

1. Den danske regering indvilgede i at lade OECD gennemføre et review af grundskolen – folkeskolen – efter hvad regeringen betragtede som skuffende resultater, der blev afsløret ved offentliggørelsen (i 2001) af den første PISA-undersøgelse (Programme for International Student Assessment). PISA-programmet er udformet for at vurdere: *“hvor godt unge...der nærmer sig slutningen af deres grundskolegang, er i stand til at møde udfordringerne i vore dages videnssamfund.”*¹

2. PISA vurderede niveauet for en stor gruppe 15-årige fra 32 af verdens førende industrialiserede lande. Disse unge mennesker blev vurderet i 2000 ved hjælp af skriftlige opgaver, der blev løst under uafhængigt overvågede forhold. De blev vurderet med hensyn til færdigheder i læsning, matematik og naturfag. En anden gruppe 15-årige blev vurderet i 2003 med vægt på matematik (resultaterne vil foreligge sidst i 2004). Der er planlagt en vurdering af en tredje gruppe med vægt på naturfag i 2006.

3. Mellem det danske undervisningsministerium og OECD blev der aftalt et kommissorium, der skulle behandle følgende punkter:

- Hvad er styrkerne og svaghederne ved kvaliteten af og ligheden i resultaterne for de ældste klasser i Danmark?
- Hvad er de vigtigste svagheder, som kræver øjeblikkelig opmærksomhed?
- Hvad synes at være hovedårsagerne til disse mangler?
- Hvad er de mest plausible strategier til overvindelse af disse mangler – på en måde, der er i overensstemmelse med dansk kultur, værdier og traditioner?
- Hvilke initiativer kan staten, kommunerne og enkeltpersoner gøre brug af for at implementere og lette gennemførelsen af sådanne strategier?

4. OECD udpegede et undersøgelsespanel til at gennemføre reviewet. Ud over en ledende økonom fra OECD's undervisningsdirektorat, var medlemmerne en professor og forhenværende leder af Institute of Education fra the University of London, der var teamets formand og fungerede som dets referent, en viceminister for undervisning fra Alberta, Canada og to eksperter fra Finland – en ledende rådgiver fra Undervisningsministeriet og en professor og leder af Institut for pædagogisk forskning fra Jyväskylä-universitet.

5. Teamet mødtes 31 gange under besøget i Danmark. Ud over fem private teammøder besøgte vi otte skoler, afholdt otte seminarer og deltog i yderligere 10 møder af forskellig art. Ved hvert besøg og hvert møde optegnede teamets medlemmer uafhængigt af hinanden deres indtryk af begivenheden for at gøre det muligt efterfølgende at kontrollere optegnelsernes nøjagtighed. Vi søgte at opnå gyldig og pålidelig informa-

2. ¹OECD (2001) *Kundskaber og færdigheder: danske unge i en international sammenligning*, Paris. s. 14***

tion ved at krydsforhøre vores vidner og sammenligne deres kommentarer med skriftlige erklæringer, vi eventuelt havde modtaget. På grund af den tid, der var afsat til undersøgelsen, var det ikke muligt for os at foretage systematiske observationer af undervisning og indlæring. Det intensive ti dages lange besøg gav OECD-teamet en fælles forståelse af det danske system. Efter besøget anmodede teamets medlemmer om forskellige dokumenter, der blev leveret af Undervisningsministeriet. Elektronisk kommunikation var en stor hjælp ved gennemførelsen af analyserne, diskussionen af resultaterne og udarbejdelsen af rapporten.

6. Ved udformningen af rapporten anvendte vi strukturen i kommissoriet til at oprette fire hovedafsnit. Efter Sammenfatningen følger det andet afsnit – *Baggrund for reviewet: Sammenhæng og overvejelser* – hvor vi skitserer hovedelementerne i det danske uddannelsessystem og opsummerer det investeringsniveau, der er foretaget i folkeskolen. Hovedparten af dette første kapitel indeholder en analyse af de principielle resultater af de internationale vurderinger, der er blevet foretaget for nyligt – inklusive PISA – og som Danmark har deltaget i. Vores konklusion er, at vurderingerne afslører en betydelig ringere kompetence blandt Danmarks unge mennesker og derved ved folkeskole-systemet, og det udgør en stor del af drivkraften bag de efterfølgende analyser. Det efterfølges af en kort kommentar om påvirkningen fra og reaktionerne på resultaterne af 2000-vurderingerne. Til slut opstiller vi en liste over, hvad vi kalder “løftestængerne til forbedring”. De omfatter en oversigt over de forskellige beføjelser og ansvarsområder, de forskellige parter, der beskæftiger sig med folkeskolen, besidder samt en kommentar om nogle af de initiativer, der allerede er blevet taget for at hæve standarden.

7. Rapportens tredje afsnit – *Det danske systems styrker* – omhandler direkte et af punkterne i kommissoriet. I dette afsnit beskriver vi 15 af de elementer i systemet, som vores review identificerede som positive faktorer i folkeskolen og i det danske uddannelsessystem generelt. De omfatter den demokratiske tradition – som vi noterede os ved mange af skolegangens aspekter, det høje finansieringsniveau (sammenlignet med alle andre OECD-lande), som vi beskrev i første afsnit, og undervisningspersonalets åbenlyse engagement. Vi gennemgår også forældrenes positive og omfattende rolle i systemet og den plads, der er til nyskabende tankegang.

8. Det fjerde afsnit – *Det danske systems svagheder* – præsenterer bagsiden af medaljen – som fastsat i kommissoriet. Heri gennemgår vi de 18 svagheder, som efter vores mening kræver den hurtigste udbedring, hvis der skal rettes op på de dårlige danske resultater. Vi bestræber os også på at finde hovedårsagerne til disse svagheder. Nogle er et spørgsmål om holdninger, som er forankret i det samfundsmæssige og kulturelle grundlag. Vores konklusion om, at folkeskolen på nuværende tidspunkt mangler en evalueringskultur, gennemgås nærmere. Andre svagheder drejer sig om praktiske emner. Det drejer sig om indholdet af lærernes overenskomst, uddannelsen af skoleledere og lærere og de tilgængelige ressourcer for tosprogede elever og elever med særlige behov for almindelig specialundervisning.

9. Det femte afsnit – *Strategi for forbedring* – omhandler det centrale spørgsmål i kommissoriet. I dette afsnit ser vi på de enkelte svagheder, der allerede er blevet identificeret, opstiller løsningsforslag, og hvor det er relevant, identificerer, hvem der skal

påtage sig ansvaret for en sådan ændring. Ved løsningen af denne opgave trækker vi frit på vores egne erfaringer med arbejde i tilsvarende lande. Nogle af vores forslag – ændring i lærernes overenskomst, uddannelse af skoleledere før ansættelse og ændringer i lærernes uddannelse – kan virke drastiske. Andre – en stigning i ressourcerne til tosprogede elever eller yderligere undervisning af elever med særlige behov – anses muligvis for indlysende. En af vores hoved anbefalinger om at integrere overvågnings- og evalueringsprocedurer i systemet efterfølger og bygger videre på arbejde, der allerede er påbegyndt.

Sammenhæng

10. OECD har en lang tradition for at foretage undersøgelser af uddannelserne i medlemslandene. Formålet er at beskrive og evaluere eksisterende uddannelsespolitikker og -praksis og at udarbejde en konstruktiv rapport om indførelse af forbedringer. Det seneste OECD-review af det danske uddannelsessystem, der blev foretaget i starten af 1990'erne, fokuserede på uddannelse af unge og årsager til, at elever går ud af skolen tidligt.² En tidligere undersøgelse, der blev gennemført i årtiet før, søgte at behandle emner i hele uddannelsessystemet.³

11. Reviewet af den danske grundskole er en nyskabende pilotundersøgelse, der fokuserer på folkeskolens rolle. Den støtter sig til en analyserende baggrundsrapport om kvaliteten og ligheden i forbindelse med folkeskolens uddannelsesmæssige resultater, der blev udarbejdet for OECD-sekretariatet af en uafhængig ekspert.⁴ Anvendelsen af en konsulent til udarbejdelsen af baggrundsrapporten markerer en ændring i den sædvanlige måde, hvorpå embedsmænd i værtslandets undervisningsministerium udarbejder baggrundsrapporter forud for inddragelse af OECD. Reviewet adskiller sig tillige fra tidligere modeller i den henseende, at det ud over brugen af information fra eksisterende internationale vurderinger har været muligt at anvende detaljerede data om danske elevers præstation i henhold til den første PISA-vurdering som grundlag. Med PISA fås også en solid og robust database, hvorved de danske resultater kan sammenlignes med resultaterne for tilsvarende elever i udvalgte referencelande.

12. Eftersom den danske regering var ivrig efter at lære af erfaringerne med "best practice", blev eksperter fra tre lande, der havde klaret sig godt i PISA-vurderingerne og alligevel var sammenlignelig med Danmark på afgørende områder, udpeget til medlemmer af review-teamet. De udvalgte referencelande er: Finland, Canada⁵ og Storbritannien (UK). For at give et bedre billede er der dog også foretaget sammenligning med to andre nordiske lande – Norge og Sverige. De tre eksperter er ledende uddannelseseksperter med kendskab til uddannelsespolitik, praksis og institutionsordninger i deres egne og andre lande. Disse eksperter er også fortrolige med PISA-projektet og tilhørende forskning og var derfor i stand til at konkretisere sammenlig-

2. ²OECD (1995), *Reviews of National Policies for Education:*** Denmark – Educating Youth*** (Reviews*** af nationale uddannelsespolitikker: Danmark – uddannelse af unge)* Paris.

³OECD (1980), *Reviews of National Policies for Education in Denmark*** (Reviews af nationale uddannelsespolitikker i Danmark)*, Paris.

⁴Professor Mats Ekholm ***Director General, Det nationale agentur for skoleforbedring i Sverige.***

⁵Reviewet trækker på data fra Canada og den canadiske provins Alberta, eftersom der ikke findes et nationalt uddannelsessystem i Canada. Eksempler på politik, praksis og institutionsordninger*** stammer fra Albertas. De ekstra PISA-resultater for Alberta er fra: HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA/ STATISTICS CANADA (2001)***, *Measuring Up***: the Performance of Canada's Youth in Reading, Mathematics and Science*** (Opmåling: Canadiske unges præstation mht. læsning, matematik og naturfag – OECD PISA Study – First Results for Canadians aged 15*** (de første resultater for canadiske 15-årige)* Statistics Canada: Ottawa.

ningerne og fremsatte autoritative observationer, om hvilke faktorer der eventuelt kan forklare PISA-resultaterne. På grund af deres erfaring var eksperterne i stand til at tage del i diskussioner med danske lærere, ledere, teoretikere og administratorer om implikationerne af PISA-dataene og andre eventuelle tiltag, der omfatter ændringer i politik eller praksis. Det var derfor forventet, at ved at sammenligne Danmark med referencelandene ville pilotprojektet inddrage en række informationer, der muligvis ville gå langt ud over det område, PISA og OECD-uddannelsesindikatorerne dækker.

13. Baggrundsrapporten⁶ indeholder megen information om kvaliteten og ligheden i den danske folkeskole. Derudover er en publikation fra det danske undervisningsministerium, *Facts and Figures: Education Indicators Denmark (Tal der taler – Uddannelsesnøgletal) – juni 2003*, en guldgrube af nyttig information om systemet⁷. Reviewteamet modtog også en række andre dokumenter, der omhandlede folkeskolen, privatskoler, forældres rettigheder og integration af handicappede elever i det almindelige skolesystem, fra Undervisningsministeriet. Ved hjælp af disse forskellige informationskilder kombineret med de detaljerede PISA-resultater var review-teamet i stand til at fokusere sin undersøgelse på de opgaver, der var fastlagt i kommissoriet, uden at skulle udarbejde omfattende beskrivelser og faktuelle detaljer om systemet generelt. I overensstemmelse hermed vil vi kun medtage meget korte beskrivelser for at sætte vores kommentarer og anbefalinger i en passende kontekst.

Det danske system

14. Danmarks engagement i akademisk diskurs og stræben efter viden illustreres af eksistensen af et af Europas tidligste universiteter – København – der blev grundlagt i 1479. Det filosofiske grundlag for den danske indgangsvinkel til uddannelse af børn skyldes i høj grad landets historie og litteraturen om det frie valg af N.F.S. Grundtvig⁸. Danmark har valgt den mest almindelige nordiske model med enhedsskolen op til 16 år (med et ekstra valgfrit år). Med beslutningen om at beholde elever med forskellige evner og viden i de samme institutioner indtil sidst i teenagealderen, fulgte Danmark en anden vej end et af landets nabolande, Tyskland, der udviklede et mere differentieret system.

15. Den obligatoriske undervisning finder overvejende sted i folkeskolen. Den omfatter et valgfrit (der dog næsten benyttes af alle børn) år i børnehaveklassen, som begynder, når børnene er seks år, en niårig grundskole og et valgfrit år i tiende klasse (der på nuværende tidspunkt benyttes af 57% i aldersgruppen). På grundlag af en tradition, der går næsten 200 år tilbage, bestræber den danske folkeskole sig på at uddanne sine elever til at påtage sig deres rolle som selvstændige, oplyste borgere, der fungerer godt inden for et fælles værdisæt. Sådanne elever, håber man på, vil udvikle sig til voksne, der er parate til at deltage fuldt ud i et demokratisk samfund. I indledningen til loven om folkeskolen⁹ står der eksplicit: *“Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre”*.

2. ⁶OECD (2004), Kvalitet og lighed i den danske grunduddannelse^{***}: Hensigter og resultater (Baggrundsrapport) EDU/EC,^{***} Paris.

⁷DET DANSKE UNDERVISNINGSMINISTERIUM, (2003a), Facts and Figures.^{***} Education Indicators:^{***}(Tal der taler – Uddannelsesnøgletal) Danmark 2003.

⁸MOLLER, J. C. & WATSON, K. (1944) Education in Democracy^{***}: The Folk High Schools of Denmark^{***}(Uddannelse i demokrati: Danmarks folkehøjskoler), Faber, London.

⁹UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen.

16. Dialog er en hjørnesteen i forholdet mellem lærer og elev, og det passer smukt sammen med den danske demokratimodel. Politikerne i Folketinget, og borgerne i deres dagligdag undersøger og diskuterer, hvad de er enige og uenige om, og fortsætter derefter diskussionen for at nå til enighed. I en tilsvarende dialogproces med eleverne bestræber lærerne sig på at finde frem til, hvad eleverne ved og forstår. Denne viden giver derefter begge parter mulighed for at planlægge yderligere indlærings- og vurderingsopgaver.

17. Udviklingen af den demokratiske proces i skolerne betragtes også som afgørende vigtig af Danmarks Lærerforening (DLF). DLF mener, at demokrati er noget, der skal læres og udvikles i hver generation. De forhold i dansk demokrati, som DLF fremhæver som vigtige i forhold til skolegang, er, at:

- *alle sikres grundlæggende kundskaber*
- *man lærer at tilegne sig viden*
- *man kritisk kan vurdere udsagn og informationer*
- *der tilstræbes lige muligheder for alle*
- *man respekterer andre mennesker og deres holdninger.*¹⁰

18. Folkeskolen kan derfor betragtes som fundamentet for såvel samfundet som det danske skolesystem. Selvom danske forældre (i lighed med forældrene i Finland) ikke er lovmæssigt forpligtet til at sende deres børn i skole for at få en uddannelse, er der meget få, der benytter sig af deres ret til at undervise børnene hjemme. Omkring 12% af danske elever går i privatskoler, der drives uafhængigt af staten, men de modtager statsstøtte, "*der i princippet svarer til de offentlige udgifter i kommuneskolen fratrukket skolegebyrerne, der betales af forældrene*"¹¹. Disse privatskoler er også underlagt et minimalt tilsyn af staten. (I næste afsnit findes en mere detaljeret gennemgang af privatskoler.)

Investering i folkeskolen

19. Statens investeringsniveau i grundskolen (folkeskolen) er forholdsvist højt. I 2000 blev der investeret 42,699 milliarder kroner. Dette tal var steget fra 33,150 milliarder kroner i 1991, en stigning på 29%¹². Det beløber sig til 2,8% af det samlede bruttonationalprodukt i 2000, hvilket er højere end gennemsnittet for OECD-landene på 2,2%. I absolutte tal er Danmarks udgifter pr. elev de højeste af alle lande i de yngste klasser og overgås kun af Østrig, Norge og Schweiz på de ældste klassetrin.¹³

20. Ved hjælp af et lidt andet mål, der omfatter uddannelse efter grundskolen, men ikke på niveau med højere læreanstalter, har OECD yderligere belæg for, at det danske investeringsniveau er højere end næsten alle referencelandenes (de lande, der er valgt til sammenligning med Danmark), men dog lavere end Sveriges.¹⁴

2. ¹⁰DANMARKS LÆRERFORENING web-sted (udateret) Fællesskabets skole. www.dlf.org.

¹¹DET DANSKE UNDERVISNINGSMINISTERIUM (2003c), Private Schools in Denmark^{***}, s. 2.

¹²DET DANSKE UNDERVISNINGSMINISTERIUM, (2003a), Facts and Figures, Education Indicators Denmark 2003^{***}(Tal der taler – Uddannelsesnøgletal)

¹³OECD (2003a), *Education at a Glance*.^{***} Paris, s. 186.

¹⁴OECD (2002), Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector in Denmark, ^{***} (Forbedring af udgiftsstyring med en decentraliseret offentlig sektor i Danmark) ECO/WKP (2002)6, Paris, s. 19.

Tabel 2.1. Uddannelsesudgifter pr. elev – 2000

	Udgifter pr. elev i de yngste klasser	Udgifter pr. elev i de ældste klasser	Udgifter pr. elev i de yngste klasser som procent af BNP/indbygger	Udgifter pr. elev i de ældste klasser som procent af BNP/indbygger
Danmark	7 074	7 222	25	25
Canada	VI	5 947 ⁽¹⁾	VI	21 ⁽¹⁾
Finland	4 317	6 737	17	27
Norge	6 550	8 185	18	23
Sverige	6 336	6 238	24	24
Storbritannien	3 877	5 991 ⁽²⁾	16	24 ⁽²⁾
OECD-gennemsnit	4 381	5 575	19	23

Bemærk: Årlige udgifter til uddannelsesinstitutioner pr. elev i ækvivalent amerikansk dollar ved brug af købekraftspariteter

{(1) kombinerer grundskolen og de gymnasiale uddannelser}

{(2) kombinerer de ældste klasser og de gymnasiale uddannelser}

VI= Vides ikke

Kilde: OECD 2003a, Tabel B1.1 og B1.2 s. 197, 198.

21. Tabel 2.1. illustrerer, at Danmark investerer generøst i børn i skolealderen, både i absolutte tal og som en del af bruttonationalproduktet (BNP). I de yngste klasser overstiger investeringen alle referencelande. Danmark bruger 38% over OECD-gennemsnittet og 45% over Storbritanniens niveau. I de ældste klasser bruger Danmark samlet set mindre end Norge, men ligger dog stadig højere end OECD-gennemsnittet med ca. 17% og Storbritannien med 23%. Det interessante er, at når udgifterne udregnes som en andel af BNP, falder Norges andel til under Danmarks, mens Finlands andel er højere. Den næste tabel illustrerer, hvordan de nordiske lande har ændret deres investering i uddannelse over en periode på fem år.

Tabel 2.2. Ændringer i udgifter for alle uddannelser, der ikke foregår på højere læreranstalter 1995 – 2000

	Ændring i %
Danmark	+18
Canada	Ingen ændring
Finland	+11
Norge	+04
Sverige	+23
Storbritannien	+14

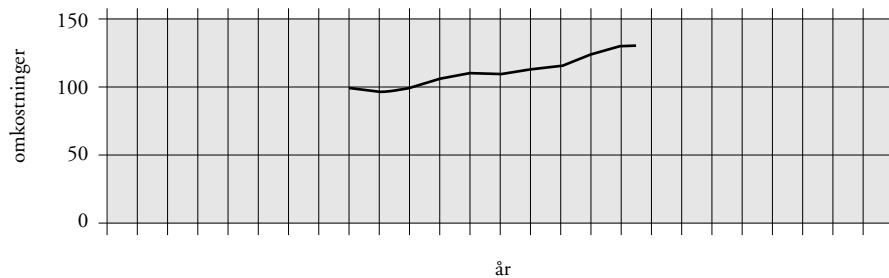
Bemærk: (1995 = 0, 2000 faste priser)

Kilde: OECD 2003a, s. 210 Tabel B2.2.

22. Ud fra tabel 2.2. kan det ses, at over en femårig periode har Danmark investeret betydeligt mere end alle de andre referencelande med undtagelse af Sverige.

23. OECD har også information om omkostningerne til grundskolen over en tyve-årig periode

Figur 2.1 Enhedsomkostninger i faste priser 1980-2000



Kilde: OECD 2002, s. 21.

24. Som det ses i figur 2.1, er omkostningerne til uddannelse af folkeskolens aldersgruppe steget med næsten 40% siden 1980. Den danske stat har været meget konsekvent med hensyn til investering i uddannelse. Det næste spørgsmål, der dermed opstår, er, om denne investering har givet et tilfredsstillende resultat.

Tilfredshed med folkeskolen

25. Vi har fået oplyst, at tilfredsheden med folkeskolens kvalitet traditionelt har været høj. I løbet af de seneste tredive år er der udviklet konsensus om hvilken form for skole, danskerne ønsker for deres børn. I henhold til én OECD-undersøgelse¹⁵:

“Den store styrke ved det danske system er oplevelsen af sammenhæng. Praktisk talt alle – forældre, lærere, elever og befolkningen generelt – virker, som om de er nået til enighed om, hvad uddannelse er til, og hvilken retning den bør tage. Forældre er vant til at deltage i alle faser af uddannelsesprocessen, og der er former for deltagelse, der ville blive anset som meget radikale i andre lande, men som betragtes som en selvfølge i Danmark som en del af en almindelig dagligdag”.

26. En sådan konsensus er karakteristisk for det danske system i en form, som ikke er let at finde i andre lande. Dette er ikke noget nyt i systemet. Baggrundsrapporten henviser til en undersøgelse, der sammenlignede danske og amerikanske elevers holdninger i 1970'erne, hvori det blev bemærket, at danske børn havde større mulighed end deres amerikanske modstykker for at *“gå deres egne personlige veje”*¹⁶.

27. Den samme OECD-undersøgelse, der bemærkede den positive virkning af konsensus, gjorde dog også opmærksom på farerne ved den¹⁷:

“...der er en fare for laden stå til og muligvis selvtilfredshed. Danmark har generelt set en homogen og veluddannet befolkning og gamle traditioner. Det giver anledning til en offentlig opfattelse af, at systemet fungerer godt og nærmest kan overlades til sig selv...”

2. ¹⁵Centre for Educational Research and Innovation (CERI) (1997), *Parents as Partners in Schooling*,*** (Forældre som partnere i skolen) Paris, s. 91.

¹⁶OECD (2004), *Kvalitet og lighed i den danske grunduddannelse****: Policies and Outcomes (Background Report) Hensigter og resultater (Baggrundsrapport)*** EDU/EC (2004). Paris. s. 11

¹⁷Centre for Educational Research and Innovation (CERI) (1997), *Parents as Partners in Schooling*,*** (Forældre som partnere i skolen) Paris, s. 91.

28. Hvis det er tilfældet, hvordan kan systemets effektivitet så vurderes? Hvordan kan forældrene vide, om deres børn får tilstrækkeligt med udfordringer? Hvordan kan arbejdsgiverne vide, om potentielle medarbejdere er tilstrækkeligt godt rustet til deres fremtidige karriere? Hvordan kan unge mennesker selv vide, om der forventes tilstrækkeligt af dem? Der er åbenlyse faldgruber ved at stole på subjektive bedømmelser. De fleste forældre ønsker, at deres børn er glade, og hvis det er tilfældet, vil de eventuelt være mindre tilbøjelige til at klage over manglen på intellektuelle udfordringer. Arbejdsgiverne har på den anden side en tendens til (sometider uretfærdigt) at sammenligne nye ansøgere med nuværende, øvede medarbejdere. Endelig vil unge mennesker – der kun har andre unge at sammenligne sig med – sandsynligvis finde det umuligt at vurdere, om deres generation som helhed kan leve op til deres forgængeres standard. Det er endnu sværere at vurdere, om de nuværende standarder alligevel vil være tilstrækkelige til fremtidens udfordringer.

29. En løsning på dette dilemma er at bruge objektive data fra internationale prøver til at sammenligne præstationen for elever i samme aldersgruppe fra forskellige lande. Sådanne data kan naturligvis ikke fortælle hele historien. Alle data er partiske, eftersom prøver kun kan give en stikprøve på elevernes præstationer, og endvidere gennemføres de som regel under meget kunstige forhold. Hvis prøvedataene imidlertid anvendes fornuftigt – og med passende forbehold – kan de begynde at besvare nogle af disse vigtige spørgsmål.

Resultater fra internationale prøver

IEA-læseundersøgelse – 1991

30. I 1991 foretog International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)¹⁸ en storstilet undersøgelse af læsefærdighederne blandt elever i 3. og 8. klasse. I denne undersøgelse lå de yngre danske elevers resultat ret langt *under* det internationale gennemsnit (500) med en score på 475. De tilsvarende tal for Finland og Canada var henholdsvis 569 og 500. Scorerne for eleverne i 8. klasse lå imidlertid over gennemsnittet på 525. Tallene for Finland og Canada var 560 og 522.

31. Når man ser på resultaterne fra IEA-læseundersøgelsen, skal man huske på, at i alle prøver bestemmes "gennemsnittet" af hvilke andre lande, der deltager: Det enkelte land vil synes bedre, hvis undersøgelsesgrupperne fra de andre lande består af svage læsere, og det modsatte er også tilfældet. Implikationerne af disse data for det danske system, snarere end for Finlands eller den canadiske provins', tyder dog på, at læseundervisningen ikke er så effektiv på de tidlige stadier, men forbedres, efterhånden som eleverne bliver ældre. (Det er nødvendigt at udvise forsigtighed, når der drages slut-

2. ¹⁸ELLEY, W.B. (red.), (1994), *The IEA Study of Reading Literacy:*** Achievement and Instruction in Thirty-two School Systems**** (IEA-undersøgelsen af læsefærdigheder: Præstation og undervisning i 32 skolesystemer), Pergamon Press, Oxford. The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) er et internationalt samarbejde mellem nationale forskningsinstitutioner og statslige forskningsagentur. Dets primære formål er at foretage storstilede sammenlignende undersøgelser af uddannelsesmæssige præstationer for at opnå en mere dybdegående forståelse af virkningerne af politikker og praksis inden for og på tværs af uddannelsessystemer. Siden starten i 1958 har IEA gennemført ca. 20 forskningsundersøgelser af præstation på tværs af landegrænser. Den faste cyklus af undersøgelser omfatter indlæring i grundskolefag. Som eksempler kan nævnes Trends in Mathematics and Science Studies (TIMSS)^{***}, the International Mathematics and Science Study (TIMSS)^{***}, og Progress in International Reading Literacy Studies (PIRLS). IEA-projekter omfatter også undersøgelser, som IEA-medlemmer har en speciel interesse i, f.eks. TIMSS-R Video Study of Classroom Practices, Civic Education, Information Technology in Education og Preprimary Education^{***}. IEA-sekretariatet^{****}, Herengracht 487,1017 BT Amsterdam, Holland

ninger om elevernes udvikling på baggrund af to grupper elever i forskellige aldersklasser; tværgående data om den samme gruppe ville give en meget bedre baggrund for en sådan påstand). De danske resultater virker imidlertid rimelige for elever i ottende klasse.

IEA TIMMS – 1994/95

32. Danske elever deltog også i den tredje internationale undersøgelse af ottende klasse elevers færdigheder i matematik og naturfag, der blev gennemført i skoleåret 1994/95 af IEA (TIMSS). Resultaterne viser, at den danske gennemsnitsscore i matematik var 502 – lige over det internationale gennemsnit – og gennemsnitsscoren for naturfag var 478 – betydeligt lavere end de fleste andre europæiske landes. Desværre levede den danske undersøgelse ikke helt op til IEA's tekniske krav til undersøgelsesgrupper, og resultaterne kan derfor kun betragtes som vejledende.

OECD PISA-2000

33. PISA blev oprettet af OECD i samarbejde med medlemslandene for at skabe et instrument, der kunne måle, hvor godt unge, der nærmede sig slutningen af deres grundskolegang, var i stand til at møde "*udfordringerne i vore dages videnssamfund*."¹⁹ Prøven fokuserede på opgaver, som 15-årige burde kunne løse – herunder evnen til at udnytte viden og reflektere over den. Den søger at overvinde forskelle i nationale læreplaner. Den blev foretaget for første gang i 2000 med over 250.000 elever i 32 (28 fra OECD) lande ved hjælp af mange forskellige skriftlige opgaver, der blev løst i løbet af adskillige timer. Både elever og skolelederne udfyldte også spørgeskemaer om baggrundsforhold for at sætte prøven i den rette kontekst

34. PISA-vurderingerne omfattede opgaver inden for tre områder: Færdigheder inden for læsning, matematik og naturfag. I 2000 lå vægten på læsefærdigheder, og behandlingen af de to andre områder var tilsvarende mindre. Den næste fase i PISA-prøverne, der blev gennemført i 2003, offentliggøres i december 2004. Hovedvægten vil blive lagt på matematik med en mindre behandling af læsning og naturfag. Vurderingerne, der er planlagt i 2006, vil hovedsagelig fokusere på naturfag. Denne metodik gør det derved muligt at foretage en dybdegående vurdering af et område hvert niende år, men standarden inden for alle områder bliver også målt i intervaller på tre år.

35. PISA-resultaterne viser, at gennemsnitsscoren for danske elever i hovedmålingen af læsefærdigheder var 497 point, lidt under OECD-gennemsnittet på 500 (og en standardafvigelse – der viser resultaternes spredning – på 100). Præstationen i forhold til et udvalg af andre lande er vist i tabel 2.3.

2. ¹⁹OECD (2001) Kundskaber og færdigheder:*** danske unge i en international sammenligning, Paris. s. 14***

Tabel 2.3. Middelprestation på læseskalaen

	Middelscore	Standardafvigelse
Danmark	497	98
Canada	534	95
(Alberta)	550	VI
Finland	546	89
Norge	505	104
Sverige	516	92
Storbritannien	523	100
OECD	500	100

Kilde: OECD 2001, Tabel 2.3a, s. 253.

VI= Vides ikke

36. Som det ses i tabel 2.3., ligger den danske score betydeligt under de andre landes – over 50 point lavere end Albertas og 26 point lavere end Storbritanniens. Den ligger tæt på OECD-gennemsnittet, mens scoren for hvert af de andre viste referencelande ligger betydeligt over.

