

# Resultatrelateret løn for lærere som middel til bedre folkeskole?

– med fokus på engelske erfaringer

Af Kirsten Bregm, lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Globalisering, Roskilde Universitetscenter

## 1. Indledning

Folkeskolen er genstand for stor politisk opmærksomhed og blandt andet PISA-undersøgelserne har givet anledning til debat og bekymring.<sup>1</sup> De har vist, at danske skoleelevers resultater ved internationalt sammenlignelige prøver især vedrørende læsefærdighed er under gennemsnittet i OECD-landene (OECD-rapport om Grundskolen i Danmark 2004). Det forhold, at resultaterne må anskues på baggrund af, at omkostningerne pr. elev ligger blandt de højeste i OECD-landene har givet anledning til særlig overvejelse (Det Økonomiske Råd 2003: 123 ff). PISA-undersøgelserne er kritiseret blandt andet med henvisning til, at de kun belyser elevernes resultater på nogle områder og kun resultaterne som de kommer til udtryk ved standardiserede test. Dermed belyser de heller ikke, hvor vidt eleverne har erhvervet en række andre faglige kvalifikationer eller andre værdifulde færdigheder, såvel personligt som socialt (Sørensen 2005; se også Danmarks Lærerforenings fagblad Folkeskolen ([www.folkeskolen.dk](http://www.folkeskolen.dk)) for en række kritiske bidrag). Uanset indvendingerne har resultaterne foranlediget en betydelig debat om mulighederne for at forbedre folkeskolen. Blandt de initiativer, der er taget, er en række ændringer af folke-

skoleloven. Herunder er det faglige formål blevet fremhævet, der er fastlagt bindende trin- og slutmål for hvad undervisningen skal føre frem til i de forskellige fag, der er indført elevplaner, afgangsprøver efter 9. klasse er blevet gjort obligatorisk, og der er indført en række obligatoriske nationale test, således at eleverne testes 10 gange i løbet af skoleforløbet.<sup>2</sup>

Blandt de forslag, der er lanceret for at forbedre skoleelevers resultater er resultatrelateret aflønning af lærere (Hanushek 2003; Hanushek and Rivkin 2007; OECD 1997: 12; se også OECD-rapport om Grundskolen i Danmark 2004: 128) og sådanne tiltag er velkendt fra UK og USA (Podgursky and Springer 2007; Marsden and Belfield 2006; Wragg et al. 2004; Chamberlin et al. 2002; Burgess et al. 2001; Clotfelter and Ladd 1996; Murnane and Cohen 1986). Om end det i pædagogiske kredse anses for stærkt kontroversielt, er der også fra pædagogisk side argumenteret for brug af økonomiske incitamenter for skoler og lærere som midler til at forbedre folkeskolen (Egelund 2005). I forbindelse med kvalitetsreformarbejdet er resultatløns blev lanceret som et middel til at øge kvaliteten i den offentlige sektor (Regeringen 2007),

men forslag herom er blevet skarpt afvist af Danmarks Lærereforening (Ugebrevet A4, 11. juni 2007). Lærere har i lighed med andre grupper af offentligt ansatte mulighed for at indgå aftaler om resultatlønnen, men det er i en særlig aftale præciseret, at kriterierne skal være målelige eller konstaterbare: »Resultatløn baseres på opfyldelse af bestemte målelige eller konstaterbare resultater af enten kvantitativ eller kvalitativ karakter, og udmøntes på en i forvejen aftalt og kendt måde i forhold til forvaltningens/institutionens/virksomhedens målsætninger og/eller resultater«<sup>3</sup> (KL et al. 2005). De beløb, der udbetales på grundlag af aftaler om resultatlønnen, er imidlertid så små, at de er negligerbare (se statistikken fra Det fælleskommunale Løndatakontor). Lærere har generelt været imod de nye lønformer, der ellers er indført i den offentlige sektor. Ved urafstemningen i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2002, stemte 94,5 procent af lærerne nej til overenskomstresultatet<sup>4</sup> på grund af modstand mod ny løn, men da lærernes overenskomst indgik i forligsmandens mæglingsskitse, blev lærerne alligevel omfattet af overenskomsten. På baggrund af lærernes store modstand mod de nye lønformer blev det ved den følgende overenskomst for 2005-08 aftalt, at midler til nye lønformer i overenskomstperioden skulle udmøntes som et midlertidigt tillæg, der er ens for alle, således at Ny løn reelt blev suspenderet for lærerne. For den følgende overenskomstperiode afviser Danmarks Lærereforening fortsat decentral løn: »Bondo: Nej til decentral Lotto-løn« (2007).

Det er formålet med denne artikel at give en teoretisk og empirisk belysning af nogle konsekvenser af resultatrelateret aflønning for lærere. I den forbindelse er de erfaringer, der er indhøstet i England og Wales, hvor der i 2000 blev indført en form resultatafhængig aflønning, særligt interessante. Der har været gennemført en række lokale eksperimenter med forskellige former for resultatafhængige lønformer for lærere i blandt andet

UK og USA, men den engelske ordning fra 2000 repræsenterer det største nyere eksperiment med resultatrelateret aflønning for lærere.

Det skal bemærkes at resultatrelateret løn her anvendes som betegnelse for det der på engelsk betegnes performance-related pay, som ikke har noget præcist modstykke på dansk. Resultater relaterer sig således ikke kun til resultater i form af kvantitativt eller kvalitativt 'output', men kan også knytte sig til subjektive vurderinger af den enkelte lærers måde at udføre arbejdet på (Lazear 2003). Det er i øvrigt individuel resultatrelateret løn, der behandles i denne artikel.

## 2. Resultatrelateret løn for lærere i USA og UK

I USA har der gennem 1900-tallet været bølger, hvor ordninger med resultatrelateret løn er blevet udbredt, men man er i vidt omfang gået bort fra dem igen (Murnane & Cohen 1986). Ligesom i Danmark har interessen været inspireret af dårlige resultater for eleverne, og i 1983 talte man direkte om 'A Nation at Risk', jf. rapporten »A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform«, som anbefalede graduerede lønninger til lærere efter fortjeneste som et middel til at forbedre elevernes niveau. Heller ikke i England er ideen om resultatrelateret løn for lærere ny, men kan følges tilbage til midten af 1800-tallet (Cutler and Waine 1999). I hovedparten af 1900-tallet er resultatrelateret aflønning imidlertid ikke anvendt i det engelske offentlige skolesystem. Resultaterne af undersøgelser af virkninger af resultatrelateret løn er blandede, og der er generelt betydelige problemer med at isolere effekten af netop anvendelsen af et økonomisk incitament fra andre forhold, ligesom de undersøgte skoler ofte mangler repræsentativitet (Podgursky and Springer 2007; Wragg et al. 2004; Dolton et al. 2003; Chamberlin et al. 2002; Burgess et al. 2001).

I begyndelsen af 1990'erne tog den konservative regering i UK initiativ til indførelse af resultatrelateret løn for lærere og i 1993 blev der indført en mulighed for at lærere kunne opnå løntillæg baseret på 'excellent performance'. Mindre end en procent af lærerne fik dog sådanne løntillæg, og i realiteten kom systemet ikke til at fungere (Adnett 2003: 147). På baggrund af et Green Paper, »Teachers – meeting the challenge of change« foreslog Labourregeringen i 1998, at der generelt blev indført resultatrelateret løn for lærere. Forslaget blev mødt af en kraftig reaktion fra lærerne<sup>5</sup> og planen blev udskudt (Atkinson et al. 2004), idet der dog blev indført resultatrelateret løn for skoleledere (Marsden and French 1998). I skoleåret 1999-2000 blev der imidlertid indført en generel ordning<sup>6</sup> med en form for resultatrelateret aflønning for lærere, og der foreligger derfor nogle års erfaringer med denne reform, som der skal redegøres for i denne artikel.

