

Tale til konference: “Framtidens lærerrolle i Norden”, arrangeret af Nordisk Ministerråd i samråd med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsforbundet, Oslo, 7.-8., September 2022.

Tusind tak fordi i inviterede mig til at tale til denne konference. Jeg blev bedt af Nordisk Ministerråd om at tale om forholdet mellem regeringer og lærernes fagforeninger. Som i temmelig nok sikkert ved, kan forholdet være meget intimt. Som den amerikanske præsident Joe Biden sagde: “Jeg sover med een hver nat”!

Jeg er meget glad for at dele min seneste forskning om lærernes fagforeninger og deres politiske indflydelse i europæiske uddannelsessystemer, herunder de nordiske lande. Forskning i fagforeningspolitik inden for uddannelseområdet er sjælden. Dette er besynderligt, eftersom lærerforeninger er den mest magtfulde interessegruppe i uddannelsespolitik - ikke kun i Norden, men også i Europa og USA. Andre organiserede grupper, såsom forældre, men også tildels privatskoler, er notorisk svage, hvilket tillader lærerforeninger dominans i kampen om at påvirke politiske beslutninger.

Indimellem blusser en debat op om lærerforeningerne i medierne, men den kan blive ret politisk og ideologisk fremfor at være forankret i fakta og beviser, som den burde være. Derfor samlede min kollega Terry M. Moe, Stanford University og jeg for første gang i mere end fyrre år en gruppe forskere for at studere lærerforeninger fra et komparativt politisk perspektiv for at bringe empirisk viden ind i debatten. På baggrund af vores forskning og andre, der har ført vores forskning videre, vil jeg her præsentere tre centrale resultater.

1) Lærerforeninger deler samme interesser, men opererer i forskellige politiske systemer

Lærernes fagforeninger har det til fælles, at de bygger på samme interesser. Lærerforeningerne er rodfæstede i de samme statslige institutioner, nemlig folkeskoler, og de fordrer konkrete materielle interesser i form af job til lærere, indkomst, ydelser mv. Derfor har lærere stærke incitamenter til at blive organiseret og søge aktive og magtfulde roller i politik for at beskytte og forbedre deres materielle forhold.

De har derfor to dagsordener: Den første dagsorden er at presse på for ændringer, der øger deres indkomst eller letter deres arbejdsbyrde. Det drejer sig derfor kun om simple udvidelser af det nuværende system, som for eksempel flere økonomiske ressourcer til skolerne, klasser med færre elever, der gør lærerarbejdet nemmere og øger antallet af lærerjob samt mere støtte fra administrativt personale. Den anden dagsorden er at modsætte sig ændringer i skolesystemets organisation og struktur, der er designet til at forbedre læringsmulighederne for netop de elever, som lærere er ansvarlige overfor, hvis disse tiltag truer deres materielle interesser. Det drejer sig særligt om reformer, der sigter mod at gøre skolen mere effektiv såsom en omlægning af arbejdsmønstre, ekstern lærerevaluering og skoleinspektion og styrket brug af private aktører samt et frit skolevalg, netop fordi disse ændrer den status quo, som

lærerforeningerne har en materiel fordel i at fastholde uændret. Lærerforeningerne er grundlæggende drevet af disse materielle særinteresser - vi fandt ingen undtagelser på tværs af lande.

Det er fuldt ud forståeligt, at lærerforeninger ønsker at styrke deres medlemmers materielle grundlag. Det gør dem ikke til 'bad boys', der fortjener at blive udskældt i medierne. Pointen her er helt analytisk nemlig den, at lærerforeninger vil forsøge at blokere eller udvande reformer, der er designet til at give et fagligt løft til elever, eftersom de kaster lys på lærernes præstationer og dermed deres jobsikkerhed. Det rummer nøglen for os forskere, der søger at udvikle generaliserede teorier, og, i forlængelse heraf, forudsigelser om, hvornår stilstand og forandring sker i uddannelse.

2. Jo mere indflydelse lærerforeninger har, des færre tiltag, reformer og forandringer.

På baggrund af vores forskning er vi i stand til at placere lande på et spektrum af forandringer inden for uddannelse, hvor der i den ene ende af spektret indikeres begrænset forandring og i den anden ende væsentlige ændringer. I enden over relativt få ændringer placerer vi Frankrig og Finland og i den modsatte ende placerer vi England. Indimellem ligger Tyskland og Skandinavien.

I Frankrig, hvor lærernes fagforeninger har stor magt, især ved at afholde strejker regelmæssigt, har det været vanskeligt, endda umuligt, for regeringer at reformere skolesystemet grundigt, hvilket har resulteret i en langvarig tilstand af uløste problemer og mislykkede skoler. Vi giver mange eksempler på dette i vores bog. Her et der et enkelt: Den franske regering forsøgte at indføre et robust evalueringssystem af lærere for at forbedre elevernes faglige præstationer, men da dette system ville medføre en risiko for fyringer af dårlige lærere, gennemførte lærerforeningerne massive strejkeaktioner. Resultatet var en udvandet reform, hvor lærere nu kun bliver evalueret fire gange i løbet af deres hele karriere uden konsekvenser for deres job.

