

Undervisningsministeriets Ressourceregnskab

Søren Hindsholm

Den 16. december 2009

Indhold

1	Indledning og Problemformulering	1
1.1	Genstandsområde	1
1.2	Problemstilling	1
1.2.1	Styringsopfattelsen bag Styringsanalysen	1
1.2.2	Ressourceregnskabets validitet og brugbarhed	1
1.3	Problemformulering	2
2	Styringsteori for offentlige institutioner	2
2.1	Det weberske bureaukrati	2
2.2	New Public Management	3
2.2.1	Markedet og kvaliteten	3
2.3	Kontrollementer i offentlig styring siden 80'erne	4
2.3.1	Resultatbaseret styring	5
2.4	Benchmarking	6
2.4.1	Benchmarking i den offentlige sektor	7
2.5	Sammenfatning og perspektivering	8
3	Ressourceregnskabet	8
3.1	Styringsanalysens elementer	8
3.1.1	Høj uddannelseskvalitet og høj gennemførelse	9
3.1.2	Målsætningen om effektiv institutionsdrift og økonomi- styring	10
3.1.3	Målsætningen om geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet	10
3.1.4	Øvrige styringselementer	10
3.2	Teoretisk bestemmelse af Styringsanalysen	11
3.3	Ressourceregnskabet i Styringsanalysens logik	12
3.3.1	Det centrale niveaus interesse	13
3.3.2	Det lokale niveaus interesse	13
3.3.3	Ressourceregnskabets mål og indikatorer	14
3.4	Sammenfatning af Ressourceregnskabets indhold	15

4	Et gymnasiums mål	15
4.1	Gymnasielovens mål	15
4.2	Skolens egne visioner og mål	16
4.3	Gymnasiets tradition	17
4.4	Sammenfatning af gymnasiets mål	17
5	Ressourceregnskabets muligheder og risici	18
5.1	Ressourceregnskabet som resultatbaseret styring	18
5.2	Mål og indikatorers kvalitet	19
5.2.1	Tilforladelighed (reliabilitet)	19
5.2.2	Validitet	20
5.2.3	Giver mål og indikatorer mening?	20
5.3	Aktørernes muligheder og risici	21
5.3.1	UVM	21
5.3.2	Den lokale ledelse	23
5.3.3	Forældre og elever	24
5.4	Ressourceregnskabet som benchmarking-mulighed	24
5.5	Balancen mellem de forskellige styringsniveauer	26
5.6	Sammenfattende vurdering af muligheder og risici	27
6	Ressourceregnskabet og professionskulturen	28
6.1	Gymnasiets lærerkultur	28
6.2	Ressourceregnskabets effekter på lærerkulturen	28
6.2.1	Eksamensresultaters betydning	29
6.2.2	Frafald og fuldførelse	29
6.2.3	Fordeling af omkostninger	29
6.3	Sammenfattende vurdering af effekterne på kulturen	30
7	Sammenfatning og konklusion	31
8	Litteratur	33

1 Indledning og Problemformulering

1.1 Genstandsområde

I 1986 blev alle danske almene gymnasier, bortset fra nogle få privatgymnasier og Sorø Akademi, amtsinstitutioner. Her fik de 20 trygge år under amternes vinger indtil de i 2007 blev selvejende statslige institutioner.¹

Med selvejete fik 134 gymnasier andre rammer. De er nu selvstændige økonomiske enheder uden det sikkerhedsnet det gav at være en af amtets institutioner. Det betyder at et gymnasium kan gå fallit hvis det over årene ikke kan få balance mellem udgifter og taxameterindtægter. Det er skolens nye udfordring.

Undervisningsministeriets (UVM) udfordring ved selveje er at sikre høj uddannelseskvalitet og effektiv ressourceanvendelse. UVM har altså behov for indsigt og kontrol så det kan gribe styrende ind hvis noget går galt. En del af kontrollen udfører den revisor der skal påtegne hver skoles årsregnskab. Men efter en større styringsanalyse i 2005 har ministeriet vurderet at der også er brug for en indsigt der omfatter mere end blot regnskabstal. Det var anledningen til det såkaldte Ressourceregenskab.

Ressourceregenskabet arbejder med ca. 20 mål og indikatorer. Nogle af dem er helt kvantitative mål, f.eks. skolens eksamensresultater, andre er indikatorer, f.eks. elev-tilfredshed. Data skaffes ved en kombination af skolens egne oplysninger og oplysninger som UVM allerede har fra skolernes indberetninger.

1.2 Problemstilling

Ressourceregenskabet skal give oplysninger om hver institution så den kan sammenlignes med andre ens eller lignende institutioner. Ressourceregenskabets hensigt er således at give institutionerne et *benchmarking-værktøj*.

Det er hensigten at Ressourceregenskabet bliver et værktøj for UVM, politikerne, bestyrelserne og institutionsledelserne. Der er således tale om et styringsværktøj der skal opfylde flere formål og fungere på flere niveauer. I dette projekt skal det nærmere undersøges hvilke styringsmæssige muligheder, problemer og konflikter dette eventuelt kan medføre.

1.2.1 Styringsopfattelsen bag Styringsanalysen

For det første kan man spørge om de styringsmidler Styringsanalysen giver institutionerne, er udtryk for en bestemt og sammenhængende styringsopfattelse i den offentlige sektor.

1.2.2 Ressourceregenskabets validitet og brugbarhed

For det andet kan man spørge hvor godt Ressourceregenskabet beskriver hver enkelt institutions præstationer og samlede målopfyldelse. Der må nemlig være

¹Klaudi Klausen (2001) Figur 3 s. 99 viser hvordan gymnasierne var placeret trygt som en lille del i et stort politisk-administrativt system.

en vis sammenhæng mellem Ressourceregnskabets beskrivelse og institutionernes samlede målopfyldelse hvis Ressourceregnskabet skal være et validt værktøj for UVM, et tilforladeligt informationssystem for politikerne og et brugbart værktøj for skoleledelserne.

Endvidere kan man vurdere hvordan benchmarkingmuligheden vil virke for UVM og den enkelte skole.

1.3 Problemformulering

Kernen i denne problemstilling kan derfor formuleres således:

Hvor anvendeligt er Ressourceregnskabet som styringsmiddel og benchmarking-system for det almene gymnasium, og hvilke muligheder og problemer knytter sig til at anvende et styringsværktøj som dette på de forskellige styringsniveauer?

Den overordnede problemformulering belyses med disse undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvad er Styringsanalysens styringsfilosofi bag Ressourceregnskabet?
2. Hvilke mål og indikatorer indgår i Ressourceregnskabet?
3. Hvad er et gymnasiums mål?
4. Hvilke styringsrisici og -muligheder rummer Ressourceregnskabet, herunder om Ressourceregnskabets benchmarking-tilbud er en reel mulighed?
5. Hvordan formodes Ressourceregnskabet at påvirke et gymnasiums professionskultur?

2 Styringsteori for offentlige institutioner

Dette projekts overordnede problemstilling handler om hvordan en del af den offentlige sektor skal styres. Begrebet styring er i denne forbindelse bredt. Det omfatter både centraladministrationens styring og kontrol og det lokale ledelsesniveaus behov for ledelsesværktøjer og informationer. Derfor forudsætter analysen en teoretisk redegørelse for sine forudsætninger. De er New Public Management, den nye udvikling heraf som kaldes resultatbaseret styring, og til sidst mere specielt teorien om benchmarking fordi Ressourceregnskabet rummer en benchmarking-facilitet.

2.1 Det weberske bureaukrati

Max Webers klassiske teori om den offentlige sektor, eller med datidens term 'det offentlige bureaukrati',² er en god forudsætning for at forstå New Public

²F.eks. Weber (1972) 825: "Wie der sogenannte Fortschritt zum Kapitalismus seit dem Mittelalter der eindeutige Maßstab der Modernisierung der Wirtschaft, so ist der Fortschritt

Management. Weber understreger det offentlige som en stor hierarkisk struktur befolket med regelstyrede, sagligt arbejdende tjenestemænd, og han anser dette bureaukrati for karakteristisk for den moderne stat. Denne model var en god beskrivelse af den danske offentlige sektor frem til begyndelsen af 80'erne.

2.2 New Public Management

I 1982 kom det første moderniseringsprogram, som siden blev fulgt op af flere lignende.³ Politikere og embedsmænd plejer at omtale indholdet i disse programmer som 'modernisering' eller 'kvalitetsreform'. Teoretikere kalder disse reformers indhold for *New Public Management* (NPM). Sigtet med reformerne, som opstod i Thatchers England og Reagans USA og blev støttet af bl.a. OECD, var at sikre offentlige ydelsers kvalitet og samtidig have kontrol med de offentlige udgifter; den forudgående periode havde nemlig været præget af betydelige budgetunderskud.

NPM er ikke en entydig og sammenhængende teori, men dens karakteristiske træk kan sammenfattes således:⁴

1. Decentralisering
2. Effektiv ressourceudnyttelse
3. Markedsgørelse og konkurrence, evt. udlicitering eller regulær privatisering
4. Principal-agent-organisering af opgaveløsning
5. Eksplicite mål for performance med fokus på output
6. Synlig professionel ledelse med træk af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold

2.2.1 Markedet og kvaliteten

Centralt i NPM står at bruge markedet som regulerende mekanisme i den offentlige sektor ud fra klassisk økonomisk teoris beskrivelse af markedsmekanismens virkemåde i den private sektor. Udlicitering og især reel privatisering kan som regel få markedsmekanismen til virke. Men en række opgaver udføres stadig uden privatisering eller udlicitering på offentlige institutioner som universiteter, sygehuse eller gymnasier, og her er der brug for en substitut for den direkte markedsmekanisme.

zum bürokratischen, auf Anstellung, Gehalt, Pension, Avancement, fachmäßiger Schulung und Arbeitsteilung, festen Kompetenzen, Aktenmäßigkeit, hierarchischer Unter- und Überordnung ruhenden Beamtentum der ebenso eindeutige Maßstab der Modernisierung des Staates..."

³Bogason (2009) 6–7 og 9.

⁴Bogason (2009) 7–12, Baadsgaard/Jørgensen (2009) 35–36, Hansen (1999) og Klaudi Klausen (2001) 43–71, 63–65 og 180–89.

Og uanset om en opgave udføres under rene markedsvilkår eller på en offentlig institution, skal opgavebestilleren (stat, region, kommune) have sikkerhed for at opgaveløsningens kvalitet er i orden. Ellers vil rigsrevisionen eller borgerne, ofte med pressen som mellemmand, sandsynligvis på et eller andet tidspunkt kritisere opgavebestilleren, og det plejer at medføre en politisk indgriben som ingen offentlige instanser bryder sig om. Staten skal altså som leder af den offentlige sektor sikre to ting:

1. Der skal være effektiv brug af de offentlige ressourcer.
2. Der skal være mulighed for kontrol med ydelsernes kvalitet og for indgreb hvis kvaliteten er for ringe.

Problem 1 løses ifølge NPM med redskaber der kan erstatte det rigtige, frie marked ved hjælp af quasi-markedsmekanismer. Det drejer sig her om at give brugerne af de offentlige ydelser et grundlag for at vælge mellem institutioner og om at lade valget have konsekvenser for institutionernes virke. Brugere skal have et grundlag for at vælge ved hjælp af *brugerundersøgelser*, *evaluering*, *brugerdeklarationer* og *benchmarking*. Økonomistyringen skal derefter indrettes således at borgernes valg får konsekvenser for den enkelte institutions økonomi gennem en kobling mellem borgerrelateret aktivitet og ressourcetil- deling, f.eks. ved at bevillingerne styres af et taxameterprincip.

Samtidig kan man bemærke at redskaber som brugerundersøgelser, evaluering og benchmarking ikke bare kan udnyttes af brugerne, de er også nyttige for staten.

Problem 2 må staten som *principal* nemlig prøve at løse ved at skaffe sig indsigt og have kontrolmekanismer over for sine udførere, de såkaldte *agenter*, så den har mulighed for at gribe styrende ind hvis de ikke "leverer varen". Der er nemlig indbygget en *informationsasymmetri* i principal-agent-relationen: Agenterne har meget større indsigt i den praktiske udførelse af opgaver end staten kan have, og derfor kan staten som opgavestiller frygte at de udnytter denne overlegenhed i indsigt til at slippe for nemt om ved opgaven, altså til at snyde staten.⁵

Indgrebene forudsætter endvidere at staten har forskellige incitamentter eller ligefrem magtmidler til sværere tilfælde af institutionssvigt.

