

Rapport

Skoleledernes oplevelse af styring, handlefrihed og pædagogisk ledelse i folkeskolereformens tredje år



Mikkel Giver Kjer & Vibeke Myrup Jensen

*Skoleledernes oplevelse af styring, handlefrihed og pædagogisk ledelse
i folkeskolereformens tredje år*

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-7119-490-6

Projekt: 100112

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Denne rapport udgør den anden kvalitative afrapportering af skoleledernes oplevelse af folkeskolereformen. Formålet med rapporten er at komme tæt på den konkrete og komplekse ledelsesvirkelighed under reformen, men også at bringe en dybtgående indsigt i implementeringsprocesserne på skolerne.

Projektet er igangsat af Undervisningsministeriet som et led i det evaluerings- og følgeforskningsprogram, der følger folkeskolereformen.

Rapporten bygger dels på interview med skoleledere og afdelingsledere gennemført i hhv. 2015 og 2017, dels på interview fra 2010 fra en skolelederundersøgelse, foretaget af det tidligere SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Vi belyser, hvordan skolelederne betragter udviklingen i styring og i deres handlefrihed fra 2010 til 2017, samt hvordan den pædagogiske ledelse udvikler sig på tværs af reformen. Rapporten er overvejende deskriptiv i sit udgangspunkt.

En særlig tak til de skoleledere, afdelingsledere og lærere, som har stillet op til interview i en tid med store forandringer på skolerne.

Publikationen er udarbejdet af analytiker Mikkel Giver Kjer og seniorforsker Vibeke Myrup Jensen med teknisk assistance fra studentermedhjælper Julie Skou Nikolajsen. Seniorforsker Bente Bjørnholt og udviklingsdirektør Mette Deding har været intern kvalitetssikrere på rapporten.

Rigtig god læselyst.

Mikkel Giver Kjer & Vibeke Myrup Jensen
2018

Indhold

Sammenfatning	5
Ledelsesvilkår og handlefrihed.....	6
Pædagogisk ledelse	8
1 Kommunal styring og skolelederens handlefrihed.....	10
1.1 Teoretisk og empirisk forskning om styring og handlefrihed	10
1.2 Oplevet handlefrihed.....	11
1.3 Målstyring.....	19
1.4 Middelstyring.....	23
1.5 Delkonklusion.....	31
2 Pædagogisk ledelse efter reformen	33
2.1 Teoretisk og empirisk forskning om pædagogisk ledelse	33
2.2 Pædagogisk ledelse som ledelse "tæt på".....	34
2.3 Pædagogisk ledelse som ledelse "på afstand"	44
2.4 Delkonklusion.....	46
3 Data, metode og analysestrategi	48
3.1 De seks skoler	48
3.2 Dataindsamling, Informanter og interviewoplysninger.....	48
3.3 Analysestrategi	49
Litteratur	50

Sammenfatning

Folkeskolereformen, som trådte i kraft fra starten af skoleåret 2014/15, skal understøtte elevernes læring og trivsel samt øge tilliden til folkeskolen. Reformen rammesætter en ny skoledag med en række krav og regler til undervisningen. Kommunerne er ejere af skolerne, men skolelederne har et ledelsesansvar i forhold til at udmønte reformens mange elementer, ligesom der gælder en særlig ledelsesopgave mht. opkvalificering af både lærere og pædagoger. For at løse denne ledelsesopgave har reformen blandt andet til hensigt at give skolelederne en større handlefrihed og at styrke og udvikle skoleledernes pædagogiske ledelse (Kjer, Baviskar & Winter, 2015).

Formålet med denne rapport er at belyse, hvordan skolelederne oplever og betragter deres handlefrihed og deres forståelse og brug af den pædagogiske ledelse. Rapporten indgår som en del af det evaluerings- og følgeforskningsprogram, der er igangsat af Undervisningsministeriet i forbindelse med reformen. Rapporten udgør den anden kvalitative afrapportering om skoleledelse og bygger på interviews fra seks folkeskoler, som er besøgt i hhv. 2010, 2015 og 2017. Alt i alt er der foretaget mellem 15-20 interviews af ca. en times varighed fordelt på de seks skoler pr. år. Analyserne baserer sig hovedsageligt på udsagn fra de seks skoleledere og i mindre omfang fra mellemlederne. Informationer og oplysninger fra interviews med lærerne indgår som baggrundsviden og perspektiverende elementer.

Vi analyserer skoleledernes handlefrihed, ledelsesvilkår og brugen af pædagogisk ledelse ud fra skoleledernes egne synspunkter. Vi perspektiverer til eksisterende rapporter om fx politikernes og forvaltningens syn på styring af skolerne (fx Bjørnholt & Krassel, 2016; Danmarks Evalueringsinstitut, 2017). Vi er dog bevidste om, at fx forvaltningen kan have et anderledes syn på, hvordan skoleledernes handlefrihed ser ud, hvilke fordele og ulemper, der er ved de rammer, som kommunerne sætter, eller lærernes oplevelse af, hvor meget pædagogisk ledelse der foregår.

Til forskel fra de kvantitative analyser af skoleledelse giver rapportens kvalitative tilgang et mere nært indblik i den hverdag, som de udvalgte skoleledere oplever. Analyserne kommer mere i dybden og illustrerer konkrete nuancer, som tilsammen påpeger nye aspekter ved og erfaringer med reformen. I rapporten perspektiverer vi endvidere tilbage til de interviews, som vi har foretaget i 2010 og 2015. Hermed skaber vi et sammenligningsgrundlag, når vi ønsker at se på de seneste års udvikling i skoleledelse. At vi kan perspektivere tilbage i tid, giver også et tættere indblik i skoleledernes strategiske og pædagogiske arbejde, herunder de dynamikker, som finder sted i forhold til implementeringen af reformen fra en skoleleders perspektiv. Denne kvalitative rapport skal dog stadig ses *som et supplement* til de kvantitative afrapporteringer, og vi drager derfor også flere paralleller til de kvantitative analyser til fx Jensen, Kjer & Skov (2017).

De udvalgte skoler varierer i forhold til størrelse, geografi, elevgrundlag m.m., men det er vigtigt at understrege, at vores analyseresultater *ikke* kan generaliseres i statistisk forstand, da vi kun har data fra seks skoler. Vi argumenterer dog for, at de processer, vurderinger og udfordringer, som vi finder, er mere eller mindre genkendelige for andre skoler på grund af folkeskolernes mange fællestreks mht. regelgrundlag, styring, organisation m.m. (Kjer & Rosdahl, 2016). For at understøtte vores konklusioner henviser vi endvidere til andre kvantitative og kvalitative undersøgelser, som også berører skoleledernes rolle i implementeringen af reformen. Det er eksempelvis Bjørnholt & Krassel (2016), Bjørnholt m.fl. (2015), Danmarks Evalueringsinstitut (2017), Kjer, Baviskar & Winter (2015) og ikke mindst den kvantitative statusrapportering af skoleledernes oplevelse af folkeskolen i 2017 (Jensen, Kjer & Skov 2017).

I de næste to afsnit præsenterer vi rapportens overordnede resultater. Vi beskriver de centrale linjer for dernæst at diskutere udvalgte opmærksomhedspunkter. I denne som i tidligere rapporter fremfører vi opmærksomhedspunkter, som kan være relevante at inddrage i en dialog om, hvordan man kan fremme implementeringen af folkeskolereformen eller skolernes arbejde med at fremme elevernes læring og trivsel.

Ledelsesvilkår og handlefrihed

I første kapitel af rapporten sætter vi fokus på skoleledernes ledelsesvilkår og handlefrihed. Det er en central hensigt med folkeskolereformen at øge skoleledernes handlefrihed eller selvbestemmelse inden for de nationale og kommunale rammer. Det sker dels via en større vægt på mål- og resultatstyring af skolerne, dels på baggrund af en række regelforenklinger.

Vi definerer handlefrihed som skoleledelsens mulighed for at forfølge egen dagsorden for skolen. At denne handlefrihed rammesættes af kommunerne skal ikke nødvendigvis tolkes negativt, da en række fælles initiativer på tværs af de enkelte skoler i kommunen eller på landsplan skaber et ensrettet skoletilbud, åbner muligheden for stordriftsfordele samt er med til at reducere kompleksiteten af skoleledernes opgaver.

Skoleledernes og den øvrige skoleledelses handlefrihed rammesættes ikke blot af kommunernes styring på mål og midler. Handlefriheden betinges også af, om styringen fra kommunen tager form af at være primært hierarkisk, instruerende eller mere dialogbaseret. Det vil sige, i hvor høj grad kommunen inddrager – igennem dialog – skolens ledelse i de beslutninger, som vedrører skolen. En kvalificeret dialog kan virke mere befordrende i større forandringsprocesser, da dialogen skaber et større ejerskab.

På baggrund af interviews fra 2010, 2015 og 2017 vurderer vi, at skolelederne oplever *en betydelig* handlefrihed til at forme deres respektive skoler. I lyset af reformen vurderer de seks interviewede skoleledere i både 2015 og 2017, at de har *en stor grad af* selvbestemmelse i forhold til at kunne implementere folkeskolereformens elementer. Gennemførelsen af Lov 409 om lærernes arbejdstid, som er foregået sideløbende med folkeskolereformen, er også af central betydning for den personalemæssige styring af skolerne (Nørgaard & Bæk, 2016). Vi inddrager derfor også skoleledernes betragtninger herom. Ligesom i 2015 vurderer lederne i 2017, at Lov 409 overordnet set giver skolelederen flere beføjelser på personaleområdet. Dette på trods af, at der i mellemtiden er indgået flere arbejdstidsaftaler med den lokale lærerkreds, som i princippet kan begrænse skoleledernes handlefrihed (Nørgaard & Bæk, 2016).

Skolelederne har imidlertid forskellige holdninger til, om skoleledelsen i dag har et større ledelsesrum end før reformen. Mens et par skoleledere fortæller om en større handlefrihed, noterer et par andre skoleledere et status quo, mens de sidste to skoleledere vurderer, at de har et mindre ledelsesrum. Denne konklusion er enslydende med Kjer og Winters kvantitative statusrapport (2016), som ligeledes illustrerer forskelle mellem skoleledernes vurdering af deres handlefrihed.

De interviewede skoleledere beskriver en øget målstyring fra kommunernes side. Denne vurdering korresponderer med politikernes og embedsmændenes vurdering herom (Bjørnholt & Krassel, 2016) og reformens intentioner (Aftaletekst, afsnit 4.2). Skoleledere opfatter ikke denne øgede styring som værende problematisk, eller at den reducerer deres handlefrihed. Ligeledes virker skolelederne meget afklarede omkring styringen på mål. Det skal dog tilføjes, at flere af de interviewede skoleledere allerede i 2010 blev styret på baggrund af mål. At skolelederne er bevidste

om mål og resultatstyring giver sig blandt andet til udtryk ved, at de alle har et stort fokus på, hvordan skolerne klarer sig i fx de nationale test eller folkeskolens afgangsprøver.

Selvom vores kvalitative analyse påpeger en grundlæggende tilfredshed med den kommunale styring på mål og resultater, finder vi, at samarbejdet ikke er problemfrit. I 2017 fortæller flere skoleledere end tidligere, hvordan målstyringen i nogle henseender også er *for* detaljeret og *for* omfangsrig. Denne utilfredshed kommer blandt andet til udtryk ved, at nogle skoleledere fortæller, hvordan meget detaljerede og operationelle mål ikke giver specielt god mening, og at målene mest af alt er "lavet for dem bag skrivebordene". *Et første opmærksomhedspunkt* er derfor, hvordan kommunen i dialog med skolerne i større omfang kan udrede og klargøre, hvor det giver mening at opsætte mål, og hvordan de enkelte mål bliver relevante for skolernes arbejde. Andre skoleledere fortæller endvidere, hvordan mål på bestemte områder hverken gør skolelederen selv, mellemlederne, lærerne eller børnene dygtigere. Det er eksempelvis mål om forældres tilfredshed med skolen, der her henvises til.

Den moderne ledelsesteori betoner, hvordan en øget styring af mål bør ledsages af en mindre grad af styring på midler (Nielsen, 2014a). Rationalet er, at skolerne med deres lokalkendskab er bedre til at finde de rette midler til at realisere de opsatte mål. Når vi ser tendenser på både mål- og middelstyring, reduceres skolelederens ledelsesrum, hvilket ud fra et teoretisk synspunkt kan føre til *en mindre effektiv* styring af skolen. I denne rapport vurderer vi udelukkende omfanget af middelstyring ud fra implementering af læringsplatforme og kompetenceudvikling for lærerne. Vi har udvalgt disse to emner af tre grunde. For det første fordi både it (herunder særligt implementering af læringsplatforme)¹ samt kompetenceudvikling² fremstår som centrale elementer i reformen. For det andet fordi begge reformelementer har fyldt meget for de respondenter, som vi har talt med, både skoleledere, mellemledere og lærere. For det tredje fordi både kompetenceudvikling og særligt implementering af læringsplatforme grundlæggende er med til at definere indholdet og rammerne for undervisningen. Når kommunen vælger fx læringsplatforme, udstikker kommunen bestemte retningslinjer for indretning af forberedelse, undervisningen, feedback m.m. For lærernes kompetenceudvikling handler det om, at kommunen vælger, hvilke efteruddannelses tilbud der er tilgængelige for de enkelte skoler.

Ifølge skolelederne giver centraliseringen på disse to områder *god mening*. Skolelederne fortæller bredt set, at kommunen med denne styring reducerer kompleksiteten på de respektive opgaver. De fælles kommunale løsninger giver en fælles standard og en ensretning i kommunen, som flere skoleledere og mellemledere bifalder. Derudover anerkender skolelederne fuldt ud behovet for stordriftsfordele ved fx køb af fælles læringsplatform. Denne anerkendelse af fordele betyder dog ikke en gnidningsfri implementering af læringsplatformene. Mens nogle skoleledere godt kunne ønske sig større indflydelse på fx valg af læringsplatform, udfordrer andre skoleledere timingen for implementeringen af denne. Når det gælder kompetenceudvikling, er der fremhævet to forhold, som besværliggør kompetenceudvikling. For det første matcher efteruddannelsesbehovene ikke altid de kurser, der stilles til rådighed. For det andet har nogle skoleledere oplevet, at kursets indhold ikke matcher de beskrivelser, som skolerne får udleveret. Der opstår derfor et mismatch mellem fx den tid, skolelederne forventer, at lærerne skal bruge på kurset, og den tid, som lærerne rent faktisk bruger på kurset.

Ser vi på skoleledernes overordnede vurdering af den kommunale styring, beskriver alle seks interviewede skoleledere i 2017, hvordan *omfanget* af forandringer fra kommunen stiger. I forhold til

¹ I reformaftalen betones et fokus på at øge anvendelsen af it i folkeskolen. Således blev der afsat en pulje på i alt 500 mio. kr. i perioden 2012-2015. Puljen skal fremme blandt andet it i undervisningen, herunder udvikling af flere digitale læremidler, som kan understøtte øget anvendelse af digitale læremidler (Aftaletekst, afsnit 2.6).

² Lærerne skal have undervisningskompetence – svarende til linjefag – i de fag, de underviser i. Lærere, som har en faglig fordybelse i faget, vil sikre, at eleverne møder en undervisning af endnu højere faglig og pædagogisk kvalitet (Aftaletekst, afsnit 3.)

både 2010 og 2015 nævner flere af de seks skoleledere i 2017, hvordan de oplever stadig flere kommunale tiltag og krav og fx forventninger om deltagelse i forskellige projekter. En skoleleder fremhæver, at disse tiltag i kombination med de nationale love og lovbekendtgørelser "forstyrrer" skoleledelsens egen "dagorden". Fra denne skoleleders stol er der derfor tale om en bevægelse væk fra reformens intentioner om mere selvstyre med respekt for den lokale detailviden. En anden skoleleder forklarer, at de mange forandringer, som "dumper ned", gør det svært at skabe "engagement og motivation blandt medarbejderne".

Det er meget forskelligt, hvad skolelederne nævner af konkrete initiativer, som udfordrer skolens hverdag. Vores vurdering er, at det *ikke* er det enkelte projekt eller kommunale initiativ, som udgør et væsentligt problem, men derimod mængden af forandringer, der iværksættes på samme tid eller *timing* af dem. Flere skoleledere taler også om anvendeligheden af de forandringer, som skolerne skal håndtere i praksis. Her er det en særlig pointe fra skolelederne, at desto mere overordnet initiativer er, fx implementeringen af et kommunal værdisæt for ledere og medarbejdere, desto mindre mening giver det til skolernes kernearbejde. Lignende konklusion finder Danmarks Evalueringsinstitut (2017) – herefter EVA, som fremhæver, at skolerne oplever et stort udviklingspres, hvilket gør det svært at fokusere processer på egen skole. Ligesom rapporten fra EVA finder vi også, at denne kommunale "udviklingsiver" er et udtryk for at skabe en god skole, men at de mange initiativer ikke altid matcher de behov, som den enkelte skole har for at blive understøttet i sin egen udviklingsproces. I den forbindelse konkluderer EVA, 2017, at der er et større behov for, at kommunerne og skolerne foretager en fælles prioritering af de indsatser, der skal implementeres.

Den øgede mængde af initiativer fra kommunal side er derfor vores *andet opmærksomhedspunkt*, og man kan diskutere, hvorvidt skolernes behov for at få "ro" til at implementere reformen tilgodeses. Det er anerkendt i implementeringslitteraturen, at store reformer tager tid. På baggrund heraf anbefaler fx Thullberg (2013) i en større evaluering af forandringerne i den svenske folkeskole, at man fra politisk side skal give skolerne tid til at arbejde med de enkelte elementer. Politikerne skal være tålmodige og konsekvente. Hvis for mange forandringer igangsættes over en kort tidsperiode, vil særligt lærerne og det pædagogiske personale ikke kunne genkende sig selv i den politik, som de skal gennemføre ude i de enkelte klasselokaler. Uden denne *genkendelighed* udfordres lærernes og det pædagogiske personales motivation. En skoleleder virkeliggør Thullbergs pointe, når vedkommende fortæller, hvordan implementeringen af læringsplatformen samtidig med reformens andre elementer "blæste lærerne omkuld".

Pædagogisk ledelse

I rapportens andet kapitel sætter vi fokus på en anden central hensigt i reformaftalen, som handler om styrket pædagogisk ledelse. Pædagogisk ledelse vedrører ud fra den politiske aftaletekst ikke mindst et øget brug af mål og resultater internt på skolerne, men omhandler også en stærkere ledelsesmæssig involvering i undervisningen på skolen (Aftaletekst, afsnit 2.3).

Samtlige skoleledere fortæller, hvordan de opfatter reformen som en løftestang for at styrke den pædagogiske ledelse. De udtaler en forventning om, at skolens ledelse skal udøve mere pædagogisk ledelse. Vores vurdering er dog, at der er store forskelle på, hvor meget skolelederne deltager i pædagogisk ledelse, ligesom skolelederne udøver denne ledelse på vidt forskellige måder. 5 ud af de 6 skoleledere betoner og karakteriserer den pædagogiske ledelse som at være "tæt på". I sin praksisform består "tæt på" af to overordnede dimensioner. Dimensioner, som i sagens natur er tæt forbundne.

Den første dimension vedrører skoleledernes større brug af elevernes resultater i det pædagogiske arbejde end før reformen. Skolelederne anvender resultaterne som løftestang til at opstille og italesætte *forventninger* for elevers læring og udvikling, til at udfordre og bevidstgøre *rutiner og læringsprocesser* og til at give *et bedre overblik*, og et empirisk grundlag til at vurdere, hvordan skolens ressourcer bedst understøtter elevernes læring og udvikling. At skolelederne i større omfang anvender test, karakterer m.m. i deres ledelsespraksis, rammesættes meget præcist af en skoleleder, som fortæller – med et glimt i øjet – ”at en mand uden data er bare en mand med en mening”. Dette kvalitative resultat bakkes op af de kvantitative analyser. Jensen, Kjer og Skov (2017) finder, at ca. 80 pct. af skoleledelserne har anvendt en rækkeevaluerings- og opfølgingsredskaber i både 2015, 2016 og 2017. I 2017 efterspørger lederne dog også kompetenceudvikling i brugen af data til at udvikle undervisningen.

Den anden dimension omhandler et større fokus på at følge op på og involvere sig i klasseundervisningen og de enkelte undervisningsforløb. På tværs af interviewene erfarer vi dog meget forskellige tilgange og holdninger til, om skolelederen og ledelsesgruppen skal tættere på selve undervisningen. Nogle skoleledere foretrækker at komme helt ud i klasseværelset, hvor de fx observerer undervisningen, giver feedback m.m., mens vi finder andre skoleledere, som ser det som mere værdifuldt at deltage i det pædagogiske og didaktiske arbejde på et mere overordnet plan, fx på teamniveau. En tredje skoleleder prioriterer i større grad at anvende ressourcerne på et helt andet niveau, nemlig ”på afstand”. ”På afstand” betyder ifølge en skoleleder et ledelsesmæssigt fokus på at udvikle og understøtte en professionel kultur på skolen igennem visioner, ambitioner og forventninger. Det indebærer derfor også en mindre grad af involvering fra ledelsens side i selve undervisningen.

Men ét er intentioner – hvad skolelederne ønsker og forventer – noget andet er egentlig adfærd. På baggrund af både de kvalitative og kvantitative oplysninger ser vi en begrænset udvikling i skoleledernes oplevelse af at deltage i disse pædagogiske opgaver. Her synes reformen ikke at have ændret i skoleledernes omfang og udførelse af denne form for pædagogisk ledelse. Jensen, Kjer og Skov (ibid.) konkluderer, at niveauet er konstant fra 2011 til 2017, når det gælder skoleledelsens observationer af undervisningen, brugen af feedback og konkrete samtaler med lærerne om undervisningen.

Derfor er det rapportens *tredje opmærksomhedspunkt* at skabe et større rum til den pædagogiske ledelse – uanset form og tilgang. Selvom en skole kan fungere uden større ledelsesmæssig involvering i de pædagogiske opgaver, forstået som fx lederobservation af undervisning og feedback til det pædagogiske personale m.m., viser tidligere forskning vigtigheden af en stærk pædagogisk ledelse på skolen (Robinson, Lloyd & Rowe, 2008). Desuden har nyere forskning vist, at øget pædagogisk ledelse er et effektivt ledelsesredskab, når det gælder implementering af reformens elementer (Kjer, Winter & Skov, 2017).

