

GØR SKOLELEDELSE EN FORSKEL?

LEDELSE AF IMPLEMENTERINGEN AF FOLKESKOLEREFORMEN



17:06

SØREN C. WINTER (RED.)

17:06

GØR SKOLELEDELSE EN FORSKEL?

LEDELSE AF IMPLEMENTERINGEN AF FOLKESKOLE-
REFORMEN

SØREN C. WINTER (RED.)

KØBENHAVN 2017

SFI - DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

GØR SKOLELEDELSE EN FORSKEL? LEDELSE AF IMPLEMENTERINGEN AF
FOLKESKOLEREFORMEN

Afdelingsleder: Mette Deding

Afdelingen for Udsatte børn, Dagtilbud og Skole

ISSN: 1396-1810

e-ISBN: 978-87-7119-425-8

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Colourbox

© 2017 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

	FORORD	7
	INDLEDNING OG SAMMENFATNING	9
1	METODER OG DATA TIL MÅLING AF EFFEKTER AF SKOLELEDELSE	27
	Rapportens forskningsdesign	27
	Kvantitative metoder	28
	Den kvalitative undersøgelse	42
	Delkonklusion	47
2	FORANDRINGSLEDELSE OG IMPLEMENTERING	49
	Reformforventning til ledelse af forandringer	50
	Forskning om forandringsledelse og vore hypoteser	52
	Anvendte mål for forandringsledelse	55
	Effekter af forandringsledelse	59

	Delkonklusion	71
3	KOMPETENCEUDVIKLING OG IMPLEMENTERING	73
	Reformforventninger til kompetenceudvikling	73
	Hypoteser om effekt af kompetencer og kompetenceudvikling	77
	Anvendte mål for kompetencer og kompetenceudvikling	78
	Udvikling af kompetencer for ledere og undervisere under reformen	79
	Effekter af kompetencer og kompetenceudvikling	81
	Delkonklusion	88
4	PÆDAGOGISK LEDELSE OG IMPLEMENTERING	91
	Reformforventninger til pædagogisk ledelse	92
	Forskning om pædagogisk ledelse	93
	Hypoteser om effekt af pædagogisk ledelse i form af ledelsesinvolvering i pædagogik	97
	Mål for ledelsesinvolvering i undervisningstilrettelæggelse og -metoder	98
	Udvikling i lederinvolvering i undervisningsmetoder	99
	Effekter af lederinvolvering i pædagogik	100
	Delkonklusion	109
5	EKSTERN LEDELSE OG IMPLEMENTERING	111
	Reformforventninger til ekstern ledelse	111
	Forskning om skoleledelsens eksterne samarbejde	114
	Forskning om ekstern skoleledelse	116
	Hypoteser for ledelseeffekter på implementering af folkeskolereformen i skolens undervisning	118
	Anvendte mål for ekstern ledelse	119
	Effekter af ekstern ledelse	122
	Samarbejdet mellem skolerne og kommunen	123
	Delkonklusion	131

6	STYRING, AUTONOMI OG IMPLEMENTERING	133
	Reformforventninger om styring og autonomi	134
	Forskning om styring og autonomi	138
	Hypoteser om effekter af ekstern og intern styring	142
	Anvendte mål for styring og autonomi	144
	Effekter af mål- og resultatstyring	146
	Delkonklusion	159
	BILAG	161
	Bilag 1 Link til teknisk bilag om metoder og data http://www.sfi.dk/1706-bilag/ .	162
	LITTERATUR	163
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2016	171

FORORD

I juni 2013 indgik et bredt flertal i Folketinget en aftale om en folkeskolereform med henblik på at opnå et fagligt løft af folkeskolen og en bedre trivsel blandt eleverne. Reformen betød, at der fra starten af skoleåret 2014/15 blev indført en ny skoledag for alle elever i folkeskolen. På baggrund af aftalen igangsatte Undervisningsministeriet et omfattende evaluerings- og følgeforskningsprogram, der skal følge folkeskolereformens implementering og evaluere virkningen af reformens forskellige aspekter.

Denne rapport fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd er en del af SFI's undersøgelse af reformens betydning for den administrative og pædagogiske ledelse på skolerne samt betydningen af forskellige former for ledelse for implementeringen af reformen på skolen samt for elevernes læring og trivsel.

Med denne undersøgelse – og andre SFI-udgivelser om skoleledelse – er det intentionen at bidrage til at følge op på implementeringen af folkeskolereformen på ledelsesniveau samt eventuelt skabe en baggrund for at justere indsatsen efter behov. Denne rapport søger at afdække effekter af skoleledelse på implementering af reformen i skolens undervisning og på elevers læring og trivsel. Endvidere vil rapporten belyse eventuelle udfordringer i forbindelse med implementeringen af reformen på den enkelte skole.

Vi takker for værdifulde kommentarer til tidligere rapportudkast fra ekstern reviewer, professor Simon Calmar Andersen, Undervisningsministeriet, og den af ministeriet nedsatte referencegruppe vedrørende evalueringen af folkeskolereformen samt seniorforsker Anders Rosdahl og post.doc. Mogens Jin Pedersen, begge fra SFI. Vi takker endelig de mange skoleledere, lærere og elever, der har besvaret spørgeskemaer til brug for undersøgelsen.

Rapporten er redigeret af professor Søren C. Winter, der også har været projektleder, i samarbejde med forskningschef Mette Deding. Winter er ligeledes forfatter til en del af rapportens kapitler i samarbejde med forsker Peter Rohde Skov og analytiker Mikkel Giver Kjer. Forsker Maria Falk Mikkelsen har deltaget i designet af undersøgelsen.

Undersøgelsen er iværksat på foranledning af Undervisningsministeriet.

København, januar 2017

AGI CSONKA

INDLEDNING OG SAMMENFATNING

BAGGRUND OG FORMÅL

I juni 2013 indgik et bredt flertal i Folketinget en aftale om en reform med henblik på at opnå et fagligt løft af folkeskolen og en bedre trivsel blandt eleverne. Forligspartierne var Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti. Aftalen betød, at der fra starten af skoleåret 2014/15 blev indført en ny skoledag for alle elever i folkeskolen. På baggrund af denne aftale igangsatte Undervisningsministeriet et omfattende evaluerings- og følgeforskningsprogram, der skal følge folkeskolereformens implementering samt evaluere virkningen af reformens forskellige aspekter.¹

Som en del af evaluerings- og følgeforskningsprogrammet undersøger SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd reformens betydning for den administrative og pædagogiske ledelse på skolerne samt betydningen af forskellige former for ledelse på implementeringen af reformen og for elevernes læring og trivsel. Målet er at følge op på implementeringen af folkeskolereformen på ledelsesniveau samt eventuelt skabe en baggrund for at justere indsatsen efter behov.

¹ Det samlede følgeforsknings- og evalueringsprogram tilrettelægges af Undervisningsministeriet i samarbejde med EVA – Danmarks Evalueringsinstitut, Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, VIA University College, Trykfondens Børneforskningscenter og Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Forskning (KORA).

Denne rapport undersøger betydningen af skoleledelse for implementering af skolereformen i skolens undervisning og for elevers læring og trivsel. Endvidere skal rapporten belyse eventuelle udfordringer i forbindelse med implementeringen af skolereformen på den enkelte skole.

FORVENTNINGER OM IMPLEMENTERING AF REFORMEN

Implementering af store reformer – herunder skolepolitiske reformer – tager typisk en del år. En nyere international forskningsoversigt af Ásén (2013) finder, at det oftest tager 5 til 15 år, før større skolepolitiske reformer er implementeret og effekter kan måles hos eleverne. Partierne bag folkeskolereformen har da også forudset, at det vil tage nogle år, før folkeskolereformen er implementeret.

Implementeringsforskningen viser desuden, at der ofte er betydelige barrierer i forhold til implementeringen ude i yderste led hos frontpersonalet, der skal ”aflevere” politikken til borgerne. Vaner og holdninger spiller en stor rolle for frontpersonalets adfærd. En oplevelse af stor mangel på ressourcer giver ofte bias i implementeringen (Lipsky, 1980, Winter & Nielsen, 2008).

Set i dette lys må folkeskolereformen på forhånd forventes at være meget vanskelig at implementere. For det første er reformen meget omfattende og kompleks, ligesom den indebærer store ændringer i praksis, både hos kommuner, skoleledelse og undervisere. For det andet gennemføres folkeskolereformen samtidig med den ligeledes meget omfattende inklusionsreform. For det tredje blev reformen indledningsvist mødt med stor modstand fra mange lærere og deres organisation, bl.a. på grund af den samtidige gennemførelse af lockout af lærerne og lovindgreb, som afskaffede deres arbejdstidsaftale og pålagde dem flere undervisningstimer.

På denne baggrund kan vi ikke forvente nogen høj grad af implementering af reformen i skolernes undervisning blot to år efter reformens ikrafttræden.

Skolereformen opstiller en række krav og forventninger til, hvordan skolernes undervisning skal ændres for at indfri hovedintentionerne om øget læring og trivsel blandt eleverne. Vi har i rapporten omsat disse krav og forventninger til seks undervisningspraksisser, der bliver målt ved hjælp af indeks af en række indikatorer:

- Variation i undervisningen (inkl. motion og bevægelse og ”den åbne skole”)
- Brug af IT i undervisningen
- Undervisning, der tager udgangspunkt i de nationale ”Fælles Mål”
- Læringsmålsstyret undervisning
- Brug af undervisningsdifferentiering
- Fokus på ro og orden i undervisningen

Hvis vi ser på den gennemsnitlige udvikling i disse indikatorer fra før reformen i 2014 til 2016, fremstår implementeringen af reformen noget blandet. Vi finder statistisk sikker fremgang i brug af IT i undervisningen og i undervisning, der tager udgangspunkt i de nationale ”Fælles Mål”, men til gengæld er der tilbagegang, hvad angår variation i undervisningen og undervisningsdifferentiering. Når det gælder implementering af læringsmålstyret undervisning og ro og orden i undervisningen synes der ikke at være nogen udvikling i perioden. Overordnet implementeres nogle elementer således i højere grad end før reformen, mens andre gør det i mindre grad; og for nogle elementer har implementeringen ikke ændret sig signifikant.

Denne analyse støttes af nyere kvantitative og kvalitative kortlægninger af reformen fra bl.a. SFI og KORA. De viser, at der i foråret 2016 ikke var sket nogen betydelig implementering af folkeskolereformen i skolernes undervisning; bortset fra mere motion og bevægelse (dvs. delelementer af variation i undervisningen). Forskningen peger på, at implementering ikke sker på én gang, men som løbende processer med trinvis justeringer: Skolerne afprøver, evaluerer, justerer, afprøver osv. (Jacobsen m.fl., 2016; Bjørnholt, 2015; Kjer & Rosdahl, 2016).

Men implementeringen af reformen er samtidig et lovkrav. I foråret 2016 var der sket mere med hensyn til implementeringen på ledelsesniveau, end der var på underviserniveau. SFI's kortlægning viste således, at forskellige aspekter af skoleledelse i varierende grad gennemsnitligt er ændret i retning mod folkeskolereformens intentioner (Kjer & Winter, 2016). Men den begyndende implementering på ledelsesniveau har altså ikke været nok til at hæve implementeringsgraden for de fleste undervisningselementer hos lærerne og pædagogerne. Det gælder, når man ser på den gennemsnitlige implementering på landsbasis. Kort sagt: Implementering er en udfordring!

Men der er *variationer* i både skoleledelse og i implementeringen af reformen i skolernes undervisning. I denne rapport undersøger vi, hvad forskelle i skoleledelse betyder for graden af reformimplementering i skolernes undervisning. Dermed ønsker vi at vise, hvordan ledelsen ude på de enkelte skoler kan udformes og ændres, så implementeringen af reformen styrkes.

METODE

Det er ikke umiddelbart ligetil at måle effekterne af en stor reform på noget så komplekst som skoleledelse og elevers læring og trivsel.

Vores effektundersøgelse bygger på spørgeskemaundersøgelser i et repræsentativt panel blandt skolelederne og lærere (om ledelse og undervisning) samt elever (om deres trivsel). Vi har data fra 2014, 2015 og 2016. I vores analyser af effekter af skoleledelse på elevernes læring bruger vi også landsdækkende skolelederundersøgelser fra 2011, 2013, 2015 og 2016. Desuden bruger vi registerdata med bl.a. nationale testdata til vurdering af elevernes læring.

Vi anvender *skole-fixed-effects-analyse* vha. forløbsdata til at undersøge effekter af skoleledelse. Metoden er internationalt anerkendt som en relativt stærk metode. Den indebærer en undersøgelse af, om ændringer i ledelse over tid ledsages af ændringer i implementeringen af folkeskolereformen i forskellige undervisningspraksisser samt i elevernes læring og trivsel på den enkelte skole.

Vi måler effekten af en given form for ledelse som det maksimale implementeringspotentiale i procent, der kan opnås i en given undervisningspraksis, hvis ledelsen ændres fra 0 til maksimum på den benyttede ledelsesskala. Når vi omtaler effekter i procent, er der altså tale om den potentielt maksimale effekt, dvs. hvis en skoleleder går fra slet ikke at bruge den pågældende ledelsespraksis til at bruge den maksimalt. I mange tilfælde vil ledere dog i større eller mindre grad allerede anvende de forskellige praksisser. Ved mindre ændringer i ledelse reduceres også effekten.²

Udover effektundersøgelsen indgår også kvalitative interview med lærere og ledere på seks udvalgte skoler samt en række dokumenter fra skoler, fagforeninger og kommuner.

² Hvis fx den maksimale potentielle effekt af en given form for skoleledelse er 30 pct., vil en øgning af denne form for skoleledelse med 10 pct., medføre en øget reformimplementering på 10 pct. af det maksimale potentiale, dvs. 3 pct.

RESULTATER OM ELEVERNES LÆRING OG TRIVSEL

I sidste ende skulle en effektiv skoleledelse ikke blot styrke lærernes implementering af folkeskolereformen, men også elevernes læring og trivsel i kraft af ledelsens påvirkning af undervisningen på skolen. I denne undersøgelse har vi imidlertid ikke været i stand til at identificere nogen plausible og robuste statistisk sikre effekter af skoleledelse på elevernes læring og trivsel. Udover at måle samtidige effekter, har vi også undersøgt tidsforskudte effekter, hvor elevernes læring og trivsel i ét år sammenholdes med udviklingen i skoleledelse året før, men heller ikke her finder vi nogen effekter. Det har heller ikke været muligt at finde effekter af skoleledelse på læring og trivsel blandt elever med svag social baggrund. Øget læring blandt socialt udsatte elever er ellers et særligt mål i folkeskolereformen.

Vi kan ikke med sikkerhed vide, hvorfor vi ikke finder effekter af skoleledelse på elevernes læring eller trivsel. Det er som antydning tidligere en mulighed, at det tager længere tid, før reformen er tilstrækkeligt implementeret i skolernes undervisning, til at elevernes læring og trivsel ændres, så det kan påvises i nationale testscores og trivselsmålinger.

Den lange virkningshorisont for skolereformer kan umiddelbart synes i modstrid med erfaringer med evalueringer af meget begrænsede interventioner og forsøg. Her kan der ofte måles effekter efter mindre end et år (Åsén, 2013). Folkeskolereformen er imidlertid ikke nogen enkelt afgrænset intervention, men en stor samling af mange interventioner, der gennemføres i løbet af kort tid og samtidigt med en omfattende inklusionsreform. Så når vi ikke finder nogen effekter på læring og trivsel, kan det også skyldes, at det er svært at adskille effekterne af hvert enkelt reformtiltag.

De manglende resultater for elevernes læring og trivsel kan også skyldes, at vi ikke kan måle folkeskolereformens undervisningselementer eller udviklingen i elevernes læring og trivsel tilstrækkeligt præcist.

Endelig kan det ikke helt udelukkes, at undervisningselementerne i reformen ikke har den effekt på elevers læring og trivsel, som er til sigtet med reformen – selv om i hvert fald nogle af reformens uddannelseselementer er understøttet af den internationale og danske skoleforskning (Hattie, 2008; Winter & Nielsen, 2013).

Da vi ikke finder nogen sikre effekter af skoleledelse på elevers læring eller deres trivsel, fokuserer rapporten i hovedsagen på effekter af

skoleledelse på implementeringen af folkeskolereformen i lærernes undervisningspraksisser.

RESULTATER OM SKOLELEDELSENS IMPLEMENTERING AF FOLKESKOLEREFORMEN

Folkeskolereformen tillægger skolelederne en stor rolle i implementeringen af reformens intentioner i skolens undervisning og i forhold til elevernes læring og trivsel. Skoleledelse er et komplekst område, men vi har i rapporten valgt at beskrive den i fem temaer, som afspejler de vigtigste politiske reformintentioner omkring ledelse. De *fem ledelsestemaer* er:

- Forandringsledelse
- Kompetenceudvikling
- Pædagogisk ledelse
- Ekstern ledelse
- Styring og autonomi

Rapporten er bygget op omkring disse fem temaer. I hvert af disse temaer indgår flere ledelsesforhold, som måles vha. indeks af indikatorer. I det følgende præsenterer vi de vigtigste effekter af skoleledelse på implementering af reformen i lærernes undervisning. Som tidligere nævnt har vi her omsat reformen i *s seks undervisningspraksisser*.

- Variation i undervisningen (inkl. motion og bevægelse og ”den åbne skole”)
- Brug af IT i undervisningen
- Undervisning, der tager udgangspunkt i de nationale ”Fælles Mål”
- Læringsmålsstyret undervisning
- Brug af undervisningsdifferentiering
- Fokus på ro og orden i undervisningen.

Effekterne af skoleledelse for hvert ledelsestema bliver som nævnt målt som det maksimale implementeringspotentiale i procent, der kan opnås i en given undervisningspraksis, hvis ledelsen ændres fra 0 til maksimum.

FORANDRINGSLEDELSE

Skolelederne har ansvaret for at implementere folkeskolereformen på deres skole. Ifølge reformen kan dette ske vha. pædagogisk ledelse via

kompetenceudvikling, mål- og resultatstyring og lederinvolvering i pædagogik samt via eksternt samarbejde og dialog med kommunen og lokalsamfundet, som vi belyser i det følgende. Ledelsen af reformimplementeringen kan imidlertid også betragtes som ledelse af en kæmpemæssig organisationsforandring, der med fordel kan belyses vha. generel teori om forandringsledelse og effekter heraf.

Principper om forandringsledelse har i en snes år været internationalt udbredte blandt både forskere (bl.a. Kotter, 1996), konsulenter og praktikere. Teorierne har været meget normative, men er os bekendt ikke blevet testet i en systematisk empirisk kvantitativ undersøgelse før denne rapport. Forandringsledelse indebærer, at skoleledelsen formulerer og anvender målrettede strategier til at takle den enorme omstilling, som en reform som folkeskolereformen kræver.

Vores analyser finder statistisk sikre effekter af en række forandringsledelsesfaktorer. Disse effekter er relativt robuste på tværs af de seks undervisningspraksisser. De enkelte forandringsledelsesfaktorer synes imidlertid at have effekter af ret forskellig størrelse. Langt vigtigst af dem forekommer ledelsens *kommunikationsstrategi* at være. En sådan strategi skal formidles klart til medarbejderne og bør indeholde:

- en kort og klar vision for skolens fremtidige udvikling under folkeskolereformen,
- en plan for implementering af reformens delelementer på skolen samt
- gennemførelse af samtaler med hver enkelt medarbejder om hendes fremtidige rolle efter implementering af reformen (for at reducere usikkerhed og skabe tryghed).

Vi finder, at en sådan kommunikationsstrategi kan have betydelig effekt. For fem ud af de seks undervisningspraksisser finder vi et potentiale for at øge implementeringen af reformen på op til mellem 7 og 23 procent.

Hvis forandringsprocesserne skal lykkes, lægger litteraturen om forandringsledelse også vægt på inddragelse af medarbejderne. Det støttes af vores undersøgelse, men effekten synes i første omgang temmelig beskednen. Der er kun et potentiale til at øge implementeringen i lærernes undervisningspraksisser med op til 1 til 2 procent.

Medarbejdernes holdninger anses også som væsentlige i både forandringsledelses- og implementeringsforskning. I forandringsledelses-

litteraturen lægges der stor vægt på, at medarbejderne oplever ”en brændende platform” ved at forandringer i hidtidige arbejdsgange og organisering anses for at være nødvendige. Vi finder dog ingen effekt heraf i denne undersøgelse. Især implementeringsforskningen betoner, at medarbejdernes opbakning af en reform påvirker implementeringen af den. Dette støttes af vores undersøgelse. Vi finder som ventet, at når lærerne tror på, at folkeskolereformen vil føre til en bedre skole, så implementerer de også i højere grad reformen i deres undervisning. Men effekten er overraskende lille med et potentiale til øget reformimplementering i deres undervisning på kun op til 1-2 procent.

På mange skoler er folkeskolereformen stadig langt fra at være fuldt implementeret i skolens undervisning. Vores analyser viser imidlertid, at forandringsledelse ikke kun er et redskab, der er relevant ved en reforms begyndelse. Forandringsledelse har i flere tilfælde også klare effekter i løbet af reformens andet år. I nogle tilfælde stiger effekter af ændringer i forandringsledelselementer ligefrem over tid. Det kan umiddelbart forekomme overraskende. Men det kan muligvis skyldes, at en del lærere i begyndelsen var så frustrerede over reformen og lov 409, som afskaffede lærernes arbejdstidsaftaler, at nogle former for forandringsledelse dengang fik mindre gennemslagskraft end senere.

Vores kvalitative undersøgelse giver en indikation af, hvordan forandringsledelse kan skabe engagement blandt de ansatte og en større opbakning til reformen. Undersøgelsen indikerer, at skoleledelsen har en vis påvirkning af det pædagogiske personales ideer og opfattelser. Lederne kan skabe opbakning med en tydelig og visionær kommunikation. Implementering af folkeskolereformen er en kompleks opgave, som indeholder mange elementer, der umuligt lader sig gennemføre på én gang. Tydelig kommunikation fra ledelsen reducerer ikke blot reformens kompleksitet. Ledelsen er også med til at sætte retning, nedbryde tvivl, opbygge visioner for skolen og skabe orden og overskuelighed gennem planlægning.

Både vores kvalitative og kvantitative undersøgelse viser, at inddragelse og involvering af personalet øger implementeringen. Med medarbejderinddragelsen skaber ledelsen et kollektivt ejerskab til reformen, hvilket giver et godt fundament for fælles drøftelse af de udfordringer og problemstillinger, skolen står overfor i den store forandringsproces, som folkeskolereformen kræver.

LEDELSESKOMPETENCER

Kompetencer og kompetenceudvikling kan betragtes som en del af forandringsledelse, men behandles her særskilt. Det er ligeledes en vigtig del af folkeskolereformen.

Vi finder, at skoleledelsens kompetencer har en betydelig effekt på implementeringen, når vi måler disse kompetencer ved hjælp af lærernes vurdering af ændringer i en række kompetencer hos deres ledelse. Lærerne er således blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad deres skoleledelse er kompetent, har et godt kendskab til pædagogiske metoder, og er god til at motivere medarbejderne og lærerne til at yde en stor indsats. Effekterne er statistisk sikre og robuste på tværs af de seks forskellige undervisningspraksisser. Potentialet for at øge reformimplementeringen ved at øge lederkompetencer er på op til 10-11 procent for de fleste undervisningspraksisser. Det vil sige, at jo dygtigere lærerne vurderer deres ledelse til at være, desto bedre går implementeringen.

Spørgsmålet er så, hvordan man kan forbedre ledelseskompeterne, hvis de ikke er gode nok? Der er foretaget meget store investeringer i længerevarende lederuddannelser for skoleledere i de senere år. Andelen af skoleledere, der har deltaget i diplomuddannelse, er således vokset fra 67 til 81 procent siden 2011. Andelen af skoleledere, der har deltaget i masteruddannelser, er i samme periode næsten fordoblet fra 10 til 19 procent. Vi finder imidlertid ingen effekt af ledernes deltagelse i længerevarende lederuddannelser på implementeringen af folkeskolereformen i lærernes undervisning. Disse resultater ligger i forlængelse af tidligere dansk forskning, der viser, at formelle lederuddannelser ikke har nogen betydning for elevernes læring (Meier, Pedersen & Hvidman, 2011).

Vi finder endvidere kun en meget svag effekt på implementeringen, når skolelederen har deltaget i særlige kurser om folkeskolereformen. Vi finder heller ingen effekter på reformimplementeringen af øgede lederkompetencer, når vi måler disse ved ledernes egne vurderinger af, hvor rustede de er til de opgaver, der følger af folkeskolereformen.