2.3 Kontrolelementer i offentlig styring siden 80'erne

Styring ved hjælp af love, cirkulærer og bekendtgørelser som i et traditionelt webersk bureaukrati spiller stadig en stor rolle i den offentlige sektor,⁶ ligesom ministerier og styrelser som regel har mulighed for direkte indgriben over for en institution, f.eks. ved skærpe sit tilsyn, at afsætte bestyrelsen eller få den til at afsætte den daglige ledelse, evt. helt at lukke institutionen ved at fratage

⁵Disse mekanismer og de problemer de skal løse, er beskrevet med den såkaldte *principal-agent-teori*, se Klaudi Klausen (2001) 182 og Andersen/Henriksen/Spjelkavik (2008) 729.

⁶Klaudi Klausen (2001) 106–09.

den nødvendige godkendelser. Det er eksempelvis hurtigt slut med at være gymnasium hvis UVM fratager gymnasiets rektor eksamensretten så eleverne ikke kan blive studenter (eller det er måske snarere hurtigt slut med at være rektor...).

Men de nye NPM-styringsværktøjer som er blevet indført siden begyndelsen af 80'erne, har krævet at staten tog nogle flere styringsværktøjer i brug.

I takt med at institutionerne er blevet friere stillet, har de nemlig mærket den øgede statskontrol som nu er nødvendig, jf. afsnit 2.2.1 s. 4. De bruger mere tid på evalueringer, dokumentation og indberetninger.⁷ Institutionerne og især deres fagprofessionelle medarbejdere taler om et dokumentationstyranni der skaber flere 'kolde' end 'varme hænder', vi hører om socialrådgivere der bruger meget mere tid bag skærmen end foran klienten, folkeskolens elevplaner er blevet hængt ud, uddannelsesinstitutionerne skulle besvare en stribe spørgsmål fra revisionsfirmaet Deloitte, f.eks. om hvor mange gummihandsker de købte hvert år til hvilken pris, og den 29. marts 2007 angrede otte tidligere embedsmænd i Finansministeriet i en kronik i Politiken (*Tilgiv os — vi vidste ikke, hvad vi gjorde*) at de havde skabt et dokumentationsregime for institutionerne i stedet for større ledelsesrum for lederne.

2.3.1 Resultatbaseret styring

En reaktion på kravet om indberetning af de mange oplysninger fra offentlige institutioner er konceptet *Resultatbaseret styring*.⁸ Tilhængerne præsenterer det, med nogen selvfølelse, som NPM version 2.0.⁹

Resultatbaseret styring reducerer mængden af data der skal strømme opad i systemet, ved at fokusere på:

- outputs (produkter, serviceydelser)
- outcomes (umiddelbare effekter)
- impacts (langsigtede virkninger)

— altså alt sammen noget der er *resultater* af processer i det offentlige. Selve processerne skal institutionerne derimod ikke indberette data om.

En effekt kan kun vurderes meningsfuldt hvis den ses i forhold til et mål for processen der skal frembringe den. Derfor forudsætter resultatbaseret styring at institutionen har strategiske mål der styrer indsatsen med præcisering af de forventede effekter og en organisering af indsats og ressourcer svarende hertil. Herved øges samtidig *ansvarliggørelse, transparens og mulighederne for læring*.

Dataindsamling i forbindelse med resultatbaseret styring skal prioriteres og således begrænses ved disse tre principper:

⁷Se f.eks. Bogason (2009) 11–12 og 15 og Når måling giver mening (2008) 17–22.

⁸Om det følgende, se Når måling giver mening (2008) 40–63.

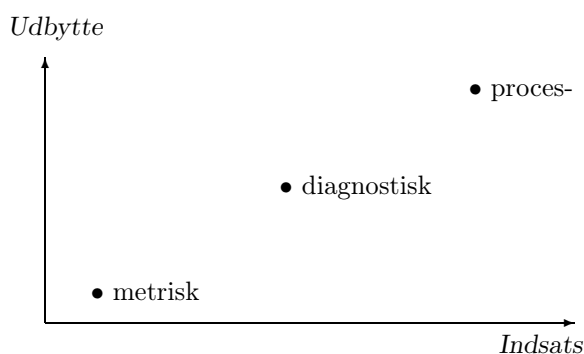
⁹Når måling giver mening (2008) 30.

1. Forskellige grupper definerer hvor tit de har brug for data, f.eks. har frontpersonale og administrativ ledelse brug for hyppigere data end den strategiske og kontrollerende ledelse.
2. Forskellige aktører har brug for forskellige data, f.eks. har en sagsbehandler brug for individdata, mens en leder skal gå efter aggregerede data og indikatorer.
3. Data skal så vidt muligt skabes i direkte forlængelse af opgaverne, f.eks. udtræk af sygefraværersdata direkte fra lønsystemet.

UVM's Ressourceregnskab er designet efter disse principper, og embedsmændene bag det fremhæver netop at det kæder *indsats* og *resultater* sammen.¹⁰ Hertil er det meningen at det skal give mulighed for benchmarking.

2.4 Benchmarking

Benchmarking er et måle- og udviklingsredskab der opstår i slutningen af 1980'erne, hvor R.C. Camp beskriver det. Det er så bredt et fænomen at det er beskrevet på flere forskellige måder, men man kan sammenfatte fænomenet på en fornuftig måde således:¹¹ Benchmarking opstår i den private sektor og er en del af Total Quality Management. Teknikken sigter på at opstille nogle realistiske forbedringsmål der ikke bare er en fremskrivning af sidste års resultater. Man finder tværtimod forbedringsmål uden for sin egen afdeling, virksomhed eller sektor, og man skaber en forbindelse mellem disse mål og sin egen aktivitet ved at sammenligne. Benchmarking kan opdeles i tre hovedtyper:



Figur 1: Benchmarkings hovedtyper

Metrisk benchmarking er en simpel måling af nogle præstationer, f.eks. hvor effektiv ens transportafdeling er i forhold til mandetimer og udstyr. Resultaterne sammenlignes med lignende transportafdelinger, og herved kan man blive opmærksom på et præstationsgab hvis ens egen afdeling har dårligere resultater end de andre. Metrisk benchmarking peger på *noget* uden at oplyse noget om *hvorfor*.

Diagnostisk benchmarking prøver også at oplyse noget om *hvorfor* nogle virksomheder præsterer dårligere end andre. Det sker ved at sammenligningen udvides til også at omfatte *praksis* hos de andre benchmarking-partnere. Herved bliver processen mere krævende fordi beskrivelse og

¹⁰Karen Roij og Tore Jessen i Når måling giver mening (2008) 156–73.

¹¹Appleby (1999), Jung (2003) 311–13 og Yarrow (1999).

vurdering af en praksis ikke blot er en kvantitativ måling, men også rummer kvalitative aspekter.

Procesbenchmarking er den mest abstrakte form for benchmarking. Den udvælger bestemte processer som virksomheden ønsker at forbedre, f.eks. rekruttering til en udviklingsafdeling. Herefter finder man egnede samarbejdspartnere, gerne også fra andre sektorer, evt. det offentlige, og gennemfører en analyse og et udviklingsarbejde sammen med dem.

De tre typer kræver ikke samme indsats af deltagerne, men de giver heller ikke samme udbytte, se figur 1. Specielt er rigtig proces-benchmarking en krævende måde at arbejde på. Den kan opdeles i fire faser med i alt ti led.¹² En *planlægningsfase* (man finder benchmarking-emnet, en eller flere egnede partnere, og man fastlægger hvordan data skal samles, hvorpå de indsamles) efterfølges af en *analysefase* (præstationsgab bestemmes, og man projekterer den fremtidige præstation). Så følger *integrationsfasen* i virksomheden (resultaterne af analysen kommunikeres ud, målene for de nye funktioner fastlægges), og til sidst kommer *handlingsfasen* (handlingsplaner udvikles, de gennemføres med monitorering af resultater hvorpå benchmarkingen justeres til næste måling); herefter fortsætter processen forfra.

2.4.1 Benchmarking i den offentlige sektor

Benchmarking blev også hurtigt brugt i den offentlige sektor, først i den angelsaksiske verden, men også i Danmark siden midten af 90'erne.¹³ Nogle gange bruges den her på en måde der minder om den oprindelige,¹⁴ men ofte bruges benchmarking på en anden måde i den offentlige sektor. Det er nemlig næsten altid frivilligt når private firmaer selv går ind i et benchmarking-projekt. Derimod er det i den offentlige sektor ofte en overordnet eller bestillende myndighed der kræver at underordnede lader sig benchmarke.¹⁵

Benchmarking kan nemlig hjælpe en myndighed som er principal, med at holde øje med sine agenter: Sammenligningen virker i sig selv som en quasi-markedsmekanisme, jf. afsnit 2.2.1 s. 4, og indsigten i agenternes økonomiske præstationer kan principalen udnytte til en mere aggressiv prisfastsættelse af agenternes ydelser.

Herved skifter benchmarking karakter fra at være et udviklingsværktøj for frivillige brugere til at blive et nyt styringsmiddel i den offentlige sektor. Og erfaringen viser at det virker ganske kraftigt. Pressen holder jo af sammenligninger mellem offentlige institutioner, f.eks. hospitalers helbredelsesprocenter og ventetider eller skolers eksamensresultater.¹⁶

¹²Appleby (1999) 65.

¹³Triantafillou (2007) 829.

¹⁴Se f.eks. Keehley/Abercombie (2008).

¹⁵Andersen (2008).

¹⁶Et mere specielt, men illustrativt eksempel er hvordan NCAP ved at give bilmærker stjerner efter crash test-resultater har formået at tvinge den stærke bilindustri til at lave sikrere biler, Andersen/Henriksen/Spjellkavik (2008) 733.

2.5 Sammenfatning og perspektivering

På et mere abstrakt plan kan man iagttage at disse styringsmidler er hentet fra den private sektor, tilpasset og derpå anvendt på offentlige institutioner. En sådan overførsel af styringsmidler rejser spørgsmålet hvordan de virker i den nye sammenhæng, og hvordan de påvirker de offentlige institutioner.

Uddannelsessektoren er først sent forsøgt styret med midler af NPM-typen, muligvis fordi de fleste institutioner eksisterede som ret beskyttede amtsinstitutioner. Men med Strukturreformen og Styringsanalysen fra 2005 blev sektorens styring ændret markant. I de næste afsnit vil forandringerne blive identificeret og forsøgt beskrevet med begreberne fra NPM. På den baggrund vil dette projekt forsøge at vurdere hvordan disse nye styringsmidler, herunder benchmarking, vil virke på et alment gymnasium.

3 Ressourceregnskabet

3.1 Styringsanalysens elementer

I forbindelse med den politiske aftale om strukturreformen i juni 2004 blev det besluttet at gennemføre en analyse af UVM's styringssystem på det selvejende institutionsområde. Deltagerne var embedsmænd fra følgende ministerier: UVM, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Analysen skulle "tilvejebringe et grundlag for, at der politisk kan træffes beslutning om hvordan det nuværende styringssystem kan moderniseres, herunder hvordan styringen inden for de nye institutionsområder kan tilrettelægges."¹⁷ Og dens vurderinger skulle tage afsæt "i de overordnede uddannelsespolitiske målsætninger om høj kvalitet i uddannelserne, høj gennemførelsesfrekvens, geografisk tilgængelighed til et bredt og varieret uddannelsesudbud og effektiv ressourceanvendelse."¹⁸

Styringsanalysen behandler 370 institutioner og inddrager 12 styringsområder. Under hvert styringsområde behandles de væsentligste styringsredskaber.¹⁹

Det er et udgangspunkt for analysen at "styringssystemet grundlæggende er baseret på adskillelse af opgaver og ansvar hos Undervisningsministeriet som 'bestillermyndighed' og opgaveudførende uddannelsesinstitutioner."²⁰ Der er altså tale om en tillempet principal-agent-model i den forstand at de opgaveudførende institutioner trods alt er offentlige institutioner, underlagt disse institutioners særlige regelsæt for økonomi, ledelse, overenskomster, forvaltningslov osv.