Det er vores vurdering, at der på skolerne i de første år efter reformen har været en indbygget tendens til at ”få skolen til at fungere”, hvorimod udviklingen af de mere generelle pædagogiske ledelsesopgaver er blevet nedprioriteret. Et lignende fund finder Jakobsen m.fl. (2017), som konkluderer, at det ofte er skemalægning fremfor didaktiske og pædagogiske overvejelser, der afgør, hvordan et reformelement implementeres. Derfor er det værd at diskutere, hvordan skolernes ledelse kan blive mere involveret i udviklingen af den pædagogiske og didaktiske kultur på skolen.

1 Kommunal styring og skolelederens handlefrihed

I dette kapitel undersøger vi skolelederens ledelsesvilkår og handlefrihed. Skolelederens handlefrihed påvirkes af både national lovgivning, kommunale regler, forventninger og krav fra skolebestyrelsen, det pædagogiske personale og forældrene. Handlefrihed oversætter vi til muligheden for at sætte egen dagsorden i forhold til rammer og reguleringer, der kommer fra kommunen og de nationale krav og regler.

Folkeskolereformen tilsigter et fokus på en øget lokal selvbestemmelse: Det gælder både til kommunerne, men også til skolerne selv.³ Den øgede selvbestemmelse hænger blandt andet sammen med reformens fokus på mål- og resultatstyring som styringsinstrument. En stærkere målstyring bør ifølge ledelsesteorien herom ledsages af en større handlefrihed til de lokale skoler til at finde de mest effektive metoder og redskaber til at realisere de opsatte nationale og kommunale mål (Nielsen, 2014a). Antagelsen er, at skolens ledelse m.fl. bedre kender den lokale kontekst og derfor er bedre til at finde de rette midler til at realisere de opsatte mål mest effektivt. Selvbestemmelsen vedrører også Lov 409 om ændringer i lærernes arbejdstidsbestemmelser. Da denne lov og de efterfølgende lokalaftaler i høj grad påvirker ledernes ledelsesvilkår, inddrager vi ledernes betragtninger om Lov 409, selvom denne lov blev implementeret sideløbende med folkeskolereformen (for en uddybning, se Kjer, Baviskar & Winter, 2015; Nørgaard & Bæk, 2016).

Efter en kort introduktion til forskningen om både mål- og resultatstyring samt om skolernes handlefrihed undersøger vi skoleledernes oplevelse af styringen fra 2010-2017: Hvordan oplever skolelederne styringen over tid med særlig fokus på den kommunale styring, og hvordan påvirker det ledelsesrummet? Dernæst går vi tættere på skolernes holdning og vurdering af hhv. den kommunale mål- og middelstyring efterfulgt af en delkonklusion for kapitlet.

1.1 Teoretisk og empirisk forskning om styring og handlefrihed

Med reformen gennemførtes en række initiativer, som erstatter styring efter regler og procedurer med styring efter mål og viden om resultater. Med de *klare mål* og et *styrket grundlag for opfølgning* blev styringen af skolerne i større grad fokuseret over på mål- og resultater fremfor styring efter midler, så som regler og processer (Aftaletekst, side 23).

Mål- og resultatstyring indgår som en del af performance management litteraturen. Grundideen er her, at en kommune som den styrende enhed regulerer de enkelte skoler ved at opstille mål og følge op på resultaterne. Den teoretiske antagelse bag en øget målstyring er også, at den ledsages af en mindre styring med regler og processer, hvilket giver større selvbestemmelse til den enkelte skoles ledelse mht. at vælge, hvordan skolen når frem til det enkelte mål. At mål og resultatstyring ud fra et teoretisk synspunkt afløser processtyring sker ud fra en forventning om, at de lokale ledere og ansatte typisk besidder en større viden om kontekst og målgrupper, end politikere og forvaltningen gør (Møller, Iversen & Andersen, 2016). Det vil sige en decentralisering af beslutningskompetencen.

Skolerne kan også styres med brug af midler, som både kan tage form af aktiviteter og ressourcer (Kjer & Winter, 2016). Når kommunerne fx fastlægger regler og procedurer for, hvad de enkelte skoler skal eller ikke skal gøre, er der tale om aktivitetsstyring. Det kan eksempelvis være, at

³ I praksis er det forvaltningen, som delegerer beslutningskompetence ned til skolerne, og det er derfor også forvaltningen, som i høj grad fastlægger rammerne for skoleledernes ledelsesrum.

kommunen fastlægger timetallet i bestemte fag. Når kommunen omvendt bestemmer, hvilke ressourcer den underliggende har til rådighed, er der tale om ressourcestyring. Det kunne fx være en bestemt andel af pædagoger i bestemte undervisningssituationer (se Kjer & Rosdahl, 2016). De forskellige styringsformer finder sted i et blandingsforhold. Både blandingsforholdet, men også omfanget af styringen af både mål og midler, rammesætter den handlefrihed, som den underliggende enhed har.

Omfanget af handlefrihed har længe været et centralt forskningsmæssigt omdrejningspunkt både inden for generel organisationsteori (Mintzberg, 1979) og inden for skoleledelse. Allerede i slutningen af 1980'erne fremsatte Chubb og Moe (1990; 1988) deres teori om, at skoleledernes selvbestemmelse er afgørende for, om nogle skoler klarer sig bedre end andre, når det gælder elevernes resultater. Chubb og Moe forklarede resultaterne med, at større selvbestemmelse gør skolerne mere omstillingsdygtige til at reagere på behov og krav. Betydningen af skoleledernes handlefrihed på elevernes præstationer er dog ikke entydig positiv i den senere litteratur. Mens Neal (2002) og Teske og Schneider (1999) fremhæver de positive resultater, understreger andre undersøgelser manglende empirisk sammenhæng mellem skoleledelsens handlefrihed og elevernes resultater (se Christensen, 2003; Levin, 1998; McEwan, 2000; Smith, 2005). Ligeledes finder vi ingen entydige konklusioner i en dansk sammenhæng. Mens Andersen (2008a) ikke finder statistisk sikre forskelle på elevernes resultater mellem skoler, der har hhv. meget eller lidt selvbestemmelse, finder Andersen (2008b) en positiv sammenhæng mellem skolernes handlefrihed i forhold til undervisningens tilrettelæggelse og elevernes læring.

Samme blandede konklusioner giver de internationale forskningsresultater, når vi ser mere bredt på brugen af mål- og resultatstyring i hele den offentlige sektor frem for isoleret set på skoleområdet (Møller, Iversen & Andersen, 2016). I en dansk skolekontekst finder Hvidman og Andersen (2014), at øget målstyring kun påvirker skoler med meget handlefrihed. Omvendt fremfører Nielsen (2014b) at øget mål- og resultatstyring på danske skoler i begyndelsen af 00'erne skaber en positiv effekt på elevpræstationer på de skoler, hvor kommunen eller skolebestyrelsen regulerer skoleledelsens handlefrihed ved hjælp af mål.

1.2 Oplevet handlefrihed

Når beslutninger decentraliseres, antager vi, at de underliggende institutioner foretrækker denne øgede handlefrihed. Denne antagelse fortjener indledningsvist en nuancering. Som også Kjer og Rosdahl (2016) viser, så kan en kommunal rammesætning opfattes som positiv på trods af utvetydige krav og en handlingsvejledende administration, som de facto udfordrer skolelederens selvbestemmelse. Det skyldes ikke mindst, at handlingsvejledende direktiver, regler m.m. er med til at reducere de komplekse forhold, som en reform kan indeholde. Om styringen opleves som indskrænkende for skolelederens virke, handler i høj grad også om skolelederens opfattelse af retningen og indholdet af styringen. Eksempelvis kan en begrænsning af skolelederens selvbestemmelse opleves som direkte positiv, hvis begrænsningen ikke opleves urimelig (ibid.). Denne oplevelse betinges igen af, om forvaltningen er mere dialogorienteret frem for mere instruerende i styringen; dvs. at skolen oplever en indflydelse og selvbestemmelse på beslutningsprocessen.

Selvbestemmelse er derfor ikke nødvendigvis et simpelt forhold at kortlægge. En kortlægning af omfanget og tyngden af de kommunale styringsformer, hvad vi benævner som objektiv handlefrihed, kræver en dybdegående analyse, som ligger uden for rammerne for den foreliggende undersøgelse. Vi opererer derimod med begrebet "oplevet handlefrihed". Oplevet handlefrihed indebæ-

rer en svarpersons egen bedømmelse af vedkommendes handlefrihed på et givet område (Kjer & Rosdahl, 2016).⁴

1.2.1 Oplevet handlefrihed over tid

I dette afsnit vurderer vi, hvordan skoleledernes oplevede handlefrihed udvikler sig over tid. Vi fokuserer i første omgang på skoleledernes generelle opfattelse af deres handlefrihed i 2010, for derefter at perspektivere til skoleledernes opfattelse af handlefrihed i forbindelse med udmøntningen af reformen og Lov 409 om lærernes arbejdstidsaftale.

I en skolelederundersøgelse fra 2011 (med interviews fra skoleåret 2010/2011) beskrives det (Pedersen m.fl., 2011), hvordan alle seks skoleledere oplever en betydelig grad af selvbestemmelse. I skoleledernes optik begrænser den kommunale styring ikke skolernes handlefrihed i nævneværdig grad (ibid.). Mere generelt gælder det på tværs af tid, at skolelederens opfattelse af deres handlefrihed, afhænger af, om skolelederen er enig i de mål og krav, som kommunen opsætter.

Men oplevelsen af handlefriheden betinges også af, om skolens ledelse oplever tillid og en lydhørhed fra kommunen, som også ovenstående skoleleder lægger vægt på. På tværs af interviewene i både 2010, 2015 og 2017 forklarer alle seks skoleledere i større eller mindre grad, at der i højere grad er tale om dialogpræget styring end en "ren" instruerende styring. Den store handlefrihed, men også et dialogpræget forhold, udtrykker denne skoleleder fra 2010:

Interview: Jeg vil gerne høre lidt om skolens forhold til kommunen. Ja, er der nogen områder, hvor kommunalforvaltningen går ind og dikterer, og gør det, at du gør tingene anderledes, end hvad du måske ellers ville have gjort?

Skoleleder: Det er meget få områder. Altså den her kommune er præget af, at man har sådan et udstrakt selvstyre. Der er selvfølgelig det med økonomien. Når ikke man kan få det til at hænge sammen, får man selvfølgelig nogle påbud om, at man skal lave nogle forskellige foranstaltninger, som gør, at man kan overholde sine budgetter. Det er sådan nok nærmest noget af det eneste. Der er friere rammer her, end der hvor jeg kom fra, og det var meget topstyret. Der var ikke mere i det, jeg blev ikke specielt meget klogere af det. Det er meget bedre her, fordi jeg også er i tæt kontakt med mine forvaltninger. Jeg kan altid få sparring og snakke med dem, hvis jeg vil.

Også denne skoleleder vurderer sin selvbestemmelse som værende "udstrakt". "Kun meget få områder" blander kommunen sig i. Skolelederen ser "frie rammer", som kun inddæmnes af nogle påbud, hvis skolen ikke overholder budgetterne. De frie rammer i kombination med en "tæt kontakt med forvaltningerne" vurderer skolelederen som "meget bedre her" end på skolelederens tidligere arbejdsplads. Her ser vi en "tæt" kontakt med den øvre myndighed, uden at skolelederen vurderer det som hæmmende for handlefriheden. Skolelederen udtrykker desuden, hvordan vedkommende altid kan få "sparring" med forvaltningen, hvis denne ønsker det. Her eksisterer øjensynligt en stærk gensidig tillidsbaseret relation.

Også Kjer og Rosdahl (2016) vurderer, at alle seks interviewede skoleledere fortolker deres handlefrihed med hensyn til implementering af reformen som betydelig. Det gælder både i prioritering af udmøntningen af reformelementerne, men også selve udformningen og indholdet (Ibid., se også Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer & Winter, 2016).

⁴ Som Kjer og Rosdahl erfarer, er der ikke nødvendigvis en fuldstændig overensstemmelse mellem subjektiv og objektiv autonomi.

Lov 409 gav endvidere skolelederne mere selvbestemmelse til at lede og fordele arbejdet på skolen. Skolelederne beskriver i 2015 i varierende omfang lovændringen som et effektivt ledelsesværktøj. Vi illustrerer skoleledernes forskellige synspunkter, men starter med en skoleleder, som giver sit besyv med dennes handlefrihed:

Skoleleder: Nej, jeg synes egentlig ikke, mit arbejde har ændret sig. Det er det samme! Det drejer sig om de unges læring. Der er ikke noget, hvor jeg siger: Dette gør jeg anderledes, fordi der er kommet en reform. Men selvfølgelig tager den strategiske planlægning i relation til reformen tid – i forhold til, hvis der ikke havde været en reform, fordi der er nogle "skal-ting". Hvis vi selv helt havde kunnet bestemme, havde vi måske gjort ting i en lidt anden rækkefølge.

Interviewer: Dit råderum som leder?

Skoleleder: I forhold til, at personalet rent fysisk er her – at man lettere kan holde møde mv. – så er det jo rigtigt, at vi har fået et større råderum, men i forhold til det at drive skole, så tror jeg, at det er meget forskelligt fra skole til skole og fra kommune til kommune.

Første del af citatet understreger, hvordan skolelederens arbejde grundlæggende set ikke har ændret sig fra før til under reformen. Dernæst illustrerer anden del af citatet, hvordan skolelederen oplever, at det er lettere at afholde møder som en konsekvens af Lov 409. Mens denne skoleleder umiddelbart kun ser de mere personalemæssige forhold som større, viser næste citat, hvor skolelederen vurderer, at selvbestemmelsen er meget større:

Skoleleder: Personligt har det ikke forandret noget som helst for mig, men det har givet mig en anledning til at fremelske noget mere af det, som jeg i bund og bund er sat her for: At komme tæt på den enkelte elevs læring og være mere påvirkende med hensyn til, hvad der sker ude i klasserne ... Men hele det der med, at vi skulle opfinde skoledagen og alt det der. Det har jo været totalt nyt. Det har jo aldrig nogensinde i skolens historie været sådan før. Da jeg startede med at være skoleleder, havde vi jo ikke engang økonomien ude på skolerne. I dag er jeg faktisk i stor, stor udstrækning selvstændig virksomhedsleder her.

Interviewer: Dit råderum som leder er blevet større?

Skoleleder: Vildt meget større – hvis jeg lever op til kravene, for ellers kan det jo godt være, at ... At få tildelt et stort beløb, som du selv skal sidde og drive skole for, kom ikke med folkeskolereformen, men i 2008. Det er nok primært det med pengene, der har gjort råderummet større, og så også selvfølgelig, at vi selv har opfundet det pædagogiske indhold i alle de der elementer i folkeskolereformen. Det har vi selv besluttet. Det har de jo ikke i alle kommuner. Jeg ved da, at det i nogle kommuner har været fuldstændig anderledes.

Mens denne skoleleder i første omgang heller ikke vurderer de store *personlige* ændringer, så synes han dog, at råderummet er "meget større". Det gælder dog i særlig grad det pædagogiske indhold, som kommer med reformen.

Mens den første skoleleder udtrykker mindre ændringer, betoner den næste skoleleder markante ændringer. Det fortæller ikke blot om egentlige, objektive forskelle på tværs af kommuner, skoler og tid. Det fortæller også om forskellige opfattelser af, hvad et råderum er. Det er dog en central

pointe i vores interviews, at skolelederne ikke mener, at arbejdet har ændret sig betydeligt under reformen. Kjer og Rosdahl (2016) konkluderer, at skoleledernes grundlæggende tilgang til skoleledelse, dvs. deres grundlæggende værdier og ledelsesform, ikke ændrer sig betydeligt i lyset af reformen, selvom fx Lov 409 medfører en række nye, men særligt administrative ledelsesopgaver.

I 2017 vurderer de seks skoleledere stadig deres selvbestemmelse som stor. Ligeledes fortæller de om et tillidsfuldt samarbejde mellem skolerne og de kommunale forvaltninger. Derudover erklærer samme ledere, at de kollektive arbejdstidsaftaler fortsat giver skolelederne en relativt stor handlefrihed. I store træk er konklusionen den samme som i 2015, og vi lader én skoleleder i 2017 udtrykke, hvad andre skoleledere også har ytret.

Interviewer: Hvis vi kigger på din autonomi, er ophævelsen af de kollektive arbejdstidsaftaler et skridt hen imod mere autonomi til skolelederne?

Skoleleder: Ja, det er det. Det er det jo på den måde, at man kan sige, vi har ikke de der paragrafdiskussioner, men man kan sige, jo, det er fint. Det er blevet bedre. Det er det.

Interviewer: Er der andre steder, hvor du så siger, nu har jeg fået øget mit ledelsesrum?

Skoleleder: Ja, det er på arbejdstiden, jeg har fået øget min ledelse. Jeg vil sige, det er det eneste sted, hvor jeg sådan tydeligt har fået det øget. Det, jeg gør, har jeg altid kunnet gøre, men jeg har ikke paragrafdiskussionerne: Jeg har en anden drøftelse med TR, end jeg havde tidligere, og jeg har en anden drøftelse med medarbejderne. Det er en kæmpe vinding i alt det her. Det er – og jeg bilder mig også ind, at medarbejderne, eller jeg håber, de også oplever det, det er en bedre måde at være med i, fordi dialogen mellem mig eller mellem ledelse og dem bliver dialogbaseret og ikke paragrafbaseret.

Citatet illustrerer meget præcist, hvordan ophævelsen af de kollektive arbejdstidsaftaler giver skolelederen her en øget handlefrihed. Som skolelederen dog også noterer, så er det måske også "det eneste sted", hvor skolelederen "tydeligt" oplever ændringerne i skolens handlefrihed. Vi bemærker videre, hvordan skolelederen oplever redskabet som en mulighed for at indgå i en tættere "dialog" med de ansatte – ikke som et stærkt hierarkisk eller instruerende redskab. Vi vurderer overordnet, at der ikke er sket store ændringer i skoleledernes opfattelse fra 2015 til 2017, når det gælder deres vurdering af selvbestemmelse i lyset af både reformen og Lov 409. Vi lader en skoleleder udtrykke, hvad *nogle* af skolelederne vurderer:

Interviewer: Hvordan oplever du den kommunale styring under reformen?

Skoleleder: ja, men jeg føler faktisk, der gives lidt mere mulighed for, at vi selv kan få lov til at forme den skole, vi gerne vil. Jeg tror, alle har det sådan, det er i hvert fald min opfattelse, at det er vigtigt, at man har nogle fællestræk med det kommunale skolevæsen, men samtidig skal der være nogle muligheder for, at vi kan forme den skole, som vi gerne vil. Det er hele tiden en balancegang, men – synes jeg – der signaleres lidt mere, at det er fint at gøre det (forme selv).

Denne skoleleder udtrykker som flere andre, at skolen har en handlefrihed til "at forme den skole, vi gerne vil". Samtidig accepterer skolelederen også vigtigheden af en række "fællestræk i det kommunale skolevæsen". Med fællestræk automatiserer forvaltningen en række forhold, fx med it, som vi ser nærmere på senere i kapitlet. Som afsluttende bemærkning konstaterer vi, at skolerne ikke oplever en mindre grad af selvbestemmelse i forhold til personaleforhold, selvom flere kommuner har indgået lokalaftaler vedr. lærernes arbejdstidsaftaler. Siden interviewene i 2015 har 68

lærerkredse og kommuner ifølge Danmarks Lærerforening indgået lokale aftaler eller oprettet såkaldte forståelsespapirer om, hvordan lærernes arbejdsdag skal skrues sammen. Lokalaftalerne eller arbejdstidsaftalerne rammesætter undervisernes tilstedeværelsespligt, hvilket ud fra en teoretisk betragtning *kan være* en begrænsning af skolelederens handlefrihed (Nørgaard & Bæk, 2016). De seks skoleledere, som vi har talt med, er dog ikke udfordret af disse aftaler, uanset om aftalen konstitueres centralt, decentralt, eller at de lokale aftaler sandsynligvis har forskellige indhold.

1.2.2 Selvbestemmelse og arbejdsro

Vi konstaterer et betragteligt ledelsesrum for skolelederen, men noterer dog ikke de store ændringer heri på tværs af reformens levetid som forventet med reformen. En række udsagn og kommentarer om særligt den kommunale styring i 2017 viser dog, hvordan særligt den kommunale styring udfordrer skoleledernes opfattelse af deres handlefrihed. En styring, som ikke blot kan indskrænke skolernes handlefrihed, men kan også virke direkte forstyrrende for skolernes udmøntning af reformen.

En kommentar fra en skoleleder i 2016 fortjener her en plads som et slags anslag. På et spørgsmål om skolelederens vurdering af den kommunale og statslige styring svarer denne:

Skoleleder: Jeg tror ikke, der er blevet mindre af den statslige (red. styring), men særligt den kommunale er udvidet. Der er mere opfølgning på de mål, der er. Jeg tænker også, det er den opmærksomhed, der er omkring skolen i det hele taget ... den tror jeg, vi alle sammen mærker. Selvom man siger, nu har vi frihed: Nu skal vi bare nå målene, i frihed til at nå derhen, det er lidt ... Selvfølgelig har man i en vis udstrækning en frihed til at gøre nogle ting, men jeg tror ikke ... Der er jo ikke nogen, der forestiller sig, at man får ret meget arbejdsro eller ret lang tid til at nå de mål, for det skal helst gå den rigtige vej hele tiden. Der er ikke plads til, at man som skole fjumrer rundt et par år, og så er man måske på rette vej, det går ikke.

Interviewer: Hvad betyder det at fjumre rundt?

Skoleleder: Det er jo det. Hvis vi skal skabe det, der skal bære det her, må vi få skabt noget engagement og noget motivation blandt medarbejderne. Og hvis jeg har en flok lærere her, der tænker, de kunne godt tænke at se, at der var dælme en spændende vej at gå her, og jeg også synes, det så rigtig fint ud, så kunne det være dejligt at sætte fuldt ind på den. Det kan vi ikke, for vi har også lige alle de ting, vi skal nå.