Reformen tillægger også skolelederne et betydeligt ansvar for kompetenceudviklingen blandt skolens undervisere. Kompetenceudvikling af lærerne antages at have betydning for elevernes læring og trivsel via lærernes undervisning. Vi kan ikke måle lærernes kompetenceudvikling direkte, men kan se, at der er en del forskelle i vurderingerne af lærernes kompetencer på skolerne – både blandt lærerne selv og blandt

skolelederne. Men disse forskelle har overraskende ingen effekt på lærernes reformimplementering i undervisningen.

Lederkompetencer er altså afgørende vigtige for implementering af skolereformen. Men meget tyder på, at den nuværende kompetenceudvikling ikke giver skolelederne de nødvendige redskaber.

PÆDAGOGISK LEDELSE

Det er en central intention i folkeskolereformen at styrke den pædagogiske ledelse. Begrebet ”pædagogisk ledelse” tillægges ofte en relativt bred betydning, som indbefatter skolelederens og ledelsesteamets involvering i undervisningens tilrettelæggelse og valget af de pædagogiske metoder, distribueret pædagogisk ledelse, ledelse af skolens kompetenceudvikling samt mål- og resultatstyring. For at få et mere nuanceret billede behandler vi her i rapporten temaerne kompetenceudvikling og mål- og resultatstyring selvstændigt. Når vi her tematiserer pædagogisk ledelse, handler det derfor specifikt om lederinvolvering i lærernes undervisning samt distribueret pædagogisk ledelse (dvs. at ledelsen uddelegeres til flere fx mellemledere, teamleder eller lærere).

Ledelsens involvering i undervisningens tilrettelæggelse måler vi her i undersøgelsen ved at se på, om ledelsen arbejder med:

- Observation af lærernes undervisning i klassen
- Feedback til lærerne om deres pædagogik
- Drøftelse af pædagogiske spørgsmål med lærerne, enkeltvis eller i grupper.

Vi finder, at disse elementer giver store og statistisk sikre effekter på reformimplementering i lærernes undervisning på tværs af de fleste af de seks undervisningspraksisser. Der er således et potentiale til at øge implementeringen af de fleste undervisningselementer på op til 18-33 procent. Det vil sige, at jo mere lederne involverer sig i den pædagogiske tilrettelæggelse af undervisningen, desto bedre implementeres reformen.

Der er her et betydeligt implementeringspotentiale. Det viser sig nemlig, at de fleste skoleledelser i dag kun i meget lille omfang er involverede i undervisningens tilrettelæggelse og metoder. Når vi spørger skolelederne, deltager de lidt mere i disse pædagogiske ledelsesaktiviteter i 2016 end før folkeskolereformen i 2011. Men da mange skoler samtidig er blevet større, udføres der faktisk mindre pædagogisk ledelse per lærer

end tidligere. Når vi spørger lærerne, mindes kun omkring 2 procent selv at have oplevet de ovennævnte tre former for pædagogisk ledelse i løbet af det sidste skoleår. I en international målestok ligger Danmark også meget lavt med hensyn til pædagogiske ledelsesaktiviteter (TALIS, 2013).

Men når ledelsesinvolveringen i pædagogik er effektiv til at øge implementeringen, hvorfor arbejder skoleledelserne så ikke mere med det? Ifølge vores kvalitative undersøgelse er skolelederne varsomme med at presse for meget på over for lærerne med implementeringen af skole-reformen. Vi kan se, at skolelederne er mere insisterende med nogle af reformens delelementer og mindre med andre. Således har flere skoleledere i reformens første år lagt mere vægt på implementeringen af en længere skoledag, motion og bevægelse, understøttende undervisning samt lektiehjælp og faglig fordybelse end på fx den åbne skole og brug af IT i undervisningen. Flere af skolelederne taler også om at ”skærme” det pædagogiske personale for ”yderligere” frustration. Så selvom ledelsen i større grad observerer undervisning, giver feedback m.m., er de interviewede skoleledere meget påpasselige med ikke at presse for mange bestemte krav igennem.

Vores kvalitative undersøgelse peger også på en anden mulig forklaring, nemlig at ledernes involvering i det pædagogiske arbejde i reformens første levetid i høj grad har været rettet mod pædagogerne snarere end mod lærerne. Pædagogerne står jo på flere områder over for helt nye undervisningsudfordringer.

Endelig tyder meget på, at fx lederobservationer i klasselokalet ikke er en praksis, som bliver gennemført systematisk. Tit sker fx observationer oftere som en undtagelse end som en regel. De kan også af og til bruges som en form for ”brandslukning” i forhold til lærere, der har problemer i deres undervisning.

Uanset hvad årsagen er til, at skolelederne ikke går mere aktivt ind i den pædagogiske tilrettelæggelse af undervisningen, så peger vores undersøgelse i retning af, at der kan være ret store implementeringsgevinster at hente, hvis ledelsen engagerer sig mere i det pædagogiske arbejde.

Et andet element i pædagogisk ledelse er distribueret læring, hvor ledelse uddelegeres til flere, fx mellemedere, teamleder eller lærere. Én form for distribueret ledelse er pædagogiske læringsfællesskaber. Her lærer lærerne af hinanden ved at observere og vurdere hinandens undervisning i grup-

per. De drøfter bl.a. pædagogiske metoder og elevernes testresultater, ligesom de søger at forbedre de anvendte metoder og udvikle nye.

Vi finder betydelige, statistisk sikre og robuste effekter af pædagogiske læringsfællesskaber på tværs af alle seks forskellige undervisningspraksisser. For fire af undervisningspraksisserne er potentialet til at øge implementeringen i undervisningen således på op til 21-32 procent. Effekten er også anseelig for de to sidste praksisser, med et potentiale på op til 13 procent for variation i undervisningen og 6 procent for ro og orden i undervisningen.

Disse resultater ligger i forlængelse af en halv snes internationale undersøgelser af pædagogiske læringsfællesskaber og et par danske undersøgelser af delaspekter heraf. Her finder man, at læringsfællesskaber styrker læringen blandt eleverne (Vescio, Ross & Adams, 2008; Laursen & Pedersen, 2011; Lynggaard & Pedersen, 2013).

Det er imidlertid også værd at bemærke, at når lærerne arbejder sammen i fællesskaber, så implementerer de i højere grad folkeskolereformens elementer i deres undervisning, end når de arbejder alene. Teorier om pædagogiske fællesskaber forudsætter, at de deltagende lærere har en vis autonomi i forhold til ledelsen til selv at finde mere effektive måder at undervise på end de hidtidige. På baggrund af de noget negative holdninger til folkeskolereformen, mange lærere har givet udtryk for, kunne man ikke på forhånd være sikker på, at de ville vælge metoder, der i så høj grad lægger sig op ad folkeskolereformen, som tilfældet er. Men i fællesskab synes lærerne altså at arbejde mere loyalt over for reformen, end de gør individuelt.

Disse positive effekter af pædagogiske læringsfællesskaber synes i høj grad at styrke de implementeringseffekter, vi så ved øget medarbejderinvolvering i implementeringen som led i forandringsledelse. Øget lærerinvolvering i tilrettelæggelse af undervisningen og dens metoder giver formentlig et øget ejerskab til reformen. Og lærerinvolveringen kan indebære, at implementeringen af reformen bedre kan tilpasses den kontekst, lærerne arbejder i.

EKSTERN LEDELSE

Skoleledelse foregår ikke kun internt på skolen, men også i samspil med omgivelserne. I folkeskolereformen lægges der særlig vægt på en god dialog mellem kommunen og skolen om implementering af reformen og kvalitetsudvikling. Reformen fokuserer også på samarbejde om den ”åb-

ne skole”, hvor skolen skal samarbejde med og involvere det lokale erhvervsliv, lokale foreninger og institutioner i skolens undervisning.

Vi finder enkelte effekter af ekstern ledelse på reformimplementeringen i undervisningen, men effekterne forekommer noget usikre. Det skyldes bl.a., at vi ikke finder nogen øjeblikkelige effekter af betydning, men kun såkaldte ”forsinkede” effekter i form af ændret undervisning et år efter, at ændringerne i det eksterne samarbejde fandt sted. Det giver dog god mening, at det kan vare en vis tid, før skolens ændrede samarbejdsrelationer på ledelsesniveau fører til ændret undervisning blandt lærerne.

Når vi interviewer skolelederne, fremhæver de en række muligheder i den åbne skole. Fx nævner flere ledere, at den åbne skole kan bidrage til en mere differentieret undervisning, som igen kan bidrage til at styrke elevernes individuelle læringsbehov. Men de påpeger samtidig, at det tager tid at skabe de nødvendige forandringer læringsmæssigt og organisatorisk, så undervisningen i den åbne skole fremstår målstyret, differentieret og varieret. Det skyldes ikke mindst, at det er en udfordring at få frivillige, som har erhvervsarbejde i skoletiden, ind i skolens undervisning i dagtimerne

Flere skoleledere giver også udtryk for, at mens de, som nævnt, i reformens opstartsfasen ikke har prioriteret arbejdet med den åbne skole særlig højt i forhold til andre reformelementer, er de nu ved at opprioritere dette arbejde.

STYRING OG AUTONOMI

Folkeskolereformen lægger overordentlig stor vægt på mål- og resultatstyring på den ene side og øget skolelederautonomi på den anden side. Sigtet er, at der i alle led mellem staten, kommunerne, skolerne og internt på disse i højere grad skal styres efter mål for især elevernes læring og trivsel. Desuden skal resultaterne heraf evalueres og følges op på. Til gengæld skal styringen af procedurer og midler slækkes, så fx skolelederne får større autonomi til selv at vælge de midler, der på hver deres skole synes mest effektive til at opnå de givne mål. I praksis er kommunernes styring af både mål og midler imidlertid øget, siden reformen blev indført. Ifølge vores interview med skoleledere bruger de langt mere tid end tidligere på møder med kommunen om krav og styring. Der er dog store lokale forskelle på styringens intensitet.

Vi finder dog, at disse forskelle på styringen betyder overraskende lidt for implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning knap to år efter reformens start. Der ses kun få og sporadiske effekter af forskelle i omfanget af kommunal mål- og resultatstyring vedrørende læring og trivsel. Det samme gælder effekterne af kommunernes styring af midler i form af skolernes undervisningsindhold og personaleforhold. Og der ses slet ingen effekt af skolernes interne mål- og resultatstyring.

Umiddelbart forekommer både den kommunale mål- og middelstyring og den interne mål- og resultatstyring af skolen at være relativt svagt forbundet til lærernes undervisningspraksis.

FORBEHOLD

Der må tages nogle metodiske forbehold over for visse af rapportens resultater. Rapporten anvender et i en international målestok temmelig stærkt forskningsdesign, nemlig skole-*fixed-effects*-analyse ved hjælp af løbsdata, som tillader effektmåling. Alligevel kan man ikke være sikker på, at alle målte sammenhænge kan gives en *kausal* fortolkning. Der kan fx i visse tilfælde være en tredje faktor, som forklarer udviklingen i både ledelse og implementering, læring eller trivsel. Eller det kan undertiden være tilfældigt, at ledelse og implementering bevæger sig i samme retning samtidigt.

En del af vores ledelsesforhold måles ved hjælp af lærervurderinger, hvilket både er en styrke og en svaghed. Som det fremgår af nye undersøgelser af Jacobsen & Andersen (2015) og Favero m.fl. (2016), kan læreres opfattelse af lederadfærd i højere grad påvirke implementering og læring end lederens egne svar herom. Dette kan bl.a. være tilfældet, hvis lederen i et vist omfang svarer, som hun tror, man forventer af hende (*social desirability bias*). Sådanne forventninger kan bl.a. baseres på normer om god ledelse i ledelseslitteraturen. I sådanne tilfælde vil en anvendelse af ledersvar om ledelse alt andet lige føre til en undervurdering af effekter af ledelse.

Men omvendt kan det være en svaghed, hvis vi måler både de forklarende ledelsesforhold og implementering ved hjælp af lærersvar om begge dele. Der er en vis risiko for, at der så kan opstå skinkorrelationer (*common source-bias*). Det kan fx ske, hvis nogle lærere er tilbøjelige til generelt at bruge den ene ende af svarskalaen (Favero & Bullock, 2015; Jacobsen & Jensen, 2015). Nogle af vores analyseresultater med lærersvar

om ledelse støttes dog i et vist omfang af tilsvarende analyser, hvor vi i stedet anvender ledersvar om ledelse. Det gælder analyser af effekter af lederkommunikation som led i forandringsledelse og ledelsesinvolvering i pædagogik.

Et sidste forbehold bør være, at der viser sig at være en vis statistisk sammenhæng mellem nogle af vores skoleledelsestemaer. Derfor afspejler visse resultater muligvis ikke selvstændige effekter af de enkelte ledelsesforhold. Men en gruppe af ledelsesfaktorer kan måske udtrykke mere generelle ledelsesstile på skolerne. Det kan indebære, at resultaterne er overvurderede i nogle tilfælde og undervurderede i andre. Flere af de målte effekter af ledelse er imidlertid så store, at der formentlig stadig vil være en positiv effekt, selv hvis den er overvurderet.

På trods af disse forbehold vurderer vi dog samlet set, at undersøgelsens metoder er stærkere end i de fleste internationale undersøgelser af skoleledelse, og at resultaterne er pålidelige og kan danne grundlag for handling.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Som nævnt indledningsvist havde implementeringen af folkeskolereformen på forhånd temmelig dårlige startudsigter. Og knap to år efter dens indførelse er den kun i meget beskedent omfang blevet implementeret på landsplan (i gennemsnit). Ikke desto mindre er det faktisk lykkedes at identificere flere ledelsesredskaber, som ser ud til at fremme implementeringen af reformen i skolernes undervisning. De største implementeringseffekter opnås tilsyneladende ved hjælp af:

- pædagogisk ledelse i form af ledelsesinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse og metoder, samt ved
- distribueret pædagogisk ledelse via pædagogiske læringsfællesskaber blandt lærerne.

Lidt mindre, men dog væsentlige, positive implementeringseffekter finder vi, når:

- skolens lærere vurderer at have en kompetent skoleleder
- ledelsen anvender forskellige forandringsledelseselementer. Ledelsens kommunikation af visioner og handleplaner samt samtaler med

hver enkelt medarbejder om fremtiden har betydelige effekter, mens effekterne af de øvrige forandringsledelselementer er ret beskedne.

Samlet set ser det ud til, at *ledelsesforhold tæt på skolens undervisning og lærere er mest effektive* til at påvirke implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning.

Ledelsesforhold, der ligger længere væk fra skolernes ”maskinrum”, synes derimod at have mindre eller ingen betydning for implementeringen. Det gælder forhold som kommunal styring og dialog mellem kommunen og skolen samt skolens eksterne ledelsessamarbejde med aktører i lokalsamfundet. Det gælder også forhold som ledernes deltagelse i eksterne lederuddannelser og kurser. Og det gælder den interne mål- og resultatstyring på skolen, som ”ligger længere væk” fra lærerne og deres undervisning end lederinvolvering i pædagogik og pædagogiske læringsfællesskaber.

Nogle vil måske indvende, at hverken kommunal eller intern mål- og resultatstyring direkte sigter mod at påvirke lærernes undervisningspraksis, idet disse praksisser kan betragtes som midler til opnåelse af mål vedrørende især læring og trivsel. Men det er bemærkelsesværdigt, at en stærkere kommunal eller intern mål- og resultatstyring, der sigter mod at øge læring og trivsel, ikke i højere grad resulterer i, at lærerne anvender de undervisningspraksisser, som folkeskolereformen tilstræber anvendt for at nå disse mål. Der synes at mangle en stærkere sammenhæng mellem mål- og resultatstyring og lærernes undervisning.

Det bør også nævnes, at de danske og internationale forskningsresultater vedrørende effekter af isoleret brug af offentlig mål- og resultatstyring på læring er meget blandede (Møller m.fl., 2016; Nielsen & Hvidman, 2011). Nyere forskning tyder på, at effekter af mål- og resultatstyring ofte er kontekstafhængige, herunder afhængige af sammensætningen af den samlede pakke af ledelsesredskaber, der anvendes på skolen (Winter, 2015; Pedersen m.fl., 2016; Nielsen, 2014a, 2014b).

Vores undersøgelse påviser flere *effektive ledelsesredskaber, som umiddelbart kan bringes i anvendelse* i skolernes hverdag. Det drejer sig især om mere brug af pædagogisk ledelse med involvering i lærernes pædagogik og stimulering af pædagogiske læringsfællesskaber blandt underviserne. Det drejer sig også om mere anvendelse af forandringsledelse, især lederkommunikation af vision, handleplaner og tryghedsskabende samtaler med hver enkelt medarbejder.

Man kunne med fordel undersøge flere af disse ledelsesforhold yderligere for yderligere at optimere brugen af dem. Det er fx interessant at afklare, hvilken betydning lederens viden om evidens om effektive undervisningsformer har for dialogen med lærerne og for deres undervisning, når lederne involverer sig i lærernes pædagogik. Det er også interessant, på hvilken måde evidens om effektive undervisningsformer indgår i arbejdet i de pædagogiske læringsfællesskaber, og hvordan samspillet mellem lederne og de pædagogiske læringsfællesskaber udformes mest frugtbart.

Endelig er der gode grunde til at finde nye veje i kompetenceudviklingen af skoleledere. Lærernes undervisningsadfærd påvirkes nemlig meget af deres vurdering af ledelsens kompetencer, men ikke af de formelle ledelseskompetencer, lederne har erhvervet gennem længere lederuddannelser. En mulig fortolkning af resultaterne kunne være, at uddannelsesstilbuddene ikke i tilstrækkelig grad har været tilpasset den lokale skolekontekst og den pædagogiske virkelighed, lederne befinder sig i. Der er fx kun meget få lederuddannelsesstilbud, der har fokuseret på pædagogisk ledelse med inddragelse af evidens om effektive undervisningsformer. Det samme gælder undervisning i, hvordan man ledelsesmæssigt og pædagogisk kan udnytte eksisterende data om eleverne, fx testdata, til en mere effektiv undervisning og øget læring.

METODER OG DATA TIL MÅLING AF EFFEKTER AF SKOLE- LEDELSE

PETER ROHDE SKOV & MIKKEL GIVER KJER

I dette kapitel gennemgår vi de data og metoder, som vi har anvendt til at undersøge effekter af skoleledelse på lærernes implementering af folkeskolereformens delelementer i deres undervisning. Rapportens forskningsdesign kan overordnet beskrives som et *mixed-methods*-studie.

I dette kapitel redegør vi endvidere for den kvalitative del af undersøgelsen. Det gælder en beskrivelse af undersøgelsens seks udvalgte skoler, ligesom der redegøres for dataindsamling, interviewoplysninger, generalisering og analysemetode.

RAPPORTENS FORSKNINGSDSIGN

For at belyse skoleledelsernes rolle i implementeringen af folkeskolereformen opstiller vi et forskningsdesign – eller en strategi – for tilrettelæggelsen af rapportens empiriske undersøgelser. Designet indeholder rapportens metodelogik, som består af både en kvantitativ og en kvalitativ del.

For at undersøge rapportens opstillede hypoteser anvender vi et kombinationsstudie af metoder; et multimetodisk design. Designet anvendes for at generere størst mulig sikkerhed for resultaternes gyldighed. Det sker, hvis rapportens forskellige metoder og data fører til samme konklusion(er). Den øgede validitet genereres ved den gensidige valide-

ring af de analytiske fund. Og omvendt, hvis modstridende fund fremkommer, betragtes det som en slags intern problematisering (Brewer & Hunter, 2006).

En anden fordel er desuden, at det multimetodiske design fremmer en mere holistisk forståelse af det empiriske fænomen (Tashakkori & Teddlie, 2009). Vi åbner således for forskellige typer data og leder efter alternative forklaringer og andre fortolkninger end de umiddelbart undersøgte i vores hypoteser.

De kvalitative data komplementerer og supplerer de kvantitative data. Den kvalitative forskningsstrategi leverer en mere dybdegående og ”nær” indsigt i skoleledernes oplevelse af reformen og dens mange dynamikker og følgevirkninger. Døren åbnes hermed for både validerende sammenligninger på tværs af metoderne og en mere eksplorativ forskningsstrategi, hvorved vi erhverver nye, alternative eller supplerende indsigter.

For at sikre forskningsprojektets troværdighed og samlede kvalitet vil de næste afsnit fokusere på de metodiske detaljer og operationelle greb, der anvendes i de forskellige analytiske dele af den empiriske undersøgelse.

Vi starter med at se på rapportens kvantitative del.

KVANTITATIVE METODER

I det følgende gives en forholdsvis populærvidenskabelig beskrivelse af de anvendte kvantitative metoder, mens disse også beskrives mere indgående sammen med de detaljerede analysetabeller i et teknisk bilag til rapporten om anvendte data, metoder og analysetabeller, som kan downloades særskilt på <http://www.sfi.dk/1706-bilag/>.

DATAMATERIALE

Vi undersøger effekter af skoleledelse på basis af data fra mange forskellige kilder. Analyserne baserer sig på både data fra spørgeskemaundersøgelser og registerdata fra Danmarks Statistik.

Vi anvender *for det første* data fra spørgeskemaet til skolelederne i det særlige skolepanel på 213 folkeskoler i det evaluerings- og følgeforsk-

ningsprogram, som Undervisningsministeriet igangsatte primo 2014.³ Som det fremgår af det tekniske bilag om data og metoder, der kan downloades særskilt, er de skoler, vi anvender i dette panel, repræsentative for skolerne i hele landet. Vi anvender endvidere data fra spørgeskemaundersøgelser blandt skolelederne i 2015 og 2016, der efter aftale med ministeriet og anbefaling fra Skolelederforeningen blev gennemført på *alle* folkeskoler.⁴

Vi supplerer *for det andet* de ovennævnte skolelederundersøgelser med data fra SFI's landsdækkende spørgeskemaundersøgelser fra 2011 (omfattende skoleåret 2010/11) og fra 2013 (omfattende skoleåret 2012/13⁵). Vi inddrager disse data for 2011 og 2013 for at sikre det bedst mulige sammenligningsgrundlag bagud i tid, når vi beskriver og vurderer ændringer i skoleledelse efter folkeskolereformen (Kjer & Winter, 2016). Disse data fra 2011 og 2013 anvendes dog kun i vores analyse af eventuelle effekter af skoleledelse på elevernes læring

Det er imidlertid ikke alle spørgsmål til skolelederne, som er blevet stillet i samtlige disse år. Endvidere er der meget få skoleledere, der har besvaret spørgsmål i samtlige fem runder af spørgeskemaundersøgelsen. Derfor vil vi i analyserne af effekterne af skoleledelse på elevernes læring anvende skoleledernes svar fra *alle* de ovennævnte år. Alle disse survey er landsdækkende, og de er sendt ud til alle folkeskoler i Danmark. Det gælder dog ikke skoleleder-surveyen fra 2014, som kun blev sendt til skoler i det særlige panel til evaluering af folkeskolereformen, og hvor skoleledere for 155 skoler svarede. Svarprocenten for disse leder-survey varierer mellem 50 og 75 pct.

I vore analyser af effekter af skoleledelse på implementering af folkeskolereformen og på elevernes trivsel anvender vi imidlertid kun skoleledersvar fra 2014 til 2016. Vores analyser begrænser sig til de skoler, som har svaret på spørgeskemaerne i både 2011, 2013, 2015 og 2016. For at udnytte besvarelser fra skolerne i 2014 inkluderer vi også skoler,

3. 400 folkeskoler fra hele landet er tilfældigt udvalgt til at være en del af Undervisningsministeriets evalueringspanel til evalueringen af folkeskolereformen. Disse skoler var udvalgt ved stratificerede stikprøver for at sikre repræsentativitet. Heraf har 213 skoler sagt ja til at deltage. Herfra blev data fra første spørgeskemarunde blandt 155 skoleledere indsamlet i foråret/sommeren 2014.

4. Formålet med at udvide undersøgelsen fra 2014, så den nu bliver en landsdækkende undersøgelse, er at opnå en større statistisk sikkerhed i analyserne, ved at langt flere skoler nu omfattes af analyserne.

5. Undersøgelsen i 2013 foregik i perioden oktober-december. Hvad angår belysningen af skoleledelsesadfærd, spurgte vi i undersøgelsen om adfærd i skoleåret 2012/13. Hvad angår skoleledernes holdninger, blev der spurgt om deres holdninger på interviewtidspunktet, som jo var i første del af skoleåret 2013/14.

som har besvaret skemaet i 2014, og som har besvaret skemaet i en af de to efterfølgende spørgeskemarunder. I analyser af effekter af skoleledelse på elevernes læring anvendes spørgeskemaoplysninger fra alle disse år, hvorimod vi kun anvender oplysninger fra 2014, 2015 og 2016 i analyser af effekter af skoleledelse på reformimplementering i undervisningen og på elevernes trivsel. Denne sidste begrænsning i antallet af analyserede skoler beror på, at vi kun har survey-oplysninger om lærernes undervisning og elevernes trivsel fra perioden 2014-16.