¹⁷Styringsanalysen (2005) 211.

¹⁸Ibidem.

¹⁹Styringsanalysen (2005) 48 og 172. Jeg forbigår her inkonsekvenser som at *uddannelsesregler* et sted er et område, et andet sted et redskab.

²⁰Styringsanalysen (2005) 173.

Det decentrale niveau skal ifølge analysen styrkes ved at udvikle de selvstændige institutionsbestyrelser, ressourceregnskab, lokale kvalitetssystemer og brugerdeklarationer. Dette sammenfattes således:

Det decentrale styringssystem hviler samtidig på forudsætningen om, at den lokale ledelse på institutionerne agerer ud fra visse grundlæggende institutionelle egeninteresser, som også virker som regulerende mekanismer. Institutionens ledelse forudsættes således at have en naturlig egeninteresse i at sikre institutionen et positivt omdømme i forhold til brugere og aftagere af institutionens ydelser. Tilsvarende forudsættes det, at institutionernes ledelser har en egeninteresse i at sikre institutionerne en sund økonomi og et økonomisk råderum, som giver større handlefrihed i forvaltningen af det uddannelses- og institutionspolitiske ansvar.²¹

På det centrale niveau skal UVM's tilsyn styrkes og systematiseres, og der skal være nye sanktionsmuligheder.

3.1.1 Høj uddannelseskvalitet og høj gennemførelse

Målene *høj faglig kvalitet og uddannelse til flere* skal nås bedre ved at styrke de lokale bestyrelser, som har flertal af eksterne medlemmer.²² Endvidere skal alle institutioner have et kvalitetssystem der kan dokumentere resultater, og nogle, dog ikke ungdomsuddannelserne, skal akkrediteres.²³

I forlængelse af kvalitetssystemet skal der indføres et Ressourceregnskab, som afsnit 3.3.3 vil beskrive nærmere.

Alle institutioner skal udarbejde brugerdeklarationer der beskriver institutionens uddannelsestilbud og krav: "Brugerdeklarationer skal bidrage til at give kursister/elever/studerende bedre indsigt i de undervisningstilbud, institutionerne giver, og dermed et bedre grundlag for at deltage i demokratiske processer og kvalitetsvurderinger på institutionen. Deklarationerne skal også give mulighed for at vælge mellem uddannelsesinstitutioner."²⁴ Her skal der altså skabes mere konkurrence og øget brugerindflydelse.

Det centrale tilsyn skal også styrkes. Ressourceregnskabet skal gøre det nemmere for UVM at overvåge de 370 institutioner på den måde at en række kvalitetsindikatorer tillader ministeriet at screene resultater og få ny viden om sammenhængen mellem økonomi og kvalitet. Der skal altså stadig være et centralt ministerielt tilsyn: "Omlægningen indebærer ikke en fuldstændig omlægning af styringen, men en forskydning, så den i større omfang hviler på resultaterne og kvaliteten af uddannelsesindsatsen, og i mindre omfang på input og proces. Målsætningen er, at institutionerne i højere grad skal stilles til ansvar for de resultater og den kvalitet, de leverer, og de skal i øget omfang

²¹Styringsanalysen (2005) 44.

²²Styringsanalysen (2005) 176–83.

²³Styringsanalysen (2005) 184–87.

²⁴Styringsanalysen (2005) 190–192.

dokumentere resultater og kvalitet over for omverdenen. Undervisningsministeriet skal skærpe overvågningen af resultaterne, og der skal være en højere grad af konsekvens og styrke i ministeriets reaktioner i forhold til god og dårlig kvalitet.”²⁵

3.1.2 Målsætningen om effektiv institutionsdrift og økonomistyring

Det helt centrale middel til at sikre effektiv drift og styring af økonomien er taxameterstyring. Taxametret indeholder i sig selv et incitament til effektiv drift og reduktion af frafald, og taxametre gør det nemt for den centrale bevillende myndighed at styre økonomien fordi produktion og udgifter er tæt kobled. Dvs. at standardglidninger undgås.²⁶

Som nævnt ovenfor har dialogen mellem UVM og institutionerne, herunder tilsynet, hidtil især handlet om input i form af bevillinger og processer som udviklingsforsøg. Derimod er det en ret ny ting at man også ser på *output*, men det anbefaler Styringsanalysen, som nævner disse “objektivt konstaterbare indikatorer”:²⁷ Prøve- og eksamensresultater, fuldførelsesfrekvenser, fuldførelsestider, frafaldstidspunkter, overgangsfrekvens til anden uddannelse og overgangsfrekvens til beskæftigelse. Ud over indikatorerne, som vil indgå i ministeriets tilsyn gennem Ressourceregnskabet, kan der indføres færdiggørelsestaxametre som virker mere outputorienterede end det almindelige deltagertaxameter.²⁸

3.1.3 Målsætningen om geografisk tilgængelighed til udbud af høj kvalitet

For at sikre en geografisk spredning af uddannelsesudbuddet skal taxametersystemet indrettes således at små institutioner beskyttes ved et aktivitetsuafhængigt grundtilskud og et særligt udkantsgrundtilskud.²⁹ Det er et politisk højt prioriteret punkt, og her styres institutionsstrukturens geografi således centralt.

3.1.4 Øvrige styringselementer

En række centralt fastsatte styringselementer fastholdes ifølge Styringsanalysen.³⁰ Det er stadig undervisningsministeren der godkender oprettelsen af nye institutioner og evt. nægter at øge kapaciteten hvis en skole får overdrevent vokseværk, dvs. der er ikke fri konkurrence på området.

De centralt fastsatte uddannelsesregler, der er meget detaljerede for ungdomsuddannelserne, fastholdes ligesom kravene til lærernes kvalifikationer.

Endelig bevares det nationale eksamens- og censursystem.

²⁵Styringsanalysen (2005) 192–94.

²⁶Styringsanalysen (2005) 149 og 198–202.

²⁷Styringsanalysen (2005) 47 og 104

²⁸Styringsanalysen (2005) 136 og 140.

²⁹Styringsanalysen (2005) 197–98.

³⁰Styringsanalysen (2005) 48.

Som et punkt der ligger uden for ministeriernes selvstændige område, nævnes også at undervisningsområdet er præget af stive og detaljerede arbejdstidsaftaler.³¹

3.2 Teoretisk bestemmelse af Styringsanalysen

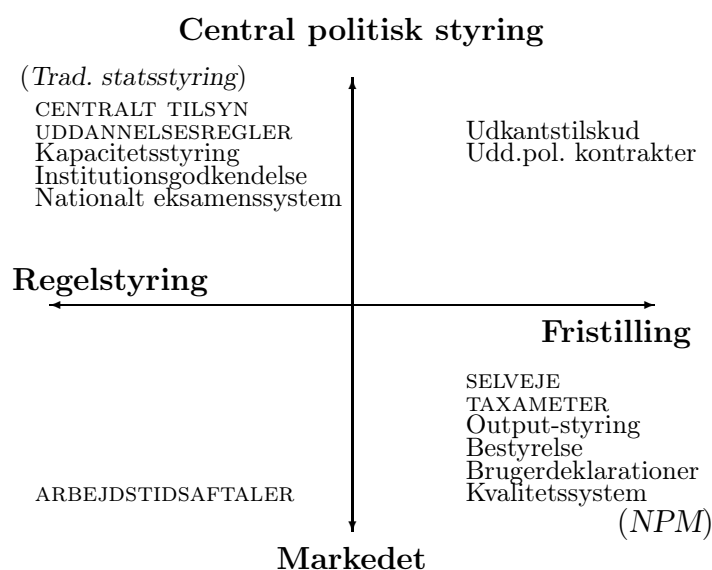
Et heuristisk hjælpemiddel til at vurdere Styringsanalysen er figur 1 i Hansen (1999). Den har nederst på den vertikale akse markedsorientering og øverst den traditionelle centrale politiske styring; til venstre på den horisontale akse ligger centraladministrationens regelstyring og til højre fristilling af offentlige institutioner. Styringsanalysens styringsmidler er placeret i forhold til disse

poler i figur 2; særligt vigtige styringsredskaber i MAJUSKEL.

Det gammeldags UVM fra tiden før 1986 med statsgymnasier vil så blive placeret i 2. kvadrant, mens offentlige institutioner der er organiseret efter en ren NPM-model ligger i 4. kvadrant, frit stillede og markedsorienterede. Når det drejer sig om hver enkelt institutions drift, er institutionerne meget frit stillede med kun to modifikationer: Små institutioner på landets udkanter kan få et tilskud, og ministeriets styring af kapacitet og godkendelser af institutioner kan beskytte andre institutioner mod voksesyge naboer; altså hvis ministeren ønsker det. Disse modifikationer skyldes naturligvis ønsket om at bevare et geografisk dækkende tilbud.

Men når det drejer sig om selve indholdet i institutionernes kerneydelse, altså undervisning, er den centrale styring gennem regler meget tydelig. Herved tilgodeses det politiske ønske om nationale eksaminer der vækker tillid hos alle.

Og som en sidste meget væsentlig regulering af ledelsesrummet er der de meget regeldetaljerede aftaler på arbejdsmarkedet.



Figur 2: Styringsanalysens elementer.

³¹Styringsanalysen (2005) 151.

3.3 Ressourceregnskabet i Styringsanalysens logik

Styringsanalysen er bevidst om at principalen i en principal-agent-model skal være opmærksom på om hans agenter udfører opgaven sådan som principalen ønsker det.

Styringssystemet er grundlæggende baseret på en klar adskillelse af ansvar og roller hos en bestillermyndighed og opgaveudførende uddannelsesinstitutioner. Udvalgets overvejelser drejer sig især om behov for at videreudvikle og i øget grad ansvarliggøre alle de relevante aktører, som spiller en rolle i kvalitetssikringen — centralt og decentralt — bl.a. ved at videreudvikle informationsgrundlaget for de enkelte aktørers opgavevaretagelse som led i den samlede styring.³²

Netop *informationsgrundlaget* har stor betydning for principalen, i dette tilfælde altså UVM, og udvalget bag Styringsanalysen skriver således:

På det *centrale* niveau i Undervisningsministeriet bør det prioriteres i et samarbejde med institutionssektorerne at udvikle et relevant og tilstrækkeligt informationsgrundlag, som kan styrke kvalitetsovervågningen og mulighederne for, at de forskellige aktører i styringssystemet kan udfylde deres respektive roller.

Udvalget vurderer, at et utilstrækkeligt informationsgrundlag udgør en af styringssystemets væsentligste problemstillinger aktuelt.³³

Som det fremgik af figur 2, er der flere aktører i Styringsanalysen: Folketinget og UVM, bestyrelserne, skoleledelserne, brugere (dvs. eleverne), og hertil kan føjes aftagerinstitutionerne. Ifølge Styringsanalysen skal Ressourceregnskabet være et værktøj for dem alle: "... styringssystemets mange aktører (politikere, Undervisningsministeriet, institutionsledere, brugere og andre interessenter) skal have adgang til de nødvendige informationer for at kunne udfylde deres respektive roller i styringssystemet. Rapporteringerne skal således kunne udgøre et politisk beslutningsgrundlag, danne grundlag for Undervisningsministeriets tilsyn, styrke ledelsesinformationen til institutionernes bestyrelser og daglige ledelse og give brugere og aftagere mulighed for at udøve indflydelse og træffe valg bl.a. via muligheden for at sammenligne institutionernes resultater."³⁴

Det fremhæves i Styringsanalysen at nogle af Ressourceregnskabet's formål er til gavn for flere af aktørerne. Systemet skal således muliggøre sammenligninger af ressourceforbruget, sprede best practice på tværs af institutionerne, bidrage til effektiviseringer, øge kvaliteten og reducere bureaukratiet.³⁵ Endvidere siges det at et forbedret informationsgrundlag er en forudsætning for

³²Styringsanalysen (2005) 162.

³³Ibidem.

³⁴Styringsanalysen (2005) 147–48, cf. 187.