Citatet illustrerer i første omgang en oplevelse af en relativt stor handlefrihed, en "vis udstrækning af frihed". Men skolelederen fortæller samtidig, at særligt målstyringen, opfølgningen på målene, reelt set ikke giver den nødvendige ro til at udvikle og implementere ændringer, som i sidste ende skal skabe "engagement og motivation" hos medarbejderen. Afslutningsvis i ovenstående citat henviser skolelederne til "alle de ting, vi skal nå".

Da vi i 2017 beder samme skoleleder følge op på denne vurdering af den kommunale styring, svarer vedkommende først og fremmest, at ledelsesrummet er "snævret ind", og uddyber dernæst:

Skoleleder: Jeg tænker, at jeg bliver hevet ud til væsentligt flere kommunale initiativer, som jeg har meget lidt indflydelse på. Det er skolemæssige aktiviteter, men også kommunale aktiviteter på tværs, hvor der bliver trukket væsentligt mere på mig end tidligere.

Interviewer: Kan du prøve at give nogle eksempler på de to ting?

Skoleleder: Det ene (skolerelaterede, red) kan jo være, at vi har noget kompetenceudvikling, som jeg i princippet ikke har indflydelse på, men som jeg skal deltage i. Så kan det andet være, at kommunen vedtager et nyt ledelses- og medarbejdergrundlag, hvor alle institutioner i kommunen skal have et samlet værdigrundlag og vejledning. Det betyder, at jeg skal bruge samlet set en lille arbejdsuge til at blive klædt på til det og dernæst implementere et ledelses- og medarbejdergrundlag på skolen, som strengt taget ikke giver voldsomt meget mening for lærerne og pædagogerne i forhold til de opgaver, de står i. Så man kan sige, der bliver lagt beslag på noget tid og ressourcer, fordi man højt oppe i systemet har tænkt, at det er en god ide, at vi alle sammen arbejder med det her. Jeg tænker umiddelbart, at for mig og mine medarbejdere er der meget lidt nyt at hente i det. Men jeg kan godt se behovet ovenfra, at vi er nødt til at opgradere, og der er jo et spørgsmål om at lave en eller anden strategisk indsats, der siger, jamen generelt kan vi lave nogle ting her i kommunen, det skal alle være med til.

I første omgang er det interessant at lægge mærke til ordet "hevet ud", som indikerer det ufrivillige, et besvær. I skolelederens øjesyn giver særligt de overordnede kommunale initiativer (fx et nyt værdigrundlag) ikke særlig god "mening" for skolelederen i sin umiddelbare drift og udvikling af skolen. Initiativer, som skolelederen anser som *gammel vin på nye flasker*. Disse tiltag fylder mere end tidligere for denne skoleleder. Selvom skolelederen anerkender, at kommunerne standardiserer praksis i kommunen, så beslaglægger kommunen ifølge skolelederen med sådanne initiativer skolens ressourcer og tid; ressourcer og tid, som skolelederen hellere ville bruge på at sikre og oparbejde en "arbejdsro", som igen befordrer det føromtalte "engagement og motivation" blandt lærerne og pædagogerne. Her foreligger igen et centralt skisma mellem et ønske om "standarder", ens ensretning på tværs af skoler og kommuner, og så en skoles ønske om at formgive skolen i sin helt særegne kontekst. Her ser vi et eksempel på, hvordan de kommunale rammer og initiativer ikke opfattes som meningsgivende.

Når vi løfter forstørrelsesglasset væk fra den enkelte skole og skoleleder og derimod vurderer mere bredt, hvad skolelederne oplever i forhold til den kommunale styring, så varierer skoleledernes opfattelse af den kommunale styring betragteligt. Vi vurderer dog, at de fleste af de interviewede skoleledere kan nikke genkendende til den hverdag, vi lige har beskrevet i citatet. Det store iværksættereri, de mange tiltag og projekter, forstyrrer ikke blot implementeringen af reformen, men også skolelederens egen dagsorden og strategi for skolen. Det forklarer denne skoleleder, da vi spørger ind til visionen for reformen i kommunen og på skolen:

Skoleleder: Kommunen havde nogle overskrifter med en masse delelementer, som så er hængt op på skolen, kommunens vision og strategi for skolerne og skolereformen: hvornår tager vi fat i, hvornår gør vi osv. Det er vi jo slet ikke nået til! Det er blevet udskudt et helt år nærmest, ikke.

Interviewer: Hvorfor – og er du overrasket over det?

Skoleleder: ja! Jeg er blevet overrasket over, hvor meget alle de krav, der kommer udefra, fylder i hverdagen. Hvor meget der dumper løbende, hvordan det bliver sværere og sværere at sige, nu sætter vi vores egen dagsorden. Det, jeg har planlagt, skal vi igennem, selvom det er knyttet op på det, som også er kravene ude, men så kommer der hele tiden noget ind over – eller ikke hele tiden. Men ofte, så kommer der noget ind over, som tager den tid.

Interviewer: Kan du prøve at beskrive det nærmere – hvad kunne det fx være? Og hvor kommer de fra?

Skoleleder: Ja, hvor kommer det fra? Det kan komme helt oppe fra ministeriel side i form af nogle projekter. Der er jo mange af de her projekter, hvor fonde hele tiden donerer penge til det, og det er en skide god ide, fordi der er penge i det, ikke. Så skal vi have uddannet en masse matematikfolk til et eller andet, så skal vi det og det, fordi der er nogle penge i det, så kommer det dumpende ind i løbet af året, så kuldsejler vi faktisk rigtig mange [andre] ting, fordi så skal jeg tage nogle folk ud af nogle opgaver, som de var i gang med, og hvis vi så i forvejen har langtidssyge eller andre ting, som er kuldsejlet, så er der ikke noget tilbage. Så jeg er meget forsigtig med fx at sige, nu skal vi lave visionsstrategiplan, fordi jeg kan se, der er simpelthen ikke overskud til det, og så får jeg ikke det ud af det, som jeg ville have. Så alt det, jeg selv gerne vil, det sætter jeg til side, fordi det er jeg herre over, men alt det, der kommer ude fra, er jeg nødt til ligesom at gå ind i.

[...]Vi har haft nogle enkelte projekter, som er planlagt på den rigtige måde, og der kan man sige, hvis det kuldsejler, så er det gerne fordi, vi er kuldsejlet med ressourcer eller et eller andet. Men vi har sådan nogle projekter, som kommer ned ... som er dumpet ned, som er et meget godt eksempel på et politisk forvaltningsmæssigt projekt, som tolt er kuldsejlet hos os.

Uforudsete krav, projekter og diverse forløb indskrænker denne skoleleders mulighed for at sætte "egen dagsorden". Udsagnet "kommer der noget indover, som tager den tid" er meget sammenligneligt med det foregående citats essens, fx "Det kan vi ikke, for vi har også lige alle de ting, vi skal nå". De pludselige aktiviteter medfører, at denne skoleleder har stadig sværere ved at gennemføre sin egen dagsorden og det, som skolen selv har planlagt. Det resulterer i, at projektet på kort sigt går i stå og ikke rigtigt fører til nogen egentlig ændring, selvom der er brugt en masse ressourcer på projektet. På samme måde bliver det langsigtede resultat, at skolelederen er påpasselig med at lave en visionsstrategi. De mange aktiviteter lægger beslag på skolens handlefrihed. Konsekvensen kan være en mindre udviklingsorienteret lokal skoleledelse, for skolelederen beskytter sine medarbejdere "for der er simpelthen ikke overskud til det". Derfor er skolelederen nødt til at afstå fra at udføre sine egne og/eller det pædagogiske personales udviklingsplaner.

Som skolelederen også konstaterer, så er projekterne grundlæggende baseret på en række gode intentioner om at skabe en god skole. Men er de mange projekter så en effekt af reformen? Sådan hører vi det ikke fra de skoleledere, som taler mest negativt om disse mange forandringer. Som skolelederen uddyber i næste afsnit, så kommer "alt muligt dumpende ned", som ikke nødvendigvis relaterer sig til reformen og implementeringen af denne, nærmere tværtimod. Som en skoleleder uddyber, så forstyrrer disse krav m.m. faktisk udmøntningen af reformen.

Interviewer: Så er spørgsmålet jo, om de krav er blevet flere i løbet af de sidste par år?

Skoleleder: Jeg tror, der er flere, end hvis vi går 10-15 år tilbage i tiden. Det kommer nok også an på, hvilken kommune man er i. Men jeg tror, der er kommet meget mere! Det, som jeg havde håbet, var, at ledelsen skulle lægges ud til skolelederne, og at forvaltningen skulle lære at trække sig tilbage. Det, der er sket, er, at forvaltningerne – på de kommuner, som jeg har snakket med – der har de [forvaltningen] sat sig tungt på hele den der skolereformsledelse. Den er ikke lagt ud til skolelederne i min optik. Det vil sige, jeg har et skisma mellem at prøve at lave skolereform, samtidig med at der dum-

per alt muligt ned, som UVM og forvaltningen synes handler om skolereformen, men hvis min skole ikke er der – hvis de tror, vi er herhenne, men vi kun er her, så nytter det jo ikke noget, at jeg gør det der, fordi vi er ikke engang nået derhen til. Det er ligesom med børn, hvor forforståelsen er enormt vigtig: Hvis du vil have børn til at flytte sig, så skal du starte der, hvor de står, men alt det der kommer ude fra, de ved jo ikke, de er jo ... Skolerne står jo 1.000 forskellige steder. De står lige så mange forskellige steder, som der er skoler, så jeg skal egentlig starte der, hvor vi er, men det, der kommer ned, kan være her, og det er lige så slemt, ikke. Så det er det, der er dilemmaet, jeg kan ikke få fuldt ud lov til at lede, der, hvor jeg tror, det er bedst at lede. Min forforståelse bliver ikke respekteret i alle de gode intentioner. Jeg tror ikke, der ligger dårlige intentioner bag det her, men det lever ikke op til det, der egentlig var i min optik.

Med dette citat illustrerer vi, hvordan det ikke nødvendigvis er reformen, som afstedkommer "forstyrrelser i form af krav, projekter og nye initiativer. For denne skoleleder er det en udvikling, som er foregået over en længere årrække, men samtidig også en "bagvendt udvikling set i lyset af reformens intentioner om et større ledelsesrum" – og at "forvaltningen skulle lære at trække sig tilbage". I stedet sidder de kommunale forvaltninger ifølge denne skoleleder "tungt" på ledelsen af reformen. Stykker man de forskellige elementer i citatet sammen, vidner det om en ganske involverende og styrende forvaltning, hvilket giver udfordringer, når den enkelte skoles nuværende situation ikke "respekteres". Det skal dog siges, at skolelederen tidligere i interviewet fortæller, at forholdet til kommunen som samlet enhed er "fint". Bjørnholt og Krassel (2016) finder ud fra politikernes og embedsmændenes vurdering også en mere intensiveret styring. De viser en statistisk sikker stigning i kommunernes brug af målstyring siden 2014, og det gælder både nationale mål samt kommunale. Særligt børn & ungedirektørerne samt udvalgsformændene er forholdsvis positive over for målstyring (ibid). Her synes at være en form for diskrepans mellem skoleledernes og forvaltningens forventninger til omfanget af styring efter reformen. Denne diskrepans hænger imidlertid sammen med reformens intentioner om både mere handlefrihed til kommunen, men også til skolerne. De to størrelser *kan* dog være gensidigt udelukkende, hvis parterne ikke brolægger vejen sammen.

Som flere af citaterne i dette afsnit illustrerer, sonderer flere af skolelederne mellem skolerettede og mere overordnede kommunale tiltag. Vi sporer generelt en større utilfredshed med de mere overordnede tiltag. Utilfredsheden skyldes ikke mindst, at skolelederne kun har meget begrænset eller ligefrem ingen indflydelse på fx indhold eller tidspunkt for udmøntning. De kommunale tiltag er samtidig også mere abstrakte, fordi de enten repræsenterer værdier og ambitioner eller lignende, som skolelederen har til opgave at konkretisere eller operationalisere på den enkelte skole. En opgave, som tager tid og i sidste ende ikke giver "særligt meget" for det pædagogiske personale, som varetager undervisningen.

På baggrund af en større evaluering af forandringer i de svenske folkeskoler, viser Thullberg, at konstante forandringer på skolerne medfører, at skolerne aldrig opnår en lokal forankring af ændringerne, idet lærerne, pædagogerne og skolelederne oplever, at for meget forandres på samme tid (Thullberg, 2013). Dette perspektiv nævner den første skoleleder også, når vedkommende taler om udfordringen ved at skabe engagement og motivation blandt særligt det pædagogiske personale (ibid.).

Det er imidlertid svært at svare entydigt på, om skoleledernes oplevede selvbestemmelse er større eller mindre før, under og efter reformens ikrafttræden. Kjer, Baviskar og Winter (2015) viser på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse, hvordan skoleledernes selvoplevede handlefrihed i forhold til deres kommune er faldet fra 2011 til 2015. Hvorvidt spørgsmålet om større oplevet selv-

bestemmelse er relevant, afhænger i første grad af, om de ledelsesvilkår, som rammesætter skolernes arbejde, forstyrrer eller gavner. I 2017 kan vi dog konstatere, at flere af de seks interviewede skolelederne i større omfang betoner, hvordan "ting dumper ned". At deres ledelsesvilkår udfordres. Og det udfordres af forandringer, som ikke blot forstyrrer skolernes implementering af reformen, men også den almindelige hverdag.

I en hverdag, hvor skolelederne i stigende grad arbejder mere og mere (se Kjer, Baviskar & Winter, 2015), skelner skolelederne mellem de kommunale og de skolerettede tiltag, når de taler om disse forstyrrende elementer. Mens skolerne ifølge skolelederne også kan belastes af skolerettede projekter, er det vores mere generelle opfattelse, at desto længere, de mere generelle tiltag er fra skolens virkelighed, fra undervisningen og undervisernes kerneopgave, desto mindre finder skolelederen umiddelbart værdi i det. I næste afsnit går vi tættere på, hvad denne styring kan bestå af. Vi kigger ganske overordnet på udviklingen i skolernes mål- og middelstyring.

1.3 Målstyring

Som tidligere nævnt rammesætter folkeskolereformen en øget mål- og resultatstyring. En række kvantitative undersøgelser viser en stigning i antallet af skoleledere, som oplever en kommunal målregulering, som virker ud over de nationale krav og mål (Jensen, Kjer & Skov, 2017 og Kjer & Winter, 2016). Det billede bekræftes af Bjørnholdt og Krassel (2016), som også dokumenterer en større brug af mål- og resultatstyring fra forvaltningen og politikernes side. Bjørnholt m.fl. (2015) argumenterer desuden for, at skoleledernes fokus på elevernes læring og trivsel skærpes, fordi de i stigende grad stilles til ansvar for skolens resultater. På trods af et stadig øget fokus på målstyring konkluderer andre undersøgelser, at målstyring og efterfølgende opfølgning i høj grad var gældende allerede før folkeskolereformen (se evt. Bjørnholdt & Krassel, 2016; Kjer & Rosdahl, 2016). Som også tidligere nævnt i afsnittet, er det ligeledes også vores vurdering ud fra det kvalitative materiale.

De kvantitative analyser viser videre, at kommunerne i højere grad fastlægger indikatorer til målopfølgning i både 2016 og 2017 end både i 2015 og 2011 (Jensen, Kjer & Skov, 2017). Dette understøttes endvidere af forvaltningen og politikernes syn på målstyring (Bjørnholdt & Krassel, 2016). Vi vurderer, at målstyringen fylder mere for skoleledernes bevidsthed i interviewene i både 2017 og i 2015 end i 2010. I vores interview fra både 2016 og 2017 kan de fleste skoleledere nikke genkendende til en øget målstyring af skolerne. Da vi spørger ind til mål- og resultatstyringen i skolen i 2016, oplever de fleste skoleledere, hvad vi lader én skoleleder fortælle på følgende måde:

Skoleleder: Ja, der er væsentligt mere opfølgning på, at vi når de mål, der er sat, og det synes jeg, vi skal bruge væsentligt mere tid på. Det er jo typisk de ting, der også ligger i kvalitetsrapporten, og det er jo trivsel, faglige resultater, inklusion osv. Det er jo de ting, hvor der bliver sat nogle ting i gang, som læner sig op ad det ... Man kan sige, det bliver mere styret, hvad skolerne skal beskæftige sig med, og hvad der skal sættes i gang.

Selvom skolelederne bredt set accepterer denne styringsform, varierer skoleledernes holdning og opfattelse af denne betragteligt. Det gælder ikke mindst i forhold til de udvalgte områder, den detaljeringsgrad og det omfang, som definerer den kommunale mål- og resultatstyring, men i særlig grad også af skolelederens oplevelse af dialogen omkring målene (se også Bjørnholt & Krassel, 2016). Som en tidligere undersøgelse også beskriver, så er skolelederne bredt set enige om, at nogle mål er direkte anvendelige for skolen, andre er nok mere for politikerne og embedsmændene, mens andre direkte irriterer skolelederne (se også Winter, Kjer & Skov, 2017). En skoleleder udtrykker i 2016, hvordan denne ser målstyringen – og om skolelederen mener, det flytter noget:

Interviewer: Hvad med målstyringen? Hvad er godt, og hvad er ikke så godt ved den målstyring, som du ser det?

Skoleleder: Jeg synes, det er svært at sige ... jeg vil nok synes, at noget af det ikke giver nogen mening, og noget giver mening. Det, som jo nok er generelt, og som mange er enige i, er, at hvis vi sætter nogle mål op, så bliver der fokus på det. Så arbejder vi også målrettet med det. Men hvis man siger, at nu skal vi for eksempel lave nogle måltal, som går meget langt ned i detaljen, så synes jeg ikke, det giver mening.

Interviewer: Hvad kunne det for eksempel være?

Skoleleder: Det kunne være, at man siger, at vores afgangsprøve i gennemsnit i læsning skal i kommunen rykke sig fra 7 til 7,2 over de næste 2 år, for eksempel. Det, tænker jeg, er jo meget målbart, om vi når det eller ej, men det tænker jeg ikke kommer til at flytte alverden, det er nogen, der så sidder ved skrivebordet og har fundet på. Det, tror jeg ikke, betyder noget.

Vi betragter denne skoleleders anskuelser som ganske repræsentative for interviewgruppen. Som skolelederen fortæller, betinger en målstyring et organisatorisk fokus, dvs. skolen arbejder fokuseret med opfyldelsen af disse mål. Denne fokusering udtrykker netop målstyringsfilosofiens kerne – og med kritikernes ord "bagkant". Når den overliggende myndighed opsætter et mål, sætter denne en retning for den underliggende enhed. Denne retning kan også give god mening for en skoleledelse, for styringen kan netop være vejledende og styrende, så forandringer lettere kan overkommes og håndteres samtidigt.

Når forvaltningen opstiller en række mål, reducerer de skolens operative manøvrerum – og dermed kompleksiteten i opgaven. Men dette manøvrerum kan blive for snævert. Det sker ikke mindst, når antallet af operative mål vokser, men også hvis målene gøres ganske detaljeret. Jo flere mål i kombination med graden af specifikation, desto mere omfattende er styringen fra den øvre myndighed (Kjer & Rosdahl, 2016).⁵

Fra føromtalt citat giver de meget detaljerede mål, som opsættes for skolen, ikke specielt god mening for skolelederen. Som det også dokumenteres i rapportens andet kapitel, så erklærer de fleste af skolelederne deres umiddelbare opbakning til særligt de "hårde data", som én skoleleder kalder dem, dvs. data om elevernes progression i forhold til læring, men mange skoleledere i denne undersøgelse ser ikke en særlig stor nytte i de meget detaljerede og operationelle mål.

Andre skoleledere kritiserer ikke blot omfanget af mål samt intensiteten af disse, men også, hvad skolerne bliver målt på. Med nedenstående citat viser vi en skoleleder, som er dybt provokeret af nogle af de områder, hvor skolen styres på. Citatet er ligeledes gengivet i Winter, Kjer og Skov, 2017:

Skoleleder: Nu bliver der sendt en tilfredshedsundersøgelse ud til forældrene. Om forældrene er tilfredse eller ej, men hvad måler de [skoleforvaltningen] det på, hvis forældrene ikke har forstået elementerne i folkeskolereformen, og ved de [forældrene], hvad det er for nogle nye kvalitetskrav, der også ligger heri? Det gør de ikke og slet ikke i mit distrikt. Så forventningerne til mig er jo nu, at jeg skal nu respondere på en tilfredshedsundersøgelse til forældrene, når jeg i virkeligheden er meget kritisk over for de spørgsmål, der bliver stillet til nogle, som måske ikke har forstået intentionerne. Det kan

⁵ Debatten om graden af detaljer i målstyringen er langt fra ny (Møller, Iversen & Andersen, 2016). Det er således en verserende debat i både politiske og akademiske kredse, hvor præcis eller detaljeret målstyring skal være (ibid).

jeg godt mærke, det er sgu' et skisma, som jeg synes, vi bør tale mere om. Det er 100 pct., at der er mange forældre, som er uenige i elementerne i folkeskolereformen, som har taget lærernes parti i forhold til de lange skoledage. Som synes, det var meget bedre før, [hvor] vi kunne gå hjem og være glade og tilfredse. For folkeskolereformen og arbejdstidsaftalen har jo haft nogle implikationer i forhold til alt muligt [...] Og det er sådan et skisma, man beskæftiger sig med helt overordnet, som måske er for vidt for mig som skoleleder at beskæftige mig med. For selvfølgelig er der noget, der er absolut noget, forældrene kan forholde sig til, i form af kommunikation med skolen, få fat i skolelederen, som jeg gerne vil være med til at diskutere og betragte som en invitation fra forældrene. Men der kan også være ting, hvor en skole vil noget med nogens børn. I gamle dage var det jo nemt, da havde forældrene ikke en skid at have sagt. Hvor kom det lige fra, at der skal være tilfredshedsundersøgelser på skoler?

Citatet illustrerer ganske tydeligt, hvordan skolelederen finder det bemærkelsesværdigt, måske endda bekymrende, at forvaltningen vurderer skolens ledelse ud fra en række forhold, her reformens egentlige aktiviteter og elementer, som forældrene ifølge skolelederen ikke har særligt stor viden om.