I det tekniske bilag under tabellen med repræsentativitetsanalysen ses en analyse af repræsentativiteten af vores udtrukne stikprøve af skoler. I denne analyse sammenligner vi skoler fra vores udtrukne stikprøve med skoler, der ikke er inkluderet i vores stikprøve. Resultaterne heraf viser, at skolerne i vores stikprøve ikke adskiller sig fra de skoler, som ikke indgår heri. Dermed er skolerne i vores udtrukne stikprøve repræsentative for alle folkeskoler.

Ud over spørgeskemaer til skolelederne inddrager vi *for det tredje* også svar fra lærerne på skolerne om bl.a. ledelse og undervisning. Lærerne omfatter i denne sammenhæng dansk- og matematiklærere samt børnehaveklasseledere. For perioden 2014-2016 har vi informationer fra 140 skoler, ud fra ovenstående begrænsninger af antal af skoler, hvor såvel skolelederen som lærere har svaret i alle tre spørgeskemarunder. Antallet af lærere, som vi har oplysninger fra over de tre år, er på 3.432. Disse 140 skoler dækker over et elevtal på 219.734 elever over de tre år med nogenlunde lige mange elever i hvert skoleår. Som tidligere nævnt og uddybet i vores tekniske bilag er disse skoler repræsentative i forhold til det samlede antal folkeskoler i Danmark.

DANNELSE AF MÅL VED HJÆLP AF INDEKS

En undersøgelse af effekter af skoleledelse på skolernes undervisning samt elevernes læring og trivsel forudsætter udvikling af nogle mål for såvel forskellige aspekter af skoleledelse og undervisning som for læring og trivsel. I nogle tilfælde bruger vi svar på et enkelt spørgsmål i et spørgeskema eller en enkelt registervariabel som mål.

I de fleste tilfælde bruger vi indeks, som hver sammenfatter svar på flere forskellige spørgsmål. Fx er et indeks for skoleledelsens generelle involvering i lærernes tilrettelæggelse af undervisningen og valg af metoder dannet af skoleledernes svar på tre spørgsmål om, hvor ofte skoleledelsen observerer en lærers undervisning, giver lærere feedback på deres

undervisning eller brug af elevplaner samt drøfter pædagogiske spørgsmål med lærere. Nogle fordele ved at bruge indeks er, at de som regel giver mere pålidelige mål end enkeltspørgsmål, såfremt der er en underliggende dimension, som indekset kan indfange. Indeks kan også måle forholdsvis abstrakte begreber ved at belyse en fælles underliggende dimension. Og anvendelsen af indeks medfører færre analyser og større overskuelighed. Vi har testet den indbyrdes sammenhæng mellem de spørgsmål, der indgår i et indeks, og den fælles underliggende dimension i hvert af vores indeks.⁶ Vi har standardiseret vores indeks, så de alle for hvert år har værdier mellem 0 og 1. Dermed kan vi sammenligne indeksene over tid og på denne måde studere ændringer i skoleledelse, undervisning, læring og trivsel. I det følgende gennemgår vi de indeks, som vi anvender som vores resultatmål i analyserne.

RESULTATMÅL FOR ELEVER – LÆRING OG TRIVSEL

I denne rapport undersøger vi dels effekter af skoleledelse på elevernes læring og trivsel, dels effekter af skoleledelse på lærernes implementering af reformens delelementer i deres undervisning. Her anvender vi forskellige udfaldsmål.

For elevers læring anvender vi scoren ved de nationale test i dansk (på 2., 4., 6. og 8. klassetrin) og i matematik (på 3. og 6. klassetrin). Dansk og matematik er to af de mest grundlæggende færdigheder, som eleverne kan tilegne sig i grundskolen. SFI har i en tidligere analyse vist, at der er en meget klar sammenhæng mellem elevers gennemsnitlige præstationer i dansk og matematik under ét og deres præstationer i alle fag (Andersen & Winter, 2011).

For at måle elevernes trivsel anvender vi et indeks, som belyser elevernes generelle skoletrivsel. Dette indeks er testet og udviklet i adskillige videnskabelige rapporter, der omhandler folkeskolereformen (Keilow & Holm, 2014; Nielsen m.fl., 2015). Indekset består af følgende tre spørgsmål/udsagn:

- Jeg kan godt lide at gå i skole
- Er du glad for din klasse?
- Jeg føler, at jeg hører til på min skole.

6. Bl.a. ved hjælp af eksplorativ faktoranalyse og Cronbach Alpha.

Indekset for elevernes trivsel er dannet og beregnet for hvert skoleår og standardiseret til at have en værdi mellem 0 og 1, hvor 0 er mistrivsel, mens 1 er høj trivsel hos eleven.

RESULTATMÅL FOR IMPLEMENTERING AF FOLKESKOLE-REFORMEN I SKOLERNES UNDERVISNING

Når vi undersøger implementering af undervisningspraksis, så fokuserer vi på en række kerneopgaver i den nye undervisningspraksis, fx intentionen om mere motion og bevægelse, så eleverne er mere fysisk aktive, men også reformelementet *den åbne skole*, som underviserne udfører. Vi arbejder med seks konkrete indeks, som er oplyst i det følgende. Disse indeks afspejler altså, hvad vi ser som centrale elementer i folkeskolereformens intentioner vedrørende undervisning:

- Variation i undervisningen
- IT i undervisningen
- ”Fælles Mål”-styret undervisning
- Læringsmålsstyret undervisning
- Undervisningsdifferentiering
- Ro og orden i undervisningen.

Alle seks indeks er dannet ud fra spørgeskemaundersøgelsen til lærere, børnehaveklasseledere og andet pædagogisk personale. Vi anvender dog kun svarene fra lærerne for årene 2014, 2015 og 2016. Tabel 1.1 giver en oversigt over de variable, som anvendes til at danne de seks indeks.

Det første indeks vedrører underviserens brug af elementer i skoledagen, som kan relateres til vores konstruerede indeks for ”variation i undervisningen”. Disse elementer er, hvor ofte læreren har besøg af en voksen udefra i forbindelse med undervisningen, hvor ofte læreren tager eleverne med på besøg uden for skolen, og endelig hvor ofte undervisningen finder sted uden for skolen. Disse spørgsmål vedrører intentionerne i *den åbne skole*. Desuden inkluderer vi et spørgsmål, som relaterer sig til lærernes implementering af reformelementet ”bevægelse og motion”. Indekset omhandler således, hvad læreren gør for at skabe en varieret skoledag samt intensiteten af dette.

Det andet indeks vedrører IT i undervisningen. Bedre og øget brug af IT er ikke blot et centralt vilkår for en mere varieret skoledag – IT er ligeledes en allieret i arbejdet med den læringsmålstyrede undervis-

ning. For kvalificeret brug af IT er ikke et mål i sig selv: IT skal også være en faglig løftestang – et pædagogisk og fagdidaktisk redskab til at højne kvaliteten af undervisningen, så eleverne lærer mest muligt. Derfor konstruerer vi et indeks, som viser, hvor ofte lærerne inddrager digitale læringsmidler som apps, digitale bøger og brug af internettet i undervisningen. Videre omhandler indekset, hvorvidt lærerne vurderer, at det er vigtigt at anvende IT i undervisningen.

Det tredje indeks omhandler lærernes arbejde med de forenklede Fælles Mål til at fremme elevernes læring. I folkeskolereformen betones der en mere gennemgående brug af læringsmål i tilrettelæggelsen, gennemførelsen og evalueringen af undervisningen (UVM, 2016). Denne udvidede brug af læringsmål i undervisningen skal forstærkes igennem Fælles Mål, som i skyggen af reformen opstilles i en mere ”præciseret og forenklet” form. Konkret består dette indeks af oplysninger om, hvorvidt læreren *nedbryder* målbeskrivelserne i Fælles Mål til konkrete mål for eleverne, om undervisningen *gennemføres* med udgangspunkt i Fælles Mål, og endelig om læreren *evaluerer* elevernes udbytte af undervisningen i forhold til Fælles Mål.

Det fjerde indeks relaterer sig til læringsmålstyret undervisning. Lovgivningen opstiller ingen direkte krav om, at skolerne – og særligt lærerne – *skal* arbejde med en *bestemt form* for læringsmålstyret undervisning. Den læringsmålstyrede undervisning kan ifølge lovtæksten og lov-bemærkningerne ikke betragtes som et didaktisk undervisningskrav, direkte funderet i lovgivningen. Hvordan den enkelte lærer eksekverer sin undervisning, herunder brugen af undervisningsmetoder, afhænger i høj grad af den enkelte lærer inden for de rammer, som kommunen, skolelederen og skolebestyrelsen udstikker. Derfor konstruerer vi også et indeks, som omhandler læringsmålstyret undervisning, men ikke tager udgangspunkt i brugen af forenklede Fælles Mål. Indekset består af fire spørgsmål om elevernes læringsmål og om, hvad lærerne gør i forhold til disse mål. Spørgsmålene vedrører, hvorvidt lærerne jævnligt har samtaler med hver enkelt elev om, hvorvidt de når deres læringsmål. Endvidere indgår oplysninger om, hvor ofte eleverne medvirker til at opstille mål for deres læringsprocesser, og hvor ofte læreren har samtaler med hver enkelt elev om elevens udbytte af dansk- og matematikundervisningen. Endelig indgår, hvor ofte læreren vurderer, hvor den enkelte elev befinder sig i forhold til læringsmålene. Overordnet set omhandler indekset, hvorvidt læ-

terne gør brug af læringsmålsstyret undervisning og intensiteten af denne brug.

TABEL 1.1

Oversigt over anvendte indeks i den kvantitative del af undersøgelsen og items, der er anvendt til at danne indeks.

Indeks	Items
Variation i undervisningen	Hvor ofte inddrager du motion og bevægelse i undervisningen?
	Hvor ofte har du besøg af en voksen udefra i din undervisning?
	Hvor ofte tager du eleverne med på besøg uden for skolen?
	Hvor ofte finder undervisningen i klassen sted uden for skolen?
IT i undervisningen	Hvor ofte bruger du apps, digitale bøger eller andre digitale læremidler i din [dansk-/matematik-]undervisning i klassen?
	Hvor ofte tilrettelægger du dansk-/matematikundervisningen i klassen, så eleverne skal bruge internettet til at søge informationer?
"Fælles Mål"-styret undervisning	Hvor stor vægt lægger du på nedenstående opgave[r] i dit daglige arbejde: At bruge IT til at understøtte undervisningen
	Jeg nedbryder målbeskrivelserne i "Fælles Mål" til konkrete mål for eleverne
	Jeg gennemfører min undervisning med udgangspunkt i "Fælles Mål"
Læringsmålstyret undervisning og feedback	Jeg evaluerer elevernes udbytte af undervisningen i forhold til "Fælles Mål"
	Jeg har jævnligt samtaler med hver enkelt elev, om de når deres læringsmål
	Hvor ofte medvirker eleverne i klassen til at opstille mål for deres egne læreprocesser?
	Hvor ofte har du samtaler med hver enkelt elev om elevens udbytte af [dansk-/matematik-]undervisningen?
Undervisningsdifferentiering	Hvor ofte vurderer du, hvor den enkelte elev befinder sig i forhold til læringsmålene?
	Hvor ofte giver du supplerende opgaver til særligt dygtige elever?
	Hvor ofte varierer du arbejdsformer for at tilgodese forskellige elevers læringsbehov?
Ro og orden	Hvor ofte tilrettelægger du undervisningen i forhold til målene for de enkelte elever i klassen?
	Jeg må ofte afbryde undervisningen for at løse konflikter blandt eleverne
	Når timen begynder, varer det meget længe, før eleverne falder til ro
	Der er meget forstyrrende støj i undervisningen

Det femte indeks omhandler undervisningsdifferentiering. Dette indeks indeholder oplysninger om, hvor ofte læreren giver supplerende opgaver til særligt dygtige elever, hvor ofte læreren varierer arbejdsformer for at tilgodese forskellige elevers læringsbehov. Endelig indeholder indekset oplysninger om, hvor ofte læreren tilrettelægger undervisningen i forhold til målene for den enkelte elev. Indekset belyser dermed, hvordan læreren

tilpasser sin undervisning i forhold til de behov, de enkelte elever har. Indekset konstrueres i høj grad også ud fra den forventning, at når skolerne i højere grad skal arbejde ud fra de læringsmål, som har udgangspunktet i de forenklede Fælles Mål, indebærer det også et fokus på undervisningsdifferentiering, så læreren nemmere kan nå ind til den enkelte elevs behov og udviklingsmuligheder. Det vil gøre det nemmere for eleven at se, hvad han/hun skal gøre for at forbedre sig.

Endelig omhandler det sidste indeks ro og orden i undervisningen. Dette indeks indeholder oplysninger om, hvorvidt læreren ofte må afbryde undervisningen for at løse konflikter blandt eleverne, om det varer meget længe, inden eleverne falder til ro, når timen begynder, og endelig om der er meget forstyrrende støj i undervisningen. Dette indeks omhandler, hvorvidt der er ro og orden i undervisningen, og ikke hvad lærerne konkret gør for at skabe ro og orden i undervisningen.

For vores mål for variation i undervisningen finder vi en mindre, men ikke-statistisk sikker stigning fra 2014 til 2015. Fra 2015 til 2016 finder vi et mindre, men statistisk sikkert fald på dette indeks. Indekset for brug af IT i undervisningen viser en statistisk sikker stigning fra 2014 til 2015. Indekset falder en smule fra 2015 til 2016, men dette fald er ikke statistisk sikkert. Vores indeks, som skal måle brug af "Fælles Mål"-styret undervisning, viser et fald fra 2014 til 2015, men dette fald er ikke statistisk sikkert. Derimod er der en statistisk sikker stigning fra 2015 til 2016.

Indekset for læringsmålstyret undervisning viser et statistisk sikkert fald fra 2014 til 2015. Omvendt viser indekset en statistisk sikker stigning i brugen af læringsmålstyret undervisning for 2015 til 2016.

Indekset, der anvendes til at måle brug af undervisningsdifferentiering, viser et statistisk sikkert fald fra 2014 til 2015. Omvendt er der en lille, men ikke statistisk sikker stigning på dette indeks fra 2015 til 2016.

Vores indeks for ro og orden i klasselokalet viser et ikke-statistisk sikkert fald fra 2014 til 2015. Omvendt finder vi en statistisk sikker stigning fra 2015 til 2016.

Hvis vi ser på udviklingen fra 2014 til 2016, er den også lidt blandet. Således finder vi statistisk sikre fald i indeksene for variation i undervisningen og undervisningsdifferentiering. Vi finder statistisk sikre stigninger i brug af IT og "Fælles Mål"-styret undervisning.

Udviklingen i resultatmålene viser overordnet set, at der sker nogle bevægelser med hensyn til den gennemsnitlige implementering af folkeskolereformens delelementer. Men nogle elementer implementeres i

højere grad end før reformen, mens andre gør det i mindre grad; og for andre elementer har implementeringen ikke ændret sig signifikant.

Udviklingen i disse resultatmål fremgår i det tekniske bilag under bilagstabel B1.7. med deskriptiv statistik.

DATA OM SKOLELEDELSE

Til at måle ledelse anvender vi besvarelser af spørgeskemaer til både skoleledere og undervisere. I den internationale forskningslitteratur om offentlig ledelse (public management) er der tradition for at anvende survey-data, hvor lederen beskriver sin egen ledelse (Favero m.fl., 2016). I den internationale generelle ledelsesforskning (leadership) er der derimod tradition for at belyse ledelse ved hjælp af survey-oplysninger fra lederens underordnede (Yukl, 2013).

I en artikel inden for *leadership*-traditionen har Jacobsen og Andersen (2015) på danske gymnasietal vist, at lærerrapporterede ledelsesoplysninger om *transformational leadership* bedre end lederdata fra rektorerne forudsiger ledelsens betydning for elevpræstationer. Det kan bl.a. skyldes incitamentet hos ledere om at svare ”politisk korrekt” om deres egen adfærd – især når denne omfatter det personlige lederskab, som fx ledervisioner – eller det forhold, at ledere og lærere ikke nødvendigvis opfatter en given, faktisk ledelsesadfærd på samme måde. Og lærere må formodes at reagere på den ledelsesadfærd og de ledessignaler, de oplever. Da megen ledelse skal omsættes i lærernes undervisning for at få effekt på elevernes læring, bliver lærervurderinger af ledelse her særligt vigtige. Da den enkelte lærer på en skole kan have forskellige erfaringer med og vurderinger af ledelse, måler vi lærernes vurdering af ledelse på individniveau (dvs. ikke som et skolegennemsnit af lærervurderingerne).

I en artikel inden for public management-traditionen har Favero m.fl. (2016) på danske grundskoledata drøftet, at lærernes viden om ledelse varierer for forskellige ledelsesaspekter. Mens lærerne har en betydelig viden om lederens adfærd i forhold til lederinvolvering i den enkelte lærers pædagogiske praksis, må lærerne formodes at vide mindre om fx skoleledelsens eksterne samarbejde og måske også om en del af arbejdet med at udarbejde mål og følge op på disse. Favero m.fl. viser, at betydningen af hhv. lederrapporteret og lærerrapporteret ledelse for elevpræstationer varierer mellem forskellige ledelsesaspekter, og at lederrapporteret ledelse måske er af større betydning for elevernes præstationer i tilfælde, hvor ledelsesadfærden ikke nødvendigvis kun virker gennem

lærernes undervisning. På denne baggrund vil det variere, om vi bruger lederrapporterede eller lærerrapporterede oplysninger om ledelsesadfærd til at analysere effekter af ledelse på undervisningsimplementering og elevernes læring og trivsel.

Mens anvendelse af lærerdata om ledelsesadfærd undertiden kan være en styrke metodisk, kan det omvendt være en svaghed, når vi måler både de forklarende ledelsesforhold og implementering ved hjælp af lærersvar om begge dele. Der er en vis risiko for, at der så kan opstå skin-korrelationer (*common source-bias*), fx hvis nogle lærere er tilbøjelige til generelt at bruge den ene ende af svarskaalen (Favero & Bullock, 2015; Jakobsen & Jensen, 2015).

Vi vurderer, at risikoen er størst, når en lærer svarer to gange om sig selv. Det er fx tilfældet, når vi analyserer sammenhængen mellem lærernes deltagelse i pædagogiske fællesskaber og lærerens undervisning, eller når vi belyser sammenhængen mellem lærerens vurdering af nødvendigheden af at forandre folkeskolen samt lærerens støtte til reformen og lærerens beskrivelse af sin egen undervisning. Denne bias forstærkes, hvis nogle lærere er tilbøjelige til at svare ”politisk korrekt” om begge dele.

Vi vurderer, at risikoen for bias er mindre, når lærerne vurderer deres leder og sig selv i samme skema, end når lærerne vurderer lederens forandringsledelsesaktiviteter som fx kommunikation af vision og handlingsplaner. Vi vurderer, at risikoen er mindst, når vi i forbindelse med ledelsesinvolvering i pædagogik spørger den enkelte lærer meget konkret, hvor mange gange vedkommende har oplevet at blive observeret af ledere under sin undervisning, har fået feedback eller har diskuteret pædagogik med ledere i løbet af det sidste skoleår. Nogle af de målte effekter kan således være biased og måske mindre – eller større - end målt.

Der er opstået en betydelig bekymring for common source bias-problemer i den internationale forvaltningsforskning inden for det sidste par år (Favero & Bullock, 2015; Jakobsen & Jensen, 2015). Men der er nogen uenighed om, hvor alvorligt problemet er, ligesom der vil være visse former for forskning, det stort set vil være umulig at foretage, herunder en del forskning om fx arbejdsmiljøproblemer, hvis ikke både forklarende og den afhængige variabel kan belyses vha. spørgeskemadata.

For nylig har Baviskar & Winter (2016) i en analyse af sammenhænge mellem sociale sagsbehandleres holdninger og adfærd vist, at langt de fleste sammenhænge, der blev fundet vha. data fra samme survey,

mellem sagsbehandlerens generelle holdninger og adfærd over for klienter i almindelighed, også kunne genfindes i analyser, der baserede sig på adfærdsdata om sagsbehandlerens adfærd i enkeltsager. Vi har i nogen grad haft mulighed for at gennemføre en sådan validitetskontrol i denne undersøgelse. Det er sket ved i supplerende analyser at anvende ledelsesvariable, baseret på ledersvar, der er parallelle til lærernes svar herom, og vi finder her en vis støtte for de resultater, der er baseret på lærersvar. I de supplerende analyser er der således en statistisk sikker effekt af lederkommunikation som led i forandringsledelse og af lederinvolvering i pædagogik på nogle af undervisningspraksisserne.

I senere analyser vil der være mulighed for at undersøge, i hvilket omfang vores analyser med en potentielt common source-bias stadig støttes, hvis vi i stedet for lærersvar om implementering bruger enten elev- eller ledersvar herom.

Et andet forbehold er, at der viser sig at være en vis statistisk sammenhæng mellem nogle af vores skoleledelsesfaktorer. Derfor afspejler visse resultater måske ikke selvstændige effekter af de enkelte ledelsesforhold. Men en gruppe af ledelsesfaktorer kan måske udtrykke mere generelle ledelsesstile på skolerne. Det kan indebære, at resultaterne er overvurderede i nogle tilfælde og undervurderede i andre. En undervurdering af effekten kan fx ske, hvis effekten af et ledelsesforhold er betinget af samtidig anvendelse af andre ledelsesredskaber, hvilket synes at være tilfældet i analysen hos Pedersen m.fl. (2016) af effekter af forskellige skoleledertyper.

Flere af de målte effekter af ledelse er imidlertid så store, at der formentlig stadig vil være en positiv effekt, selv hvis den er overvurderet.

EFFEKTANALYSER VIA FORLØBSUNDERSØGELSE

I langt de fleste internationale undersøgelser af effekter af skoleledelse undersøger man, om der er en sammenhæng mellem et skoleledelsesaspekt – fx ledernes involvering i lærernes undervisningsmetoder på forskellige skoler – og elevernes faglige præstationer i samme skoleår. Denne undersøgelsesmetode kaldes en *tværnsnitsanalyse*. SFI's tidligere rapport om betydningen af skoleledelse (Andersen & Winter, 2011) var en sådan tværnsnitsanalyse. Denne metode er imidlertid temmelig svag med hensyn til at påvise kausale sammenhænge mellem skoleledelse og elevpræstationer.

Resultaterne kan udtrykke en større grad af kausalitet, hvis man – som i denne undersøgelse – undersøger, om *ændringer* i et skoleledelses-

aspekt ledsages af *ændringer* i lærernes adfærd. Effektmålingen ved en sådan forløbsundersøgelse bliver endnu mere sikker, hvis man undersøger, om ændringer i skoleledelse inden for den enkelte skole ledsages af ændringer i lærernes adfærd på samme skole. Det er kernen i den effektmålingsmetode, der primært anvendes i denne undersøgelse, den såkaldte *skole-fixed-effects-analyse*. Her måles effekten populært sagt som gennemsnittet af de sammenhænge, man finder på hver enkelt skole, mellem ændringer i skoleledelse og ændringer i lærernes adfærd. Vi er derfor nødt til at følge de samme skoler over tid.

Et typisk problem i statistiske analyser af sammenhænge er problemet med uobserverbare variable, som kan skabe bias i effektmålingen. Disse uobserverbare forhold – som hverken kan måles med survey- eller registerdata – men som muligvis påvirker effekten, kan skabe uklarhed om, hvorvidt der er tale om falske eller sande effekter. Den anvendte *skole-fixed-effects-analyse* tager højde for en del af dette problem, da den tager højde for alle de observerede forhold, som er konstante over tid på den enkelte skole. Det kan fx være lederen på skolen, specielle traditioner, skolens omdømme blandt forældre og størrelsen på biblioteket, hvis det ikke ændrer sig i løbet af den periode, vi observerer skolerne. Forløbsdata kan hermed give mere robuste resultater end andre typer af data. Fordelen ved at anvende forløbsdata er endvidere, at man kan måle ændringer i fx undervisning og læring på individniveau, hvilket *ikke* er tilfældet med tværsnitsundersøgelser.