### **3. Resultatafhængig aflønning – argumenter og udfordringer**

Det klassiske argument for resultatafhængig aflønning er, at det giver den, der aflønnes på denne måde, incitament til at udvise resultater. Virkningen af økonomiske incitamenter kan analyseres inden for en principal-agent model (Bregm 2007). Udgangspunktet er her, at en principal engagerer en agent til at udføre et arbejde for sig. Agenten har sine egne mål og herunder ikke som mål at arbejde mest muligt. Principalen kan ikke – i hvert fald fuldt ud – observere agentens indsats, men kun resultatet. Principalen har heller ikke fuld viden om de betingelser, agenten har at handle under. Når principalen ikke har fuld viden om de betingelser der handles under, kan principalen heller ikke slutte sig til indsatsen ud fra resultatet. Det giver agenten en tilskyndelse til 'moral hazard', det vil sige at agenten udnytter at principalen ikke – i hvert fald fuldt ud – kan observere indsatsen. Der bliver tilskyndelse til at arbejde mindre eller til ikke at udføre netop de arbejdsopgaver,

som principalen ønsker. Dette problem kan i princippet løses ved at aflønne agenten i forhold til det resultat agenten opnår, fordi agenten herved får incitament til at handle i overensstemmelse med principalens mål. Systemet er velkendt fra den private sektor i form af akkorder og provisionsaflønninger. Der er heller ingen tvivl om at akkorder fremmer produktiviteten. Det er der gedigent belæg for fra undersøgelser af simpel produktion i den private sektor (Lazear 2000; Prendergast 1999). Det er også velkendt, at når akkordlønninger omregnes til timelønninger er de væsentligt højere end timelønninger for ansatte, der ikke er på akkord.<sup>7</sup>

Hvis konsekvenserne af at overføre et resultatrelateret aflønningssystem til en bestemt gruppe skal vurderes, må der tages udgangspunkt i de særlige forhold, der knytter sig den vare eller serviceydelse, der produceres, samt til organiseringen af produktionen og karakteristika vedrørende de ansatte, der producerer varen eller serviceydelsen. For lærere kan disse sammenfattes i følgende, der uddybes nedenfor

- der er mange mål for læreres arbejde, og for en række af disse er målopfyldelsen vanskelig at vurdere
- læreres resultater afhænger af andet end den enkelte lærers indsats
- lærerarbejdet er udover at være individuelt arbejde også teamarbejde
- lærere har et betydeligt diskretionært handlerum
- lærere er motiverede agenter, der har egeninteresser, men også en indre motivation knyttet til arbejdet
- blandt lærere og i deres organisation er der betydelig modstand mod individuel aflønning

For lærere er der ikke et enkelt klart mål. Den overordnede politiske interesse knytter sig til 'outcome', der er effekten af lærernes indsats. Formålet med folkeskolen er i følge folkesko-

leloven omfattende og ikke lige til at omsætte i nogle konkrete mål, som den enkelte lærers indsats kan vurderes i forhold til (Bekendtgørelse af lov om folkeskolen 2007):

»§ 1. Folkeskolen skal i samarbejde med forældrene give eleverne kundskaber og færdigheder, der: forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer, bidrager til deres forståelse for menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling.

Stk. 2. Folkeskolen skal udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle.

Stk. 3. Folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati.«

Når der skal udformes mål for læreres arbejde, bliver det derfor nogle indikatorer for det overordnede sande mål knyttet til 'outcome'. Hvis disse skulle være blot rimeligt dækkende, ville der blive tale om en række indikatorer. Ifølge folkeskoleloven udgør en række bindende trin- og slutmål fælles nationale mål for, hvad undervisningen skal lede frem mod at eleverne har tilegnet sig af kundskaber og færdigheder (Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, 2007, § 10). Men hertil måtte føjes en række andre mål knyttet til andre dele af folkeskolelovens formål, som imidlertid er karakteriseret ved, at den enkelte lærers resultater i forhold til disse ville være vanskeligt målelige.

De resultater, en lærer kan opnå, afhænger af meget andet end den enkelte lærers indsats, herunder især af elevernes socioøkonomiske baggrund (Andersen 2006). Det betyder, at der er en usikker sammenhæng mellem den enkelte lærers indsats og de resultater, som lærerens elever opnår i et fag.

Det er også karakteristisk at læreres arbejde delvis – og i voksende omfang – er teamwork, blandt andet med tværfagligt samarbejde. Dette øger usikkerheden i sammenhængen mellem den enkelte lærers individuelle indsats og de resultater, som eleverne opnår. Samtidig bliver den enkelte lærers bidrag til et konstruktivt teamarbejde et relevant mål, men det er vanskeligt at måle.

Lærere har et betydeligt diskretionært handlerum, det vil sige, at de har et stort spillerum for at tilpasse arbejdsindsatsen, såvel kvantitativt som kvalitativt. Den tid, som den enkelte lærer bruger til forberedelse, kan ikke kontrolleres, og arbejdet med eleverne i klasseværelset foregår, så det ikke umiddelbart er observerbart for andre.<sup>8</sup> Hertil kommer, at kvaliteter som engagement i arbejdet, der er afgørende for kvaliteten af den ydelse, der leveres, ikke kan sikres ved kontrol.

Lærere har som andre grupper af ansatte egne mål, herunder med hensyn til interesse i arbejdsforhold, indtjening og mængden af arbejdsindsats, men lærere har samtidig en selvforståelse som professionelle med mål om god undervisning (Andersen 2005). De kan karakteriseres som motiverede agenter i den forstand, at de har en 'indre' motivation knyttet til arbejdet. Lærere har herunder præferencer med hensyn til hvordan de underviser og hvilke typer opgaver, der skal prioriteres (Frey 1997; Besley and Ghatak 2006).

Blandt lærere er der desuden betydelig modstand mod individuelt differentieret aflønning. Et konkret udtryk for modstanden mod brugen af økonomiske incitamenter og den differentiering af aflønningen der følger heraf, er, at folkeskolelærere i praksis ikke er aflønnet efter de nye lønssystemer, der ellers er indført i den offentlige sektor, jf. ovenfor. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der blandt yngre lærere er en mere positiv holdning til en individualiseret løn. Hver femte af de lærere,

der har været lærer under 15 år, erklærede sig således enig i, at »Lønnen bliver mest retfærdig, hvis den er individuel og afspejler, at nogle lærere er bedre undervisere end andre« (Fagbladet Folkeskolens panelundersøgelse oktober 2006).

#### **4. Aflønning efter prøveresultater – nogle problemer**

En grundlæggende udfordring i forbindelse med resultatrelateret aflønning for lærere er at udforme adækvate indikatorer for de resultater, der skal aflønnes (Dixit 2000; Lazear 2003; Nicholson-Crotty et al. 2006). For så vidt angår faglige mål kan resultater ved prøver være en indikator. Men når disse resultater også afhænger af meget andet end lærerens indsats, bliver de ikke en god indikator for lærerens indsats (Koretz 2002). Selv om de ændringer i karakterer, som en lærer opnår for en given klasse, tages som udgangspunkt, vil forskelle i elevernes socioøkonomiske baggrund stadig influere på resultaterne ved at påvirke elevernes potentiale for indlæring. En mulighed er at korrigere resultaterne for elevernes socioøkonomiske baggrund, således som det også gøres i forbindelse med opgørelse af resultater for engelske skoler, jf. nedenfor. Sådanne korrigerede mål er dog forbundet med en række problemer, herunder en betydelig usikkerhed (Ladd and Walsh 2002).

Skal læreres aflønning bero på resultater, må det sikres, at lærerne ikke kan manipulere med prøveresultaterne. Det fordrer skriftlige prøver, der er formuleret af uafhængige instanser og prøverne må være af en karakter, hvor der ikke kan snydes ved bedømmelsen (Jacob and Levitt 2003).<sup>9</sup> Men skriftlige prøver betyder, at der bliver tilskyndelse til at indrette undervisningen efter at vise resultater ved skriftlige prøver på bekostning af mundtlig fremstilling. Og generelt vil prøverne tilskynde til, at der lægges indsats i de aktiviteter, der bidrager til prøveresultater på bekostning af aktiviteter, der ikke omsætter

sig i målelige resultater; der bliver incitament til »teaching to the test«.<sup>10</sup> Der bliver også tilskyndelse til 'borderline-adfærd', hvor indsatsen rettes mod de elever, der kan bidrage til at øge det resultat, der måles, og til at elever, der bidrager til dårligere resultater, søges fjernet fra klassen. Hvis der kun er prøver i visse fag, bliver der incitament til at lægge indsatsen i dem på bekostning af de fag, hvor der ikke er prøver. Generelt bliver der en tilskyndelse til 'gaming', hvor man »spiller spillet« og indretter sig i forhold til de incitament, der anvendes (Podgursky and Springer 2007; Schou 2006; Koretz 2002; Eberts et al. 2002; Bregm 1999), og det er en almen grundlæggende udfordring i forbindelse med resultatmåling og aflønning efter resultater (Hood 2006; Bregm 2006).

En aflønning i forhold til de resultater, den enkelte lærer opnår, vil give tilskyndelse til at nedprioritere fælles opgaver. Afhængigt af udformningen vil det også kunne give anledning til en konkurrence, som belaster samarbejde mellem lærerne.<sup>11</sup>

En teoretisk løsning på problemet med at aflønning af bestemte resultater fører til at disse prioriteres på bekostning af andre er at foretage en opdeling af arbejdsopgaver, således at den enkelte kun har én type arbejdsopgaver (Holmstrom and Milgrom 1991). Det vil f. eks. betyde, at nogle lærere alene havde som mål at bidrage til faglige resultater, mens andre lærere, f.eks. en klasselærer havde som opgave at bidrage til blødere kvalifikationer som sociale færdigheder mv. (Hannaway 1992).

For at begrænse de problemer, der er forbundet med aflønning efter prøveresultater, kan der inddrages subjektive kriterier ved vurderingen af lærernes resultater. Den lønreform for lærere, der er indført i England og Wales, og som skal omtales nærmere nedenfor, indebærer, at lærerne kan overgå til højere løntrin afhængig af ledernes vurdering.