Finland hører også til i den fjerneste ende af spektret med relativt få ændringer af skolesystemet. Den finske lærerforening, OAJ, der repræsenterer 97 procent af lærerne, er dybt integreret i de politiske institutioner i Finland, såsom National Agency of Education, Undervisningsministeriet og forskellige udvalg og kommissioner, og i kraft heraf er med til at udforme uddannelsespolitikken. Gennem dette korporatistiske system vil lærerforeningen uden tvivl udgøre en stoppeklods i det tilfælde regeringen skulle ønske at indføre ekstern lærerevaluering, skoletilsyn, standardiserede tests, som alle er beregnede til at identificere muligheder for udvikling og forbedring af lærerarbejdet. Skolesystemets og lærerprofessionens grundstrukturer er stort set uændret i over tyve år på trods af, at flere økonomiske ressourcer er blevet tildelt skoleområdet og dalende OECD-testresultater. Økonomisk ansvarlige vil ikke finde denne situation holdbar.

Lad os bevæge os til den modsatte ende af spektret over uddannelsesændringer, hvor England er placeret. Her er lærerforeningens magt blevet stærkt begrænset af skiftende regeringer siden 1979. De har hverken kollektive forhandlingsrettigheder eller sidder i statslige organer. Det har bevirket, at regeringens beslutninger er mere i overensstemmelse med offentligheden end med lærere og har resulteret i dybtgående ændringer af uddannelsessystemet i højere grad end vi har set i noget andet europæisk land. Det gamle enhedskolesystem (svarende til det nuværende skandinaviske system) er siden 2010 blevet (næsten) erstattet af et system af autonome friskoler og akademier, der drives af fonde uden for lokale myndigheders kontrol, men som overordnet bliver styret af staten. Der har også været et meget stærkere fokus på at øge faglige præstationer blandt elever ved at indføre en lang række accountability-reformer for skoler og lærere, idet man anerkender, at effektive lærere har en enorm indflydelse på elevers indsats og præstationer.

Endelig er der blevet gjort meget mere for at bekæmpe mislykkede skoler. Typisk overtager en konsulentvirksomhed, skoleforbedringsspecialister, topledere og Teach-First-uddannede lærere en fejlfuld skole og vender den rundt på kun 3-4 år, hvilket øger livsmulighederne dramatisk for de ellers udsatte børn. Se for eksempel: 'London Challenge', som var et skoleforbedringsprojekt indført af Labour-regeringen fra 2003 til 2011 og var en kæmpe success (https://en.m.wikipedia.org/wiki/London_Challenge). Jeg vil også gerne henlede jeres opmærksomhed på skolen: Brampton Manor Academy. Det var en fejlslagen skole i et socialt udsat område i Øst London, som blev taget over af en offentlig trust i 2011. I 2012 og igen i 2018 blev skolen rangeret 'outstanding' af Ofsted. I 2021, blev 55 af deres elever tilbudt en studieplads på Oxford University (7 flere end hvad Eton College formåede!). Sådanne skoleforbedringstiltag bliver ofte blokeret i lande med magtfulde lærerforeninger. Vi har aldrig set noget tilsvarende i de Skandinaviske storbyer. Hvorfor ikke?

Mellem de to poler ligger Tyskland og Skandinavien. Med hensyn til Tyskland er det føderale system ikke imødekommende over for effektive reformer, da det består af adskillige vetopunkter, der giver lærerforeningerne rig mulighed for at blokere eller ændre reformplaner i overensstemmelse med deres særinteresser. Der er imidlertid sket væsentlige ændringer siden år 2000 ved at give private aktører, især Bertelsmann's fonden, mulighed for at udføre skoleforbedringsprojekter i stor udstrækning.

3. De nordiske landes neo-kooperative system styrker lærernes fagforeningsinteresser på bekostning af eleverne.

Det tredje nøglefund er relateret til Norden. Der er slående forskelle mellem de nordiske lande med hensyn til antal af fagforeninger, medlemsgrundlag, ressourcer, konkurrence og fusioner, politiske alliancer, og hvor meget indflydelse de opnår. Fælles for dem alle er imidlertid, at de bruger det kooperative system som deres vigtigste og mest effektive middel til at opnå politisk indflydelse. Når lærerforeninger sidder i et udvalg eller en kommission, typisk nedsat af venstreorienterede regeringer, deltager de sammen med andre, mindre indflydelsesrige

grupper, og udarbejder reformer for elever på en måde, de selv kan få en fordel ud af. Når lærerforeningerne er under pres for at indgå et kompromis, og der er en afvejning mellem, hvad der er godt for lærerne, og hvad der er godt for eleverne, vil foreningerne forsøge at komme frem til en aftale, der er så tæt af lærernes del af kontinuumet som muligt. Når regeringer, der typisk er højreorienterede, men dog ikke altid, undgår denne form for beslutningstagning, bliver lærerforeninger forbigået til fordel for nedsættelse af udvalg med forskere og eksperter, hvilket resulterer i mere politisk handling og et hurtigere forandringstempo samt et større fokus på elever og forældre. Vi har klarlagt dette mønster meget klart på tværs af Norden siden 1960'erne. Det skal hertil siges, at vi ikke vurderer om reformer indført af højre- eller venstreorienterede regeringer er bedst designet til at løse problemer og øge kvalitet af uddannelserne. Vi konkluderer, at ved at udelukke lærerforeninger i reformarbejdet skabes der et større råderum for regeringer uanset politisk farve til at implementere kvalitetsreformer mere effektivt og igangsætte skoleforbedringsprojekter.