37. Forskellen mellem resultaterne af IEA-læseprøven og læsedelen i PISA, der blev gennemført med mindre end 10 års mellemrum, er blevet nærmere undersøgt som en del af en specialanalyse af nordiske lande²⁰. Forfatterne advarer om vanskelighederne ved at sætte lighedstegn mellem resultater fra forskellige prøver, men påpeger, at i Danmarks tilfælde er visse af sammenligningerne blevet muliggjort pga. inddragelsen af en række punkter fra tidligere IEA-prøver i de senere PISA-vurderinger.

38. Ved hjælp af en matematisk metode, der blev udviklet af en dansk statistiker (Georg Rasch), undersøgte Allerup og Mejding forskellene i resultaterne af de to prøver. De konkluderede, at de bedre resultater, der blev opnået i IEA-prøverne, sammenlignet med prøverne i PISA-prøven, gav et skævt billede pga. medtagelsen af lande med en lavere score i IEA-udvalget, men de kunne også – til en vis grad – stamme fra en nedgang i de danske elevers færdigheder på det tidspunkt, PISA-prøverne blev gennemført. Hvordan man end ser på det, var nyhederne ikke opmuntrende for de involverede parter i uddannelsessystemet.

39. Tallene fra PISA viser også, at 17,9% af den danske undersøgelsesgruppe opnåede en score, der enten lå under eller kun lige nåede op på skalaens niveau 1, hvilket tydede på “at de kan få store vanskeligheder med at anvende deres læsefærdigheder som et redskab til at udvikle og udvide deres kundskaber og færdigheder på andre områder.”²¹ De tilsvarende tal for de andre referencelande er: Canada 9,6%; (Alberta) 8%; Finland 6,9%; Norge 17,5%; Sverige 12,6% og Storbritannien 12,8%²². I henhold til disse tal ligger de danske resultater tæt på Norges, men betydeligt lavere end de andre referencelandes, hvilket dermed demonstrerer en mangel på lighed i resultaterne.

2. ²⁰ALLERUP, P & MEJDING, J (2003), *Reading Achievement in 1991 and 2000* i S.*** (Læsefærdigheder i 1991 og 2000 i S.), Lie, PLinnakyla & A.Roe (red.), *Northern Lights on PISA*** (Nordisk lys på PISA)* Department of Teacher Education and School Development***, Oslo-universitet, Norge.

²¹OECD (2001) Kundskaber og færdigheder:*** danske unge i en international sammenligning, Paris, s. 48***

²²OECD (2001) Kundskaber og færdigheder:*** danske unge i en international sammenligning, Paris, Tabel 2.1a. s. 246***

40. For at kunne undersøge dette spørgsmål om lighed nærmere, er præstationen i henhold til Combined Reading Literacy Scale (kombineret læsefærdighedsskala) blevet undersøgt med hensyn til elevernes køn.

Tabel 2.4. Score på læseskalaen efter elevernes køn

	Middelscore for drenge	Standardfejl for piger	Middelscore	Standardfejl	Forskel (Kvindelig overlegenhed)
Danmark	485	3,0	510	2,9	+25
Canada	519	1,8	551	1,7	+32
(Alberta)	533	4,0	571	3,5	+38
Finland	520	3,0	571	2,8	+51
Norge	486	3,8	529	2,9	+43
Sverige	499	2,6	536	2,5	+37
Storbritannien	512	3,0	537	3,4	+25
OECD	485	0,8	517	0,7	+32

Kilde: OECD 2001, Tabel 5.1a. s. 276

41. Tabel 2.4. viser, at i Danmark og alle referencelandene klarer piger sig bedre end drenge. Den største kønsforskel ses i den finske undersøgelsesgruppe og den mindste i den danske og britiske (cirka halvt så stor som den finske).

42. Tallene er også blevet undersøgt i forhold til elevernes hjemmeforhold i de forskellige lande ved at se på præstationsscorerne for de *mindst privilegerede* elever – de, der ligger i de nederste kvartiler for hvert hjemmeforhold.

Tabel 2.5. Præstation på læseskalaen efter elevernes baggrund

	Middelscore for nederste kvartil – Forældres beskæftigelse	Middelscore for nederste kvartil – Familieindkomst	Middelscore for nederste kvartil – Kulturelle rigdom	Middelscore for nederste kvartil – Klassisk kultur
Danmark	465	485	466	473
Canada	503	514	508	502
(Alberta)	515	VI	VI	VI
Finland	524	535	516	530
Norge	477	496	464	482
Sverige	485	508	484	498
Storbritannien	481	508	489	494
OECD	463	481	466	477

Kilde: OECD 2001, Tabel 6.1a, s. 283; 6.2, s. 286; 6.3, s. 287; 6.4 s. 288.

VI= Vides ikke

43. Tabel 2.5. viser, at Danmark generelt opnår den laveste grad af lighed i resultaterne for læsefærdigheder sammenlignet med referencelandene. Den danske middelscore er den laveste i alle kategorier med undtagelse af “kulturelle rigdom”, hvor den er en smule højere end Norges. Som det også var tilfældet med det generelle resultat, lå disse danske scorere tæt på OECD-gennemsnittene. Det tyder på, at hjemmeforholde-

ne har en større betydning i Danmark end i referencelandene. De står i stærk kontrast til Finlands score, der uden undtagelse var de højeste blandt alle referencelandenes score (selvom resultaterne i Finland stadig påvirkes af familiebaggrund).

44. Som det bemærkes i baggrundsrapporten, understregede en undersøgelse af PISA-resultaterne for alle de nordiske lande, der blev foretaget for nylig, at Danmark skilte sig ud med hensyn til målet for “kulturel rigdom,”²³ og at dette illustrerer, at det snarere er “familiepåvirkning” end “skolepåvirkning”, der er den afgørende faktor for, hvor godt unge mennesker klarer sig.²⁴ En anden medvirkende faktor kan være, at i andre lande – f.eks. Finland – har det været muligt at opnå en større homogenitet i den geografiske sammensætning af elever. I en ny dansk ph.d.-afhandling, der bygger på tal fra PISA, hævdes det, at i skolerne er “*blandingen af evner er den optimale politik til at maksimere de gennemsnitlige læsefærdigheder blandt eleverne.*”²⁵

45. Endnu en anden måde at undersøge spørgsmålet om lighed på er at se på resultaterne for de elever, hvis sprog i hjemmet var forskelligt fra det nationale skolesprog – med andre ord tosprogede elever.

Tabel 2.6. Middelprestation på læseskalaen for indfødte danske elever, indvandrede elever af andengeneration og førstegenerations elever

	(A) Middelscore for indfødte danske elever	(B) Middelscore for andengenerationsindvandrede elever	(C) Præstations-difference (A-B)	(D) Middelscore for førstegenerations-elever	(E) Præstations-difference (A-D)
Danmark	504	409	-95	433	-71
Canada	538	539	+1	511	-27
Finland	548	VI	VI	468	-80
Norge	510	464	-46	449	-61
Sverige	523	485	-38	450	-73
Storbritannien	528	510	-18	456	-72
OECD	506	467	-39	446	-60

Kilde: OECD 2001, Tabel 6.10, s. 293.

VI= Vides ikke

46. Som det kan ses i tabel 2.6., ligger middelscoren for danske elever, der er andengenerationsindvandrere, betydeligt under deres indfødte skolekammerater. Præstationsdifferencen på over 90 point var reelt dobbelt så stor som for de tilsvarende elever i Norge og næsten tre gange så stor som for sammenlignelige elever i Sverige og i OECD som helhed. Med hensyn til den tredje gruppe bestående af førstegenerationsindvandrere opnåede Danmark lige som alle de andre lande i tabellen med undtagelse af Canada en meget lavere score med denne gruppe end med de, der var indfødte.

2. ²³Denne term, der stammer fra den franske sociolog Pierre Bourdieu's arbejde, omfatter forældrenes uddannelse, den socio-økonomiske stilling og kulturelle aktiviteter og rigdom i hjemmet – herunder uddannelsesmæssige ressourcer såsom bøger.

²⁴PILEGAARD, T. TURMO, J OG TURMO, A. (2003), Reading Literacy and Home Background in S.*** (Læsefærdighed og hjemmeforhold i S.) Lie, P. Linnakyla og A Roe (red.), *Northern Lights on PISA**** (Nordisk lys på PISA), Oslo-universitet, Oslo.

²⁵RANGVID, B. (2003), Educational Peer Effects:*** Quartile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 data*** AKF Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, Nyropsgade 37, DK-1602 København V, Danmark.

47. Med hensyn til Finland var antallet af andengenerationsindvandrere utilstrækkeligt til at måle deres præstation, hvilket betyder, at dette emne endnu ikke er blevet belyst. Det interessante er, at i Danmark opnåede denne gruppe (førstegenerationsindvandrerne) en højere score end andengenerationsindvandrerne, men dette resultat er vanskeligt at fortolke uden specifik information om forskellige gruppers baggrund og sociale status og viden om, hvilke sprog der blev talt i hjemmet. Den meget lavere præstation for begge ikke-indfødte grupper i Danmark vækker imidlertid bekymring og kan ses som endnu en illustration af manglen på lighed med hensyn til resultaterne af skolegang.

48. Det er dog ikke kun gruppen med den ringeste præstation, der vækker bekymring. Det ser snarere ud til, at elever med ringere kompetence forekommer på tværs af hele spektrummet i Danmark. Ikke alene klarede forholdsvis underprivilegerede børn sig skuffende i PISA-vurderingerne, men danske børn fra velstillede familier og såkaldte "gennemsnitsfamilier" klarede sig også ringere end eleverne i de andre lande. Kontrasten med Finland er slående.

Tabel 2.7. Gennemsnitsscorer på læseskalaen for den øverste og tredje højeste kvartil af indeks for familieindkomst i Danmark og Finland

	Øverste kvartil	Standardfejl	Tredje kvartil	Standardfejl
Danmark	506	3,8	511	3,6
Finland	556	3,8	551	3,2
Forskel	Danmark -50		Danmark -40	

Kilde: OECD 2001, Tabel 6.2, s. 286.

49. Som det fremgår af tabel 2.7., klarede begge grupper danske elever sig markant dårligere end deres jævnaldrende kammerater fra Finland (hhv. 50 og 40 point lavere). Mærkeligt nok klarede de danske elever fra den tredje højeste kvartil (gennemsnit) sig lidt bedre end de danske elever fra den øverste kvartil, hvilket viser, at der også forekom svage elever blandt elever fra de mest "privilegerede" hjem.

50. Man finder et tilsvarende mønster, hvis familierne grupperes efter et andet privilegeringsmål – beskæftigelsesmæssig status. Dette viser, at disse tal ikke er tilfældige udsving, men indgår i et systematisk mønster.

Tabel 2.8. Gennemsnitsscorer på læseskalaen for den øverste og tredje højeste kvartil af indeks over beskæftigelsesmæssig status for Danmark og Finland

	Øverste kvartil	Standardfejl	Tredje kvartil	Standardfejl
Danmark	543	3,6	511	3,2
Finland	576	3,3	555	3,1
Forskel	Danmark - 33		Danmark -44	

Kilde: OECD 2001, Tabel 6.1a, s. 283.

51. Tabel 2.8. viser, at begge grupper elever fra Finland klarede sig bedre end deres danske kammerater (selv om der var større forskel i tredje end i øverste kvartil). Til trods herfor kunne man have forventet, at disse to segmenter af den danske undersøgelsesgruppe ville klare sig bedre end deres kammerater fra Finland, idet, som det fremgår af tabel 2.9., en betydelig større andel af de danske mødre selv havde en videregående uddannelse (en almindelig indikation for børns præstationer).

Tabel 2.9. Procentdel af elever med mødre med videregående uddannelse

	Procentdel elever	Standardfejl
Danmark	44,5	1,1
Finland	26,8	1,0
Forskel	Danmark +17,7	

Kilde: OECD 2001, Tabel 6.7, s. 291.

52. En anden måde at behandle spørgsmålet, om hvor gode danske skoler har været til at opnå lighed, er ved at undersøge variationen inden for elevernes læseresultater “mellem” og “inden for” skolerne. Danmark ligger, som det fremgår, faktisk midt mellem Canada og Storbritannien med hensyn til omfanget af variation (19,6%) inden for den gennemsnitlige præstation for læsefærdighed “mellem” landets forskellige folkeskoler. Dette peger, som angivet i baggrundsrapporten, på nogen succes med opnåelse af målet om lighed. Dette skyldes formodentlig, at Danmark har valgt at skabe et enhedssystem for folkeskolens grundskole med henblik på at fremme lighed – til forskel fra nogle af de andre lande inden for OECD. I Tyskland, hvor nogle forbundsstater har valgt selektive systemer, er det tilsvarende tal derimod 74,8%.

53. I modsætning til det lave tal for “mellem skoler” – og formodentlig også relateret til skolesystemets enhedsmæssige art – er tallet for variation i de danske elevers resultater “inden for skolen” forholdsmæssig højt (85,9). Tallene for referencelandene kan ses i tabel 2.10.

Tabel 2.10. Variationen i elevernes resultater inden for læsning “mellem skoler” og “inden for skolen”

	Samlet variation “mellem skoler”	Samlet variation “inden for skoler”
Danmark	19,6	85,9
Canada	17,1	80,1
Finland	10,7	76,5
Norge	12,6	102,4
Sverige	8,9	83,0
Storbritannien	22,4	82,3
OECD	36,2	65,1

Kilde: OECD 2001, Tabel 2.4, s. 257.

54. Tabel 2.10. viser, at Danmark har det næsthøjeste niveau af variation inden for elevernes resultater “mellem skoler” efter Storbritannien, og at dette står i skarp kontrast til tallene for Sverige og Finland (hhv. 8,9 og 10,7). Tallene for alle referencelandene ligger en del under gennemsnittet for OECD, men hvert af referencelandene overstiger

også i høj grad OECD-gennemsnittet med deres tal for variationen inden for elevernes resultater “inden for skolen”. Danmark har et højt tal (85,9) “inden for skolen” kun overgået af Norge (102,4), men tallene for de øvrige lande er tilsvarende høje.

55. Det er muligt at anvende nogle af de øvrige elevdata, der er indsamlet af PISA, til at beregne, hvilken andel af disse to mål der kan “forklares statistisk” af elevernes socioøkonomiske familiebaggrund. Vi mener imidlertid, at det er vigtigt, at vores forhold gøres tydelige. For det første anvendes termen “forklaret” i den statistiske betydning og indebærer ikke nødvendigvis årsagssammenhæng. For det andet er det vigtigt at huske, at PISA-dataene ikke er tværgående, men i stedet forsøger at fange elevernes præstationer på et bestemt stadie og tidspunkt, og da de ikke indeholder oplysninger om elevernes niveau ved skolestarten, kan de ikke anvendes til angivelse af fremskridt. For det tredje er baggrundsoplysningerne begrænset til selvrapporterende spørgeskemaer. For det fjerde benytter alle de analyser, der anvendes af PISA, en model med *ét* og ikke *flere niveauer*, og kan derfor ikke fuldt ud tage hensyn til de naturlige grupperinger, hvori eleverne og deres data findes.

56. Efter at dette er gjort klart, er det muligt at beregne en grov indikation af, hvor meget de syv baggrundsfaktorer (at have én forælder, antal søskende, om man er født i udlandet, status i forbindelse med forældrens arbejde, hvor længe forældrene har gået i skole, niveauet af uddannelsesmæssige ressourcer og indikationer på den kulturelle rigdom, der er til rådighed i hjemmet) indvirker på de forskelle i elevresultaterne, der fremgår af variationen for “inden for” og “mellem” skolerne.

57. Som det fremgår af næste tabel, viser en sådan analyse, at den variabilitetsprocent for resultaterne “inden for skoler”, der kan forklares ved faktorerne for elevernes baggrund, er relativt lille for alle referencelandene (fra 14% til 20%). I modsætning hertil er der høj variabilitet i resultaterne for “mellem skoler” – fra 18% op til 73%.

Tabel 2.11 Variationen i elevernes resultater inden for læsning “mellem skoler” og “inden for skolen”

Opstillet efter socioøkonomiske baggrundsfaktorer

	Variationspct. mellem skoler forklaret efter baggrund	Variationspct. inden for skoler opstillet efter baggrund
Danmark	58	18
Canada	42	14
Finland	18	20
Norge	48	20
Sverige	73	17
Storbritannien	61	18
OECD	34	14

Kilde: OECD 2001, Tabel 8.3, s. 310.

58. Der er som nævnt ikke stor forskel på variationen “inden for skolen” (kun 6%) i de lande, der er vist i tabel 2.11. Med hensyn til variationen “mellem skolerne” er det høje tal – 73% – for Sverige imidlertid iøjnefaldende (selv om det skal sammenholdes

med et meget lavt tal for den samlede variation mellem skoler, der er vist i tabel 2.10.). Tallet på 73% står ikke desto mindre i klar kontrast til de 18% for Finland. Danmark og Storbritannien forbliver, selv om de ikke kan måle sig med tallet for Sverige (og uden den ekstremt lave samlede variation), i den høje ende af fordelingen.

59. Valijarvi & Malin (2003) har gennemført mere detaljerede analyser af disse data fra de nordiske lande. De konkluderer, at skolens sociale status (fastlagt ved samling af de enkelte elevers baggrund i en "skole"-karakteristik) har langt større indvirkning i Danmark og Sverige end i Finland og Island. De rapporterer, at helt op til 61% af variationen mellem skolerne i de svenske resultater kunne forklares ved skolens sociale status i modsætning til kun 9% af de finske resultater. Deres forklaring er, at skolens sociale status giver "en bonus", der afspejles i elevernes score.²⁶

60. På baggrund af denne statistiske analyse, mener vi, at i Danmark har elevernes skoler en relativt lille indvirkning og familiebaggrunden en relativt stor virkning på elevernes resultat. Der er formodentlig en række faktorer, der har indflydelse på denne indvirkning: Bolig- og beboelsesmønstre, fordelingen af indvandregrupper uden flydende dansk, i hvor høj grad forældrene udnytter muligheden for valg med hensyn til skoler (bidrager til heterogene eller homogene grupper) og de enkelte skolars ry – godt eller dårligt. Alle disse faktorer kan forventes at have indvirkning, og det er umuligt at definere de mulige årsagsmekanismer uden en fokuseret og meget sofistikeret undersøgelse. Realiteten er imidlertid, at familieindflydelsen ser ud til at være betydeligt kraftigere i Danmark end i Finland.

PISA matematiske færdigheder

61. Danske elevers præstationer på matematikskalaen er også blevet målt af PISA.

Tabel 2.12. Gennemsnitlig præstation på matematikskalaen

	Middelscore	Standardafvigelse
Danmark	514	87
Canada	533	85
(Alberta)	547	VI
Finland	536	80
Norge	499	92
Sverige	510	93
Storbritannien	529	92
OECD	500	100

Kilde: OECD 2001, Tabel 3.1, s. 259.

VI= Vides ikke

62. Som det fremgår af tabel 2.12., klarede danske elever sig meget bedre i matematik end i læseopgaverne. Selv om middelscoren stadig var lavere end i nogle af de andre referencelande, var den bedre end i Norge og Sverige og viste mindre variabilitet (SA) end middelværdien for OECD. PISA-dataene giver endvidere mulighed for undersøgelse af kønsforskelle i elevernes resultater.

2. ²⁶VALIJARVI, J. & MALIN, A. (2003), 'The Two -level Effect of Socio-economic Background' (Effekten af socioøkonomisk baggrund på to niveauer)*** i S. Lie, P. Linnakyla & A.Roe (Eds), *Northern Lights on PISA (Nordlys over PISA)*.*** Oslo Universitet, Oslo. P128.

Tabel 2.13. Præstationer på matematikskalaen efter elevernes køn

	Drenges middelscore	Standardfejl	Pigers middelscore	Standardfejl	Forskel (Drenges overlegenhed)
Danmark	522	3,1	507	3,0	15
Canada	539	1,8	529	1,6	10
(Alberta)	553	4,6	543	3,7	10
Finland	537	2,8	536	2,6	1
Norge	506	3,8	495	2,9	11
Sverige	514	3,2	507	3,0	7
Storbritannien	534	3,5	526	3,7	8
OECD	506	1,0	495	0,9	11

Kilde: OECD 2001, Tabel 5.1a. s. 276.

63. Som det fremgår af tabel 2.13., har drenge en højere score i hvert af referencelandene. Det mest lige resultat blev opnået af Finland; det mindst lige resultat af Danmark.

PISA naturfaglig kompetence

64. Danske elevers præstationer på naturfagsskalaen er også blevet undersøgt.

Tabel 2.14. Middelp præstation på naturfagsskalaen

	Middelscore	Standardafvigelse
Danmark	481	103
Canada	529	89
(Alberta)	546	VI
Finland	538	86
Norge	500	96
Sverige	512	93
Storbritannien	532	98
OECD	500	100

Kilde: OECD 2001, Tabel 3.1, s. 259.

VI= Vides ikke

65. De danske resultater for naturfag var endnu mindre tilfredsstillende end resultaterne af læsevurderingerne. Den danske middelscore på 481 var meget lavere end scoren i *alle* de øvrige referencelande, og scorens spredning (SA) var større end spredningen for OECD.

66. Kønsforskelle inden for naturfagsresultatet kan lige som ved matematikresultatet undersøges.

Tabel 2.15. Præstationer på naturfagsskalaen efter elevernes køn

	Drenges middelscore	Standardfejl	Pigers middelscore	Standardfejl	Forskel (Drenges overlegenhed)
Danmark	488	3,9	476	3,5	-12
Canada	529	1,9	531	1,7	2
(Alberta)	545	4,5	549	3,8	4
Finland	534	3,5	541	2,7	7
Norge	499	4,1	505	3,3	6
Sverige	512	3,5	513	2,9	1
Storbritannien	535	3,4	531	4,0	-4
OECD	501	0,9	501	0,8	0

Kilde: OECD 2001, Tabel 5.1a, s. 276.

67. Tabel 2.15. viser variationen i resultaterne mellem drenge og piger i hvert af referencelandene. Alberta har den bedste præstation både for drenge og piger. Det land, der har den højeste score for drenge, er Storbritannien, tæt fulgt af Finland. Det land, der har den højeste score for piger, er Finland. Danmark falder i øjnene som det land, der har den laveste score både for drenge og piger og den største forskel mellem dem. Med hensyn til lighed kan resultatet derfor kun anses for at være skuffende.

68. Den foregående diskussion har sammenfattet den danske præstation både med hensyn til kvalitet og lighed i forbindelse med PISA-vurderingerne. Resultatet for matematik skiller sig ud som værende bedre end for læsning og naturfag som værende meget værre. Matematikkens stilling i danske skoler vil måske blive belyst nærmere, når resultatet af PISA's næste fase offentliggøres. I mellemtiden må en forhøjelse af standarden inden for naturfag bestemt anses for at have høj prioritet for uddannelsessystemet, samtidig med at standarden for matematik eventuelt kan anses for et mindre problem.

Reaktioner på PISA-resultaterne

69. I betragtning af forhåbningerne i et så succesrigt land som Danmark må disse resultater være dybt skuffende. Det må især være nedslående, at disse resultater er fremkommet til trods for kraftig investering i landets uddannelsessystem igennem en lang periode. Mange af dem, vi har talt med under reviewet, har givet udtryk for bekymring. Nogle respondenter rapporterede, at de var chokerede over læseresultaterne i IEA-undersøgelsen fra 1990-91, og at de derfor havde forventet dårlige resultater fra PISA. Det blev som hypoteser foreslået, at standarden enten støt og roligt var faldet i løbet af de seneste år, eller at danske skoler ikke havde holdt trit med de stigende standarder i andre lande.

70. PISA-resultaterne har skabt betydelig bekymring blandt danske ministre og i erhvervslivet. Et eksempel på denne bekymring kan ses i en nylig rapport fra det Økonomiske Råd (Vismændene, 2003)²⁷. Vismændene har henledt opmærksomheden på:

2. ²⁷Dette Råd blev nedsat i 1962 med henblik på overvågning af den danske økonomi, analyse af den langsigtede økonomiske udvikling og samspillet mellem økonomien og miljøet samt forbedring af koordineringen af de forskellige økonomiske interesser i det danske samfund. Rådet har 29 medlemmer, der repræsenterer fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer, Nationalbanken og regeringen. Formandskabet, der udpeges af ministeren, består af 3 uafhængige økonomiske eksperter, normalt universitetsprofessorer. Formandskabet kaldes sædvanligvis "vismændene" <http://www.dors.dk/english/index.htm>.***

“sammenligninger mellem forskellige OECD-lande viser, at omkostningerne pr. elev i de yngste klasser ligger blandt de højeste, mens elevernes præstationer kun ligger på gennemsnitsniveau. De argumenterer videre: “Dette skal ikke nødvendigvis ses som et problem, hvis de yngste klasser består i forbindelse med værdifulde færdigheder i en række andre ... såsom personlige og sociale færdigheder...” Men de konkluderer, at der på nuværende tidspunkt ikke er mulighed for at evaluere, om dette rent faktisk er tilfældet.”²⁸

71. Vismændene og andre var især bekymrede over PISA's konstatering af, at næsten 6% af den danske undersøgelsesgruppe ikke var i stand til at fungere på det laveste færdighedsniveau inden for undersøgelsen. PISA-teamet bemærkede, at elever med disse læsefærdigheder:

*“kan have alvorlige vanskeligheder ved at anvende læsefærdighed som et effektivt værktøj til fremme og udvidelse af deres viden og færdigheder inden for andre områder.”*²⁹

72. Endvidere var en stor gruppe på 12% kun i stand til at fungere på niveau et. Denne gruppe blev anset for at være i stand til at udføre:

*“kun de mindst komplicerede læseopgaver, der er udarbejdet til PISA såsom at finde frem til en enkelt oplysning, identificere en teksts hovedtema eller foretage en enkelt forbindelse til almindelig viden.”*³⁰

73. Den konklusion, vi har draget af denne analyse af PISA-resultaterne, er således, at det danske uddannelsessystem på nuværende tidspunkt svigter på vigtige områder. Med denne konklusion erklærer vi os enige i det synspunkt politikere, pædagoger og forældre har givet udtryk for, at folkeskolesystemet – uanset dets øvrige stærke sider og i modsætning til dets nordiske naboer – ikke frembringer unge mennesker med færdigheder, der er nødvendige for et lykkeligt og tilfredsstillende liv i en moderne verden. Som en repræsentant for Foreningen Skole og Samfund kommenterede: *“for meget fokus på undervisning og ikke nok fokus på indlæring.”* Denne repræsentant mente også, at lærerne for ofte forsøgte i tilstrækkelig grad at differentiere mellem eleverne og som følge heraf ikke udnyttede fordelene ved små klasser.

74. Ikke alle forældre var imidlertid kritiske over for skolerne. Vi har under vort besøg mødt en række mennesker, der udelukkende gav udtryk for tilfredshed med det nuværende system. Selv ved sammenligning med succesen i andre nordiske lande og til trods for alle de til rådighed værende beviser insisterede én forælder – efter vor mening noget selvtilfredst – på, at alt stod godt til i folkeskolen. Og én respondent afviste uden videre – i stærk kontrast til en række af hans kolleger – al kritik af systemet og bemærkede, at danskerne *“ikke var interesserede i, hvad der foregik uden for Danmark”* (især hvis det blev påpeget af udlændinge!).

2. ²⁸DANISH ECONOMIC COUNCIL (2003) Education, Copenhagen. P8. <http://www.dors.dk/rapp/dors178.htm>.

²⁹OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life (Viden og færdigheder for livet***)*: First Results from PISA 2000 (De første resultater fra PISA 2000***), Paris, s 48.

³⁰OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life (Viden og færdigheder for livet***)*: First Results from PISA 2000 (De første resultater fra PISA 2000***), Paris, s 48.

75. Disse meget forskellige reaktioner viser, at det, som de fleste ser som et alvorligt problem, afvises af et mindretal som uvæsentligt. Det vil sige, at evt. foranstaltninger til udbedring af situationen skal håndteres med følsomhed. I modsat fald kan systemet blive beskadiget yderligere ved langvarige diskussioner, der igen kan føre til endnu lavere moral og yderligere tab af tillid.

Løftestænger for faglig forbedring

Den lovmæssige ramme

76. Efter at have fokuseret på sammenhængen og overvejelserne i forbindelse med det danske folkeskolesystem vil vi i de følgende afsnit undersøge systemets respektive stærke og svage sider. Vi vil derefter fremkomme med vores anbefalinger vedr. den politik og praksis, som vi anser for at kunne udbedre situationen. Før vi påtager os disse opgaver, og før vi afslutter denne del af rapporten, vil vi se på de formelle beføjelser, som de forskellige parter inden for uddannelsessystemet har.

77. Det danske uddannelsessystems lovmæssige ramme er beskrevet i en række love, der er udstedt af Folketinget mellem 1899 og 2003. Den moderne folkeskole – eller “grundskole” – blev grundlagt som følge af loven af 1899 og 1903. Lovgivningen sikrer et system, der lægger ansvaret for folkeskolen ud til kommunerne:

“Folkeskolen er en kommunal opgave.³¹...Det påhviler kommunalbestyrelsen at oprette børnehaveklasser og at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse, inklusive specialundervisning³²....Kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for folkeskolens virksomhed. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med skolernes virksomhed..”³³

78. Loven angiver tillige det lovmæssige grundlag for undervisningsministerens ansvar som:

“fastlæggelse af generelle regler for foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne³⁴ ...eller “at forlange enhver oplysning, som ministeren skønner nødvendig til udførelse af disse opgaver, meddelt af kommunalbestyrelsen og amtsrådet³⁵.”

79. Disse love er endvidere spækket med henvisninger til andre beføjelser for ministeren til at fastlægge regler vedr. bestemte spørgsmål. Hvis ministeren gøres opmærksom på evt. ulovlige spørgsmål inden for skolen, kan han/hun gribe ind ved at udstede udtalelser og give råd til de pågældende privatpersoners kommuner. Ministeren er endvidere forpligtet til at føre tilsyn med området i sin egenskab af minister med ansvar for udarbejdelse og implementering af den overordnede politik for området. Alle ministerielle beføjelser respekterer imidlertid, at kommunerne er de lovlige ejere af folkeskolen.

2. ³¹UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 2.(1)

³²UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 20.(l)

³³Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 40(l)

³⁴Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 52.

³⁵Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 56.