Selvom vores anvendelse af fixed-effects-analyser giver en større mulighed for kausale tolkninger end tværsnitsanalyser, kan vi stadig ikke være helt sikre på kausalitet. Det skyldes, at vi med en *skole-fixed effects*-model ikke har mulighed for at skabe indsats- og kontrolgrupper i samme grad, som hvis vi undersøgte effekten af en enkeltstående skoleindsats eksperimentelt, hvor nogle skoler blev tilfældigt udtrukket til at modtage indsatsen, mens andre skoler skulle fortsætte som hidtil. Da skolerne i vores analyser agerer kontrol for sig selv over tid, er der en begrænsning med hensyn til den kausale tolkning af vores resultater. Det skyldes, at *skole-fixed-effects* kontrollerer for en del af de uobserverbare forhold, som kan være ved hver enkelt skole, men ikke alle af disse forhold kan vi nødvendigvis tage højde for med *skole-fixed-effects*. Med *skole-fixed-effects* har vi dog mulighed for at undersøge ændringer over tid og tage højde for tidsforhold i disse ændringer.

Det er velkendt fra implementeringsforskningen, at implementering af reformer tager tid (Kirst & Jung, 1982; Åsén, 2013). Det gælder også folkeskolereformen. Vi kan således ikke være sikre på, at en ændret skoleledelsespraksis påvirker lærernes undervisning eller elevernes læring og trivsel i samme år. Og der kan være forskel på implementeringshastigheden for forskellige delelementer af folkeskolereformen.

Derfor anvender vi supplerende en anden model med skole-*fixed-effects*, hvor vi belyser eventuelle tidsforskudte effekter af skoleledelse ved at belyse eventuelle effekter på undervisning og elever ét år efter, at et skoleledelsesforhold er ændret. Teknisk sker det ved, at vi erstatter det nutidige svar fra skolelederne med svaret om, hvad de gjorde året før. På nuværende tidspunkt tillader vore data desværre ikke, at vi undersøger effekter med mere end ét års tidsforskydning. Da vi ved, at implementering tager tid, kan der således være effekter af skoleledelse, vi endnu ikke er i stand til at identificere, fordi de optræder mere end ét år ”forsinket” i forhold til en given ændring af et skoleledelsesforhold.

For alle modeller anvender vi en række kontrolvariable. Disse variable tager højde for, at nogle elementer af folkeskolereformen vil være lettere at implementere på nogle skoler, grundet elevgrundlag, lærerstab eller ressourcer. For lærerne kontrollerer vi for, hvilket fag de underviser i (dansk eller matematik), deres erfaring og køn. Samtidig anvender vi socioøkonomiske karakteristika for eleverne, som forældres indkomst og uddannelsesniveau, etnicitet og antallet af børn i hjemmet, samt om forældrene er samlevende. Vi anvender endvidere mål for skoleledernes uddannelse og deres anciennitet som skoleledere. For at måle skolernes ressourcer anvender vi antallet af elever på skolerne som en indikator for evt. stordriftsfordele eller -ulemper, og skolens elev-til-lærer-ratio⁷.

Vi har anvendt de ovennævnte analysemetoder til at undersøge, hvordan skoleledelse påvirker dels lærernes undervisning, dels elevers læring og trivsel. Som det vil fremgå af resten af denne rapport, har vi fundet, at en række forskellige aspekter af skoleledelse påvirker lærernes implementering af folkeskolereformen i deres undervisning.

7. En relativt lille elev-til-lærer-ratio vil således være et udtryk for relativt flere lærerressourcer. Da vi ikke har information om skolernes elev-til-lærer-ratio for skoleåret 2015/2016, antager vi, at denne ratio er den samme som den observerede for skoleåret 2014/2015. Vi har ligeledes anvendt modeller, hvor vi har haft tidsforskudt denne ratio med to år for alle de observerede år. Dette ændrer ikke substantielt på de her præsenterede resultater.

ELEVERNES LÆRING OG TRIVSEL

Når vi bruger de samme ledelsesmål og analysemetoder, der er anvendt til at belyse ledelseeffekter på implementering, til også at belyse evt. effekter på elevernes læring og trivsel, har vi imidlertid ikke fundet nogen plausible, robuste og statistisk sikre effekter af skoleledelse på hverken elevers læring eller deres trivsel. Der kan være flere mulige årsager hertil. Den ene er, at det tager tid at implementere en så stor reform som folkeskolereformen. Det betyder, at det tager tid, fra kommunen og skoleledelsen sætter en given indsats i værk, til den først forplanter sig til ændret undervisning hos underviserne og dernæst igen manifesterer sig hos eleverne i form af ændret trivsel og læring.

Den lange virkningshorisont for skolereformer kan umiddelbart synes i modstrid med erfaringer med evalueringer af meget begrænsede lokale interventioner og forsøg. Her kan der ofte måles effekter efter mindre end ét år (Åsén, 2013). Men folkeskolereformen er ikke nogen enkelt afgrænset intervention, men en stor samling af mange interventioner, der gennemføres i løbet af kort tid og samtidig med en omfattende inklusionsreform. Så når vi ikke finder nogen effekter på læring og trivsel, kan det måske også skyldes, at det er svært at adskille effekterne af hvert enkelt reformtiltag. De bevæger sig heller ikke altid i samme retning.

En anden mulighed kan være, at vi ikke er i stand til at måle udviklingen i læring og trivsel tilstrækkeligt præcist. Endelig er en tredje mulighed, at de reformelementer i undervisningen, som vi har udvalgt, evt. ikke har den effekt på elevernes læring og trivsel, som reformen forudsætter. På den anden side skulle man ud fra den internationale og danske skoleforskning forvente, at i hvert fald nogle af reformens uddannelseselementer ville fremme elevernes læring. Således støtter forskningsresultater fx, at målstyret undervisning og klasserumsledelse med ro og orden fremmer elevers læring (Hattie, 2008; Winter & Nielsen, 2013).

Dette link mellem undervisning og elevernes læring og trivsel er det KORA's opgave at belyse, men det er som nævnt meget muligt, at det er for tidligt i implementeringen af folkeskolereformen til at kunne identificere sådanne effekter.

DEN KVALITATIVE UNDERSØGELSE

I dette afsnit beskriver vi først de seks udvalgte skoler, og der redegøres efterfølgende for dataindsamling, interviewoplysninger, generalisering og analysemetode. Desuden beskriver vi, hvilke andre kvalitative datakilder vi anvender i denne del af undersøgelsen.

DE SEKS SKOLER

Vores kvalitative undersøgelse omfatter skoler, der også indgik i de undersøgelser af skoleledelse, som SFI gennemførte i 2010-2011 (jf. Andersen & Winter, 2011; Pedersen m.fl., 2011). En begrundelse herfor er *for det første*, at en inddragelse af de samme skoler muliggør en sammenligning af skoleledelse efter folkeskolereformen med situationen 4-5 år tidligere. Fra november 2010 til februar 2011 foretog SFI personlige interview med skolelederne, og der blev desuden foretaget interview med en matematiklærer og en dansklærer på de udvalgte skoler. Vi har derfor en slags kvalitativ baseline om skoleledelse før reformen (for flere detaljer, se også Kjer & Rosdahl, 2016).

For det andet korresponderer udvalgskriterierne i 2010 i vidt omfang med de kriterier, der indgår i det oplæg vedrørende en kvalitativ belysning af folkeskolereformen, som Undervisningsministeriet indgik aftale om med SFI i 2015. Udvalgskriterierne omfatter *variation* i nogle centrale parametre⁸ (ibid.).

De udvalgte skoler udgør *ikke* et repræsentativt udsnit af samtlige folkeskoler i landet. Det fremgår fx af tabel 1.2. Undersøgelsen har fx en forholdsvis stor andel af skoler med mindst 600 elever.

8. Udvalgelsen af de seks skoler i 2010 beskrives også i SFI-rapporten fra 2011 (Pedersen m.fl., 2011). Nogle centrale karakteristika ved skolerne er angivet i tabel 1.1 og tabel 1.2.

TABEL 1.2

De seks skoler, der er inddraget i den kvalitative del af undersøgelsen, fordelt efter antal elever, elevernes sociale baggrund og beliggenhed. Antal.

	Antal skoler
<i>Antal elever på skolen 2010</i>	
Under 300	1
300-599	3
600-	2
<i>Skolen i 2015 er resultat af en fusion i perioden 2011-2014</i>	
Ja	2
Nej	4
<i>Antal elever på skolen 2015</i>	
Under 300	1
300-599	2
600-	3
<i>Elevernes sociale baggrund 2010¹</i>	
Stærk	2
Middel	2
Svag	2
<i>Elevernes sociale baggrund 2015²</i>	
Stærk	1
Middel	2
Svag	3
<i>Landsdel</i>	
Sjælland	4
Jylland	2
Andre landsdele	0
<i>Urbanisering³</i>	
Hovedstadsområdet	2
Provinsby med over 50.000 indbyggere	1
Mindre provinsbyer	2
Landdistrikt	1

(Tabellen fortsættes)

TABEL 1.2 FORTSAT

De seks skoler, der er inddraget i den kvalitative del af undersøgelsen, fordelt efter antal elever, elevernes sociale baggrund og beliggenhed. Antal.

	Antal skoler
<i>Skolen ligger i en kommune med lokal arbejdstidsaftale⁴</i>	
Ja	3
Nej	3

1. Der er tale om den gennemsnitlige sociale baggrund, forstået som registeroplyste familiefaktorer, som har en selvstændig statistisk betydning for elevernes karakterer i undersøgelser af 9. klassers afgangsprøve. En stærk (svag) baggrund omfatter familiefaktorer, som har en positiv (negativ) betydning for karaktererne (Kjer & Rosdahl, 2016).
2. Skøn på basis af oplysninger fra interview med skolelederen i 2015. Grupperingen er skønsmæssig og upræcis.
3. Hovedstadsområdet omfatter følgende 18 kommuner: København, Frederiksberg, Albertslund, Brøndby, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby, Vallensbæk, Ishøj, Greve, Ballerup, Rudersdal og Furesø.
4. "Lokal aftale" omfatter også "forståelsespapir". Bygger på oplysninger fra Danmarks Lærerforening, www.dlf.org

Kilde: Oplysningerne stammer fra LIS, som er det ledelsesinformationssystem for grundskolen, som er etableret af Undervisningsministeriet, jf. www.uddannelsesstatistik.dk/grundskolen Oktober 2016.

Elevernes sociale baggrund har væsentlig betydning for den pædagogiske opgave, som skolen står overfor. Både i 2010 og i 2015 er de seks skoler kendetegnet ved betydelig variation mellem skolerne med hensyn til elevernes sociale baggrund, jf. tabel 1.2. For skolerne gælder desuden, at der er variation over tid i elevernes sociale baggrund inden for den enkelte skole. Med hensyn til geografisk variation er de seks skoler spredt over flere landsdele og over områder med forskellig urbaniseringsgrad. Vi konstaterer ligeledes, at halvdelen af skolerne ligger i kommuner med en lokal arbejdstidsaftale/forståelsespapir med lærerkredsen under Danmarks Lærerforening i 2016.

Et andet vægtigt parameter for udvælgelsen er skolernes elevpræstationer, belyst ved skolernes resultater i visse 9. klasses-prøvefag. I tabel 1.3 er de udvalgte skoler fordelt efter "beregnet skoleeffekt" i henholdsvis 2005-2009 og 2012/13-2014/15-2015/2016 (op til fire skoleår).

Denne beregnede skoleeffekt omfatter elevernes resultater i visse 9. klasses-prøvefag – korrigeret for elevernes sociale baggrund.⁹ I tabel

9. Beregningen bygger på en antagelse om, at elevernes karakterer er et resultat af a) skolens indsats (effekt) og b) elevens sociale baggrund. Hvis karaktererne korrigeres for elevens sociale baggrund, bliver resultatet således et udtryk for "skolens effekt", dvs. hvor god eller dårlig skolen er til at frembringe gode elevpræstationer. Selvom sådanne beregninger kan diskuteres og skal tages med forbehold, kan de formentlig bruges som pejlemærke og hjælp til at vurdere elevpræstationer på skoler.

1.3 ser vi betydelig variation mellem de seks skoler med hensyn til beregnet skoleeffekt. Beregninger fra sidstnævnte periode viser dog, at flere af skolerne nu har en skoleeffekt over gennemsnittet, mens én ligger på gennemsnittet og én under gennemsnittet. Vi kan derfor tale om en overvægt af højtpræsterende skoler i undersøgelsens materiale. Tabel 1.3 viser desuden en række andre træk ved skolerne.

DATA, INDSAMLING, SVARPERSONER OG ANALYSEMETODE

Den kvalitative undersøgelse består af to hovedkomponenter, interview og dokumentanalyse. En *primær* datakilde er interview med ledere og lærere. Disse svarpersoner er interviewet i første omgang i perioden fra medio august 2015 til ultimo oktober 2015. Anden interviewrunde er gennemført i foråret 2016. Interviewene var af varierende længde, gennemsnitligt af ca. 1 ½ times varighed med hver af de seks skoleledere. Desuden blev fire af skolelederne interviewet igen i ½-1 time med henblik på afklaring og uddybning. På to af de seks skoler blev også souschefen interviewet i ca. 1 ½ time. På fem af skolerne blev to lærere interviewet, heraf som gruppeinterview på to af skolerne. På den sjette skole blev en lærer og en afdelingsleder interviewet. Svarpersoner ud over skolelederen blev udvalgt af skolelederen på vores anmodning. Vores udgangspunkt for interviewene var, at personerne på skolen, herunder lærere, måtte antages at have en god viden om, hvorledes arbejdet med folkeskolereformen blev grebet an på skolen.

En *sekundær* kilde er en lang række dokumenter, som fx belyser lokale aftaler om arbejdstiden, som i tre af kommunerne er indgået mellem kommunen og den lokale lærerkreds under Danmarks Lærerforening. Ligeledes er der tale om materiale fra de seks skolers kommuner, herunder kvalitetsrapporter, administrationsgrundlag, mødereferater samt dokumenter, der giver oplysning om yderligere aspekter af, hvorledes kommunen har håndteret implementering af folkeskolereformen. Desuden anvender vi dokumentarisk materiale af interne dokumenter fra skolerne, bl.a. fra skolernes hjemmesider om fx skolens mål og værdier, personaleoversigter mv. (se mere om dette materiale i Kjer & Rosdahl, 2016).

TABEL 1.3

De seks skoler, der er inddraget i den kvalitative del af undersøgelsen, fordelt efter beregnet skoleeffekt og karakteristika for skolerne. Antal.

	Antal skoler
<i>Beregnet skoleeffekt 2005-2009¹</i>	
Blandt de øverste 30 pct.	3
Svingende	1
Blandt de nederste 30 pct.	2
<i>Beregnet skoleeffekt i 2012/13-2014/15 (op til tre skoleår)²</i>	
Over gennemsnit	4
Omkring gennemsnit	1
Under gennemsnit	1
<i>Har skolen SFO?</i>	
Ja	4
Nej	2
<i>Antal lærere, ekskl. evt. specialklasser</i>	
Under 40	2
40-59	2
60-	2
<i>Antal personer i skolens ledelse</i> (Ekskl. evt. SFO-leder, evt. særskilt leder af specialklasser og evt. serviceleder)	
2	2
3	0
4	2
5	2

- Den beregnede skoleeffekt 2005-2009 er målt ved karaktergennemsnittet ved afgangsprøven i dansk og matematik blandt 9-klasses-eleverne over skoleårene 2005-2009, korrigeret for elevernes sociale baggrund. Se nærmere herom i Pedersen m.fl., 2011.
- Oplysningerne stammer fra LIS, som er det ledelsesinformationssystem for grundskolen, som er etableret af Undervisningsministeriet, jf. www.uddannelsesstatistik.dk/grundskolen. Der tages udgangspunkt i karaktergennemsnittet i bundne prøfefag i 9. klasse over op til tre skoleår samt en socioøkonomisk reference, der viser, hvordan eleverne på landsplan med de samme baggrundsforhold som skolens elever har klaret testene. Hvis karaktergennemsnittet ikke er signifikant forskelligt fra den socioøkonomiske reference, placeres skolen i kategorien "Omkring gennemsnit", ellers over/under gennemsnit, afhængigt af om karaktergennemsnittet er signifikant større/mindre end den socioøkonomiske reference

Kilde: Interview med skoleledere 2015, Pedersen m.fl., 2011 samt Undervisningsministeriet, jf. ovenfor.

Af de interviewede skoleledere er fire kvinder og to mænd i alderen 40-60 år. Alle har arbejdet som lærere i et antal år, og alle har betydelig erfaring som skoleledere – over 10 år. Tre af skolelederne har over 15 års erfaring. De fleste af skolelederne har også været skoleledere på en anden skole end den nuværende. To skoleledere har været skoleledere i under 5 år på den

nuværende skole og to i 5-9 år. De sidste to har været ansat som skoleledere i mindst 10 år på den nuværende skole (Kjer & Rosdahl, 2016).

Rent uddannelsesmæssigt har to af de interviewede skoleledere en master i ledelse. Tre har en diplomuddannelse i ledelse, mens den sidste har en anden type lederuddannelse. Uddannelsesniveaet (lederuddannelse) blandt de interviewede skoleledere synes i gennemsnit at være højere end for samtlige skoleledere, der medvirkede i SFI's kvantitative skolelederundersøgelse i 2015 (jf. Kjer m.fl., 2015).

I vores interview benyttede vi en semistruktureret spørgeguide med forholdsvis brede temaer om skolen. Temaerne omhandler fx organisation og kontekst, lærernes arbejdstid og arbejdsopgaver, generelle problemstillinger vedrørende ledelsen af implementering af reformen, medarbejdernes holdninger, inddragelsen af skolens medarbejdere, relationen til kommunen samt specifikke temaer vedrørende konkrete elementer i reformen, herunder navnlig understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp, motion og bevægelse samt målstyret undervisning. Endelig berørte vi udviklingen i arbejdet som skoleleder.

Alle skoleledere og andre svarpersoner er garanteret anonymitet, hvilket skyldes vores ønske om, at de adspurgte kan udtale sig så frit som muligt, herunder anføre kritik i forhold til fx ledelse, kommune og lovgivning, eksempelvis elementer i folkeskolereformen (Kjer & Rosdahl, 2016).

Rent analytisk har vi for det første koncentreret os om fællestræk på tværs af skolerne, i det omfang sådanne har kunnet identificeres. For det andet har vi forsøgt at belyse variation. Disse deskriptive fund er med til at nuancere og uddybe de mere deskriptive, kvantitative fund. Som tidligere nævnt vil eventuelle lignende kvalitative fund være med til at validere vores kvantitative fund. Men det kvalitative datamateriale har også til opgave at forklare – og give fortolkningsmæssige bidrag til – både eventuelle fund og ikke-fund i de kvantitative effektanalyser.

DELKONKLUSION

I denne rapport anvender vi et multimetodisk design, som består af både kvantitative og kvalitative metoder. Denne analysestrategi giver os mulighed for at studere generelle tendenser i vores data og kvalificere eller udfordre disse fund igennem de mere nære interview med skoleledere og lærerne.

Til at undersøge betydningen af ændringer i skoleledelse på implementering af folkeskolereformen i skolens undervisning anvender vi høj kvalitetsregistre fra Danmarks Statistik og forløbsundersøgelser ved hjælp af survey-datasæt fra skoleledere og lærere, indsamlet på de samme skoler over en årrække. Vi anvender omfangsrige indeks, som er valideret både i forbindelse med denne undersøgelse og i forbindelse med andre undersøgelser, som foregår i forbindelse med følgeforskningen i forbindelse med folkeskolereformen. For at undersøge effekter i form af ændringer over tid anvender vi statistiske modeller, som muliggør, at vi kan undersøge disse ændringer. Vi gør brug af to typer af statistiske modeller; modeller med *skole- og tids-fixed-effects* samt modeller med *skole- og tids-fixed-effects og tidsforskuete effekter* af skoleledelse.

Vi har endnu ikke været i stand til at identificere plausible statistisk sikre og robuste effekter af skoleledelse på elevernes læring og trivsel – muligvis fordi det er for tidligt i implementeringen af reformen at måle sådanne, da implementering kan tage adskillige år. Det indebærer, at vi i resten af rapporten fokuserer på effekter af skoleledelse på lærernes implementering af folkeskolereformen i deres undervisningspraksis.

Som et komplementerende led i SFI's undersøgelse af betydningen af skoleledelse i relation til folkeskolereformen omfatter den kvalitative del en række interview med et mindre antal skoleledere, afdelingsledere og lærere på seks skoler. Nogle som personlige interview, andre som gruppe. Med inddragelse af kvalitative datakilder argumenterer vi for, at undersøgelsens kvantitative fund udfordres af mere dybdegående og ”nære” analyser, som giver adgang til mere nuancerede opfattelser fra skolelederne, ligesom vi når mere i dybden med processerne omkring reformen. Endelig argumenterer vi for, at vi kommer tættere på skoleledernes og lærernes virkelighed gennem de kvalitative interview. Men de kvalitative data giver også mulighed for at supplere og komplementere undersøgelsens hovedtemaer, og rent analytisk står vi stærkere, hvis vi på tværs af metoder kan finde enslydende fund – det betragtes som en intern validering, mens heterogene fund kan betragtes som en slags intern problematisering. Vores multimetodiske tilgang til vores data giver os den fordel, at vi kan undersøge de præsenterede temaer gennem forskellige metodiske tilgange, som hver især supplerer hinanden og dermed kan give os mere viden om succes og udfordringer med at implementere folkeskolereformens undervisningselementer.

FORANDRINGSLEDELSE OG IMPLEMENTERING

PETER RØHDE SKOV, SØREN C. WINTER & MIKKEL GIVER KJER

I dette første analysekapitel går vi tæt på skolelederne og skoleledelsens tilgange og strategier i forhold til selve processen med at implementere folkeskolereformen på deres skole. Vi fokuserer dermed på forandringsledelse, der belyser, hvordan organisationers ledelse kan gennemføre store organisatoriske forandringer med succes (Burke, 2002; Van de Ven, 1993 og evt. Mintzberg, 1979).

Teorier om forandringsledelse blev udviklet til brug i private virksomheder (Kotter, 1996), men er senere også forsøgt anvendt i forhold til offentlige organisationer (Fernandez & Rainey, 2006). Mens teorierne viser en relativt høj grad af enighed om, hvilke forhold som forventes at understøtte en succesfuld implementering, synes den hidtidige evidens herfor imidlertid at være mere beskednen (Kuipers m.fl., 2014).

I denne rapport beskriver vi først, hvad der forventes af skolerne's ledelse i forhold til de forandringer, reformen indebærer. Dernæst kigger vi på nogle kernelementer af forandringsledelse i den eksisterende forskning og udvikler i lyset af disse vores hypoteser om effekter. Med disse i hånden vurderer vi den gennemsnitlige udvikling i disse effekter fra 2014 til 2016. Dernæst præsenterer vi vores analyse af effekter af disse kernelementer på lærernes implementering af reformen i deres undervisning. Til sidst opsummerer vi vores fund.

REFORMFORVENTNING TIL LEDELSE AF FORANDRINGER

Skolelederne har en meget central rolle i implementeringen af folkeskole-reformen. I lovforsarbejderne til reformen og den tilhørende lovgivning om afskaffelse af lærernes arbejdstidsaftale omtales lederens rolle noget indirekte i bemærkningerne til reformlovgivningen (L51 og L52). En mere omfattende beskrivelse af lederens opgaver ses i bemærkningerne til det tilknyttede lovforslag vedrørende afskaffelsen af lærernes arbejdstidsaftale (lov 409), i regeringens oprindelige udspil til en reform af folkeskolen (2012), i den politiske aftale mellem forligspartierne (2013) samt i forhandlingerne om disse lovforslag i Folketinget.

I dette afsnit beskriver vi kort det ansvar, skolelederen har for implementeringen. Ansvaret gælder først og fremmest implementeringen af reformens obligatoriske tiltag, fx 45 minutters motion og bevægelse i gennemsnit pr. dag og læringsmålstyret undervisning. Skolelederne har et ledelsesmæssigt ansvar i forhold til at implementere folkeskolereformen på deres skoler. Som driftsansvarlig og pædagogisk leder er det skolelederen, som i sin daglige ledelse af skolen – inden for de nationale og kommunale mål, rammer og budget samt de rammer, skolebestyrelsen har fastsat – fastlægger en strategi for skolens virke og udvikling.