En skoleleder i 2017 ser målstyring som et fint redskab, men sætter også lys på nogle andre forhold, som gælder i forhold til samarbejdet med forvaltningen. Da vi spørger skolelederen om styringen af skolen, svarer denne:

Skoleleder: I går skrev jeg min resultataftale for det kommende år ned. Jeg kan sagtens forstå ideen i, at man følger ledelserne tæt på, hvad det egentlig er, de laver. Jeg kan også godt forstå, at man så kan sige, I har ikke nået jeres mål og alt det der, eller I har nået jeres mål osv. Jeg synes bare ikke, det er den måde, man skal gøre det på.

Interviewer: Hvordan skal man så gøre det?

Skoleleder: Jeg har sagt mange gange, de skal komme tættere på.

Interviewer: Hvilken forskel gør det, at de kom tættere på?

Skoleleder: Ja, men nogle gange det der med, at der kommer nogen, som ikke har den kultur, vi har og stiller nogle spørgsmål. Det, at man reflekterer over de spørgsmål, gør jo, at man oftest tænker ind i egen praksis: Er der noget, jeg kunne gøre anderledes her? Jeg kan godt lide, der kommer nogen og stiller de frække spørgsmål, og der synes jeg, de er meget langt væk.. Der sidder jeg en gang om året og remser alle de her tal for fravær, trivsel og karaktertal og alverdens ting og sager, og hvordan har jeg tænkt mig at arbejde med det, ja, så ved de det, men der ligger jo mange andre ting indenunder, ikke. Der ville jeg faktisk hellere have, at man kunne være lidt mere nysgerrig på at byde sig ind på skolerne og så sige – følge det lidt mere tæt på, hvad er det, vi laver, og hvordan laver vi det, være lidt mere frække uden alt det der målstyring og alt det tjuhaj der. Jeg tror sku ikke, jeg bliver en bedre skoleleder af, at der står en foran mig, at hvis jeg når alle mine mål, så kan jeg få et løntillæg. Det tror jeg ikke. Jeg kunne godt tænke mig, de kigger mere på, hvad vi faktisk gør, ikke.

Citatet illustrerer ganske interessant, at nogle skoleledere også ønsker en forvaltning, som går "tættere" på. Her efterspørges i højere grad en forvaltning, som "tør" stille de "frække" spørgsmål, som giver anledning til refleksion over skolens praksis og adfærd. En fortolkning af citaterne er, at når forvaltningen ikke kender skolerne, men derimod blot styrer skolerne med de samme overord-

nede mål, skaber det en distance til meningen med målene. Hvis forvaltningen derimod kommer tættere på, hvad skolerne rent faktisk gør, så skaber det ifølge denne skoleleder bedre resultater for skolerne. Denne skoleleder er i hvert fald overbevist om, at vedkommende ikke bliver en bedre skoleleder af målstyringen, men derimod igennem refleksion og konstruktivt modspil. Dette ønske om et tættere samarbejde med forvaltningen, at der i et samarbejde skabes et rum for refleksion, er meget enslydende med de pointer om en "tæt" pædagogisk ledelse, som vi viser i næste afsnit. Et centralt forhold er i denne henseende at nævne, at nogle skoleledere ville opfatte det som detaljstyring, hvis en forvaltning kommer "tættere på". Det er derfor ikke et ønske, vi nødvendigvis møder hos alle seks skoleledere.

Mål- og resultatstyring forudsætter ikke blot, at den øvre myndighed opstiller mål for skolernes indsats, men følger ligeledes op på, om skolerne lever op til disse krav. Det sker fx med kvalitetsrapporterne. Formålet med kvalitetsrapporterne er at dokumentere, om skolerne lever op til de opsatte mål. Dermed fungerer kvalitetsrapporterne som et centralt styrings- og dialogredskab mellem kommunen/forvaltningen. Jensen, Kjer og Skov viser da også (2017), at en større procentandel af skoleledere oplever, at kommuner følger op på de fastsatte mål for elevernes faglighed end før folkeskolereformen (67 pct. 2017 mod 44 pct. i 2011). Skolelederne vurderer desuden, at kvalitetsrapporterne er blevet mere nyttige (Kjer & Winter, 2016), ligesom skolelederne også vurderer, at rapporter er blevet mere enkle, og at byrden er flyttet fra skolerne til det kommunale niveau (Bjørnholdt & Krassel, 2016). Det vedrører i særlig grad dialogen med forvaltningen, og denne vurdering fra skolelederne og mellemlederne finder vi opbakning til i vores kvalitative materiale. Således fortæller en skoleleder:

Skoleleder: Man kan sige, der er kommet en stor lettelse omkring måden at lave kvalitetsrapporter på. Jeg synes faktisk altid, det har været spændende at lave kvalitetsrapporter, men det har været en anden måde denne gang. Den har ikke været så tidskrævende for os. Så på den måde har det været fint.

Denne skoleleder oplever en større lettelse i forhold til arbejdet med kvalitetsrapporterne. Det gælder ikke mindst i forholdet til den tid, det tager at udarbejde rapporten. Andre udtrykker, at rapporter er et godt vejledende redskab til at sikre handling på skoler, som ikke når de fastsatte mål. En mellemleder kommer med følgende betragtninger, som vi vurderer som ganske repræsentative:

Interviewer: Hvad er dit syn på kvalitetsrapporterne? Er det et godt redskab?

Mellemleder: Det ved jeg ikke. Jeg synes, at noget af den er rigtigt fint, men der er også ting i kvalitetsrapporten, som er misvisende. Jeg synes fx, det her med at sammenligne skolernes karaktergrundlag ... Jeg ved godt, at det er det, de kan, men hvis man tager vores skole, så har vi rigtig mange plusbørn, vi har rigtig mange børn, som har udfordringer, og hvis man i virkeligheden tog dem ud, så ville vi jo ligge anderledes, så ville vi være meget mere lige med de andre skoler i den sydlige del af kommunen, som klarer sig meget bedre, men som måske har 2 PPR-sager, hvor vi måske har 150, ikke. Altså, så på en eller anden måde, så ville skellet være anderledes, hvis man ikke kun kiggede på de der parametre, som man kigger på.

Interviewer: Er kommunen meget optaget af det?

Mellemleder: Ja, det, synes jeg, de er. De kigger meget på de nationale tests i forhold til kommunal, nej både kommunal, men også på landsplan, ikke. Og så ved jeg godt, de siger, at de tager højde for, om det er socioøkonomiske en eller anden faktor, ja. Jeg synes hellere, man skal tage højde for, at det er børn, men sådan er vi så forskellige.

Og børn også er forskellige, ja. Jeg bryder mig ikke altid om de der, det kan bruges meget negativt.

Det gælder for både skoleledere og mellemledere, som vi har talt med, de er overordnet ganske tilfredse med, hvordan kvalitetsrapporterne indrettes, og mange mener også, at det efterhånden er et ganske solidt værktøj for skolerne.

Mere opsummerende bekræfter interviews med skolelederne og mellemlederne, at kommunernes styring med mål og resultater er steget med reformens indføring. Vores overordnede tolkning er, at skolelederne er tilfredse med denne styringstilgang. Dog oplever vi også, at kommunerne flere steder måler ganske detaljeret, fx på karakterer i et bestemt fag over tid, hvilket flere skoleledere finder omsonst. Samtidig er der også skoleledere, som finder det problematisk, at kommunerne måler på områder, fx forældrenes holdning og viden om reformen, som de ikke har viden om. Afsluttende er der nogle skoleledere, som accepterer styringen af mål, men som ikke mener, det gør dem til bedre ledere.

1.4 Middelstyring

Når reformen betoner en større styring med mål og resultater, bør det ifølge målstyringsteorien modsvares af en større frihed for skolens ledelse til at vælge de midler, instrumenter og metoder til at opnå de opstillede mål (Møller, Iversen & Andersen, 2016). I dette afsnit går vi tættere på skoleledernes vurdering af den kommunale styring af midler. Vi tager her afsæt i to eksempler, hhv. kompetenceudvikling af underviserne og implementering af it – særligt med henblik på læringsplatforme.

Vi har valgt at fokusere på de to områder, fordi de to områder står centralt i reformen, men også fordi skolelederne og mellemlederne i høj grad taler om emnerne, derfor må de være betydningsfulde i den virkelighed, som skolernes ledelser befinder sig i. Det er ligeledes to områder, som er afgørende for den undervisning, som gennemføres. Valg af læringsplatform udstikker fx nogle rammer for lærernes undervisning, hvordan de kan give feedback, implementere brugen af elevplaner mv.

Ser vi kvantitativt på udviklingen i styringen af midler, så synes styringslogikken dog ikke fuldt ud implementeret i praksis. Kjer og Winter viser (2016), at den kommunale styring af midler ikke synes betragteligt mindsket efter folkeskolereformens start (Kjer & Winter, 2016; Kjer, Baviskar & Winther, 2015). Dog finder Jensen, Kjer og Skov (2017) et statistisk sikkert fald i andelen af skoleledere, der mener, at de kommunale krav til undervisningens indhold ligger ud over de nationale krav og mål. Jensen, Kjer og Skov konkluderer dog, at omfanget af kommunal styring af særligt personaleforhold stadig er stort. Det kan også skyldes, at kompetenceudvikling er den største udgiftspost, ligesom det nationale krav om undervisningskompetence står særdeles centralt for kommunerne (Bjørnholdt & Krassel, 2016). Som særligt Kjer og Winter (2016) påpeger, er det bemærkelsesværdigt, at skolelederne oplever en kommunal regulering af lærernes arbejdsforhold, som er lige så omfattende som kommunernes regulering af mål for elevernes faglige niveau. Det skyldes ikke mindst intentionerne om mere selvbestemmelse til at fordele skolens personaleresourcer til skolernes ledelse, jf. Lov 409.

1.4.1 Kompetenceudvikling

En central intention i reformen er at udvikle kompetenceniveauet hos både ledere, lærerne og det pædagogiske personale. Samtlige lærere skal have undervisningskompetence, således at de tilegner sig nye metoder, redskaber og ideer til at forbedre deres praksis. Som Bjørnholt m.fl. (2017)

viser, vægter kommuner og skoler i større grad end før reformen generel kompetenceudvikling. Det gælder både uddannelse af vejledere og andre ressourcepersoner, prioritering af undervisningskompetence, men også efteruddannelse specifikt i reformens elementer, fx læringsmålstyret undervisning.

Selvom der er opstillet måltal for 2020 om undervisningskompetence eller lignende, bør dette område betegnes som en styring af middel, ikke procesmål. En kompetent lærer betragter vi som et middel til større fagligt og trivselsmæssigt udbytte for eleverne.

Vi erfarer, at flere af skolerne arbejder særdeles tæt med forvaltningen i udviklingen af den generelle kompetenceudvikling samt efteruddannelse i bestemte undervisningsmetoder og didaktiske tilgange. Som Bjørnholdt og Krassel (2016) konstaterer, kan det skyldes det nationale krav om undervisningskompetence.

Vi finder vidt forskellige grader af styring på området, men forsøger med en række citater fra skolelederne at eksemplificere forskellige kommunale tilgange til styringen af kompetenceudvikling. Kendetegnende for alle seks skoler er, at de generelt ser positivt på kommunens strategi for kompetenceudvikling i kommunen. Desuden fortæller alle seks skoleledere om relative frie rammer til at påvirke, definere og konkretisere udformningen af kompetenceudviklingen på skolerne.

En klar udvikling fra 2010 til 2017 vedrører en centralisering af økonomien til kompetenceudvikling. Tidligere rådede skolelederne selv over disse økonomiske midler, mens midlerne nu er administreret af forvaltningen. Vi spørger i 2017 ind til, hvad sådan en udvikling betyder for skolelederen og den generelle skoleledelse:

Interviewer: Puljen til efteruddannelse er blevet centraliseret her i kommunen? Kan du prøve at beskrive, hvad der er godt og skidt ved sådan en centralisering?

Skoleleder: Ja, tidligere kiggede skolerne på deres økonomi for det kommende år – hvordan skal vi så prioritere her? Har vi råd til at sende nogen af sted? Linjefagsopgradering eller noget andet større uddannelse? Det sætter vi X antal kroner af til. Nogle gange var det et lille beløb, og andre gange var det forholdsvis stort. Det svingede mere. Fordelen kan være, at vi bedre kan lave en samlet indsats. Hvis jeg skal sende nogen af sted til [professionshøjskole Z], så skal jeg bare gå ind i deres katalog og vælge. Jeg håber nu, at dem, som styrer det her kommunalt set, får lavet nogle gode aftaler med [professionshøjskole Z], så vi får nogle ting billigere og bedre derinde fra. Så jeg tænker, der er absolut nogle fordele ved det. Ulemperne kan jo være, at hvis jeg har brug for en historielærer-opgradering, og det ikke passer med det, som de andre skoler har, så er det måske en lille smule bøvl. Der er jo nogle skoler, som klager sig over de økonomiske vilkår: De vil have mulighed for selv at prioritere bedre, hvis de selv havde de her penge ude på skolen.

Skolelederen nævner en række fordele med centraliseringen af kompetenceudviklingen i kommunen: For det første medfører en større kommunal styring af kompetenceudviklingen en mulighed for en større systematisering af fagligheden internt i kommunen, en "samlet indsats" på tværs af kommunens skoler. Denne centralisering gør det sikkert også nemmere at realisere den nationale målsætning om, at elever i folkeskolen i 2020 skal undervises af lærere, som enten har undervisningskompetence fra læreruddannelsen i de fag, de underviser i (eller tilsvarende faglig kompetence). For det andet skaber den kommunale styring en større forudsigelighed i styringen af kompetenceudviklingen på skolerne; en styring, som tidligere svingede i takt med skolens lokale økonomi. Den anden side af mønten er et lidt mere omstændeligt, mere bureaukratisk system, hvis

de lokale skolebehov ikke nødvendigvis stemmer med det udbudte i kommunalt regi. Det bliver mere "bøvlet", som skolelederen uddyber i næste citat, hvor skolelederen også forholder sig til kvaliteten af uddannelserne:

Interviewer: Og kvaliteten af kurserne?

Skoleleder: Jeg synes, jeg oplever, at kvaliteten er svingende.

Interviewer: Hvordan svingende?

Skoleleder: Jamen, der er rigtigt mange led, det skal igennem. Hvis jeg nu sender en lærer af sted til kompetenceudvikling i naturteknik, så får jeg en beskrivelse af, hvad det indeholder. Når jeg så sender lærere af sted, så kan de godt opleve, at den enkelte underviser beskriver det anderledes, end de forventninger, jeg havde fået. Så leddene i kæden er en meget lang kæde, og det hænger ikke altid lige godt sammen. Der kan også være forventninger til, hvor mange timers hjemmearbejde og -opgaver ligger der i det her. Der oplever jeg tit en forvirring, hvor jeg for eksempel har fået af vide, at der skal sættes så og så mange timer af til det her kompetenceudviklingsforløb, og det dækker undervisning og forberedelse.

Bureaukratiet, de mange led, den lange kæde fra forvaltningens aftaler med uddannelsesstederne til den enkelte lærers egentlige efteruddannelse, hænger ifølge skolelederen ikke altid godt sammen. Det er ikke en kritik, vi hører fra alle skolelederne, men et par skoleledere giver alligevel udtryk for en mere omstændelig eller bureaukratisk proces, når kompetenceudviklingen placeres i kommunalt regi. Så selvom skolelederne de facto udøver mindre selvbestemmelse på dette område, virker det imidlertid ikke som en problematisk reducere i deres ledelsesrum. Bjørnholdt og Krassel (2016) fremfører også, at en kommunal styring gør det muligt for skolelederne at koncentrere sig om andre opgaver, ligesom forfatterne beskriver, at det alternative scenarie heller ikke nødvendigvis er optimalt. Det kan fx være, at kurser, hvor skolerne selv tilmelder sig direkte ved professionshøjskolen, alligevel ender med at blive aflyst, fordi der ikke er nok tilmeldte. Sådanne situationer kan kommunen med en større efterspørgsel bedre styre.

En anden form for styring gennem aktiviteter ser vi, når forvaltningen sætter rammen for den efteruddannelse, som skolens personale skal indgå i. På én af skolerne tog forvaltningschefen i efteråret 2013 initiativ til at oprette en arbejdsgruppe, bestående af repræsentanter for forvaltningen samt udvalgte skoleledere. Det overordnede formål med arbejdsgruppens aktiviteter var at forberede kommunens skoler på reformen, herunder særligt den læringsmålstyrede undervisning. Arbejdsgruppen holdt nogle møder og var på en større studie- og inspirationstur i udlandet. Med et sådant initiativ udøver forvaltningen en styring, som ikke kun udgår af regler og bekendtgørelser, men også formgives af mere indirekte metoder, fx at skolechefen tager initiativ til en arbejdsgruppe med faste procedurer og rammer, er med i beslutningerne om at tage på en studietur, vælger den konsulentvirksomhed, som skal kompetenceudvikle skolernes personale m.m. Denne styring kan umiddelbart virke omfattende, men vi erfarer igen, at de fleste beslutninger virker igennem en høj grad af dialog. Samarbejdet dannede tillige ramme om en større fondsansøgning, som ifølge skolelederen ligeledes var på skolechefens – i samarbejde med en række andre kommunale forvaltninger – initiativ at søge:

Skoleleder: Det er kommunen, der har indgået et samarbejde. Og initiativet kom primært fra min skolechef. Men der har været frihedsgrader for kommunens skoler til selv at "opfinde sin egen dybe tallerken", men man kunne støtte sig til de fælles arbejdsgrupper, der var nedsat på tværs". Der er betydelige frihedsgrader for den enkelte skole

til at finde sin egen vej. Det synes nogen er fantastisk, mens andre kritiserer det, fordi de pågældende egentlig gerne vil have nogle mere styrende rammer. Nogle kommuner har jo meldt meget firkantet ud, at pædagoger skal varetage en bestemt procentandel af den understøttende undervisning, og lærere skal varetage en så stor andel. Sådan har det slet ikke været hos os. Her har vi selv fundet ud af det.

Det vil sige, at skolen har "frihedsgrader" til at udfylde de rammer, som kommunen sætter. Som skolelederen fortæller videre, "så er det meget forskelligt, hvordan skoleledelserne ser på styringen: Nogle vil have mindre, andre vil have mere". Vi betragter denne styring som en top-down-proces, fordi vi oplever en forvaltning, som i høj grad styrer retningen på skolernes efteruddannelse. Der kan være mange fordele i at anvende en mere top-styret implementeringsstrategi: Et centralt strategisk argument er, at denne strategi kan skabe en vis grad af konsistens både internt på skolerne, (fx på tværs af årgange), men også på tværs af skolerne. At flere skoler i kommunen eksempelvis arbejder med synlig læring gør det nemmere for de enkelte lærere at vikariere på tværs af klasser, og der er et bredere fundament for sparring internt i lærergruppen. På tværs af skolerne giver det samtidig også et større fagligt og didaktisk erfaringsgrundlag at trække på, hvor lærerne kan lære af hinanden. Skolernes medarbejdere anvises visse teoretiske redskaber, som de skal arbejde ud fra, og som de i praksis kan individualisere/differentiere i undervisningen. Det er ligeledes denne holdning, som skolelederen i det første citat i dette afsnit giver udtryk for, når vedkommende nævner, at skolen har betydelige frihedsgrader til at finde "egen vej".

På andre skoler involverer forvaltningen sig i mindre grad. Det gælder fx en skole, hvor skolens ledelse og pædagogisk personale, repræsenteret ved et pædagogisk udvalg, meget tidligt selv definerede, hvad rammerne for den læringsmålstyrede undervisning skulle være, herunder hvad der skulle kendetegne en time med udgangspunkt i læringsmål. Endvidere har skolens ledelse valgt en bestemt teoretisk retning med at udstyre det pædagogiske personale med materialer, som igen skal fastlægge en bestemt praksis – og et bestemt teoretisk udgangspunkt for undervisningen. Skolelederen fortæller, hvem der har bestemt, hvordan den læringsmålstyrede undervisning skal se ud:

Skoleleder: Der har vi (ledelsen og pædagogisk råd) arbejdet målrettet med at definere, hvad et læringsmål er, og hvordan arbejder vi med det. Da vi så syntes, vi havde en vis fælles forståelse af dette, havde vi så folk fra EDUCA ude på skolen, så de (underviserne) har fået kurser i dette system, og hvordan man bruger dette program, hvor der så bliver lagt ind, hvad den enkelte elev skal lære.

Denne model er mere bottom-up-proces. Dog er der også klare hierarkiske forhold involveret her; det gælder ikke mindst på skoleniveau, hvor det ofte er ledelsen – i samarbejde med fagvejlederne, som bestemmer rammen. Det gælder fx, når skolelederen bestemmer, at det er matematikvejlederne, som skal på efteruddannelse. Eller hvis forvaltningen bestemmer, at det er dansklærerne, som skal på efteruddannelse. En klar fordel er, at den tilgang til implementeringen giver skolens ledelse og underviserne et velkendt forum til at diskutere indholdet og udformningen af dette reformelement. Det giver ifølge skolelederne også en mere praksisnær og lettere tilgang til implementering.

Det er umiddelbart svært at svare på, hvilken model, som giver mest selvbestemmelse til underviserne (eller lederne), men med denne implementeringsstrategi er det vores umiddelbare indtryk, at der gives en høj grad af medbestemmelse og involvering til underviserne i selve tilpasningen af den læringsmålstyrede undervisning. Også her gælder dog en klar forståelse fra skolelederen om behovet for stordriftsfordele, som ligeledes kommer til udtryk i næste afsnit.

1.4.2 It i undervisningen

Bedre og øget brug af it er ikke blot et centralt vilkår for en mere varieret skoledag; it skal være en faglig løftestang, et pædagogisk og fagdidaktisk redskab til at højne kvaliteten af undervisningen, så eleverne lærer mest muligt.

I dette afsnit tager vi udgangspunkt i styringen og implementeringen af særligt de digitale læringsportaler (didaktiske læringsplatforme). Det er på mange måder læringsportalerne, som har været omdrejningspunktet for skolelederne, når vi har talt med dem om it i lyset af reformen.⁶ En første anskuelse af implementeringen af læringsplatformen er, at kommunen foretager en slags aktivitetsstyring ved at forvalte IT-systemer for skolerne,

Når det gælder implementeringen af læringsplatforme på skolerne, er det vores klare indtryk, at læringsplatformene kommer 'oppefra', som én skoleleder formulerer det. At det kommer oppefra betyder, at valg af læringsplatform i høj grad er en forvaltningsmæssig beslutning. At forvaltningen træffer endelig beslutning herom, betyder ikke, at skolerne ikke inddrages. Inddragelsen varierer fra kommune til kommune, og mens nogle skoleledere kan være udfordret, når forvaltningen foretager valget omkring it, vurderer vi på baggrund af de seks interviews, at skolerne har forståelse for forvaltningens tilgang og styring af dette. Både skoleledere og mellemlidere fortæller, at beslutningen om valg af læringsplatforme ofte træffes efter involvering af skolerne, fx i en form af en styre-/arbejdsgruppe, som enten består af ledere, typisk IT-ledere eller pædagogiske ledere (særligt for de store skoler), og/eller IT-vejledere/-koordinatorer. Skolelederen deltager sjældent i disse grupper, men befinder sig derimod på sidelinjen.