Kommunalbestyrelsens rolle

80. Med hensyn til det daglige liv er det således de kommunale myndigheder, der på nuværende tidspunkt udgør et antal på 271, der er ansvarlige for alle aspekter af folkeskolesystemet. Dette inkluderer planlægning, oprettelse og lukning af skoler, ansættelse og afskedigelse af medarbejdere samt godkendelse af rammer med hensyn til:

- mål og rammer for skolernes virksomhed
- oprettelse af nye klasser
- antal undervisningstimer (med forbehold af ministerielle retningslinjer vedr. minimum)
- specialundervisning.

81. Kommunalbestyrelsen er endvidere ansvarlig for at godkende de individuelle skoleplaner for undervisning, der fremlægges af skolebestyrelserne.

Kommunalbestyrelsen kan, såfremt de ønsker det, uddelegere hele ansvaret til skolebestyrelserne med undtagelse af beføjelserne i relation til bevillingen og til arbejdsgiverkompetencen.

Skoleledernes rolle

82. Skolelederens (skoleinspektørens) rolle er ligeledes defineret i loven.

“Skolelederen ...har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen...Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedr. skolens elever...”³⁶

83. Andre dele af loven omhandler skolelederens ansvar for at udarbejde forslag til skolebestyrelsen vedr. skolens læseplan, hans/hendes samarbejde med medarbejderne, elevråd og skolebestyrelse (som han/hun er sekretær for uden stemmeret) og for at sikre, at eleverne opfylder deres undervisningspligt. Loven lægger ikke megen vægt på en faglig leders rolle bortset fra en generel anvisning om *“at sikre, at klasselæreren og klassens øvrige lærere planlægger og tilrettelægger undervisningen, så den rummer udfordringer for alle elever”*.³⁷

Forældrenes rolle

84. Forskellige love har i mere end 30 år sat forældrene i stand til at være involveret i organiseringen af forskellige former for skolebestyrelser. De lovgivningsmæssige ændringer, der fandt sted i 1990, ændrede skolebestyrelsens navn fra “skolenævn” til “skolebestyrelse” og øgede i høj grad skolebestyrelsens og skolelederens beføjelser. Flertallet af skolebestyrelsens medlemmer – og dens formand – er forældre til skolens elever. En anden ændring i 1997 gør det obligatorisk for skolebestyrelsen at forsyne forældrene med en årsberetning.

85. Forældrene spiller samlet en væsentlig rolle i systemet. Loven understreger deres afgørende rolle i den formelle beskrivelse af folkeskolens formål:

2. ³⁶Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 45 (1)(2)

³⁷UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 18.(2)

“Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.”³⁸ Og igen: “Elever og forældre samarbejder med skolen om at leve op til folkeskolens formål.”³⁹

86. De enkelte forældre har et veldefineret sæt af rettigheder med hensyn til deres valg af skole og orientering om deres barns formelle fremskridt i skolen (dette vil blive behandlet i et senere afsnit i rapporten).

Skolebestyrelsens rolle

87. Bestyrelsen er ansvarlig for at træffe beslutning om de principper, som skolelederen skal følge i forbindelse med skolens ledelse og administration med hensyn til følgende:

- organisering af undervisningen
- antal timer på hvert klasseniveau
- niveauet og arten af samarbejde og kontakt mellem hjem og skole
- arbejdsfordelingen mellem lærerne
- tilvejebringelse af aktiviteter uden for fagenes læreplaner.

88. Hver skolebestyrelse godkender skolebudgettet inden for de rammer, der er opstillet af kommunalbestyrelsen, og godkender det undervisningsmateriale, der skal anvendes i skolen. Hver enkelt folkeskole har således frihed til at følge sin egen politik inden for de rammer, der er defineret af Folketinget, som delegerer specifikke beføjelser og ansvarsområder til staten (gennem undervisningsministeren), kommunalbestyrelserne og de individuelle skolebestyrelser.

Amternes rolle

89. Lovgivningen definerer endvidere amternes rolle og deres ansvar for de gymnasiale uddannelser samt nogle aspekter af den vidtgående specialundervisning.

De seneste ændringer

90. Regeringen har i løbet af de seneste 10 – 15 år foretaget en række vigtige ændringer af systemet. Nogle af disse ændringer har fremmet decentraliseringen. Et eksempel herpå er overflytningen af det fulde ansvar for lærerne til kommunalbestyrelsen. Andre ændringer har skabt nye beføjelser for regeringen. Eksempler herpå inkluderer udarbejdelsen af nationale trin- og slutmål. Det er vores indtryk, at systemet bevæger sig fra tidligere at have lagt vægt på “input” (såsom ressourcer og det antal timer, som lærerne arbejder) til at fokusere på “resultater” (såsom prøveresultater og afgangsprøver).

91. Folkeskoleloven af 1993 (med senere ændringer) indførte begrebet “centrale kundskabs- og færdighedsområder”. Visse emner blev af ministeren defineret som obligatoriske, og der blev udgivet specielle faghæfter fra centralt hold – selv om godkendelse af den af skolebestyrelsen foreslåede endelige læreplan fortsat er kommunalbestyrelsens ansvar.

2. ³⁸UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 1.(1)

³⁹UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen 40.(3)

92. I 2001 blev definitionen på “centrale kundskabs- og færdighedsområder” strammet op og gjort mere præcis, således at den klart kunne ses som slutmålet for undervisningen i hvert fag.

93. Endnu en lov i 2002 behandlede informationers “åbenhed og gennemsigtighed”. Loven kræver, at resultatet af skolernes gennemsnitlige karakterer ved afgangsprøven, der tages af eleverne i 9. klasse, skal offentliggøres på hver skoles websted med et link til ministeriets websted. De anførte årsager til denne ændring var:

- at give skolerne mulighed for at lære af hinandens erfaringer
- at iværksætte en dialog på tværs af skolerne
- at styrke lærernes viden om “kvalitet”
- at opmuntre til konkurrence mellem skolerne
- at give borgerne informationer, så de kan vælge mellem bestemte skoler.

94. Loven af 2003 skabte en “resultatbaseret” ramme for fagenes læreplaner ved at gøre det muligt at angive de færdigheder, som elever på forskellige niveauer skal opnå (trinmål). (F.eks. indtræder trinmålet for dansk efter 2., 4., 6. og 9. klasse og trinmålet for matematik efter 3., 6. og 9. klasse). Et hovedtræk ved den danske folkeskole, der fortsat er gældende, er, at lærerne har frihed til at vælge både deres metoder og deres undervisningsmateriale.

95. Offentliggørelse af prøve- og eksamensresultater anses i mange lande for at være særdeles kontroversielt. Regeringen håber, at forældrene vil studere webstedet og lægge pres på skoler med dårlige resultater. Problemet med denne strategi er, at de forældre, der læser disse informationer, ikke vil være klar over evt. forskelle i kvaliteten af elevtilgangen til de forskellige skoler, eller hvor nemt eller svært det har været for skolen at nå op på en bestemt standard. En af konsekvenserne af dette initiativ er imidlertid, at flere informationer om skolernes præstationer nu er offentligt tilgængelige og kan forventes at stimulere debatten om skolerne samt tilskynde til, at den samme slags undervisning forekommer i hele landet.

96. Folkeskolelærernes arbejde er derfor nu underlagt *nationale* mål, *nationale* slutmål, *nationale* trinmål og – for de elever der vælger disse – nationale formelle prøve-resultater. Med henblik på at præge lærernes arbejde udgiver ministeriet 25 faghæfter samt en webside for alle fag og emner. Herudover skal lærerne også arbejde i henhold til *lokale* læreplaner og *lokalt* ansvar for elevernes fremskridt.

97. De lokale læreplaner og det lokale ansvar for elevernes fremskridt skal være i overensstemmelse med de nationale mål, slutmål og trinmål. De centrale myndigheder har for at inspirere det lokale niveau udviklet forslag til disse tekster, som kan anvendes lokalt. Kommunalbestyrelsen kan med andre ord godkende centralt udarbejdede forslag til lokale læreplaner og lokale metoder i forbindelse med ansvaret for elevernes fremskridt.

98. 2003-ændringerne til skoleloven – der blev støttet af politikere fra Venstre, Konservative, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti – afspejler ny interesse fra

Folketingets og ministeriets side i at forbedre uddannelsesstandarden i Danmark. Denne ambition er blevet forstærket af skuffelsen over PISA-resultatet.

Initiativer til forbedring af standarden

99. Regeringerne har, samtidig med at de har støttet ny lovgivning, også iværksat en række programmer og initiativer, der har til hensigt at hæve standarden. I 1987 nedsatte den daværende undervisningsminister et "perspektivudvalg", der havde til opgave at gennemføre en undersøgelse af den grundlæggende viden og de generelle værdier, som skolen skulle give de unge i Danmark for at forberede dem til livet i det 21. århundrede. Dette udvalg på 5 personligt udpegede medlemmer fra erhvervslivet, uddannelsesområdet og kulturområdet fremlagde sin rapport i foråret 1988. Rapporten bestod af et omfattende katalog af "grundlæggende viden", som skolerne skulle videregive til eleverne (Eurydike 2000).⁴⁰

100. I 1987 vedtog Folketinget tillige en beslutning om at involvere folkeskolen i et udviklingsarbejde med henblik på udarbejdelse af ny lovgivning. Der blev anvendt mere end 400 millioner kroner på udviklingsinitiativer inden for syv nærmere angivne områder. Resultaterne blev indsamlet og præsenteret for Folketinget af et udvalg, der bestod af skolens parter. Erfaringerne indgik i lovgivningen og udgør nu en del af loven af 1993.

101. I 1997 lanceredes et specialprogram kaldet "National kompetenceudvikling" med henblik på at gøre det danske system til et af de 10 bedste i verden og et system, hvor den enkelte "*kan udvikle personligt erhvervet kompetence af stor værdi*".⁴¹ Samme år fremlagde en arbejdsgruppe bestående af medlemmer fra flere ministerier desuden en rapport med titlen "*Kvalitet i uddannelsessystemet*".⁴²

102. I 1998 lanceredes projektet *Folkeskolen år 2000*, der blev gennemført i samarbejde med Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening.⁴³ Dette projekt var oprettet med henblik på at fremme folkeskolens arbejde. Projektet beskæftigede sig med otte områder og søgte at afklare forventningerne, vurdere de nødvendige omkostninger og skabe et antal relaterede løbende initiativer i forbindelse med mål og evalueringer.

103. I 1999 blev Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) oprettet med den opgave at foretage systematisk og tvungen evaluering af undervisning og indlæring på alle niveauer i uddannelsessystemet⁴⁴. Dette organ er nu veletableret og har udviklet metoder, der passer til arten af instituttets opgave. Institutet har siden udført pilot-evaluering af to skoledistrikter med henblik på udvikling og afprøvning af vurderingsmetoder til folkeskolen inklusive "*selvvurdering på skolerne*". EVA har endvidere set på

2. ⁴⁰EURYDIKE DATABASE (2003), "The Education System in Denmark 2001/2002", Evaluation of the system: "Uddannelsessystemet i Danmark 2001/2002, Evaluering af systemet"*** Historisk oversigt. Punkt 9.1. <http://www.Eurydice.org.Eurobase>.

⁴¹UNDERVISNINGSMINISTERIET (1997a), "Principper og spørgsmål i uddannelse", København.

⁴²UNDERVISNINGSMINISTERIET (1997b), "Kvalitet i uddannelsessystemet", København.

⁴³UNDERVISNINGSMINISTERIET, KOMMUNERNES LANDSFORENING, DANMARKS LÆRERFORENING (1998), "Folkeskolen år 2000: et samarbejdsprojekt", <http://www.f2000.dk/f2000a/f2000.nsf/Dokumenter/NT000023F2?OpenDocument>.

⁴⁴DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT (EVA) <http://www.eva.dk>

“folkeskolens afgangsprøve”, “erfaringerne fra de første tre års skolegang”, “den internationale dimension i uddannelsen”, og “engelsk i folkeskolen”. Instituttet har netop afsluttet en evaluering af læreruddannelsen.

Konklusion

104. Folkeskolen har i de seneste ca. 20 år gennemgået mange ændringer: Den lov, der styrer folkeskolen, er jævnligt blevet ændret, beføjelser er i betydelig grad blevet om-
lagt, ansættelsen af lærere er blevet ændret, og der er gennemført mange initiativer for
at forbedre uddannelseskvaliteten, ofte ved involvering af interesserede parter. Der var
således allerede et vist mål af officiel bekymring vedr. skolernes præstationer og vilje
til at gøre noget ved problemet. Da OECD-sekretariatet foreslog, at der skulle gen-
nemføres et pilot-review for at undersøge de politiske implikationer af PISA, indvilge-
de Undervisningsministeriet i april 2003 i, at et sådant review skulle gennemføres for
den danske folkeskole. Næste afsnit vil fokusere på folkeskolens stærke sider.

3. Styrker ved de ældste klasser i grundskolen

Indledning

105. Review-teamet var imponeret af mange aspekter ved livet i Danmark. Det viste sig, at alle, vi mødte, var interesseret i vores opgave. Danske lærere og pædagoger var hjælpsomme, og mange gjorde deres yderste for at fremskaffe oplysninger, der kunne hjælpe os i vores arbejde. Vi så på nærmeste hold bevis på undervisningens gode ressourcer i folkeskolen. Vi var især imponeret over følgende 15 elementer i systemet.

Demokratiske traditioner

106. Danmark er et land med en lang tradition for demokratisk styre. Landet blev forenet i det 10. århundrede, og efter en periode med enevælde har det været et indskrænket monarki siden 1849, da valgretten blev indført for mange mænd. Kvinder (og tjenestefolk) opnåede stemmeret i 1915. Grundloven blev ændret i 1953, da et af kamrene – “Landstinget” – blev nedlagt, og et enkelt lovgivende kammer – Folketinget – blev grundlagt. Den nuværende dronning – Margrethe II – overtog tronen i 1972. Danmark blev medlem af Den Europæiske Union i 1973, men afviste medlemskab af eurozonen i 2000. Det seneste valg blev afholdt i 2001. I øjeblikket er der otte politiske partier repræsenteret i de 179 sæder i Folketinget (sammen med repræsentanter for Grønland og Færøerne).

107. Den proportionale repræsentation betyder, at regeringer oftest sammensættes af koalitioner, som består af en række politiske partier. Faktisk er det aldrig i nyere tid lykkedes et enkelt parti at sikre sig absolut flertal, hvilket betyder, at politik føres som et resultat af konsensus og forlig. De to største partier i Folketinget i øjeblikket er Venstre (56 sæder) og Socialdemokraterne (52 sæder). Den aktuelle regering består af en koalition mellem De Konservative og Venstre med støttepartierne Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne.

108. Demokratiet spiller en rolle for både uddannelsens form og indhold. Følgende er en erklæring fra Undervisningsministeriet:

“Eleverne deltager i beslutningsprocessen gennem deltagelse i en række beslutningsfora i skolen. For så vidt angår den egentlige undervisning, er læreren ansvarlig for fastlæggelse af undervisningsmål og for valg af arbejdsmetoder og emner i samarbejde med eleverne. Og undervisningen i aktiv deltagelse i demokratiet starter med at engagere eleverne i løbet af deres tid i skolen og gøre dem ansvarlige for de beslutninger, der træffes. Kun ved at gøre dette er det muligt at sikre troværdighed i uddannelse i demokrati.”⁴⁵

3. ⁴⁵DANISH MINISTRY OF EDUCATION (undated), web site “Principles and Issues in Education”, <http://eng.uvm.dk>

Uddannelsesengagement

109. Danmark har valgt et uddannelsessystem, der er designet til at optimere udviklingen af individer ved hjælp af de midler, der skønnes at være de mest effektive. Det betyder, at selvom det 9-årige uddannelsesforløb er obligatorisk, er egentlig skolegang det ikke: Børn kan undervises hjemme eller som i form af forskellige private – men økonomisk støttede – uddannelsesaktiviteter. Uddannelsessystemet er i en tidligere OECD-rapport blevet beskrevet som “...bred, omfattende, kompleks, dyr og med et relativt roligt tempo...”⁴⁶

110. Folketinget har vedtaget flere lovændringer siden den seneste folkeskolelov i 1993. Den seneste større ændring blev vedtaget af Folketinget i april 2003. Loven fastlægger faglige, sociale og sociale og samfundsmæssige målsætninger for denne skolefase:

- “...fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.”
- “...søge at skabe sådanne rammer for oplevelse, virkelyst og fordybelse, at eleverne udvikler erkendelse, fantasi og lyst til at lære, således at de opnår tillid til egne muligheder og baggrund for selvstændigt at tage stilling og handle.”
- “...gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen.”
- “...skolen forbereder eleverne til aktiv medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre.”
- “...skolens undervisning og dagligliv som helhed må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.”⁴⁷

111. Et projekt, der blev gennemført som et samarbejde mellem Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening under titlen “Folkeskolen år 2000” opsummerede behovet for forbedring:

“Globaliseringen og overgangen til et “videns- og indlærings-samfund” vil få indflydelse på kvalifikationskravene i fremtiden og intensivere behovet for livslang indlæring. Samtidig intensiverer det kravene til folkeskolen som en samfunds- og lighedsfremmende faktor.”

112. Publikationer, der er et resultat af det nævnte projekt:

“Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening har hver især og i fællesskab taget en række initiativer til støtte for det arbejde, der udføres af de enkelte kommuner og skoler med folkeskolens overordnede målsætninger.”⁴⁸

113. OECD-teamet blev imponeret af disse bestræbelser på demokrati og af de samarbejdsforhold, der førte til dem. Selvom det, som vi vil vise det senere, er vores holdning, at Danmark bliver nødt til at overvinde en række problemer – f.eks. skiftet fra

3. ⁴⁶OECD (1995), Reviews of National Policies for Education:*** Denmark – “Educating Youth”, Paris, s. 94

⁴⁷UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen, afsnit 1. ***Folkeskolens målsætninger, s 1

⁴⁸UNDERVISNINGSMINISTERIET, KOMMUNERNES LANDSFORENING, DANMARKS LÆRERFORENING (1998), Folkeskolen år 2000: Et samarbejdsprojekt,

<http://www.f2000.dk/f2000a/f2000.nsf/Dokumenter/NT000023F2?OpenDocument>

gode intentioner til resultater – hvis landets elever skal blive væsentligt bedre, mener vi, at landet har bygget et solidt fundament til fremme af det sublime.

Investeringsindsatser i uddannelse

114. Danmark investerer ligesom andre nordiske lande betydelige ressourcer i sit uddannelsessystem, som illustreret med de sammenlignende tal, der blev vist i det forrige afsnit. De nordiske lande anvender dog ikke pengene på samme måde, hvilket illustreres i tabel 3.1.

Tabel 3.1. Udgifter fordelt på personale og andre omkostninger i folkeskolen samt til gymnasiale uddannelser og andre ikke-videregående uddannelser

	% omkostninger til personale	% andre omkostninger
Danmark	78,4	21,6
Canada	76,4	23,6
Finland	68,4	31,6
Norge	81,7	18,3
Sverige	61,6	38,4
Storbritannien	73,6	26,4
OECD	80,3	19,7

Kilde: OECD 2003a, Tabel B6.3 s. 247.

VI= Vides ikke

115. Med hensyn til opdelingen mellem personalelønninger og andre omkostninger hensætter Danmark mindre end både Norge og OECD-gennemsnittet til, men mere end Finland og Sverige, der begge har ca. en tredjedel af de tilgængelige ressourcer til ikke-personalerelaterede omkostninger og en tilsvarende større fleksibilitet i deres budgetlægning. OECD-data oplyser også, at Danmark bruger 52% af deres nuværende udgifter på lærerlønninger sammenlignet med 56 i Finland og 53% i Storbritannien.⁴⁹ De høje omkostninger til andet end undervisning i Danmark skyldes formentlig udvalget af skolefritidsordninger.

116. Der kan argumenteres for, at Danmarks prioritering af personaleomkostninger begrænser muligheden for at finansiere andre aktiviteter, men vi foretrækker at opfatte dette som en accept af, at personale er vigtigt, og at lærere og pædagoger er de vigtigste faktorer i undervisningssektoren.

117. Landets mangeårige investering i uddannelse er imponerende. En politisk konsensus om at uddannelse er vigtig og således offentlig investering værdig har sikret, at alle nyere danske regeringer har fulgt denne linje. Som vi og en række kommentatorer har påpeget, er det imidlertid vigtigt at sørge for, at værdien står i rimeligt forhold til dette udgiftsniveau. Tallene fra analysen af PISA-resultater antyder, at det ikke er tilfældet.

118. Nogle kritikere vil se disse tal som en mulighed for at reducere investeringen i uddannelse. Dette ville dog ifølge vores mening være en meget kortsigtet handling, når man påtænker verdens interesse i uddannelsesmæssige fremskridt. I vores diskus-

3. ⁴⁹OECD (2003a), *Education at a Glance (**Et kig på uddannelse)*, Paris, tabel B6.3. s247.

sioner med politikere og fagfolk fandt vi ingen aftagende støtte for uddannelse per se, men derimod en aftagende ukritisk støtte. Måden at håndtere dette misforhold på er efter vores mening ikke at reducere finansieringsniveauet, men at finde måder, hvorpå man kan optimere den opnåede værdi. Det er det, vi vil forsøge at opnå med de midler, vi anbefaler i næste afsnit.

Lokal styring

119. En demokratisk indgangsvinkel til opsynet med skoler fordeler både beføjelser og opgaver på tværs af forskellige styringsniveauer (271 kommuner og 13 amter med undtagelse af Bornholms kommune, Frederiksberg kommune og Københavns kommune – disse har både opgaver som kommune og amt) samt til skolerne selv. Det betyder, at fordelingen af beføjelser og opgaver i det danske system af og til synes komplekst, og at roller og ansvarsområder måske ikke altid er klare for personer, der ikke kender systemet.

120. Undervisningsministeriet, der henhører under undervisningsministeren, er ansvarlig for det overordnede system, men har på grund af det decentraliserede system ringe formelle beføjelser i forhold til den daglige drift som angivet i forrige afsnit. Ministeriet fastlægger rammer og kan kræve, at de øvrige styringsinstanser arbejder inden for disse, men sammenlignet med lignende ministerier i nogle af referencelandene forekommer beføjelserne forsætligt svage og ikke-interventionistiske. Dette kan dog også være en styrke i et decentraliseret system, der afhænger af samarbejde mellem forskellige parter, der hver især har bestemte roller og ansvarsområder. Fordelene er, at kommunerne ejer skolerne lokalt, og at vigtige beslutninger træffes af kommunalbestyrelsen, der befinder sig tæt på begivenhederne.

121. De 271 kommuner:

“er ansvarlige for at oprette børnehaveklasse og at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse, herunder specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand af børn og unge under 18, der bor i kommunen, og hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen. Det påhviler dem endvidere at sørge for specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen”.⁵⁰

122. Skolebestyrelserne består af et forældreflertal (der vælges for en periode på fire år) sammen med lærere, elever (der alle vælges for et år) og, hvor det besluttes, et medlem af kommunalbestyrelsen uden stemmeret. Formanden skal være en forælder, og skolelederen fungerer som sekretær for bestyrelsen. Kommunen har beføjelser til at betale godtgørelser og -kompensation for tabt indtjening til forældrene.

123. Inden for kommunens retningslinjer er skolebestyrelserne ansvarlig for at udstikke principper for skolens aktiviteter. De godkender budgettet og fører tilsyn med organisationen af undervisningen, samarbejdet mellem skolen og hjemmet, fordelingen af arbejdet mellem lærerne, indkøb af undervisningsmaterialer og skolens ordensregler.

124. anbefalinger til kommunalbestyrelsen angående ansættelse af skoleleder og lærere fremsættes også af skolebestyrelserne. I praksis udøver bestyrelserne kontrol med ansættelse af personale. De udfærdiger også et forslag til skolens læseplan og til udviklings-

3. ⁵⁰UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen.

arbejde, der falder inden for den målsætning og den ramme, der er fastlagt af kommunen.

125. På alle skoler skal der oprettes pædagogiske råd bestående af alt personale med undervisningsmæssige og pædagogiske opgaver. Det pædagogiske råd kan kun rådgive, men i skolens daglige rutine er skolelederen ofte afhængig af gode relationer til lærere, rådet og lærernes tillidsrepræsentanter.

126. Skolelederen og lærerne er således uafhængige og dog ansvarlige over for skolebestyrelsen, kommunen og ministeriet, der alle har formelt vedtagne juridiske beføjelser.

127. De 13 amter (og en regionskommune plus Københavns og Frederiksberg kommune) udøver økonomisk kontrol med de gymnasiale skoler: gymnasier og hf-skoler (Højere Forberedelseksamen), men har intet ansvar for kvalitetskontrol eller evaluering af undervisningen. De har også ansvaret for voksenuddannelsescentre, specialundervisning for svært handicappede samt visse specialtjenester som f.eks. Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning.

128. Vi kan se fordelene ved denne decentraliserede indgangsvinkel. Vi forstår værdien af at involvere så mange myndigheder i ledelse af skolerne. Vi respekterer den tillid, den danske stat viser forældrene. Vi er især imponeret over, hvordan politikere på alle styringsniveauer har fundet metoder til at arbejde produktivt på tværs af partigrænser. I et senere afsnit drøfter vi imidlertid nogle af de eventuelle ulemper ved et sådant decentraliseret system.

Valgmuligheder

129. Forældrene har en række valgmuligheder i forbindelse med deres børns uddannelse. I øjeblikket kan forældre vælge en skole uden for deres distrikt, hvis kommunen åbner mulighed for det. Desuden afhænger accept af, om der er plads i den relevante klasse. Denne situation revideres dog i øjeblikket, og muligheden for en udvidelse af det frie valg kan blive medtaget i fremtidig lovgivning.

130. Hvis forældrene ønsker det, kan de vælge privatundervisning. I 1991 vedtog Folketinget en privatskolelov, der indførte en ny offentlig tilskudsordning for privatskoler. Det sikrer privatskolerne et tilskud til driftsudgifter udmålt efter "elev pr. år". Dette er beregnet på at ækvivalere de tilsvarende offentlige udgifter i kommuneskolerne fratrukket de gebyrer, som forældrene til eleverne i privatskolerne betaler. I 2002 var det gennemsnitlige tilskud til driftsudgifter pr. elev pr. år 41.100 kr., og forældrene betalte 7.600 kr. gennemsnitligt i gebyr.⁵¹

131. Privatskolerne i Danmark kan groft inddeles i følgende kategorier:

- små "grundtvigianske" uafhængige skoler i landdistrikter
- fagligt orienterede skoler for de ældste klassetrin
- religiøse skoler eller menighedsskoler
- progressive friskoler
- skoler med et bestemt pædagogisk mål, f.eks. Rudolf Steiner-skoler
- tyske mindretalsskoler.

3. ⁵¹Meddelelse fra Undervisningsministeriet.

132. Forældre kan anmode om, at deres børn undervises i visse valgfrie fag. For eksempel tilbydes tysk eller fransk som andet fremmedsprog (på 7.-9. klassetrin), fransk/tysk som tredje fremmedsprog, tekstbehandling, teknologi, medier, kunst, fotografi, filmkundskab, drama, musik, håndarbejde, sløjd, hjemkundskab, motorlære og andre værkstedsfag samt diverse erhvervsorientering (på 8.-10. klassetrin). Desuden tilbydes elever på 10. klassetrin af og til latin.

133. Forældre kan også tilmelde deres børn en efterskole på kostskolebasis, eller de kan gå på efterskolen og udelukkende deltage i undervisningen. Her kan børnene gå fra 8.-10. klassetrin i maks. 3 år. Langt størstedelen af eleverne er dog kun tilmeldt i et enkelt skoleår. Den første efterskole blev grundlagt i 1815 af Kristen Kold, der ønskede at bygge bro mellem afslutningen af den obligatoriske uddannelse og "folkelig" uddannelse og at holde unge i alderen 14-18 til ilden mentalt. Indtil 1970 var to tredjedele af efterskolerne baseret på Kolds ideer, og størstedelen af eleverne kom fra landområderne. I 1967 fik efterskolerne lov til at forberede eleverne til folkeskolens afsluttende prøver.

134. I dag er efterskolen en godkendt institution, der modtager statsstøtte, forudsat at den er en uafhængig, selvstyrende kostskole, der tilbyder almen uddannelse til elever mellem 14 og 18 år – ofte med specialisering inden for et fagområde (f.eks. idræt). Skolelederen udarbejder skolens undervisningsplan i henhold til de ideer og ønsker, som skolebestyrelsen, lærere og forældre har fastlagt. De fleste efterskoler forbereder dog deres elever på de samme afgangsprøver som de, der bliver gennemført i folkeskolen.

135. Der er nogle efterskoler, der fokuserer på specialundervisning og tilbyder praktisk arbejde som en særlig mulighed for de sent udviklede og de ikke-boglige børn, som ikke trives i det almindelige skolesystem.

136. Elever er berettiget til statsstøtte, og kommunalbestyrelser tilbyder yderligere støtte. Almindeligvis betaler forældre 28 – 51% af uddannelsesomkostninger, kost og logi. Det gennemsnitlige beløb, der betales, er 42%.

137. Endelig kan forældre formelt anmode om en plads på ethvert gymnasium, selv om deres børn måtte blive stillet over for at skulle bestå en adgangseksamen, hvis deres karakterer ligger under det niveau, der normalt forventes på et gymnasium.

138. Sådanne valg er selvfølgelig i et vist omfang betinget af, at man ved, at de findes, såvel som af familiens geografiske omstændigheder: Ikke alle bor tilstrækkeligt tæt på den skole, de foretrækker, hvilket derfor betyder, at ikke alle valg er realistiske. Endvidere er der nogle foranstaltninger, f.eks. kostskoleundervisning, der medfører ekstra omkostninger, selvom tilskud er tilgængelige for forældre med lave indkomster.

139. Vores team er imponeret over den række af muligheder, der er tilgængelige for forældre. Danmark synes at tage valg alvorligt og yder støtte – vejledning og økonomisk hjælp – til dem, som ønsker at benytte sig af det. Desuden har forældre ret til – i sidste instans – at starte deres egne skoler, forudsat at de kan tiltrække et minimum antal af elever, og de kan ansøge om statsstøtte til dette formål.

Forældrenes aktive rolle

140. Forældremagt synes at være en realitet i Danmark. Forældre har mange valgmuligheder i relation til den skole, som deres børn går på. Forældrene er sammen med barnet og læreren inddraget i at sætte individuelle mål. De har ret til at indgive klager. Børnene vil normalt være sammen med den samme gruppe børn fra 1. til 9. klasse. I meget få tilfælde kan et barn springe en klasse over eller blive sat et år tilbage. I sådanne tilfælde kræver en beslutning fra skolelederen forældrenes accept for at være lovlig. Endelig – som konstateret og i henhold til visse betingelser – har en gruppe forældre ret til at etablere deres egen privatskole.