## 5. Resultatrelateret løn for lærere i England

Den engelske lønreform er indlejret i en mere generel resultatstyringsreform ('performance management' reform), der indebærer en kombination af resultatvurdering (performance reviews) og en form for resultatrelateret aflønning. Alle lærere skal hvert år gennemgå et performance review, som kan sammenlignes med en særlig form for medarbejderudviklingssamtale med skolelederen eller på større skoler en mellemlider. Formålet med disse performance review er at evaluere resultaterne i forhold til de mål, der blev sat ved den foregående samtale, samt at aftale nogle mål og arbejdsmæssige prioriteringer for det kommende år. Desuden skal lærernes udviklingsbehov drøftes. Samtalen skal bidrage til at indordne de enkelte læreres mål under skolens mål, som de f. eks. fremgår af skolens udviklingsplan. De vurderinger, der foretages af den enkelte lærer, skal endvidere inddrage observation af lærerens undervisning i klasserne (Marsden and Belfield 2004: 5). Se også beskrivelsen af de aktuelle formelle rammer for disse review (The Education (School Teacher Performance Management) (England) Regulations 2006 (2006) og vejledningen, Rewards and Incentives Group (2006)).

Inden lønreformen blev indført, nåede lærere en slutløn efter 8 års ansættelse. Reformen indebar, at lærere på det sidste løntrin kunne ansøge om at passere en 'performance tærskel'. Det udløste en varig årlig lønstigning på £2000, der var pensionsberettiget. Desuden medførte det, at lærerne kunne opnå yderligere lønstigninger ved at rykke op på højere løntrin på en ny forlænget lønskala.<sup>12</sup> Overgangen til de yderligere højere løntrin udløste lønstigninger på omkring £1000 yderligere om året til en samlet løn på omkring £30.000. Disse stigninger skal ses i forhold til en slutløn, der var på omkring £24.000 om året (Wragg et al. 2004: 109, Marsden and Belfield 2004: 5).<sup>13</sup> Kun undta-

gelsesvis kan en lærer overgå til højere løntrin på den forlængede skala efter mindre end to år på et løntrin (Department for Education and Skills (2006: pkt. 19.5)).

De kriterier, der lægges til grund for vurderingen af om lærerne kan passere 'performance tærsklen', er mere standardiserede end dem, der anvendes ved de generelle review. For at lærerne kunne passere performance tærsklen og komme op på den nye højere lønskala, skulle de demonstrere, at de havde nået acceptable standarder på forskellige områder, som var relativt blødt beskrevet, men fremgang i elevernes resultater skulle også indgå, og det fremgik af undervisningsministeriets vejledning, at beskrivelsen af denne fremgang så vidt muligt skulle være knyttet til test eller prøver (Atkinson et al. 2004: 9). Beskrivelsen af kravene er blevet ændret noget over tid, og det er planen, at fra 2009 skal vurderingen af om en lærer kan passere performance tærsklen alene baseres på skolelederens review (Threshold assessment 2007/08: 11; se også Professional Standards for Teachers in England (2007)).

Omkring 80 % af de lærere, der kunne søge om at passere performancetærsklen, da reformen blev indført, gjorde det (Department for Education and Skills 2002: Annex A, pkt. 3). Årsagerne til ikke at søge var forskellige. En del undlod at søge på grund af modstand mod reformen. En række af de lærere, der ikke ansøgte i første omgang, gjorde det senere (Department for Education and Skills 2002, Farell and Morris 2004, Wragg et al. 2004). Selv om det ikke var lærernes forventning inden reformen (Marsden 2000) viste det sig, at 97% af de lærere, der søgte om det, passede performancetærsklen (Department for Education and Skills 2002: pkt. 162), således at der nærmest var tale om en generel lønstigning. Denne lønstigning skal ses i forbindelse med voksende rekrutterings- og fastholdelsesproblemer for lærere i slutningen af 1990'erne. Samtidig medvirkede det store tal

også til at skabe en mere positiv holdning til reformen blandt lærerne.

Inden spørgsmålet om konsekvenserne af den engelske lønreform behandles, skal nogle karakteristiske træk ved det engelske skolesystem kort omtales, fordi de har indflydelse på læreres og skolelederes adfærd, og derfor må inddrages ved en vurdering af reformens konsekvenser, jf. i øvrigt nedenfor.

#### *Det engelske skolesystem*

Det engelske skolesystem er karakteriseret ved frit skolevalg, og en finansiering af skolerne efter et taxametersystem (Wilson et al. 2006). Pensum er i vidt omfang fastlagt centralt, således at det er fælles for alle skoler (Adnett 2003: 147).<sup>14</sup>

Som grundlag for forældrenes skolevalg offentliggøres en række indikatorer for den enkelte skoles resultater. Skolerne skal rapportere en række resultater og som led i undervisningsministeriets benchmarking offentliggøres resultaterne på ministeriets hjemmeside ([www.dfes.gov.uk/performanceables](http://www.dfes.gov.uk/performanceables)). På ministeriets hjemmeside kan man f.eks. indtaste sit postnummer og angive en afstand og herefter får man en liste med resultaterne fra de skoler, der ligger inden for den angivne afstand. På undervisningsministeriets hjemmeside publiceres resultaterne for de enkelte skoler i alfabetisk orden, men pressen omdanner dem til såkaldte ligatabeller – med parallel til oversigterne over fodboldklubbers resultater – hvor skolerne rangordnes, så man kan se hvem der er i superligaen, hvem der er de dårligste osv. (se f.eks. listerne over de bedste og dårligste på BBCs hjemmeside ([http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/league\\_tables/](http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/league_tables/))). Testresultater for de lokale skoler er endog et argument i boligsalgsannoncer (Bird et al. 2003: 19). Generelt er resultaterne genstand for betydelig offentlig opmærksomhed og debat, og de spiller en vigtig rolle for forældres skolevalg. Derfor er resultaterne også vigtige for skolerne. Udover at de

påvirker muligheden for at tiltrække elever og dermed ressourcer, er gode resultater også forbundet med betydelig prestige. Skolerne konkurrerer således på et kvasimarked (Le Grand 2003; Bradley et al. 2000), hvor de offentliggjorte ligatabeller spiller en afgørende rolle for hvordan den enkelte skole klarer sig i konkurrencen.

Der offentliggøres forskellige indikatorer for skolernes resultater. En type af indikator knytter sig til det *niveau* for resultater, eleverne opnår ved prøver i forskellige faser af skoleforløbet. En anden indikator knytter sig til den *udvikling*, der over tid er sket med hensyn til prøveresultaterne *ved de samme prøver* i skoleforløbet på forskellige tidspunkter. Siden 2002 er der også anvendt en *værditilvækstindikator*, der måler den udvikling en skole opnår for de samme elever på forskellige trin af skoleforløbet. For eksempel opgøres den enkelte elevs værditilvækstscore mellem to prøver i skoleforløbet ved at sammenligne elevens score ved den sidste prøve med den gennemsnitlige score, som andre elever, der havde samme resultat ved den tidligere prøve, opnår ([http://www.dfes.gov.uk/performanceables/primary\\_06/glossary.shtml#%23b01](http://www.dfes.gov.uk/performanceables/primary_06/glossary.shtml#%23b01)). Er elevens resultat højere end gennemsnittet kan det tolkes som udtryk for skolens indsats. Denne værditilvækst kan korrigeres for en række socioøkonomiske forhold og køn, så man får en kontekstuel værditilvækstscore, ([http://www.dfes.gov.uk/performanceables/schools\\_06/s1.shtml](http://www.dfes.gov.uk/performanceables/schools_06/s1.shtml)). Formålet hermed er at forbedre sammenligningsgrundlaget ved at søge at isolere indflydelsen af forhold som skolen ikke har kontrol over.<sup>15</sup> Uanset bestræbelser på at indføre mere relevante mål er det stadig indikatorerne for niveaumål, der tiltrækker sig den største interesse. Den centrale interesse er knyttet til den andel af eleverne, der ved afgangsprøverne efter det obligatoriske skoleforløb får karakterer mellem A\*(den bedste) og C.<sup>16</sup> Særlig opmærksomhed er der om den indikator, der angiver hvilken andel af ele-

verne som ved mindst fem prøver, heraf i fagene matematik og engelsk, får karakterer mellem A\* og C.

Kombinationen af den offentlige interesse for skolernes resultater og forældrenes frie skolevalg lægger et betydeligt pres på skolelederne. 60% af skolelederne finder, at forældrepresset knyttet til offentliggørelsen af ligatabellerne er tiltaget (Marsden and Belfield (2006: 11). Optaget af elever er positivt relateret til skolens resultater og negativt relateret til resultater for konkurrenter i samme skoledistrikt (Bradley et al. 2000). Den indikator, skolelederne fokuserer på, er procentdelen af elever, der får karakterer mellem A\* og C fordi det er den, som forældrene interesserer sig for. Skønt værditilvækstmålene er mest oplysende med hensyn til skolernes indsats, er det ikke dem, der fokuseres på. Værditilvækstmålene er tilføjet ligatabellerne, der i forvejen består af en række indikatorer og kan fremtræde uoverskuelige. Andelen af elever med 5 karakterer som mindst er C, har fæstnet sig i bevidstheden, og er let at forholde sig til (Wilson et al. 2006).