Fraværet kan skyldes tid, men også mere tekniske omstændigheder: fx fortæller skoleleder: "Alt det tekniske har jeg ikke så godt styr på". Andre skoleledere erklærer i interviewene en klar holdning til, hvad systemet skal kunne for at løfte undervisningen, herunder særligt den målstyrede undervisning. Det ser vi et eksempel på senere. Vi fortolker det som en slags dialogorienteret koordination, som udfoldes, når kommunen nedsætter disse udvalg/grupper. Koordination er dog stadig hierarkisk, fordi forvaltningen fx nedsætter gruppen, udvælger deltagere m.m., ligesom forvaltningen træffer den endelige beslutning om produkt. Koordination er dog også dialogorienteret, fordi forvaltningen involverer medarbejdere, som rent faktisk skal arbejde med læringsplatformen til at deltage i gruppen. På trods af at skolerne selv deltager i disse udvalg, fremhæver flere af skolelederne, at det i sidste ende er forvaltningen, som beslutter, hvilket system, skolen skal anvende:

Skoleleder: Det har forvaltningen. Der sidder en arbejdsgruppe i kommunen med repræsentation fra alle skoler, og sammen med forvaltningen arbejder de sammen med IT-afdelingen – det er altid en udfordring – også at få det til at fungere.

Skolelederne afgiver her styringen til fx en mellemlidende eller en it-kyndig. At forvaltningen påtager sig opgaven mht. at organisere en arbejdsgruppe og i sidste ende vælger, hvilken it-løsning der skal være for skolerne, er samtidig med til at reducere den kompleksitet, som skolelederne ofte står overfor.

For andre skoleledere, som er meget orienteret mod at præge undervisningens mange facetter, kan en styring med en relativt lav grad af indflydelse opleves som forstyrrende: At teknologien kommer dumpende ned fra himlen. Således fortæller en skoleleder i 2016 om indkøbet af Meebook, som er en blandt flere former for læringsplatforme:

⁶ Det skyldes ikke mindst Brugerportalsinitiativet, som betyder, at kommunerne fra starten af skoleåret 2016/17 skal have påbegyndt udbredelsen af en digital udvikling på skolerne. Det overordnede formål med Brugerportalsinitiativet er bl.a. at sikre, at folkeskolen får etableret digitale læringsplatforme, som understøtter elevernes læring og målene i folkeskoleformen (Danmarks Evalueringsinstitut (2016); <http://www.kl.dk/Kommunale-opgaver/Born-og-unge/Digitalisering/Brugerportalsinitiativet>)

Skoleleder: Kommunen her har købt Meebook. Der findes KMD's Education – det har vi ikke købt. Dette er centralt fastsat i kommunen. Jeg har ikke været med i den styregruppe. Vi har selv fået præsenteret KMD's Education her ude på skolen internt. Der har været nogle ting i Meebook, som jeg personligt har været utilfreds med, men der var ikke nogen, der hørte på mig (ler).

Det er i citatet tydeligt, at på trods af at beslutningen om valg af læringsplatform er foretaget i en styregruppe, så er skolelederen distanceret i forhold til beslutningen om at købe læringsplatformen Meebook. Og for denne skoleleder, som er meget involveret i udviklingen af undervisningsmetoder og -praksis, er denne centraliserede styring ikke tilfredsstillende. En anden skoleleder svarer således:

Interviewer: Er forvaltningen inde over MeeBook?

Skoleleder: Ja, ad hekkenfeldt til. Hvad skal man sige? Jeg synes, der er en vigtig balance i at være fælles og have noget individuelt. Den balance kan jo være svær at finde, det kan være en svær proces, og jeg kan være bekymret for, om der er dygtige folk nok i forvaltningen til egentlig at håndtere nogle af de meget store spørgsmål, fx it-området, og hvad vi skal indkøbe, og hvad vi bruger for nogle platforme og sådan noget, ikke. Der bestemmer de meget, det er centralt bestemt.

Fra bagkanten af citatet ser vi, hvordan kommunen bestemmer "meget". Selvom skolelederne anser omfanget af styringen af it som værende "ad hekkenfeldt til", så anerkender skolelederen samtidig også behovet for de fællesløsninger versus det individuelle i kommunen. Netop skismaet mellem behovet for det individuelle kontra det fælles taler flere af skolelederne og mellemledere også om, og vi lader en mellemleder forklare i næste citat, hvad denne tænker om implementeringen af it i forbindelse med reformen:

Interviewer: Der var det Educa, som også kommer oppefra (red.: Kommunen)? Er det godt eller skidt?

Mellemleder: Jeg tænker faktisk sådan noget som at indføre Educa, hvis vi skal kigge på det helt overordnet, så synes jeg faktisk, at det er en god ide, at man har den samme læringsplatform i hele kommunen, det giver nogle fordele. Det giver de fordele, at man kan dele nogle forløb med hinanden, og at man har en mulighed for at bruge hinanden internt i kommunen, fordi så stor en kommune, ikke. Men så skal det selvfølgelig bare virke. Der har det været uheldigt, at det ikke har virket, ikke. Men ideen om at ud-danne folk, det, synes jeg faktisk, er en rigtig god ide, der er givet et fælles sprog i forhold til børn.

Som vi også så i forrige afsnit, så ser denne mellemleder det som en fordel, at samtlige skoler i kommunen anvender den samme læringsplatform, nemlig Educa. Med et fælles it-grundlag findes en fælles orientering mod at spare og vidensdele. I et styringsperspektiv udfordrer forvaltningens beslutninger skolens selvbestemmelse, men som mellemlederen også fremlægger, så betragtes styringen som positiv. Læg derudover mærke til, at mellemlederen i høj grad ser mange fordele ved en fælles læringsplanform. Eksempelvis at det skaber et godt grundlag for sparring, har mulighed for fælles uddannelse, således alle i kommunen opnår et fælles sprog til børn og ansatte. Vores umiddelbare opfattelse er videre, at skoleledere overvejende ser forvaltningens beslutning om en fælles læringsplatform i kommunen som fornuftig (Winter, Kjer & Skov, 2017).

1.4.2.1 Udmøntning af it på skolerne

Mens de fleste skoleledere mener, det har været fornuftigt, at kommunerne foretager et valg af læringsplatforme m.m., står det også klart i vores interview på tværs af reformens levetid, at netop it-udfordringer har været en stor udfordring for skolerne. En skoleleder uddyber dette perspektiv omkring implementeringen af læringsplatformene på skolerne. Først en skoleleder fra et interview i 2016:

Skoleleder: På det tidspunkt, hvor vi valgte, kunne vi vælge mellem Meebook og Educa. Vi valgte så Educa, fordi den kunne mest, og fordi den gik mest i tråd med den måde, vi arbejdede på, og vi nåede jo faktisk at tage hul på den op til sommerferien, hvor det blev kommunikeret ud til forældrene, de var kisteglade. Så kommer vi tilbage efter sommerferien (15/16-året), og så virkede ingenting, og det virkede helt ad pommern til, og det brugte vi enormt megen energi på, og vi afholdt flere workshops, hvor de (konsulenterne) kom ud, og lærerne gik mere forvirret derfra, end da de kom.

Interviewer: Var en fejl at implementere platformen så tidligt?

Skoleleder: Set i bagklogskabens klare lys "ja", men problemet var, at vi ikke havde noget. Der var ikke nogen tradition for at gøre noget i forhold til at sætte læringsmål, så enten skulle vi opbygge noget midlertidigt og så vente på, at det blev besluttet, hvad vi skulle bruge, eller også kunne vi springe ud i det. og så tænkte jeg, hvorfor sidde og lave noget, hvis vi kan tage skridtet med det samme. Det kan man så se bagefter, om det skridt skulle vi nok have ladet være med, men nu har vi gjort det, og så bliver vi i det. Og det har været en bjergetape, meget værre end Alpe d'Huez.

Som dette citat viser, oplever skolerne – uanset valg af læringsplatform – store udfordringer. Disse vanskeligheder kæmper skolerne stadig med. Vanskelighederne er meget forskelligartede, men oftest er vanskelighederne af mere teknisk eller personalemæssig karakter (Sondringen er for overblikkets skyld; i praksis er de to dybt relateret til hinanden). Som en skoleleder beskriver, oplevede skolen netop tekniske problemer, og det har kostet "megen energi" – en regulær Alpe d'Huez (legendarisk cykelstigning, særligt brugt i Tour de France). En anden skoleleder tilføjer og beskriver, hvordan de kommunale forventninger og krav til brugen og anvendelsen af den udvalgte læringsplatform ligefrem spænder ben for implementeringen af folkeskolereformens andre elementer. Vi spørger ind til implementeringen af den åbne skole, men svaret vedrører mere den samtidige implementering for digitalisering og folkeskolereform:

Interviewer: Implementeringen af Den åbne skole, hvad skulle det være?

Skoleleder: ja, men den åbne skole, den er ligesom lidt på vej ind, men det har ikke været – det store boost, det har simpelthen været synlig læring. Og så har man i kommunen valgt at lade digitalisering og folkeskolereform gå hånd i hånd, og på papiret har det jo været rigtig godt, men i praksis har det været ved at kvæle lærerne, fordi at der med reformen samtidig kom I pads ud i rummet med forventning om, at de blev anvendt.

Interviewer: Læringsplatformen også?

Skoleleder: Ja, ja, fordi det var digitaliseringen. MeeBook og Ipad på en og samme gang. Nu går jeg altså ikke over i det der med, hvor er det synd for nogen, men udover alt det her, de skulle undervise noget mere, var der en forventning om, at med digitalisering af læringsplatformene, så var der en forventning om, at så det ville gå OP (med

karakterne, red.). Altså, ud fra en fuldstændig husmorbetragtning, så ville man have sådan et tidsafkast, der bliver man altså nødt til at investere noget tid før, man får afkastet, og i og med de skulle undervise mere, og det hele var nyt, og de skulle så også – der var nogen, som ikke vidste, hvor tænd og sluk-knappen var på Ipaden, ikke. Og så fik man måske 2 gange 2 timers kursus med sådan nogle smarte unge fyre, som jo tror, de er langsomme til de langsomme, men hvor det faktisk bare går alt for hurtigt til, at lærerne egentlig kan forstå det. Så på den måde har de selvfølgelig været blæst fuldstændig tilbage, det har de.

Med denne skoleleders ord ser vi igen, hvordan mange opgaver på samme tid udfordrer implementeringen af reformen. I takt med øget undervisningstid, flere undervisningskrav og en stor digitaliseringspakke med både I-pads og en ny læringsplatform, som udrulles stort set samtidigt, ”kvæler” man lærerne, ”blæser dem fuldstændig tilbage”, som skolelederen også udtrykker det.

Som vi nævnte tidligere i kapitlet, gør de mange forandringer og ændringer, her i den konkrete brug af elektroniske redskaber i kombination med alt andet, det svært at nå de politiske reformmål. Det udfordrer også undervisernes motivation. Som set flere gange tidligere i dette afsnit, nævner skolelederen også tid som en afgørende præmis for et bedre ”afkast”.

At lærerne heller ikke føler sig tiltrukket af fx Meebook gør også, at skolelederen ikke kontrollerer, ej heller stiller krav til, om lærerne bruger det. Vedkommende forklarer:

Skoleleder: Det er ikke noget, jeg kontrollerer. Det er nok mere mine afdelingsledere. Men det er fornemmelser. Vi har ikke stillet skarpe krav til den, for jeg synes, det er svært at stille. Det er vigtigt have så megen fornemmelse af, hvor vi kan trykke igennem med kravene, og jeg synes ikke, vi kan presse igennem med kravene, når vi ikke har noget, der fungerer. Risikoen vil være, at folk brugte megen energi og fik for mange frustrationer på noget, som senere er mere tilgængeligt.

Det er gennemgående for alle seks skoleledere, at når det gælder implementeringen af it, herunder læringsplatforme, så er skolelederne meget påpasselige med at opstille krav, skabe for store forventninger. Som vi ser i citatet ovenfor, så er der en risiko for, at personalet bruger for ”meget energi” og bliver ”frustreret”.

En anden skoleleder forklarer videre, da vi spørger om, det er besluttet, om man har en læringsplatform i kommunen:

Skoleleder: Ja, og vi har jo indført en læringsplatform her i kommunen, som der har lagt op til, at alle lærere skal i det her skoleår gøre sig et forsøg med. Det er MinUddannelse. Den oplever jeg ikke særlig stor tilfredshed med, og rigtig mange lærere synes ikke, det ikke giver øget kvalitet. Altså, der står jeg ikke som leder og presser voldsomt på.

Interviewer: Stiller du krav om, at de skal bruge det, eller opfordrer du til det?

Skoleleder: Nej, i år har der været et kommunalt krav, hvor vi har fulgt det, de skulle lave deres årsplan i fagene, det er de flest lærere faktisk enige i, at det fungerer godt. Så skal man ind og lave to undervisningsforløb, et kommunalt minimumskrav, og der tænker jeg, der er en del lærere, som hænger en lille bitte smule. Vi er så et sted, hvor rigtig mange ikke har set lyset, de synes, at det har været tungt arbejde; at de har brugt rigtig meget tid på det – uden at have fået noget ud af det. Så det jeg prøver nu, det er at sige, hvordan ser det ud på de andre skoler, kan vi lære noget af dem, kan vi få nogle folk ud

og fortælle om, hvad de ser af gode muligheder i det. Jeg er personligt spændt på, hvor vi kommunalt set går hen? Vil det være sådan den ene yderlighed at sige i kommunen, skal alle lærere lave alt inde på MinUddannelse, inde på læringsplatformen, eller bliver der et spillerum igen, som jeg kan arbejde indenfor. Det ved jeg ikke endnu.

Selvom alle seks skoleledere betoner udfordringerne ved implementeringen af nye læringsplatforme og anden digitalisering, nævner et par af skolerne også, hvordan det ikke er overraskende. Således fortæller en skoleleder om sine forventninger til læringsportalen i relation til de erfaringer, skolen gjorde med Intra.

Skoleleder: Men jeg kan huske, da vi fik Intra ind, altså både personale-, forældre- og elevintra. Fordi vi alle sammen skulle det, var det meget tydeligt, der var et system, man kommunikerede i, så gik der ikke mere end 3 år, så brugte alle det.

Med udgangspunkt i kompetenceudvikling og it oplever flere skoleledere en øget styring af midler, fx ressourcer til kompetenceudvikling, men også indkøb af it, herunder særligt læringsplatformen. Skolelederne virker på mange måder afklaret om baggrunden for kommunens regulering.

Både skoleledere og mellemledere oplever det som en fordel med ensretning i kommunen, et fælles "sprog" og "viden", som en mellemleder fortæller. Det gavner i sidste ende en vidensdeling på tværs af skolerne i kommunen. Målstyringsteorien betoner ellers, at skolelederen foretrækker at være helt frit stillet med hensyn til indkøb. Her indtræffer dog en balance mellem hensynet til de lokale enheders autonomi og den økonomiske besparelse, der kan opnås på baggrund af stordriftsfordele.

1.5 Delkonklusion

Reformen signalerer øget mål- og resultatstyring som styringsinstrument. Ifølge ledelsesteorien om målstyring forventes det, at en stærkere målstyring følges af en større selvbestemmelse til de lokale skoler til at finde de mest effektive midler, metoder og redskaber til at realisere de opsatte nationale og kommunale mål.

Dette kapitel har undersøgt udviklingen i skoleledernes oplevelse af den politiske styring fra 2010-2017, herunder deres vurdering af indflydelse og selvbestemmelse. I kapitlets anden del har vi undersøgt skoleledernes vurdering af hhv. den kommunale mål- og middelstyring.

Når det gælder skoleledernes oplevede selvbestemmelse, er det på baggrund af det kvalitative materiale alene svært at entydigt svare på, om skoleledernes ledelsesrum er større eller mindre før eller efter reformens ikrafttræden. Det er dog vores vurdering, at de seks skoleledere stadig i 2017 mener, at deres handlefrihed er stor. Der er dog forskelle skolelederne imellem: Mens nogle af skolelederne ser positivt på udviklingen i deres ledelsesrum under reformen, er andre skoleledere mere kritiske. Vi konstaterer dog ligeledes, at flere skoleledere end tidligere i fx 2010 og 2015 fortæller, at kommunens mange projekter, tiltag og krav udfordrer skolens egen dagsorden. Samme konklusion finder EVA (2017) om samarbejdet mellem skolerne og forvaltningen. Her fremhæves, at de mange kommunale initiativer, men også initiativer fra skolerne selv, gør det svært at lave en prioritering af de enkelte indsatser.

Når det gælder disse mange forandringer, skelner skolelederne mellem kommunale og de skolerettede tiltag. Kommunale tiltag er ofte tiltag, som skal implementeres på tværs af kommunens institutioner m.m., mens skolerettede tiltag vedrører skolelederne generelt i kommunen. Her er det vores opfattelse, at desto mere generelt eller abstrakt det enkelte tiltag er og hermed væk fra læ-

rernes daglige udfordringer og undervisernes kerneopgave, desto mindre finder skolelederne også stor værdi i, at forvaltningen forsøger at sikre et fælles fokus på tværs af kommunens forskellige børne- og ungeinstitutioner, fx i overgange mellem dagtilbud og skoler.

Når vi går tættere på skoleledernes opfattelse af styringen, bekræfter vores interviews med skolelederne, at kommunerne i større grad styrer skolerne med mål og resultater nu end tidligere, hvilket også er intentioner med folkeskolereformen. Det er ligeledes vores opfattelse, at skolelederne gennemgående er tilfreds med denne styringstilgang. Dog er der nogle skoleledere, som mener, at kommunernes mål er for detaljeret, nogle mener, at kommunen måler på de forkerte ting, ligesom der er skoleledere, som mener at de udvalgte mål ikke understøtter ledernes arbejde på skolerne.

Den moderne målstyringsteori fremsætter, at øget målstyring bør ledsages af en reduceret styring med regler og procedurer. Når vi ser mere specifikt på både valg af læringsplatforme samt kompetenceudvikling som eksempler på en styring af midler til at nå de kommunale og nationale mål, er den kommunale styring ikke mindsket efter reformen. Det er i høj grad kommunen, som laver aftaler i forhold til kompetenceudvikling i kommunen, ligesom det er kommunen, som styrer valg af læringsplatforme m.m. til skolerne. Vores opfattelse er dog, at skolelederne for det meste føler sig inddraget i de forskellige processer, ligesom de oplever en stor indflydelse. Så selvom det umiddelbart udfordrer skoleledernes handlefrihed, er de seks skoleledere også bevidste om balancen mellem hensynet til de lokale enheders handlefrihed og så det kommunale behov for standardisering og stordriftsfordele. Ikke desto mindre, så ser vi også eksempler på, at hverken den kommunale styring af kompetenceudvikling eller implementering af it i undervisningen langt fra er gnidningsfrit. Eksempelvis i form af manglende anerkendelse af, hvor lang tid og hvor mange ressourcer det kræver for de enkelte lærere og pædagoger fuldt ud at forstå brugen af en ny læringsplatform eller implementering af Ipads i undervisningen og den større omlægning af undervisningen, det kræver.

2 Pædagogisk ledelse efter reformen

Det er en central hensigt i folkeskolereformen at styrke den pædagogiske ledelse. Ifølge aftaleteksten til reformen anses centrale elementer i pædagogisk ledelse at være en stærkere styring gennem mål- og resultater samt kompetenceudvikling for underviserne (Aftaletekst, 2013: s. 20). Pædagogisk ledelse vedrører også en lederinvolvering i selve undervisningens "maskinrum". I bemærkningerne til lovforslaget skrives, hvordan det er den enkelte skoleleders ansvar at sikre "undervisningens kvalitet i forhold til folkeskolens formål, Fælles Mål mv. og fastlægger undervisningens organisering og tilrettelæggelse".

I dette kapitel undersøger vi, hvordan skolelederne forstår, men også arbejder med den pædagogiske ledelsespraksis under reformen.

Opsummerende viser interviews samlet set, at skolelederne i større grad end tidligere taler om vigtigheden af komme "tæt på". "Tæt på" vedrører i særlig grad en mere resultatbaseret involvering i elevernes resultater, men det omfatter også en tættere dialog og feedback med underviserne om deres praksis. Ligesom tidligere kvantitative undersøgelser ligeledes viser, sporer vi dog ingen større ændring i skolelederens egentlige praksis (Jensen, Kjer & Skov, 2017). Endvidere går vi også tættere på en skoleleder, som i større grad leder skolen og underviserne "på afstand".

I næste afsnit beskriver vi den forskning, som folkeskolereformen tager udgangspunkt i. Det vedrører i særlig grad *instructional leadership* teorien, der betoner vigtigheden af skolelederens involvering i undervisningen, i maskinrummet. Vi beskriver dog også en ledelsespraksis "på afstand", som i større grad fokuserer på kompetenceudvikling og gode rammebetingelser; det, som vi mener ligger tæt på transformational leadership.

2.1 Teoretisk og empirisk forskning om pædagogisk ledelse

I de senere år har dansk uddannelsespolitik haft skærpet fokus på betydningen af skoleledelse i den pædagogiske opgave (fx Kjer, Baviskar & Winter, 2015). I forlængelse heraf ekspliciterer folkeskolereformen en større lederinvolvering i det pædagogiske arbejde på skolen, herunder i undervisningen.

Den internationale forskning tegner dog ikke entydigt billede af, hvilke former for lederinvolvering i det pædagogiske personales undervisningsmetoder, som fremmer elevernes læring.