Folkeskolereformen er en meget stor udfordring for skoler som organisationer. Reformen opstiller ikke kun mål om mere læring, herunder mere læring blandt elever med svag socio-økonomisk baggrund, mere trivsel og større tillid til folkeskolen i befolkningen. Den kræver også indførelse af nye måder at undervise på og nye arbejdsprocesser på skolen. Undervisningen skal styres efter forenklede Fælles Mål. Der skal være større variation i undervisningen med mere bevægelse, indførelse af mere praksisorienteret understøttende undervisning til at understøtte den mere teoretiske undervisning og inddragelse af lokalsamfundet i undervisningen gennem en mere åben skole. Klasserumsledelsen skal styrkes med mere ro og orden i timerne, og der skal være mere IT i undervisningen. Der skal være lektiehjælp og mere faglig fordybelse, og der gives mulighed for brug af holdddeling i større omfang. Pædagoger skal inddrages mere i undervisningen og samarbejdet mellem lærere og pædagoger styrkes.

Alle disse ændringer af de daglige processer på skolen skal ske, samtidig med at lærerne underviser i flere timer som følge af lov 409, som afskaffer de hidtidige arbejdstidsregler og indfører tilstedeværelsespligt på skolerne.

Der stilles også krav om nye eller ændrede styrings- og ledelsesformer, som ikke kun påvirker ledernes, men også undervisernes opgavevaretagelse. Såvel kommunen som skolelederen skal have en stærkere styrings- og ledelsesopgave end hidtil. Der skal styres mere ved hjælp af mål- og resultatstyring, både fra kommunen og internt på skolen, den pædagogiske ledelse på skolen skal styrkes gennem ledelse af kompetenceudvikling og ledelsesinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse og metoder, og skolelederen skal have større handlefrihed til at allokere underviserressourcer for at støtte op om skolens mål og prioriteringer. I forhold til underviserne betyder dette, at skolens ledelse kommer tættere på underviserne og de pædagogiske valg, hvor der på de fleste skoler hidtil har været en meget betydelig autonomi hos lærerne.

Udgangspunktet for dette kapitel om forandringsledelse er, at det er en meget stor organisatorisk udfordring, at skolernes undervisning, personalesammensætning og ledelse skal ændres betydeligt i forhold til hidtidig praksis på de fleste skoler. Udfordringen øges ved de ligeledes meget omfattende ændringer, hvad angår omstillingen til øget inklusion. Og den største udfordring er måske, at gennemførelsen af lockout af lærerne og ændringen af deres arbejdstidsregler, som blev gennemført ved lov 409 i 2013, fremmedgjorde en stor andel af lærerne over for såvel arbejdstidsbestemmelser som over for selve folkeskolereformen. Man startede således på folkeskolereformen med et frontpersonale, som i stor udstrækning forholdt sig mere end skeptisk over for reformen.

Som nævnt indeholder folkeskolereformen i sig selv nogle krav til styrings- og ledelsesredskaber, som skal bidrage til implementeringen af de nye elementer i skolernes undervisning, herunder mål- og resultatstyring fra både kommunen og internt på skolen, stærkere pædagogisk ledelse med kompetenceudvikling og ledelsesinvolvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder samt dialog og samarbejde mellem kommunen og skolen og mellem skolen og lokalsamfundet. Effekter af disse specifikke pædagogiske styrings- og ledelsesredskaber belyses i de efterfølgende kapitler i denne rapport.

Men i dette kapitel fokuserer vi på skoleledelsens forsøg på at lede den *samlede* omstillingsproces på skolen og effekterne heraf. Som teoretisk ramme for eller perspektiv på denne analyse har vi valgt forandringsledelsesteori, *change management*, som en generel teori for, hvordan ledelsen kan agere med succes, når organisationer skal undergå væsentli-

ge ændringer. Man kan også kalde forandringsledelsesteori for en samling af forandringsstrategier.

FORSKNING OM FORANDRINGSLEDELSE OG VORE HYPOTESER

Forandringsledelsesteori søger at forklare og forudsige, hvordan organisationers ledelse kan gennemføre store organisatoriske forandringer med succes. Forandringsledelsesteori og -modeller er især udviklet inden for den private sektor, men er i nogen grad eksporteret til anvendelse i den offentlige sektor (Fernandez & Rainey, 2006; Kuipers m.fl., 2014). Der er således en forbløffende grad af ensartethed i de modeller, som forskellige forandringsledelsesforskere opstiller. Der er i høj grad tale om normative modeller, der er meget praksisorienterede (Armenakis & Bedeian, 1999). Mens der foreligger flere reviews af litteraturen (herunder Armenakis & Bedeian 1999; Fernandez & Rainey, 2006), er der tilsyneladende ikke foretaget nogen egentlige meta-analyser med angivelse af, hvilken effekt forandringsledelsesmodeller eller delelementer i forandringsledelse har på gennemførelsen af organisatoriske forandringer og på organisationers effektivitet. Flere forskere har påpeget, at en del studier ikke bygger på særligt stærke metoder, herunder casestudier samt konsulenterfaringer og -rapportering (Buchanan m.fl., 2005; Yukl, 2013), og nogle konkluderer, at det empiriske belæg for forandringsledelsesmodellerne er begrænset, ikke mindst i den offentlige sektor (Kuipers m.fl., 2014).

På den anden side er der som nævnt en relativt høj grad af enighed blandt mange forskere i de foreslåede elementer i forandringsledelsesmodellerne, der forekommer gennemgående plausible, og nogle elementer understøttes af studier i den delvist parallelle implementeringsforskning. Derfor kan der med rimelighed opstilles en række hypoteser om effekter af elementer i forandringsledelse, som kan testes i denne undersøgelses empiriske analyser. Os bekendt er dette den første systematiske test af forandringsledelsesteori. En sådan test vil kunne give en række praktiske handlingsanvisninger til skolerne, kommunerne og andre skoleaktører.

På baggrund af forskningen om forandringsledelse forventes følgende proceselementer, enkeltvis eller i grupper, at understøtte en gennemførelse af folkeskolereformen i skolernes praksis:

- En *oplevelse af nødvendighed* af at ændre skolernes hidtidige praksis (før folkeskolereformen), både blandt ledere og undervisere (også kaldet en ”*brændende platform*”).
 - Opbakning fra højere administrative myndigheder – her kommunen – til folkeskolereformens mål, principper og elementer samt økonomisk og anden støtte til forberedelse og implementering af reformen på skolen. Dette punkt behandles senere i kapitel 5 om ’ekstern ledelse’.
- Ledelsens:
 - Kommunikation af en kort og klar *vision* for fordelene for skolen og dens undervisning ved reformen.
 - Udarbejdelse og kommunikation af en klar og realistisk *plan* for gennemførelse af ændringer på skolen og i skolens undervisningspraksis.
 - Kommunikation med den enkelte medarbejder om reformens konsekvenser for vedkommende og dennes fremtidige rolle (*What is in it for me?*). En sådan kommunikation forventes at være tryghedsskabende i forhold til den store usikkerhed, der typisk omgærder store organisationsændringer.
- Opbygning af en koalition blandt ledere og medarbejdere til at støtte reformimplementeringen på skolen.
 - Herunder inddragelse af relevante ledere og personalegrupper i implementeringen af reformen med en vis medindflydelse (*”Empowerment”*).
 - Opkvalificering af pædagogiske medarbejdere til at implementere reformen i deres undervisning. Dette punkt behandles senere i kapitel 3 om ’kompetenceudvikling’.
 - Ledelsens *evaluering og opfølgning* på forandringerne og deres effekt – og eventuelle justeringer i strategier for forandringer på skolen på baggrund heraf. Dette punkt kan først belyses i senere undersøgelser.
- Ledelsens fortsatte optimisme og støtte til implementering af reformen.

Forandringsledelsesteori og implementeringsteori er udviklet relativt uafhængigt af hinanden. *Forandringsledelsesteori* er oprindeligt udviklet af organisationsteoretikere med fokus på den private sektor og fokuserer på, hvor-

dan private virksomheder kan ændre deres organisation og arbejdsprocesser med succes. Heroverfor er *implementeringsteori* udviklet af især politologer og forvaltningsforskere til analyser i den offentlige sektor, som typisk fokuserer på iværksættelse af politiske reformer eller beslutninger.

Der er nogen overlapning i de faktorer, som forandringsledelses- og implementerings- og forvaltningsforskere arbejder med som værende af betydning for udfaldet af forandrings- eller implementeringsprocesser. Det gælder bl.a. betydningen af ledervisioner, kommunikation, at sikre sig støtte til processerne og kompetencerne hos det implementerende personale. En særlig faktor, som anses som afgørende i megen implementeringsforskning, er *commitment* hos både ledelsen og medarbejderne, et engelsk begreb, som bedst oversættes med ”engagement og opbakning” bag den pågældende reform (May, 2012). Mens kompetencer knytter sig til implementeringsaktørernes evner, knytter *commitment* sig til deres vilje og holdninger. Derfor betragter vi også *commitment* som en vigtig forandringsledelsesvariabel. I forandringsledelsesteori behandles ledelses-*commitment* også i forbindelse med ledelsens fortsatte støtte til organisationsforandringen, mens der ikke synes at være så stort fokus på medarbejder-*commitment*.

Overordnet vil vi på baggrund af såvel implementerings- som forandringsledelsesteori forvente, at der vil være meget store barrierer for at implementere folkeskolereformen fra starten af, og at skolelederne vil stå over for en meget vanskelig opgave med denne implementering.

Et eksempel er den amerikanske specialundervisningsreform, ESEA (Title 1), som blev gennemført sidst i 1960’erne, og som på mange punkter kan minde om den nye danske inklusionsreform. Tidlige evalueringer viste manglende implementering i lærernes praksis og manglende effekter (Murphy, 1973; Weatherley, 1979; Weatherley & Lipsky, 1977). Men en senere undersøgelse – 13 år efter – viste, at reformen og dens implementering med tiden udviklede sig til en succes (Kirst & Jung, 1982). En nylig international forskningsoversigt af Åsén (2013) finder, at det oftest tager 5 til 15 år, før større skolepolitiske reformer er implementeret og effekter kan måles på eleverne.

Men problemerne med implementeringen må forventes at være særligt store for denne folkeskolereform. Det skyldes, at en betydelig del af lærerne fra starten tilsyneladende var fremmedgjorte over for reformen, især fordi de kædede reformen sammen med ændringerne i regler for deres arbejdstid. Danmarks Lærerforening, som repræsenterer næsten

alle lærere i folkeskolen, har ytret sig særdeles kritisk over for såvel ændringen i lærernes arbejdstidsregler, der blev gennemført efter lockout, og lovindgreb som en del af elementerne i selve skolereformen. Bl.a. har lærerne især været kritiske over for det forøgede antal undervisningstimer og den understøttende undervisning (se også Kjer m.fl., 2015).

Lærernes skepsis over for ændringer i øjeblikket kan formentlig forværres af en udbredt skepsis blandt lærerne over for den næsten samtidige inklusionsreform, hvor kun 14 pct. bakkede op bag denne reform i en survey i foråret 2014 (Baviskar m.fl., 2014). En anden implementeringsbarriere kan være, at forandringerne på skolen ikke er sket på baggrund af initiativer fra ledere og personale på de enkelte skoler, som kunne sikre et større ejerskab, men er *pålagt udefra* gennem lovindgreb.

Vi forventer, at denne modstand over for reformen vil mindskes med tiden, og at der vil være en vis variation i lærernes holdninger til reformen og dens enkelte elementer. På denne baggrund forventes det også, at der vil være *variation* i skoleledernes mulighed for at implementere reformelementerne – ikke mindst i starten af reformperioden. Vi forventer desuden, at skoleledernes ledelsesadfærd – bl.a. med hensyn til forandringsledelse (jf. ovenfor) – har betydning for lærernes medvirken til at implementere reformen.

ANVENDTE MÅL FOR FORANDRINGSLEDELSE

I det følgende præsenterer vi de mål, som vi anvender til at undersøge betydningen af forandringsledelse. Vi ser på tre grupper af elementer, som ifølge forandringsledelsesteorier vil fremme implementeringen af folkeskolereformen på skolerne.

Vi anvender svar fra lærerne i analyserne i dette kapitel. Det gør vi ud fra den betragtning, at lærerne har indgående kendskab til den ledelse, som skolelederen udfører, og at det er lærernes oplevelse af forandringsledelseselementerne, der er afgørende for deres egen adfærd.

Forandringsledelsesteorierne forventer, at organisationsforandringer lettes, når lederen formår at skabe en oplevelse af nødvendighed af at ændre den hidtidige organisation og praksis hos personalet (også kaldet en ”brændende platform”) (Nadler & Nadler, 1998). Det er en oplevelse af, at den eksisterende situation er uholdbar. Der må nødvendigvis ske en forandring. Det første element, hvormed vi måler foran-

dringsledelse, er således den oplevede nødvendighed af forandring i folkeskolen. Vi har derfor spurgt lærerne:

- I hvilken grad mener du, det er nødvendigt at ændre folkeskolens skoledag og undervisning for at få en bedre folkeskole¹⁰?

Et beslægtet, men alligevel forskelligt, element er lærernes commitment eller støtte til reformen. Dette element har ikke så stærk en placering i forandringsledelseslitteraturen, men anses for meget vigtigt i implementeringslitteraturen, og det medtages derfor i vores analyse. Når de to elementer ikke er udtryk for helt det samme, skyldes det, at man godt kan mene, at den eksisterende situation er uholdbar, men at man er uenig i de midler, der tages i anvendelse for at ændre denne. Man kan med andre ord godt vurdere, at der er behov for at ændre folkeskolen, samtidig med at man mener, at folkeskolereformen er et forkert instrument til at opnå en bedre situation. Vi belyser lærernes commitment ved at spørge dem:

- I hvilken grad vurderer du, at folkeskolereformen vil føre til en bedre folkeskole¹¹?

SKOLELEDERNES KOMMUNIKATION VEDRØRENDE IMPLEMENTERING AF FOLKESKOLEREFORMEN

Litteraturen om forandringsledelse pointerer ligeledes vigtigheden af lederens evne til at præsentere en klar vision om fordele for organisationen og dens arbejde ved reformen. Kotter (1996) pointerer nogle centrale aspekter af ledelsens kommunikationsstrategi. Det vedrører for det første vigtigheden af, at ledelsen præsenterer medarbejderne for en klar *vision*, men også, at den præsenterer en realistisk *plan* for gennemførelse af ændringer i organisationen. Det tredje ben i en kommunikationsstrategi, som Kotter betoner vigtigheden af, består i, at ledelsen taler med hver enkelt medarbejder om vedkommendes fremtidige rolle i organisationen. Det gøres for at sikre en større grad af sikkerhed og tryghed (dette kaldes undertiden "*What is in it for me?*"). I forhold til skoleledernes kommunikation om dette har vi derfor spurgt lærerne:

10. Lærerne kunne svare på en seks-trins-skala gående fra "Slet ikke" til "I meget høj grad".

11. *ibid.*

- I hvilken grad har skolens ledelse præsenteret medarbejderne for en kort og klar vision for, hvad skolen vil opnå med folkeskolereformen?
- I hvilken grad har skolens ledelse præsenteret medarbejderne for en klar handleplan for, hvordan folkeskolereformen skal føres ud i livet på skolen?
- I hvilken grad har skolens ledelse (eller repræsentanter for en [nedsat] kernegruppe¹²) talt med hver enkelt underviser om, hvad en gennemførelse af reformen vil betyde for vedkommende?

ORGANISERING AF OG INDDRAGELSE AF MEDARBEJDERE I

IMPLEMENTERING AF REFORMEN

Litteraturen om forandringsledelse betoner også vigtigheden af at opbygge både intern og ekstern støtte for ledelsen ved gennemførelse af forandringer – altså et mere organisatorisk element i forandringsledelse. Derfor belyser vi også, i hvor høj grad skolelederne inddrager medarbejderne i implementeringen af reformen. Her har vi spurgt lærerne:

- I hvilken grad har medarbejderne haft indflydelse på forberedelsen og gennemførelsen af folkeskolereformen på skolen?

Man kunne også opfatte støtte fra overordnede enheder (her kommunen) som en del af en sådan opbygning af støttende koalitioner, men vi har valgt at belyse dette spørgsmål i kapitel 4 om ekstern ledelse.

Med de tre overordnede mål for forandringsledelse kan vi i det næste afsnit belyse den hidtidige gennemsnitlige udvikling i forandringsledelse på skolerne fra før til efter reformens indførelse.

HIDTIDIG UDVIKLING I FORANDRINGSLEDELSE

Vi går nu tættere på udviklingen i skoleledernes og skoleledelsens tilgange og strategier i forhold til selve processen med at implementere folkeskolereformen på deres skole. Vi ser på udviklingen i de tre sæt af indikatorer, som vi også nævnte i forrige afsnit, nemlig:

12. I de tilfælde, hvor skolelederen har angivet som svar på et forudgående spørgsmål, at der findes en form for kernegruppe, som har hovedansvaret for at gennemføre folkeskolereformen på skolen.

- Skoleledernes og undervisernes *vurdering* af nødvendigheden af at ændre folkeskolen samt deres vurdering af, om folkeskolereformen vil føre til en bedre folkeskole
- Skoleledelsens *kommunikation* af en vision for reformen og klare handleplaner til skolens medarbejdere, og skoleledelsens samtaler med den enkelte medarbejder om dennes rolle efter reformen
- Skoleledelsens *inddragelse* af medarbejderne i implementeringen af reformen.

Det er SFI's kortlægning, som danner baggrund for beskrivelser af forandringsledelse, som senest blev behandlet i kortlægningen i 2015 (Kjer m.fl., 2015). Vi supplerer dog med visse analyser for 2016, som ikke var med i kortlægningen fra SFI i 2016 (Kjer & Winter, 2016). Skolelederne giver i 2015 samlet set i forholdsvist høj grad udtryk for, at det er nødvendigt at ændre folkeskolen, og at de forventer, at reformen vil føre til en bedre folkeskole (Kjer m.fl., 2015). Lærerne giver udtryk for samme høje vurdering af behovet for at ændre folkeskolen, men de er mere skeptiske i deres forventninger til, at reformen er det rigtige middel til at få en bedre folkeskole. Lærerne blev dog mere positive over for reformen fra 2014 til 2015, men fra 2015 til 2016 falder lærernes forventninger igen til, at folkeskolereformen vil føre til en bedre folkeskole.

Skolelederne angiver også, at ledelsen i forholdsvist høj grad har kommunikeret med skolens personale om reformen. Det gælder således kommunikation af både nødvendigheden af at ændre folkeskolen, visioner for reformens betydning for skolen og handleplaner for implementeringen, og at de har talt med hver enkelt medarbejder om, hvad implementeringen af reformen på skolen betyder for vedkommende (Kjer m.fl., 2015). Ligeledes finder lærerne i vores data, at skoleledelsen kommunikerer mere, og der er en statistisk sikker positiv udvikling i lærernes vurdering af kommunikation fra 2014 til 2016.

Endelig angiver skolelederne, at de har involveret skolens undervisere i forberedelsen og gennemførelsen af folkeskolereformen på deres skole i forholdsvist høj grad, og at dette personale har haft en betydelig indflydelse på forberedelsen og gennemførelsen (Kjer m.fl., 2015). Vi finder i vores data, at lærerne vurderer, at lederne inddrager dem mere i implementeringen af reformen fra 2014 til 2015, selvom denne udvikling ikke er statistisk sikker. Derimod er der et fald i lærernes vurdering

af, i hvor høj grad lederne involverer dem i gennemførelsen og implementeringen af folkeskolereformen på skolen fra 2015 til 2016. Vi finder en mere ensartet udvikling, når lærerne skal vurdere, om det har været nødvendigt at ændre folkeskolens skoledag og undervisning for at få en bedre folkeskole. Her er der tale om statistisk sikre positive udviklinger fra både 2014 til 2015 og 2015 til 2016.

Ud fra teori om implementering og forandringsledelse vil man forvente, at de målte forandringsledelsesforhold vil bidrage positivt til en gradvis implementering af folkeskolereformen. Vores data indikerer, at skolelederne og ledelserne generelt arbejder med at inddrage medarbejderne i implementeringen af reformen. Omvendt viser udviklingerne også, at lærerne i nogen henseende føler sig hægtet af i forhold til inddragelse fra ledelsens side. Disse forhold kan være med til at forklare nogle af de fund, som vi gør i de følgende analyser – eller manglen på samme.

Ovenfor har vi belyst udviklingen i de gennemsnitlige forandringsledelselementer i Danmark. Men der er variationer i udviklingen mellem skolerne. Vi udnytter denne variation i udviklingen til i det følgende at præsentere effekterne af forandringsledelse på implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning.

EFFEKTER AF FORANDRINGSLEDELSE

Da skolerne kan have forskellige forudsætninger for at implementere folkeskolereformens delkomponenter forud for igangsættelsen af reformen, kan behovet for forandringsledelse være forskelligt fra skole til skole. Ligeledes kan disse forudsætninger have betydning for, hvor hurtigt delelementerne implementeres i undervisningen. Som tidligere nævnt anvender vi lærernes svar til at analysere indflydelsen af forandringsledelse på undervisningen.

OPLEVET NØDVENDIGHED AF FORANDRING OG STØTTE TIL REFORMEN

Figur 2.1 viser effekter af lærernes vurdering af nødvendigheden af folkeskolereformen og støtte til reformen på implementeringen af folkeskolereformens delelementer i undervisningen. Vi ser først effekten af lærernes opfattelse af, hvor nødvendigt det er at ændre folkeskolens skoledag og undervisning for at få en bedre folkeskole, den såkaldte ”bræn-

dende platform”. Generelt har det en meget lille betydning for implementeringen af reformen, at lærerne oplever en sådan brændende platform. Vi ser her kun én statistisk sikker sammenhæng, nemlig sammenhængen mellem vurdering af nødvendighed af forandring og brug af IT i undervisningen. En årsag hertil kunne være, at den ændrede skoledag gør det lettere for lærerne at inddrage IT-undervisningen end tidligere. Men denne enkelte sammenhæng kan også være tilfældig.

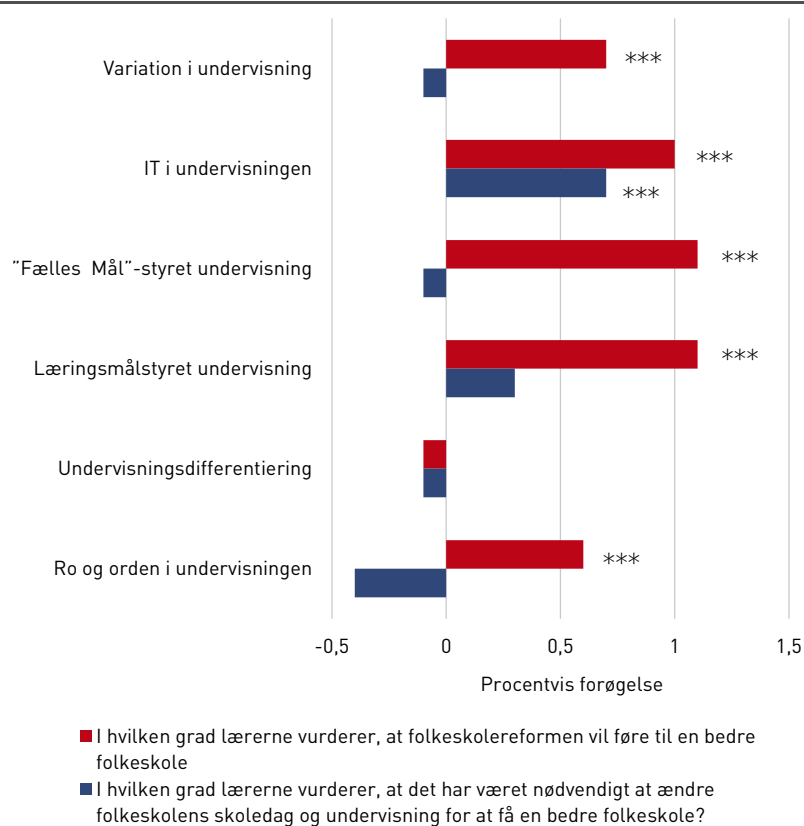
Derimod viser tabellen en ret robust effekt af ændringer i lærernes *commitment* på deres reformimplementering. Der er således en positiv sammenhæng mellem ændringer i lærernes vurdering af, at folkeskolereformen vil føre til en bedre folkeskole og ændringer i implementeringen af fire af de seks undervisningselementer. Det vil sige, at jo mere positive lærerne er i forhold til reformen som helhed, ved at de i stigende grad vurderer, at reformen fører til en bedre folkeskole, desto mere implementerer de reformelementerne vedrørende en mere varieret undervisning, brug af forenkledede Fælles Mål og en mere læringsmålstyret undervisning, ligesom de bruger mere IT i undervisningen og i stigende grad oplever at skabe ro og orden i undervisningen. Vi finder dog ingen effekt af lærernes støtte til reformen på deres brug af undervisningsdifferentiering.