Der er naturligvis andre institutionelle faktorer, der kan hindre effektivt reformarbejde, men lærerforeninger skal i søgelyset netop fordi de er den største og mest magtfulde interessegruppe indenfor uddannelsesområdet, og de bekæmper kvalitetsreformer, ikke af ideologiske årsager, men fordi deres medlemmers jobsikkerhed og arbejdsrelaterede interesser sættes som en højere prioritet end elevers læring og livschancer. Det bunder i denne uundgåelige kendsgerning. At erkende konflikten er én ting, at gøre noget ved den er noget helt andet.

Forsningslitteraturen diskuterer fem mulige løsninger:

- 1) Forbyd lærerforeningerne. Dette sker næppe, men det er værd at undersøge de steder, hvor fagforeninger er svage eller fraværende, såsom i England og i nogle stater i USA. Dette har udløst ændringer og innovation i en størrelsesorden, som ikke er set andre steder. Det afkræfter også myten om, at vellykkede reformer afhænger af lærerforeningernes accept.
- 2) Tillad lærerforeninger at forhandle lønninger og arbejdsvilkår, men udeluk dem fra reformarbejdet. Denne løsning vil appellere til dem, der mener, det er et problem, at lærerforeninger ikke er folkevalgte og derfor ikke kan repræsentere fællesskabets interesser, herunder elevers og forældres.
- 3) Reform unionisme. Denne idé stammer fra USA og indebærer, at lærerforeninger får en central rolle i reformarbejdet mod at acceptere at arbejde kun til fordel for eleverne. Dette er dog en selvmodsigelse i sig selv, da lærerforeninger støtter lærerne, som de jo bør gøre og med god ret forventes af deres medlemmer. Hvis ideen efterstræbes betyder det flere penge til uddannelsesområdet på skatteborgeres bekostning og mere eller mindre status quo af det eksisterende skolesystem, som ikke nødvendigvis producer bedre kvalitet og resultater. Flere har pointeret at dette indspark i den amerikanske debat er vildledende og er en løsning som reelt set ikke eksisterer.

4) Lærerens stemme skal høres, men gennem ny organisationsopbygning fri fra hensyn til fagforeninger, der er med til at sikre, at politikere, udover adgangen til rig mængde af data og evidens, bliver vidende om, hvad der sker i skolerne ud fra et praktisk lærersynspunkt.

5) Giv kommuner bedre muligheder for at inkludere konsulenter, skoleforbedringsspecialister, succesfulde skoleledere, og Teach-First lærere i deres skolearbejde.

Tak for opmærksomheden.

Literature:

DiSalvo, D. (2015) *Government Against Itself. Public union power and its consequences*. Oxford University Press.

Moe, T.M.M. (2019) *The Politics of Institutional Reform. Katarina, education, and the second face of power*. Cambridge University Press.

Moe, T.M.M & S. Wiborg (2017) *The Comparative Politics of Education. Teacher unions and education systems around the World*. Cambridge University Press.

Moe, T.M.M (2015) *Special Interests. Teacher unions and America's public schools*. Brookings.

West, M.R. & L. Woessmann (eds.) (2021) *Public Opinion and the Political Economy of Education Policy around the World*. The MIT Press.

Wiborg, S. & K. Larsen (2017) Why School Choice Reforms in Denmark Fail: the blocking power of the teacher union. *European Journal of Education. Research, Development and Policy*. Vol 52(1), pp. 92-103.

Wiborg, S. (forthcoming) *Who Controls Education? The rise of vested interests in Europe*.

Dr Susanne Wiborg is Reader in Education at UCL Institute of Education, London, UK. Her work focuses on the intersection between party politics and interest group lobbyism in reforming education systems in European countries, and its consequences for schools and pupils. Her most recent books are *The Comparative Politics of Education: Teacher Unions and Education Systems Around the World*, Cambridge University Press, 2017, (edited with Terry M. Moe, Stanford University) and *Education and Social Integration: Comprehensive Schooling in Europe*, Palgrave MacMillan, 2009. She has another book in the pipeline: *Who Controls Education? The Rising Power of Vested Interests in Europe*. She is also the Director of the research project: *Admission Impossible? School Choice in European Cities*, funded by the Norwegian Research Council (12 Million NOK). She has received media coverage in the respect of her politics research in e.g., *The Times*, *The Guardian*, *The Financial Times*, *BBC*, *Newsweek*, and *Prospect*.