At prøveresultaterne er udtryk for skolernes og lærernes indsats bestrides ikke blot fordi prøveresultaterne kun afspejler nogle aspekter af skolernes arbejde og påvirkes af en række forhold, som skolerne ikke har indflydelse på, men også på grund af statistiske problemer, f. eks i forbindelse med små skoler og klasser, hvor tilfældigheder spiller ind (Brown 2005: 475). Selv om forældre kan gennemskue begrænsningerne i ligatabellerne, og finder at resultaterne ikke afspejler skolernes indsats, kan forældrene alligevel have en interesse i at bruge tabellerne, når de skal vælge skole. En skolegang på en af de skoler, der er kendt for at have gode resultater, bliver i andres øjne tolket som et positivt signal, mens skolegang på en af de skoler, der ligger lavt med hensyn til skolens resultater, kan stemple barnet negativt. Og uanset at resultaterne ikke skyldes skolen, men en gun-

stig elevsammensætning, kan det også være ønskeligt at søge til de skoler, hvor resultaterne er bedst, fordi børnene her kan gå i skole med fagligt velfungerende elever.

#### *Lønreformens konsekvenser for elevernes resultater*

En engelsk undersøgelse (Atkinson et al. 2004) har forsøgt at belyse konsekvensen af lønreformen for de resultater, eleverne opnår ved de nationale prøver i engelsk, naturfag og matematik. Udgangspunktet for undersøgelsen er en sammenligning af elevernes resultater ved nationale prøver i engelsk, matematik og naturfag, dels da eleverne var omkring 14 og dels da eleverne afsluttede det obligatoriske skoleforløb og var omkring 16. Disse ændringer blev for den samme lærer opgjort både i perioden før og efter, at der var indført mulighed for lønstigninger gennem den forlængede lønskala for de lærere, der havde passeret performance tærsklen. Udviklingen i elevernes resultater mellem de to perioder er sammenlignet for henholdsvis a. de lærere, der i den anden periode havde mulighed for lønstigninger fordi de havde passeret performance tærsklen og b. de lærere, der ikke havde mulighed for det, fordi de ikke opfyldte kravet om at være på højeste løntrin, og derfor ikke havde kunnet søge om at passere performancetærsklen. Den gruppe, der har haft mulighed for at søge om at passere performance tærsklen, men ikke har søgt eller ikke er fundet kvalificeret, indgår altså ikke i sammenligningsgrundlaget. Undersøgelsen viste, at i to af fagene – nemlig engelsk og naturfag – var der for de lærere, der i den anden periode havde mulighed for at komme på et højere løntrin afhængig af deres resultater, en forholdsvis større udvikling i elevernes resultater i den anden periode i forhold til den første periode, sammenlignet med lærere, som ikke havde mulighed for at få lønstigninger på baggrund af deres resultater. Det er konklusionen, at muligheden for at få en resultatrelateret lønstigning øgede elevernes karakter med i gennemsnit omkring en halv



karakter i engelsk og naturfag, mens der ingen fremgang var i matematik.

Et forbehold, som også omtales i undersøgelsen, er at der er problemer med at håndtere betydningen af lærererfaring, som der blandt andet søges kontrolleret for.<sup>17</sup> Antallet af lærere, der er omfattet af undersøgelsen er endvidere ikke stort,<sup>18</sup> og udsnittet ikke repræsentativt blandt andet fordi de datakrav, som er grundlaget for den longitudinale undersøgelse er ganske betydelige, og ikke kan honoreres af mange skoler. Det udsnit af skoler, der valgte at deltage, havde højere karakterer og en større værditilvækst med hensyn til karakterer, jf. ovenfor, end landsgennemsnittet (Atkinson et al. 2004: 21). Det kan f.eks. blandt andet være, at det er skoler, der er særligt fokuseret på elevernes resultater, der har de omfattende data og i øvrigt er interesseret i at medvirke i undersøgelsen. En mulighed er videre, at det er sådanne skoler, der er mest aktive med at anvende performance reviewene til at orientere lærerne mod elevernes resultater.

Et grundlæggende spørgsmål er således hvilken eventuel effekt, der er knyttet til det økonomiske incitament, og hvilken der er en følge af performance reviewene. Flere undersøgelser har forsøgt at belyse vurderingen af performance-reviewene. Performance reviewene praktiseres meget forskelligt (Wragg et al. 2004; Marsden and Belfield 2006). De betydelige forskelle knyttes sammen med at der er uklarhed og også uenighed om, hvad der egentlig er formålet med performance review'ene. Lærerne vurderer også disse review meget forskelligt Brown (2005: 471 ff).

En omfattende undersøgelse, der anvender spørgeskemaer og casestudier (Wragg et al. 2004: 176) indikerer, at performance review'ene har øget lærernes bevidsthed om hvordan de udførte deres arbejde. Det økonomiske incitament syntes imidlertid ikke at have haft indflydelse på lærernes undervis-

ning. Den væsentlige betydning var på indvirkningen på moralen afhængig af om lærerne rykkede op på højere løntrin eller ej. Det forhold, at resultaterne ved nationale test blev forbedret under reformen tilskrives en generel tendens til stigninger i testresultaterne ved de afsluttende prøver, der også har gjort sig gældende tidligere. Mange lærere udtalte, at hvad de gjorde for at påvirke testresultaterne, havde de gjort alligevel.

På nogle skoler er performance review'ene nærmest en formalitet, men på andre skoler anvender lederne dem aktivt til at indordne lærernes mål med skolernes, og til at påvirke de arbejdsmæssige prioriteringer. Andelen der anvender performance reviewene aktivt har været voksende (Marsden and Belfield 2006).

I en undersøgelse er prøveresultaterne sammenlignet både lige inden performance tærskel-vurderingen blev gennemført i 1999-2000 og i 2002-3. På de skoler, hvor der foregår en aktiv anvendelse af performance review'ene til at påvirke lærernes mål, og skoleledere og lærere er enige i at performance review'ene har ført til en øget opmærksomhed om lærernes mål og prioriteringer, var der forholdsvis flere, der forbedrede resultaterne ved de nationale prøver end på andre skoler. Undersøgelsen omfatter dog kun et relativt lille antal skoler<sup>19</sup> (Marsden and Belfield 2006: 20-22).

Det virker plausibelt, at det forhold, at performance review'ene har økonomiske konsekvenser ved at påvirke lærernes mulighed for at passere performance tærsklen og nå op på yderligere løntrin – og herunder tidspunkterne herfor – gør det lettere for skoleledere at få indordnet de enkelte læreres mål og prioriteringer under lederens prioriteringer, og herunder også til at få rettet opmærksomheden mod elevernes prøveresultater.

### *Gaming*

De engelske erfaringer viser, at der finder 'gaming' sted. Herunder ved at indsatsen rettes mod de elever, der kan forventes at få karakterer i grænseområdet mellem to karakterer. Specielt betyder den store fokus på den andel af eleverne, der opnår karakterer mellem A\* og C en 'borderline' adfærd, hvor der investeres ressourcer i dem, der kan bringes op fra D til C og derved øge den procentdel, der er så meget fokus på. Dette sker blandt andet på bekostning af de elever der er på et niveau, hvor de ikke kan forventes at nå et C-niveau, såvel som på bekostning af de elever, der allerede er på et niveau, hvor de kan få A\*-C (Wilson et al. 2006).

'Gaming' gør sig gældende for såvel lærere som skoleledere. Skoleledere rapporterer om en række former for borderline-adfærd, hvor de, der kan bringes op på C får særlig undervisning, særlige mentorer og mere intensiv overvågning af deres indsats (Wilson et al. 2006: 162ff.). En anden form for gaming knytter sig til, at ressourcer overføres til de fag, hvor der er standardiserede prøver som f. eks. matematik på bekostning af andre fag. 30 % af skolelederne rapporterede om en sådan overflytning af ressourcer til de fag, der blev testet (Marsden and Belfield 2006: 11). En særlig form for gaming er underrapportering af resultaterne efter 3. skoleår (KS1), hvor bedømmelserne er interne og ikke publiceres, fordi det derved er muligt at opnå bedre resultater i form af værditilvækstscore mellem 3. og 4. skoleår (KS2), som publiceres i ligatabellerne (Brown 2005). Skoler, der har en større søgning end de kan imødekomme, kan også 'skumme fløden' ved udvælge de fagligt bedste elever, ligesom elever, der belaster resultaterne, kan presses ud (Wilson 2004).