Særligt den internationale litteratur kan inddeles i to forskningsfløje, hhv. transformational leadership og instructional leadership. De to forskningsfløje argumenterer for ret modsatrettede opfattelser af, hvilken ledelsesform der mest effektivt fremmer hhv. elevernes læring og trivsel (for en nærmere beskrivelse af litteraturen, se Kjer & Winter, 2016).

Grundideen i transformational leadership teorien er, at lærerne er de bedste til at skønne over relevante pædagogiske og didaktiske metoder. Lærerne udvælger de pædagogiske metoder, mens skolens ledelse inspirerer og understøtter med visioner for skolen, ligesom skolens ledelse udtrykker høje forventninger til både lærerne og eleverne. Skolelederens opgave er hermed at skabe gode rammebetingelser: Her spiller særligt rekruttering af dygtige lærere en rolle, ligesom efteruddannelse og et trygt arbejdsmiljø er vigtige parametre (Hallinger, 2003). I korte træk fokuserer transformational leadership teorien på at udvikle – at transformere – den kollektive kapacitet i organisationen (Winter, Kjer & Skov, 2017).

Instructional leadership ser derimod skolens ledelse som en central person i udviklingen af den pædagogiske ekspertise på skolen (Day m.fl., 2009). Hallinger fremhæver særligt fire ledelsestræk (2003): høje forventninger til lærere og elever (ligesom transformational leadership), tæt overvågning af klasseundervisning, koordinering af skolens pensum og undervisningsforløb samt en tæt overvågning af elevernes fremskridt.⁷ På dansk betegnes det også som undervisningsledelse (Kjer & Winter, 2016).⁸

Selvom transformational leadership fik en del empirisk støtte i løbet af 1990'erne, giver nyere international forskning større forskningsmæssig opbakning til instructional leadership-teorien (Day m.fl., 2009; Nordenbo m.fl., 2010). Særligt med en metaanalyse af 27 publicerede internationale artikler finder Robinson og hendes kolleger en større effekt på elevernes præstationer med denne form for ledelse⁹ (Robinson, Hohepa & Lloyd, 2009; se også Robinson, Lloyd & Rowe, 2008).

Mens instructional leadership fremstår som den førende teoretiske retning i den internationale skolelitteratur, viser danske undersøgelser blandede resultater i forhold til betydningen af ledelsesinvolvering for elevernes læring: Mens Favero m.fl. (2016) viser, at eleverne lærer mere på skoler, hvor skoleledelsen er en del involveret i lærernes undervisningspraksis, finder Pedersen m.fl. (2011) ikke nogen klar og robust betydning for elevernes læring eller trivsel. I en ny undersøgelse finder Winter, Kjer og Skov (2017), at lærernes implementering af reformelementerne i høj grad hænger sammen med ledelsens grad af involvering. Pedersen m.fl. vurderer dog (2011), at effekten af lederinvolvering i pædagogiske spørgsmål betinges af mere kontekstafhængige forhold, dvs. skolens økonomi, skolens kultur m.m.

Mere opsummerende kan pædagogisk ledelse betragtes som et flerdimensionelt begreb, som både indeholder elementer af instructional og transformational leadership. I en mere snæver forståelsesramme er pædagogisk ledelse et særskilt ledelsesfelt, som indeholder elementer af instructional leadership. Her deltager ledelsen aktivt i udvikling og evaluering af undervisningens indhold og metoder. I en mere bred forståelsesramme indeholder pædagogisk ledelse også elementer af transformational leadership, hvor samtlige ledelsesaktiviteter indgår, der har direkte og indirekte betydning for elevernes læring og trivsel. Det gælder både i forhold til inspiration, visioner, rekruttering, efteruddannelse m.m.

2.2 Pædagogisk ledelse som ledelse "tæt på"

I dette afsnit beskriver vi i første omgang, hvordan skolelederne *taler om den* pædagogiske ledelse som ledelse "tæt på", hvorefter vi belyser to dimensioner af, hvordan pædagogisk ledelse "tæt på" udøves i praksis (se også Skolelederforeningens udgivelse herom, 2013 og 2015).

Fra 2010 og 2015 til 2017 omtaler skolelederne i langt større grad skoleledelse som "ledelse tæt på". Denne ændring er central i et implementeringsperspektiv. I implementeringslitteraturen sondrer man mellem evne og vilje på den ene side og handling og adfærd på den anden side. Når vi går tættere på, hvordan skolelederne omtaler den pædagogiske ledelse, kommer vi dermed et skridt nærmere deres forståelse – deres skøn – af reformen vedrørende denne form for ledelse. Hvordan fortolker skolelederne reformens krav og intentioner – og giver lovgivningens indhold

⁷ Det fremgår heraf, at instructional leadership – ligesom transformational leadership – er en samlebetegnelse for forskellige ledelsespraksisser. Således berører instructional leadership ikke kun ledelsesinvolvering i undervisningens indhold og metoder, men alle aspekter af skolens virksomhed, som har betydning for elevernes læring, herunder også formuleringen af faglige mål og opfølgning herpå, ressourcefordeling og kompetenceudvikling med udgangspunkt i disse mål og prioriteringer.

⁸ Denne ledelsestilgang støttede Skoleforeningen op om (2015).

⁹ Mens Robinson, Lloyd og Rowe (2008) og Robinson, Hohepa og Lloyd (2009) finder mange undersøgelser af effekter af instructional leadership og transformational leadership på elevernes læring, så identificerer de "kun" fire undersøgelser med fokus på elevernes trivsel i skolen.

mening for den enkelte skoleleder? Denne forståelse af lovgivningen er en forudsætning for praksisændringer på den enkelte skole.

Vi noterer i første omgang, som en konsekvens af skolereformen, at skolelederne *forventer*, at omfanget af deres pædagogiske ledelsesaktiviteter vil blive større i fremtiden (Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer & Rosdahl, 2016). Vi lader en skoleleder i 2017 udtrykke sine forventninger til reformens påvirkning på den pædagogiske ledelsespraksis:

Skoleleder: Jeg er blevet mere opmærksom på det, men umiddelbart vil jeg også sige, at det ikke er lykkedes voldsomt godt. Det hænger jo sammen med nogle helt lokale forhold her. Men jeg er mere opmærksom på at prøve, at forsøge at være ... at gå et skridt tættere på.

Som vi ser i ovenstående citat, så er skolelederen hér mere opmærksom på vigtigheden af den pædagogiske ledelse. Vi betragter denne stigende opmærksomhed som gældende for alle seks skoleledere, som vi har talt med. Endvidere efterlader reformen et skøn til skolelederne omkring, *hvad* pædagogisk ledelse er, og *hvordan* det i praksis udfolder sig. I citatet og i de efterfølgende ser vi konturerne til den praksis, som de fleste skoleledere fokuserer på, nemlig undervisningsledelse "tæt på". De fleste skoleledere påpeger i interviews i 2017, at de også tidligere har været "tæt på", men nu forsøger de i højere grad at komme tæt på. Tættere på "det, der foregår."

En anden skoleleder tydeliggør, hvordan reformen betoner nogle forventninger, som afstedkommer et pres, som ændrer skolelederens opfattelse af sin ledelsespraksis. På spørgsmålet om, hvorvidt pædagogisk ledelse er kommet ind med folkeskolereformen, svarer skolelederen:

Skoleleder: Jeg synes, jeg bruger mere tid på det [pædagogisk ledelse]. Det var der også før, men der er jo også et ønske om, at vi skal være tættere her; det tror jeg, alle skoleledere kan mærke. Et pres på at sige, vi skal mere på banen. ... [Jeg] tror, de fleste skoleledere vil opleve en forventning om, at man bruger mere tid eller prøver at få skabt noget tid til at være tættere på det. Den fylder mere for alle skoleledere.

Som vi også viser i sidste citat, så oplever skolelederen et "pres" i form af reformens "forventninger" til skolens ledelse om at komme "tættere på". Denne diskurs om ledelse "tæt på" giver en anden skoleleder ligeledes udtryk for. På spørgsmålet om, hvad skolelederen i større grad bruger tid på efter indførelsen af reformen, eksemplificerer en tredje skoleleder vigtigheden af ledelse "tæt på":

Min tid er mere til faglig ledelse end før. At have fokus på at udvikle og følge op på dén [faglige] udvikling. Faglig ledelse er at være ude, at følge op på, hvad er det, der foregår, men også tænke tankerne om: Hvordan understøtter vi, når personalet står overfor nogle udfordringer? Kan vi gøre noget, eller skal vi have andre inde over? Hvad kan vi trække på af kompetencer i forhold til at hjælpe nogen, som har brug for det? Eller hvis de ikke ved, de har brug for det, så italesætte, at de har brug for det. Den der tanke om at være tæt på. Så det der med at være tæt på. Jeg synes også tidligere, jeg har været tæt på, men jeg er kommet skridtet endnu tættere på i forhold til det, der foregår.

Skolelederen anvender begrebet faglig ledelse, som vi frit oversætter til pædagogisk ledelse. Den pædagogiske ledelse omtales her som udvikling og opfølgning (på fx krav, mål og forventninger), understøttelse af personalet (fx ressourceudnyttelse og kompetenceudvikling), men pædagogisk ledelse "tæt på" vedrører også mere reflekterende handlinger (fx udvikling af den pædagogiske didaktiske kultur). Denne forståelse og italesættelse af pædagogisk ledelse, og hvad denne ledelse

sestilgang indeholder, taler direkte ind i instructional leadership teorien fra Robinson (2011), som i korte træk anbefaler en mere elev- og læringscentreret ledelse.

2.2.1 Den data- og resultatbaserede skoleledelse

I dette afsnit beskriver vi, hvilke handlinger, at skolelederne lægger i ordene ledelse "tæt på". 5 ud af 6 skoleledere udtaler eksplicit, at undervisningsledelse eller ledelse "tæt på" handler om at følge og løbende evaluere elevernes faglige udvikling. Det er endvidere vores overordnede indtryk, at skolelederne i 2017 i højere grad end i 2011 og 2015 taler om vigtigheden af brug af elevernes resultater som et redskab til at evaluere og efterfølgende følge op på skolen.

Denne udvikling følger reformens intentioner om et øget brug af mål- og resultatstyring som et internt ledelsesinstrument. Med reformen *kan* skoleledelsen i større grad stille krav om, at de enkelte undervisere opstiller mål (typisk for klassen, men også for eleven), samt at man evaluerer og følger op herpå (Kjer, Baviskar & Winter, 2015).¹⁰ Udviklingen over tid i brugen af mere resultatorienteret ledelse er ligeledes overens med litteraturen omkring instructional leadership, som netop betoner en større anvendelse af elevernes faglige resultater. Vi lader en skoleleder forklare, hvad vedkommende prioriterer i den pædagogiske ledelse:

Skoleleder: Jeg prioriterer at have så megen viden som muligt om de enkelte elevers faglige resultater og egentlig også klassen som helhed. Det er både gruppen og den enkelte. Så deres udbytte og trivsel. Det, tror jeg, er der, jeg er tættere på i dag. Derfor prioriterer jeg mindre selv at stå med eleverne, at komme generelt ned i klasserne; selv at være den, der følger op osv. Jeg bruger megen tid på afdelingslederne og afdelingsledermøder. På synkronisering. På proportionering sammen med dem (afdelingslederne). Og så bliver de sendt ud. I gamle dage var det mere mig selv.

I citatet præciserer skolelederen, hvordan vedkommende i dag prioriterer tiden til at have så megen viden som overhovedet muligt omkring elevernes resultater, både i forhold til deres faglige og trivselsmæssige udvikling. Vi betragter denne prioritering som en typisk elevcentreret – og resultatbaseret – tilgang til undervisningen. Omvendt bruger skolelederen mindre tid på *selv* at komme ned i klasserne; at stå selv med eleverne. Skolelederen fortæller videre (men ikke vist i citatet), at vedkommende ikke kommer ned i klasserne for at overvåge, med mindre der er tale om en "ekstraordinær situation". Derudover bruger skolelederen tid på at synkronisere, dvs. tid på at standardisere, forventningsafstemme m.m. Det ser vi mere på senere i kapitlet. En nyere undersøgelse fra KORA viser ligeledes, at lærerne i høj grad også sætter pris på at tale med lederne om elevernes resultater, da det giver dem en oplevelse af at blive set (Bjørnholdt & Krassel, 2016).

I interviewet spørger vi dernæst, hvordan skolelederen bruger denne viden til fx at opstille forventninger, sætte krav m.m., samt hvordan lærerne opfatter denne styring. Skolelederen svarer:

Der er pres på. Det siger de (personalet generelt) jo også, når vi sidder med alle læse-resultaterne. De er lige kommet, de nationale test. Og så spørger jeg jo vores koordinerende læsevejleder, hvordan ser det ud? Jamen, det ser rigtig godt ud, siger hun. De fleste ligger over landsgennemsnittet. Fint, det er første hug. Så går vi ned i og kigger på den enkelte, så siger jeg, der er sgu nogle klasser her, er I opmærksomme på det? Hvad er der sat ind der? Ikke fordi – jeg blander mig ikke: Jeg tænker, de selv har set

¹⁰ I aftaleteksten til reformen samt i bemærkningerne til loven fremhæves en stærkere opfølgning og evaluering på en mere kvalificeret og systematisk måde med udgangspunkt i måltal og kvalitetsindikatorer som et centralt ledelsesinformationsredskab. Det gælder både mellem den kommunale forvaltning og den enkelte skoleleder om kvalitetsudviklingen, men også mellem skoleledere og de enkelte lærere om elevernes faglige udvikling. Dette ledelsesinstrument skal løfte elevernes udbytte af undervisningen (Aftaletekst, afsnit 4.2.).

det. Det er ikke mig, som skal se det. Men jeg forfølger. Også ned i detaljen. Dvs. så går de jo videre ud, når jeg så har set sådan nogle tal, så når jeg ser nogle af de læsere, der har om det her, så giver jeg dem jo en anerkendelse. Så siger jeg, hold op, jeg så læseresultaterne, hvor er det flot. Til andre siger jeg: Jeg så læseresultaterne – det har jeg lige gjort nu, jeg kan se, at I har noget at se til, men får I den hjælp, I har brug for af vejlederne? På den måde italesættes præstationen.

Citatet rummer mange interessante sproglige og indholdsmæssige elementer. For det første rummer citatet, hvordan skolelederen "italesætter" præstation, altså formulerer forventninger til elevernes og klassens faglige udvikling. Skolelederen skaber i samarbejde med den generelle skoleledelse en kultur med klare forventninger til personalet, som ledelsen følger op på. Skolelederen og ledelsen lægger "pres" på personalet, som ved, de bliver målt og vejlet, fx med elevernes læsesultater og progression.

Resultaterne danner baggrund for de faglige og pædagogiske samtaler, som skolelederen har med den enkelte lærer eller pædagog, i citatet præsenteret som en mere eller mindre uformel samtale. For det andet forsøger skolelederen på baggrund af de konkrete resultater at gøre personalet, den enkelte lærer, pædagog eller vejleder, opmærksomme eller bevidste om forhold, strukturer eller ligefrem enkeltelever, som springer i øjne. På baggrund af interviewene med skolelederne generelt, er det tydeligt, at denne tilgang til klassen og den enkelte elev handler om at bevidstgøre nogle processer; at skabe et rum for overvejelse, refleksion og opdagelse. For samtidig virker skolelederen meget bevidst om at udtrykke – at pointere – at vedkommende *ikke* blander sig. Hvad der præcist menes med at "blande sig" står lidt uklart, for skolelederen *blander* sig jo tydeligt (ifølge eget udsagn) med denne konkrete samtale om præstationer "i detaljen", som vedkommende forfølger. Vi fortolker det således, at skolelederen forsøger at gøre opmærksom på nogle udfordringer, hængepartier eller barrierer for klassen eller den enkelte elev, og her er det skolelederens opgave at fremme den refleksion, men ikke at *blande* sig i, hvad der dernæst skal ske i selve tilrettelæggelsen af undervisningen, afviklingen af samme m.m.

For det tredje viser citatet, hvordan skolelederen også ser sin rolle som administrator af ressourcerne. Og med udgangspunkt i resultater, test og præstationer tager skolelederen bestik af situationen, herunder om klassen har brug for "hjælp", eller om de gældende ressourcer er tilstrækkelige. Det gælder fx ved allokering af ekstra timer til forberedelse, eller hvis en kompetenceperson, fx en vejleder, skal tage affære i en klasse.

Mere opsummerende kan vi altså identificere tre overordnede roller for skolelederen, når vedkommende analyserer på data om læring og trivsel:

- som opstiller af forventninger og opfølgning på elevernes læring og udvikling igennem sparring
- som udfordrer af rutiner og læringsprocesser
- som tildeler af ressourcer og midler.

De kvantitative undersøgelser af skoleledernes rolle i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen viser, at de fleste skoler fastsætter mål og værdier (Jensen, Kjer & Skov, 2017; Kjer & Winter, 2016). Samme undersøgelser dokumenterer, at skolelederne anvender en bred vifte af evaluerings- og opfølgingsredskaber, fx analyser, der sammenligner afgangselevernes karaktergennemsnit over tid eller mellem skoler og nationale test. Derudover benytter skoleledelsen sig i forholdsvis høj grad af information om elevernes faglige resultater i forbindelse med en række forskellige typer af opfølgingsbeslutninger (Kjer & Winter, 2016). Denne interne resultatstyring indebærer, som vi netop har set, at skolens ledelse iværksætter korrigerende handling, hvis resultatet er utilfredsstillende – både på klasse- og individniveau. Denne vurdering understøttes ligeledes i Bjørn-

holdt og Krassel (2016). Vores analyse på tværs af metoder og tidsseriedata bekræfter altså, at de politiske intentioner om en større styring med resultater som middel umiddelbart virker til at have forplantet sig i kulturen på skolerne. Disse tværgående pointer styrker vores tro på fundene.

En anden skoleleder forklarer, hvordan skolen via læringsamtaler aktivt inddrager de forskellige data og resultater. Skolelederen leder en skole, som igennem en årrække har klaret sig godt. Vi spørger ind til, hvad en læringsamtale er, og finder dernæst ud af, hvordan resultater og data er centrale for denne samtale:

Skoleleder: Min fortolkning af en læringsamtale er: Vi har tre slags samtaler her, som jeg vil kalde læringsamtaler. Den ene, den går direkte på dansk skriftsprog og læsning. Det er sådan, vi vurderer hver enkelt elevs læseudvikling, læsehastighedsprøver og nationale tests og så videre. På baggrund af de resultater, der har dansklærerne på en årgang én vejledningssamtale, som jeg så kalder en læringsamtale, med vejlederen, omkring de resultater. Hvor kan man sætte ind, og hvor kan man rykke henne. På samme måde fungerer det i matematik. Matematiklærerne har, på baggrund af en mat-test, som screener ret bredt inden for matematikfaget, en samtale om, hvad er der for nogle elever, hvad er næste skridt, hvad kan rykke det, hvad kan man sætte ind med. Ja, og så har vi en slags læringsamtale, der mere går på hele teamet. Der har vi for eksempel hele 7. årgangs lærere samlet her, en pædagog, ledelsen med, og så snakker vi bredt om læringsmiljøet i klassen: Hvad er det for nogle børn, som er i risikogrupper, hvad er det for nogle børn, som man kunne sætte noget ind for, for ligesom at løfte dem noget mere. Så når jeg snakker læringsamtaler, så går det henholdsvis på matematik og på dansk og så på det brede perspektiv, hvor alle i teamet er med. Så kan man sige, hvordan løfter vi i flok denne her opgave? Så er der meget i den sidste del, der kommer det meget til at være fokus også på enkelte elever eller grupper af elever, hvor man kan sige, her er noget, som vi kan være bekymret for, her er noget lærings- eller udviklingsmæssigt, som ikke rykker.

Med udgangspunkt i elevernes resultater fungerer (lærings-)amtaler mellem undervisere og ledelse som grobund og vækstbetingelse for elevernes faglige progression. Som citatet viser, så er dialogen – uanset læringsamtale – med udgangspunkt i data og resultater netop et redskab til at fremme, udvikle og udfordre processerne frem mod læring.

Med citatet står vi med et mere dybdegående indtryk af, hvordan skolen arbejder med data på flere niveauer. For det første bruger den enkelte faglærer, vejleder og endda ledelsen dataene til at følge de enkelte elevers udvikling. Her fokuserer skolen på et mere individuelt niveau med udgangspunkt i den enkelte elev. Her deltager skolelederne også i nogle situationer.

For det andet anvender skolen data og resultater med udgangspunkt i det, som foregår på klasse-niveau. Når skolelederen fortæller i sidste del af citatet, at resultater også bruges til at identificere "lærings- eller udviklingsmæssigt, som ikke rykker", så handler det også om de forventninger, skolen og underviserne har til elevernes læring og progression. Som vi også har eksemplificeret tidligere, så tydeliggør citatet også, hvordan skolelederen er ressourceleverandøren, hvis det er nødvendigt "at sætte ind" med ekstra ressourcer i klasen. Derudover kommer skolens ledelse tættere på eleverne her.

For det tredje noterer vi et sidste interessant aspekt fra skolelederens citat. De seks skoleledere anvender 1. person flertal "vi"et", når de taler om skoleledelse tæt på. I citatet tydeliggør vi det med sætningen "vi løfter i flok". Denne benævnelse vidner i høj grad om en inkluderende og fælles-skabsorienteret ledelse, hvor skolelederen både formulerer og tydeliggør værdier og forventninger

for skolen samt optræder som bestyrer af ressourcer, men også som medskaber af løsninger og input til konkrete eller mere generelle problemstillinger. Det kommer vi lidt nærmere ind på senere under afsnit 2.2.2 om ledernes involvering i undervisningen.

En tredje skoleleder formulerer brugen af resultater således:

Skoleleder: Man kan sige, vi skal lidt tættere på opfølgning og vejledning på de resultater, man har i klassen, og det, man (underviserne) står med. Jeg kan også nogle ting, som leder, hvor man kan sige – nogle holdnings- og værdimæssige ting, men også i forhold til ressourcer. Her kan jeg være med til at sige, det er her, vi skal lykkes på denne her måde, og jeg kan sætte ind med nogle ressourcer og kompetenceudvikling. Man kan sige, der har jeg noget andet at komme med end en vejleder, som selvfølgelig kan byde ind med nogle meget specifikke råd. Der kan jeg på et andet niveau byde ind med ressourcer, støtte, værdier og hjælp.