141. Forældre spiller en afgørende rolle i skolebestyrelser, der er det styrende organ i enhver folkeskole. Forældrene udgør altid majoriteten og har altid hvervet som formand. De har også en organisation af skolebestyrelsesmedlemmer – “Skole og Samfund”, der er nationalt repræsenteret, og som tilbyder uddannelse til deres medlemmer.

142. Vi er imponeret over den måde, hvorpå Danmark synes at tilbyde forældre reel magt i mange aspekter af uddannelsessystemet såvel som i relation til deres børns uddannelse.

Engagerede skoleledere, lærere og assisterende personale

143. Vi mødte en række skoleledere, lærere og assisterende personale, der arbejder på de skoler, vi besøgte, og som efterlod et meget positivt indtryk. Disse undervisere synes at have tilstrækkelig tid til forberedelse og opgaverrettelse. De har også mulighed for – inden for deres arbejdstid – at deltage i mange team-møder om forskelligartede emner. Disse møder fandt nogle gange sted i skolernes pædagogiske råds regi. Lærerne har mulighed for at arbejde i team, og de kan iværksætte innovativ praksis og udviklingsarbejde. Deres viden om den enkelte elev og vedkommendes problemer og deres interesse for elevernes trivsel kom meget klart til udtryk under vores besøg.

144. Idet vi senere i denne rapport vil stille spørgsmål ved undervisningens tilstrækkelighed og den optimale anvendelse af ressourcerne, er vi af den opfattelse, at det er vigtigt for systemets gode resultater, at et sådant professionelt organ eksisterer.

Passende lokaler, udstyr og personale

145. Den generelle kvalitet af de bygninger, vi besøgte, gjorde indtryk på os. Selvom nogle af disse bygninger var gamle, syntes de at være velholdte. Der var meget få tegn på forsætlig skade eller graffiti. Mængden af udstyr syntes mere end passende, og i nogle tilfælde var skolerne helt enestående godt udstyret. De biblioteker, vi besøgte, havde et pænt lager af bøger. Mængden af computerudstyr var ligeledes passende, og OECD-tal bekræfter, at forholdet mellem elever og computere er et af de mest gunstige i systemet. *PC-kørekortet*, som er et udtryk for anerkendelse af lærernes kompetence i informationsteknologi, synes at være blevet implementeret med succes. Faciliteterne til gymnastik og sportsaktiviteter synes at være gode.

146. Vi bemærkede den innovative og yderst effektive anvendelse af faciliteterne i en skole i København, hvor en fritidsordning var placeret i de bygninger, hvor eleverne tillige modtager undervisning i skoletimerne. Dette bidrager til et sikkert miljø for

eleverne samt fremmer kommunikationen mellem lærere og pædagoger (skolefritidsordningspersonalet).

147. Den gennemsnitlige størrelse på en klasse i Danmark er forholdsvis lille. OECD-tallene viser, at der er 19 elever i de yngste klasser og 18,6 elever i de ældste klasser i grundskolen – kun overgået af Island. Tallene ligger et godt stykke under det internationale gennemsnitlige niveau på 22 elever i 1.- 4. klasse og 24 elever i 5. – 9. klasse.⁵²

Tabel 3.2. Forholdet mellem lærerpersonale og elever i grundskolen

	Yngste klasser	ældste klasser
Danmark	10,0	11,1
Canada	18,3	18,4
Finland	16,1	10,9
Norge	11,6	9,3
Sverige	12,4	12,4
Storbritannien	20,5	17,3
OECD	17,0	14,5

Kilde: OECD 2003a, Tabel D2.2,s. 330.

148. Tallene i tabel 3.2. er beregnet ved at dele antallet af elever med antallet af lærere (anført som tal, der svarer til fuldtidsansatte lærere). Som det fremgår, har Danmark det mest gunstige forhold mellem lærere og elever i de yngste klasser, men det tredje laveste i de ældste klasser (næst efter Norge og Finland). Det interessante er, at af de viste lande har to af dem (Canada og Sverige) i realiteten identiske forhold for begge klassekategorier.

149. Forholdet mellem antallet af lærere og de ældre elever er mere gunstigt for Finland, Norge og Storbritannien. Finland har en politik, som medfører en gradvis stigning i budgettet til lærerressourcer fra børnehaveklasse og op til 9. klasse med den begrundelse, at der er flere problemer at håndtere blandt de ældre elever. Storbritannien har et lignende resultat, men har for nylig bestræbt sig på at ændre på denne politik ud fra den begrundelse, at penge investeret i meget små børn vil give bonus på et senere tidspunkt. Kun Danmark synes systematisk at have investeret i at mindske lærer/elev ratioen i de yngste klasser.

150. Tallene illustrerer de faktiske lærerressourcer, der er til rådighed for skolen. De kan dog ikke bruges som en indikation af klassestørrelse, da det afhænger af den måde, hvorpå lærerne er fordelt på skolen. Denne fordeling tager højde for den tid, der gives til forberedelse, møder og andre aktiviteter, der ikke er undervisningsaktiviteter.

Selvsikre unge mennesker

151. De unge, vi mødte, overbeviste os om, at danske skoler udvikler selvsikre unge mennesker. PISA-oplysningerne viser, at den danske ungdom i større omfang end unge mennesker i andre lande har megen selvtillid og føler, at de styrer meget af deres egen uddannelse. Dette understøtter oplysninger om selvtillid, som PISA påpeger, at unge danske elever har, og det blev understreget hos alle de elever, vi mødte. Eleverne viste imponerende selvtillid (såvel som fremragende engelskkundskaber).

3. ⁵²OECD (2003a), *Education at a Glance*, Paris, p. 210, Table D2.1

Glade elever

152. Alle de elever og forældre, vi mødte, understregede, hvor glade de var for den skoleundervisning, der tilbydes. I denne henseende var deres synspunkter lig de generelle synspunkter, man udtrykte over for os i Skole og Samfund, nemlig at danske elever i det store og hele er glade for at gå i skole.

153. En af hovedårsagerne til disse positive synspunkter er sandsynligvis det gode forhold, der synes at eksistere mellem lærere og elever. Oplysninger fra PISA-undersøgelsen viser, at elever fra Danmark fik relativt mange points på skalaen "følelsen af at høre til". Oplysningerne viser også, at mere end 60% (i sammenligning med et OECD-gennemsnit på 56%) af undersøgelsesgruppen mener, at lærere viser interesse for deres indlæring.

Stor støtte til eleverne

154. Det danske uddannelsessystem tilbyder betydelig støtte til eleverne. Al skolegang er gratis. Den betaling, der skal erlægges for fritidsordningsaktiviteter, er beskedent, og der kan indhentes tilskud til dem, der har økonomiske vanskeligheder.

155. Vi var imponeret over de ressourcer, der bevilges til de svært handicappede i en skole, som delte område med en folkeskole for børn på de yngste klassetrin. Vi var mindre imponeret over de muligheder, der er til rådighed for de lettere handicappede elever, som anført i næste afsnit af denne rapport.

Reducerede kønsforskelle

156. PISA-undersøgelsens data vedrørende læsefærdighed viser, at selvom der er forskel mellem kønnene i Danmark, er den relativt lille. Som i de fleste andre lande klarer pigerne i Danmark sig bedre end drengene med hensyn til læsefærdigheder, men forskellen mellem deres score var betydeligt mindre end OECD-gennemsnittet og var halvt så stor som den finske undersøgelsesgruppes.

157. Både med hensyn til færdigheder i matematik og naturfag var der dog større kønsforskelle i den danske undersøgelsesgruppe end i referencelandene, og i begge tilfælde klarede pigerne sig dårligere end drengene. Vi tolkede de små forskelle mellem scoren i læsefærdighed hos piger og drenge som positive – et kendetegn for bestræbelsen på at opnå lighed i det danske system. En af vore danske respondenter foreslog dog, at dette også kunne betragtes som et tegn på, at de danske kvindelige elever – i modsætning til deres nordiske modstykker – ikke formåede at udnytte den sproglige overlegenhed, de har i forhold til drengene, og som forekommer i de fleste lande.

Integrering af tosprogede elever

158. I skoleåret 2002/03 var der 55.812 (eller 9,5%) tosprogede elever i henholdsvis grundskolen. Tosprogede elever kan defineres som: "...børn som har et andet modersmål end dansk, som først lærer dansk via kontakt med det omgivende samfund, f.eks. en skole."⁵³ Den officielle politik er:

3. ⁵³National Board of Education Center for Professional Development (1997), Nordic roads to Multilingualism, Hakapino Oy, Helsingki, p 133

“Regeringen ønsker at have et samfund, hvor forskellighed og personlig frihed blomstrer samtidig med, at den har et samfund, der er baseret på fundamentale værdier. Der skal være plads til forskellighed og plads til kulturel og religiøs aktivitet. Den enkeltes ret til at vælge sit eget liv skal respekteres.”⁵⁴

159. Dette er et agtværdigt mål, som passer godt sammen med de dominerende værdier i uddannelsessystemet. Senere i denne rapport rejser vi spørgsmålet om niveauet af ressourcer for disse 55.812 tosprogede elever, men vi er stadig imponeret over den anførte målsætning.

Plads til nyskabelse

160. En af fordelene ved et så decentraliseret uddannelsessystem er den frihed, som lokale myndigheder og forældregrupper har til nyskabelse. Der er mange af den slags projekter, og vi havde kun mulighed for at se nogle få, men en række eksempler gjorde indtryk på os.

- Eksperimentel integrering af skolegang og fritidsordning i en skole i København.
- Modellen for fleksibel skolegang og projektet vedrørende højt begavede børn, der var indført i skolerne i Lyngby-Taarbæk.
- En eksperimentel tilgang, som har skabt en folkeskole i København for børn fra 1.-4. klasse, der har ekstra informationsteknologiudstyr til rådighed frem for et omfattende bibliotek med lærebøger.
- Institutionaliseret screening af elever for sprogvanskeligheder i alle skoler/ institutioner i Ishøj.
- Indførelsen af portfolioer som det primære indlæringsredskab i skoler i Århus.
- Støtte til børn med særlige behov i de tidlige morgentimer, der er organiseret af en lille landskole i Rudkøbing.

161. Mens sådanne projekter kræver nøje evaluering, er det et bevis på systemets styrke, at de eksisterer.

Ønske om forbedring

162. Som nævnt i det forrige afsnit, iværksatte Undervisningsministeriet et millennium-program, som varede fra 1998 til 2001, med henblik på forbedring. Dette program fastsatte meget klare mål for skolerne.

“Skolen skal give eleven viden og færdighed. Den skal udvikle erkendelse, fantasi og lyst til at lære og skal introducere det danske samfund for eleverne. ... Der er generel enighed om nødvendigheden for:

- *generelle fagkundskaber, f.eks. med hensyn til læsning/skrivning/matematik;*
- *fremmedsprog og brug af informationsteknologi;*
- *personlige kvalifikationer såsom kreativitet, samarbejde, selvstændighed og intellektuelle evner;*
- *specifikke kompetencer i forhold til arbejdslivet.*

3. ⁵⁴Danish Government Policy Paper (2003), Copenhagen (Indlæg fra den danske regering (2003), København.

*Globaliseringen og overgangen til et "videns- og indlæringsamfund" vil få indflydelse på kvalifikationskravene i fremtiden og intensivere behovet for livslang indlæring. Samtidig intensiverer det kravene til folkeskolen som en samfunds- og lighedsfremmende faktor."*⁵⁵

163. Ydermere har alle kommunale repræsentanter, som vi har mødt (og især borgmestrene), understreget behovet for forbedring. Review-teamet var imponeret over deres interesse og engagement i folkeskolen. Vi mener, at et projekt til forbedring af det nationale skolesystem vil blive støttet af kommunerne.

164. Vi anerkender også, at den danske regerings anmodning om OECD-reviewet er et klart tegn på, at den har et ønske om at forbedre det eksisterende system ved at trække på international erfaring og anerkendt god praksis. Med bare en eller to undtagelser må vi rapportere, at svarene fra alle vores respondenter på vores spørgsmål også har været positive.

Konklusion

165. De punkter, vi har anført, illustrerer et antal ubestridelige styrker i folkeskolen. Da vores review af nødvendighed er begrænset, har vi utvivlsomt udeladt et antal positive træk. Ikke desto mindre er redegørelsen, som den fremstår, imponerende, og de danske lærere bør – selvom de er ivrige efter yderligere forbedring – være stolte af alle de positive træk ved folkeskolen, der er blevet opbygget gennem årene. Næste afsnit søger at afstemme dette billede med en redegørelse for de svagheder, vi også har observeret.

3. ⁵⁵THE FOLKESKOLE IN THE YEAR 2000 (2003), Conference Report.
<http://www.f2000.dk/f2000a/f2000.nsf/Dokumenter/NT000023F2?OpenDocument>

4. Svagheder ved de ældste elever i grundskolen

Indledning

166. Trods de styrker, der er anført i forrige afsnit, identificerede review-teamet en række alvorlige svagheder inden for de ældste klasser i grundskolen i det danske skolesystem. Disse svagheder hænger sammen med vores centrale bekymring med hensyn til de svage elever, som vi fremsatte i første afsnit af denne rapport.

167. Som vi har noteret tidligere, har danske unge ringere læsefærdigheder end tilsvarende unge i referencelandene. De klarer sig tilsyneladende ringere, uanset om de er godt eller dårligt stillet socialt, om de er piger eller drenge og om de er to- eller etsprogede. Desuden klarer danske elever sig også iøjnefaldende dårligere i prøver i naturfag. Det er kun i matematikdelen af PISA-vurderingen, at danske unge tilsyneladende klarer sig rimelig godt, idet de opnår bedre gennemsnitsscorer end deres kammerater i både Sverige og Norge.

168. Derfor er vi bekymrede både over det danske systems *kvalitet* og *lighed* i resultaterne. Efter analyser af PISA-data og diskussioner med dem, der er involveret i uddannelsessystemet, har vi identificeret 18 emner til nærmere diskussion. Nogle af disse emner er holdningsspørgsmål. De skyldes den tankegang eller måde at betragte verden på, som lærere og forældre ofte lægger for dagen. Andre skyldes uddannelsessystemets historie eller struktur og den måde, hvorpå det i øjeblikket er organiseret. Disse to typer af emner udelukker naturligvis ikke gensidigt hinanden, og en række af dem rummer begge perspektiver.

Ringere kompetence inden for folkeskolen

169. Den udbredte ringere kompetence inden for folkeskolen, der blev omtalt nærmere i afsnit 2, er det centrale tema i vores review, og de anbefalinger, vi fremsætter i næste afsnit af rapporten, vil være relateret til dette emne.

170. Som anført tidligere finder vi eksempler på ringere kompetence i hele systemet: der er færre med stor kompetence, færre gennemsnitlige præstationer og en større andel af elever med alvorlige problemer, end man kunne forvente i et moderne, avanceret land med et veletableret uddannelsessystem med rigelige ressourcer. Sammenlignet med resultaterne fra de valgte referencelande (Canada, Finland, Storbritannien) og de andre nordiske lande (Norge og Sverige) er resultaterne skuffende.

Manglende evalueringskultur

171. I vores møder med de mennesker, der er involveret i skolernes arbejde, bemærkede vi ofte, at der manglede informerede diskussioner af betydningen af begrebet "standard". Der var tilsyneladende forholdsvis lidt debat, selv blandt lærere og pædagoger, om hvad der – i vore dage – ville udgøre en acceptabel standard inden for læse-

færdigheder (eller færdigheder i matematik eller naturfag). Når vi spurgte, hvordan lærerne og forældrene vidste, hvor godt de enkelte elever, eller grupper af elever, udviklede sig, havnede vi tilsyneladende i et tomrum. Nogle af de adspurgte fortalte os, at "det vidste lærerne bare", men de kunne ikke pege på kilden til denne viden bortset fra dagligdagens erfaringer.

172. Naturligvis anerkender vi lærernes erfaringer fra dagligdagen, men vi ved, hvor let bestemte erfaringer kan begrænse forventningerne. Således kan lærere, der i det meste af deres arbejdsliv har arbejdet med svage elever – med mindre de er særlig årvågne – miste forventningen om, at sådanne elever – med støtte – alligevel kan opnå et højt niveau. Dette er særlig relevant i de tilfælde, hvor lærerne arbejder med elever med en mindre privilegeret baggrund, der skal overvinde de stereotype, lave forventninger. Det har således direkte relevans for spørgsmålet om lighed.

173. Der synes også at blive gjort mindre brug af standardiserede vurderingsopgaver, end vi havde ventet. Formålet med sådanne prøver er at opstille velstandardiserede præstationsnormer for både lærere og elever. På den måde kan begge parter måle, hvor stærk elevens præstation er, ikke blot sammenlignet med hans/hendes klassekammerater, men også sammenlignet med andre danske elever på samme alder.

174. Vi er blevet forsikret om, at der er standardiserede prøver til rådighed til en række forskellige klassetrin.⁵⁶ Der er bestemt et betydeligt antal læseprøver, der egner sig til elever i forskellige klasser. Nogle er individuelle prøver og andre er gruppeprøver. Nogle er blevet afprøvet på mange elever, andre indeholder omfattende standardiseringer, der tager fuld højde for aldersforskelle.

175. Der er færre prøver til rådighed i matematik, og kun én indeholder tilsyneladende fuldt standardiserede scores. Det er imidlertid muligt for lærere i 9. klasse at genbruge prøven fra den formelle afgangsprøve, der er aflagt det foregående år.

176. Der ser ud til at mangle oplysninger om, hvordan et normalt udvalg af elever klarer sig på forskellige alderstrin i alle andre fagområder end læsning og matematik. Det må derfor være vanskeligt for lærerne at måle, hvor godt deres elever klarer sig i naturfag eller de andre fag, der undervises i. Hver lærer kan naturligvis bedømme den enkelte elev på basis af elevens individuelle præstationer i forhold til klassekammeraternes, men vi fandt ikke ud af, hvad lærerne kan anvende for at bedømme standarden i en klasse som helhed. Sådanne oplysninger burde imidlertid have en virkning på lærerens bedømmelse af den enkelte elevs kompetence. Der er tilsyneladende kun få målestokke til rådighed, bortset fra lærerens egen samlede erfaring eller hans/hendes kollegers kollektive opfattelse.

177. Alligevel er der en lang tradition i det danske system for løbende vurdering. Vi fandt det interessant, at det Danske Evalueringsinstituts (EVA) undersøgelse af løbende evaluering forholder sig kritisk til den aktuelle praksis. Overskriften på det engelske resume af instituttets rapport siger: "*Forvirring mht. ideer og usikkerhed om relevansen af forskellige værktøjer*". Rapporten taler også om:

4. ⁵⁶Personlig meddelelse fra Undervisningsministeriet.

“De evalueringer, der er gennemført af EVA, og anden dokumentation afspejler, at opfattelserne varierer med hensyn til hvilke evalueringsmetoder/-værktøjer, der er relevante for den løbende evaluering. Desuden anvender skolerne forskellige begreber eller identiske eller omtrent ens metoder.”⁵⁷

178. Vi har bemærket, at naturfag er et fagområde, hvor danske elever klarede sig dårligt i PISA-vurderingerne. Vi bemærker også, at der ikke er nogen prøver eller standardiserede instrumenter til rådighed, der kan vejlede mht. den løbende evaluering i disse fag. Kan en del af forklaringen på de skuffende resultater være mangel på nøjagtige opfattelser af, hvad der er en acceptabel standard? Vi vender tilbage til dette emne i rapportens næste afsnit.

179. Et yderligere punkt med relation til standarder er, hvordan lærerne i mangel af objektive oplysninger er i stand til at give relevant feedback. Det er nu engang feedback, der fortæller elever og forældre om de fremskridt, eleverne har gjort indtil nu, og giver oplysninger mht., hvad de mangler at foretage sig, hvis de skal nå en defineret standard. Det bekymrer os også, at megen feedback, i henhold til danske traditioner, kun gives mundtligt, og at lærerens synspunkter ikke registreres skriftligt.

180. På grund af manglende objektive oplysninger ved vi desuden ikke, hvordan lærerne ville kunne opdage, at de internationale standarder eventuelt er blevet højere. Dette er naturligvis en udfordring, der ikke blot gælder for danske lærere. Den gælder for lærere over hele verden. Skønt der ikke findes uomtvistelige beviser herfor, forekommer det os meget sandsynligt, at internationale standarder er hævet, idet så mange lande har reformeret deres uddannelsessystemer og fokuserer så kraftigt på forbedrede præstationer. Den igangværende undersøgelse ved Klieme et al. antyder, at i de lande, der klarede sig godt i PISA-vurderingerne, er standarderne helt sikkert steget.⁵⁸

181. Måske er feedback, der er baseret på “formodede” internationale standarder, og som måske var relevant for fem år siden, ikke hensigtsmæssig i dag. Elever, der skal ud i en globaliseret verden, og som konkurrerer om job med deres europæiske aldersfæller, har imidlertid brug for at modtage feedback, der er baseret på en nøjagtig fortolkning af internationale standarder i så tilpas god tid, at de kan få gavn af disse oplysninger og, hvis det er nødvendigt, er i stand til at ændre deres indlæringsstrategier i god tid før deres afsluttende prøver.

182. Vi har mødt unge mennesker i andre systemer, der klagede over, at den eneste gang, de modtog det, som de så som “skriftlig, ægte” feedback, var, når det var for sent i deres skoleforløb til, at de stadig havde tid til at anvende denne feedback til at ændre deres indlæringsadfærd og således forbedre deres faglige præstationer.

Manglende selvvurdering blandt skolerne

183. Det forekom os, at relativt få inden for undervisningssektoren anvendte evalueringsbegreberne på både skoler og elever. Kun et mindretal af lærere, skoleledere eller

4. ⁵⁷DET DANSKE EVALUERINGSINSTITUT (2004), “Løbende evaluering”. Engelsk resume, København.

⁵⁸KLIEME, E. et al (igangværende) “What Makes School Systems Perform? The Performance of 15-year olds and Seven Education Systems”, German Institute for International Educational Research (DIPF), Frankfurt am.

kommunale embedsmænd stillede spørgsmål om, hvor godt skolerne klarede sig, både mht. kvalitet og lighed. Skønt formanden for Danmarks Lærerforening bemærkede

“...betydningen af lærerens pligt til konstant at evaluere sig selv ... En effektiv evalueringssprocedure bør føre til større vidensudveksling blandt lærerne...”

Og, som vi citerede tidligere, var der en forælder, der fortalte os, at der efter hendes mening var:

“for stor vægt på undervisning og for lidt vægt på læring”.

184. Under vores besøg kunne vi heller ikke spore nogen kraftig tradition for sund selvevaluering på skolerne. Det internationale materiale vedrørende skolers effektivitet understreger imidlertid betydningen af, at skoleledere og deres kolleger konstant overvåger deres egne præstationer og stiller sig selv to udfordrende spørgsmål:

Hvor godt klarer vi os?

Hvordan kan vi blive bedre?

185. Mange skoler i referencelandene har været involveret i forskningsprojekter vedrørende skolernes effektivitet, der har identificeret systematiske forskelle skolerne imellem mht. både faglige og ikke-faglige elevresultater igennem mange år⁵⁹. Som følge af sådanne undersøgelser har lokale myndigheder lanceret projekter, der har til formål at overvåge de enkelte skolers præstationer og fokusere læreres, forældres og det lokale samfunds opmærksomhed på spørgsmålet om effektivitet. Dette har medført, at mange lokale myndigheder har iværksat udviklingsprojekter med henblik på forbedring.

186. Til forskel herfra ser der i Danmark ud til at være relativt ringe formel overvågning af skolernes præstationer fra kommunernes side. I de kommuner, hvor noget sådant forekommer, er der tilsyneladende ikke procedurer, der medfører, at sådanne oplysninger kommer tilbage til ministeriet. Derfor ser der ud til at være en mangel på et, nødvendigvis dynamisk, men alligevel *nationalt* syn på skolernes effektivitet.

Utilstrækkelig udveksling af god praksis

187. Der er tilsyneladende ikke megen systematisk udveksling af god praksis mellem skoler eller kommuner. Vi observerede mange spændende innovationer (se Afsnit 3), men vi fandt ikke mange tegn på, at disse blev taget op andre steder, eller at der fandtes tilstrækkelige mekanismer til formidling af nytænkning og god praksis.

188. Vi er klar over, at lærere ofte er beskedne med hensyn til deres succeser, og at de tøver med at hævde, at det, de gør, er noget særligt. Det er imidlertid vores faste overbevisning, at den bedste metode til at hæve standarderne er at opfordre lærerne til at eksperimentere med mere effektive undervisningsmetoder og nøje overvåge indvirkningen på indlæringen. For at dette kan ske hyppigt, skal lærerne imidlertid have adgang til nærmere oplysninger om forskellige modeller bag vellykket praksis og opfordres til at udveksle ideer, så der kan ske en spredning af faglige erfaringer.

4. ⁵⁹RUTTER, M., MAUGHAN, B., MORTIMORE, P. & OUSTON, J. (1994), *Fifteen Thousand Hours*, Paul Chapman Publishing, London.

Manglende udfordringer

189. Den danske tradition med at prioritere børns sociale udvikling højt blev understreget af mange af de mennesker, vi mødte. Det er hævet over enhver tvivl, at det er godt for lærere at koncentrere sig om *det hele barn* i stedet for udelukkende at fokusere på kognitiv udvikling.

190. Det bekymrer os imidlertid, at vi i en række diskussioner fik at vide, at lærere og pædagoger tilsyneladende anså udviklingen af elevernes intellektuelle evner for at være mindre vigtig end udviklingen af deres sociale og følelsesmæssige færdigheder. Det var tilsyneladende en udbredt opfattelse af, hvordan de mennesker, der er involveret i de tidlige skoleår, opfattede børn.

191. Hvis et sådant synspunkt er udbredt blandt lærere og forældre i Danmark, så vil det fremme et klima, hvor en stor andel af de unge skoleelever måske ikke bliver udfordret tilstrækkeligt intellektuelt. Vi påstår på ingen måde, at elevernes følelsesmæssige og sociale udvikling er uden betydning. Det er den bestemt ikke. Vi siger, at begge facetter skal indbygges for at skabe den optimale udvikling.

192. Det er farligt, hvis lærere forsøger at "beskytte" eleverne mod fagligt pres, ligesom der er farer ved, at skolerne pålægger de unge elever for stort pres. Det bekymrer os, at det, der måske er startet som en positiv tilgang til undervisning af børn, måske på en eller anden måde er endt med at formindske intellektets betydning og skabe elever, der keder sig, fordi de mangler tilstrækkeligt udfordrende opgaver.

193. Under arbejdet i andre systemer har medlemmerne af vores review team i nogle tilfælde mødt en iver blandt lærere for at påtage sig andre roller end undervisningen i klasselokalet. Vi har set lærere, der helliger sig børns sociale eller følelsesmæssige problemer i stedet for at fokusere på den rolle, de er uddannet til. Vi forstår den holdning, især blandt de, der arbejder med børn fra de mest underprivilegerede familier.

194. Sådanne lærere er akut bevidste om de problemer, disse elever står over for i deres tilværelse derhjemme, og de føler, at nogle af deres sociale problemer måske kan være mere umiddelbart presserende end eventuelle uddannelsesmæssige problemer. Som følge deraf kaster disse lærere nu al deres energi ind i den sociale eller følelsesmæssige støtte og glemmer måske, at deres særlige rolle er at hjælpe børnene ved at stimulere og støtte deres indlæring. Vi mener, at det på langt sigt er en vellykket undervisning, der vil give den mest effektive fordel for de elever, der kæmper med sociale og familiemæssige problemer.

195. Hvis en tilsvarende holdning har udviklet sig i et eller andet omfang blandt danske undervisere, vil resultatet være skoler, der er varme, støttende steder – hvor eleverne godt kan lide at komme – men som har en kultur, der ikke er tilstrækkelig intellektuelt stimulerende. Disse for lave forventninger kan meget vel gælde for tosprogede elever eller elever med baggrund i et underprivilegeret miljø, som lærerne ønsker at beskytte. Det har således direkte relevans for målet om lighed.

Utilstrækkelig opmærksomhed på tidlige læseproblemer

196. Vi er bekymrede over graden af opmærksomhed, der helliges tidlige læseproblemer. Vi er bekendt med den lovgivning, der findes med henblik på at hjælpe børn under skolealderen med taleproblemer, og med den ekstra undervisning, der gives til børn med tosproget baggrund. Vi blev informeret om en systematisk fremgangsmåde mht. læseprogrammer i en af de kommuner, vi besøgte. Vi forstår desuden, at det *Reading Recovery Programme*, der er udviklet af Professor Marie Clay, anvendes i en række skoler.⁶⁰ Vi er overbevist om, at en udbredt anvendelse af *Reading Recovery* ville have effekt i Danmark. Det er vores erfaring, at jo før de børn, der har fået en dårlig start, kan blive bragt på fode igen, jo bedre vil resultatet sandsynligvis blive.

197. Manglen på intellektuelt pres kombineret med utilstrækkelig hjælp til dem, der kæmper med den tidlige læsefærdighed, kunne være med til at forklare, hvorfor danske elever ikke klarer sig så godt som mange af deres udenlandske kammerater i PISA-vurderingerne. Vi finder støtte til en sådan opfattelse i den kendsgerning, at ikke blot var den danske *gennemsnitlige* score lavere end i de andre lande – de mest underprivilegerede elever klarede sig særlig dårligt sammenlignet med andre med lignende baggrund. Vi konkluderede således, at balancen mellem den unge elevs sociale og intellektuelle udvikling var blevet forskudt til fordel for den sociale udvikling, og at der er fare for, at behovet for at fremme den intellektuelle udvikling som følge deraf bliver overset.

Manglende bekæmpelse af virkningerne af underprivilegerede elevers situation

198. I næsten alle lande, hvor der indsamles oplysninger om elevernes familier, konstateres der et tydeligt forhold mellem baggrund og elevens resultater: Elever med den bedste baggrund opnår generelt de bedste resultater; eleverne med den ringeste baggrund opnår de dårligste resultater. Som alle andre større internationale undersøgelser illustrerer PISA denne dybtgående virkning:

*“PISA-data viser, at familiemæssig baggrund er en konsekvent kilde til uligheden i indlæringsresultater i mange lande ... elever, hvis forældre har bedre job og højere uddannelsesniveau, og som har adgang til flere uddannelsesmæssige og kulturelle ressourcer derhjemme, har generelt et højere niveau for læse- og skrivefærdighed.”*⁶¹

199. Det er vigtigt at bemærke, at mens denne virkning findes inden for større grupper, er det ikke et uundgåeligt resultat for enkeltpersoner. Alle samfund har helt specielle borgere, der kommer fra en mindre privilegeret baggrund og opnår fantastiske resultater. Der er også nogle enestående tilfælde, hvor selve vægten af den underprivilegerede situation tilsyneladende stimulerer en persons energi, så de beslutter sig til at “gå imod strømmen.” Sådanne mennesker er imidlertid sjældne; et langt mere normalt resultat repræsenteres af PISA-citatet i det foregående afsnit.