### *Lærernes holdninger*

Et forhold, som kan få afgørende betydning for reformer, der giver lærere en form for resultatafhængig aflønning, er den modstand,

der er fra lærerne og deres organisation. Hvis der herfra er en betydelig modstand, vil det øge risikoen for modreaktioner, som kan betyde at eventuelle positive effekter i værste fald kan blive mere end opvejet. Inden reformen blev indført i England og Wales var der en stor modstand blandt lærere og i deres organisationer.<sup>20</sup> Ved indførelsen var der i en undersøgelse i Wales ingen opbakning til synspunktet om, at det var et godt princip at koble læreres løn til performance (Farell and Morris 2004: 88). I følge en anden undersøgelse i England foretaget lige før reformen trådte i kraft, mente godt en femtedel af lærerne, at det var et godt princip at koble læreres løn til performance, og denne andel steg til over en tredjedel efter at reformen havde været i kraft i fire år. Under en femtedel var imidlertid efter at reformen havde været i kraft i fire år enige i, at reformen fører til en mere fair fordeling. Den andel, der mente, at det var vanskeligt at vurdere individuel performance i forbindelse med arbejde i skoler, var også efter at lærerne havde fået erfaringer med reformen i fire år, på 75 % (Marsden and Belfield 2006).

Såvel implementeringen af reformen som finansieringen af denne har løbende været genstand for konflikt og protesterne har gentagne gange modificeret regeringens planer vedrørende impementering og finansiering af ordningen, jf. også nedenfor (Marsden and Belfield 2004, se også hjemmesiden fra National Union of Teachers, NUT, <http://www.teachers.org.uk>).

### *Incitament vs. lønstyring*

Som udgangspunkt var betingelsen for at opnå lønstigninger gennem overgang til højere løntrin baseret på vurderingen af resultater i forhold til de fastlagte kriterier, og undervisningsministeriet afholdt de forøgede lønudgifter forbundet med lønstigningerne (Cutler and Waine 2004). I 2001 blev det imidlertid præciseret af undervisningsministeriet, at budgetmæssige hensyn skulle inddrages i forbindelse

med vurderingen af om en lærer kunne overgå til et højere løntrin (Cutler and Waine 2005: 68). Det betyder, at der ikke bliver tale om en absolut vurdering som kriterium for lønforbedringer. I stedet bliver bedømmelsen relativ, således at resultaterne i forhold til andre lærere er afgørende. 80% af lærerne og lige under halvdelen af skolelederne mente fire år efter reformen var indført, at der var en kvote på det beløb, der kunne anvendes til lønstigninger (Marsden and Belfield 2006: 8), og dette blev bestyret af budgetterne (Cutler and Waine 2004; Wragg et al. 2004: 148 ff). Det var regeringens plan, at lønstigninger som følge af overgang til den forlængede skala for dem, der passerer performancetærsklen, såvel som de yderligere lønstigninger på den forlængede skala efterhånden skulle finansieres af skolerne egne budgetter. På grund af kraftig modstand fra lærerne og også skoleledere fortsatte en øremærket finansiering af bidrag hertil, men det er igen i 2007 varslet at systemet skal revideres (Performance Related Pay (PRP) Grants (2007)).

Finansielle restriktioner på midlerne vil ikke alene reducere lærernes økonomiske incitament, men vil også kunne skabe problemer for samarbejdet mellem lærerne, når de bliver konkurrenter, ligesom det kan virke demoraliserende på lærerne. Der er næppe tvivl om, at det forhold, at næsten alle lærere der søgte om det, passerede performancetærsklen da reformen blev indført, var med til at skabe en positiv stemning om reformen, som også kan være af betydning for de resultater, der er opnået. Hvis forventningerne skuffes vil det kunne føre til negative reaktioner.

## **6. Resultatrelateret løn i danske folkeskoler?**

Den ændring af folkeskoleloven, der er gennemført i 2006 betyder blandt andet, at der indføres en række nationale test i udvalgte fag på bestemte klassetrin, herunder i dansk med fokus på læsning i 2., 4., 6. og 8. klasse, og i matematik, engelsk, fysik/kemi, geogra-

fi og biologi, således at eleverne testes ti gange i løbet af ni års skolegang (Lov om ændring af lov om folkeskolen (2006)). I Danmark er resultaterne af de nyindførte test fortløbende og de skal kun offentliggøres på landsplan (Bekendtgørelse om lov om folkeskolen 2007, §§ 55b og 13a).<sup>21</sup> At testresultaterne imidlertid også skal bruges til skoleledernes kontrol, fremgår af undervisningsminister Bertel Haarders udtalelser: »Skolelederen skal sikres løbende indblik i elevernes resultater som led i at vurdere kvaliteten af lærernes undervisning. Det skal bl.a. ske gennem de nationale test. Der skal skabes større åbenhed om, hvordan undervisningen forløber i klasselokalerne, og skolelederen bør med mellemrum overvære undervisningen i klasserne.« (Haarder 2005). Og i umiddelbar forlængelse heraf hed det: »KL og Danmarks Lærerforening bør ændre overenskomsterne, så skolelederen kan råde over en større del af lærerens tid og få større indflydelse på de ansattes aflønning.« Aflønning i forhold til testresultater ville føre til forvridninger, jf. ovenfor, da de obligatoriske test blandt andet ikke vil kunne evaluere alle aspekter af de trinmål, der er fastsat.<sup>22</sup> En særlig problematik, som i langt højere grad er til stede i Danmark end i England er, at væsentlige kvalifikationer for danske elever er mundtlige færdigheder på fremmedsprog, især engelsk. En prøvning heri kræver mundtlige eksaminer, men resultater herfra kan ikke indgå som grundlag for en belønning af lærere, da bedømmelser på grundlag af mundtlige eksaminer i høj grad er manipulerbare. Men hvis alene test af de skriftlige kvalifikationer lægges til grund for en vurdering af lærerne vil det føre til en meget uheldig skævvridning.

For at søge at modvirke sådanne konsekvenser kan skoleledernes subjektive vurderinger inddrages, således som det også sker i England.

Subjektive vurderinger indebærer imidlertid en betydelig risiko for at vurderingerne, og de

lønforskelle, der følger heraf, ikke anses for fair (Murnane and Cohen 1986; Marsden and French 1998; Richardson 1999; Bregm 2000; Cutler and Waine 2004; Farell and Morris 2004; Wragg et al. 2004; Marsden and Belfield 2006; FOA 2003, Personalestyrelsen 2006a; 2006b). En undersøgelse foretaget for Personalestyrelsen i 2006 viste således, at kun 1,5 % af de statsligt ansatte var helt enig i, at den fordeling af tillæg, der foregår i medfør af de nye lønsystemer i den offentlige sektor, er fair og kun 11% var enig (Personalestyrelsen 2006b: 8). En amerikansk undersøgelse (Hoogeveen and Gutkin 1986) viste, at læreres vurderinger af sig selv var signifikant bedre end deres kollegers vurderinger og lederes vurderinger af dem. En væsentlig årsag til disse forskelle kan være forskellige opfattelser af hvad en god lærer er. En afklaring af målene for arbejdet er derfor vigtig for at forebygge, at vurderinger anses for at være unfair. Samtidig kan afklaringen også bidrage til at øge effektiviteten ved at de ansatte bliver orienteret mod organisationens mål (Locke and Latham 2002). I den undersøgelse, der blev foretaget af Personalestyrelsen var kun 3% helt enig i, at der er klare kriterier for fordelingen af tillæg, og kun 13% var enig (Personalestyrelsen 2006b: 8).

Performance review, hvor der aftales mål, og det vurderes om de enkelte lærere har nået deres mål, som dem, der foretages i engelske skoler, kan medvirke til at skabe klarhed om målene, som skolelederen opfatter dem. Hvis lærerne imidlertid oplever, at målene ikke er i overensstemmelse med de mål, som de ud fra deres professionelle vurdering finder rigtige, kan konsekvensen blive at lærernes egen motivation knyttet til at udføre, hvad de opfatter som et godt og meningsfuldt arbejde, bliver eroderet (Frey 1997; Frey og Jegen 2001). For lærere, der hidtil har haft en stor autonomi, vil den underordning som aflønning på basis af performance review er udtryk for, kunne kollidere med deres identitet som professionelle og myndige udøvere af deres hverv (Adnett

2003; Mahony et al. 2004). Skolelederne vil ikke i samme grad som specialiserede lærere kunne være a jour med den faglige udvikling. I det omfang skolelederne ikke fagligt matcher lærerne, vil evalueringer foretaget af disse kunne savne mening for lærerne og derved bidrage til at underminere deres engagement og motivation.

Hvis performance review som i de engelske skoler skulle danne grundlag for løn, ville Danmarks Lærerforening efter det danske aftalesystem skulle inddrages i forhandlingen. Løntillæg skal således i Danmark i modsætning til i England forhandles med den faglige organisation eller tillidsrepræsentanten. Det ville svække effekten af sådanne performance review, fordi sammenhængen mellem den enkeltes resultater og lønnen ville blive mere uklar. Danmarks Lærerforenings modstand mod resultatafhængig løn kunne yderligere bidrage til at afsvække sammenhængen mellem performance review og løn.