Citatet rummer to genkendelige informationer. Vi noterer for det første et ledermæssigt fokus på resultater, herunder den opfølgning og vejledning, som målstyringen betinger. For det andet giver citatet en indsigt i, hvad skolelederen mener, vedkommende kan bidrage med. Det falder i to akter: For det første formidler skolelederen ”holdninger og værdier”, modsat vejlederens konkrete (didaktiske og pædagogiske) råd. Her ser vi også, at skolelederne optræder som værdiambassadører, hvilket flere af skolelederne giver udtryk for. Dernæst bidrager skolelederen med ressourcer.

De fleste skoleledere giver dog også udtryk for en skepsis i forhold til brugen af elevernes resultater, selvom de fleste skoleledere nu arbejder mere resultatbaseret end tidligere. Vi spørger, om der er et stort fokus på resultater for skolen og for det undervisende personale:

Skoleleder: Jeg siger til mine lærere her, det handler om at have fokus på, om børnene lærer noget, og om de er glade for at være i skolen. Og det de lærer, hvordan finder vi ud af det? Altså en mand uden data er bare en mand med en mening. Det synes jeg faktisk er den rigtige tilgang. Når jeg underviser eleverne, så siger jeg til dem: Kan I huske, hvad vi skulle lære i det her forløb? Så laver jeg en eller anden evaluering, og så siger jeg, nu kan vi mærke, kan vi det? Og hvis I føler, I kan det, så giv lige jer selv en grøn plet eller en grøn streg, hvis I synes, I er på vej, en gul, og hvis I slet ikke synes – hvis det er svært, en rød. Så taler vi om, hvordan er det egentlig, at man som barn, nå, var det dét, jeg skulle lære. Hold da op, jeg føler, at jeg har lært det, eller jeg føler det ikke. Og hvis jeg ikke har, hvad gør jeg så? Men jeg vil gerne diskutere, om det er godt eller skidt. Det vil jeg, fordi det er det, jeg synes, er essensen af det her med læring, og jeg er ligeglad, om det er synligt, eller om det er Hattie, eller hvad det er. Det er, er det godt, at børn ved, hvad de skal bruge det, de er i gang med til, eller er det ikke.

”En mand uden data er bare en mand med en mening.” Denne skoleleder fortæller igennem en del af interviewet, hvordan brugen af facts, data og resultater er vigtige. Citatet illustrerer til dels en meget kategorisk holdning til en skolehverdag uden data – det er blot meninger, dels viser det, at flere skoleledere – ligesom denne – er optaget af at diskutere, om det er godt eller skidt med denne fokuserede tilgang til data, resultater m.m. Som også flere tidligere udgivelser fremhæver, så er skolelederne glade for facts, men de bygger også deres handlinger, synspunkter og overvejelser på vurderinger af den enkelte situation. Det uddyber en skoleleder, da vi spørger ind til indføringen af den læringsmålstyret undervisning:

Skoleleder: I vores branche er det vigtigt med nogle facts, nogle resultater, få nogle målbare ting ind, men du er også nødt til at bruge din fornemmelse, din erfaring, din

opsamling af viden, når du efterhånden bliver en bedre og bedre håndværker, du bliver klogere og klogere på, hvordan læser du denne her situation, hvad er det for nogle værktøjer, du skal have gang i. Jeg bruger jo meget kombinationen af facts og fornemmelser, det er faktisk min nye vej.

Denne skoleleder har i mange år været fortaler for brugen af data, men som citatet også viser, er skolelederen også blevet mere overbevist om vigtigheden af fornemmelser, som består i kombinationen af erfaring, den viden, han samler op, og de værktøjer, som han har til rådighed.

En interessant udlægning er derfor, at vi under reformen ser et forstærket fokus på en mere resultatbaseret pædagogisk ledelse. Resultater, data, test og facts bruger skolelederen og skoleledelsen som springbræt, et udgangspunkt, for en mere kvalificeret dialog med det undervisende personale. Med resultaterne i hånden identificerer vi tre overordnede ledelseslogikker, som skolelederne anvender, når de indgår i dialog og samtaler med underviserne om elevernes resultater. For det første *opstiller og italesætter* skolelederen *forventninger* for elevers læring og udvikling, for det andet *udfordrer og bevidstgør* skolelederen *rutiner og læringsprocesser*, som enten hæmmer eller beforder undervisningen. For det tredje giver resultaterne skolelederen *et bedre overblik*, et empirisk grundlag til at vurdere, hvordan skolens ressourcer bedst understøtter elevernes læring og udvikling.

På baggrund af både de kvalitative og kvantitative resultater vurderer vi, at skolelederne i lyset af reformen i stadig større grad orienterer, anvender og evaluerer på elevernes resultater og progression. Herudfra formulerer skolelederen forventninger, men bidrager også til en større viden om resourceallokering. Det er en central del af skoleledernes adfærd i forhold til at være "tæt på". Det vil sige, at ledelse "tæt på" indeholder en dimension, som peger i retning af mere fokus på elevernes resultater og udvikling. Dog viser Jensen, Kjer og Skov (2017), at det kun er ca. halvdelen af skolerne, som beretter, at de i høj grad bruger data om elevernes faglige resultater i konkrete beslutningsprocesser. Ligeledes markerer over halvdelen af skolelederne, at de har brug for et kompetenceløft for i større grad at kunne bruge data som et centralt ledelsesværktøj i forbindelse med udvikling af undervisningen. Ovenstående eksempler på brugen af data skal derfor ses som mulige måder at anvende data på frem for at afspejle et generelt billede af, hvor meget og hvordan data anvendes.

2.2.2 Ledelsesinvolvering i undervisningspraksis

Ud over at skoleledelse "tæt på" indeholder et fokus på opfølgning af eleveres progression, er der også en mere undervisningscentreret del af skoleledernes praksis i ledelse "tæt på." En dimension, som vedrører ledelsens involvering i klasseundervisning og undervisningsforløb. Det gælder i praksis fx skolelederens direkte involvering i undervisning med observationer og efterfølgende feedback. Skolelederen kan imidlertid også vælge at uddelegere denne del til mellemlederne eller vejlederne. I de kvantitative analyser benævnes denne uddelegering: *distribueret ledelse* (Kjer, Baviskar & Winter, 2015). I dette afsnit perspektiverer og uddyber vi en række (sammenhængende) fund fra de kvantitative undersøgelser (Jensen, Kjer & Skov, 2017; Kjer & Winter, 2016; Winter, Kjer & Skov, 2017), som vedrører skolelederens involvering i klasseundervisning og undervisningsforløb.

De kvantitative analyser viser en marginal udvikling i skoleledernes deltagelse i de opgaver og aktiviteter, som konkret vedrører klasseundervisning og undervisningsforløb (se fx Winter, Kjer & Skov, 2017; Jensen, Kjer & Skov, 2017). Det er ligeledes den opfattelse, vi har efter at have talt med skolelederne i 2017.

Baggrunden er ofte en kombination af både eksterne ledelses- og skolevilkår. I løbet af de sidste 10-15 år er mange skoler gjort til større organisatoriske enheder med fælles ledelse samt tilhørende større elev- og personaleantal. Større organisationer kan resultere i flere administrative opga-

ver, mødeopsætning og mødeafvikling, som i sidste ende kan betyde mindre tid til personaleledelse og en mindre involvering i undervisningen. Kjer, Baviskar og Winter (2015) viser blandt andet, at skolelederne efter reformen i større grad anvender tid på administrative opgaver, fx skemalægning. Skolelederne begrundet selv det øgede fokus på administrative opgaver med sygdom i ledelse, besparelser på ledelsesniveau eller ligefrem en holdning til, at ledelsen ikke i større omfang skal deltage i disse udvalgte pædagogiske opgaver.

De fleste skoleledere i den kvalitative undersøgelse anser en mere direkte involvering i undervisningen som værende en hjælpsom praksis. Fra 2010-2017 sporer vi dog en udvikling, hvor skolelederne nu i højere grad udtrykker vigtigheden af en mere involverende og assisterende ledelse, som er tættere på undervisningen, hvilket reformen også lægger op til. Det lader vi en skoleleder formulere på følgende måde i 2017:

Skoleleder: Vi skal være en faglig ledelse i forhold til den nye reform, dvs. vi skal ud og observere undervisning og kunne give feedback på deres undervisning. Og vi skal ligesom stå inde for det, som foregår ude i klasserummet. Er det også på det niveau, det nu skal være? Hvis vi ikke ved, hvad det er, vi arbejder efter, og hvilken rød tråd, som er igennem, så har vi ikke – så kan vi ikke give en ordentlig feedback. Jeg synes, det er vigtigt, at vi er med til at pejle i den retning, som skolens udvikling skal være.

Citatet sætter ord på, hvordan et direkte engagement i og ansvar for undervisningen kan udmønte sig i observation af undervisning og efterfølgende feedback til underviserne, og hvorfor det er vigtigt. Observation af undervisning og feedback udspringer ifølge denne skoleleder og flere andre som en direkte forventning af reformen. Leverer underviserne resultater, progression, og når de ud til klassens forskellige elevgrupper med en differentieret undervisning? Det vurderer skolelederne og den generelle ledelse på baggrund af de mange evalueringer, skolerne foretager, men også på baggrund af de observationer, de foretager. At "fornemme", hvad der foregår ude i klasselokalet. Som skolelederen udlægger det, kan det også opfattes som en slags kontrol: "Vi skal jo ligesom kunne stå inde for det, som foregår ude i klasserummet". Men det handler også om at skabe "den røde tråd". Hermed mener skolelederen en slags gennemgående standard, en overordnet sammenhæng mellem fagene, afdelinger og klasser m.m. Når ledelsen involverer sig i undervisningen, giver det ifølge skolelederen en mulighed for at konkretisere de forventninger og værdier, som skolen har på et mere overordnet og principielt niveau, i forhold til undervisernes egentlige adfærd. Det synes tydeligt i udsagnet: "Vi er med til at pejle i den retning, som skolens udvikling skal være".

I forlængelse af denne skoleleders italesættelse af en standard fortæller flere af skolelederne, at reformen betoner et krav om stærkere "standardisering" af undervisningen, som udelukker tidligere tiders tilfældigheder, som én skoleleder udtrykker det. Når skolelederne taler om dette, kan det både være på baggrund af en læsning af reformens overordnede intentioner, som vi ser i følgende citat. Det kan dog også være på baggrund af de nationale retningslinjer mht., den læringsmålstyrede undervisning, herunder fx kravene om brug af Fælles Mål i undervisningen, som nu er vejledende. Her udtaler en skoleleder i 2016 om reformen, særligt den understøttende undervisning, fx:

Skoleleder: Der skulle være en standard landet over, og en af de ting, jeg har været bekymret for, er, om der har været for mange tolkningsmuligheder. En af grundideerne var jo, at det skulle være nemmere at flytte fra Lolland til Nordsjælland, som var en grundkvalitet. Som jo var så forskellig før: Hvad de fik i timetal osv., osv. Det må gerne være nuanceret, men ikke for forskelligt.

Reformen indeholder mange krav og forventninger til undervisningens indhold, fx med implementeringen af bevægelse og motion, men også brugen af læringsmål. Det er også en del af skolele-

dernes opgave at sikre, at disse krav og forventninger også kommer ned i klasselokalet. Vi lader en anden skoleleder udtrykke, hvordan reformen påvirker den ledelsesmæssige adfærd:

Skoleleder: Jeg synes, at den opgave, der er væsentlig kommet ind med reformen, er, at jeg hele tiden forsøger at være tættere på den enkelte lærer og de læreprocesser, som vedkommende sætter i gang med de børn, han har. Altså følge op på, være tættere i dialog med lærerne om kerneopgaven. Det kan blandt andet være ude at observere undervisning, men det kan også være at have nogle vejledere i gang, som man så følger op med. Det kan være dialog med team om læring og læringsmiljø.

I forhold til den enkelte lærer, så synes jeg, der er to steder, hvor det giver rigtig god mening. Det er at snakke med lærere om, hvad er det for nogle børn i en klasse, som måske har mere potentiale, end vi får forløst. Det kan både være svage elever og dygtige, men også midt imellem. Hvilke børn er det, som ikke rykker sig nok her, og hvordan vi på en eller anden måde sætter nogle ting i værk eller støtter op omkring dem. Får dem løftet. Den anden ting er at sige, at nogle af alle de data, vi samler ind, og vi er også ved at blive bedre til at bruge det, dvs. national test, men vi har også nogle andre, det vil sige, nu prøver vi at lave nogle af de grundigere analyser, laver test med eleverne, og så laver vi et undervisningsforløb med eleverne, så tester vi igen for at se, hvor det har rykket. Og det er det spændende at kunne have den der dialog med lærerne og sige, jamen, det har dælme virket godt, det her. Vi kan lære noget af det, så det her med at have fokus på læring på baggrund af nogle brugbare og letforståelige, lettilgængelige data, som giver anledning til nogle gode snakke.

I første omgang konstaterer vi, at "ledelse tæt på" også vedrører, at skolelederen skal tættere på den enkelte lærer og læreprocesserne i klasserne. Den pædagogiske ledelse indeholder ikke blot en praksis, som bevæger sig tættere på elevernes resultater og progression, den omhandler også et tættere parløb og samarbejde – en tættere dialog – med lærerne om, hvad der synes at virke for bestemte klasser eller grupper af elever, fx på baggrund af observation af undervisningen.

Dernæst er det interessant at sætte fokus på en sproglig konstruktion i ovenstående citat. For det første er skolelederen en del af et "vi". Det er ikke kun underviserens opgave at løfte klassen og den enkelte elev. Det ser skolelederen som en del af en "vi"-kultur, hvor skolelederen også ser sig selv som et redskab med en værdi i at skabe en generel platform for dialogen, for samtalen og "snakken" om de elever, hvis potentiale ikke bliver forløst. Her er skolelederen med som sparingspartner, men også den omvendte person; en, som kan nedbryde de praksisser og normer, som ikke forløser den enkelte elevs potentiale.

Én ting er de forventninger, skolelederne læser ud af reformen. Et andet forhold gælder selve implementeringen af reformen i skoleledernes faktiske adfærd. Helt overordnet sporer vi, ligesom i de kvantitative analyser herom, en forskellig tilgang til, hvor meget eller hvor lidt samt hvor systematisk skolerne gør det i forhold til aktiviteter som netop observation m.m.

På baggrund af de kvalitative fund vurderer vi, at der er en meget forskelligartet praksis i forhold til skoleledernes involvering eller engagement i selve klasselokalet. Nogle skoleledere deltager kun i disse pædagogiske opgaver, når det gælder særlige forhold. Det særlige forhold kan fx være, at en lærer spørger om hjælp til en gruppe af elever, forældre udtrykker utilfredshed, men også, når nogle kolleger ser udfordringer med andre kolleger. Vi lader en skoleleder forklare (se også Kjer m.fl., 2017):

Interviewer: Du er så ude og observere og give feedback?

Skoleleder: Det er faktisk mest mellemliderne (nævnes ved navn i interviewet).

Interviewer: Er det sådan, du gerne vil have fordelingen? Og når du så er ude, hvorfor er du så ude?

Skoleleder: Jeg tror godt, man kan sige, at jeg er ude, hvor der er nogle problemer. Når det bliver sat på dagsordenen, at jeg kommer ud, så er det fordi, der har været nogle forældrehenvendelser eller nogle kollegahenvendelser om nogle bekymringer om, hvad der er, som foregår, men det er også helt officielt for den, jeg er ude ved. Det er helt klart for dem. "Jeg kunne godt tænke mig at komme ud, skal vi aftale nogle tidspunkter, hvor jeg kommer ud, hvor du ved, jeg kommer, og hvor vi snakker om, hvad det er, jeg kommer og ser efter". Nogle gange har det også afstedkommet, at det har været mellemliderne (navn slettet), som er kommet ud bagefter, fordi så har vi snakket om nogle ting, som vedkommende skal arbejde med eller skal have noget hjælp til eller et eller andet. Så ser de med lidt andre øjne, så vedkommende også føler lidt, at der bliver set på dem fra flere forskellige vinkler, så vedkommende ikke føler, at nu sidder overbussen der. De fleste af gangene, så maser de (mellemliderne) det faktisk sammen med, at der er noget observation, noget feedback på det og så noget tid efter har de MUS'en.

I første omgang fortæller citatet, hvordan det i høj grad er mellemliderne, som forestår disse pædagogiske ledelsesopgaver. På tværs af vores interviews erfarer vi, at det særligt er mellemliderne, som varetager de ledelsesopgaver som observation og feedback. Når Jensen, Kjer og Skov derfor viser, at skolelederens involvering i disse ledermæssige aktiviteter ikke ændrer sig markant efter reformens indførelse, så hænger det måske sammen med, at skolelederne i større grad uddelegerer denne form for ledelse til mellemliderne, som dermed agerer det effektuerende led. Denne kvalitative pointe understøttes endvidere af en tidligere kvantitativ undersøgelse (Kjer & Winter, 2016). Her konkluderer forfatterne, at selvom de fleste skoleledere anfører, at de selv udfører pædagogisk ledelse, så vurderer skolelederne, at det er mellemliderne, som i størst grad involverer sig i pædagogiske ledelsesopgaver på skolerne.

Dernæst er det også centralt at påpege, hvordan denne skoleleder ikke systematisk deltager i disse pædagogiske ledelsesopgaver, men derimod kommer ud i klasselokalerne, hvis der er "problemer," bekymringer eller blot for at hilse på eleverne.

Som vi har set tidligere i kapitlet, så prioriterer nogle af skolelederne at komme tættere på undervisningen, mens andre skoleledere overlader det til mellemliderne eller vejlederne og i stedet bruger mere tid på at komme tættere på mellemlidere, vejledere og teams. Denne prioritering afhænger til dels af skolens størrelse, men det handler i sidste ende også om skolelederens pædagogiske holdning og orientering mod, hvordan ressourcer og kompetencer kommer bedst i spil. Som vi så i et tidligere citat, hvor en skoleleder fortalte, at vedkommende i større grad nedprioriterer at stå med eleverne, men derimod bruger tid på afdelingslederne og afdelingsledermøder. På synkronisering og proportionering, som skolelederen kalder det. Det gælder også andre skoleledere.

Vi spørger en anden skoleleder, om vedkommende foretrækker at observere den enkelte lærer eller være på teamniveau? Skolelederen, som vi tidligere stiftede bekendtskab med i forhold til læringssamtalerne, fortæller følgende:

Jeg føler selv, at der, hvor jeg kommer mest i spil og har mest at byde ind med, det er i den sammenhæng, der (teams) i stedet for nede i klassen. Der tror jeg, at vi skoleledere er forskellige, og der tror jeg også, at lærerne vil have forskellige opfattelser af det. Nogle lærere vil synes, det er rigtig fint, at man er mere synlig ude i klasserne. Så har

man en mere direkte erfaring; jeg får en oplevelse af de situationer, som lærerne står i og en direkte oplevelse af eleverne, end hvis jeg kun sidder til teammøder. Men det lægger jeg ikke så meget vægt på. Men jeg synes, det giver mere mening tidsmæssigt for mig, at jeg når ind på teamniveau, altså en lille smule mere overordnet, men at jeg så også er inde der, for der er også nogle skoleledere, som vil sige, at det lader de vejledere om, og så går vejlederne efterfølgende tilbage og sætter noget ind. Jeg tænker i hvert fald ikke, at jeg skal være mere overordnet end det, jeg skal ned og være i dialog med teamene, og jeg vil også meget gerne være med i de der lærings samtaler, vi har i matematik og dansk.

Denne skoleleder virker til i større grad at komme i "spil", når skolelederen er i en dialog om fx lærings samtaler på teamniveau; at være en smule "mere overordnet". Det er således også en måde for skolelederne at være "tæt på".

Opsummerende kan vi konstatere, at en anden *del* af skoleledernes adfærd i forhold til at være "tæt på" vedrører en tæt opfølgning og involvering i klasseundervisningen og undervisningsforløb. Vi erfarer dog meget forskellige praksisser, når det gælder skoleledernes adfærd. For det første foretrækker nogle skoleledere at komme helt tæt på undervisningen; at komme ned i klasselokalet, lave observationer m.m., mens andre skoleledere vurderer, at deres ressourcer og evner bedst kommer i spil på et lidt overordnet plan, nemlig på teamniveau eller lignende. Vi oplever dog ikke en særlig stor ændring i praksis på tværs af reformen. En tredje gruppe vælger mere at bruge ressourcer på et helt andet niveau, nemlig på afstand. Det ser vi på i næste afsnit.

2.3 Pædagogisk ledelse som ledelse "på afstand"

Under vores interviews finder vi forskellige holdninger, tilgange og adfærd, når det gælder skoleledernes involvering i den pædagogiske praksis. En skoleleder har dog en markant anderledes tilgang til sin ledelsespraksis. En tilgang, som i større grad relaterer sig til de grundlæggende ideer i transformational leadership teorien, men som også abonnerer på ideerne i teorien om de professionelle læringsfællesskaber (Vescio, Ross & Adams, 2008). Som vi præsenterer her, ser skolelederen det som skoleledelsens opgave at opbygge og udvikle en organisation med fokus på efteruddannelse, og et trykt arbejdsmiljø er et vigtigt forhold. Det handler grundlæggende set om at *udvikle* den kollektive kapacitet i organisationen. Skolelederen leder en skole med dårlig økonomi samt varierende faglige resultater. Skolelederen forklarer, at ledelsens primære opgave er at udvikle og understøtte en (ny) professionel kultur på skolen via tillid i de personlige relationer mellem ledelse, lærere og pædagoger. Det gøres blandt ved at forsøge at lave en ny organisation, nye teams, men også ved at skærme personalet mod unødige ændringer og forandringer samt at inddrage personalet i så høj grad som overhovedet muligt. Desuden handler det også om at rekruttere nyt personale.

Mere i deltalen fortæller skolelederen, at vedkommende gerne vil hjælpe underviserne med de mere faglige og didaktiske opgaver, men at han samtidig vurderer, at der er andre personer, som er bedre til at gøre det. Derudover fokuserer skolelederen på at opbygge en organisation, som opfordrer til mere refleksion. Da vi spørger skolelederen om, hvorvidt vedkommende laver observationer m.m., svarer skolelederen:

Jeg har altid været ydmyg omkring det (at komme ned i klasselokalet). Ydmyghed er en skide god måde at møde folk på, i stedet for at tro, at du er verdensmand, så anerkender du lige, at på det punkt, der er du ikke god. Så du skal have nogle andre i spil, eller også skal du have lærerne til selv at reflektere over deres opgaver. Du kommer ikke til

at sidde og forklare dem, hvad der er rigtigt og forkert, fordi det kan du ikke. Men du kan sætte dem i spil og lade dem reflektere over – og så skal vi jo have nogle læringsvejledere, læsevejledere og matematikvejledere, som går op i det faglige.