³⁵Styringsanalysen (2005) 22.

“at uddannelsessystemets aktører bliver i stand til at handle mere proaktivt og strategisk og på et fælles anerkendt grundlag af viden.”³⁶

3.3.1 Det centrale niveauets interesse

Når man læser Styringsanalysen, står der dog mest om politikernes og UVM's interesser. Ressourceregnskabet skal give “grundlag for et bedre overblik ved den samlede politiske prioritering af uddannelsesområders økonomi hvorved behovet for at fremme særlige politiske indsatsområder vil kunne imødekommes ved brug af forholdsvis få supplerende styringsredskaber til taxametersystemet. Dette vil kunne medvirke til at fastholde princippet om “ét mål, ét middel” i styringen, således at styringen bliver så klar og gennemsigtig som muligt.”³⁷. Og s. 187 fremhæves det at Ressourceregnskabet vil kunne medvirke til “at institutionerne inden for rammerne af taxametersystemet arbejder mere systematisk med og realiserer resultater inden for de politisk prioriterede indsatsområder.”

Som to mere konkrete eksempler på Ressourceregnskabets nytte nævnes også at det kan hjælpe politikerne med takstfastsættelser og prioriteringer af uddannelsesområder,³⁸ at det skal kunne reducere en kendt risiko ved det decentrale styringskoncept, nemlig at institutionerne begynder at agere som egentlige virksomheder der drives ud fra profitmål, og glemmer deres kvalitetsmål; her vil Ressourceregnskabet så over for UVM afsløre den forringede kvalitet og give ministeriet mulighed for at gribe til sanktioner.³⁹

Ressourceregnskabet er således et centralt redskab for politikere og ministerium til at kontrollere output, og man kan i forlængelse af teorien om principal-agent-relationer formulere det sådan at hensigten med Ressourceregnskabet er at løse problemet med *informationsasymmetrien*, jf. afsnit 2.2.1 s. 4

3.3.2 Det lokale niveauets interesse

Institutionsledelsernes og elevernes interesser er ikke omtalt særskilt i samme omfang som det centrale niveau. Ud over de interesser der er omtalt mere generelt ovenfor (effektiv drift, kvalitetssikring og gennemsigtighed for brugerne) er der dog enkelte bemærkninger om at Ressourceregnskabet skal styrke bestyrelsesarbejdet,⁴⁰ og om brugerne og Ressourceregnskabet hedder det:

Ressourceregnskaber er et blandt flere elementer til styrkelse af informationsgrundlaget og skal især bidrage til at belyse de ressourcemæssige prioriteringer af relevans for institutionernes resultater og kvalitet.⁴¹

³⁶Styringsanalysen (2005) 163.

³⁷Styringsanalysen (2005) 148.

³⁸Styringsanalysen (2005) 187.

³⁹Styringsanalysen (2005) 154.

⁴⁰Styringsanalysen (2005) 173.

⁴¹Styringsanalysen (2005) 188.



Figur 3: Ressourceregnskabetets mål og indikatorer

3.3.3 Ressourceregnskabetets mål og indikatorer

Efter Styringsanalysen nedsatte UVM en gruppe embedsmænd der sammen med udvalgte institutioner skulle udarbejde et forslag til et Ressourceregnskab. Forslaget kan ses i figur 3. Embedsmændene valgte at designe Ressourceregnskabet efter de principper der gælder for resultatbaseret styring, jf. afsnit 2.3.1 s. 5.⁴²

Ressourceregnskabetets mål og indikatorer⁴³ er ikke præcist de samme som Styringsanalysen pegede på,⁴⁴ men forskellen er ikke stor bortset fra at overgangsfrekvenser til videregående uddannelser ikke længere er med.

Mere interessant er det derimod at mål og indikatorer nu er delt på flere måder. Dels er de opdelt i *resultatindikatorer* og *forklaringsvariable*, dels er der vist en kausalkæde således at effektiv institutionsdrift leder til udviklingsorientering der igen leder frem til to sidestillede mål, nemlig *høj faglig kvalitet* og *uddannelse til flere*.

⁴²Når måling giver mening (2008) 156–73.

⁴³Forskellen er at *mål* (= 'metron', ikke 'telos') angiver en størrelse der direkte lader sig tælle, f.eks. karaktergennemsnit, mens indikatorer er størrelser der bruges til at måle størrelser der ikke direkte lader sig kvantificere, f.eks. uddannelseskvalitet, se Bryman (2008) 145.

⁴⁴Styringsanalysen (2005) 189.

3.4 Sammenfatning af Ressourceregnskabets indhold

Ressourceregnskabet er en del af et samlet NPM-styringsystem præget af principal-agent-opgaveløsning og quasi-markedsmekanismer. Man kan få et overblik over Ressourceregnskabets funktioner ved at skelne mellem UVM's interesse, institutionernes egen interesse og elever/forældres interesse.

UVM har primært en interesse i som principal at følge *den enkelte institution* for at se om den som agent "leverer varen", med mulighed for at give råd, evt. gribe til sanktioner, hvis institutionen ikke forvalter sine midler fra staten effektivt nok.

Den enkelte institution kender naturligvis som agent sin egen drift. Men den har til gengæld en interesse i at kende *det samlede billede* så den kan sammenligne sig med andre og blive opmærksom på hvor den ikke er effektiv nok hvad enten det drejer sig om økonomi eller uddannelseskvalitet. Det giver den nemlig en mulighed for at løse sin opgave bedre. Det er i sig selv en tilfredsstillende at gøre noget bedre, og endelig vil det som regel være en fordel selv at rette fejl og mangler inden UVM griber ind, eller eleverne flygter — de elever som i Ressourceregnskabet kan få nye og flere oplysninger når de skal vælge skole.

4 Et gymnasiums mål

Målene for et alment gymnasiums virke som institution er styret af regler, lokale beslutninger og traditionen:

1. Gymnasieloven og den tilhørende bekendtgørelse for stx.⁴⁵
2. Skolens egne visioner og mål som er fastlagt af bestyrelsen, som regel efter drøftelser og debat mellem elever, medarbejdere og ledelse.
3. Den lange tradition og kultur der præger almene gymnasier.

De to første kilder til at fastlægge målene er klare fordi der er tale om ret korte og enkle tekster. Traditionen derimod er et stykke kultur der kun vanskeligt lader sig formulere udtømmende.

4.1 Gymnasielovens mål

Stx-uddannelsen er studieforberegende og almindelig, og den skal afsluttes med en eksamen efter national standard, hedder det i begyndelsen af loven.⁴⁶

Derefter forklares formålet mere bredt, og denne forklaring kan opsplittes i nogle faglige mål i bred forstand, nogle kompetencemål, og nogle dannelsesmål

⁴⁵Da loven og bekendtgørelse har samme tekst i kapitel 1 *Uddannelsens formål*, nøjes jeg her med at bruge loven.

⁴⁶Gymnasieloven (2008) Kapitel 1.

der igen kan underinddeles i nogle mål for eleven som individ og for eleven som medborger:

Faglige mål Faglig viden med bredde og dybde og indsigt i fagenes samspil.

Kompetencemål Studiekompetence, fortrolighed med forskellige arbejdsformer, evne til at fungere i et studiemiljø med krav til selvstændighed, samarbejde og sans for at opsøge viden.

Dannelsesmål

Eleven som individ Personlig myndighed, reflekterende og ansvarlig forholden sig til omverdenen, medmennesker, natur og samfund og egen udvikling. Kritisk sans.

Eleven som borger Forberedelse til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre, aktiv medvirken i et demokratisk samfund, forståelse for mulighederne for individuelt og i fællesskab at bidrage til udvikling og forandring. Forståelse af det nære og det europæiske og globale perspektiv.

4.2 Skolens egne visioner og mål

Da der i 2007 kom nye bestyrelser, fik de også som opgave at beskrive skolens mission, vision og mål.

Skolernes visioner og mål er ved denne proces også blevet mere forskellige, og for at forenkle beskrivelsen bruger jeg her visioner og mål fra Nørresundby Gymnasium og Hf som en enkel case. Jeg kender således processen og fulgte selv hvordan eksterne bestyrelsesmedlemmer stillede en del krav så visioner og mål til sidst efter videre arbejde blandt skolens elever, medarbejdere og ledelse fremstod skarpere og bedre end de ellers ville have gjort.

Faglige mål Faglige kompetencer, godt fagligt grundlag. Flere skal tage et ekstra A-niveau.

Kompetencemål Sociale kompetencer. Overblik over muligheder for videreuddannelse og lyst og mod til at begynde en uddannelse. Bevidsthed om læreprocesser. Ansvar for selv at erhverve sig viden.

Dannelsesmål

Eleven som individ Evne til at handle selvstændigt ud fra sig selv.

Eleven som borger Klar forståelse af selvstændig handling ud fra omgivelserne.

Institutionsmål Mindsket frafald. Stigende antal elever fra hjem uden tradition for videreuddannelse. Skolen skal være en attraktiv samarbejdspartner, lokalt, nationalt og internationalt. Ry for at være et sted med spændende fagligt og pædagogisk udviklingsarbejde. Et godt sted for elever og medarbejdere at arbejde.

Her bemærker man at de faglige mål er blevet mere konkrete, og at kompetencemålene har fået en drejning mod mønsterbrydning. Endvidere er der kommet en ny gruppe mål med som man kunne kalde institutionsmål. Her optræder igen mønsterbrydning og nogle mål for institutionen som en del af samfundet og som en skole der er en god arbejdsplads, også for elever, præget af udvikling.

4.3 Gymnasiets tradition

Det almene gymnasium er den mest traditionsrige uddannelse i Danmark, med en særlig skolekultur som de tidligere elever husker, og som de kommende elever tiltrækkes af. Man kan også formulere det sådan at stx er det stærkeste varemærke (eller 'brand') i uddannelsessystemet. Det er et mål for skolerne at bevare denne kultur, både fordi den gør dem attraktive, og fordi den er udviklende for eleverne. Gymnasiekulturens kendetegn kunne sammenfattes således:

- En kultur med dyb og bred faglighed fordi almene fag fylder meget, og der undervises i bestemte fag på særligt højt niveau.
- En særlig skolekultur med musik, kor, idræt, studierejser, skolekomedie/musical, traditioner (f.eks. fødselsdagsfest med lancier og dimissionsfest), elevfester, fællestimer, samtale og diskussion.
- Tæt kontakt mellem elever, lærere, TAP-gruppe og ledelse: Alle er på den samme skole, kender hinanden, også ledelsen, og deltager sammen i skolelivet.

Gymnasiekulturens særlige kendetegn bidrager formodentlig til at nå såvel faglige mål som kompetence- og dannelsesmål. Man kan derfor sige at gymnasier ikke blot giver de unge nogle faglige og studieforbereende kompetencer. De har også det der er blevet kaldt *et udvidet produkt*,⁴⁷ hvorved der tænkes på at gode offentlige institutioner også socialiserer borgere og giver dem værdier der har en positiv betydning for både samfundet og borgerne selv.

4.4 Sammenfatning af gymnasiets mål

Det er en meget bred opgave at skulle danne og uddanne unge mennesker, både til "livet" sådan i bred almindelighed og til at kunne begynde på en af de utallige uddannelser der findes i dag. Nogle af målene lader sig i et vist omfang kvantificere. F.eks. siger karaktergennemsnit noget om elevernes faglige udbytte og også om deres muligheder for at klare en videregående uddannelse, ligesom optag, tilgang og frafald naturligvis oplyser hvor mange unge der kommer igennem en bestemt uddannelse.

Men de bredere mål som at bidrage til en god ungdom hvor drengen eller pigen udvikler sig til et selvstændigt, socialt og initiativrigt voksent menneske

⁴⁷Klaudi Klausen (2001) 109–13.

— altså det “udvidede produkt”, er det svært at kvantificere på en meningsfuld måde medmindre man laver en større undersøgelse over tid med både kvantitative og kvalitative teknikker. Og samtidig er det de mål mange, både unge og voksne, vil anse for at være de vigtigste for en god ungdomsuddannelse.