200. I de nordiske lande, hvor der længe har været et ønske om at opnå lighed⁶², og hvor der er en tradition for at tilbyde statslig støtte til de underprivilegerede, kunne

4. ⁶⁰CLAY, M. (1993), *Reading Recovery: A Guidebook for Teachers in Training*, Heinemann, Portsmouth, New Hampshire.

⁶¹OECD (2003b), *Literacy Skills for the World of Tomorrow; Further Results from PISA 2000*, Paris.

⁶²HUSEN, T. (1974), *Learning Society*, Methuen, London.

det forventes, at forholdet mellem baggrund i hjemmet og de uddannelsesmæssige resultater måske var blevet svækket. PISA-data viser, at dette var tilfældet for Finland (og Island), men ikke nødvendigvis for de andre lande. Tabel 2.5. i forrige afsnit viser, hvordan danske elever i nederste kvartil af fordelingen med hensyn til fire af baggrundsfaktorerne næsten alle klarede sig mindre godt end de tilsvarende elever fra alle referencelandene. Den eneste undtagelse var gruppen af norske elever i den nederste kvartil af skalaen mht. kulturelle rigdom, der opnåede en marginalt lavere gennemsnitsscore end de tilsvarende danske elever.

201. Som så mange andre, vi diskuterede spørgsmålet med i Danmark, fandt vi disse data overraskende og nedslående. Hvis resultaterne havde vist, at det samlede danske gennemsnit var lavere end forventet, men at det normale, negative forhold mellem vellykkede resultater og elevernes underprivilegerede baggrund var svækket, så ville det have vist, at den uddannelsespolitik, man har ført i Danmark over en lang årrække, havde været en moderat succes. Der kunne argumenteres med, at gevinsten med hensyn til lighed kunne have kompenseret for et vist kvalitetstab. Men resultaterne fortæller en anden historie: Målinger af kvalitet og lighed er lige skuffende.

202. En af de sandsynlige grunde til dette resultat er allerede noteret: Manglende fokus på kognitive færdigheder i de tidlige skoleår. Vi ved, at denne holdning generelt påvirker børn fra mere privilegerede hjem mindre end andre. Grunden til dette er, at de forældre, der selv har nydt godt af en god skolegang, er mere tilbøjelige til at værdsætte fordelene ved læsefærdighed. Som følge deraf vil de generelt have bedre forudsætninger for at yde god hjælp og støtte til deres egne børn.

203. Ved at øge mulighederne, for at forældrene engagerer sig i deres børns læring, kan den danske tradition for forældreengagement paradoksalt nok måske have øget de socialt privilegerede forældres virkning. Sammen med projekter til fremme af forældreengagement er der måske behov for identifikation af alternative kilder til assistance for de børn, hvis forældre ikke kan eller vil hjælpe dem.

204. Vi undersøgte data fra PISA-undersøgelsen for at se, om en faktor i hjemmet, der involverer forældrene – den mængde lektiearbejde der regelmæssigt udføres – kunne give nogle spor med hensyn til de forskellige resultater, der opnås i referencelandene.

Tabel 4.1. Gennemsnitlige ugentlige lektier

	Gennemsnitligt antal ugentlige lektietimer	Standard-fejl
Danmark	4,7	0,06
Canada	5,0	0,04
Finland	3,5	0,06
Norge	4,3	0,06
Sverige	3,3	0,06
Storbritannien	5,4	0,06
OECD-gennemsnit	4,6	0,02

Kilde: OECD, 2001, Tabel 7.6 s. 300.

205. Som det fremgår af tabellen, havde kun Canada og Storbritannien imidlertid højere lektieniveau end Danmark; de andre tre nordiske lande havde et betydeligt lavere niveau. Dette resultat er vanskeligt at fortolke: Generelt ønsker de mest engagerede elever at bruge meget tid på lektierne, mens de svagere måske er nødt til at bruge mere tid end andre. Sådanne forskelle bør imidlertid ophæves via den statistiske store udtræksmængde.

206. Datamaterialet antyder, at lektier i Danmark (og i Storbritannien) – og den forældrestøtte der følger med for nogle, men ikke alle elever – måske bidrager til den manglende lighed. For familier, hvor forældre og barn arbejder produktivt sammen, kan der meget vel være mange andre fordele for begge parter. De elever, der imidlertid ikke modtager en sådan forældrestøtte, vil sandsynligvis falde yderligere bagud i forhold til de andre elever. For at håndtere det problem sørger Alberta for en længere skoledag for sine elever. Canadiske uddannelsesfolk mener, at den ekstra tid i skolen reducerer behovet for omfattende lektier og slipper derved uden om dette problem. De mener desuden, at det giver et bedre og mere sikkert miljø for børnene.

207. I Finland, hvor der ikke er nogen nationale regler eller retningslinjer vedrørende lektier, og det varierer meget, hvor meget arbejde, lærerne kræver, laver eleverne sommetider deres lektier i den ledige tid i skolen. Elever, der starter i gymnasiet, får systematisk vejledning fra lærere og studievejledere. Alligevel forsøger nogle forældre at presse skolerne til mere regelmæssigt lektiearbejde.

208. Før lektierne afvises som en negativ aktivitet, der sandsynligvis kun vil øge præstationskløften mellem de privilegerede elever og de andre, skal det bemærkes, at deres effektivitet afhænger af den type opgave, der gives, hvor regelmæssigt de forekommer, hvor grundigt de rettes, og endelig af, om der findes alternative støttestrukturer for de børn, hvis forældre – som tidligere anført – ikke hjælper dem.⁶³

209. Nøglepunktet er, at børn, der skal lære, har brug for koncentreret tid for sig selv, hvor de ikke “undervises”, for at kunne tænke, opsuge ny viden og teste sig selv ved at bruge den nye viden. Hvor disse aktiviteter finder sted er mindre vigtigt, end at der er tilstrækkelige muligheder for, at de kan finde sted. De følgende problemer drejer sig om strukturspørgsmål inden for uddannelsessystemet.

Ambivalent holdning til ledelse på skolerne

210. I løbet af vores besøg i Danmark fik vi et indtryk af en fremherskende, ambivalent holdning til skoleledernes rolle. På den ene side anerkendes skolelederne som væsentlige koordinatore af arbejdet (især optælling af lærertimer) på skolen. På den anden side ser deres rolle som ledere ud til at være underspillet, som om en skoleleder “med for meget magt” måske kunne reducere lærernes autonomi. Hvis vi har ret, mener vi, at denne ambivalens er beklagelig.

211. Vi mener, at organisationer, der er så komplekse, som skoler er det, har brug for meget dygtige ledere. Vi anerkender, at lederskab i skoler ikke er det samme som virksomhedsledelse. Efter vores mening er begge roller afgørende. Ledelsesfærdigheder er nødvendige for at sikre, at ressourcerne – herunder især menneskelige ressourcer –

4. ⁶³HALLAM, S. (2004), *Homework: the Evidence*, Bedford Way Paper 21, Institute of Education, London.

anvendes klogt. Grupper af elever og ansatte på skolen har imidlertid også brug for inspirerende ledere, der kan forstærke den fælles energi, gøre reklame for institutionen og fokusere på prioritering. I andre lande er sådanne ledere tilbøjelige til ikke at formindske lærernes rolle, men snarere at forøge den ved at arbejde som forkæmpere for lærerne.

212. Som vi ser det, finder skoleledere, ligesom lærere, sig i stigende grad under pres. Vi spurgte deres repræsentanter og fik at vide, at de mener, at deres job har ændret sig ganske radikalt med folkeskoleloven og med deres ansættelse under kommunerne i stedet for staten. Især fandt skolelederne processen med forhandlinger med Lærereforeningen tidsrøvende, og de gjorde opmærksom på, at "arbejdstiden" blev behandlet på tre niveauer: nationalt, kommunalt og inden for skolen – med det resultat, at der i øjeblikket findes flere hundrede forskellige aftaler. Skolelederne værdsatte den administrative støtte, som nogle kommuner yder, og de beklagede, at dette ikke var tilfældet overalt.

213. Således ser det efter vores opfattelse ikke ud til, at skoleledelse værdsættes tilstrækkeligt inden for skolesystemet. Folkeskoleloven opstiller skoleledernes ansvar, men lægger – efter vores mening – ikke tilstrækkelig vægt på faglig ledelse. Dette begreb rummer i vores terminologi ansvaret for at stræbe efter lighed blandt alle elever, uanset deres familiemæssige baggrund. Fuld uddannelse og en periode med mentorstøtte ville helt klart bidrage til at ændre denne følelse af ambivalens og til at konkretisere skoleledernes rolle.

Utilstrækkelig teoretisk læreruddannelse

214. Uddannelsen af lærere til folkeskolen er i øjeblikket organiseret uden for universiteterne på 18 selvstyrende seminarier. (To små særlige seminarier tilbyder uddannelse til lærere, der ønsker at arbejde i den private sektor. Studerende herfra, der ønsker at undervise i folkeskolen, skal bestå yderligere prøver.) Efter reformerne i 2001 har de 18 seminarier sluttet sig sammen (eller er ved at slutte sig sammen) i 12 Centre for Videregående Uddannelse (CVU).

215. Optagelseskravene er de samme som til universiteterne. Uddannelsen varer i øjeblikket 4 år og består af 24 ugers obligatorisk undervisningspraktik, pædagogiske studier, studier inden for 4 linjefag (dansk og/eller matematik er obligatorisk) og udarbejdelse af et speciale på bachelorniveau. Gennemført teoretisk uddannelse giver ret til at bære titlen bachelor i undervisning.

216. Det Danske Evalueringsinstitut (EVA) har for nylig afsluttet en undersøgelse vedrørende den teoretiske uddannelse. Af det oversatte resume, som vi har set, fremgår det, at EVA generelt går ind for den nuværende uddannelsesmodel, skønt instituttet anbefaler mindre ændringer. Blandt disse er behov for at fastholde adgangskravene og nogle justeringer mellem den pædagogiske uddannelse, linjefagsstudierne, forskning og undervisningspraktik.

217. Vores erfaringer med den teoretiske danske læreruddannelse begrænser sig til et besøg på et af seminarierne og kommentarerne fra mange af de mennesker, vi mødte

på skolerne. Hvis vi trækker på vores erfaringer inden for referencelandene, tvivler vi imidlertid stadig på, at det traditionelle danske mønster med "generisk" uddannelse – hvor lærerne forventes at undervise alle elever på alle folkeskolens klassetrin i alle fag – i tilstrækkelig grad kan opfylde de krav, som nutidens – og fremtidens – skoleuddannelse stiller.

218. Vi forstår, at presset på pensum i den teoretiske uddannelse – med behovet for at mestre pædagogiske færdigheder i forhold til elever med et interval på 9 år og studere stadig mere krævende viden inden for fire separate fag – må være intensivt. Med baggrund i problemerne med læsefærdighed overrasker det os imidlertid, at et særligt kursusforløb i læseundervisning ikke er obligatorisk. (Det figurerer imidlertid i de "centrale videns- og færdighedsområder", der er foreskrevet for dansk.) Vi spurgte en lærer, i hvilken alder børn normalt havde lært at læse. Svaret var: "*når de er klar.*" I betragtning af PISA-data vedrørende elever med læseproblemer i 15-års alderen mener vi, at der skal være flere diskussioner om læseparathed under uddannelsen.

219. Det bekymrede os også, at lærerne ikke forberedes tilstrækkeligt på, hvordan de bedst kan støtte elever med tosproget baggrund og elever med særlige behov. Vi stiller desuden spørgsmåls ved, om der i den teoretiske uddannelse i øjeblikket lægges tilstrækkelig vægt på den gruppe af emner, som vi har været så optaget af: Bedømmelse af elevernes udvikling, evaluering af elevernes fremskridt og betydningen af feedback om, hvordan man forbedrer sig.

220. Endelig ønsker vi at stille spørgsmåls ved, om læreruddannelsen er placeret optimalt på Centrene for Videregående Uddannelser (CVU). I andre lande er uddannelsen ofte indarbejdet på universiteterne. I Finland skal alle lærere f.eks. have en uddannelse på masterniveau. Det betyder, at læreruddannelsens faglige element ikke varetages af seminarielærere, men af universitetslærere, der er udprægede fagspecialister. Universiteterne tilbyder også de lærerstuderende et bredere, akademisk miljø og en umiddelbar forbindelse med de professorer, der udfører pædagogisk forskning.

Utilstrækkelig efteruddannelse af lærere

221. En række lærere og skoleledere stillede spørgsmålet om, hvorvidt der i øjeblikket er tilstrækkelig mange efteruddannelsesmuligheder til rådighed. De mente, at holdningen til indlæring i tidens løb var ændret så meget, og vidensgrundlaget var blevet så meget større, at den oprindelige uddannelse, uanset hvor god den var, næppe kunne forventes at udstyre lærerne tilstrækkeligt i resten af deres arbejdsliv. Alligevel fik vi at vide, at op til en tredjedel af lærerne aldrig kommer på efteruddannelseskurser.

222. Det blev anført, at der bør skabes mulighed for efteruddannelse både for hele lærergruppen på skolerne og for enkeltpersoner. Det spørgsmål, vi stillede om, hvor godt evalueringsspørgsmålene var dækket i relation til den teoretiske uddannelse, gælder i endnu større udstrækning for efteruddannelsen. For efteruddannelsen bør evalueringen desuden omfatte en forståelse af den enkelte skoles betydning for elevernes fremskridt og en vurdering både af dens effektivitet og af hele repertoiret for skoleforbedring. Vi vender tilbage til disse temaer i rapportens næste afsnit.

Lærernes overenskomst for restriktiv

223. Spørgsmålet om lærernes overenskomst blev diskuteret hyppigt under vores besøg på skolerne. Kun få af de mennesker, vi talte med, var tilsyneladende helt klar over enkelthederne i overenskomsten. En mente f.eks., at bestemmelsen om en halv times yderligere tid og “time-for-time” princippet for forholdet mellem undervisning og forberedelse (der figurerede i den tidligere overenskomst) stadig eksisterer. Uanset om det er en realitet eller ej, så blev overenskomstens stive regler ofte nævnt som grunden til, at der ikke kunne indføres forbedringer.

224. Anvendelsen af lærernes arbejdstid er en vigtig brik i den overenskomst, der med regelmæssige mellemrum forhandles mellem Danmarks Lærerforening (DLF) og Kommunernes Landsforening (KL), og vi respekterer naturligvis deres ret til at løse denne opgave i begge parters bedste interesse. Det forbavsede os imidlertid, at lærerne, at dømme efter de rapporter, vi modtog, i gennemsnit kun bruger 34% af deres tid i direkte kontakt med eleverne. Faktisk kunne dette tal i henhold til overenskomsten være 64%, men på grund af lokale forhandlinger var det sjældent tilfældet.

225. Vi fik at vide på flere skoler, at overenskomstens betingelser i realiteten kunne forhindre, at tosprogede elever fik ekstra undervisning i dansk uden for skoletiden. Vi ved, at det er en forkert fortolkning af overenskomsten, der ikke bør forhindre lærerne i at undervise, men vi er klar over, at der er ringe tradition for at tilbyde tosprogede elever undervisning uden for skoletiden i Danmark. Det betyder, at tosprogede elever skal tages ud af undervisningen i andre fag for at modtage den sproglige hjælp, de har ret til. Derved går de glip af undervisningen i andre fag og vil derfor sandsynligvis komme bag efter deres klassekammerater. Så medens de bliver bedre til dansk, reduceres deres muligheder for at lære resten af læreplanen tilsvarende.

226. Denne praksis virker særlig uøkonomisk i de skoler, hvor eleverne går i skolefritidsordning i samme bygning – eller lige i nærheden – og lærerne også er til stede, men ikke til rådighed, fordi de skal forberede undervisning eller deltage i møder med kolleger. Vi er imidlertid klar over, at et sådant program med ekstra arbejde skulle håndteres omhyggeligt, så eleverne ikke kommer til at betragte det som en straf eller diskrimination over for tosprogede elever.

227. Når så lille en del af tiden tilbringes ansigt til ansigt med eleverne, giver det masser af muligheder for forberedelse og opgaveretning og koordineringsmøder mellem lærerteam. Møderne er naturligvis yderst vigtige for skolens medarbejdere. Det er en styrke i det danske system, at kommunikationen mellem fagfolk sættes så højt. Der må imidlertid prioriteres.

228. På én af de skoler, vi besøgte, fik vi at vide, at det pædagogiske råd havde planlagt 17 timers møder for at formulere en madpolitik for skolen. Da der var ca. 60 ansatte, betyder det, at der blev afsat mere end 1000 timer til dette emne. Det forekommer os, at det er et uforholdsmæssigt stort timetal for et emne, der – uanset hvor vigtigt det er – kunne have været klaret hurtigere i et repræsentativt udvalg.

229. Vi konkluderede, at det er på høje tid at få en større genforhandling mellem lærerne og deres arbejdsgivere, og at man bør søge at nå frem til et mere fleksibelt resultat.

De aktuelle byrders virkning på lærerne

230. På trods af lærernes overenskomst modtog vi en række beklagelser over bureaukratisk overbelastning. Vi hørte om et stigende antal opgaver – fra ministeriet, fra de administrative afdelinger og fra kommunerne. Vi anerkender, at et decentraliseret system sandsynligvis vil stille flere krav til skolerne end et centraliseret system, men mener, at man ved omhyggelig koordinering kunne undgå en del overlappning. Vi mener imidlertid ikke, at ansvar kan – eller bør – undgås. Som i mange andre lande er skolerne i øjeblikket ansvarlige over for en række forskellige mennesker: Elever, forældre, de ansvarlige for næste uddannelsestrin og lokale arbejdsgivere – samt over for de forskellige statslige niveauer.

231. Vi spurgte også til den ændring, der er sket med lærerens rolle. Vi fik at vide, at nogle lærere i de senere år er gået fra at være “privatpraktiserende” til en rolle, der nærmere svarer til “professionelle teamworkers”. Mens en sådan rolleændring fagligt set var givende, så er det – som det gælder for enhver forandring – en udfordring at ændre sin adfærd fra et mønster, der har været gældende i lang tid. Vi fik også at vide, at der konstant blev stillet krav til lærerne om at øge deres viden inden for de fag, de underviste i.

232. Vi spurgte skoleledere og lærere ud om tendensen til, at samfundet forventede mere og mere af skolerne, og man forsikrede os, at dette var tilfældet. Der var tilsyneladende generel enighed om, at børnene (og deres forældre) – af flere forskellige årsager – var mere krævende i dag end tidligere. Det overraskede os at høre, at forældre kunne finde på at ringe til lærerne privat for at tale om skolen.

233. De dage, hvor samfundet simpelthen stolede på, at eksperterne gjorde et godt stykke arbejde, er tilsyneladende ovre. Forældrene, og også eleverne, er klar til at udfordre lærerens autoritet, hvis de mener, at der har været tale om uretfærdig behandling. I mange lande har nogle familier en fjendtlig holdning over for lærere og skoler. I betragtning af de danske skolers historie og atmosfære, er dette måske ikke særlig udbredt, skønt vi fik at vide, at der var en stigende tendens til det.

234. Vi fik desuden at vide, at lærerne står over for et voksende antal opgaver, som man tidligere ville have ment bedst kunne klares i familien. Dette er til dels sket, fordi begge forældre i de fleste familier med to forældre har arbejde uden for hjemmet (75% af kvinderne er på arbejdsmarkedet), men det er sandsynligvis også et resultat af ændrede holdninger.

235. Det er i hvert fald sådan, at mange af referencelandene også oplever tilsvarende udfordringer. Vi anerkender problemet, men føler, at hvor begge forældre har arbejde uden for hjemmet og har begrænset tid sammen med deres børn, er der en risiko for, at hvis lærerne ikke påtager sig sådanne opgaver – samtidig med at de stadig prioriterer deres elevers intellektuelle udvikling – så er der ingen andre, der gør det. Vi accep-

terer, at sådanne krav, sammen med de forskellige møder med pædagoger og ansatte i de lokale pasnings- og fritidsordninger, kan tage en stor del af den tid, lærerne har til rådighed.

Overforkælede børn

236. Vi fik at vide, at lærerne ofte må beskæftige sig med det, de kalder overforkælede børn. På grund af forældrenes overdrevne engagement i et ønskebarn, forsømmer de i nogle tilfælde at lære ham/hende, hvordan man grundlæggende styrer sig selv. Som følge deraf skal skolen stå for denne undervisning, der så bliver endnu en opgave, der skal rummes i løbet af skoledagen. Vi har forståelse for dette problem (men når 90% af børn i alderen 3 til 5 år er i pasningsordning, forekommer det os, at det er mest sandsynligt, at det er pædagogerne, der skal sørge for denne undervisning). Spørgsmålet er ikke desto mindre vigtigt.

237. En gymnasieleder fortalte os, at det i nogle tilfælde er sådan i familien, at: *“...børn har ingen opgaver, konflikter undgås, sjov, underholdning og fornøjelser prioriteres højest...”* Han fortsatte: *“Skolen har mistet sin autoritet...(den) er blevet en agent i en søgen efter individuel identitet...”*⁶⁴ Hvis han har ret, så vil udfordringerne for skolerne sandsynligvis stige stadig mere.

Dårlig opførsel i klasseværelserne

238. Flere kommenterede det, de ser som u hensigtsmæssig opførsel i skolen fra nogle elevers side. Det synspunkt støttes delvis af PISA-resultaterne. Indeks for disciplin-klimaet (en skala bestående af elevernes svar på spørgsmål om, hvor hyppigt dårlig opførsel forekom – de højeste negative scorer viser den ringeste opførsel) viste, at danske elever indberettede en mere negativ opfattelse af deres egen opførsel end gennemsnittet i OECD. Deres score var betydelig mere negativ end Canadas eller Storbritanniens, skønt det interessant nok var sådan, at alle nordiske lande med undtagelse af Norge havde tilsvarende scorer under gennemsnittet. Som det fremgår af tabellen, var tallet for Norge -0,36.

Tabel 4.2. Elevernes syn på elevernes opførsel

	Indeksscore	Standard-fejl
Danmark	-0,20	0,2
Canada	-0,14	0,01
Finland	-0,16	0,03
Norge	-0,36	0,03
Sverige	-0,19	0,02
Storbritannien	0,02	0,03
OECD	0,0	

Kilde: OECD, 2003b, Tabel 7.12. s. 372.

239. Som svar på det specifikke spørgsmål om, hvorvidt klasserne brugte “mere end fem minutter på at lave ingenting”, før de kom i gang med arbejdet i klassen, svarede mere end halvdelen af danske elever bekræftende, sammenlignet med et OECD-gennemsnit på kun 35%.

4. ⁶⁴GYMNASIELEDER (2003) Personligt fremsendt til review-teamet.

240. Denne negative opfattelse af elevopførslen stod imidlertid i skarp kontrast til skoleledernes opfattelse – som det fremgår af følgende tabel.

Tabel 4.3. Skoleledernes syn på elevernes opførsel

	Indeksscore	Standard-fejl
Danmark	+0,73	0,03
Canada	-0,27	0,03
Finland	-0,42	0,05
Norge	-0,21	0,05
Sverige	-0,05	0,06
Storbritannien	0,04	0,05
OECD	0,0	0,01

Kilde: OECD, 2003b, Tabel 7.11. s. 371.

241. Danske skoleledere havde den tredjehøjeste positive score af alle OECD-lande, meget mere positiv end nogen af deres kolleger i referencelandene – hvis vurderinger alle lå under eller meget tæt på gennemsnittet for OECD. En uoverensstemmelse mellem skoleledernes og elevernes syn på opførslen er ikke overraskende, idet det er notorisk vanskeligt at evaluere opførsel, og megen aktivitet er flygtig og bliver ikke registreret. Standarder for det acceptable varierer selv blandt lærerne på den samme skole.

242. Det er imidlertid klart, at afstanden mellem de to danske synspunkter er bemærkelsesværdig, og det viser enten, at danske elever af en eller anden grund lægger for stor vægt på deres dårlige opførsel, eller at skolelederne er overdrevent tolerante over for uhensigtsmæssig opførsel. Der ser ud til at være ringe grund til at antage førstnævnte. Hvis sidstnævnte er tilfældet, er det et alvorligt problem, der måske i nogen grad kan forklare de forskellige resultater for de nordiske lande.

Kommunikationsproblemer blandt de ansatte

243. Det danske system anvender både lærere og pædagoger til arbejdet med børn. Forskellene mellem disse grupper af ansatte er kompliceret, og de omtales derfor i enkeltheder. F.eks. går børn under skolealderen i dagpleje og børnehave, der organiseres og er under tilsyn af Socialministeriet. I disse institutioner udgør pædagoger kernepersonalet. De har en 3 1/2-årig uddannelse fra et pædagogseminarium. De er organiseret i en fagforening for pædagoger – BUPL. Børn i børnehaveklasse går imidlertid normalt i skole i 4 eller 5 lektioner pr. dag. Før og efter skoletid går de i skolefritidsordning (SFO), der ofte befinder sig i samme skolebygninger. I børnehaveklasse er det en pædagog, der underviser.

244. Pædagogerne i børnehaveklasse er uddannet på samme måde som dem, der arbejder i børnehaverne. De er imidlertid organiseret i lærernes fagforening (DLF). I skolefritidsordningerne er der ansat tilsvarende pædagoger (med samme uddannelse og næsten samme løn), men disse er organiseret i BUPL. Alle de forskellige aktiviteter er reguleret inden for rammerne af folkeskoleloven, men det er desuden muligt at etablere skolefritidsordninger, der er reguleret af Socialministeriets lovgivning, skønt pædagogerne i sådanne tilfælde stadig vil være organiseret i BUPL. For børn i 1. til 3.

klasse gælder det, at al undervisning foretages af almindelige lærere – uddannet på lærerseminarierne og medlemmer af DLF. De pædagoger, der arbejder i skolefritidsordningerne for denne aldersgruppe, er medlemmer af BUPL.

245. I betragtning af denne komplekse opbygning forekommer det væsentligt, at der opretholdes effektive kommunikationskanaler, så oplysninger kan deles og samarbejdet trives. I henhold til dem, vi har talt med, ser dette imidlertid ikke altid ud til at være tilfældet. Vi fik at vide, at lærere og pædagoger – i nogle tilfælde – arbejdede uafhængigt af hinanden uden at tage hensyn til den anden parts arbejde. Desuden fik vi at vide, at det i nogle tilfælde var vanskeligt at planlægge møder mellem de forskellige parter. Vi fik også at vide, at nogle lærere mente (med rette eller urette), at de ikke havde lov til at mødes med pædagogerne i den tid, der var sat af til møder med kolleger. Vi fik også at vide, at lærere og pædagoger var usikre på, om fortrolige oplysninger om familierne kunne udveksles mellem de to faggrupper.

246. Vi fandt den situation, vi hørte om, foruroligende. Vi anerkender, at behovet for fortrolighed og databeskyttelse i nogle tilfælde kan forhindre, at personlige oplysninger videregives. Vi har også forståelse for, at dårligt underbygget sladder utilsigtet kan blive registreret officielt, og at det er væsentligt, at der findes sikkerhedsforanstaltninger, der kan sikre, at alle oplysninger er kontrolleret omhyggeligt. I det, der må udgøre det store flertal af tilfældene, anser vi imidlertid effektiv kommunikation og positivt samarbejde for forudsætningerne for god praksis, og uden disse faktorer lægges der hindringer i vejen for begge faggruppers arbejde.

Utilstrækkelig støtte til elever med særlige behov i moderat omfang

247. Vi forstår, at specialundervisning og særlig assistance:

“tilbydes til elever i folkeskolen, hvis udvikling kræver særligt hensyn eller støtte, der ikke kan gives inden for rammerne af den almindelige undervisning.”¹⁰

248. Dette ekstra tilbud kan gives i form af:

- specialundervisning i almindelige folkeskolefag
- individuel hjælp til elever
- undervisning og oplæring i funktions- og arbejdsmetoder
- tilbud om specielt materiale eller udstyr
- specielt organiserede aktiviteter som supplement til undervisningen
- rådgivning om specialundervisning for forældre, lærere og andre.

249. Nogle ekstra tilbud kan gives samtidig med, at eleven bevarer sin tilknytning til sin klasse, andre kan ikke. Tilbuddene gives på forskellige måder afhængig af den enkeltes behov:

- som supplement til de almindelige tilbud, som eleven modtager i sin egen klasse
- som alternativ til nogle af disse almindelige tilbud
- som en specialklasse, der etableres i folkeskolen
- som en specialklasse på en specialskole (der kan være en kostskole)
- i form af en daginstitution eller anden anbringelse.

250. Tallene for svært handicappede elever, der har brug for at modtage vidtgående specialundervisning, er relativt små. I 1994 udgjorde sådanne elever ca. 1% af alle elever. I 1999 var dette tal vokset til 1,4%, men det faldt så igen til 1,3% det følgende år⁶⁵. Vores samtaler med lærere og andre om tilbuddene til denne gruppe – der faldt uden for vores område – var yderst begrænsede, men vi var imponerede efter et besøg på en regional specialskole.

251. Der dukkede imidlertid under vores besøg på skolerne spørgsmål op om, hvorvidt der var tilstrækkelige tilbud til børn med særlige behov i mild og moderat grad. Vi anerkender, at denne gruppe – som i alle andre lande – omfatter en lang række forskellige børn med problemer, der varierer fra intellektuelle problemer – dem der har indlæringsvanskeligheder – til adfærdsvanskelige eller forstyrrende børn. Vi hørte om bekymringer med hensyn til, om sådanne elever tilbringer for meget af deres skoletid adskilt fra deres kammerater, om almindelige lærere får tilstrækkelige færdigheder i deres teoretiske uddannelse til at kunne støtte dem, og om den ekspertise, der findes hos lærere, der har arbejdet i det tidligere system med specialskoler, vil blive suppleret med tiden.

252. Én måde, hvorpå man kan betragte præstationerne hos de elever, der modtager særlig assistance, er ved at fokusere på de nederste scorer i vurderingen af læsefærdigheder og sammenligne dem med scoren højere oppe. Som det fremgår, er resultaterne ganske forskellige i Danmark og de fleste af referencelandene.