Det er dog umiddelbart svært teoretisk at koble opbakning til reformen og opfattelse af at skabe ro og orden i klasselokalet. At vi ikke finder nogen statistisk sikre sammenhænge ved netop dette element af undervisningen, kan skyldes, at lærerne i forvejen arbejder med undervisningsdifferentiering.

Tilsvarende hænger brugen af differentiering i undervisningen ikke nødvendigvis sammen med lærernes støtte til folkeskolereformen, men kan evt. hænge sammen med deres faglige vurdering af elevens udbytte ved netop denne form for undervisning. Og undervisningsdifferentiering kan være en måde, som lærerne har arbejdet på, allerede inden folkeskolereformen trådte i kraft – ikke mindst på baggrund af inklusionsreformen, der stiller betydelige krav til undervisningsdifferentiering.

FIGUR 2.1

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af lærernes vurderinger af dels nødvendigheden af folkeskolereformen, dels af, om folkeskolereformen vil føre til en bedre skole, på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge henholdsvis lærernes oplevede nødvendighed af forandring og deres vurdering af, om folkeskolereformen vil føre til en bedre skole, fra 0 til maksimum.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Figur 2.1 viser derfor opsummerende, at lærernes støtte til reformen synes vigtigere end deres oplevelse af nødvendighed af at forandre folkeskolen. Det indebærer, at hvis lederen kan få medarbejderne til at støtte

op om folkeskolereformen, vil der være en række elementer i folkeskolereformen, som er lettere at implementere.

Det er således tydeligt, at lærernes opbakning til reformen har en vis, om end ikke en stor, betydning for deres nuværende undervisningspraksis, herunder i hvor høj grad de implementerer reformens elementer i klasselokalet. Derfor er det også relevant at spørge, om vi i vores kvalitative materiale kan spore forskelle på dels lærernes opfattelse af ledelsens adfærd og handlinger i opstarten af reformen, dels deres holdning til reformen – og selve implementeringen af reformen. På baggrund af vores interview med særligt lærerne har vi ligeledes en vis indsigt i, hvor central skolens forberedelse er for lærernes opbakning til reformen. Ledelsen er nemlig en vigtig medskaber af disse ideer og opfattelser, ligesom den dog også selv på nogle måder er afhængig og uden indflydelse, når det fx gælder økonomien i reformen, direkte lovgivning m.m. Det kan jo betragtes som en slags ledelsesmæssig dualisme, hvor skolelederne skal lede skolen – organisationen – under forandring, men samtidig selv skal kompetenceudvikles og lære nyt, hvorfor de også selv undergår en forandring.

Ud fra vores interview med lærerne kan vi kategorisere tre grupper af lærere ud fra deres tilfredshed med forberedelsen og begyndelsen på implementeringen, hvilket korresponderer tydeligt med deres opbakning til reformen, hvilket igen påvirker den grad, hvormed de implementerer reformelementerne, som vi så i de kvantitative effektmålinger.

Helt overordnet er det vores indtryk, at ledelsen på alle skoler tog initiativ til, at forberedelsen af reformens gennemførelse allerede blev igangsat i skoleåret 2013/14. Det er endvidere vores indtryk, at en del af forberedelsen af reformen gennemgående blev påbegyndt i de kommunale forvaltninger og politiske udvalg allerede i efteråret 2013. Med denne rettidige omhu var det håbet, at ”reformen skulle fungere fra dag 1”. Det var ifølge både lærere og skoleledere angiveligt også *stort set* tilfældet på alle skoler, omend ikke alle reformelementer gennemførtes fra starten (Kjer & Rosdahl, 2016).

Både skoleledere og pædagogisk personale deltog i skoleåret før reformen (2013/14) i kurser, seminarer, workshops mv. I første omgang sigtede disse arrangementer mod at informere skolernes ledere og medarbejdere (ikke nødvendigvis på de samme møder) om reformen og mod at etablere drøftelser af den og udveksle synspunkter. Fx arrangerede en kommune tidligt i 2014 et 2-dages seminar om, hvad reformen gik ud på, og hvad man politisk set havde besluttet i kommunen om de forskellige

nye tiltag. På seminaret blev der dels givet information, dels var der workshops, hvor der blev lavet nogle sparringsgrupper (netværk) med andre skoler. Andre skoleledere beretter om arrangementer, afholdt af KL, med fokus på reformen og arbejdstid. Flere af skolerne arrangerede før reformen en række pædagogiske aftener, hvor man kiggede på muligheder og ideer for reformen (Kjer & Rosdahl, 2016). En skoleleder forklarer:

Hvordan kunne man gribe de nye ting an? Vi [ledelsen] havde delt det ind og sagde: ”Det med den åbne skole – kom med input! Det med bevægelse i undervisningen – kom med input! osv.” Der var 5-6 grupper. Lærernes input blev så samlet af Pædagogisk Udviklingsråd – hvad kunne vi så bruge, hvad kunne omsættes til praksis? Man holdt flere møder hen over foråret 2014, hvor både lærere og pædagoger var med. På denne måde var de inddraget – og man kan sige, at hvis du vil have indflydelse, og hvis du vil være med til at præge udviklingen, så må du åbne munden.

Skolerne har også afholdt *interne* arrangementer i skoleregi, dvs. arrangementer, hvor ledelsen og pædagogiske medarbejdere deltog. Der var typisk tale om informationsudveksling ved fx eksterne oplægsholdere og/eller drøftelser bl.a. af *brainstorm*-karakter. Formen var typisk pædagogiske aftener eller pædagogiske dage. Fra skolelederne hører vi samstemmigt, at disse arrangementer er vigtige, så personalet kan have en fælles drøftelse af de problemstillinger, som skolen står overfor i en forandringsproces af den størrelsesorden, som folkeskolereformen udtrykker. Skoleledernes begrundelse var bl.a. at få det pædagogiske personale engageret i reformen, hvilket for en del af skolelederne var en stor udfordring. Her ser vi i første omgang en stærk orientering mod at involvere og inddrage. Det vender vi tilbage til.

Alle skoleledere har lagt betydelig vægt på at etablere dialog med medarbejderne om indholdet af de elementer i reformen, som man på skolen kan have indflydelse på, fx understøttende undervisning. Det er bare ikke alle skolelederne, som er lykkedes tilstrækkeligt med dette. Som tidligere nævnt oplever vi – meget groft sagt – tre kategorier af lærere, som fordeles på et kontinuum af tilfredshed med implementeringen af reformen på deres respektive skoler:

Der er for det første en del lærere, som er virkelig utilfredse med forberedelsen af og selve begyndelsen på implementeringen af reformen.

En lærer fortæller om optakten til reformen, at det ”*triggede*” en stor utilfredshed hos underviserne. For da det pædagogiske personale mødte ind efter sommerferien 2014 (første uge i august), havde ledelsen ifølge læreren [skolelederen havde uafhængigt af lærernes udtalelser ikke samme opfattelse] ”stort set ikke forberedt noget. Der var ikke nogen arbejdspladser, ingen møbler, ikke nogen steder at sidde, og de glemte at sige godmorgen”. Samme lærer konstaterer endvidere – og her kommer parallellen til de kvantitative analyser – at ”reformen var et selvmål af rang”. Samme lærer beskriver endvidere den understøttende undervisning som en ”ikke-homogen tilgang” (i en negativ forståelse), ligesom ”bevægelse og motion er et appendiks” i undervisningen.

En anden gruppe lærere tilhører de moderat tilfredse, som er nogenlunde tilfredse med ledelsens forberedelse, og som samtidig tilkendegiver en nogenlunde opbakning til reformen. Mere interessant er den tredje gruppe af lærere, som tilhører en gruppe, som har oplevet en meningsgivende og støttende opstart og implementering af reformen, og som ser reformen som noget positivt. For en del af disse lærere var det ledelsen, som præsenterede reformen på skolen. De fortæller endvidere, at reformimplementeringen på mange måder var noget kollektivt mellem både ledelsen og det pædagogiske personale: ”Da reformen blev introduceret, var det noget, vi gjorde sammen”. I den henseende er det vigtigt at pointere ”vi’et” i sætningen. For samme lærere fortæller videre, at ledelsen har gjort en del for at sørge for, at lærerne følte sig værdsatte. Ledelsen har åbenlyst talt meget om, at underviserne skulle have gode arbejdspladser med fx hæve-sænke-borde, lamper til alle osv., ligesom ledelsen generelt har gjort meget for at vise, at man tager underviserne alvorligt. Derfor er mange af lærerne også ”positive over for reformen”.

Det er selvfølgelig klart, at vi foretager denne lettere karikerede og analytiske opdeling for at frembringe nogle pointer. I virkeligheden kan man jo sagtens forestille sig, at en lærer er for reformen, men faktisk finder ledelsens håndtering kritisabel – eller omvendt.

Der er således en klar sammenhæng mellem opbakning til reformen, herunder oplevelse af nødvendighed af at ændre folkeskolen, og lærernes implementering af reformelementerne. Hvad vi desuden argumenterer for, er, at vi også oplever sammenhænge mellem ledernes tilrettelæggelse, forarbejde og selve implementeringen af reformen på den ene side og lærernes holdning til reformen på den anden side. Disse sidste sammenhænge er dog hidtil kun konstateret på baggrund af de kvalitative data.

Det er dog også klart, at opbakningen til en reform af denne størrelse, som desuden blev født med så store vanskeligheder, ikke blot er et resultat af ledelsens forberedelser, tiltag og aktiviteter. Det er langt mere komplekst, men det er dog vores opfattelse, at lederne har en indflydelse på og en mulighed for at påvirke det pædagogiske personales opbakning til reformen. Hvordan ledelsen så kan gøre det, kommer vi nærmere ind på i næste afsnit.

KOMMUNIKATION

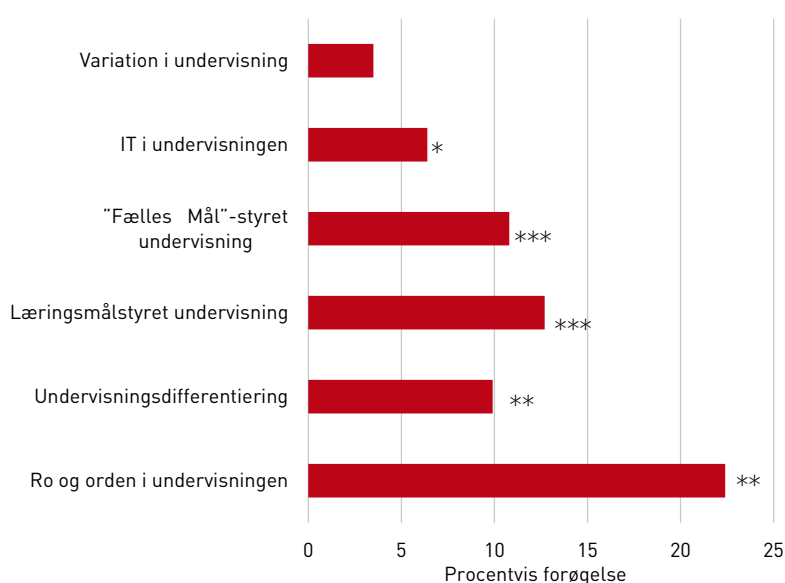
Figur 2.2 viser resultater af modeller for effekter af lærernes vurdering af ledelseskommunikation på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Også her finder vi positive sammenhænge mellem ledelsens kommunikation og implementeringen af reformelementerne i undervisningen. Vi finder dog også, at sammenhængen ikke gør sig gældende for en varieret skoledag.

Resultaterne for de øvrige reformelementer viser, at når ledelsen – i lærernes perspektiv – giver en klar *vision* for, hvad reformen kan betyde for skolen, og præsenterer en plan for, hvordan reformforandringer skal gennemføres på skolen, så er der en række reformelementer, som lader sig implementere lettere, end hvis ledelsen kommunikerer mindre klart.

Det indikerer også, at hvis ledelsen formår at skabe tryghed omkring ændringerne for den enkelte lærer, implementeres reformelementerne også bedre over tid. Når vi ikke finder en statistisk sikker sammenhæng mellem ledelsens kommunikation og implementeringen af en varieret skoledag, kan det måske hænge sammen med, at mange skoleledere i de første reformår lagde mindre vægt på at inddrage aktører i lokalsamfundet i skolens undervisning som led i den åbne skole, men lagde mere vægt på de øvrige reformelementer, herunder inddragelsen af IT i undervisningen, ”Fælles Mål”-styret undervisning, læringsmålstyret undervisning, undervisningsdifferentiering og endelig at skabe ro og orden i undervisningen. De to sidste elementer kan være vigtige al den stund, at folkeskolereformen er sammenfaldende med inklusionsreformen, hvorfor ledelsens kommunikation kan være mere fokuseret på det.

FIGUR 2.2

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af lærernes vurderinger af ledelseskommunikation på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge ledelseskommunikationen fra 0 til maksimum.



Anm.: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Som nævnt viser figur 2.2, at ledelsens fokus på at have en klar kommunikation til medarbejderne om, hvad ledelsen vil opnå med folkeskolereformen, og hvordan ledelsen vil implementere den, har en positiv betydning for, hvordan medarbejderne rent faktisk implementerer reformelementerne. For fem af de undersøgte elementer er effekten betydelig, nemlig på mellem 7 og 23 pct., hvis kommunikationen øges fra 0 til maksimum. Størst er effekten i forhold til ro og orden.

At ledernes kommunikation i en bred forstand er et centralt redskab til at skabe opbakning blandt lærerne, vidner vores kvalitative undersøgelser også om. For folkeskolereformen indeholder mange elementer – elementer, som tilsammen kan forekomme uoverskuelige og uoverkommelige at gennemføre på én gang. Men med en eksplicit ledelsesmæssig kommunikation kan ledelsen afgøre vigtigheden af strategi. Og

med en tydelig kommunikation er ledelsen ikke blot med til at reducere den kompleksitet, som hele organisationen står overfor. Ledelsen er med til at sætte retning, nedbryde tvivl, skabe visioner for skolen og skabe orden og overskuelighed gennem planlægning. Men kommunikation er også et centralt redskab til at brolægge en vej for de ansatte. En skoleleder fortæller følgende om arbejdet med *både* de medarbejdere, som vil reformen, og dem, der ikke vil:

Det er vores opgave som ledelse at give dem, der gerne vil, en vej. Men også et kort til at sige til de andre: ”Det ikke er i orden, at du sætter dig ind bag døren; det er ikke i orden, at du italesætter, at du vil sidde med din egen klasse, for det er ikke det, vi skal. De skal have et kort på hånden til at sige til en kollega – uden at man er efter en kollega: ”Du får også mig i fedtefadet”, for det er ikke det, vi skal. Du er nødt til at bakke om det her. Så den vej skal vi have banet på en bedre måde end tidligere, og det er vi ved.

Vores undersøgelse viser også, at ledere er meget bevidste om vigtigheden af at kommunikere:

Jeg synes, det er rigtig vigtigt, at man fortæller dem, hvad rammerne er. Hvad skal vi arbejde hen imod, og det er den her vej, vi skal gå. Vi skal også sige, der er nogen ting, og ”sådan er det”. Der er noget, vi skal, og vil I være med til at finde en vej. Og der er også nogle ting, der er ikke til diskussion. Det er sådan her, så må vi prøve at finde ud af, hvordan vi kan gøre det bedst muligt.

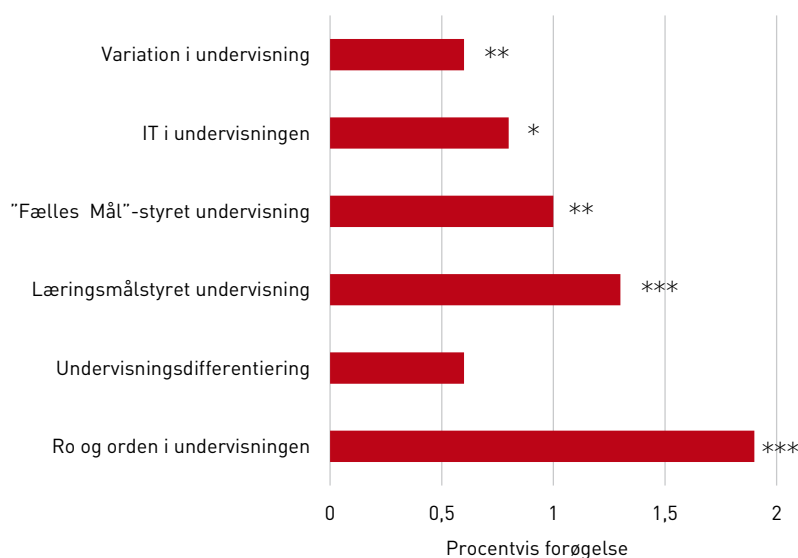
INDDRAGELSE AF LÆRERE I IMPLEMENTERINGEN

Figur 2.3 viser effekter af lærernes vurderinger af skoleledelsens inddragelse af medarbejderne på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Resultaterne viser positive, men ret beskedne, sammenhænge mellem lærernes oplysninger om ledelsens inddragelse og involvering af medarbejderne i implementeringen af folkeskolereformen på den ene side og implementeringen af variation i undervisningen, brug af IT i undervisningen, brug af ”Fælles Mål”-styret undervisning, brug af læringsmålsstyret undervisning og ro og orden i undervisningen på den anden side. Implementeringen øges kun med omkring 1-2 pct., når inddragelsen og involveringen øges fra 0 til maksimum.

Vi finder ingen sammenhæng med undervisningsdifferentiering. Det skyldes måske, at undervisningsdifferentieringen er et element af folkeskolereformen, som lærerne har arbejdet med, inden reformen trådte i kraft, fx som led i inklusionsarbejdet. Derfor giver yderligere involvering ikke nødvendigvis mere implementering af undervisningsdifferentiering. Resultaterne viser også, at medarbejderinvolveringen har mindre betydning for undervisningsimplementeringen af varieret skoledag og IT i undervisningen. Det kan måske skyldes, at ledelsen især har fokuseret på disse to sidstnævnte undervisningselementer ved reformens ikrafttræden.

FIGUR 2.3

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af skoleledelsens inddragelse af medarbejderne på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Lærernes vurderinger. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge inddragelsen fra 0 til maksimum. Procent.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Overordnet set peger resultaterne på, at ledelser, der kan skabe et fælles ejerskab i forhold til reformen i form af medarbejderinvolvering og -

inddragelse, bedre er i stand til at implementere folkeskolereformens delelementer.

Denne pointe finder vi også opbakning til i vores kvalitative interview. Med udgangspunkt i implementeringen af den understøttende undervisning viser vores analyse *for det første*, at skolelederens ledelse generelt udøver ledelse i et tæt samspil med det samlede *ledelsesteam* på skolen. Når det drejer sig om undervisning, pædagogik og didaktik, udøver skolelederne og ledelsesteamet *for det andet* i udpræget grad også deres ledelse sammen med det pædagogiske personale og i en *dialog* med dette. Desuden er adskillige konkrete beslutninger om undervisningen, måske de allerfleste, delegeret til det pædagogiske personale, enten til et team af medarbejdere eller til den enkelte lærer (se også Kjer & Rosdahl, 2016).

I forhold til inddragelsen af det pædagogiske personale fortæller lærerne mere eller mindre samstemmigt i vores interview, at de i høj grad føler, at de har været med til at drøfte og forme de overordnede principper og mål. Denne indsigt harmonerer godt med fund fra SFI's første skolelederrapport om reformimplementeringen (Kjer m.fl., 2015), der viser, at underviserne følte sig inddraget af ledelsen i opstartsfasen og ved udformningen af reformelementerne. Lærerne fortæller derudover på tværs af forskellige processer og strategier for selve implementeringsprocessen, at de har oplevet en meget åben og dialogbaseret implementeringsproces med ledelsen. En skoleleder fortæller følgende, når vi spørger hende, hvad hun gør for at håndtere lærernes frustrationer:

Nå, men jeg indkalder til dialogmøder. Så smider vi kortene på bordet. Jeg kan ikke leve i en kultur, hvor vi taler om det nede i hjørnerne. Så jeg indkalder fx til pædagogiske møder, og så samler vi ind, hvad der er af emner. Så sad medarbejderne i grupper og skulle tænke over, hvad er det for noget, de kunne tænke sig at have indflydelse på – hvad er det, der går for stærkt, så vi kunne speede ned. Jeg var også med i basisskolen, og så lavede vi aftaler omkring nogle ting, og så faldt skuldrene ned. Men nu har vi lige gjort det i overbygningen igen i sidste uge: Hvad er det, der rører sig?

Som denne skoleleder fortæller, inddrager – og kommunikerer – ledelsen lærerne inden for en given ramme, hvori de har fået stor indflydelse til at udtænke ideer og udvikle koncepter for understøttende undervisning. Fra et forandringsledelsesperspektiv medfører en høj inddragelse af lærerne

et medansvar for implementering, en form for ejerskab, men også en central viden om, i hvilken retning skolen skal gå. Det kan netop være med til at forklare, hvorfor opfattelsen af inddragelse harmonerer med graden af implementering af reformens undervisningslementer.

I vores kvalitative materiale sporer vi ligeledes en høj grad af løbende involvering og inddragelse, når ledelsen skrider til korrigerende handling i forhold til reformen generelt, men også i forhold til de ændringer og justeringer, som ledelsen iværksætter i forhold til de forskellige reformtiltag. Det kunne fx være ændringer i afviklingen af den understøttende undervisning eller kompetenceudvikling i forhold til motion og bevægelse.

De kombinerende analyser giver ikke blot næring til en opfattelse af, at ledelsens inddragelse og involvering af personalet er særdeles vigtige elementer i et implementeringsperspektiv. Det giver også indsigt i, at skoler ikke bør stole blindt på direkte hierarkisk magt, hvor skolelederen sætter sig ved sit skrivebord og udtænker modeller, principper og indhold for undervisningen og herefter blot melder dette ud til skolens personale, som så igen udfører skolelederens instrukser. Denne virkelighed er ikke gældende på de skoler, vi har besøgt. Her er dialog og inddragelse en hjørnesten i implementeringen af reformen.

Inddragelse og involvering er stadig et herskende princip på skolerne. Ledelsen og medarbejderne arbejder skiftevis med reformen og er i en løbende dialog om den. På denne baggrund kan man meget forenklet karakterisere implementeringen som en skiftevis *top-down-* og *bottom-up-*proces. På tværs af både vores interview i 2015 og 2016 oplever vi følgende struktur: Ledelsen opsætter en ramme, som underviserne skal arbejde med på skolen, hvilket meldes ud. Herefter inddrages medarbejderne, der kommer med forslag og ideer. Ideerne samles og struktureres typisk af et udvalg, der er rådgivende for ledelsen. Herefter udmelder ledelsen retningslinjer for implementering til medarbejderne, der afprøver forskellige ideer i undervisningen. Så opsamler medarbejderne erfaringer, som formidles til ledelsen, som bearbejder den opnåede viden og udmelder justerede retningslinjer osv. (Kjer & Rosdahl, 2016).

DELKONKLUSION

Vi har i dette kapitel undersøgt, hvordan skolelederne og skoleledelsernes forandringsledelse påvirker implementeringen af folkeskolereformens delelementer i undervisningen. Vi har anvendt tre indikatorer for forandringsledelse til at undersøge betydningen af forandringsledelse på implementeringen af folkeskolereformen. De tre indikatorer er:

- Oplevet nødvendighed af forandring i folkeskolen og støtte til folkeskolereformen ved at vurdere, at den vil føre til en bedre folkeskole
- Ledelseskommunikation af visioner, handleplaner og tryghedsskabende individuelle samtaler
- Medarbejderinddragelse/indflydelse på implementeringen på skolen.

Bortset fra en sporadisk effekt af en oplevet nødvendighed af forandring ("brændende platform") finder vi for alle tre indikatorer positive – og statistisk sikre – sammenhænge mellem ledelsernes arbejde med forandringsledelse og lærernes implementering af de fleste af folkeskolereformens delelementer i deres undervisning. De enkelte forandringsledelselementer synes dog at have effekter af ret forskellig størrelse. Langt vigtigst forekommer ledelsens kommunikation af vision, handleplaner og samtaler med den enkelte medarbejder. Her ses effekter på mellem 7 og 20 pct. for fem ud af de seks undervisningspraksisser, når kommunikationen hæves fra 0 til maksimum. Derimod er effekterne af lærernes oplevede nødvendighed af at forandre folkeskolen og deres *commitment* over for reformen samt af inddragelsen af medarbejderne i implementeringen ret beskedne. Her er effekterne typisk kun på 1-2 pct. Ved anvendelse af alle disse forandringsledelsesstrategier samtidigt må den samlede effekt også forventes at blive større.