5 Ressourceregnskabets muligheder og risici

5.1 Ressourceregnskabet som resultatbaseret styring

En behandling af Ressourceregnskabets muligheder og risici kan med fordel først vurdere hvad det betyder at Ressourceregnskabet er et resultatbaseret styringsværktøj, mere konkret at det med få data, der er skabt i direkte forlængelse af skolernes administrative arbejde, kan vise de effekter og virkninger som *ressourceindsatsen* skaber. Det er ikke vanskeligt at fastslå at Ressourceregnskabet arbejder med få mål og indikatorer, for 20 er ikke mange, og det passer også at de fleste er opnået i direkte forlængelse af skolernes almindelige administration, se figur 3 s. 14, hvor skolens administrative systemer leverer alle mål og indikatorer med en eller to asterisker.

Derimod er det vanskeligt at vurdere hvordan Ressourceregnskabets mest spændende nyskabelse, nemlig kausalforbindelsen mellem mål og indikatorer jf. afsnit 3.3.3 s. 14, vil virke. Er der kun tale om relationer mellem disse variable, eller er der en plausibel kausalforbindelse?⁴⁸ Ressourceregnskabet er én større kausalkæde, der deler sig i to (*Effektiv institutionsdrift* → *Udviklingsorientering* → *Høj faglig kvalitet* og *Uddannelse til flere*). Hvert af disse større led er selv en mindre kausalkæde. Umiddelbart virker den store kæde som et postulat. Der er meget langt fra mål nr. 20 *Personalets sygefravær* til resultat nr. 6 *Optag/tilgang*, for nu at stille sagen på spidsen.

Men de enkelte led i kæden virker nogle gange meningsfulde. Det er således erfaringsnært at nr. 11 *Elevfravær* og 10 *Ressourcer til bekæmpelse af fravær* kan lede til bedre resultater for 6 *Optag/tilgang* og 7 *Frafald og fuldførelse*. På samme måde kan man godt sætte sig ind i tanken bag de forklaringsvariable (*Lærernes kompetencer*, *Lærernes arbejdstid*, *Elev/lærer-ratio*) der leder op til det andet hovedmåls, *Høj faglig kvalitets*, indikatorer *Eksamensresultater* og *Brugertilfredshed*. Alligevel må man være enig når der i Ressourceregnskabets manual står: “Andre faktorer, fx deltagernes individuelle forudsætninger og engagement, kemi mellem lærer/underviser og elever/studerende, kan dog spille ind på den faktiske udmøntning af den pædagogiske og faglige kompetence i undervisningen. Forklaringsvariablen skal derfor ses i sammenhæng med en lang række andre vilkår.”⁴⁹ To af embedsmændene bag Ressourceregnskabet skriver da også: “Det er af afgørende vigtighed at pointere, at udvælgelsen af forklaringsvariablene alene baserer sig på antagelser (udledt fra teorier, faglig viden og forskning inden for feltet mv.). Forklaringskraften i for-

⁴⁸Se Bryman (2008) 45, 99 og 156 og Dahler-Larsen/Krogstrup (2003) 96–112.

⁴⁹Manual for Ressourceregnskabet (2009) 20.

hold til sammenhængen mellem indsatser (forklaringsvariable) og virkningerne (resultat-/effektindikatorerne) kan derfor hverken anskues som entydige eller validerede.”⁵⁰

Det er nemt at kritisere Ressourceregnskabet på dette punkt, for kausal-kæderne bag noget så komplekst som hvad der får en ungdomsuddannelse med krav til både uddannelse og dannelse til at lykkes, er virkelig komplicerede. Alligevel er det min vurdering at man her skal give Ressourceregnskabet en chance. Ved at modificere systemet mens der opsamles dataserier over årene, er det måske muligt faktisk at finde nogle valide sammenhænge, og alene det forhold at mål og indikatorer relateres, kan formodentlig opkvalificere debatten om resultaterne.

5.2 Mål og indikatorers kvalitet

5.2.1 Tilforladelighed (reliabilitet)

De data der indgår i Ressourceregnskabet, er formentlig stabile (skolerne opgøringene ens over årene), men det er ikke sikkert at de alle er konsistente for flere observatører.⁵¹ I pilotskolernes forberedende arbejde, som Nørresundby Gymnasium og Hf deltog i, var det indimellem særdeles vanskeligt at finde frem til definitioner. Særlige vanskeligheder knytter der sig til disse mål og indikatorer:

2. *Brugertilfredshed* kan opgøres på mange måder, og skolerne er foreløbig ikke tvunget til en fælles metode.
4. *Lærernes arbejdstid* er svær at opgøre entydigt fordi de lokale arbejdstidsaftaler er ret forskellige; den samme opgave kan på forskellige skoler ligge i forberedelsestiden, den såkaldte 7 %-pulje eller puljen med øvrig tid.
- 9 og 10. *Opsøgende arbejde i forhold til virksomheder og Ressourcer til bekæmpelse af fravær* er svære at bringe på en fælles formel for alle skoler.
11. Skolernes fortolkning af *fraværsregler* og deres præcision i administrationen af reglerne er bestemt ikke ens.
- 12, 13, 14. De tre indikatorer for udviklingsorientering (*Kompetenceudvikling, Internationale ophold, Udviklingsprojekter og samarbejder*) er enten svære at optælle ens eller må forenkles så de bliver mindre informative (Ressourceregnskabet har valgt den sidste løsning).
17. Blandt de tre økonomiske er 17 (*Fordeling af omkostninger*) svær fordi skolerne ikke er pålagt en fælles kontoplan i NavisionStat.
18. *Medarbejdertrivsel* er endelig meget kvalitativ.

⁵⁰Når måling giver mening (2008) 163.

⁵¹Om data-tilforladelighed ('reliability'), se Bryman (2008) 149–51. Med så få indikatorer som her, er det umuligt at vurdere om data har intern tilforladelighed.

Halvdelen af de indgående størrelser kan altså opgøres mere eller mindre subjektivt. Det forhindrer ikke at de bidrager til det samlede billede af skolen, men når man læser de mange data på tværs af skoler, kan det gøre sammenligninger mindre meningsfulde.

5.2.2 Validitet

Måler mål og indikatorer så også de størrelser som de skulle?⁵² Da validitet forudsætter reliabilitet, giver allerede gennemgangen i afsnit 5.2.1 anledning til betænkelighed.

Alligevel kan man godt spørge om Ressourceregnskabet trods alt ikke har mulighed for at sige noget om de fire hovedområder (kasserne på figur 3): *Eksamensresultater* oplyser trods alt noget om 'Høj faglig kvalitet', *Optag/tilgang* og *Frafald og fuldførelse* er jo tal for om der bliver 'Uddannelse til flere', *Kompetenceudvikling* og *Udviklingsprojekter og samarbejder* siger noget om 'Udviklingsorientering', og endelig er *Uddannelsesomkostninger* et udtryk for 'Eftektiv institutionsdrift' ud fra en økonomisk målestok.

5.2.3 Giver mål og indikatorer mening?

Til sidst kan man spørge om Ressourceregnskabets målinger og indikatorer giver mening i forhold til målene for et gymnasiums virke således som de blev beskrevet i afsnit 4 s. 15 ff.

Her bemærker man at Ressourceregnskabet klarest giver oplysninger om to af gymnasiets mål: *Fagligt niveau* beskrevet som karaktergennemsnit og skolens mål at opnå en *større gennemførelsesprocent*, for disse størrelser bliver målt direkte (forudsat naturligvis at man accepterer at eksamensresultater beskriver det faglige niveau).

Nogle af skolens institutionsmål er også beskrevet, og det er punkterne *skolens som et spændende sted med fagligt og pædagogisk udviklingsarbejde* og *et godt sted at arbejde for både elever og medarbejdere*, som indgår i punkterne 12 og 14 (*Kompetenceudvikling* og *Udviklingsprojekter og samarbejder*), 2 (*Brugertilfredshed*) og 18, 19 og 20 (*Medarbejdertrivsel*, *Personaleomsætning*, *Sygefravær*). Men her vil Ressourceregnskabets oplysninger være sværere at tolke og sammenligne, fordi flere af disse indikatorer er blandt dem der ovenfor blev beskrevet som indikatorer med lavere reliabilitet.

Angående kompetencemålene (studiekompetence, beherskelse af arbejdsformer, evne til at fungere i et studiemiljø) kan man naturligvis godt hævde at de bidrager til den enkelte elevs eksamensresultater og mulighed for at gennemføre uddannelsen, og på den måde bidrager de således til disse to målinger i Ressourceregnskabet. Men der er også flere andre variable der bidrager til eksamensresultater og gennemførelse i en formodentlig ret lang og kompleks kausalkæde, og derfor er den rimeligste konklusion at opfyldelsen af kompetencemål ikke beskrives i Ressourceregnskabet.

⁵²Om datas validitet, se se Bryman (2008) 151–55.

Det næste mål for et gymnasium er dannelsesmålene, som fylder ganske meget på en fremtrædende plads i Gymnasieloven. De indgår ganske enkelt ikke i Ressourceregnskabet.

Endelig er der den særlige skolekultur. Den er berørt, se bemærkningerne ovenfor om institutionsmålene, men som sagt med nogle indikatorer som er svære at vurdere og sammenligne. Skolekulturen er så komplekst et fænomen og så forskellig fra skole til skole at den ikke nemt lader sig beskrive i et system som Ressourceregnskabet.

5.3 Aktørernes muligheder og risici

5.3.1 UVM

UVM's centrale styringsmål i Styringsanalysen, jf. afsnittene 3.1.1, 3.1.2 og 3.1.3 s. 9–10, er høj uddannelseskvalitet, uddannelse til flere, effektiv institutionsdrift og geografisk tilgængelighed. Det er derfor ikke overraskende at Ressourceregnskabet netop også udtrykker sig mest præcist om disse mål, bortset fra geografisk tilgængelighed (men det er et meget enkelt mål at følge, for man kan blot undersøge et Danmarkskort med institutionerne indtegnet).

Her får UVM et klart billede af hvilke institutioner der har gode eksamensresultater, høj gennemførselsprocent og bruger få kr. per årselev. Det er væsentlige oplysninger for UVM som principal og når ministeriet skal følge om brugen af ressourcer til prioriterede indsatsområder får effekt. Det er dog risikabelt hvis UVM ikke læser oplysningerne og reagerer på dem med omtanke.

For det første er gode eksamensresultater og høj gennemførsel delvist modsatte. De elever der nemt falder fra, og som skolens fastholdelsesstrategi især skal rettes imod, er overvejende fagligt svage elever. Det betyder at UVM kan tage fejl i vurderingen af skolernes indsats. Denne vanskelig har yderlig en dimension, og det er at Ressourceregnskabet ikke siger noget om elevernes socioøkonomiske baggrund, som ifølge alle undersøgelser betyder meget for både eksamensresultater og gennemførselsmuligheder.⁵³

For det andet risikerer UVM at skolerne begynder at tænke taktisk i forhold til eksamensresultater og gennemførsel. Normalt vil taxametret være et incitament til at fastholde elever. Men hvis skolen vurderer at en flot score på eksamensresultater i fremtiden vil tiltrække flere stærke elever til at fylde klasserne, kan skolen fristes til i en overgangsperiode at acceptere et større frafald af svage elever for derved at få løftet sit eksamensresultat med henblik på senere at få fyldt klasserne med stærke elever, der er nemmere og billigere at få igennem hele forløbet; herved vil skolen på længere sigt kunne styrke sin økonomi. Denne strategi forudsætter at der er nærtliggende skoler man kan konkurrere med.

⁵³Embedsmændene bag Ressourceregnskabet er selv klar over at skolernes rammevilkår betyder meget, og de fortsætter "På denne baggrund forestår der et udviklingsarbejde i at udlede et sæt af geografiske og socioøkonomiske omverdensvariable, som kan gøre det muligt at sammenholde uddannelsesinstitutioner under sammenlignelige rammevilkår." Når måling giver mening (2008) 163–64.