En aflønning, der afhænger af resultater i forhold til aftalte mål, vil også give tilskyndelse til 'gaming', fordi den enkelte lærer har tilskyndelse til at søge at aftale mål, der er lette at opnå. Ambitiøse mål vil således øge risikoen for ikke at nå målene, og kan føre til at der skal præsteres endnu mere eller bedre det følgende år for at opfylde nye mål (skraldeeffekten). Der bliver også givet tilskyndelse til, at opgaver, der før blev varetaget som led i et almindeligt engagement, nu først skal søges gjort til genstand for aftale og målformulering, således at initiativer – stik imod hvad der var hensigten – bremses (Bregm 1998).

Når resultaterne af de i Danmark indførte test er fortrolige og kun skal offentliggøres på landsplan er det ikke forventeligt, at der hos skoleledere og lærere vil være den samme fokus på testresultater, som på de engelske skoler. På den anden side kan der forudses et pres for offentliggørelse efterhånden som re-

sultaterne foreligger. Karaktererne ved skolernes afsluttende prøver og standpunktskaraktererne er således tilgængelige på undervisningsministeriets hjemmeside (www.uvm.dk). Det er også et helt generelt princip i forbindelse med regeringens kvalitetsreform, at der skal være offentlighed omkring offentlige institutioners resultater (Regeringens kvalitetsreform 2007). Niveaumåls begrænsede informationsværdi i forhold til at vurdere skolernes indsats vil også gøre det forventeligt, at der ligesom i England bliver udviklet værditilvækstmål.

Offentliggørelsen af skolernes karakterer omfatter ikke alene gennemsnitskaraktererne i de forskellige fag, men også den andel af eleverne, der har fået henholdsvis 10, 11 og 13 og den andel, der har fået 0, 3 eller 5. Der har imidlertid slet ikke været en offentlig interesse om dem som i England. Et dansk skolesyn, der om end det er under pres (Schou 2006), er mindre præget af fokus på snæver faglighed, vil bidrage til at moderere en orientering mod prøveresultater. I forbindelse med en evaluering af det ret frie – og nyligt friere – skolevalg, der er i Danmark jf. Lov om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser) (2005) har det vist sig, at kvalitative forhold om undervisningen tillægges betydning af langt flere forældre end skolens gennemsnitskarakterer. Mens knap halvdelen af forældrene i forbindelse med skolevalg har undersøgt skolens pædagogiske principper og værdigrundlag har kun en fjerdedel undersøgt gennemsnitskaraktererne (Undervisningsministeriet 2007: 39).

Såfremt der ikke er et pres på skoleledere for at udvise forbedrede prøve- og testresultater eller lærerne har en betydelig modstand mod at blive vurderet i forhold til disse, herunder fordi sammenhængen til lærernes indsats bestrides, vil konsekvensen af en resultatrelateret aflønning efter engelsk forbillede paradoksalt nok kunne blive, at fagligheden be-

grænses ved at der – afhængigt af styrkeforholdene mellem lærere og ledelse på de enkelte skoler – aftales en række mål, som ikke er rettet mod den egentlige undervisning, jf. også erfaringer vedr. målstyring for skoler (Andersen 2004; 2006).

En amerikansk undersøgelse viste en signifikant og positiv sammenhæng mellem skolelederes vurdering af hvilke lærere, der ville bidrage til forbedringer i elevernes resultater ved test i matematik og læsning og de faktiske testresultater for så vidt angår de 10-20% i henholdsvis toppen og bunden. De var imidlertid ude af stand til sondre mellem lærerne i den store midtergruppe (Jakob and Lefgren 2005).

I det omfang de lønforskelle, der opstår ved en resultatrelateret aflønning af lærerne, opleves som unfair, vil det kunne føre til reaktioner, der formindsker indsats og engagement. En tilbøjelighed til at søge at bringe en balance mellem bidrag og belønning er et klassisk tema i equity-teori (Adams 1965). Eksperimenter bekræfter også en reciprocitet i adfærd, der betyder at reaktionen på en løn, der anses for unfair er en lavere indsats (Fehr and Falk 2002). Den empiriske forskning til belysning af sammenhængen mellem løn og indsats har primært været fra den private sektor (Bewley 1999, Fehr and Falk 2002), men Mas (2006) finder også en interessant sammenhæng mellem løn og politibetjentes indsats, hvor betjentenes resultater afhænger af de opnåede lønstigninger i forhold til forventningerne. Når der ikke kan opnås enighed ved de generelle lønforhandlinger overgår sagen i New Jersey til afgørelse ved voldgift. Hvis det fører til at politibetjentene imødekomes i højere grad end deres arbejdsgiver er antallet af forbrydelser pr. indbygger, der fører til fængsling, højere end når afgørelsen går betjentene imod. Når afgørelsen går betjentene imod er sandsynligheden for at kriminelle fængsles lavere og fængslingsvarigheden kortere. Det er yderligere bemær-

kelsesværdigt, at reduktionen i betjentenes resultater er større, jo større afstand der er mellem betjentenes krav og den løn, der bliver fastlagt. Disse resultater kan også fortolkes i lyset af at lønstigninger, der ikke svarer til de forventede, opleves som tab (Tversky and Kahneman 1991), som der reageres på (Bregm 2008).

Uanset at de engelske erfaringer indikerer, at holdningerne kan ændre sig over tid, er det væsentligt, at der aktuelt blandt danske lærere er betydelig modstand mod en resultatrelateret aflønning, selv om der som nævnt er en tendens til en mere positiv holdning blandt yngre lærere.

Hvis der for at opnå bedre resultater i folkeskolen indføres en resultatrelateret aflønning, kan konsekvensen blive et distanceret forhold til arbejdet og et reduceret engagement og professionel ansvarlighed. Lærere vil også lettere end mange andre befolkningsgrupper kunne tilpasse deres arbejdsindsats, så de får en timeløn, de finder fair. Ansættelsesstrygheden er betydelig, den resultatrelaterede løn udgør utvivlsomt kun en begrænset del af lønnen samtidig med, at resultatet af læreres arbejde er vanskeligt at måle og spillerummet for tilpasningen af arbejdsindsatsen stort. Eventuelt kan en frigjort tid overføres til andet lønnet arbejde, så den samlede løn kan øges uafhængigt af tillæg i lærerjobbet. Lærere har således mulighed for bijob i langt større omfang end de fleste andre grupper i befolkningen.

## 7. Konklusion

De engelske erfaringer er ikke entydige, men selv om de tolkes som indikationer af at den engelske reform med resultatovervågning og en form for resultatrelateret løn har forbedret elevernes prøveresultater, kan det ikke forventes, at sådanne tiltag ville få den samme effekt i Danmark. Engelske erfaringer skal vurderes i snæver forbindelse med den måde skolerne finansieres på og det frie skolevalg i

kombination med offentligheden om skolerens prøveresultater og den store offentlige opmærksomhed om disse resultater. Skolelederne er herved sat under betydeligt pres for at udvise gode prøveresultater for deres skole. Det forhold, at løn i Danmark er aftalestof i forbindelse med at Danmarks Lærerforening er stærk modstander af resultatrelateret løn, ville også svække den betydning, som performance reviewene ville få i forhold til at indordne lærerne under skoleledernes mål.

Det kan ikke sluttes, at reformen generelt har haft en positiv effekt. Uafklaret er omfanget af negative konsekvenser. Uafklaret er herunder de omkostninger, der er forbundet med at indsats og ressourcer er blevet rettet mod at forbedre elevernes prøveresultater på bekostning af andre opgaver.

Om de gevinster, der eventuelt er ved den meget dyre lønreform, samlet set er pengene værd, er et grundlæggende spørgsmål. En vurdering heraf måtte også inddrage den betydning som det højere lønniveau kan have haft med hensyn til at fastholde og tiltrække kvalificerede lærere. Uafklaret er endvidere konsekvenserne af den engelske reform på lidt længere sigt. Herunder er det et spørgsmål, hvordan lønstyringsmæssige hensyn kan komme i konflikt med ønsket om at skabe motivation og i stedet føre til frustration.

Med baggrund i de engelske erfaringer kan der ikke argumenteres for indførelse af resultatrelateret løn for lærere i Danmark.

## Noter

1. Anders Hede takkes for nyttige kommentarer til et udkast til denne artikel.
2. Se nærmere i Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (2007), LBK nr. 1049 af 28. august 2007.
3. I den generelle aftale om resultatløns er resultatløns beskrevet således: "Ved resultatløns forstås i denne aftale, at lønforbedringer udmøntes på en i forvejen aftalt og kendt måde i forhold til forvaltningens/institutionens/virksomhedens målsætninger og/eller resultater" (KL et al. 2003/2007).