Resultaterne af vores analyser viser, at der, hvis lederne kommunikerer nødvendigheden af reformen og formår at få lærerne til at støtte op om reformen, er en række elementer af folkeskolereformen, som implementeres lettere. Resultaterne viser også, at hvis ledelsen formår at kommunikere en vision for reformen og en plan for at føre den ud i livet samt skabe tryghed omkring reformen, både for den enkelte lærer og for organisationen som helhed, medfører det en større grad af implementering af folkeskolereformens delelementer. Vi finder endelig, at medarbej-

derinddragelse og -indflydelse har en positiv, om end beskeden, betydning for implementeringen af folkeskolereformens delelementer.

Vi finder derfor, at vores resultater understøtter vores hypotese om, at forandringsledelse kan være med til at implementere folkeskolereformens delelementer i skolernes undervisning. Vores resultater viser også, at ledelsen, ved at skabe et fælles fundament og fælles ejerskab, kan overkomme en del af de eventuelle barrierer, der kan være i implementeringen af en så stor og omfangsrig reform, som folkeskolereformen er.

Folkeskolereformen er på mange skoler endnu langt fra at være fuldt implementeret i skolens undervisning. Vores analyser viser, at forandringsledelse ikke kun er et redskab, der er relevant ved en reforms begyndelse, men også, at den i flere tilfælde også har klare effekter i reformens andet år. I nogle tilfælde stiger effekten af forandringsledelselementer ligefrem over tid. Dette kan umiddelbart forekomme overraskende, men kan skyldes, at en del lærere var så frustrerede over reformen og lov 409 i starten af reformen, at givne forandringsledelsestiltag dengang fik mindre gennemslagskraft end senere, hvor modstanden hos nogle lærere er mindre.

Analysen peger altså på, at skolerne arbejder målrettet med at skabe muligheder for forandringer, som kan medføre en succesrig implementering af folkeskolereformen. I løbet af de kommende år vil det blive muligt at undersøge, hvordan denne implementering og forandringsledelse lader sig udmønte i læring og trivsel hos eleverne, som alt andet lige er de primære mål med skolereformen.

Et forbehold for analyseresultaterne er, at både de forskellige forandringsledelselementer og den gennemførte undervisning er målt vha. lærersvar. Dette kan medføre en risiko for *common source bias* med evt. skinkorrelationer, hvis fx nogle lærere er tilbøjelige til generelt at bruge den ene ende af de forskellige svarskalaer. I supplerende analyser med anvendelse af ledersvar om forandringsledelse har vi dog fundet støtte til, at lederkommunikation påvirker flere undervisningspraksisser positivt og statistisk sikkert, hvilket styrker vores analyse af effekter af ledelseskommunikation.

KOMPETENCEUDVIKLING OG IMPLEMENTERING

MIKKEL GIVER KJER, SØREN C. WINTER & PETER ROHDE SKOV

Folkeskolereformen lægger stor vægt på en øget kompetenceudvikling af både ledere og undervisere. I dette kapitel gennemgår vi først lovgivningens og specielt folkeskolereformens krav til kompetenceudvikling. Vi præsenterer dernæst den eksisterende forskning herom, vores hypoteser om effekter af – og hvordan vi vil måle – kompetencer og kompetenceudvikling. Efter en kort beskrivelse af den faktiske udvikling i disse kompetencer præsenterer vi vores analyse af effekter af dem på lærernes implementering af reformen i deres undervisning. Til sidst opsummerer vi vores fund.

REFORMFORVENTNINGER TIL KOMPETENCEUDVIKLING

Det er en central intention i folkeskolereformen at styrke kompetenceudvikling af ledere og undervisere, hvilket betones i den politiske aftale om folkeskolereformen, kapitel 3. Her står:

Det er afgørende, at lærere og pædagoger har et højt fagligt niveau, og at skolelederne har stærke pædagogiske lederkompetencer og generelle ledelseskompetencer. Der gennemføres derfor initiativer, der skal sikre, at både lærerne, pædagogerne og skole-

lederne har de bedste forudsætninger og kompetencer for undervisningen og ledelse af folkeskolen.

Et kompetenceløft af lærere og pædagoger er altså et centralt indsatsområde i reformen. Med reformen afsættes 1 milliard kroner til kompetenceudvikling i 2014-2020. Et centralt mål er, at alle elever i folkeskolen undervises af lærere med undervisningskompetence (tidligere linjefag) eller en tilsvarende faglig kompetence via deres efteruddannelse mv. i 2020. Målsætningen er skrevet ind i loven og gælder alle fag og alle klassetrin.

Målsætningen om fuld kompetencedækning skal understøtte de øvrige prioriterede områder og målsætninger i folkeskolereformen som for eksempel anvendelse af IT i undervisningen, klasseledelse, inklusion, dansk og matematik mv.

Folkeskolereformen indebærer en række nye udfordringer for medarbejderne i folkeskolen. Nye udfordringer og nye krav medfører, at indholdet af undervisningen ændrer sig. Ligeså gør de forventninger, der stilles. Det indebærer et behov for løbende kompetenceudvikling, så det pædagogiske personale udvikler sig, lærer nye metoder og forbedrer deres praksis. Det gælder også opkvalificering af ledelsen. I aftaleteksten kapitel 3, afsnit 2, tilføjes det således:

Det høje ambitionsniveau for folkeskolen stiller nye og skærpede krav til skolelederens rolle. For at give skolelederne de nødvendige redskaber til at varetage denne rolle er der behov for at styrke efteruddannelsesmulighederne.

Skolelederne og forvaltningschefernes kompetencer skal desuden løftes i forhold til at implementere og arbejde med indholdet og de nye styringsværktøjer i helhedsskolen som led i en styrket pædagogisk ledelse. Herunder skal ledere og chefer rustes til i langt højere grad at styre gennem mål og evalueringer samt anvende efteruddannelse af lærere og pædagoger strategisk til at nå skolens mål mv.

Reformen pålægger også skoleledere som arbejdsgivere at sikre, at såvel ledernes som undervisernes kompetencer kontinuerligt udvikles i henhold til reformens intentioner og skolens strategi og mål. Der er i forbindelse med folkeskolereformen afsat 60 millioner kroner til efteruddannelse af skoleledere.

Med det generelle ansvar for skolernes drift har kommunalbestyrelsen en forpligtelse til at sikre rammerne for og opfølgningen på kompetenceudvikling på kommunens skoler, herunder særligt målet om fuld kompetencedækning i forhold til kommunens skoler. På skolerne er det skoleledelsens ansvar at sikre den enkelte underviser en individuel uddannelsesplan, som med afsæt i mål for og resultater af undervisningen opstiller behov for kompetencer og kvalifikationer. Denne kompetenceudvikling sker hele tiden løbende og med skolens strategi in mente.

Denne orientering mod skolen som helhed samt den enkelte underviser kræver af skolelederen, at denne har de rigtige værktøjer til at vurdere undervisningskompetencer og tilhørende aktiviteter, som styrker ikke både individets evne til at undervise, men også er i tråd med organisationens fokus¹³ (Kjer m.fl., 2015). Det kan fx ske til MUS-samtaler og teammøder.

Opsummerende betones med folkeskoleloven og -reformen lovgivers intention om, at ledernes kompetencer ”til at lede implementeringen og indholdet ... skal løftes som led i en styrket pædagogisk ledelse”. På baggrund heraf fokuserer resten af kapitlet på effekten af kompetenceudvikling for *både* ledere og undervisere.

FORSKNING OM KOMPETENCEUDVIKLING

Når reformen fokuserer på kompetenceudvikling af både undervisere og ledere, er ideen ikke grebet ud af den blå luft. I organisationslitteraturen betones vigtigheden af at udvikle den humane kapital, de ansattes viden, erfaring, færdigheder og talenter for at opretholde en succesfuld organisation. Også i forandringsledelsesforskningen (jf. kapitel 2) og såvel den interventionsbaserede *implementation science*-forskning (Fixsen m.fl., 2005) som den politologiske *policy implementation*-forskning betones vigtigheden af frontpersonalets kvalifikationer for implementeringen af interventioner og reformer. Således finder May og Winter (2009), at de kommunale sagsbehandlers opfattelse af deres viden havde en klar betydning for deres implementering af beskæftigelsesreformen ”Flere i arbejde”.

Også uddannelsesforskningen viser, at lærerkvalifikationer ikke kun har betydning for elevernes læring, men også for deres senere uddannelse og indkomst (Chetty m.fl., 2014). På dansk grund har Produktivitetskommissionen vist, at grundskolers læreres gennemsnitlige karakterer ved

13. Med de politiske mål for folkeskolen fokuseres der også på behovet for at uddanne specialister og vejledere/ressourcepersoner med en særlig faglig indsigt.

studentereksamen påvirker deres elevers karakterer (Produktivitetskommissionen, 2013). Desuden har Rosdahl og Hvidman (2011) vist, at elever fik højere karakterer i 9. klasse på skoler, hvor skolelederen ved ansættelse af nye lærere lægger vægt på deres karakterer fra læreruddannelsen.

Også lederes kvalifikationer påvirker deres organisationers præstationer, herunder elevpræstationerne på skolerne. Meier og O'Toole (2002) har vist, at lederkvalifikationer hos ledere af skoledistrikter i Texas har en klar sammenhæng med en lang række forskellige præstationer i skolerne, herunder elevpræstationer. Mikkelsen (2016) har vist, at nye danske skoleledere bidrager i meget forskelligt omfang til deres elevers præstationer. Således kan omkring 5 pct. af variationen i elevernes karakterer i 9. klasse forklares af forskelle i kvalifikationer hos disse ledere.

Mens lærer- og lederkompetencer har en klart dokumenteret effekt på elevers læring, er det straks sværere at finde entydig evidens for betydningen af kompetenceudvikling i form af efteruddannelse. Rosdahl og Hvidman (2011) fandt overraskende, at der ikke var nogen sammenhæng mellem omfanget af folkeskolernes bevillinger til kompetenceudvikling af lærere og elevernes trivsel eller faglige præstationer ved 9. klasseprøver. Og Mikkelsen (2013) viste, at læreruddannede læreres elever ikke klarede sig bedre ved 9. klasseprøver end elever af meritlærere og ikke-læreruddannede lærere, ligesom elever af dansk- og matematiklærere med linjefag ikke klarede sig bedre end elever af lærere uden linjefag i disse centrale fag. Ej heller opnåede dansk- og matematiklærere med diplomkursus bedre resultater hos deres elever end lærere uden. Specifikt for læsning i 4.-6. klasse har EVA (2013) dog fundet en positiv betydning af diplomkursus i læsning.

Der har heller ikke kunnet dokumenteres nogen klar positiv betydning af betydelige investeringer i skolelederes efteruddannelse i form af længerevarende lederuddannelse som diplomuddannelser, hvor Meier, Pedersen og Hvidman (2011) viste, at eleverne ikke klarede sig bedre ved 9. klasseprøverne eller havde bedre trivsel på skoler, hvor skolelederen havde gennemført en diplomuddannelse, end på skoler, hvor skolelederen kun havde deltaget i et lederkursus af få dages varighed. Ifølge forfatterne ser man også i international forskning et manglende afkast af længerevarende lederuddannelse som efteruddannelse på elevpræstationer.

HYPOTESER OM EFFEKT AF KOMPETENCER OG KOMPETENCEUDVIKLING

De hidtidige forskningsresultater viser positive læringseffekter af leder- og lærerkompetencer på den ene side og manglende effekter af kompetenceudvikling i form af efteruddannelse på den anden side. På den anden side viser *implementation science*-forskningen om implementering af sociale og sundhedsmæssige interventioner, at opkvalificering i forhold til at udføre disse interventioner *kan* have en klar betydning for implementeringsgraden, afhængigt af bl.a. den anvendte pædagogiske metode med hensyn til praksisrelatering og senere opfølgning (Fixsen m.fl., 2005).

Og folkeskolereformen kan betragtes som en serie af interventioner, der kræver betydelige ændringer i såvel ledelses- som underviseradfærd. Med de mange nye undervisningspraksisser er der derfor et åbenlyst behov for tilegnelse af nye kompetencer hos både ledere og undervisere. Og man kunne måske forestille sig, at formelle kompetencer i form af efteruddannelse kan give et større afkast end tidligere set i forbindelse med implementering af en så omfattende reform. Det gælder ikke mindst på ledelsesniveau, hvor ledelsesprocessen bestemt ikke er *business as usual*, men kræver betydelige ændringer i skolens organisering og arbejdsprocesser. Erhvervede ledelseskompetencer kunne tænkes at lette den omfattende omstillingsproces.

Disse noget modsatrettede overvejelser komplicerer vores opstilling af hypoteser om effekter i udviklingen af leder- og lærerkompetencer og implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning. Vi forventer, at:

- Stigende deltagelse i længerevarende generelle lederuddannelser øger graden af reformimplementering i skolens undervisning.

Men denne forventning er temmelig usikker på baggrund af tidligere forskning. Måske kan en væsentlig stigning i skolelederes deltagelse i masteruddannelse hæve ledelseskompetencerne og evnen til at implementere en så stor reform. Vi forventer derfor, at:

- Skolelederes øgede deltagelse i kurser, specielt om folkeskolereformen, vil øge implementeringsgraden.

Folkeskolereformen kræver nye og ændrede ledelseskompetencer, bl.a. vedrørende pædagogisk ledelse, mål- og resultatstyring med anvendelse af læringsmål og personaleledelse, men det gennemsnitlige omfang af disse reformkurser er forholdsvis beskedent med otte dages samlet varighed siden 2013. Vi forventer derfor, at:

- Øgede skolelederkompetencer fremmer reformimplementeringen i skolernes undervisning
- Øgede lærerkompetencer fremmer reformimplementeringen i skolernes undervisning.

Disse forventninger er baseret på hidtidige forskningsresultater vedrørende sammenhæng mellem kompetencer, implementering og læring.

ANVENDTE MÅL FOR KOMPETENCER OG KOMPETENCEUDVIKLING

I dette afsnit vil vi vise de spørgsmål, som vi anvender som forklarende kompetence- og kompetenceudviklingsvariable i analyserne. Vi ser først på udviklingen i skoleledernes generelle uddannelsesniveau. Vi har derfor spurgt skolelederne, hvilke lederuddannelser de har fuldført eller er i gang med:¹⁴

- Korterevarende kurser i ledelse (1-3-dageskurser)
- Skolelederuddannelse ved Den Kommunale Højskole/COK, herunder også moduler som led i en diplomuddannelse
- Anden skolelederuddannelse
- Fuld diplomuddannelse i ledelse eller tilsvarende
- Masteruddannelse i ledelse eller tilsvarende.

I forarbejderne til reformen, herunder i den politiske aftale om reformen, lægges der stor vægt på behovet for at opkvalificere skolelederne til at imødegå de krav, som reformen stiller med hensyn til fx øget generel og pædagogisk ledelse.

¹⁴ På spørgsmålene kunne skolelederne svare ud fra følgende svarkategorier: ”Har fuldført” (1), ”Er i gang med” (2), ”Har hverken gennemført eller er i gang med” (3). Herefter har vi omkodet svarene, så 1 og 2 = 1 (har gennemført/er i gang med), mens 3 = 0 (har ikke gennemført).

Vi har derfor også spurgt skolelederne, hvor mange dage de har *deltaget i efteruddannelseskurser om folkeskolereformen*. Vi belyser dernæst, om skolelederne selv oplever at *være fagligt rustede* til at lede skolen med de ændringer, som folkeskolereformen indebærer.¹⁵ Her undersøger vi altså skoleledernes subjektive – og overordnede – opfattelse af at kunne håndtere reformens mange udfordringer. Endelig undersøger vi *lærernes vurdering af skoleledelsens kompetencer* ved at spørge lærerne, i hvilken grad de vurderer, at skolens ledelse er (1) kompetent, (2) har et godt kendskab til pædagogiske metoder, (3) er god til at motivere dels medarbejderne, (4) dels lærerne til at yde en stor indsats.

Folkeskolereformen betoner også vigtigheden af en *kompetenceudvikling af lærerne*. Det gælder i særlig grad, så underviserne kan varetage de ændrede undervisningsopgaver, der følger af folkeskolereformen, herunder mere motion i timerne, åben skole-aktiviteter, faglig fordybelse og understøttende undervisning. Men det gælder også i forhold til at være klædt fagligt på til at løfte elevernes læring og trivsel – her tænkes i særlig grad på den læringsmålstyrede undervisning. Ledelse af kompetenceudviklingen af underviserne er derfor et væsentligt element i reformen.

Vi har på denne baggrund spurgt, om skolelederen vurderer, om en *mangel på kvalificerede lærere* hæmmer en optimal undervisning (på besvarelestidspunktet).¹⁶ Med dette spørgsmål får vi skolelederens vurdering af, om de ansatte for nærværende bestrider de kompetencer, som skal løfte reformopgaven. Vi har imidlertid også spurgt lærerne om deres egen oplevelse af at *være fagligt rustede* til at undervise, som folkeskolereformen lægger op til.

UDVIKLING AF KOMPETENCER FOR LEDERE OG UNDERVISERE UNDER REFORMEN

Folkeskolereformen lægger således stor vægt på et kompetenceløft af såvel skoleledere som lærere og pædagoger, så de har bedre forudsætninger for at lede skolen, ændre undervisningen som krævet i reformen og i sidste ende øge elevernes læring og trivsel.

15. På et spørgsmål herom kunne skolelederne svare på en seks-trins-skala gående fra "Slet ikke" (1), "I meget lav grad" (2), "I lav grad" (3), "I nogen grad" (4), "I høj grad" (5) til "I meget høj grad" (6).

16. Hertil kunne skolelederne svare på en fem-trins-skala, hvor svarkategorierne gik fra "I meget høj grad" (1), "I høj grad" (2), "I nogen grad" (3), "I mindre grad" (4) til "Slet ikke" (5).

TABEL 3.1

Oversigt over spørgsmål, som belyser kompetencer og kompetenceudvikling.

Kompetencevariable	Spørgsmål
<i>Lederkompetencer</i>	
Generelt leder-uddannelsesniveau	Hvilke af følgende former for lederuddannelse har du evt. fuldført eller er i gang med?
Specifik kursusdeltagelse om folkeskolereformen	Hvor mange dage har du i alt deltaget i efteruddannelseskursus om folkeskolereformen?
Ledervurdering af at være rustet til reformen	I hvilken grad føler du dig fagligt rustet til at lede skolen med de ændringer, som folkeskolereformen betyder?
Lærervurderede ledelseskompetencer	Indeks: I hvilken grad vurderer du, at skolens ledelse er (1) kompetent, (2) har et godt kendskab til pædagogiske metoder, (3) er god til at motivere dels medarbejderne, (4) dels lærerne til at yde en stor indsats?
<i>Lærerkompetencer</i>	
Skolelederens vurdering af en mangel på kvalificerede lærere	I hvilken grad hæmmes skolens muligheder for at levere en optimal undervisning i øjeblikket af mangel på kvalificerede lærere?
Lærernes vurdering af at være fagligt rustet	I hvilken grad føler du dig rustet til at undervise, som folkeskolereformen lægger op til?

Som dokumenteret af Kjer og Winter (2016) har langt de fleste skoleledere i 2016 en længere lederuddannelse. De har fx taget en diplom- eller en masteruddannelse eller er i gang med det. Forfatterne beskriver en betydelig stigning i skoleledernes uddannelsesniveau siden 2011, men ingen markant eller statistisk sikker udvikling fra 2015 til 2016.

I 2016 har skolelederne samlet fået mere efteruddannelse, specielt om folkeskolereformen, end i 2015. I 2016 deltager skolelederne gennemsnitligt i kurser om reformen af en samlet varighed på næsten otte dage. Det er en markant og statistisk set sikker ændring fra de 6,5 dage i 2015. Udviklingen tyder på, at skolerne og kommunerne nu prioriterer efteruddannelse inden for et reformregi højere. Trods dette føler skolelederne sig ikke mere rustede til de opgaver, der følger med reformen, idet de stadig kun føler sig rustede ”i nogen grad”.

Det står i kontrast til underviserne, som nu føler sig mere rustede til de nye undervisningsopgaver. Underviserne føler sig dog også kun i ”nogen grad” rustede til opgaverne. Forfatterne finder ingen væsentlige forskelle mellem lærernes og pædagogernes oplevelse af at være rustede til reformen (Kjer & Winter, 2016).

Et centralt ledelsesperspektiv vedrører skoleledernes syn på underviserne, særligt lærerne. Her mener flere skoleledere efterhånden, at

en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning. Gennemsnitligt opleves problemerne ganske vist ikke som særligt store, men næsten halvdelen af skolelederne oplever, at undervisningen ”i nogen grad” eller mere hæmmes af mangel på kvalificerede lærere. Det er en stor stigning siden 2011, hvor denne andel blot var 13 pct.

Samtidig har næsten alle skolelederne en høj grad af tillid til, at lærerne yder deres bedste, og denne tillid er nu på sit højeste siden 2011. Kombinationen af stor tillid til lærerne og en oplevelse af mangel på kvalificerede lærere fortolker forfatterne således: Selvom langt de fleste skoleledere mener, at lærerne gør deres bedste, finder en del ledere, at nogle lærere endnu mangler nogle af de nye kvalifikationer, som folkeskolereformen efterspørger (fx linjefagskompetence). En anden fortolkning er, at skolelederne oplever problemer med at rekruttere *nye* kvalificerede lærere, jf. en ny undersøgelse af Kommunernes Landsforening (2016), hvilket peger på begyndende rekrutteringsproblemer.

Efter at have set på den faktiske udvikling i leder- og lærerkompetencer skal vi i det følgende belyse, hvilke effekter kompetencerne har på implementering af reformen i lærernes undervisning.

EFFEKTER AF KOMPETENCER OG KOMPETENCEUDVIKLING

LEDERKOMPETENCER

Vi belyser først effekterne af kompetenceudvikling af ledere ved at sammenligne *effekterne af forskellige lederuddannelser* på undervisernes implementering af folkeskolereformen med effekten af at have taget den korteste lederuddannelse, nemlig korterevarende kurser i ledelse (1-3-dageskurser).

Vi finder ingen robuste og statistisk sikre forskelle for nogen af de seks undervisningstemaer, vi har undersøgt. Det indebærer, at hverken deltagelse i skolelederuddannelse ved Den Kommunale Højskole/COK, anden skolelederuddannelse, fuld diplomuddannelse i ledelse eller tilsvarende, eller masteruddannelse i ledelse eller tilsvarende påvirker implementeringen af folkeskolereformen i skolens undervisning i højere grad, end hvis skolelederen kun har taget nogle kortere kurser i ledelse af 1-3 dages varighed. Der er heller ingen af disse lederuddannelser, der udmærker sig i forhold til ikke at have taget den pågældende uddannelse, hvad angår graden af implementering hos underviserne. De manglende effekter af selv de længste lederuddannelser på reformimplementeringen

svarer til den manglende betydning af disse uddannelser for elevernes læring i SFI's tidligere tværsnitsanalyser i 2011 (Meier, Pedersen & Hvidman, 2011).

Ikke mindst i betragtning af den store vægt, som folkeskolereformen lægger på kompetenceudvikling af ledere som et middel til at styrke den pædagogiske ledelse af skolernes undervisning, er det bemærkelsesværdigt, at deltagelse i disse længerevarende lederuddannelser ikke ser ud til at have nogen effekt på skolernes undervisning i forhold til folkeskolereformens intentioner – i hvert fald ikke endnu. Det sidste forbehold skyldes ikke mindst, at implementeringen af folkeskolereformen kun havde været i knap to år, da vores data senest blev indsamlet, og at den må forventes at udvikle sig over flere år.

Den foreliggende undersøgelse er metodisk stærkere end den tidligere fra 2011, idet vi nu undersøger, om *ændringer* i skoleledernes deltagelse i lederundervisning ledsages af *ændringer* i implementeringen af reformens intentioner i skolens undervisning, mens vi tidligere blot belyste, om der var en statistisk sammenhæng mellem lederuddannelsesniveauet og læringsniveauet hos eleverne. Undersøgelsens fund vedrørende (manglende) effekter af lederuddannelser svarer dog til internationale forskningsresultater vedrørende sammenhænge mellem lederuddannelser og organisatoriske præstationer (Meier, Pedersen & Hvidman, 2011).

Den manglende gennemslagskraft af lederuddannelser på skolernes undervisning er også bemærkelsesværdig i betragtning af de meget store investeringer, der er foretaget i længerevarende lederuddannelser for skoleledere i de senere år og især siden 2007. Andelen af skoleledere, der har deltaget i diplomuddannelse, er som tidligere nævnt vokset fra 67 til 81 pct. siden 2011, og andelen af skoleledere, der har deltaget i masteruddannelser, er i samme periode næsten fordoblet fra 10 til 19 pct.