Den del af analysen der behandlede måls og indikatorers kvalitet, viste at nogle havde dårlig reliabilitet, og at uddannelsens dannelsesaspekter ikke blev beskrevet. Det rejser spørgsmålet om Ressourceregnskabets fokus på en begrænset del af målene for et gymnasium kan påvirke skolernes adfærd så dannelsesmålene forsømmes når de ikke “giver point”, mens andre områder overprioriteres. Dette spørgsmål er svært at besvare. Litteraturen påpeger gerne denne risiko for suboptimering og holder af morsomme historier som den om *Hello Nurses* — det var sygeplejersker der på skadestuerne havde som eneste funktion hurtigt at hilse på patienterne fordi et kvalitetsmål optalte hvor mange minutter der gik fra en patient ankom, til patienten mødte en læge eller sygeplejerske. Ved nærmere undersøgelse viser disse historier sig dog ofte at være mere morsomme end sande.⁵⁴ I dette tilfælde er det min vurdering af disse dannelsesaspekter er så velindarbejdede i skolekulturen gennem traditionen og lærernes stærke (ud)dannelsesbaggrund at de ikke vil påvirkes. Derfor taler også at man heller ikke i dag monitorerer eller ved prøve kontrollerer formidlingen af dem til eleverne.

Principalens skrækscenarium er at dårlig ledelse og sløseri hos agenterne ikke opdages. På det økonomiske område har UVM lige fra begyndelsen haft et godt overblik takket være det såkaldte Controller-kontor der gennemgår alle regnskaber. Institutioner med underskud eller revisionsanmærkninger kontaktes straks. Men kvaliteten af indholdet har UVM ikke tidligere fulgt bortset fra eksamensresultater og spredte undersøgelser af forskellige emner; de sidste har ikke været gennemført så data kan ordnes i kronologiske serier. Derfor er Ressourceregnskabet under alle omstændigheder udtryk for et forbedret informationsniveau i UVM: Der samles flere data ind på en mere systematisk måde over længere tid fra alle institutioner. De væsentligste data vil trods alt være nogenlunde valide og dermed være en god basis for mere tilsyn fra ministeriets side hvis de forekommer “skæve” i forhold til de nationale gennemsnit der opstår af de kongregerede data. Derimod er det svært at forestille sig at kausalkæderne, der som påpeget ovenfor er lange og noget løse, kan hjælpe det politiske niveau til at forstå hvad der er galt hvis en forøget indsats på et område ikke giver den forventede effekt; her vil UVM nok fortsat stå med et problem der højst er delvist løst.

Det forbedrede informationsniveau leder frem til den sidste positive effekt af Ressourceregnskabet der skal påpeges her. Det er at UVM får mulighed for en mere saglig ministerbetjening. Enkeltsager er erfaringsmæssigt svære at undgå i det politiske liv selvom de ofte er mere opsigtsvækkende end sagligt betydningsfulde. Når de dukker op, er det en fordel for et ministerium at kunne henvise til solide og omfattende data der dækker et længere tidsperspektiv, f.eks. for at vurdere hurtige påstande om karakterinflation, rystende fraværestal eller chokerende frafaldprocenter på en bestemt uddannelse.⁵⁵

⁵⁴Når måling giver mening (2008) 53–54.

⁵⁵Når måling giver mening (2008) 158–59.

5.3.2 Den lokale ledelse

Som nævnt i afsnit 3.3.2 s. 13 er det lokale niveaus interesser ikke omtalt i nær samme omfang som det centrale niveau; Styringsanalysen er skrevet af principalen og ud fra principalens interesser. Men Ressourceregnskabet skal styrke informationsgrundlaget og "især bidrage til at belyse de ressourcemæssige prioriteringer af relevans for institutionernes resultater og kvalitet." Det kan Ressourceregnskabet bidrage til på to måder.

For det første har ikke alle skoler hidtil samlet oplysninger som dem i Ressourceregnskabet på en systematisk måde, men her vil selvejet og Ressourceregnskabet starte en proces. For fritstillede selvejende institutioner er det ganske enkelt for risikabelt at lade være. For det andet vil Ressourceregnskabet give skolerne mulighed for at se sine egne resultater i lyset af hele sektorens. Det gør i sig selv Ressourceregnskabet til et heuristisk instrument. I den forbindelse kan Ressourceregnskabet hjælpe forandringsparate ledelser over for en mere tøvende medarbejdergruppe. Dårligere resultater end andre skolers er et godt argument for forandringer.

Dog skal man på hver skole bruge disse resultater med omtanke. Dels er kausalkæderne så lange at det normalt vil være umuligt at bruge forklaringsindikatorerne til at forklare et dårligt resultat. Dels mangler skolerne en meget afgørende forklaringsvariabel, nemlig den socioøkonomiske baggrund som omtalt på s. 21.

Diskussioner om ressourceprioriteringer, kvalitet og resultater er oplagte bestyrelsesemner. Den skal følge institutionen på et overordnet niveau og gennem handlingsplaner og budgetter prioritere indsats og ressourcer. I denne proces vil Ressourceregnskabet være en hjælp for ledelsen til at give en bedre bestyrelsesinformation. I den forbindelse får ledelsen en særlig udfordring: Det er en langvarig proces at skabe bedre resultater på områderne eksamensresultater og gennemførelse. Skoleåret er en 1-årig cyklus, og når det først er planlagt i løbet af foråret, er mange ting fastlagt frem til juni næste år, først og fremmest tidsforbrug og -fordeling på arbejdsopgaver til hver lærer. Hvis en bestyrelse bliver utålmodig pga. Ressourceregnskabets halvårslige resultater, kan ledelsen få det svært. Det bliver altså en opgave at sammenkæde Ressourceregnskabets oplysninger med rytmen i skoleårsplanlægningen.

Lokale fortolkninger af Ressourceregnskabet bliver nødvendige også de steder hvor mål og indikatorer kan være i indbyrdes modstrid som f.eks. høje eksamensresultater og lavt frafald, jf. afsnit 5.3.1 s. 21. Et lignende forhold er *Udviklingsorientering* over for *Personaleomsætning* og *Sygefravær*. Det kan således godt tænkes at en skole med en markant udviklingsprofil får større personaleomsætning og mere sygefravær end en skole hvor mange ting bare fortsætter stille og søvnt som de har gjort de sidste tyve år. Disse fortolkninger skal finde sted i diskussioner i medarbejdergrupper, mellem ledelsen og medarbejdere og mellem ledelsen og bestyrelsen. Det er en væsentlig og krævede opgave at få meninger formuleret og få skabt en konsensus om nødvendige forandringer.

Styringsanalysen nævner at Ressourceregnskabet kan hjælpe politikerne med takstfastsættelser jf. afsnit 3.3.1 s. 13. Det er en erfaring fra disse systemers brug at de kan fremkalde den effekt at det der bliver målt, udløser penge, og det der udløser penge, opfattes som værdifuldt.⁵⁶ Nu har skolerne et meget enkelt taxameter hvor elevtal og beståede elever udløser penge. Men hvis Ressourceregnskabet på længere sigt ændrer taxametret således at det bliver detaljeret med mange indgående uafhængige variable, vil denne ændring påvirke skolernes adfærd grundlæggende. Så kan fokus og indsats blive koncentreret om det der udløser penge. Det kan gøre den politiske styring på detaljen mere præcis, men samtidig er der risiko for at skævvride den skolekultur som jeg nu vurderer kan klare sig under et enkelt taxameter og et Ressourceregnskab som har nogle mere generelle mål. Omvendt kan Ressourceregnskabet også sætte UVM under pres for at øge bevillingerne. Det er meget omstridt hvad lærer/elev-ratio betyder for undervisningens kvalitet. Det er endnu ikke lykkedes ad empirisk vej at fastlægge en sammenhæng,⁵⁷ men hvis Ressourceregnskabet kan vise at små klasser lærer bedst, vil de der argumenterer mod store klasser, få et stærkt argument.⁵⁸

Endelig kan institutionerne glæde sig over at Ressourceregnskabet på nogle måder er en aflastning. De første år under selveje fik skolerne mange spørgeskemaer, som det ofte tog lang tid af udfylde. Hensigten med Ressourceregnskabet er at det sammen med det finansielle årsregnskab opfylder UVM's informationsbehov. Det vil være en aflastning af institutionerne så de får mere tid til andre og væsentligere ledelsesopgaver.

5.3.3 Forældre og elever

Det er tanken at Ressourceregnskaberne skal medvirke til at skabe åbenhed om institutionernes faktiske tilbud så eleverne og deres forældre kan foretage et mere kvalificeret valg af ungdomsuddannelse. Herved styrkes konkurrencen mellem skolerne.⁵⁹ Mekanismen burde kunne registreres allerede nu, for UVM har i flere år offentliggjort skolernes eksamensresultater. Her er erfaringen foreløbig at der ikke er så store forskelle i skolernes resultater, og at det er andre faktorer der især påvirker elevernes valg: Afstanden mellem hjem og skole og skolens "image". Eleverne har nogle ofte noget stereotype, men samtidig ret klare billeder af hvilken slags elever der går på hver skole. Så finder de den skole der passer bedst til deres egen "type".

5.4 Ressourceregnskabet som benchmarking-mulighed

Ressourceregnskabet har en klar benchmarking-dimension. Alle skolers data ligger i det og kan sammenlignes. Ganske vist vil UVM kun vurdere skolerne

⁵⁶Erwin (1999) 212 og Andersen/Henriksen/Spjelkavik (2008) 731–32.

⁵⁷Se f.eks. Heinesen (2009) som står i modsætning til PISA-undersøgelsens resultater, Pisa (2006).

⁵⁸Denne effekt af kongregerede data behandler Triantafillou (2007) 834.

⁵⁹Mekanismen er beskrevet i Andersen/Henriksen/Spjelkavik (2008) 735–36.

på resultatindikatorerne, og ministeriet vil ikke rangordne skolerne ud fra resultaterne,⁶⁰ men med Loven om offentlighed i forvaltningen vil det være nemt for aviserne at gøre det, ligesom de rangordner folkeskolerne og gymnasierne efter karakterer. Der vil altså ske sammenligninger.

Med de relativt få data for hver skole, og fordi data kommer fra den samme sektor, er det klart at der her kun vil være tale om en metrisk benchmarking, jf. afsnit 2.4 s. 6, og den finder sted i den kontekst som benchmarking ofte har i det offentlige, nemlig at den er pålagt, jf. afsnit 2.4.1 s. 7.

Metrisk benchmarking fortæller kun skolen at *noget* ikke er som andre steder. Derefter må skolen selv finde ud af *hvorfor*. Dette er naturligvis en svaghed, men det har i sig selv en værdi at vide hvor ens skole klarer sig dårligt, og med erfaring i skoleledelse og fordi gymnasierne er ret ens, vil det som regel ikke være vanskeligt hverken at vurdere om ens resultat er tilforladeligt og validt, eller at nå frem til en forklaring på det. I denne forbindelse skal man også være opmærksom på at Ressourceregnskabets data har en styrke deri at *alle* institutioner er med; en del benchmarking bygger på et mere smalt datagrundlag. Ressourceregnskabet kan altså her hjælpe skolerne til at blive bedre skoler. I skoleverdenen er det almindeligt at glæde sig over projekter og forsøg, der som regel falder godt ud. Traditionen for at få kontant dokumentation for svigt og forholde sig hertil er mindre veludviklet. Det kan Ressourceregnskabet være med til at ændre.

Ressourceregnskabets benchmarking-dimension kan på den måde lægge et pres på skoler med dårlige resultater. Herved får UVM som principal to fordele: Dels kan UVM vælge indsatsområderne,⁶¹ for det er netop UVM og ikke institutionerne der definerer de strategiske mål som er så vigtige i resultatbaseret styring, jf. afsnit 2.3.1 s. 5, dels vil offentligheden lægge et pres på de skoler der klarer sig dårligt på de benchmarkede indsatsområder. Det nationale niveau ved en sådan benchmarking er nemlig med til at definere hvad der er *det normale*.⁶² Den skole der ligger under normalen, tvinges i den offentlige debat til at gøre et af to: Enten må den prøve at nå op på det normale niveau, eller også må den forklare hvorfor den ikke gør det. Bare at lukke øjnene, tie stille og lade som ingenting er ikke længere en farbar vej.⁶³

I det værste tilfælde kan Ressourceregnskabet bidrage til en skoles negative udviklingsspiral: Skolens dårlige resultater dokumenteres i en benchmarking → svigtende elevtilgang → økonomiske problemer pga. svigtende taxameterindtægter → for lille overskud af penge og andre ressourcer til at skabe bedre resultater → endnu dårligere resultater i næste benchmarking osv.⁶⁴

I en situation hvor skoler kommer under pres på denne måde, vil manglen på socioøkonomiske baggrundsvariable føles særligt kraftigt: Nogle skoler får elever med en stor social og kulturel kapital hjemmefra. Andre skoler, især

⁶⁰Når måling giver mening (2008) 168.