4. Stemmeprocenten var 75,4 %.
5. Se Richardson (1999) for en kritisk vurdering af planerne om resultatrelateret løn for lærere.
6. Ordningen omfattede England og Wales.
7. Kun en del af denne forskel kan dog tilskrives en egentlig motivationseffekt, mens en del må tilskrives en screeningseffekt, idet et akkordlønsystem vil tiltrække dem, der har en produktivitet, som betyder, at de vil få en højere indkomst ved akkordlønsystemet.
8. Efter de i 2007 gældende arbejdstidsaftaler er 375 timer om året afsat som individuel tid til folkeskolelærernes individuelle forberedelsestid og tid til efterbehandling af undervisning samt mødeaktivitet. Hertil kommer eventuelt yderligere tildelt individuel tid. Timefordelingen i såvel aftaler som praksis er kortlagt i Capacent (2006; 2007). En arbejdstidsreform, der blandt andet giver de enkelte skoleledere større indflydelse på disponeringen af lærernes arbejdstid er et centralt arbejdsgiverkrav ved overenskomstforhandlingerne i 2007/08 (Udvalget om analyse af folkeskolelærernes arbejdstid 2007; se også Poulsen og Tousgaard 2004).
9. En undersøgelse af skoler i Chicago viste, at lærerne hvert år snød med resultaterne ved skriftlige prøver i mindst 4-5 % af klasserne (Jacob and Levitt 2003). Se også Halachmi (2002).
10. Se i øvrigt Lazears (2006) argumentation for at incitamenter til "teaching to the test" under visse betingelser kan være det bedste alternativ.
11. Hvis der er en fast pulje til rådighed til resultatløns, vil den enkelte lærers aflønning ikke alene afhænge af lærerens resultater, men også af andre læreres resultater og dermed skærpe risikoen for negative virkninger på samarbejdet.
12. Ved indførelsen var der 5 trin, som senere blev reduceret til 3 (Atkinson et al. 2004: 10). Samtidig blev der indført en særlig ordning med "Excellent teachers" (Cutler and Waine 2005: 70). Disse lærere har særlige opgaver og det forudsætter en ledig post for at en lærer kan overgå til denne kategori (Excellent teachers (2007: 10). Se også Understanding Teachers' Pay 2006 (2006) for en kort beskrivelse af de forskellige kategorier, der findes i 2007, og Professional Standards for Teachers in England (2007) for en beskrivelse af kravene til de forskellige kategorier.
13. For 2007 er den årlige slutløn inden performance tærsklen er passeret i England og Wales (i London er den noget højere) knap £29.500. De, der passerer performance tærsklen, og når op på den højere lønskala stiger til knap £32.000 og kan derefter opnå yderligere £1.200 på hvert af de næste to trin svarende til i alt godt £34.000 (Understanding Teachers' Pay 2006 (2006)).
14. Siden 1992 er engelske skoler evalueret i form af rapporter fra the Office for Standards in Education (OFSTED), hvis virksomhed har været meget omdiskuteret. Der bruges store midler på OFSTED-evalueringer af skoler, men værdien er ikke godtgjort, hvilket i øvrigt også er vanskeligt, jf. Burgess et al. (2002).
15. Andre indikatorer angiver såvel lovligt og ikke lovligt fravær. I følge en skoleleder er den sidste af interesse for at se, hvor meget der bliver løjet.....(Wilson et al. 2006: 160).
16. Karaktererne går mellem A\* og G, se nærmere (<http://www.qca.org.uk>).
17. Se Dolton et al. (2003) for en gennemgang af en række af de generelle problemer, der er forbundet med at foretage økonometriske undersøgelser af konsekvenserne af resultatrelateret aflønning for lærere.
18. Antallet er 182.
19. Antallet er 169.
20. Reformen blev indført gennem lovgivning, og ikke som det skulle ske i Danmark på grundlag af aftale mellem arbejdsmarkedets parter.
21. Kommunalbestyrelsen og skolelederen får oplyst den enkelte skoles testresultater set i forhold til det samlede landsresultat. Heri skal indgå en vurdering af skolens testresultater set i forhold til elevernes sociale baggrund, jf. § 13 a, stk. 2.  
Skolelederen får også adgang til resultaterne for hver enkelt klasse samt en oversigt over de enkelte elevers besvarelser. Den enkelte lærer får adgang til resultaterne for sine elever, og der skal gives en tilbagemelding til de enkelte elever og deres forældre. Se [www.evaluering.uvm.dk](http://www.evaluering.uvm.dk)
22. Bertel Haarder er da også opmærksom på dette, jf. Haarder (2005).

## Referencer

- Adams, J. Stacy (1965), Inequity in Social Exchange, i: Leonard Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Psychology*, vol. 2, 267-99.
- Adnett, Nick (2003), *Reforming Teachers' Pay: Incentive payments, Collegiate Ethos and UK Policy*, *Cambridge Journal of Economics*, 27(1), 145-157.
- Andersen, Lotte Bøgh (2005), *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og pro-*

- fessionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger, Århus: Politica.
- Andersen, Simon Calmer (2004), Hvorfor bliver man ved med at evaluere folkeskolen? *Politica*, 36(4), 452-68.
- Andersen, Simon Calmer (2006), Når New Public Management møder uddannelsessystemet, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, (2), 121-36.
- Atkinson, Adele et al. (2004), Evaluating the Impact of Performance-related Pay for Teachers in England, Department of Economics, University of Bristol, UK, The Centre for Market and Public Organisation, Working Paper 04/113.
- Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (2007), LBK nr. 1049 af 28. august 2007.
- Besley, Timothy and Ghatak, Maitreesh (2006), Sorting with Motivated Agents: Implications for School Competition and Teacher Incentives, *Journal of the European Economic Association*, 4(2-3), 401-14.
- Bewley, Truman F. (1999). Why Wages Don't Fall during a Recession. Camb., Mass.
- Bird, Sheila M. et al. (2005), Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly, *Journal of Royal Statistical Society A*, 168, Part 1, 1-27.
- Bondo: Nej til decentral Lotto-løn (2007), 11. september (<http://www.folkeskolen.dk/ObjectShow.aspx?ObjectId=48659>).
- Bradley, Steve, Robert Crouchley, Jim Millington & Jim Taylor (2000), Testing for Quasi-Market Forces in Secondary Education, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 62(3), 357-90.
- Bregm, Kirsten (1998), Anvendelse af direkte økonomiske incitamenter i den offentlige sektor: Resultatløn, i: Kirsten Bregm (red.). (1998), Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 41-67.
- Bregm, Kirsten (1999), Resultatrelateret løn: Et muligt paradoks – eksemplificeret med skolelærere, *Nordisk Arbejdslivskonference 1999, Norden i Verden og verden i Norden, Temanord 2000:575*, 301-27.
- Bregm, Kirsten (2000), Nye lønformer i den offentlige sektor, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 2(3), 27-44.
- Bregm, Kirsten (2006), Resultatmåling i den offentlige sektor, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, (2), 159-73.
- Bregm, Kirsten (2007), Principal-agent teori i: Anders Chr. Hansen (red.) *Uden for hovedstrømmen, Samfundslitteratur 2007*.
- Bregm, Kirsten (2008), Management of the New Pay Systems in the Public Sector – Some Implications of Insights Gained from Experiments, *International Review of Administrative Sciences*, 74(1).
- Brown, Andrew (2005), Implementing Performance Management in England's Primary Schools, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5-6), 468-81.
- Burgess, Simon, Bronwyn Croxson, Paul Gregg and Carol Propper (2001), The Intricacies of the Relationship between Pay and Performance. CMPO Working Paper 01/035, University of Bristol.
- Burgess, Simon, Carol Propper and Deborah Wilson (2002), Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care, CMPO Working Paper Series no. 02/49, University of Bristol.
- Burgess, Simon and Marisa Ratto (2003), The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence, *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 285-300.
- Capacent (2006), Analyse af folkeskolelærernes arbejdstid – overblik og varians
- Capacent (2007), Analyse af folkeskolelærernes arbejdstid – kortlægning af aftaler om arbejdstid
- Chamberlin, Rosemary, Ted Wragg, Gill Haynes and Caroline Wragg (2002), Performance-related Pay and the Teaching Profession: A Review of the Literature, *Research Papers in Education* 17(1), 31-49.
- Clotfelter, Charles T. and Helen F. Ladd (1996): »Recognizing and Rewarding Success in Public Schools« i Ladd, Helen F. (ed.) (1996): *Holding Schools Accountable. Performance-Based Reform in Education*, The Brookings Institution, Washington.
- Cutler, Tony and Barbara Waine (1999): *Rewarding Better Teachers? Performance Related Pay in Schools*, Educational Management and Administration, 27(1), 55-70.
- Cutler, T. and Barbara Waine (2004), 'Performance' without Pay? Managing School Budgets under Performance Related Pay: Evidence from the First Year of PRP, *Financial Accountability and Management*, 20(1), 57-75.
- Cutler, T. and Barbara Waine (2005), Not so Seamless? Performance Related Pay and Financial Control in English Schools, *Public Money and Management*, January, 67-71.
- Department for Education and Skills (2002), September 2001 Evidence from the Department for Education and Skills to the School Teachers Review