Grundsubstansen, som denne skoleleder giver udtryk for, er den samme, som vi også har set i den resterende del af kapitlet: Det handler om at skabe et rum for refleksion. Men det kræver ikke nødvendigvis skolelederens eller skoleledelsens direkte deltagelse i klasselokalet. For denne skoleleder handler det ikke om at "forklare, hvad der er rigtigt og forkert". Derimod skal skolelederen sætte det pædagogiske personale i "spil".

Det er sikkert ikke mange af de citerede skoleledere, som er uenige i denne tilgang til den pædagogiske ledelse. Flere af skolelederne erkender direkte, det er mange år siden, de har stået i en undervisningssituation. Derfor optræder der blandt de interviewede skoleledere også en høj grad af uddelegering, særligt til vejlederne. Men det er alligevel bemærkelsesværdigt blandt de interviewede, at denne skoleleder eksplicit fortæller, at vedkommende ikke ønsker at være direkte instruerende i lærernes undervisningsdagligdag, fordi "det kan du ikke".

Skolelederen forklarer to dimensioner i sit pædagogiske arbejde: For det første handler det om at skabe et rum, som indbyder til refleksion. Det klinger i høj grad af mere skabelse af de såkaldte professionelle læringsfællesskaber. Med et professionelt læringsfællesskab handler en gruppe af undervisere på baggrund af en fælles nysgerrighed, som kollektivt gør en indsats for at forbedre elevernes læring på baggrund af en fælles orientering (ibid.). Skolelederens fremmeste opgave bliver dermed at skabe en organisation, hvor den faglige ledelse brolægger nogle strukturer, som gør det muligt for det pædagogiske personale at få konkret faglig sparring med eksperterne på skolen, det vil sige "læringsvejledere, læsevejledere og matematikvejledere". Skolelederen forklarer videre om den organisation eller model, som skal befordre denne kultur:

Det er en model, hvor det netop handler om at undgå, at ledelsen bliver en flaskehals. Vi skal have alle medarbejderne i forskellige grupperinger, så har vi et mellemlag, som kunne bestå af læsevejledere, læringsvejledere, AKT, trivselsvejledere og matematikvejledere, som faktisk har en masse stærke kompetencer inden for forskellige områder. Så ligger ledelsen oven over, så man går igennem det her filter af kompetente folk ... altså, du må også godt gå uden om, hvis du har behov for det, men hvis du gerne vil have hurtig hjælp, så skal du bruge de folk, som ligger i mellemlaget her, og så sparrer vi med det mellemlag, sådan så de er klædt på til at hjælpe inden for de holdninger, som vi som ledelse har. Det er egentlig hele filosofien i det. Så kan vi i ledelsen koncentrere os om den strategiske og personalemæssige del. Det er der, vi skal bruge vores tid. Så har vi fagligheden, den ligger her, både den pædagogiske og den fagfaglige. Det er der, hvor man vil kunne få den bedste sparring, sådan som det er.

Med dette citat ser vi for det første en leder, som i mindre grader taler om ledelsens rolle i pædagogiske aktiviteter, men derimod taler om at skabe en organisation med "mellemlag" af vejledere med "masse af stærke kompetencer". Med denne model delegerer skolelederen ansvaret ned i systemet, så "ledelsen ikke bliver en flaskehals" i systemet, men derimod laver et såkaldt "filter" af kompetente mennesker i et mellemlag. Dermed skal ledelsen ikke være fluen på væggen, være det observerende led, være den instans, underviser går til, hvis der er udfordringer i klassen. Det er derimod skoleledelsens ansvar at informere, instruere og vejlede vejlederne i forhold til at synkronisere med skolens værdier og holdninger. Vores fortolkning er derfor, at underviserne – med hjælp fra "mellemlaget" – har ganske stor metodefrihed til at planlægge, eksekvere undervisningen, som de finder bedst. Denne tilgang bygger i høj grad på tillid og ansvar, som placeres hos de nederste led i skolen. Som skolelederen forklarer videre:

Det er jo en stor konstruktionsændring, fordi folk har dels skullet acceptere, at de her-nede skal tage meget mere ansvar: Du kan ikke komme og spørge mig hver eneste gang, der er et eller andet, gør det nu selv, hvis du kan mærke, det er inden for den værdi eller holdning, som vi som ledelse har tillkendegivet. Vi skal så klæde vejlederne og underviserne på til, at de skal komme så langt med beslutningerne og handlingerne som overhovedet muligt uden at skulle involvere os. At de er så sikre i deres rolle, i deres viden om, hvad vil vi som skole og som ledere eller så som vejledere, at de bare kan tage beslutningerne og lave handleplaner, uden vi skal ind over. Det handler om ændring af hele måden, man tænker på.

Her udtrykker skolelederen vigtigheden af ledelsen som en "værdibastion" og "forventningsformidler", men også et fokus på at dygtiggøre og kompetenceudvikle de ansatte "vi skal så klæde vejlederne og underviserne på" med en "viden", så beslutningsdygtigheden i nogle henseender flyttes ned i hierarkiet i organisationen. At ansvaret skal fordeles ud på nogle områder. Og det indebærer også, at ledelse i mindre grad skal involveres i fx handleplaner eller andre elementer, som vedrører de elementer, som ligger tæt på undervisningen. Lederne udvikler en professionel kultur og opbygger tillid.

Mere opsummerende kan vi sige, at andre skoleledere også vælger at være leder "på afstand". Det indebærer ikke nødvendigvis en afstandstagen til samtlige aktiviteter i klasselokalet; men det indebærer et stærkere fokus på ledelsens vilje til at udvikle og understøtte en professionel kultur på skolen. Det sker via opbygning af tillid i de personlige relationer mellem ledelse, lærere og pædagoger, men også igennem en ny organisation med særligt fokus på rekruttering, opkvalificering og ikke mindst en opbygning af en læringskultur underviserne imellem. Her skal i særlig grad opbygges en kultur, hvor lærerne, pædagogerne og andre fra det pædagogiske personale udvikler sig igennem samtaler, et refleksivt rum, som ledelsen skaber rum til, men som de ikke nødvendigvis deltager i.

2.4 Delkonklusion

Folkeskolereformen signalerer en forventning om en styrket pædagogisk ledelse. Hvad denne ledelse konkret består af, er i høj grad op til de lokale aktører at definere. I dette afsnit har vi forsøgt at kaste lys over skolelederens nuværende pædagogiske praksis.

I denne analyse finder vi, at skolelederne i større grad betoner vigtigheden af en pædagogisk ledelse, som er "tæt på." Men hvad består denne ledelse af? Når vi i de kvalitative interviews vurderer ændringer fra 2010 til 2017, taler de seks skolelederne i stigende grad om en øget anvendelse af resultater i den pædagogiske praksis. Denne form for ledelse omhandler en praksis med mere fokus på skolens faglige resultater, særligt for eleverne. Vi ser, at skolelederne anvender tre forskellige ledelseslogikker, når de indgår i dialog og samtaler med underviserne om elevernes resultater. For det første italesætter skolelederne forventninger til elevers læring og udvikling. Med disse forventninger forsøger skolelederen og resten af ledelsesgruppen at gøre det tydeligt for underviserne, hvad både enkelte elever og klassen skal opnå. For det andet udfordrer og bevidstgør skolelederen rutiner, ideer og læringsprocesser, som enten hæmmer eller beforder undervisningen. Er rutinerne til gavn, eller bør de ændres? For det tredje giver elevernes faglige resultater et empirisk grundlag til at vurdere, hvordan skolens ressourcer bedst understøtter elevernes læring og udvikling. Når en skoleleder udtaler, at "en mand uden data er bare en mand med en mening", vidner det om integreret brug af mål- og resultatstyring på skolerne, hvilket de kvantitative undersøgelser også viser (Jensen, Kjer & Skov, 2017).

En større lederinvolvering i "undervisningens maskinrum" er den anden dimension i den pædagogiske ledelse "tæt på", som vi ser i både de kvalitative og kvantitative data over tid. Mere specifikt handler det om en tættere opfølgning og involvering i klasseundervisningen og i undervisningsforløb fra skolens ledelse. På baggrund af de kvantitative data (se Jensen, Kjer & Skov, 2017) ser vi ikke en tydelig udvikling i omfanget af denne form for pædagogisk ledelse. I det kvalitative datamateriale italesætter skolelederne fortsat vigtigheden af, at skoleledelsen involverer sig i udviklingen af undervisningen. Vi sporer dog ikke nogen tydelig udvikling i, at skolelederne har ændret praksis eller intensiveret praksis i forhold til de interview, vi har foretaget tidligere.

De første år under reformen har skolernes ledelse haft fokus på særligt de administrative opgaver, men flere af de interviewede skoleledere har en forventning om, at de skal engagere sig mere i de pædagogiske ledelsesopgaver. Det er "forventningen" med reformen, som det bliver udtrykt flere gange i interviewene. Men fordi den pædagogiske ledelse ikke kan opfattes som en regulær hesteopgave, som det gælder fx med rammesætningen for den understøttende undervisning, akut modtagelse af flygtningebørn eller mange andre udfordringer og pligter, lederne hele tiden konfronteres med, ser vi en tendens til, at mere driftorienterede opgaver prioriteres i større grad end udviklingen af den pædagogiske ledelse.

Både de kvantitative og kvalitative undersøgelser viser, at det i stigende grad er mellemledere og vejledere, som udfører pædagogiske ledelsesopgaver, fx overværelse af undervisningen m.m. En uddelegering, som kan skyldes en lang række af forhold, valg og prioriteringer. Eksempelvis kan det være svært for den enkelte skoleleder at nå ned i klasselokalet på en meget stor skole. Det kan også skyldes, at der er flere opgaver fra forvaltningens side, som skolelederne forventes at deltage i eller at udføre (jf. forrige kapitel). Det kan dog også skyldes bevidste valg om, hvem der varetager disse pædagogiske ledelsesopgaver bedst, herunder om skolelederen mener, at vedkommende har kompetencerne til at være den faglige sparringspartner, eller om vedkommende mener, det er bedst gjort af andre, fx vejledere med anden ekspertise.

3 Data, metode og analysestrategi

I dette kapitel redegør vi for rapportens data og metode. Vi beskriver kortfattet de seks udvalgte skoler, ligesom vi redegør for dataindsamling, interviewoplysninger, analysemetode, som ligger til grunde for denne kvalitative undersøgelse.

3.1 De seks skoler

Interview med skolelederne fra de seks skoler, der indgår i rapporten, indgik ligeledes i de undersøgelser af skoleledelse, som det tidligere SFI gennemførte i 2010-2011 og dernæst i 2016. Inddragelsen af netop disse skoler muliggør en sammenligning af skoleledelse efter folkeskolereformen med situationen 4-5 år tidligere. Skolerne er endvidere udvalgt efter kriterier aftalt mellem Undervisningsministeriet og det tidligere SFI i 2015. Udvalgskriterierne omfatter *variation* i parametre, der karakteriserer en skole, herunder forskelle i skolernes geografiske beliggenhed, elevernes socioøkonomiske baggrund og skolernes størrelse. De udvalgte karakteristika har på en række områder en vigtig betydning for den ledelses- og undervisningsopgave, som skolerne står overfor generelt og særligt under reformen. Med hensyn til geografisk variation er de seks skoler spredt over flere landsdele og over områder med forskellig urbaniseringsgrad, ligesom halvdelen af skolerne ligger i kommuner, der har indgået en lokal arbejdstidsaftale med lærerkredsen under Danmarks Lærereforening (se Kjer & Rosdahl, 2016, for yderligere information om skolerne).¹¹

3.2 Dataindsamling, Informanter og interviewoplysninger

Interviewene blev gennemført i april og maj 2017. Hvert enkelt interview var af en varighed på ca. 1-1½ time. Der blev udført interviews med 6 skoleledere, 5 afdelingsledere og 11 lærere. Alle informanter er garanteret anonymitet; dette forhold sikrer, at interviewpersoner, skoleleder som lærer, kan udtale sig så frit som muligt, herunder fremsætte kritik af interne forhold på skolen, men også i forhold til fx kommunale beslutninger og lovgivning, eksempelvis elementer fra folkeskolereformen.

De deltagende skoleledere har alle erfaring som lærer, og alle har mellem 10 og 20 års erfaring som skoleleder. Skolelederne i undersøgelsen er generelt højt uddannede: To af skolelederne har en masteruddannelse i ledelse, tre har en diplomuddannelse i ledelse som højeste lederuddannelse, mens den sidste har en anden lederuddannelse. Størstedelen af skolelederne har tidligere været skoleleder på andre skoler. To af skolelederne har været skoleleder på deres nuværende skole i mindre end 5 år, mens to har været skoleleder i 5-9 år og de sidste to i mindst 10 år. De interviewede skoleledere har således mange års erfaring og stærke uddannelsesmæssige kvalifikationer som skoleleder. Når vi sammenligner med vores data i 2010, er to af skolelederne nye.

Til interviewene benyttede vi en interviewguide med forholdsvis afgrænsede temaer, fx skoleleders syn på implementeringen af reformelementerne på skolen og oplevelse af styring eller ledelsesvilkår under reformen¹². Spørgsmålene er formuleret relativt åbne, med henblik på at informanten kunne svare med udgangspunkt i, hvad der var relevant på den pågældende skole.

¹¹ Det skal her nævnes, at selvom tre ud af de seks skoler ligger i kommuner, der har indgået en lokal arbejdstidsaftale, er det ikke nødvendigvis den *samme* aftale, at skolelederne taler ud fra.

¹² Se igen Kjer og Rosdahl (2016) for mere udførlig beskrivelse af interviewguiden.

Indsamlingen af empiri er fokuseret omkring at lade lærere, afdelingsledere og skoleledere beskrive deres oplevelser og udtrykke deres subjektive standpunkter til interviewguidens temaer. Denne strategi bevirker imidlertid, at interviewguidens temaer ikke berøres i samme grad på alle skoler. Spørgguiden for skoleledere, afdelingsledere og lærere centrerer sig omkring de samme temaer, således at datamaterialet belyser temaerne fra forskellige synspunkter, oplevelser og erfaringer, hvilket igen bidrager til at nuancere implementeringen af folkeskolereformen. I den forbindelse er det værd at bemærke, at afrapporteringen ikke kan opfattes som en "objektiv affotografering" af virkeligheden på skolerne. På samme måde kan data ej heller benyttes til at generalisere resultater i statistisk forstand, da udvælgelseskriterierne og antallet af skoler umuliggør dette.

I stedet skal datamaterialet og afrapporteringen betragtes som et indblik i den praksisviden, som skolens forskellige organisatoriske positioner erfarer i forbindelse med folkeskolernes arbejde med at implementere folkeskolereformens enkelte dele (Kjer & Rosdahl, 2016, jf. interviewoplysninger)

At datamaterialet ikke tillader statistisk generalisering, forhindrer imidlertid ikke, at vi opnår en analytisk indsigt, fx via den referenceramme, som vi bruger til at skabe mening i vores fortolkninger. Referencerammen stammer navnlig fra dele af ledelses- og implementeringsteorien. Det er vores håb, at vi dermed præsenterer resultater, der i analytisk forstand kan generaliseres eller i det mindste være af interesse for andre som et input til den løbende dialog og erfaringsopsamling om implementering af folkeskolereformen.

3.3 Analysestrategi

Analysen tager et deskriptivt udgangspunkt, som først og fremmest centrerer sig om identificerede fællestræk på tværs af skolerne. For at opnå en større indsigt og en bredere forståelse af implementeringen af reformen, herunder udviklingen i skoleledelse, belyser vi også de forskelle, som lederne og lærerne giver udtryk for på det nuværende stadie i implementeringen af folkeskolereformen.

Den analytiske strategi tager sit udgangspunkt i en meningskondensering af datamaterialet: Processen fra individuelle beskrivelser erfarede af enkeltpersoner til mere almene karakteristika ved implementeringen af folkeskolereformen er således sket gennem kategorisering og opdeling af empirien i meningsgivende enheder med udgangspunkt i interviewguidens temaer, men i høj grad også informanternes eget sprog og livsverden. Med afsæt i disse opstillede kategorier fremføres de overordnede træk ud fra de individuelt oplevede fænomener. Hovedparten af dette er transskriberet (Kvale & Brinkman, 2014).

Til at underbygge væsentlige pointer i forbindelse med de behandlede fokuspunkter anvender vi citater fra interviewene. De brugte citater redigeres sprogligt og forkortes evt. for at få budskaberne til at fremtræde så tydelige som muligt. Denne strategi indfanger de nuancer og den kompleksitet, der udgør den oplevede virkelighed på skolerne. Vi efterstræber dog at lade citaterne stå så originale som overhovedet muligt.

Litteratur

- Aftale (2013): *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen*. København.
- Andersen, S.C. (2008a): "The Impact of Public Management Reforms on Student Performance in Danish Schools". *Public Administration*, 86(2), s. 541-558.
- Andersen, S.C. (2008b): "Private Schools and the Parents that Choose Them". *Scandinavian Political Studies*, 31(1), s. 44-68.
- Bjørnholt, B., S. Boye, L.H. Flarup & K. Lemvigh (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Bjørnholt, B. & K.F. Krassel (2016): *Midtvejs i folkeskolereformen. En midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Bjørnholt, B., N. Kristensen, R.H. Jacobsen, T.A. Bæk, K. Iversen, P.R. Skov, K. Justesen & J.M. Jensen (2017): *Kompetenceudvikling og kompetencedækning i folkeskolen*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Christensen, J.G. (2003): *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag.
- Chubb, J.E. & T.M. Moe (1988): "Politics, Markets, and the Organization of Schools". *American Political Science Review*, 82(4), s. 1065-1087.
- Chubb, J.E. & T.M. Moe (1990): *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2016): *Implementering af digitale læringsplatforme – de første erfaringer*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2017): *Samarbejde mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Day, C., P. Sammons, D. Hopkins, A. Harris, K. Leithwood & Q. Gu (2009): *The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes: Final Report* (Rep. No. Research Report DCSF-RR108). University of Nottingham: Department for Children, Schools and Families.
- Favero, N., S.C. Andersen, K.J. Meier, L.J. O'Toole, Jr., & S.C. Winter (2015): *Is the Performance Effect of Management Underestimated? Comparing Public Managers' and Frontline Employees' Perceptions of Management*. Texas A&M University, Aarhus University, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, Cardiff University & University of Georgia. Paper prepared for presentation at the 86th Annual Meeting of the Southern Political Science Association in New Orleans 15.-17. January, 2015.
- Folketinget (2013): "L 51. Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (Indførelse af en længere og mere varieret skoledag)."

- Hallinger, P. (2003): "Leading Educational Change: Reflections on the Practice of Instructional and Transformational Leadership". *Cambridge Journal of Education*, 33, s. 329-351.
- Hvidman, U. & S.C. Andersen (2014): "Impact of Performance Management in Public and Private Organizations," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), s. 35-58.
- Jensen, V.M., M.G. Kjer & P.R. Skov (2017): *Skoleledernes oplevelser af skolen i folkeskole-reformens tredje år. En kortlægning*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og analysecenter for Velfærd.
- Kjer, M.G., S. Baviskar & S.C. Winter (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Rapport 15:40.
- Kjer, M.G. & A. Rosdahl (2016): *Ledelse af forandringer i folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Notat.
- Kjer, M.G. & S.C. Winter (2016): *Skoleledelse i folkeskolereformens andet år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Notat.
- Kvale, S. & S. Brinkman (2014): *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Levin, H.M. (1998): "Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs". *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), s. 373-392.
- McEwan, P.J. (2000): "The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs". *Review of Educational Research*, 70(2), s. 103-149.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of Research*. London: Prentice-Hall, Inc.
- Møller, M.Ø., K. Iversen & V.N. Andersen (2016): *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Neal, D. (2002): "How Vouchers Could Change the Market for Education". *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), s. 25-44.
- Nielsen, V.L. (2014a): "Implementering." I: J. Blom-Hansen, P.M. Christiansen, T. Pallesen & S. Serritzlew (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, P.A. (2014b): "Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): s. 431-458.
- Nordenbo, S.E., A. Holm, E. Elstad, J. Scheerens, M.S. Larsen, M. Uljens, P.F. Laursen & T.E. Hauge (2010): *Input, Process, and Learning in Primary and Lower Secondary Schools. A Systematic Review*. København: Danish Clearinghouse for Educational Research.
- Nørgaard, E. & T.A. Bæk (2016): *Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i folkeskolen – En caseanalyse af implementeringen af de nye arbejdstidsregler og elementer af folkeskolereformen*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

- Pedersen, M.J., A. Rosdahl, S.C. Winter, A.P. Langhede & M. Lynggaard (2011): *Ledelse af folkeskolerne – vilkår og former for skoleledelse*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Rapport 11:39.
- Robinson, V., M. Hohepa & C. Lloyd (2009): *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why*. Auckland: New Zealand Ministry of Education.
- Robinson, V., C. Lloyd & K. Rowe (2008): "The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types." *Educational Administration Quarterly*, 44(5), s. 635-674.
- Robinson, V. (2011): *Student-Centered Leadership*. New York: Wiley & Sons, Inc.
- Skolelederforeningen (2015): *Tættere på. Et inspirationsmateriale om observation og feedback vedr. undervisning*. København: Skolelederforeningen.
- Skolelederforeningen (2013): *Skoleledelse i en ny kontekst. Skoleledelse tæt på*. 2. udgave. København: Skolelederforeningen.
- Teske, P. & M. Schneider (1999): *The Importance of Leadership: The Role of School Principals*. Grant Report. Arlington, VA: The Pricewater Coopers Endowment for the Business of Government.
- Thullberg, P. (2013): *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar (SOU).
- Vescio, V., D. Ross & A. Adams (2008): "A Review of Research on The Impact of Professional Learning Communities on Teaching Practice and Student Learning". *Teaching and Teacher Education* 24: s. 80–91
- Winter, S.C., M.G. Kjer & P.R. Skov (2017): *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Rapport: 17.06.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. København: Gyldendal Academica.