⁶¹Andersen/Henriksen/Spjelkavik (2008) 731.

⁶²Triantafillou (2007) 834–36.

⁶³Triantafillou (2007) 839–40.

⁶⁴Andersen/Henriksen/Spjelkavik (2008) 735–36.

hf-skoler, gør et kæmpearbejde for at opbygge denne kapital hos de unge der mangler den. Et benchmarkingsystem der ikke korrigerer for denne forskel, er ikke blot uretfærdigt, men kan også modvirke det uddannelsespolitiske mål *Uddannelse til flere* fordi de skoler der bidrager mest hertil, kan komme ud med tilsyneladende dårlige resultater.

UVM kunne med et ret enkelt middel forbedre Ressourceregnskabets benchmarkingfacilitet: Hvis UVM analyserede relevante socioøkonomiske variable for elever, og det må være muligt når vi har deres CPR-nr., kunne det anbringe gymnasierne i grupper af skoler med ens elever. Derpå kunne Ressourceregnskabet danne aggregerede data for hver skolegruppe. Herved ville sammenligningerne blive mere oplysende, og det ville give større udbytte for skoler i en gruppe at kontakte den skole der havde særligt gode resultater. Så var man nemlig ikke nødt til at tage helt så mange forbehold som ellers — det er således nemmere at sammenligne Nørresundby Gymnasium og HF direkte med Aalborghus Gymnasium end med f.eks. Øregaard Gymnasium.

Den sidste bemærkning i denne beskrivelse af Ressourceregnskabets benchmarkingmuligheder kan passende være en undren: Den helt centrale langsigtede virkning eller *impact*, jf. afsnit 2.3.1 s. 5, af gymnasiets aktivitet er hvor mange der siden vælger og gennemfører en videregående uddannelse. Denne resultatindikator, som er omtalt i Styringsanalysen, se afsnit 3.1.2 s. 10, er ikke med. Det er naturligvis et problem at den først kan måles lang tid efter studenterekamen. Alligevel kunne den være interessant, og UVM har disse data liggende allerede nu.

5.5 Balancen mellem de forskellige styringsniveauer

Det er som nævnt tydeligt at Ressourceregnskabet er designet af principalen. UVM sætter de strategiske mål som resultatbaseret måling forudsætter, jf. afsnit 2.3.1 s. 5, og de effekter der skaber pres mod skoler som er dårlige agenter, er formodentlig særdeles virksomme — man spøger ikke med hverken UVM's eller pressens negative opmærksomhed på rektors kontor. UVM har designet et rigtig godt principalværktøj.

Set fra skolens synspunkt tager Ressourceregnskabet sig lidt anderledes ud. Der er muligheder, som dette projekt også vurderer positivt, men man kunne godt et øjeblik overveje nogle andre indikatorer på en lidt mere fantasifuld måde. Her skal to muligheder fremhæves: For det første er stx-gymnasiers store styrke som 'brand' skolekulturen. Specielt i en sammenligning med andre skoleformer ville det stille stx-gymnasierne bedre hvis UVM kunne løse problemet med at finde mere sammenlignelige kultur-indikatorer end de lokale og derfor usammenlignelige undersøgelser af elevtilfredshed. For det andet kunne et Ressourceregnskab inddrage den ressourceændring over tid som skolerne frygter mest, nemlig små årlige taxameterudhulinger i hver finanslov. Man kunne f.eks. have et tal hvor man tog elevtaxametret og subtraherede en skønnet basal minimumsudgift til lærerløn, administration og bygning for at finde resten som ville være penge til "alt det sjove", altså udvikling, undervis-

ningsmaterialer, elevaktiviteter m.m. En sådan indikator ville helt sikkert sikre Ressourceregnskabet en begejstret modtagelse på skolerne.

Brugernes primære interesse må være at finde en skole hvor man som elev bliver bedst forberedt til videre uddannelse i forhold til sine forudsætninger og har et godt sted at blive voksen. Også her ville bedre undersøgelser af skolekulturen og benchmarking i socioøkonomisk sammenlignelige skolegrupper, jf. afsnit 5.4 s. 26, skabe større gennemsigtighed. Og så ville forældre og eleverne også synes godt om en indikator der viste hvor meget der er tilbage til “alt det sjove”. Men den ville ramme midt ind i konflikten mellem statens ønske om at gøre driften billig og borgernes ønske om rigelige offentlige ydelser, og således kunne den komme i konflikt med det politiske ønske om økonomisk driftsoptimering.

5.6 Sammenfattende vurdering af muligheder og risici

Man kan vælge at vurdere Ressourceregnskabet meget kritisk: Kausalforbindelserne er svage, reliabiliteten og validiteten af nogle data kan drages i tvivl, kun en del af målene for et gymnasiums virke beskrives, der kan være en indbyrdes konflikt mellem de to vigtigste resultatindikatorer (*Høj faglig kvalitet* og *Uddannelse til flere*), der er måske risiko for suboptimering og mere detaljerede taxametre, benchmarkingfaciliteterne er begrænset til metrisk benchmarking med meget få data, hvor der bl.a. mangler socioøkonomiske baggrundsvARIABLE, og benchmarking kan sætte skoler under pres.

På den baggrund kan det måske virke overraskende at det også er muligt at se en række muligheder i Ressourceregnskabet. Her tænker jeg ikke kun på at det aflaster skolerne ved at erstatte en række usammenhængende og arbejdskrævende spørgeskemaer med en systematisk indsamling af få og enkelt genererede data, og at det giver bestyrelserne og politikerne bedre oplysninger. Ressourceregnskabet skal nemlig også vurderes ud fra at det foreløbig er alternativet til tilfældige data og gætterier. Lige nu har skolerne ingen sammenlignelige oplysninger om andet end karaktergennemsnit og finansielle nøgletal. Dvs. at det meste af indholdet i skolernes virke ikke er beskrevet på nogen systematisk og sammenlignelig måde. Det er et virkeligt problem for sektoren.

Som alternativ til reelt ingenting har Ressourceregnskabet nogle muligheder som UVM og skolerne i fællesskab kan prøve at gøre større og bedre. Når data samles på samme måde i tidsserier, er der bedre muligheder for at finde svagheder og justere dataindsamlingen end når data indsamles i ukoordinerede enkeltundersøgelser. Og manglerne til trods kan sammenligningerne gøre skolerne betydeligt klogere end de er nu. Hertil kommer at Ressourceregnskabet kan inspirere til et udvidet benchmarkingsamarbejde mellem grupper af skoler, især hvis der blev dannet skolegrupper med ensartet socioøkonomisk elevbaggrund. Endelig kan Ressourceregnskabet's vurdering af den enkelte skole i sammenligning med andre give anledning til bedre funderede diskussioner om skolens virke blandt elever, medarbejdere, ledelse og bestyrelse, og vurderet ud fra almindelige forventninger til offentlige institutioner og i lyset af den

parlamentariske styringskædes principper er det ikke kritisabelt at der opstår et særligt forandringspres, fra UVM eller offentligheden, mod institutioner der ikke drives i overensstemmelse med de politiske mål.

6 Ressourceregnskabet og professionskulturen

I dette afsnit er fokus rettet mod hvordan Ressourceregnskabet vil påvirke gymnasiets kultur som arbejdsplads. Da Ressourceregnskabet er integreret med de styringsmidler der indgår i figur 2 s. 11, vil nogle af dem også blive inddraget i analysen.

6.1 Gymnasiets lærerkultur

Det almene gymnasium er som arbejdsplads præget af at en bestemt medarbejdergruppe, lærerne, udgør ca. 90 % af alle ansatte. Lærergruppen er et typisk professionelt bureaukrati: Den er veluddannet, har en stærk faglig tradition, specialiststatus, autonomi i arbejdet, monopol på stillingerne, elevernes behov og trivsel er i fokus for dens arbejde, og dens arbejde kontrolleres internt af kolleger eller ledere med samme uddannelsesbaggrund.⁶⁵ Disse træk gør lærergruppen meget dygtig til at undervise unge og skabe en attraktiv og udviklende skolekultur. Men i nogle situationer kan de samme træk gøre ledelse og forandringer svære.

Lærerne har traditionelt haft et arbejde der var meget regelstyret af centrale uddannelsesbekendtgørelser og nationale eksamenskrav, altså de centrale elementer i 2. kvadrant på figur 2. Derimod er der ikke en tradition for megen indblanding i deres arbejde fra den lokale ledelse, og tidligere var den økonomiske ledelse placeret på amtsgården helt uden for institution. Dvs. at styringselementerne i 4. kvadrant på figur 2 er nye. Spørgsmålet er altså hvordan de sammen med Ressourceregnskabet kan forventes at påvirke gymnasiets kultur.

6.2 Ressourceregnskabets effekter på lærerkulturen

Den første, måske beroligende, iagttagelse man kan gøre, er at Ressourceregnskabet ikke berører lærernes undervisning og vejledning af elever *direkte*; systemet er netop output-orienteret og interesserer sig således ikke for *processerne* bag output. Men der kan opstå *indirekte* effekter fordi institutionsintern og offentlig opmærksomhed på outputet og taxametrets kobling til outputet kan stille krav om ændringer af lærernes arbejde. Det er nyt, for hidtil har gymnasierne været mere optaget af processer end af resultater. Det er min vurdering at særligt tre mål og indikatorer kan få betydning, og de er 1 *Eksamensresultater*, 7 *Frafald og fuldførelse* og 17 *Fordeling af omkostninger*, som viser om skolens undervisning er dyrere end landsgennemsnittet.

⁶⁵Kragh Jespersen (1996) 79–80.

6.2.1 Eksamensresultaters betydning

Aviserne er allerede begyndt at rangordne skolerne efter eksamensresultater. Skolens placering bliver studeret med opmærksomhed, især hvis det er dårligt. Det kan være et tegn på manglende kvalitet, det kan også skyldes at skolen er dygtig til at fastholde elever med en lille kulturel kapital — så længe der ikke er socioøkonomiske baggrundsvariable, er det svært at afgøre.

Men skolerne vil som regel analysere resultaterne og sætte udviklingsarbejder i gang for at forbedre dem, f.eks. forbedre det skriftlige arbejde og støtte de fag specielt der har de dårligste resultater, med f.eks. nye bøger og mere tid til skriftligt arbejde. Det er et konkret eksempel på at benchmarking danner en norm som hverken skolens ledelse eller lærerne kan sidde overhørig, jf. afsnit 5.4 s. 25. Det er nyt for lærerne at ledelsen systematisk analyserer eksamensresultater ned på personniveau, taler med lærerne om dem og foreslår ændringer i undervisningen.

6.2.2 Frafald og fuldførelse

Elevtallet er skolens helt væsentlige indtægt gennem elevtaxametret; tidligere under amterne fik skolerne penge for hver klasse. Det har to effekter.

For det første kan ledelsen hurtigt se gevinsten ved at have flere elever i hver klasse — klassekvotienterne er da også steget de sidste år. Det er det mest effektive styringsmiddel i figur 2's 4. kvadrant til at skaffe midler til løsningen af skolens bundne opgave i 2. kvadrant under hensyn til overenskomsten i 3. kvadrant. Lærer-elev-ratioens betydning for undervisningens kvalitet er som nævnt omstridt, jf. afsnit 5.3.2 s. 24, men det kræver mere af læreren at undervise en stor klasse.

For det andet er ledelsen opmærksom på at fastholde elever mere end før. Studievejledningen styrkes ofte, og hvis "bunden er ved at ryge ud af en klasse", dvs. der tegn på massivt elevfracfald, vil ledelsen handle. Normalt er disse reaktioner uproblematisk, for lærerne lægger også en ære og meget arbejde i at få klasserne til at fungere godt. Men i de tilfælde hvor studieinspektør og rektor af en eller anden grund tøver med at smide en måske vanskelig elev med meget fravær ud, opstår tvivlen om motivet let hos nogle lærere. Og hvis eleven forstyrrer undervisningen, kan det skabe ekstra frustrationer hos lærerne.