Tabel 4.4. Middelprestation på læseskalaen for de, der ligger på 5- og 75-percentilerne

	Middelscore 5-percentilen	Standardfejl	Middelscore 75-percentilen	Standardfejl
Danmark	326	6,2	566	2,7
Canada	371	3,8	600	1,5
Finland	390	5,8	608	2,6
Norge	320	5,9	579	2,7
Sverige	354	4,5	581	3,1
Storbritannien	352	4,9	595	3,5
OECD	324	1,3	571	0,7

Kilde: OECD 2001, Tabel 2.3a. s. 253

253. Tabel 4.4. illustrerer, at kun Norge har en lige så lav score som Danmark (og OECD-gennemsnittet) på 5-percentilen. Den tilsvarende finske laveste percentilgruppe opnåede en gennemsnitsscore, der lå næsten 20% højere end den danske gruppe. Dette kan sammenlignes med en forskel på blot 6% mellem gennemsnittene for de to lande i 75-percentilgrupperne (hvor Danmark igen opnåede den laveste score – et godt stykke under OECD-gennemsnittet for denne percentil).

254. I Finland lægges der stor vægt på at yde hjælp i form af støttepædagog til elever med indlæringsvanskeligheder i det første år af grundskolen. Denne hjælp ydes til skrivning, læsning og tale af faglærere, der ofte betjener flere skoler. Der ydes også støttepædagogisk hjælp i diverse fag i hele grundskoleperioden.

4. ⁶⁵DET DANSKE UNDERVISNINGSMINISTERIUM (2003a), Kendsgerninger og tal. Education Indicators:***(Tal der taler – Uddannelsesnøgletal) Danmark 2003, København, p.64

255. Det er derfor vor konklusion, at det er umagen værd at genoverveje nogle af aspekterne i den måde, hvorpå elever med særlige behov i moderat omfang i øjeblikket behandles.

Utilstrækkelig støtte til tosprogede elever

256. Debatter om tosprogede elevers behov har været fremme i mange af vores møder med pædagoger. I Danmark er der p.t. lige godt 55.000 tosprogede elever (9,5% af folkeskolens elever) – hvilket er en meget højere andel, end man har i Finland (men dog meget lavere end i Canada eller Storbritannien). Som i mange andre lande bor de tosprogede elever ofte i bestemte områder, og de udgør ofte større grupper i visse skoler. Disse elever er fordelt mellem amterne (og kun tre amter har mere end 12%) og mellem kommunerne (nogle kommuner har mindre end 1%, mens andre har mere end 35%).

257. De største grupper tosprogede elever kommer fra Tyrkiet (over 11.000), Irak (over 4.000) og Pakistan, Bosnien og andre lande i det tidligere Jugoslavien (alle over 3.000). Den største gruppe nye elever er somaliere. I 1991 var der 199 somaliere i Danmark, men siden da er antallet vokset til mere end 3.000. Eleverne kommer ikke blot fra forskellige lande, men de kom også på forskellige tidspunkter og under forskellige omstændigheder. Tallene fra PISA viser, at 2,4% af de tosprogede elever var førstegenerationsdanskere, hvis forældre var født i udlandet. Yderligere 3,8% af eleverne var født uden for Danmark.

258. Som vi bemærkede i Tabel 2.6., opnår de to grupper tosprogede elever ret forskellige resultater i PISA's vurderinger: De ikke-indfødte elever, der er indvandret for nylig, klarer sig meget bedre end de, hvis forældre kom til Danmark, før de blev født. Da PISA ikke indsamlede oplysninger om familiernes oprindelse eller deres sproglige eller sociale baggrund, er det ikke til at vide, hvorfor dette er tilfældet. Det står i stærk kontrast til oplysningerne fra alle referencelandene, hvor førstegenerations eleverne klarer sig bedre end de, der er indvandret for nylig. Det danske mønster illustrerer det fortsatte behov for sprogundervisningsstøtte til de tosprogede elever, som har tilbragt hele deres liv i landet, såvel som de, der er indvandret for nylig.

259. Regeringens officielle politik har været at reducere antallet af familier, der kommer ind i Danmark, og at stræbe mod en bedre integration af de, der kommer ind. *Regeringens vision og strategier for bedre integration* fremlægger mere end 100 forslag og tiltag, der er baseret på fire valgte principper, som er opbygget omkring behovet for at: "...give plads til forskelligheden og lære at drage fordel af den."⁶⁶

260. Vi anerkender den udfordring, som elever, der ikke har dansk som førstesprog, udgør for skolens organisation. Vi vil gerne rose de bestræbelser, der gøres i visse kommuner, hvor man har oprettet specialgrupper af undervisere til at støtte lærerne og oparbejdet specialviden. Vi er især imponerede over de kommuner, der har søgt at indsætte faglærere i dansk, som også taler deres elevers modersmål; der har oprettet særlige efteruddannelseskurser for lærere; eller der har foretaget undersøgelser af elevernes sproglige behov på kommunalt plan.

4. ⁶⁶Personlig meddelelse fra Undervisningsministeriet.

261. Vi er klar over, at sådanne tiltag er dyre, og at byrden ved at yde specialtjenester kan være tung, med mindre den deles rimeligt. Vi er klar over, at de kommuner, der kun har en lille andel af tosprogede elever, også er nødt til at iværksætte særlige foranstaltninger, og at det under sådanne omstændigheder kan være vanskeligt at indhente den nødvendige ekspertise.

262. Som det er tilfældet i mange andre lande, er der fare for, at mennesker med en anden kultur og et andet sprog fejlagtigt anses for at være intellektuelt underudviklede eller at lide af adfærdsforstyrrelser. Vi har fået oplyst, at et højere end forventet antal tosprogede elever går på specialskoler eller modtager specialundervisning i folkeskolen. Dette var i hvert fald tilfældet i en kommune, vi besøgte, hvor 11% af alle tosprogede elever gik i specialklasser mod kun 5% af de ikke-tosprogede elever.⁶⁷

263. Vi spurgte, hvorfor der var en sådan forskel, og vi fik oplyst, at det sandsynligvis skyldtes en række forskellige faktorer: en mulig kulturel skævhed i prøvematerialet; at der i visse menneskers opfattelse er en deficit model, der opfatter ikke-dansktalende børn som "problemer"; utilstrækkelig supplerende undervisning i dansk som andetsprog; en ophobning af sprogproblemerne, der gør, at de bliver til indlæringsvanskeligheder; tilstedeværelsen af en gruppe familier uden tilstrækkelige ressourcer til at klare problemerne; og mangler i den efteruddannelse, der er til rådighed for lærerne. Desværre findes der ingen nationale data, der kan besvare disse spørgsmål.

264. Mange af de ovenfor anførte årsager vil kræve omfattende indgreb. For os forekommer det dog, at det spørgsmål, der blev omtalt ovenfor – nemlig at tosprogede elever er nødt til at udeblive fra timer i andre fag for at drage nytte af den ekstra hjælp i dansk – er specielt relevant. Hvis det er almindeligt forekommende, således som vi fik oplyst, er det helt bestemt en uklog løsning, der forholdsvis let vil kunne ændres, så de tosprogede børn får mere støtte, og nogle af de andre problemer muligvis kan undgås.

Konklusion

265. Disse spørgsmål udgør efter vor opfattelse nogle af de mest presserende svagheder i det danske uddannelsessystem. Som vi har fremført, har den danske grundskole mange stærke sider, men som PISA-oplysningerne har antydnet, og vort review har bekræftet, har den også stadig en række betydelige svagheder i sin struktur. Vi har allerede fremført, at en del af problemet stammer fra de fremherskende holdninger i lige så høj grad som fra selve systemet. Vi har en fornemmelse af, at folkeskolen selv måske er blevet noget selvtilfreds, og at dens kvalitet som følge heraf måske er faldet.

266. Denne selvtilfredshed betyder, at lærerne måske ikke er tilstrækkeligt ambitiøse på deres elevers vegne. Det burde de ellers være. Landet nyder godt af mange fordele: en stærk demokratisk tradition i Europa; en avanceret økonomi – som gør, at Danmark har det næsthøjeste BNP pr. capita i EU; stærke sociale traditioner; en levende kultur; og en befolkning af en overskuelig og håndterbar størrelse. Alle disse er forhold, som unge mennesker, der vokser op i andre dele af verden, ville misunde, men på trods af disse fordele er kvaliteten af undervisningen i folkeskolen stadig tvivlsom.

4. ⁶⁷Ishøj Kommune.

267. Manglen på lighed bekymrer os også. Sammenlignet med uddannelsessystemerne i referencelandene ser det ikke ud til, at Danmark giver sine elever en lige chance for at opnå succes. Lærerne har gode ansættelsesvilkår, og systemet har rigeligt med ressourcer. Men af en eller anden årsag har disse positive forhold alligevel ikke givet de ønskede resultater for de mindst privilegerede elever – de, som kan drage størst fordel af undervisningssystemet.

268. I næste afsnit fremlægger vi vor strategi for forbedring. Vi skitserer nogle initiativer til forbedringer, som vi har stiftet bekendtskab med gennem vort arbejde i referencelandene. Disse initiativer til forbedringer foreslås med henblik på at rette op på de svagheder, vi har beskrevet, samtidig med at de – hvor det er muligt – bygger på de stærke sider, vi har dokumenteret tidligere. Vi håber, at vores forslag vil blive grundigt overvejet, men vi anerkender, at løsningerne – hvis de skal kunne fungere – skal tilpasses, så de passer til dansk kultur og traditioner.

5. Strategi for forbedring

Indledning

269. De anbefalinger, der fremsættes i dette afsnit, er udarbejdet som en hjælp til at forbedre undervisningen i Danmark. Vi er som udlændinge helt klare over, at vi kun har set en brøkdel af systemet, og at vi måske har misforstået vigtigheden af noget af det, vi har set. Vi er dog også klare over, at det kan have sine fordele at være udenforstående, og at visse forhold – både gode og dårlige – er lettere at se for dem, som ikke er i stand til at tage dem for givet.

270. Vi er opmærksomme på det danske folkeskolesystems mange stærke sider. Behovet for at bevare disse har været et konstant tema i vores overvejelser. Vi er dog stadig overbeviste om, at forbedringer er mulige og efter vor opfattelse af helt afgørende betydning, hvis Danmark skal fortsætte med at blomstre i fremtiden. Det kan være en vanskelig påstand at forsvare, for mange vil hævde, at det danske system har tjent landet godt indtil nu, og at det vil det sikkert fortsætte med at gøre.

271. Vi er imponerede over, at folkeskolesystemet har skabt en nation, der klarer sig fremragende økonomisk. Som allerede nævnt, har landet det næsthøjeste BNP pr. capita i Den Europæiske Union, men har alligevel bevaret sin traditionelle holdning til at udjævne indkomstfordelingen. Baggrundsrapporten citerede ordene i N.F.S. Grundtvigs sang – *“få har for meget og færre for lidt”*.⁶⁸

272. Danmark har også klaret sig godt socialt – som baggrundsrapporten igen erindrer os om – idet enkeltpersoner bliver respekteret, for hvad de er, og hvis de ikke gør nogen fortræd, får de lov til at leve det liv, de ønsker. I dag er denne gensidige tillid og den sociale sammenhæng, den giver, måske ved at ændre sig som reaktion på de udfordringer, indvandringen har medbragt, men sammenlignet med mange andre lande ser Danmark alligevel ud til at have fundet sig til rette med sin identitet som en moderne stat.

273. Den økonomiske og sociale succes gør vort spørgsmål om, hvorvidt det nuværende uddannelsessystem vil være en brugbar model for fremtiden, endnu mere påtrængende. I betragtning af den tid, det tager at lave et uddannelsessystem om, og før resultaterne af sådanne ændringer bliver synlige, er der et akut behov for at undersøge systemet nøje, overveje dets kvalitet og træffe foranstaltninger til forbedringer, hvor dette er gavnligt.

274. PISA-prøveresultaterne er måske de mest klare, men også blot de seneste, advarselssignaler om den tvivlsomme standard i mange unge danskeres præstationer, og vort review bekræfter, at mange inden for uddannelsessektoren såvel som eksterne parter er alvorligt bekymrede over systemets fremtidige udvikling. Den udfordring,

5. ⁶⁸OECD (2004), Kvalitet og lighed i den danske grunduddannelse: Hensigter og resultater (Baggrundsrapport) EDU/EC (2004). Paris. P 2.

som de, der er ansvarlige for systemet, står overfor, er, hvordan de bedst forholder sig til denne advarsel, og hvilke forholdsregler der med fordel kan træffes for at sikre en forbedring uden at forvolde for megen skade på de positive aspekter ved den nuværende praksis.

275. Vores anbefalinger er formuleret med henblik på at befordre disse processer. Da ministeren mødtes med os ved begyndelsen af vort review, opfordrede hun os til at komme med dristige forslag. Vi har bestræbt os på at imødekomme hendes opfordring.

Handlinger med henblik på at imødegå ringere kompetence

276. Som vi påpegede i forrige afsnit, afslører PISA's data systematisk ringe kompetenceudvikling i folkeskolen. Selvom disse data udgør et øjebliksbillede af præstationsniveauet på et bestemt tidspunkt og ikke kan anvendes til at påvise årsagssammenhæng, mener vi, at de giver et tilstrækkeligt grundlag til at træffe velunderbyggede afgørelser om den fremtidige politik.

277. De forhold, som vort review har bragt for dagen, har yderligere understreget behovet for handling. Vi mener, det er bydende nødvendigt, at folkeskolens nuværende kultur ændres, så den rutinemæssigt medvirker til, at alle dens elever opnår bedre præstationer. Desuden bruges der som nævnt i rapportens første afsnit store ressourcer på grunduddannelse efter OECD's normer. Men resultaterne er generelt betydeligt ringere end de, der opnås i sammenlignelige lande, som anvender færre midler på samme grunduddannelse. Dette giver ikke god valuta for pengene, og især ikke når man tager i betragtning, hvad der mistes i form af forspildte muligheder (de alternative mål, som ikke forfølges).

Handlinger på statsplan

278. Vi ved, at ministeren og kommunerne stærkt ønsker at imødegå problemet med de dårlige præstationer. Vi foreslår, at undervisningsministeren og hendes embedsmænd i ministeriet går foran med at fremme en debat om OECD's review i de landsdækkende aviser og andre medier. Denne debat vil komme til at overlappende med udgivelsen af næste afdeling af PISA's vurderingsprogram – i løbet af december 2004.

279. Vi kunne ikke i den tid, vi havde til rådighed, danne os et klart indtryk af, om fordelingen af beføjelser og ansvar mellem de forskellige parter, der er involveret i opsynet med folkeskolen, er passende. Vi har gennemgået de nye bestemmelser om større ansvarlighed i lovbekendtgørelsen om folkeskolen af 2003⁶⁹. Vi har især bemærket os ministerens øgede beføjelser til at fastsætte nationale trin- og slutmål samt til at udstikke retningslinjer for læreplaner og støttemateriale. Vi betragter en national standard som nyttig i lyset af familiernes og elevernes mobilitet. Vi har forstået, at der vil ske en modernisering af prøver, eksamener og karakterer.

280. Vi har også bemærket os, at ministeren har erhvervet bemyndigelse til at fastsætte regler for indholdet af undervisningen i børnehaveklassen, og at børnehaverne – for første gang – skal udarbejde læreplaner, således at de børn, der vokser op under vanskelige forhold, kan komme godt i gang tidligt. Dette er vigtige forudsætninger

5. ⁶⁹UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003b), Lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003 af lov om folkeskolen.

for at opnå ændringer, men de kommer ikke af sig selv. Det er nødvendigt, at der følges op med konkrete handlinger fra alle involverede parter. **Vi anbefaler, at ministeren overvejer, om der er behov for yderligere lovgivning for at gøre noget ved de spørgsmål, vi rejser i rapporten.**

281. Herudover anbefaler vi, at ministeren i samarbejde med Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening og andre relevante parter iværksætter en offentlig debat om forventningerne, politikken, praksis og grundskolens resultater. Hvis regeringen, kommunerne, Skole og Samfund og Danmarks Lærerforening kan samarbejde om de ideer, der kommer ud af vores anbefalinger, ser udsigterne til at opnå forbedringer lovende ud. Regeringen bliver nødt til at lægge bånd på sig selv – for mange initiativer fra centralt hold kan give bagslag, især i et land hvor lokale traditioner og skikke anses for at være så betydningsfulde.

Handlinger på lokalt plan

282. Vi mener, det er af afgørende betydning, at kommunerne – med støtte fra Kommunernes Landsforening – gør alt, hvad de kan, for at modvirke de dårlige præstationer. Kommunerne har allerede fået nye beføjelser til at definere “standarder” for skolerne inden for deres område. De er nu nødt til at give forbedring af skolernes kvalitet førsteprioritet. Vi er overbeviste om, at kommunerne vil gå ind i en landsdækkende debat om forventninger og resultater med fuld kraft. Her vil kommunernes borgmestre og skoledirektører spille en afgørende, central rolle.

Andre partneres handlinger

Forældrenes opgaver

283. Skole og Samfund skal også spille en central rolle. **Vi anbefaler, at denne forening samarbejder med formændene for skolebestyrelserne om at overveje, hvilke konsekvenser vores anbefalinger bør medføre.** Medlemmernes børn har meget at vinde, hvis de dårlige præstationer i systemet afhjælpes. Men, som vi ved fra forskning i alle reformpakker, kan ændringer være foruroligende, og den almindelige reaktion er ofte modstand mod dem. Det vil være uheldigt, hvis forældrene ikke bækker op om, at der er behov for forandring.

Lærernes opgaver

284. Danmarks Lærerforening (DLF) spiller en afgørende rolle i alle forandringer. Mange af vores anbefalinger angår Danmarks Lærerforening direkte. Dens reaktioner og den strategi, dens øverste ledelse anlægger i forhold til tanken om de dårlige præstationer i systemet og de initiativer, vi foreslår til afhjælpning deraf, vil være af stor betydning. Vi er overbeviste om, at reelle forbedringer er afhængige af den energi og ildhu, lærerne lægger i at inspirere eleverne. I modsætning hertil spiller de andre aktører – ministeren, kommunerne, ja selv forældrene – kun biroller. De kan udstikke rammer, formulere regler, manipulere med belønninger og spille mange andre nødvendige biroller, men det, der i sidste instans vil give reelle forbedringer, er den ekstra indsats og bedre forståelse, som lærerne kan få ud af de elever, de underviser. Vi håber, at DLF vil støtte alle de foreslåede ændringer og bruge sin betydelige magt og indflydelse til at opfordre sine medlemmer til at gøre det samme. **Vi anbefaler, at DLF samarbejder med formændene for de pædagogiske råd i en overvejelse af, hvilke**

konsekvenser vore anbefalinger bør medføre. Vi anmoder endvidere på det kraftigste DLF om at gå helhjertet ind i den landsdækkende debat om forventninger og resultater, som vi har anbefalet tidligere.

285. Vi vil nu behandle de enkelte forhold, vi understregede i forrige afsnit. Selvom vi vil fremsætte en række *specifikke* anbefalinger, der er rettet mod dem, som har ansvar for forskellige aspekter af systemet, er det vor overbevisning, at kulturen i uddannelsessystemet skal omformes, så den bliver mere samarbejdsorienteret, og *alle* voksne, der har ansvar for og beskæftiger sig med børn, lægger en større indsats i at sikre børnenes intellektuelle udvikling. Vi er overbeviste om, at samarbejde mellem de forskellige partnere i uddannelsessystemet er den eneste måde, hvorpå der kan skabes en kultur, som sigter mod at opnå vedvarende forbedringer – som sandsynligvis vil medføre de allerbedste resultater for landets unge mennesker. Den ildhu, hvormed forældrene og det danske samfund generelt tager disse ideer til sig, er efter vor opfattelse afgørende for, om der kan opnås vedvarende forbedringer.

Oprettelse af en evalueringskultur

286. Da en stor del af det danske samfund ser ud til at have taget skolevæsenets succes for givet, og vurderingen af dets funktionsduelighed i forhold til andre systemer kun har været mulig i sjældne tilfælde, er det klart, at det vil være vanskeligt at etablere en ny evalueringskultur. Men det er sikkert den enkeltforandring, det er mest vigtigt at opnå, hvis andre initiativer skal kunne indføres, så de får virkning, og standarderne kan hæves.

287. Tanken om evaluering er allerede dybt forankret i det danske system – som den serie af publikationer, der er udsprunget af projektet “*Folkeskolen i år 2000*”, illustrerer. Dette projekt blev gennemført i samarbejde mellem Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening. Projektet behandlede sådanne emner og temaer som: “*Kvalitet og udvikling – forventninger og resultater*”; “*Udfordringer for den enkelte elev*”; og “*Kundskaber og færdigheder*”.⁷⁰ Desværre ser denne evalueringstanke ikke ud til at have trængt ind i den reelle hverdag på mange skoler. Som vi bemærkede i forrige afsnit, fandt vi tværtimod meget få tegn på kategorisk evaluerende indfaldsvinkler til elevernes arbejde. Vi tror, at de fleste elever har fordel af en objektiv evaluering, så længe denne ikke forringer den enkelte elevs selv-tillid. En sådan evaluering giver en model til en selvkritisk holdning, som kan fremme indlæringen, hvis den kombineres med en tro på, at eleven – med en passende mængde hårdt arbejde – i sidste ende kan nå de standarder, vedkommende stræber mod.

288. Grundmodellen for evaluering er enkel. Klasselæreren, skolelederen og den kommunale skoledirektør fastsætter – idet de baserer deres afgørelse på aftaler mellem ministeriets embedsmænd, Skole og Samfund og Danmarks Lærerforening – hvilke standarder, der skønnes passende for bestemte trin af skoleforløbet. Denne forudbestemte standard forelægges for eleverne som det niveau, de skulle stræbe efter at opnå (der bør altid være mulighed for at overgå denne standard og sigte højere). Overvåg-

5. ⁷⁰UNDERVISNINGSMINISTERIET, KOMMUNERNES LANDSFORENING, DANMARKS LÆRERFORENING (1998), “Folkeskolen år 2000: et samarbejdsprojekt”, <http://www.f2000.dk/f2000a/f2000.nsf/Dokumenter/NT000023F2?OpenDocument>.

ningen af elevernes præstationer følges herefter op med, at der ydes passende støttepædagogisk hjælp til de elever, som ikke når det acceptable niveau. **Vi anbefaler derfor, at der nedsættes en arbejdsgruppe af ministeren i samarbejde med kommunerne og Danmarks Lærerforening til at fastsætte forventede standarder for forskellige aldersgrupper i læseplanernes hovedfag.**

289. Det kan vise sig at være en betydelig udfordring at opnå en sådan teoretisk klarhed i praksis. Det kan være en hård prøve at definere, hvad acceptable standarder er; det kan være et for ambitiøst mål at søge konsensus blandt så mange aktører; og det vil være lettere i nogle fag end i andre at bedømme, i hvilken udstrækning standarderne er blevet opnået. En afklaring af disse vanskeligheder kan evt. forlange, at ministeren udøver sine beføjelser til at føre tilsyn med systemet.

Mere nøjagtig feedback

290. Vi anerkender, som netop bemærket, at det nogle gange er vanskeligt at definere standarder i klasserne. På hvilke måder adskiller det arbejde, der gives topkarakter, sig fra det, der gives en middelhøj karakter? Mange elever kan simpelthen ikke forestille sig, hvor meget bedre deres arbejde ville kunne gøres, hvis de ikke var blevet vist arbejdet udført på eksemplarisk vis. (Eller hvor meget bedre præstationer unge fra andre lande faktisk kan yde.) Dette er, hvad objektiv feedback kan give – særlig når den skrives ned i stedet for at anvende den mere flygtige mundtlige feedback: viden om, hvad der er muligt samt nogle retningslinjer for, hvordan man arbejder hen mod dette. Vi har forstået, at ministeriet arbejder på et projekt om at etablere en samling af eksemplarisk praksis. Vi støtter dette initiativ i håbet om, at det vil formidle nogle standarder ud til lærerne, som de kan anvende, når de bedømmer kvaliteten af elevernes arbejde.

Opfordring til selvevaluering

291. Vi vil tilsvarende hævde, at hver lærer er nødt til at udfordre sit eget præstationsniveau. I England har Open University været banebrydende med en selvevalueringsøvelse, hvor lærerne stiller sig selv fem enkle spørgsmål efter forskellige af deres ugentlige timer.

Hvad lavede jeg?

Hvad lavede mine elever?

Hvad lærte de?

Hvad lærte jeg?

Hvad vil jeg gøre anderledes næste gang?

292. Resultaterne fra Open University viser, at lærerne ændrer deres holdninger og adfærd drastisk ved blot at stille sig sådanne spørgsmål. Dette projekt medførte en mere selvkritisk og mere reflekterende holdning blandt deltagerne til undervisning⁷¹. Hvor lærerne arbejder sammen parvist kan den fælles brug af data, der genereres ved at besvare sådanne spørgsmål, give hver lærer en nøjagtig, gensidig feedback om deres egen præstation. Selvevaluering kan lyde som en blød mulighed, men det ville være forkert at afskrive den. De virkelige forandringer finder sted i klasseværelset, når

5. ⁷¹OPEN UNIVERSITY (1981), *The Curriculum in Action: an Approach to Evaluation*. Open University Press, Milton Keynes, s. 234.

lærerne selv anerkender, at de er nødvendige og af egen drift arbejder hen imod dem. Mere strikse forsøg på at tvinge lærerne til at ændre deres adfærd bliver ofte behændigt undergravet eller mødt med direkte modstand. Som de fleste andre fagfolk reagerer lærere på fjendtlig kritik ved at rejse forsvarsværker, hvorfra de kan gøre modstand mod forandringer. Derfor er det værdifuldt med en alternativ strategi, hvor lærerne får indsigt i deres egen adfærd og sammenkobler den med forslag fra kolleger (som selv forstår de pågældende forhold i klasseværelset) til, hvordan de kan forbedre sig.

293. Det er vigtigt at gøre selvevalueringen gensidig, så hver lærer både er kritiker og efterfølgende genstand for kritik. At både lærerne og eleverne beskæftiger sig med at få ny indsigt i deres egen adfærd skaber, hvad canadiske pædagoger kalder et "lærefællesskab". "*Visionen for skolerne i Alberta indebærer, at alle skoler skal fungere som et professionelt lærefællesskab... lærerne har brug for erfaring og støtte til, hvordan de kan arbejde samarbejdsomt, dele indsigt og ideer, og arbejde som et hold.*"⁷². I Finland har Uddannelsesstyrelsen også udviklet flere selvevalueringsredskaber på sine websider. Med sådanne eksempler i tankerne **anbefaler vi, at ministeren sammen med kommunerne og Danmarks Lærerforening finansierer et forskningsprojekt for at støtte udviklingen og formidlingen af metoder til læreres selvevaluering.**

Udvikling af selv vurdering på skolerne

294. Udviklingen af en evalueringskultur må ikke standse hos klasselærerne. Skolelederen og skolebestyrelsen har også en rolle at spille: Nemlig at stille tilsvarende spørgsmål om deres skoles præstation som led i denne selvevaluering. Spørgsmål som f.eks.: "*I betragtning af udgangspunktet for de elever vi modtager, hvor meget har de så lært under deres ophold på vor skole*" er helt afgørende. Sådanne udfordringer giver anledning til det vanskelige spørgsmål om, hvorvidt det er muligt at adskille skolens bidrag fra de bidrag, der kommer fra elevernes individuelle og familiemæssige begavelse. Begrebet "værditilvækst" (added value) anvendes ofte til det formål. Tilvæksten kan defineres som:

*"en angivelse af det omfang, hvori en given skole har bibragt fremgang hos alle elever i en række fag ...fra skolestart til offentlige eksamener... sammenlignet med andre skoler..."*⁷³

295. Med andre ord, hvis et barn havde gået på en bestemt skole, ville det så have medført et bedre resultat, end hvis vedkommende havde gået på en hvilken som helst anden skole. Tilvækstbegrebet sætter forældrene i stand til at skelne mellem to forskellige slags evaluering; den, der vedrører deres barns fremgang, og den, der vedrører skolens kvalitet. Forældrene kan først spørge: *hvor godt klarer mit barn sig?* De kan derefter spørge: *hvordan klarer skolen, som mit barn går på, sig?* Deres forståelse af deres barns fremgang vil afhænge af svarene på begge disse spørgsmål. Hvis deres barn ikke opnår fremgang, men skolen ser ud til at fungere "effektivt" for tilsvarende elever, så har de at gøre med et individuelt problem. Men hvis skolen også fungerer ineffektivt for tilsvarende elever, så er de nødt til at lægge pres på kommunen for at gribe ind med henblik på at forsøge at forbedre den.

5. ⁷²ALBERTA'S COMMISSION ON LEARNING (***)Albertas indlæringskommission), (2003), "Every Child Learns. Every Child Succeeds" (***)Hvert barn lærer. Det lykkes for hvert barn.), Alberta Learning Cataloguing in Publication Data, Edmonton, s. 115.

⁷³SAMMONS, P., THOMAS, S. & MORTIMORE, P. (1997), *Forging Links* (***)At knytte forbindelser), Paul Chapman Publishing, London, s. 24.

Fokus på skolens effektivitet

296. Ideelt set skal standarderne være forudbestemte for skolerne (ligesom vi argumenterede for, at de skulle være det for de enkelte elever). Det, der gør dette kompliceret, er, at skolerne ikke har en ensartet tilgang af elever: nogle modtager en høj andel, som har nydt godt af deres families kulturelle rigdom; andre modtager elever, som fra fødslen af har skullet overkomme at være underprivilegerede. I Danmark er der især risiko for store forskelle i skolernes tilgange af elever – som vi nævnte, da vi behandlede spørgsmålet om variation mellem skoler. Derfor kan de enkelte skolers udfordringer med hensyn til, hvordan de opfylder deres uddannelse af netop deres tilgang af elever, være meget forskellige. Der må derfor findes en måde til, hvordan disse forskelle kan udlignes, før en skoles effektivitet kan bedømmes.

297. Problemet med denne indgangsvinkel til at evaluere skolerne er, at forældrene og de kommunale embedsmænd er nødt til at vurdere dataene om elevernes fremgang gennem skolerne for på pålidelig vis at kunne tage hensyn til de enkelte skolers elevtilgang. Kun få lande har hidtil fastlagt mekanismer, hvormed man kan give netop denne type oplysninger til forældrene, men i nogle lande giver man dem til kommunal brug. Så vidt vi ved, er der endnu ingen kommuner i Danmark, der har skabt så avancerede analysemetoder. **Vi anbefaler, at København – som den største kommune – overvejer at udvikle en forsknings- og statistikfunktion til at styre relevant dataindsamling og analyse af konceptet “værditilvækst”.** Allerede før dette arbejde påbegyndes, og der foreligger nogle *definitive svar*, kan det imidlertid godt være umagen værd, at medlemmerne af skolebestyrelserne og de kommunale skoledirektører, der beskæftiger sig med grupper af skoler, og som har til opgave at hæve standarderne, stiller *spørgsmålet*.