- Body on the Pay and Conditions of Employment of School Teachers 2001/2002.
- Department for Education and Skills (2006), School Teachers' Pay and Conditions Document 2006 ([www.teachernet.gov.uk/pay](http://www.teachernet.gov.uk/pay))
- Det økonomiske Råd (2003), Dansk økonomi, efterår 2003.
- Det fælleskommunale Løndatakontor, [www.fldnet.dk](http://www.fldnet.dk)
- Dixit, Avinash (2000), Incentives and Organizations in the Public Sector, *The Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Dolton, Peter, Steven McIntosh and Arnaud Chevalier (2003), Teacher Pay and Performance, Institute of Education, University of London.
- Eberts, Randall, Kevin Hollenbeck and Joe Stone (2002), Teacher Performance Incentives and Student Outcomes, *The Journal of Human Resources*, 37(4), 913-27.
- Egelund, Niels (2005), Folkeskolens miserer – hvad stiller vi op? *Samfundskøkonomien*, nr. 5.
- Excellent teachers. Guidance for teachers, headteachers, and local authorities (England) (2007). ([www.teachernet.gov.uk/\\_doc/9670/ET\\_Guidance\\_Eng\\_AW.pdf](http://www.teachernet.gov.uk/_doc/9670/ET_Guidance_Eng_AW.pdf)).
- Fagbladet Folkeskolens panelundersøgelse (2006), Lærernes holdninger til lønformer. Udarbejdet af Scharling Research for fagbladet Folkeskolen.
- Farell, Catherine and Jonathan Morris (2004), Resigned Compliance: Teacher Attitudes towards Performance-Related Pay in Schools, *Educational Management Administration and Leadership*, 32(1), 81-104.
- Fehr, Ernst and Armin Falk (2002), Psychological Foundations of Incentives, *European Economic Review*, 46, 687-724.
- FOA, Forbundet af Offentligt Ansatte (2003), Medlemsundersøgelse om Ny Løn.
- Frey, Bruno S. (1997), *Not Just for The Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Frey, Bruno S. and Reto Jegen (2001), Motivation Crowding Theory, *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
- Halachmi, Arie (2002), Performance Measurement: A Look at some Possible Dysfunctions, *Work Study*, 51(5), 63-73.
- Hannaway, Jane (1992), Higher Order Skills, Job Design, and Incentives: An Analysis and Proposal, *American Educational Research Journal*, 29(1), 3-21.
- Hanushek, Eric A. (2003), The Failure of Input-based Schooling Policies, *The Economic Journal* 113, (485), F64-F98.
- Hanushek, Eric A. and Steven Rivkin (2007), Pay, Working Conditions, and Teacher Quality, *The Future of Children*, Princeton-Brookings, 17(2), 69-86.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom (1991), Multi-task Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 7, 24-52.
- Hood, Christopher (2006), Gaming in Target World: The Targets Approach to Managing British Public Services, *Public Administration Review*, July/August 2006, 515-21.
- Hoogeveen, K and Terry B. Gutkin (1986): Collegial Ratings Among School Personnel: An empirical Examination of the Merit Pay Concept, *American Educational Research Journal*, 23(3), pp. 375-81.
- Haarder, Bertel (2005), Tale ved Danmarks Skolelederforenings årsmøde, 29. september 2005, Herning Kongrescenter.
- Jacob, Brian A. and Levitt, Steven D. (2003), Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating, *The Quarterly Journal of Economics*, 843-77.
- Jacob, Brian A. and Lars Lefgren (2005), Principals as Agents: Subjective Performance Measurement in Education, *National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series*, Working Paper 11463.
- KL, Amtrådsforeningen og Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte (2003) Aftale om resultatløn. (Aftalen er gennemskrevet i 2007).
- KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Lærernes Centralorganisation (2005), Aftale om lokal løndannelse for lærere m.fl.
- Koretz, Daniel M., (2002), Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators Productivity, *Journal of Human Resources*, 37(4), 752-777.
- Ladd, Helen F. and Randall P. Walsh (2002), Implementing Value-added Measures of School Effectiveness: Getting the Incentives Right, *Economics of Education Review*, 21, 1-17.
- Lazear, Edward P. (2000), Performance Pay and Productivity, *American Economic Review*, 90(5), 1346-61.
- Lazear, Edward P. (2003), Teacher Incentives,

- Swedish Economic Policy Review, 10, 179-214.
- Lazear, Edward P. (2006), Speeding, Terrorism and Teaching, *Quarterly Journal of Economics*, 21(3), 1029-1061.
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford.
- Locke, Edwin A. and Gary P. Latham (2002), Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation, *American Psychologist*, 57(9), 705-17.
- Lov om ændring af lov om folkeskolen (Mere frit skolevalg inden for og over kommunegrænser), (2005), Lov nr. 335 af 18. maj 2005.
- Lov om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.) (2006), Lov nr 313 af 19. april 2006.
- Mahony, Pat, Ian Mener and Ian Hextall (2004), The emotional impact of performance-related pay on teachers in England, *British Educational Research Journal*, 30(3), 435-56.
- Marsden, David and Stephen French (1998), What a Performance. Performance Related Pay in the Public Services, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, David (2000), Teachers before the Threshold, LSE study of the Green Paper Pay System for Teachers and its Effects, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, David and Richard Belfield, (2004) Unions, Performance-related Pay and Procedural Justice: The Case of Classroom Teachers, CEP Discussion Paper No. 660, London School of Economics.
- Marsden, David and Richard Belfield, (2006), Pay for Performance where Output is Hard to Measure: The Case of Performance Pay for School Teachers, LSE Research Online, London School of Economics, (Published in Kaufman B., and Lewin D (Eds.) (2006), *Advances in Industrial and Labor Relations*, London).
- Nej til decentral Lotto-løn (2007), ([www.folkeskolen.dk](http://www.folkeskolen.dk)).
- Mas, Alexandre (2006), Pay, Reference Points, and Police Performance, *Quarterly Journal of Economics*, 121,(3), 783-821.
- Murnane, R.J., & Cohen, D.K. (1986). Merit Pay and the Evaluation Problem: Why most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive, *Harvard Educational Review*, 56(1), 1-17.
- National Union of Teachers, NUT, (<http://www.teachers.org.uk>)
- Nicholson-Crotty, Sean, Nick A. Theobald and Jill Nicholson-Crotty (2006), Disparate Measures: Public Managers and Performance-Measurement Strategies, *Public Administration Review*, January/February, 101-113.
- OECD (1997), *Economic Surveys 1996-97*. Denmark.
- OECD-rapport om Grundskolen i Danmark – 2004, (2004), Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 5.
- Performance Related Pay (PRP) Grants. A brief history (2007), (<http://www.teachernet.gov.uk>).
- Personalestyrelsen (2006a), *Motivationsundersøgelsen 2006*.
- Personalestyrelsen (2006b), *Undersøgelse blandt statsansatte, frekvenstabeller*.
- Podgursky, Michael J. and Matthew G. Springer (2007) Teacher Performance Pay: A Review, *Journal of Policy Analysis and Management*, 62(1), 909-49.
- Poulsen, Jan Struwe og Jens Tousgaard (2004), Ledelse i folkeskolen, *Samfundsøkonomen*, (6), 52-59.
- Prendergast, C. (1999), The Provision of Incentives in Firms, *Journal of Economic Literature*, 37, 7-64.
- Professional Standards for Teachers in England (2007) (<http://www.teachernet.gov.uk/teachingandlearning/professionalstandards>).
- Regeringen (2007), *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*.
- Rewards and Incentives Group (2006), *Teachers' and Head teachers Performance Management, Guidance* ([www.tda.gov.uk/upload/resources/pdf/pm\\_guidance\\_october\\_2006.pdf](http://www.tda.gov.uk/upload/resources/pdf/pm_guidance_october_2006.pdf)).
- Richardson, Ray (1999), *Performance-Related Pay in Schools: An Assessment of the Green Papers. A Report prepared for the National Union of Teachers*.
- Schou, Lotte Rahbek (2006), Det danske skolesyns internationalisering – et gode eller et onde?, *Kvan*, (74), 246-58.
- Sørensen, Christen (2005), PISA-2003, *Samfundsøkonomen* (2).
- The Education (School Teacher Performance Management) (England) Regulations 2006 (2006), *Statutory Instruments*, No. 2661.

- Threshold assessment 2007/08, Round 8 Guidance ([www.teachernet.gov.uk](http://www.teachernet.gov.uk)).
- Threshold data (<http://www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=1191>)
- Tversky and Kahneman (1991), Loss Aversion in Riskless Choice, *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1039-61.
- Udvalget om analyse af folkeskolelærernes arbejdstid, Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening (2007), *Folkeskolelærernes arbejdstid. Barrierer for ledelse og prioritering*.
- Ugebrevet A4, 11. juni 2007.
- Understanding Teachers' Pay 2006, (<http://www.teachernet.gov.uk/pay>)
- Undervisningsministeriet (2007), *Evaluering af mere frit skolevalg. Rapport*.
- Wilson, Deborah (2004), Which Ranking? The Impact of a 'Value-Added' Measure of Secondary School Performance, *Public Money and Management*, 24(1), 37-45.
- Wilson, Deborah, Bronwyn Coxson and Adele Atkinson (2006), »What Gets Measured Gets Done«: Headteachers' Responses to the English Secondary School Performance Management System, *Policy Studies*, 27(2), 153-71.
- Wragg, C.M., G.S. Haynes, R.P. Chamberlin, C.M. Wragg (2004), *Performance Pay for Teachers*, London: Routledge.