6.2.3 Fordeling af omkostninger

Allerede efter de første år med selveje har skolerne modtaget oversigter fra revisionsfirmaer med deres egne finansielle nøgletal i sammenligning med de andre skolars. Hvis skolen er dyrere end gennemsnittet, giver det ofte ledelsen anledning til at undersøge hvordan skolen kan løse sin opgave billigere. Da taxametrene ikke er rigelige, og da løn er ca. 80 % af budgettet, dvs. løn er udgiftsidens modsvar til taxameteret per elev på indtægtssiden, er svaret på dette spørgsmål som regel reduktioner af lønudgifterne.

Det kan man gøre på to måder: Man må undlade at oprette små hold og at dele studieretninger. Herved er det tit nogle bestemte fag der kommer i klemme, specielt kreative fag og mindre sprogfag. Og man kan bruge opgaveglidning så opgaver der ligger i periferien af læreres kompetencer, flyttes over til TAP-gruppen, f.eks. it-opgaver, informationsarbejde og administrative opgaver som bibliotek og bogdepot. De berørte faggrupper og enkeltpersoner bryder sig ikke om disse ændringer og har især svært ved at forstå dem når de selv rammes af dem.

6.3 Sammenfattende vurdering af effekterne på kulturen

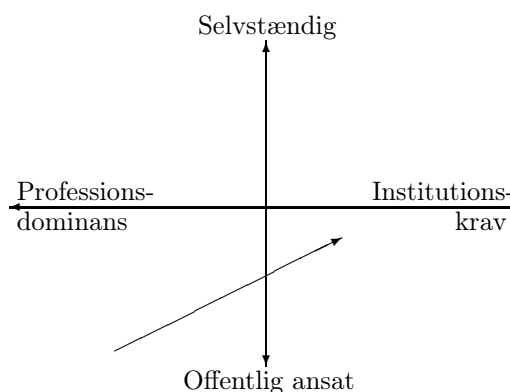
Af de træk der er særlige for lærergruppen, er det altså autonomien i arbejdet, monopolet på stillingerne og den faginterne kontrol af arbejdet der kommer under forandringspres. Fritstillingen fra amternes system blev afløst af offentligheden og (taxameter)markedet som kontrollerende instans, og herved sker der indirekte indgriben i undervisningen.⁶⁶ Det kan lærerne opleve som konflikt mellem institutionsmål og professionens mål forstået på den måde at ledelsen nu formulerer en

økonomisk strategi for at sikre skolen en god økonomi og — i det ekstreme tilfælde — at værne om dens fortsatte selvstændighed, hvorefter nogle lærere mærker et dilemma mellem at forfølge faglige og professionelle mål, f.eks. opnå undervisning på små hold i specielle fag, og at tage hensyn til den institution som de fleste af dem også identificerer sig med.⁶⁷

Dette pres har yderligere en komponent, og det er at ansættelsesforholdet er ændret. Tidligere var lærerne ansat i amtet med genansættelsesret ved afskedigelse pga. timemangel. Den ret er bortfaldet med selvejet. Har ens skole ikke arbejde til en, må man selv finde sig et nyt arbejde. Lærerne er altså mindre offentligt ansat end de var tidligere.

Det samlede forandringspres er forsøgt illustreret i figur 4.

Denne situation rummer risici og muligheder. De store risici er at lærerne oplever et stort tab af selvstændighed og at økonomiske betragtninger fylder for meget (“Rektor har helt glemt hvordan det er at være lærer, han underviser heller aldrig mere, og han tænker kun på økonomi”). Denne negative oplevelse kan så forstærkes yderligere fordi dele af bureaukratiet er flyttet fra amtsgården ud på skolerne i takt med at skolerne nu selv administrerer personalet og et budget der er blevet ti gang større, dvs. TAP-gruppen vokser.



Figur 4: Forandringspressets retning

⁶⁶Denne udvikling er almindelig i den offentlige sektor disse år, Bogason (2009) 15.

⁶⁷Kragh Jespersen (1996) 76 og 82 om denne problemstilling.

Mulighederne er at få skabt dialog og forståelse for samspillet mellem 2. og 4. kvadrant på figur 2 og at få udnyttet de økonomiske friheder til at starte nogle langsigtede processer med pædagogisk-fagligt udviklingsarbejde og bygningstilpasninger så lærere og elever får attraktive rammer for undervisningen og skolekulturen. Altså at få professionsbureaukratiet gjort responsivt over for forandringerne.⁶⁸

7 Sammenfatning og konklusion

Ressourceregnskabet er en del af et samlet NPM-styringssystem præget af principal-agent-opgaveløsning og quasi-markedsmekanismer.

Det er specielt ved at have få mål og indikatorer som er ordnet i kausalkæder således at nogle bestemte mål og indikatorer har særlig vægt. Disse mål og indikatorer er direkte relateret til sektorens primære uddannelsespolitiske mål: Høj uddannelseskvalitet, høj gennemførelse og effektiv institutionsdrift.

Et gymnasiums mål er at skulle danne og uddanne unge mennesker, både til "livet" sådan i bred almindelighed og til at kunne begynde på en af de utallige uddannelser der findes i dag. Nogle af målene lader sig kvantificere, f.eks. karaktergennemsnit og gennemførelse, men der er også bredere mål som at bidrage til at unge udvikler sig til selvstændige, sociale og initiativrige voksne mennesker. Disse sidste mål bidrager både fag og den brede skolekultur til.

Ressourceregnskabets kausalforbindelser er svage ligesom nogle datas reliabilitet og validitet. Kun en del af målene for et gymnasiums virke beskrives, og der kan være en indbyrdes konflikt mellem de to vigtigste resultatindikatorer (*Høj faglig kvalitet* og *Uddannelse til flere*). Benchmarkingfaciliteterne er begrænset til metrisk benchmarking med meget få data, hvor der bl.a. mangler socioøkonomiske baggrundsvariable.

Ifølge dette projekt skal især UVM være opmærksomt på disse forhold når det vurderer resultater i Ressourceregnskabet. Et konkret forslag til forbedring er gruppering af gymnasier efter socioøkonomisk elevbaggrund med efterfølgende gruppevis benchmarking.

Analysen her bestemte Ressourceregnskabet som primært et værktøj for principalniveauet. Der er ikke medtaget indikatorer som man vil forvente støtter agenternes og borgernes argumentation i en vigtig diskussion som f.eks. den om taxameterglidning.

Men Ressourceregnskabet skal også bedømmes ud fra hvad alternativet er. Og lige nu er der bare intet alternativ. Det vil derfor ikke kun aflaste skolerne ved at erstatte en række usammenhængende og arbejdskrævende spørgeskemaer. Det vil også give ledelserne, bestyrelserne og politikerne bedre oplysninger end tilfældige data og gætterier. Dets mangler til trods kan dets sammenligninger gøre skolerne klogere og inspirere til et udvidet benchmarkingsamarbejde mellem grupper af skoler, især hvis det forbedres som foreslået ovenfor.

⁶⁸Det er ledelsens store opgave på disse institutioner, se Kragh Jespersen (1996) 96.

Ressourceregnskabet rummer altså nogle udviklingsmuligheder, og når data samles ensartet i tidsserier, er der bedre muligheder for at finde svagheder og justere dataindsamlingen end når data indsamles i ukoordinerede enkeltundersøgelser.

På denne baggrund er det dette projekts vurdering at Ressourceregnskabet er et anvendeligt og spændende system hvis det bruges med hensyntagen til bl.a. de problemer der samtidig er fremlagt her.

Ressourceregnskabet og den selvejekonstruktion det indgår i, kan skabe et forandringspres på skolerne fordi skoleresultater sammenlignet med den nationale norm tvinger skolerne til at forklare sig eller forandre. Det vil nogle lærere kunne opleve som et indgreb i lærerarbejdet.

Derfor understreger dette projekt vigtigheden af at ledelserne på skolerne får skabt dialog og forståelse for samspillet mellem 2. og 4. kvadrant på figur 2 s. 11 og får udnyttet de økonomiske friheder til at starte nogle langsigtede processer med pædagogisk-fagligt udviklingsarbejde og bygningstilpasninger så lærere og elever får attraktive rammer for undervisningen og skolekulturen. Altså at få professionsbureaukratiet gjort responsivt over for forandringerne.

8 Litteratur

- Andersen/Henriksen/Spjelkavik 2008** Bjørn Andersen, Bjørnar Henriksen og Ingrid Spjelkavik, *Benchmarking applications in public sektor principal-agent relationships*, 723–41 i: *Benchmarking: An International Journal* Vol. 15 No. 6.
- Appleby 1999** Alex Appleby, *Benchmarking Theory — A Framework for the Business World as a Context for its Application in Higher Education*, 53–69 i: *Benchmarking and Threshold Standards in Higher Education* (1999).
- Benchmarking and Threshold Standards in Higher Education 1999** Helen Smith & alii (red.), London.
- Bogason 2009** Peter Bogason, *Udviklingen i styreformer i den offentlige sektor*, FTF Dokumentation nr. 4, København.
- Bryman 2008** Alan Bryman, *Social Research Methods*, 3rd ed., Oxford.
- Baadsgaard/Jørgensen 2009** Kelvin Baadsgaard og Hennings Jørgensen, *Skaber måling mening i beskæftigelsessystemet*, Aalborg.
- Dahler-Larsen/Krogstrup 2003** Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup, *Nye Veje i Evaluering*, København.
- Erwin 1999** T. Dary Erwin, *The United States' Perspective on, and Experiences of, Performance Indicators and Threshold Standards — How is Quality Determined?*, 211–26 i: *Benchmarking and Threshold Standards in Higher Education* (1999)
- Gymnasieloven 2008** Lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven), LBK nr 791 af 24/07/2008. Kunne den 15.11.2009 findes her <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=120624>
- Hansen 1999** Karin Hansen, *New Public Management på det kommunale område: En dansk NPM-model*, 328–38 i: *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 4.
- Heinesen 2008** Eskil Heinesen, *Færre elever, bedre karakterer*. Kunne den 9.12.2009 findes her http://www.akf.dk/udgivelser/akfnyt/2008_1/04_faerre_elever/
- Jung 2005** Hans Jung, *Controlling*, München.
- Keehley/Abercrombie 2008** Patricia Keehley og Neil N. Abercrombie, *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors*, San Francisco.
- Klaudi Klausen 2001** Kurt Klaudi Klausen, *Skulle det være noget særligt?* København.

Kragh Jespersen 1996 Peter Kragh Jespersen, *Bureaukratiet: Magt og Effektivitet*, København.

Manual for Ressourceregnskabet 2009 Undervisningsministeriet. Kunne den 18.10. 2009 findes her: http://www.uvm.dk/~media/Files/IS/PDF09/tilsyn_regnskab/Ressource/090527_Manual_ressourceregnskabet_2009.ashx

Når måling giver mening 2008 Nicolaj Ejler & alii (red.), København.

Pisa 2006 Education at a glance: OECD indikatorer — 2006 udgave. Kunne den 9.12.2009 findes her <http://www.oecd.org/dataoecd/31/62/37393438.pdf>

Styringsanalysen 2005 Styringsanalysen — analyse af uddannelsesområdets styringssystem. Rapport fra Udvalget for analyse af uddannelsesområdets styringssystem. Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen. Kunne den 18.10. 2009 findes her: <http://pub.uvm.dk/2005/styringsanalyse/>

Triantafillou 2007 Peter Triantafillou, *Benchmarking in the Public Sector: A Critical Conceptual Framework*, 829–46 i: *Public Administration* Vol. 85, No. 3.

Weber 1972 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage (revidiert von Johannes Winckelmann), Tübingen.

Yarrow 1999 David Yarrow, *The Business Approach to Benchmarking — An Exploration of the Issues as a Background for Its Use in Higher Education*, 117–31 i: *Benchmarking and Threshold Standards in Higher Education* (1999)