Måder, hvorpå en landsdækkende overvågning kan udføres

298. Vi er overbeviste om, at Undervisningsministeriet konstant skal udføre en overordnet evaluering af landets skoler. Denne behøver ikke at være anmassende eller at indebære udnævnelser af et dyrt korps af inspektorer eller at føre til etablering af et skolemarked, der er baseret på offentlig udhængning af institutioner. De negative konsekvenser heraf er set i andre lande. Der findes imidlertid også en række andre former for evaluering. En kunne f.eks. dreje sig om systemets omkostningseffektivitet. Mål for omkostningseffektivitet beregnes ikke kun ud fra de faktiske omkostninger til uddannelsen, men også ud fra dens værdi – som indbefatter de faglige og sociale resultater såvel som andre, ikke-økonomiske fordele, herunder en afvejning af, hvad man kunne have opnået ved en alternativ anvendelse af ressourcerne. Dette argument er rejst i den seneste rapport fra Det Økonomiske Råd (vismændene):

“Det er tankevækkende, at sammenligninger mellem forskellige OECD-lande viser, at omkostningerne pr. elev i den danske folkeskoles yngste klasser ligger blandt de højeste, mens elevernes præstationer kun ligger på gennemsnitsniveau. Dette behøver ikke at ses som et problem, hvis folkeskolen bibringer værdifulde færdigheder på en række andre områder, som er fremhævet i formålsparagraffen for folkeskoleloven, f.eks. personlige og sociale færdigheder. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der ikke er udviklet nogen uafhængige danske rammer for vurdering af, om folkeskolens formålsparagraf opfyldes. En metode til evaluering af folkeskoleuddannelsen, der kan måle de forskellige aspekter, bør etableres snarest muligt”⁷⁴.

5. ⁷⁴DET ØKONOMISKE RÅD (2003), Dansk Økonomi, efterår 2003.

299. Forskning, der blev udført for ca. 16 år siden, giver en model til evaluering af folkeskolen, som både rummer kognitive (skrivning, læsning, tale og matematik) og ikke-kognitive (elevernes selvopfattelse og deres holdninger til skolen) mål.⁷⁵ Såfremt der kan opnås enighed om nogle ønskelige mål samt nogle midler til at måle dem med, er det derfor muligt at oprette en sådan metode. **Vi anbefaler, at ministeren sammen med kommunerne og Danmarks Lærerforening iværksætter et udviklingsprojekt for at oprette en dansk model for evaluering af skolegang.**

300. Så vidt vi kan vurdere, ville den nationale vurdering indebære, at ministeriet overvåger kommunernes vurderingsprogrammer snarere end at forsøge at inspicere deres skoler. Modellen skulle som udgangspunkt have det synspunkt, at hvis kommunerne udførte en kompetent overvågning, ville de træffe foranstaltninger til at forbedre de skoler, der ikke levede op til standarderne. Vi foreslår, at hvor kommunerne er for små til at påtage sig denne opgave, skal de forene deres kræfter og samarbejde med nabokommunerne. **Vi anbefaler, at ministeren inden for ministeriet opretter en afdeling, der følger kommunernes arbejde på skoleområdet.** Det kan være nødvendigt med en yderligere fase, der indebærer indgriben fra ministeriets side (og vi formoder, at ministeren allerede har de nødvendige ekstra beføjelser hertil), hvis det viser sig, at kommunerne ikke udarbejder effektive metoder til at overvåge eller opretter ufyldstgørende metoder til at støtte skoler, der har vist sig at have brug for hjælp.

301. Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) kunne også involveres i overvågningen af fremgangen hos et anonymt udvalg af elever og skoler, der udpeges til at være repræsentative for landet som helhed. I dette tilfælde ville de indhentede oplysninger blive brugt til at orientere ministeriet og kommunerne om ændringer i de overordnede nationale standarder. Yderligere undersøgelser ville så være påkrævet for at vurdere årsagerne til evt. betydelige ændringer i standarderne. Dette er, hvad Assessment and Performance Unit (vurderings- og præstationsafdelingen) i det britiske undervisningsministerium gjorde i 1980'erne⁷⁶. **Vi anbefaler, at ministeren bemyndiger EVA til at foretage regelmæssige undersøgelser af elever på forskellige klassetrin i udvalgte fag med det formål at opstille en national præstationsprofil.**

302. En anden evalueringsmodel, der er taget fra Alberta, er baseret på anvendelsen af prøver i 3. klasse (læse- og regnefærdigheder) samt i 6. og 9. klasse (læse- og regnefærdigheder, naturfag og samfundsfag). Disse standardprøver er baseret på de forventede resultater af at have en fælles læreplan. De er udviklet af lærere, der dækker et tværsnit af systemet, er testet i marken af andre lærere og, efter at der er modtaget feedback desangående, revideret til formel anvendelse. Alle elever (med meget få undtagelser) skal tage dem. Disse prøver rettes af elevernes egne lærere, og dette betragtes generelt som en værdifuld efteruddannelse.

303. Alberta-modellen giver således lærerne en forestilling om, hvilke standarder der er mulige, som er uafhængig af deres egne elevers og ikke nødvendigvis begrænset af deres erfaring. Det giver også skolemyndighederne i provinsen et årligt billede af elevernes præstationer og skoledistrikterne et overblik over skolerne i deres område, så forbedringer kan fremskyndes.

5. ⁷⁵MORTIMORE, P., SAMMONS, P., STOLL, L., LEWIS, D. & ECOB, R. (1988), *School Matters* (**Skoleanliggender), Open Books, Wells.

⁷⁶FOXMAN, D. (1991), *The APU Experience* (**APU-oplevelsen), SEAC, London.

304. Debatten om en hævnning af standarderne fører uundgåeligt til spørgsmålet om, hvorvidt det er statens mål at skabe en rangordning af skolerne, som kunne bringe tankerne hen på stillingen i superligaen i fodbold, (som det f.eks. er tilfældet i Storbritannien) i håbet om, at den deraf følgende konkurrence vil tvinge standarderne opad, eller at prøve at hæve standarden på så mange skoler som muligt uden at skabe en struktur, der giver anledning til megen splittelse.

305. Vi anbefaler sidstnævnte model, der giver mindre splittelse. Som bemærket flere gange i rapporten, modtager skolerne ikke ensartede elever, for så vidt angår baggrund og forudsætninger. Vi har bemærket rangordningernes skadelige virkning på alle de skoler, der har en tilgang af underprivilegerede elever. I Storbritannien har vi set rangordningernes negative virkning på skolens medarbejdere, de ambitiøse lærere rejser, og børn af ambitiøse forældre flytter til skoler højere oppe i hierarkiet. Vi har set, hvordan rangordningerne kan medføre, at forskellen mellem de skoler, der får prædikat som henholdsvis de bedste og de ringeste, tager initiativ. Vi har set, hvordan nogle skoler sendes ind i en ond, nedadgående spiral, som det er næsten umuligt at komme ud af, og vi har set, hvordan samarbejdet mellem skoler påvirkes af en situation, hvor naboskoler med et godt indbyrdes samarbejde pludselig bliver rivaler.

306. I Finland findes der ingen eksterne prøver i grundskolen, men systematiske, nationale evalueringer af udvalgte skoler anvendes til at indsamle oplysninger om indlæringsresultater i forskellige fag. Data om de enkelte skoler offentliggøres ikke, men alle de udvalgte skoler modtager en feedback-rapport om deres egne elever, og nationale fordelinger offentliggøres. Nationale undersøgelser anvendes også til at sætte fokus på bestemte fag eller temaer, men da disse også er baseret på stikprøver, kan de ikke give en pålidelig vurdering for skolen som helhed. Hver enkelt deltagende skole i PISA-undersøgelsen får tilsendt nationale og internationale gennemsnit af PISA-dataene, som de kan benytte som standarder, således at lærerne får mulighed for at drage deres egne sammenligninger.

307. Vi anbefaler, at Danmark tager ved lære af disse erfaringer og udvikler en positiv indstilling. Vi mener, at offentliggørelse af data om skolernes præstationer er af afgørende betydning, men at disse data skal indsamles på en måde, der afspejler deres begrænsninger såvel som deres kompleksitet. Enkle, overordnede mål – som ikke kan undgå at være vildledende – bør undgås. **Vi anbefaler derfor, at der indføres en politik, der baseres på det princip, at diagnostiske prøver og vurderinger ikke offentliggøres i form af simple rangordninger.**

308. Danske skoler, der ser ud til at have et ringe præstationsniveau, bør undersøges nøje, og hvis det konstateres, at de har mangler, bør de støttes med genoprettelsesprogrammer, der iværksættes af kommunerne. **Vi anbefaler, at hver kommune (eller konsortium af lokale myndigheder) opretter et team til skoleudvikling, der kan yde øjeblikkelig støtte til skoler med problemer.** På den måde hæver skolemyndighederne standarden for det størst mulige antal skoler. Desuden undgår de at skuffe de forældre, som – såfremt der var en rangordning – kun ville være tilfredse med den “bedste” skole.

309. Etableringen af overvågnings- og genoprettelsesprogrammer som disse kunne passende supplere mere sammensatte internationale vurderinger som f.eks. PISA. Vi anbefaler, at Danmark fortsætter med at deltage i sådanne undersøgelser som PISA – for at bevare et eksternt, internationalt perspektiv. Vi har forstået, at Danmark ikke har tilsluttet sig den gruppe lande, der arbejder på en undersøgelse for yngre elever – PIRLS⁷⁷. Fordelen ved at have et nationalt overvågningsprogram er, at den danske undersøgelse og mulighederne for hurtigt at gribe ind ikke ville være underkastet tidsrammen i det internationale program. Desuden ville en sådan intern overvågning kunne rettes mod en bredere række variabler og anvende mere relevante kriterier på et aktuelt grundlag. Det ville give et solidt system til at evaluere præstationerne i klasseværelserne og på skolerne samt forbedre kommunernes muligheder for at reagere på den feedback, de får.

Større udfordringer til eleverne

310. Vi har beskrevet vor identifikation af en fælles holdning, hvor social eller emotionel udvikling går forud for intellektuel fremgang. Vi mener, at lærerne, inden for trygge rammer, skal lære at udfordre eleverne mere. Vi anerkender, at denne holdning vil være vanskelig at ændre på kort sigt. Efter vor mening vil der kun forekomme ændringer, hvis nøgleaktørerne inden for systemet kan sætte gang i en debat i samfundet om behovet for, at den intellektuelle udvikling gives højere prioritet. Vi ved af erfaring fra vores egne lande, at et “ikke udfordrende system” favoriserer børn af socialt og økonomisk privilegerede familier, selvom skolens hjælp er meget vigtigere for børn, der kommer fra familier i den anden ende af spektret – de underprivilegerede.

311. Som vi bemærkede i indledningen af dette afsnit, mener vi, at alle parter inden for undervisningssektoren er nødt til at acceptere en holdningsændring. De traditionelle indgangsvinkler er solidt forankrede og passer godt ind i den eksisterende praksis. Hvis der skal ske forandringer, kræver det en anden adfærd hos mennesker, der af natur er omsorgsfulde personer. Det vil være af vital betydning, at forandringen ikke karakteriseres som et angreb på den sociale udviklings betydning, for slet ikke at nævne børnenes glæde, men snarere som en forlængelse af denne omsorgsfulde indgangsvinkel med henblik på at sikre, at det intellektuelle aspekt i børnenes udvikling også tilgodeses. Vi er overbeviste om, at en større vægtning af den intellektuelle udvikling vil have en befordrende indvirkning på børns velbefindende.

312. Den måde, dette spørgsmål behandles på af Undervisningsministeriet, kommunerne og skolebestyrelserne i offentlige debatter, vil være af helt afgørende betydning. På den ene side er det vigtigt, at både lærere og forældre forstår, at forholdet mellem familiernes sociale og økonomiske stilling og succes eller andet i skolegangen er en stærk faktor i *alle* udviklede lande. På den anden side ville det være uheldigt, hvis denne forståelse medførte en evt. reduktion i forventningerne til, hvad familierne og de skoler, som deres børn går i, kan opnå.

313. Spørgsmålet skal behandles med følsomhed, for det ville være forkert at antyde, at de mindst bemidlede forældre er direkte ansvarlige for de ulige resultater på grund af eventuelle personlige fejl. Sagen er langt mere kompliceret: uddannelsestestning,

5. ⁷⁷PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study*** – (PIRLS) 2003-2008. Dette er en tilbagevendende evaluering hvert femte år, der foretages af IEA, som måler tendenser i børns læsefærdigheder samt politik og praksis i relation til læsefærdigheder.

som søger at *differentiere* mellem elevernes præstationer, viser, at dem med de fleste fordele i livet – uanset om det drejer sig om materielle faktorer (boligkvalitet, kost og børnepasningsordninger) eller kulturelle faktorer (viden om hvordan uddannelsessystemer fungerer og om disses potentielle fordele eller antallet og udvalget af bøger i hjemmet) – ofte klarer sig bedre end dem uden sådanne fordele.

314. Som mange selvbiografier viser, og som vi har bemærket i vores indledning, bryder mange unge naturligvis med dette mønster, og uanset hvor underprivilegeret deres barndom har været, opnår de stor succes. Som vi også fremhævede tidligere, i visse ekstreme tilfælde synes underprivilegeringen endog at anspore til at opnå succes. Et stærkt forhold mellem underprivilegerede baggrunde og dårlige elevpræstationer er ikke uundgåeligt, om end det er et almindeligt mønster. Der er væsentlig dokumentation, der påviser skolers evne til at gøre en forskel for elevernes livsforløb⁷⁸. Endvidere indikerer resultater fra PISA, at visse uddannelsessystemer er mere effektive end andre med hensyn til at mindske den familiemæssige baggrunds indflydelse på elevpræstationen.

Udarbejdelse af nye former for prøver

315. Når de differentierede resultater konstant fremhæves mellem de *privilegerede* og *underprivilegerede* elever, har sådanne resultater en tendens til at styrke de forskellige forventninger for de to grupper og gør således dette mønster endnu mere sandsynligt. Selve kendskabet til sådanne virkninger kan i sig selv virke som en bremse for forandring. En måde at begrænse den virkning på ville være at skifte *nogle* af prøverne ud med mere kriteriebaserede målesystemer. På den måde ville ønskede videns- eller færdighedsniveauer blive defineret, og prøverne ville blive brugt til kun at skelne mellem dem, som opfyldte kriterierne og bestod, og dem, som ikke gjorde (som ved en køreprøve).

316. Der ville sandsynligvis stadig findes forskelle mellem socialgrupper i de *andele*, som bestod eller dumpede til prøven, men dette ville kun vise sig på makroniveau; det ville være mindre tilbøjeligt til at øve indflydelse på enkeltpersoners opfattelser end det aktuelle system. For et land, som værdsætter både lighed og kvalitet, ville den ændring af vurderingspraksis med tiden kunne føre til en ændring af folks holdninger. **Vi anbefaler, at ministeren iværksætter et udviklingsprojekt til at udarbejde kriteriebaserede prøver i et udvalgt fag.**

317. Endvidere vil det naturligvis være vigtigt at bruge andre prøver til at udfordre de bedste elever. Et eksempel på prøver, som er udformet til at være udfordrende, men ikke udelukkende for de dygtigste, ses i et forsøgsprogram med kvalitetsprøver, som blev gennemført i London i 1980'erne⁷⁹. I et sådant system arbejder børnene sig gennem prøverne, men med forskellig hastighed og varierende grader af succes – selvom de altid bevæger sig langs det *samme* spor. **Vi anbefaler, at ministeren indleder en evaluering af forskellige metoder og materialer vedrørende vurdering.**

5. ⁷⁸MORTIMORE, P. (1998), *The Road to Improvement: Reflections on School Effectiveness* (**Vejen til forbedring: Betragtninger over skolens effektivitet), Swets & Zeitlinger, Lisse and SAMMONS, P. (1999), *School Effectiveness: Coming of Age in the Twenty-First Century* (**Skoleeffektivitet: **At blive voksen i det 21. århundrede), Swets & Zeitlinger, Lisse.

⁷⁹HARRISON, A. (1982), *Review of Graded Tests (Redegørelse for kvalitetsprøver)*, Methuen, London.

Behov for individuelle opgaver

318. Vi ønsker også at kommentere spørgsmålet om individuelt arbejde. Vi gjorde tidligere opmærksom på de potentielle vanskeligheder med hjemmearbejde og pegede på PISA-resultaterne, som viste dets negative potentiale. Vi mener dog alligevel, at det er vigtigt at sikre, at de muligheder for individuelle, udvidede opgaver, som under ideelle omstændigheder ligger i hjemmearbejdet, ikke går tabt. Individuelt arbejde af vedvarende karakter giver eleven en mulighed for at teste sin egen indlæring og læreren en mulighed for feedback i rette tid.

319. Sådant individuelt arbejde skal vælges med omhu, så eleverne kan se relevansen heraf; meningsløse opgaver kan virke mod hensigten. En skole, som imidlertid har en systematisk holdning om, at man skal opfylde behovene hos børn med forskellige kompetencer, og lærere, som giver opgaver for og retter dem omhyggeligt, kan give eleverne en stærkt forbedret mulighed for at lære – uanset om opgaverne laves på skolen, hjemme eller i fritidsordningen. **Vi anbefaler derfor, at ministeren nedsætter endnu en arbejdsgruppe, som skal undersøge, hvor effektive de forskellige metoder til understøttelse af selvstændigt arbejde blandt elever, der anvendes på skoler og inden for fritidsordninger (SFO), er.**

Styrkelse af skoleledelsen

320. I forrige afsnit opstillede vi et argument for stærke skoleledere. Vi ser disse som nødvendige for moderne skoler, der, som vi har fremhævet, har et væld af ansvarsområder og tjener en bred vifte af formål. Vi forventer, at fremtidens skoler bliver endnu mere komplekse organisationer og måske vil komme til at ansætte en helt anderledes slags personale og påtage sig bredere funktioner i forbindelse med børnepasning. Det er i hvert fald sådan i nogle af referencelandene, at skoleledelse anses for at være et professionelt anliggende med egne færdigheder og særlige uddannelsesveje, ikke som noget, som en lærer – selv en meget dygtig og erfaren lærer – kan forventes at gennemføre som en del af et normalt karriereforløb i skoleverdenen.

321. Vi opfordrer derfor kraftigt til, at både ledelses- og administrationsfærdigheder anerkendes som værende en del af skolelederens styrkede rolle. Vi definerer ledelse som evnen til at skabe en vision, identificere fælles mål, opildne og inspirere kolleger, repræsentere skolens interesser lokalt og nationalt, tilvejebringe en positiv model for yngre personale og bibringe skolen en evalueringskultur og løbende forbedringskultur.

322. I betragtning af vores kommentarer til behovet for at skabe en evalueringskultur i hele systemet er den del af ledelsesrollen særdeles vigtig. Vi definerer administrationsfærdigheder som en styring af ressourcefordelingen på en effektiv og rimelig måde, hvor interne stridigheder løses, hvor der ansættes og føres tilsyn med personale, og overvågning og evaluering finder sted af de præstationer, der ydes af det faglige og administrative personale, servicemedarbejderne og skolen som helhed. Skolelederen skal være det centrale omdrejningspunkt for alle initiativer til forbedring af skolen. Vi anerkender, at disse roller i praksis griber ind i hinanden, men ønsker at påpege, at skoleledere er nødt til at få begge rollesæt til at lykkes.

323. I overensstemmelse hermed **anbefaler vi, at kommuner (koordineret af Kommunernes Landsforening) udtænker måder, hvorpå skolelederes status kan styrkes.** Dette er ensbetydende med en stigning i forskellen mellem deres løn og lærernes løn. Vi ønsker at understrege, at vi med disse forslag ikke støtter en autokratisk ledelsesstil; vi har set, hvor ineffektiv en sådan form for stil kan være. Den skoleledelsesmodel, vi foreslår, er snarere reflekterende, støtter kolleger og fungerer som en samlende kraft inden for skolen og lokalsamfundet.

324. I kraft af denne rolles karakter mener vi, at uddannelse på højt niveau bør blive et første krav for alle *ansøgere* til stillinger som skoleledere. Vi mener, at kandidater kun bør kunne ansøge om lederstillinger, når de er kvalificeret hertil. Vi foreslår, at uddannelsen skal være universitetsbaseret og afsluttes med et diplom eller en universitetsgrad. Vi foreslår ligeledes, at den skal omfatte et formelt mentorforhold til en eksisterende leder fra et uddannelsesmæssigt eller tilsvarende område. I Finland har man universitetsbaserede kurser for ansøgere til skolelederposter. Kurserne er endnu ikke obligatoriske, men bliver mere og mere populære. I England har man etableret et nationalt samt regionale ledelsescentre, og en national, professionel uddannelse er blevet obligatorisk pr. 1. april 2004. **Vi anbefaler derfor, at kommunerne gør kompetencegivende ledelses- og administrationsuddannelse obligatorisk for ansøgere til skolelederposter. Vi anbefaler også, at der etableres en mentorperiode, der fortsætter indtil slutningen af den udnævnte skoleleders første ansættelsesår.**

325. Diskussioner om eksistensen af en markant rolle for skoleledere rejser spørgsmålet om, hvorvidt godtgørelser for poster, som er ansvarsbærende for bestemte ledelsesaspekter, sådan som det er gennemført i nogle kommuner (f.eks. Århus), bør anvendes i videre udstrækning. Sådanne poster gør ledelsesposter tilgængelige på forskellige niveauer inden for skolepersonalet og giver også en mulighed for, at potentielle skoleledere kan erhverve sig værdifuld erfaring. **Vi anbefaler, at de kommuner, der ikke gør dette på nuværende tidspunkt, overvejer at indføre godtgørelse for ansvarsbærende ledelsesopgaver.**

Styrkelse af den teoretiske læreruddannelse

326. I lyset af den begrænsede tid, vi har til rådighed til at fokusere på læreruddannelsen – og da vi er bevidste om Danmarks deltagelse i et tematisk *OECD-review*, *“Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers” (At tiltrække, udvikle og fastholde effektive lærere)*, og den nyligt fuldførte EVA-evaluering – nærer vi betænkeligheder ved at give mange anbefalinger om gennemgribende forandring. Imidlertid vil vi gerne registrere vores tvivl om, hvorvidt det traditionelle danske mønster med at uddanne allround-lærere, der forventes at undervise på tværs af læreplanerne, er tilstrækkeligt for fremtiden. Vi er af den opfattelse, at den nylige videnskabspllosion – især inden for videnskaberne og anvendelsen af informationsteknologi – kræver specialiserede studier, i hvert fald på bachelorniveau og ideelt på masterniveau – som i Finland. Vi har konstateret, at både seminarierektorerne og Danmarks Lærerforening har foreslået en udvidelse af uddannelsens varighed (og praktik) fra de nuværende fire år.⁸⁰ **Vi anbefaler, at ministeren overvejer en underopdeling og evt. udvidelse af det nuværende seminariensum med henblik på specialisering.**

5. ⁸⁰Dette er mindre end i Canada eller Finland (hvor de, der uddanner sig til at undervise de lidt større børn, studerer på masterniveau i over fem år), men det samme som i Norge, Sverige og Storbritannien.

327. Vi stiller os tvivlende over for, om den samme lærer kan klare at undervise syv- og sekstenårige elever lige godt. Vi foreslår, at en vis opdeling af kurset overvejes. Én metode ville være at have et fælles grundkursus, men med specialmoduler til dem, der uddanner sig til at undervise børn i forskellige aldersgrupper:

- små børn i børnehave og 1.-3. klasse;
- lidt større børn i 4.-6. klasse;
- store børn i 7.-10. klasse.

328. *Modulet for de mindre børn* kunne uddanne fremtidige lærere til specialister i læsning og tidlig regnefærdighed og sætte dem i stand til at studere små børns karakteregenskaber og behov grundigt. Det kunne også inkludere en hensigtsmæssig forberedelse til undervisning af tosprogede elever og elever med særlige behov i almindelige klasser samt gøre dem bekendt med hjælpemiddelteknikker.

329. *Modulet for de lidt større børn* kunne være specialiseret i hjælp af hjælpemidler for de elever, som stadig har vanskeligt ved at læse og regne – evt. i forbindelse med specialuddannelse i *Genoprettelse af læsefærdigheder (Reading Recovery)* – som vi bemærkede tidligere. I det væsentlige ville det give ekspertise med hensyn til undervisning af en begrænset aldersgruppe. Som det andet modul kunne det også inkludere en hensigtsmæssig forberedelse til undervisningen af tosprogede elever og elever med særlige behov i almindelige klasser.

330. *Modulet for de større børn* kunne fokusere på undervisning i fagkundskaber op til skolens afsluttende eksamensniveau – og især give ekspertise i matematik og naturfag. Som med de andre specialmoduler kunne det også omfatte forberedelse til undervisning af tosprogede elever og elever med særlige behov i almindelige klasser samt hele spektret inden for hjælpemidler.

331. Vi anbefaler derfor, at ministeren overvejer en underopdeling af den nuværende læreruddannelse i aldersrelaterede moduler. Der kan også vel findes en bedre måde at underopdele uddannelsen på, baseret på andre kriterier. Det, vi gerne vil påpege, er, at en sådan ændring ville gøre det muligt at specialisere sig og opnå specifik fag- og aldersrelateret ekspertise.

332. Vi beklager manglen på daglig kontakt mellem dem, der er ved at uddanne sig til lærere, og dem, som er involveret i forskning i uddannelsesspørgsmål og -problemer på højt niveau. Dette er særlig vigtigt i lyset af vores anbefalinger vedrørende overvågning og evaluering. Vi kan forstå, at Danmark også er involveret i et tematisk OECD-review af forskning og udvikling inden for uddannelse. **Vi anbefaler, at ministeren overvejer, hvordan læreruddannelsen, efteruddannelse og pædagogisk forskning sammenkædes optimalt.**

333. Vi ved, at Danmark har en lang tradition for at uddanne lærere til folkeskolen på seminarierne. Vi ved, at de, der har fuldført studierne, kan kalde sig bachelorer i undervisning, men vi er usikre på, om denne uddannelse accepteres som ligestillet

med en bachelorgrad fra et universitet. Vi ved ikke, om universiteter f.eks. anser bachelorer i undervisning som kvalificerede til optagelse på et mastergradstudium?

334. Seminarier findes ikke længere i en række lande. I Finland, hvor al læreruddannelse finder sted på universiteter, blev et fælles projekt vedrørende læreres kvalifikationer gennemført i 2001 af to universiteter, ministeriet og den nationale uddannelses- og statistikstyrelse i Finland. Som et resultat af undersøgelserne blev ressourcerne til læreruddannelse forøget.⁸¹ Lærefagets høje kvalitet i Finland garanteres af, at alle lærere uddannes op til masterniveau. Derfor har undervisning høj status. I en undersøgelse foretaget af den førende finske avis for nylig blev læreruddannelsen anset for at være det mest populære valg som erhverv blandt unge, der havde taget studentereksamen.⁸²

335. Canada og Storbritannien har ligeledes omdannet deres seminarier til uddannelsesinstitutter på universitetet.

336. I de canadiske provinser er tilknytningerne til skolerne ofte blevet formaliseret gennem brugen af et aftalememorandum, som skitserer de forventede resultater for kvalificeret lærerstatus. I Alberta har den nye indlæringskommission anbefalet, at et sådant udvalg nedsættes for at gennemgå og følge op på nedenstående spørgsmål:⁸³

- lærerudbud;
- læreres skiftende forventninger;
- nyuddannede læreres erfaringer;
- bedste praksis inden for læreruddannelsen; og
- løbende evaluering af læreruddannelsesprogrammer.

Udvidelse af efteruddannelse

337. Vi er af den opfattelse, at et landsdækkende program med efteruddannelse for alle lærere ville give et stærkt incitament til de reformer, vi har foreslået. Et sådant program kunne give lærere mulighed for at opdatere deres fagkundskaber, øge deres egne pædagogiske færdigheder, lære om den seneste forskning i forbedring af skolen eller et udvalgt ekspertiseområde (f.eks. evaluering) og genoplade deres energi og engagement.

338. Deltagelse i efteruddannelsesprogrammer over flere år kunne blive fundamentet for en mastergrad (suppleret med deltidsstudier om nødvendigt), så hver lærer kunne få sine fremskridt anerkendt med en yderligere eksamen. Det er selvfølgelig vigtigt, at Danmarks Lærerforening inddrages i planlægningen af sådanne kurser. I Alberta spiller den faglige organisation af lærere en afgørende rolle med hensyn til servicering af dens egne medlemmer. I Finland skal hver lærer deltage i uddannelseskurser af mindst tre dages varighed hvert år (arrangeret på forskellig vis af kommunerne).

5. ⁸¹LUUKKAINEN, O. (2000), "Teachers in 2010. Anticipatory Project to Investigate Teachers' Initial and Continuing Training Needs" (**Lærere i 2010. Forhåndsprojekt om at undersøge læreres første og løbende uddannelsesbehov) (OPEPRO) Final Report (**Endelig rapport), Den nationale uddannelsesstyrelse, Helsinki.
⁸²HELSINGIN SANOMAT (2004), avisartikel om karrierevalg for nyudklækkede akademikere, februar
⁸³ALBERTA'S COMMISSION ON LEARNING (**Albertas indlæringskommission), (2003), "Every Child Learns. Every Child Succeeds" (**Hvert barn lærer. Det lykkes for hvert barn.), Alberta Learning Cataloguing in Publication Data, Edmonton, s. 117.

Vi anbefaler, at kommunerne (koordineret af Kommunernes Landsforening) i samarbejde med Danmarks Lærerforening opretter en obligatorisk ordning for målrettet, årlig efteruddannelse af hver folkeskolelærer.

Behov for at gøre lærernes overenskomst mere fleksibel

339. Vi har allerede gjort opmærksom på den mangel på klarhed vedrørende overenskomstens detaljer, som vi mødte i skolerne. Hvis overenskomsten skal behandles som den endelige “dommer” over, hvad der burde og ikke burde gøres i skoler, er klarheden altafgørende.

340. Vi vil imidlertid gerne sætte spørgsmålstegn ved, om denne henholden sig til legalistiske fortolkninger af en overenskomst er en passende måde at styre fagfolks – f.eks. læreres – arbejde på. Vi mener, at man bør henholde sig mindre til dette dokument. Vi ser overenskomsten som noget, der skal bruges som en sidste udvej i tilfælde af, at en lærer bliver mobbet eller behandlet dårligt eller svigter eller optræder upassende. Det er efter vores opfattelse langt bedre, at lærere udvikler en professionel kodeks, som er mindre restriktiv. Det skulle især give dem mulighed for at bruge deres tid og energi på deres elevers behov uden frygt for at overtræde ansættelsesvilkårene.

341. Det bringer os frem til spørgsmålet om den tid, der bruges for øjeblikket af lærere på direkte kontakt med deres elever. Som vi rapporterede i forrige afsnit, er dette – i gennemsnit – 34% i modsætning til de 64%, som kunne kræves. I sammenligning med de fleste lande er det et meget lavt tal. Vi accepterer, at klasseundervisning kun er én facet af lærerrollen, men vi mener samtidig, at det er den vigtigste. Endvidere fik vi at vide, at visse landkommuner kæmper for at give eleverne det mindste antal timer, som Folketinget har givet bemyndigelse til. Under sådanne ekstreme omstændigheder ville en mere fleksibel holdning til den måde, lærernes tid anvendes på, bestemt give eleverne og systemet som helhed betydelige fordele.

342. Den restriktive overenskomst er en af de faktorer, som gør det danske uddannelsessystem så dyrt at finansiere, og er en hæmsko for en fleksibel brug af ressourcer. Vi mener, at ligevægten mellem lærernes opgaver er blevet fordrejet og skal recalibreres, så den giver plads for større fleksibilitet. **Vi anbefaler, at Kommunernes Landsforening og Danmarks Lærerforening sikrer, at lærernes overenskomst gøres mere fleksibel.**

343. Det har imponeret os, hvor godt DLF har forhandlet sine ansættelsesvilkår i de seneste år, men tilråder kraftigt, at overenskomsten genforhandles på en måde, som vil give langt større fleksibilitet inden for systemet. Med større fleksibilitet regner vi med, at behovene hos de tosprogede elever, som vi beskrev tidligere, og andre aktiviteter f.eks. kan programsættes uden for skoletiden. Vi foreslår ligeledes, at den tid, der afsættes til møder og timeforberedelse, reduceres, og den derved sparede tid afsættes til efteruddannelse. **Vi anbefaler, at enhver genforhandlet overenskomst skal indeholde en betydelig ressource, der afsættes til obligatorisk efteruddannelse.**

344. Det maksimale antal klassetimer er seks timer pr. dag i henhold til folkeskoleloven for børnehaveklassen og 1.-3. klasse. Men i en række af de skoler, vi besøgte, var

den faktiske tid, som eleverne fik undervisning i, snarere end at deltage i andre former for skoleaktiviteter, langt mindre end dette tal. **Vi anbefaler derfor, at kommunerne overvåger tidsforbruget i folkeskolen, så mulighederne for indlæring maksimeres.**

Skolepersonalet bør lattes for ikke-faglige byrder

345. Forrige afsnit omhandlede de krav, der stilles til en forøgelse af de krav, der for øjeblikket stilles til skoler. Familielivet i Danmark undergår som andre steder en forandring. Der er nu en større andel af familier, hvor begge forældre arbejder på fuld tid, end tidligere (75% af kvinderne har lønnet arbejde). Skilsmissetallet er steget, og flere elever bor i hjem med kun én forælder eller deler ugen mellem forældre, som bor hver for sig. Disse forandringer skaber flere opgaver for skolerne og gør det normale forældre/skoleforhold mere komplekst. Vi kan ikke identificere en let løsning på de problemer, der er forårsaget af tendensen til at overføre familiefunktioner til skolen.

346. Det er muligt at argumentere for, at familierne *burde* tage ansvaret for alle aspekter af deres børns sundhed og trivsel tilbage, men med en så stor andel af begge forældre, som arbejder uden for hjemmet, er en sådan handling usandsynlig og ville alligevel ikke kunne håndhæves. Hvis skoler skulle holde op med at tage sig af sundhedsuddannelse, forhold, seksualundervisning, sunde spisevaner og de talrige andre emner, der kan opsuge så meget tid og energi, er det vanskeligt at se, hvilket andet organ, der ville kunne påtage sig sådanne ansvarsområder. Hvis resultatet var, at de unge ikke fik oplysninger og vejledning og mulighed for at diskutere spørgsmål, som er meget vigtige for dem, ville resultatet være dårligt, både for dem og for samfundet. Men som én respondent sagde:

*“Visse lærere i de yngste klasser siger deres stilling op, når de konfronteres med den enorme opgave, det er at socialisere og disciplinere børnene...”*⁸⁴

347. Samme respondent argumenterede videre:

“forældre er ekstremt kritiske over for skolerne i dag”. Efter hans mening er der nogle forældre, der mener, at “de betaler deres skatter og forventer, at skolen uddanner (“opdrager”) deres børn.”

348. Den holdning blandt forældre gælder ikke kun i Danmark. Den er udbredt i mange lande, hvor tanken om uddannelse som et offentligt gode ikke længere anses for at være tilstrækkeligt til at retfærdiggøre beskatning. Heldigvis er det normalt et mindretal, og de fleste forældre påskønner, at forældre og lærere deles om børneopdragelsen, og at jo mere enige de er, jo bedre er det for barnet og, i sidste ende, samfundet. Det er klart, at jo bedre lærerens uddannelse er, jo bedre kan han eller hun tackle den slags udfordringer.

349. En mulig måde at reducere presset på lærere er, at skolerne trækker mere på de eksisterende tjenester såsom skolelægen og skolesygeplejersken. Hvis det kunne gøres, kunne det frigive lærernes tid, så de kunne koncentrere sig mere om indlærings- og undervisningsspørgsmål – opgaver, som de primært er uddannet til. En anden fordel

5. ⁸⁴GYMNASIEREKTOR*** (2003) Personlig meddelelse til review-teamet.

ville være, at det lægeligt uddannede personale ville være bedre rustet til at kommunikere med andre familiesocialarbejdere eller lignende personale i kommunen. De ville også være bedre rustet til at tackle aspekterne i forbindelse med seksual- og sundhedsundervisning end mange lærere samt rådgive unge, der er i vanskeligheder.

350. Jo hyppigere det lægefaglige personale var involveret, jo mere ville de opbygge deres kendskab til familier. De ville også stå stærkere rent fagligt med hensyn til at råde forældre, hvis skolepersonalet mente, at en elev kom ind under kategorien *forkælet barn*. Én ulempe ved den udvidede brug af lægefagligt personale i skolerne kunne være, at lærerne ville føle sig afskåret fra elevernes problemer. Idet de kender deres elever så godt, som mange af dem gør, kunne de tage det fortrydeligt op, at andre fagfolk tilranede sig deres traditionelle rolle. Det problem burde imidlertid forsvinde, efterhånden som det nye system kom på plads. Den forøgede tid, der ville være til rådighed til intellektuelle anliggender og de færre telefonopkald fra forældre til lærernes hjem burde til en vis grad kompensere for det.

351. Det er imidlertid spørgsmålet, om disse læger og sygeplejersker ville have tid nok til alle de skoler, som måtte ønske deres hjælp. Endvidere kan mange af problemerne være mere af social art end sundhedsmæssig og håndteres bedre af ikke-lægefagligt personale.

352. En anden mulighed ville være at placere visse kommunale organer, som har med børns udvikling at gøre, inde på skolens område som en måde til at opnå en bedre sammenkædning af uddannelsesmæssige og ikke-uddannelsesmæssige tjenester, samtidig med at risikoen for det, der somme tider kaldes "opgave-glidning" inden for uddannelsessektoren, mindskes. Når de lokale myndigheder i Finland formulerer deres nye læreplaner for 1.-9. klasse, er de forpligtet til at gøre det i samarbejde med de lokale social- og sundhedsmyndigheder. Endvidere vil finske kommuner fra august 2004 kunne få statsstøtte, hvis de sørger for formiddags- eller eftermiddagspasning af de mindste børn, som er overført til specialundervisningsprogrammer. Det er også praksis at servere et gratis varmt måltid mad til elever i Finland – en praksis, som anses for at være en hjælp med hensyn til elevopførelse.

353. I Alberta-systemet sikrer en statsfinansieret service – "Student Health Initiative Partnership" (Samarbejde om sundhedsinitiativer for elever) – at faguddannede social- og sundhedsrådgivere tilbyder en omfattende service for børn. Lærere og skoleledere bibeholder en rolle i planlægningen og leveringen af serviceydelsen, men skal ikke påtage sig roller, som de ikke er uddannet til.

354. Andre landes praksis vil muligvis eller muligvis ikke egne sig til danske skoler. Men vi er og bliver overbevist om, at en vis form for handling er påkrævet. Enten er der behov for en langt bedre udnyttelse af det eksisterende system, eller en innovativ tilgang er påkrævet. **Vi anbefaler derfor, at Kommunernes Landsforening opretter sin egen arbejdsgruppe, der skal overveje, hvordan eleverne i folkeskolen får den optimale ikke-faglige støtte.**

Forbedring af opførsel

355. Den anden form for pres, vi har identificeret, hidrører fra forekomsten af elevers uacceptable opførsel i klasseværelset. Som vi bemærkede tidligere, gør manglen på objektive data dette til et vanskeligt problem at tackle: skøn over forekomster varierer; kriterier, for hvad der er acceptabelt, forbliver individuelle; og der er en tradition, som forhindrer lærere i at dele deres problemer med andre, fordi de frygter at blive anset for at være uduelige. Endvidere, hvis, som PISA-dataene antyder, skoleledere i Danmark virkelig er mere tolerante over for upassende opførsel end deres kolleger i andre lande, føler lærere, som forsøger at få eleverne til at opføre sig ordentligt, muligvis, at de mangler støtte fra deres ledere. **Vi anbefaler, at skolelederforeningerne tager initiativ til, at der gennemføres en gennemgribende forskning for at undersøge de forskellige opfattelser af opførsel i klasseværelset.**

356. Vi mener, at skolelederens rolle er altafgørende i forbindelse med at løse et sådant problem. Vi har allerede givet anbefalinger angående behovet for uddannelse heri og andre aspekter af skoleledelse og -administration.

Forbedring af kommunikation og samarbejde

357. Som før bemærket, var vi overraskede over problemerne med effektiv kommunikation, som endog blev bemærket af dem, der arbejder i forskellige roller med de *samme* børn: lærere og pædagoger. Efter vores erfaring er de kommunikationsmæssige svagheder ofte koncentreret om systemovergange som f.eks. skiftet fra dagpleje til børnehave eller fra børnehave til børnehaveklasse/1. klasse. I dette tilfælde opstod de kommunikationsproblemer, som vi fik oplyst, inden for det normale begivenhedsmønster mellem forskellige faggrupper.

358. Naturligvis anerkender vi, som vi har bemærket, behovet for fortrolighed og databeskyttelse i forbindelse med deling af personlige oplysninger. Vi mener imidlertid, at disse overvejelser ikke bør gælde flertallet af daglige forekomster, der involverer diskussion mellem to fagfolk om en elev og hans eller hendes familie.

359. Vi accepterer, at det er vanskeligt i enhver organisation at *sikre*, at folk kommunikerer med hinanden. Vi ved dog af erfaring, at en sådan kommunikation kan næres af fjernelsen af eventuelle kunstige barrierer, som uforvarende er blevet skabt. **Vi anbefaler, at Kommunernes Landsforening undersøger de konstaterede barrierer mellem lærere og pædagoger.**

360. Den manglende fulde udnyttelse af uddannelseslokaler, som vi observerede, er ressourcespild, og muligheden for et styrket samarbejde mellem de voksne, som ofte er involveret i forskellige aspekter vedrørende de samme børn, tabes på gulvet. Vi var imponerede over fordelene for de unge i de eksempler, vi var vidne til, i forbindelse med skole og fritidsordningers fælles brug af lokaler. **Vi anbefaler derfor, at Kommunernes Landsforening undersøger de potentielle muligheder for en mere fleksibel udnyttelse af skolens bygninger og friarealer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, større fælles brug.**

Styrkelse af uddannelsen af lærere til elever med særlige behov i moderat omfang

361. Vi konkluderer derfor med hensyn til diskussionen af dette spørgsmål i forrige afsnit, at en fornyet undersøgelse af nogle af aspekterne ved den måde, hvorpå elever med særlige behov i moderat omfang i øjeblikket behandles, er umagen værd. Det generelle system for elever med særlige behov, som jo tager sig af en lille andel af svært handicappede børn samt en langt større andel med særlige behov i moderat omfang, synes at være tilfredsstillende, idet det varetager det fulde behovsspektrum. Det giver også mulighed for fleksibilitet, så individuelle krav kan tilgodeses.

362. Skoleledere har vide muligheder for at tilbyde specialhjælp eller øge eller mindske antallet af elevernes timer. Psykologer er til rådighed til detaljerede behovsvurderinger. Kommunerne har mulighed for at tilbyde individuel service eller gruppeservice. Forældre har ret til at blive hørt og holdes orienteret om alle beslutninger. Deres ønsker *“skal tildeles betydelig vægt, hvad angår den detaljerede organisation af specialundervisningen.”*⁸⁵

363. Vi har to hovedbekymringer. For det første, fremtidens udbud af uddannede specialundervisere. Vi har fået oplyst, at den eksisterende ekspertisereserve er ved at forsvinde og sandsynligvis ikke vil blive erstattet på grund af den begrænsede tid, der er til rådighed til særlige behov i den teoretiske læreruddannelse. Det er også ved at blive et globalt problem. I Alberta rapporterede den for nylig nedsatte indlæringskommission, at den

*“gang på gang hørte bekymringer for behovet for bedre forberedelse for lærere med hensyn til at integrere børn med særlige behov, mens man samtidig skulle fastholde et forsvarligt program for de andre børn i klassen.”*⁸⁶

364. Vores anden bekymring er det tilsyneladende fravær af en systematisk uddannelse i læsning og regnefærdigheder for børn med indlæringsproblemer. Programmet til genoprettelse af læsefærdigheder (Reading Recovery Programme) tilbyder én vej frem – og er særdeles omkostningseffektivt i det lange løb. Der er imidlertid også behov for en vis form for specifik uddannelse i talforståelse, som gør mere end blot at gentage de indlæringsmetoder, som allerede har vist sig at være ineffektive for elever med indlæringsproblemer. **Vi anbefaler, at Kommunernes Landsforening gennemgår programmet for efteruddannelse med henblik på at sikre, at tilstrækkeligt mange lærere tager en efteruddannelse, så de bliver rustet til at tage sig af elever med særlige behov for almindelig specialundervisning.**

Styrkelse af undervisningen af tosprogede elever

365. Vi har allerede gjort opmærksom på behovet for, at tosprogede elever får ekstra hjælp. Som vi bemærkede tidligere, er vi overbeviste om, at det nuværende system med at fjerne dem fra skolens almindelige fagrække for at give ekstra hjælp i dansk sandsynligvis vil virke mod hensigten.

5. ⁸⁵DANISH MINISTRY OF EDUCATION (2000), Order on Special Education in the Folkeskole and other Special Educational Assistance, Copenhagen, Chapter 2. (9).

⁸⁶ALBERTA'S COMMISSION ON LEARNING (***)Albertas indlæringskommission), (2003), "Every Child Learns. Every Child Succeeds" (***)Hvert barn lærer. Det lykkes for hvert barn.), Alberta Learning Cataloguing in Publication Data, Edmonton, s. 117.

366. En artikel for nylig om aktiviteter uden for skolens almindelige fagrække rapporterede, at skolebaserede aktiviteter havde vist sig at være mere nyttige end aktiviteter uden for skolesammenhæng. Den rapporterede også, at underprivilegerede elever fik lige så meget – eller mere – ud af det end deres mere privilegerede kammerater. Artiklen omhandler ikke spørgsmålet om tosprogede elever direkte, men det forekommer sandsynligt, at sådanne aktiviteters påvirkning af sådanne elever ville være tilsvarende positiv. Det ville pege på muligheden for udvidelse af fritidsprogrammer for tosprogede og andre elever⁸⁷.

367. I forbindelse med den potentielle overlapning mellem tosprogede elever og dem med behov for specialundervisning, som vi bemærkede tidligere, har vi fået modstridende budskaber om, hvorvidt det er et problem eller ej. **Vi anbefaler, at ministeren iværksætter et forskningsprojekt for at undersøge fordelingen af tosprogede elever i specialundervisningen og give anbefalinger i lyset af resultaterne.**

368. **Vi anbefaler, at Kommunernes Landsforening etablerer en mekanisme til spredning af de metoder, der anvendes i de kommuner, der har anerkendt ekspertise inden for undervisning af tosprogede elever.** Hvis det blev gjort, kunne andre kommuner – selv de der har ganske få sådanne elever – drage fordel af deres erfaringer. **Vi anbefaler ligeledes, at ministeren udbeder sig en ny undersøgelse af den tilgængelige dokumentation vedrørende læreres brug af andre modersmål til at undervise tosprogede elever i dansk.**

Konklusion

369. I dette sidste afsnit af reviewet har vi forsøgt at formulere et sæt anbefalinger med hensyn til, hvordan svaghederne i det danske system kan afhjælpes. Vi afsluttede det tidligere afsnit, som beskrev disse svagheder, med den iagttagelse, at det danske uddannelsessystem – til trods for sine væsentlige stærke sider – stadig kan betegnes som noget selvtilfreds. Det dilemma, som ethvert team af undersøgere står overfor, er, hvordan man bedst bortvejrer en sådan selvtilfredshed, samtidig med at man ikke undergraver moralen hos dem, der arbejder inden for systemet, og uden at reducere forældres og børns tillid til skolesystemet.

370. De løsninger, vi foreslår, søger at bygge videre på den gode praksis, som vi mødte under vores besøg og møder i Danmark og på vores erfaring med uddannelsessystemer i andre lande. Vi mener, at hvis vores forslag bliver taget i anvendelse, vil de give undervisere i Danmark muligheden for at genvinde den kvalitet, som systemet utvivlsomt har haft engang. Det kunne gøre det danske folkeskolesystem til et af verdens førende og give nationen en uddannelseserfaring af fremragende kvalitet, og dog vil man kunne opnå lighed blandt dets fremtidige borgere.

371. En almindelig reaktion på radikale ideer er at støtte dem i princippet, men afvise dem på grund af omkostningerne. Den danske reaktion vil muligvis være anderledes. På grund af landets tradition for rundhåndet finansiering og arten af lærernes arbejdsvilkår indtager Danmark en enestående position med hensyn til at bruge det *nuværende* udgiftsniveau til at finansiere et radikalt efteruddannelsesprogram.

5. ⁸⁷MARSH, H. & SABINA, K. (2002), "Extracurricular School Activities: The Good, the Bad, and the Nonlinear" (**Fritids-skoleaktiviteter: De gode, de dårlige og de ulineære), *Harvard Educational Review*, Winter, 72, 4.

372. Et sådant efteruddannelsesprojekt kunne foregå i noget af den tid, som for øjeblikket bruges på timeforberedelse og møder. Denne tid burde omallokeres til efteruddannelse. Den forandring ville kræve, at DLF og KL samarbejdede entusiastisk samt lærerprofessionens kollektive fantasi og faglige engagement. Vi mener, at den potentielle fordel ved en sådan forandring for lærerne selv, deres elever og landet som helhed er enorm.

373. Vi anerkender, at for, at de, som arbejder i det danske system, skal kunne acceptere vores anbefalinger, vil det muligvis medføre visse ofre, men vi er overbevist om, at der også vil være betydelige fordele. En accept vil kræve, at lærere og alle de, der arbejder på skolerne, tager en krævende efteruddannelse til sig. Det personlige udbytte vil være, at personalet bliver bedre kvalificeret til deres arbejde og forhåbentlig opnår en større tilfredsstillelse ved arbejdet.

374. Nogle af vores anbefalinger kan begrænse kommunernes selvbestemmelse, men de ville også placere kommunerne i hjertet af forbedringsprocessen. Anbefalingerne ville kræve ekstra opgaver og funktioner for ministeriet. Mange af disse omfatter imidlertid opgaver og funktioner, som i stigende grad overtages af ministerier over hele verden.

375. I bredere forstand vil vores anbefalinger sandsynligvis give anledning til et par turbulente år for hele uddannelsessystemet. Vi slutter med en rammende iagttagelse fra den canadiske pædagog, Michael Fullan.⁸⁸

“Succesrige fornyelser og reformer viser sig normalt tydeligt, efter at de virker, ikke før.”

376. Efter vores erfaring giver de fleste ændringer blandede resultater. Forventningerne er ofte urealistiske, praktiske vanskeligheder overstiger forudsigelserne, og folk afviger ikke gerne fra den sikkerhed, der ligger i gammelkendte roller. Derfor vil der givet blive mislykkede forsøg, mislykkede initiativer og uventede eller skuffende resultater. Men, hvis flertallet af de involverede griber denne lejlighed med begejstring, tager mod til sig for at tage springet og viser sig villige til at ændre deres handlinger i lyset af erfaringen med at arbejde under anderledes omstændigheder, er vi sikre på, at fordelene vil overstige selv vores store forhåbninger. Vi tror, at de vil føre til mange ekstra ikke-planlagte forbedringer og – det største mål af alle – styrkede elevpræstationer. Vi er overbeviste om, at sådanne fordele så rigeligt vil være anstrengelserne værd. Hvis vi har ret, får Danmark styrket sit uddannelsessystem, strammet op på lærerprofessionen og bliver i stand til at tilbyde dets fremtidige borgere en uddannelsesoplevelse i verdensklasse.

5. ⁸⁸FULLAN, M. (1991), *The New Meaning of Educational Change* (***)Den nye betydning af forandring i uddannelserne), Cassell, London, s. xi.

Litteraturliste

ALBERTA'S COMMISSION ON LEARNING (***)Albertas indlæringskommission), (2003), "Every Child Learns. Every Child Succeeds", Alberta Learning Cataloguing in Publication Data, Edmonton.

ALLERUP, P. & MEJDING, J. (2003), "Reading Achievement in 1991 and 2000" (***)Færdigheder i læsning i 1991 og 2000) i S.Lie, P.Linnakyla & A.Roe (red.) *Northern Lights on PISA (***)Nordlys over PISA)*, (***)Institut for læreruddannelse og skoleudvikling, Oslo Universitet, Oslo.

CENTER FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (***)CENTER FOR UDDANNELSESFORSKNING OG INNOVATION (CERI) (1997), (***)*Forældre som partnere i skoleundervisningen*, Paris.

CLAY, M. (1993), *Reading Recovery: A Guidebook for Teachers in Training*, Heinemann, Portsmouth, New Hampshire.

(***)DET ØKONOMISKE RÅD (2003), (***)*Uddannelse*, København.
<http://www.dors.dk/rapp/dors178.htm>.

DANISH EVALUATION INSTITUTE (EVA) (2004), "Continuous Evaluation (English summary)," Copenhagen.

DANISH MINISTRY OF EDUCATION (1995), Consolidation Act (No. 55 of 17 January), Copenhagen.

UNDERVISNINGSMINISTERIET (1997a), (***)Principper og spørgsmål i uddannelse", København.

UNDERVISNINGSMINISTERIET (1997b), "Kvalitet i uddannelsessystemet", København.

UNDERVISNINGSMINISTERIET (2000), (***)Bekendtgørelse om specialundervisning i folkeskolen og anden specialpædagogisk bistand, København.

DET DANSKE UNDERVISNINGSMINISTERIUM (2003a), Kendsgerninger og tal. Education Indicators: (***)*(Tal der taler – Uddannelsesnøgletal) Danmark 2003*, København.

DANISH MINISTRY OF EDUCATION (2003b), The Folkeskole (Consolidation) Act (No. 870 of 21 October 2003), Copenhagen.

UNDERVISNINGSMINISTERIET (2003c), "Privatskoler i Danmark", København. DANISH MINISTRY OF EDUCATION (undated), web site, "Principles and Issues in Education" <http://eng.uvm.dk/>

UNDERVISNINGSMINISTERIET, KOMMUNERNES LANDSFORENING, DANMARKS LÆRERFORENING (1998), "Folkeskolen år 2000: A Collaborative Project".
<http://www.f2000.dk/f2000a/f2000.nsf/Dokumenter/NT000023F2?OpenDocument>.

DANMARKS LÆRERFORENINGs websted (udateret) "Skole og samfund***", www.dlf.org.

DET ØKONOMISKE RÅD (2003), *Dansk Økonomi*, efterår 2003.

ELLEY, W. (red.), (1994), *The IEA Study of Reading Literacy: Achievement and Instruction in Thirty-two School Systems**** (IEA-undersøgelsen af læsefærdigheder: Præstation og undervisning i 32 skolesystemer), Pergamon Press, Oxford.

EURIDICE DATA BASE (2003), "The Education System in Denmark 2001/2002", <http://www.Eurydice.org.Eurobase>

FULLAN, M. (1991), *The New Meaning of Educational Change*, Cassell, London.

FOXMAN, D. (1991), *The APU Experience (**APU-oplevelsen)*, SEAC, London.

HALLAM, S. (2004), *Homework: the Evidence*, Bedford Way Paper 21, Institute of Education, London.

HARRISON, A. (1982), *Review of Graded Tests (**Redegørelse for kvalitetstest)*, Methuen, London.

HELSINGIN SANOMAT (2004), Avisartikel om karrierevalg for nyudklækkede akademikere, februar, Helsinki.

HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA/ STATISTICS CANADA (2001), "Measuring Up: the Performance of Canada's Youth in Reading, Mathematics and Science – OECD PISA Study – First Results for Canadians aged 15" (**Måling: Canadas unges præstationer i læsning, matematik og naturfag – OECD PISA-undersøgelse – første resultater for canadiere i 15-års alderen), Statistics Canada, Ottawa.

HUSEN, T. (1974), *Learning Society (**Læringsamfundet)*, Methuen, London.

KLIEME, E. et al (igangværende) "What Makes School Systems Perform? The Performance of 15-year olds and Seven Education Systems", German Institute for International Educational Research (DIPF), Frankfurt am Main.

LUUKKAINEN, O. (2000), "Teachers in 2010. Anticipatory Project to Investigate Teachers' Initial and Continuing Training Needs" (**Lærere i 2010. Forhåndsprojekt om at undersøge læreres første og løbende uddannelsesbehov) (OPEPRO) Final Report (**Endelig rapport), Den nationale uddannelsesstyrelse, Helsinki.

MARSH, H. & SABINA, K. (2002), "Extracurricular School Activities: The Good, the Bad, and the Nonlinear" (**Fritids-skoleaktiviteter: De gode, de dårlige og de ulineære), *Harvard Educational Review*, Winter, 72, 4.

MOLLER, J. C. & WATSON, K. (1944), *Education in Democracy: The Folk High Schools of Denmark* (**Uddannelse i demokrati: Danmarks folkehøjskoler), Faber, London.

MORTIMORE, P. (1998), *The Road to Improvement: Reflections on School Effectiveness* (**Vejen til forbedring: Betragtninger over skolens effektivitet), Swets & Zeitlinger, Lisse.

MORTIMORE, P., SAMMONS, P., STOLL, L., LEWIS, D. & ECOB, R. (1988), *School Matters* (**Skoleanliggender), Open Books, Wells.

DEN NATIONALE UDDANNELSESTYRELSE CENTER FOR FAGLIG UDVIKLING (1997), *Nordic Roads to Multilingualism* (Nordiske veje til flersprogethed), Hakapaino Oy, Helsinki.

OECD (1980), "Reviews of National Policies for Education in Denmark" (**Reviews af nationale politikker for uddannelse i Danmark), Paris.

OECD (1995), "Reviews of National Policies For Education: Denmark – Educating Youth" (**Reviews af nationale politikker for uddannelse: Danmark – Uddannelse af unge), Paris.

OECD (2001) *Forventninger og færdigheder: First Results from PISA 2000* (**Viden og færdigheder for livet: Første resultater fra PISA 2000), Paris.

OECD (2002), *Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector in Denmark* (**Styrkelse af udgiftskontrol med en decentraliseret offentlig sektor i Danmark), ECO/WKP (2002) 6, Paris.

OECD (2003a), *Education at a Glance* (**Et kig på uddannelse), Paris.

OECD (2003b), *Literacy Skills for the World of Tomorrow; Further Results from PISA 2000* (**Læse- og skrivefærdigheder for verden af i morgen; Flere resultater fra PISA 2000), Paris.

OECD (2004), *Kvalitet og lighed i den danske grunduddannelse: Policies and Outcomes* (**Kvalitet og lighed i dansk grunduddannelse: Politikker og resultater) (Background Report) (**Baggrundsrapport) EDU/EC, Paris.

OPEN UNIVERSITY (1981), *The Curriculum in Action: an Approach to Evaluation* (**Læreplanen i aktion: En indføring i evaluering), Open University Press, Milton Keynes.

PILEGAARD, T., TURMO, J. & TURMO, A. (2003), "Reading Literacy and Home Background" (**Læsefærdighed og hjemmebaggrund) in S. Lie, P. Linnakyla & A. Roe (red.), *Northern Lights on PISA (**Nordlys over PISA)*, Oslo Universitet, Oslo.

RANGVID, B. (2003), Educational Peer Effects: (**Uddannelsesmæssige virkninger på medelever) Quartile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 Data, AKF Institute of Local Government Studies, Nyropsgade 37, DK-1602 Copenhagen V, Denmark.

RUTTER, M., MAUGHAN, B., MORTIMORE, P. & OUSTON, J. (1994), *Fifteen Thousand Hours*, Paul Chapman Publishing, London.

SAMMONS, P. (1999), *School Effectiveness: Coming of Age in the Twenty-First Century* (**Skoleeffektivitet: **At blive voksen i det 21. århundrede), Swets & Zeitlinger, Lisse.

SAMMONS, P., THOMAS, S. & MORTIMORE, P. (1997), *Forging Links (**At knytte forbindelser)*, Paul Chapman Publishing, London.

VALIJARVI, J. & MALIN, A. (2003), "The Two – level Effect of Socio-economic Background" (**Effekten af den socioøkonomiske baggrund på to niveauer) in S. Lie, P. Linnakyla & A. Roe (red.), *Northern Lights on PISA (**Nordlys over PISA)*, Oslo Universitet, Oslo.

I 2003/2004 har Uddannelseskomiteen, OECD's direktorat for uddannelse i forståelse med Undervisningsministeriet gennemført et pilot-review af kvaliteten af og ligheden i resultatet af skolegang i grundskolen i Danmark. OECD's rapport er offentliggjort i maj 2004.

OECD-rapport om grundskolen i Danmark – 2004 indeholder dels baggrundsrapporten for ekspertrapporten, dels selve ekspertrapporten.

De to rapporter er efter aftale med OECD oversat fra engelsk og bringes her i Undervisningsministeriets danske opsætning.