Vores undersøgelse kan ikke sige noget sikkert om baggrunden for det tilsyneladende manglende afkast af lederuddannelser til fordel for skolernes undervisning på nuværende tidspunkt. Hypoteser i skoledebatten om årsager går både på, at implementering tager længere tid – ikke mindst efter folkeskolereformens turbulente tilblivelse – mangler i de hidtidige lederuddannelser vedrørende indhold, herunder fx manglende fokus på pædagogisk ledelse, evidens og datadrevet skoleledelse, og at der i de fleste lederuddannelser har været for svag forbindelse mellem deres undervisning og dagligdagen som skoleleder, samt endelig det for-

hold, at deltagelse i diplomkurser har været oplevet som tvang af nogle skoleledere.

I et Dialogforum for Skoleledelse har Undervisningsministeriet sammen med Kommunernes Landsforening og andre parter omkring folkeskolen samt repræsentanter for uddannelses- og forskningsinstitutioner fremhævet behovet for en mere evidensbaseret skolelederuddannelse med vægt på pædagogisk ledelse.¹⁷

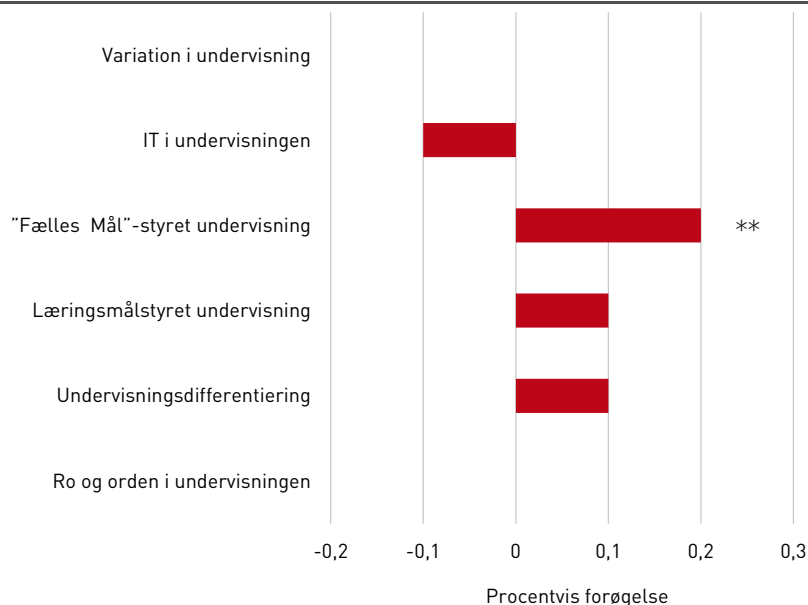
Da folkeskolereformen stiller nye og øgede krav til ledelsespraksis, forestiller vi os også, at omfanget af skoleledernes særlige deltagelse i kurser om folkeskolereformen påvirker implementeringen af reformen i skolernes undervisning. Som vi ser i figur 3.1, er effekten af kursusomfanget imidlertid temmelig svag. Der ses kun en statistisk sikker sammenhæng mellem kursusomfang og implementering af ”Fælles Mål”-styret undervisning, og denne effekt er meget svag. En pointe i denne sammenhæng er dog, at langt de fleste skoleledere imidlertid kun i beskedent omfang har deltaget i sådanne reformkurser, som i gennemsnit har været af knap otte dages samlet varighed.

Vi kan forsøge at give en plausibel fortolkning af, hvorfor effekten mellem kursusomfang og ”Fælles Mål” er den eneste statistisk sikre sammenhæng. For de fleste af de interviewede skoleledere, som har været på kursus i 2015, har kurserne i højere grad vedrørt mere didaktiske og pædagogiske ledelsesopgaver, fx synlig læring i undervisningen, end de mere strategiske og administrative opgaver. Og netop disse temaer omhandler i høj grad ideen om den læringsmålstyret undervisning, som igen tager udgangspunkt i brugen af fællesmål.

17. Som led i folkeskolereformen er der afsat 60 mio. kr. til kompetenceudvikling af ledere på folkeskoleområdet. Som led heri er bl.a. gennemført et 3-dageskursus for godt 4.000 skoleledere og -mellemledere i efteråret 2013.

FIGUR 3.1

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af skolelederens deltagelse i kurser om folkeskolereformen på reformimplementering i undervisning. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge kursusdeltagelsen fra 0 til maksimum.



Anm.: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Så selvom vi betragter knap otte dages samlet kursusvarighed som beskeden, så står ledelsen og skolerne over for en meget omskiftelig og dynamisk hverdag, og selvom reformen stadig er ung, så skal lederne konstant vænne sig til nye udfordringer. Og derfor kan det være problematisk at finde tid til at deltage i kurser vedrørende reformen i flere dage. Det gælder også for en skoleleder med en masteruddannelse, som svarer "heldigvis ikke", da vi spørger, om vedkommende har været på kursus om folkeskolereformen i 2015. Skolelederen fortæller dog videre, at den manglende deltagelse i reformspecifikke kurser *ikke* kun hænger sammen med behov og lyst. Det hænger også sammen med andre prioriteringer:

Nu har vi ligesom fået nogle modtagerklasser, så nu er det ikke så meget med reformen. Med de flygtninge, der er kommet, stilles der også nye krav til den hverdag, vi har. Kommunen vil have dem ud på skolerne med det samme, og det betyder, at vi skal være gearret på en anden måde. Så det er man optaget af nu. Så nu skal jeg med et hold på studietur til London, fordi man har nogle erfaringer dér med at modtage direkte i lokalområdet.

Et relevant og beslægtet spørgsmål, som vores kvantitative analyser ikke kan give svar på, vedrører kvaliteten af de kurser, som skolelederne har været på. Vores overordnede billede er dog, at skolelederne er tilfredse, men omvendt sporer vi ikke nogen større entusiasme.

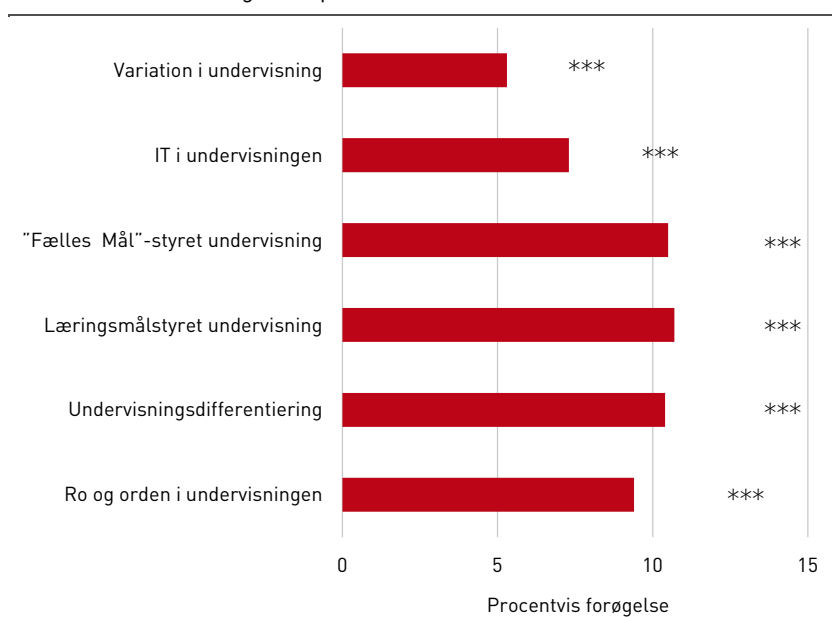
En tredje måde at måle lederkompetencer på er at tage udgangspunkt i skoleledernes egen opfattelse af, *hvor rustede de føler sig til de ledelsesopgaver, der følger af folkeskolereformen*. Som tidligere nævnt føler skolelederne sig i gennemsnit kun i nogen grad *rustede til disse ledelsesopgaver*. Der er dog også variationer i, hvor godt rustede lederne føler sig. Men betyder denne variation så noget for, hvor meget folkeskolereformen er implementeret i skolernes undervisning i perioden 2014 til 2016? Det ser ikke ud til at være tilfældet for nogen af de seks temaer om ændringer i undervisningspraksis.

En helt fjerde måde at undersøge skoleledernes ledelseskompetencer på er at bede lærerne vurdere en række kompetencer hos deres skoleleder, jf. beskrivelsen af dette mål ovenfor. Som forventet viser det sig i figur 3.2, at jo mere positivt lærerne vurderer deres skoleleders kompetencer, desto mere ændrer de deres egen undervisning i retning af de intentioner, som folkeskolereformen betoner. En mere positiv vurdering af skolelederens kompetencer øger implementeringen af reformen inden for alle seks undervisningstemaer. Disse effekter er alle af betydelig statistisk sikkerhed, ligesom størrelsen af effekterne er markant. Implementeringen af de forskellige reformelementer i undervisningen forøges

således med omkring 6-10 pct., når lærernes vurdering af forskellige lederkompetencer øges fra 0 til maksimum.¹⁸

FIGUR 3.2

Resultater af *skole-fixed-effects*-modellens effekt af ledelseskompetencer på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Lærernes vurderinger af kompetencer. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge kompetencerne fra 0 til maksimum



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

18. Det er værd at overveje, om disse effekter er reelle. Der er i den internationale forskning i offentlig ledelse kommet en betydelig opmærksomhed på muligheden af falske korrelationer, når både den forklarende ledelsesvariabel og resultatvariablen måles ved hjælp af samme spørgeskema (*common source bias*) (Favero & Bullock, 2015; Jakobsen & Nielsen, 2015). Vi finder den betydelige effekt af øgede lederkompetencer, når både ledelse og undervisning måles ved hjælp af samme spørgeskema, her til underviserne. De falske korrelationer kan opstå, hvis nogle respondenter har en tilbøjelighed til at svare systematisk med høje værdier, mens andre evt. systematisk bruger lave værdier, uanset spørgsmålets karakter. Denne fare er særlig stor, hvis respondenterne har en tilbøjelighed til gennemgående at svare "politisk korrekt" om deres egne holdninger og adfærd. Vi vurderer dog, at risikoen for en sådan bias i besvarelserne er relativt lille i dette tilfælde, fordi vi relaterer underviserens besvarelser vedrørende deres ledelses egenskaber til besvarelser vedrørende deres egne egenskaber.

Vi kan således konkludere, at ledelseskompetencer har betydning for reformimplementeringen i undervisningen. Men der har endnu ikke vist sig nogen effekt af skoleledernes erhvervelse af formelle kvalifikationer, såsom længerevarende lederuddannelser eller deltagelse i særlige kurser om folkeskolereformen. Ej heller ses nogen effekt af skoleledernes egen vurdering af, hvor rustede de er til de nye ledelsesopgaver med folkeskolereformen.

Effekterne af lederkompetencer på undervisningen viser sig derimod, når vi belyser, hvordan disse kompetencer vurderes af lærerne på skolen. Ledelse er en transformationsproces, og det må antages at have større betydning for lærernes egen undervisning, hvorledes de opfatter deres leders kompetencer, end hvordan lederen selv opfatter disse, eller hvilke uddannelser denne har gennemgået.

UNDERVISERKOMPETENCER

Det er foruroligende, at næsten halvdelen af skolelederne i 2016 vurderer, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning i øjeblikket i nogen grad eller mere, og at denne andel har været kraftigt stigende siden 2011, hvor kun 13 pct. havde denne opfattelse. Der er imidlertid stor forskel på skolerne, hvor der også er mange skoleledere, der vurderer, at manglende kvalifikationer hos lærere ikke er et problem.

Man kunne derfor forestille sig, at disse varierende kvalifikationsvurderinger ville blive afspejlet i implementeringsgraden vedrørende folkeskolereformens undervisningselementer. Vi finder imidlertid ikke nogen statistisk sikre effekter af ledernes vurderinger af lærerkvalifikationer på implementeringen af nogen af de seks undervisningstemaer. Heller ikke når vi vender os til lærernes egne vurderinger af, i hvilket omfang de føler sig rustede til at undervise som krævet i folkeskolereformen, finder vi nogen effekt af ændringer i vurderingerne på ændringer i undervisningen.

Selvom vi ikke kan identificere effekter af lærerkompetencer på vores mål for undervisning, kan det naturligvis ikke udelukkes, at kompetencerne har større betydning for kvaliteten og dermed på effekten af lærernes undervisning.

DELKONKLUSION

Folkeskolereformen betoner vigtigheden af kompetenceudvikling – både for ledere og undervisere. Med et kompetenceløft har skolelederne bedre forudsætninger for at lede skolen, ændre undervisningen som krævet i reformen og i sidste ende øge elevernes læring og trivsel. De fleste skoleledere har i 2016 en længere lederuddannelse – en diplom- eller en masteruddannelse – eller er i gang med en sådan (Winter & Kjer, 2016).

I denne undersøgelse finder vi ingen robuste og statistisk sikre forskelle for nogen af de seks undervisningstemaer, vi har undersøgt. Det vil sige, at hverken deltagelse i skolelederuddannelse ved Den Kommunale Højskole/COK, anden skolelederuddannelse, fuld diplomuddannelse i ledelse eller tilsvarende, eller masteruddannelse i ledelse eller tilsvarende påvirker implementeringen af folkeskolereformen i skolens undervisning i højere grad, end hvis skolelederen kun har taget nogle kortere kurser i ledelse af 1-3 dages varighed. De manglende effekter af selv de længste lederuddannelser på reformimplementering harmonerer med den manglende betydning af disse uddannelser for elevernes læring i en tidligere SFI-undersøgelse (Meier, Pedersen & Hvidman, 2011).

Vi betragter det som ganske bemærkelsesværdigt, at deltagelse i disse længerevarende lederuddannelser ikke ser ud til at have nogen effekt på skolernes undervisning i forhold til folkeskolereformens intentioner – i hvert fald ikke endnu. Vi kan derfor ikke finde opbakning til vores hypotese om, at stigende deltagelse i længerevarende generelle lederuddannelser øger graden af reformimplementering i skolens undervisning.

Denne undersøgelse finder ej heller nogen særlige effekter af skoleledernes særlige deltagelse i kurser om folkeskolereformen. Skolereformen stiller nye og øgede krav til ledelsespraksis, men vi ser ingen særlig effekt på lærernes implementering af reformen i skolernes undervisning. Vi ser dog en effekt af kursusomfang på implementering af de forenkledede Fælles Mål. Sammenhængen er imidlertid svag. Det skal dog bemærkes, at langt de fleste skoleledere kun i beskedent omfang har deltaget i sådanne reformkurser. Kjer og Winter beskriver, at kurserne kun har været af knap otte dages samlet varighed. Vi kan heller ikke her finde opbakning til vores hypotese om, at skolelederes øgede deltagelse i kurser, specielt om folkeskolereformen, vil øge implementeringsgraden.

Vi undersøger ligeledes et tredje mål for at måle lederkompetencer. Vi undersøger – med udgangspunkt i skoleledernes egen opfattelse

af, hvor rustede de føler sig til de ledelsesopgaver, der følger af folkeskolereformen – effekten på lærernes implementering af reformelementerne. Skolelederens oplevelse af at være rustet har heller ingen effekt på de seks temaer om ændringer i undervisningspraksis.

Endelig undersøger vi skoleledelsens ledelseskompetencer på en fjerde måde. Vi undersøger effekten af lærernes vurdering af en række kompetencer hos deres skoleledelse og finder her som forventet, at jo mere positivt lærerne vurderer en række af deres skoleleders kompetencer, desto mere ændrer de deres egen undervisning i retning af de intentioner, som folkeskolereformen betoner. En mere positiv vurdering af skoleledelsens kompetencer øger implementeringen af reformen inden for alle seks undervisningstemaer. Disse effekter har alle et højt statistisk sikkerhedsniveau, ligesom størrelsen af effekterne er markant. Vi finder således støtte til, at øget positiv vurdering af skoleledernes kompetencer fra lærerne fremmer implementering.

Vi undersøger afsluttende effekten af ledernes syn på lærernes kvalifikationer. I 2016 vurderede knap halvdelen af skolelederne, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning i øjeblikket i nogen eller højere grad. Det er en markant stigning fra 2011, hvor kun 13 pct. havde denne opfattelse. Der er imidlertid også mange skoleledere, der vurderer, at manglende kvalifikationer hos lærere ikke er et problem. Vi finder imidlertid ikke nogen statistisk sikre effekter af ledernes vurderinger af lærerkvalifikationer på implementeringen af nogen af de seks undervisningstemaer. Vi finder derfor ingen støtte til, at en mere positiv ledervurdering af lærerkompetencer fremmer reformimplementeringen i skolernes undervisning.

PÆDAGOGISK LEDELSE OG IMPLEMENTERING

MIKKEL GIVER KJER, SØREN C. WINTER & PETER ROHDE SKOV

Undervisning indebærer en konstant stillingtagen til, hvordan undervisningen skal tilrettelægges, og hvilke pædagogiske metoder der skal anvendes i klasseværelset for at fremme elevernes faglige læring, alsidige udvikling, sociale samspil og trivsel. Pædagogisk ledelse vedrører i den forbindelse skolelederens og ledelsesteamets involvering i undervisningens tilrettelæggelse og valget af de pædagogiske metoder, der anvendes på skolen og distribueret pædagogisk ledelse. Men begrebet *pædagogisk ledelse* tillægges ofte – som det også sker i forarbejderne til folkeskolereformen – en anden og bredere betydning, hvor det også omfatter ledelse af skolens kompetenceudvikling og mål- og resultatstyring.

I dette kapitel gennemgår vi først lovgivningens og specielt folkeskolereformens krav til pædagogisk ledelse, der omfatter mål- og resultatstyring, kompetenceudvikling og lederinvolvering i lærernes tilrettelæggelse af undervisningen og metodeanvendelse. Vi har valgt at behandle kompetenceudvikling i et særskilt kapitel 3 og mål- og resultatstyring i kapitel 5, mens vi i dette kapitel behandler lederinvolvering i lærernes undervisning samt distribueret pædagogisk ledelse. Vi præsenterer først folkeskolereformens forventninger til pædagogisk ledelse og herunder lederinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse og metoder. Dernæst belyses den eksisterende forskning, vores hypoteser om effekter af – og hvordan vi vil måle – denne form for pædagogisk ledelse. Efter en kort

beskrivelse af den faktiske udvikling i ledelsesinvolvering i pædagogik og distribueret pædagogisk ledelse præsenterer vi vores analyse af effekter af disse ledelsesformer på lærernes implementering af reformen i deres undervisning. Til sidst opsummerer vi vores fund.

REFORMFORVENTNINGER TIL PÆDAGOGISK LEDELSE

Det er en central intention i folkeskolereformen at styrke den pædagogiske ledelse. Men hvad er pædagogisk ledelse? Og hvad er ingredienserne i god pædagogisk ledelse? Et umiddelbart udgangspunkt er folkeskoleloven. For ifølge lov om folkeskolen (§ 45) har skolens leder:

... den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen (stk. 1).

Denne formulering foreskriver, at skolens leder varetager den administrative ledelse, den pædagogiske ledelse samt den eksterne ledelse i forhold til skolebestyrelse og kommunalbestyrelse, herunder den kommunale forvaltning. Loven foreskriver videre (stk. 2), at skolelederen:

... leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever.

Skolens leder udarbejder endvidere forslag til skolebestyrelsen om skolens læseplaner, forslag vedrørende principper for skolens virksomhed samt forslag til skolens budget inden for de økonomiske rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt (stk. 3).

I bemærkningerne til lovforslaget anføres det endvidere, at den enkelte skoles leder har ”ansvaret for undervisningens kvalitet i forhold til folkeskolens formål, Fælles Mål mv. og fastlægger undervisningens organisering og tilrettelæggelse” inden for rammerne af lovgivningen og kommunens og skolebestyrelsens beslutninger. Desuden skal skolens leder sikre sammenhæng mellem undervisningen i fagene og den understøttende undervisning.

Med dette udgangspunkt synes pædagogisk ledelse, foruden mål- og resultatstyring og kompetenceudvikling, *også* at omfatte ”ledelse af undervisning” eller ”undervisningsledelse”, hvor skoleledelsen involverer

sig i – og påvirker – indholdet i undervisningen og lærernes undervisningsmetoder.

Pædagogisk ledelse består derfor også i en lederinvolvering i selve undervisningens ”maskinrum” med henblik på at sikre kvalitet i undervisningen, sikre udvikling af fagene, skabe et bedre undervisningsmiljø samt sikre, at den nyeste viden danner grundlag for lærernes tilrettelæggelse og udøvelse af undervisning. Pædagogisk ledelse vedrører herunder skolelederens – og dennes ledelsesteams – involvering i undervisningens tilrettelæggelse og i valget af de pædagogiske metoder, man anvender på skolen. Dette omfatter bl.a. skoleledelsens deltagelse i drøftelser med lærerne af, hvilke metoder der fremmer elevernes læring, sociale samspil og trivsel.

FORSKNING OM PÆDAGOGISK LEDELSE

Den internationale forskning giver ikke et entydigt billede af, hvorvidt en involvering og indgriben i lærernes undervisningsmetoder fra skoleledelsens side fremmer elevernes læring eller ej. Vi optegner her de to forskningsfløje, hhv. *transformational leadership* og *instructional leadership*, som har modsatrettede opfattelser af, hvilken ledelsesform der er den mest effektive i skoler.

Transformational leadership-teori baserer sig på en antagelse om, at lærerne er bedst til at foretage et skøn over egnede pædagogiske metoder. Disse skøn baserer sig dels på undervisernes professionelle uddannelse og erfaring, dels på de fagprofessionelles personlige kendskab til deres elevers individuelle behov og forudsætninger. Fra dette perspektiv udvælger lærerne – og ikke skolens ledelse – de pædagogiske metoder.

Skolelederen bør derimod inspirere lærerne gennem visioner for skolen og give udtryk for høje forventninger til lærerne og eleverne. Lederen skal skabe gode rammebetingelser ved at rekruttere gode lærere og lade dem efteruddanne sig samt udvikle et godt arbejdsmiljø (Hallinger, 2003; Marks & Printy, 2003; Silins, Mulford & Zarins, 2002). *Transformational leadership* fokuserer, som navnet også antyder, på at udvikle – at transformere – den kollektive kapacitet i organisationen, særligt at skabe ”commitment” (Burns, 1978) og at opmuntre de ansatte til at yde deres bedste (Bass & Avolio, 1993).

Instructional leadership betoner derimod skolens ledelse som den primære kilde til pædagogisk ekspertise. Skoleledere involverer sig i lærernes pædagogiske metoder for derigennem at øge elevernes læring (Day m.fl., 2009). For Hallinger (2003) omhandler det særligt fire ledelsestræk, nemlig høje forventninger til lærere og elever (ligesom transformational leadership), tæt overvågning af klasseundervisning, koordinering af skolens pensum og undervisningsforløb og en tæt overvågning af elevernes fremskridt.

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.

I løbet af 1990'erne fik transformational leadership en del empirisk støtte. Leithwood og Poplin (1992) finder fx, at denne form for lederskab forbedrer elevernes faglige præstationer via lærernes evne til at tilpasse sig nye sammenhænge og forhold. Nyere international forskning giver imidlertid langt større støtte til teorien om instructional leadership (Day m.fl., 2009). Ikke mindst i en metaanalyse af 27 publicerede internationale artikler fandt Robinson og hendes kolleger (Robinson, Hohepa & Lloyd, 2009; se også Robinson, Lloyd & Rowe, 2008), at effekten af denne form for ledelse på elevernes præstationer var fire gange så stor som effekten af transformational leadership.

Mens litteraturen yder størst støtte til instructional leadership og dermed også til, at skoleledelsen involverer sig i undervisningen (Nordenbo m.fl., 2010), giver andre undersøgelser forskellige bud på, hvilken form for ledelsesinvolvering der fremmer læringen mest: Flere undersøgelser peger fx på den positive betydning af, at ledelsen giver lærerne faglige råd og støtter dem vedrørende pædagogiske spørgsmål (Friedkin & Slater, 1994). Robinson, Hohepa og Lloyd (2009) finder i deres review nogle af de største effekter, hvor lederne sammen med lærerne deltager i pædagogisk udviklingsarbejde, hvor lederne både instruerer, selv modtager undervisning i og erhverver sig viden om pædagogiske metoder (baseret på undersøgelser ved Andrews & Soder, 1987; Bamberg & Andrews, 1991; Heck, Larsen & Marcoulides, 1990; Heck, Marcoulides & Lang, 1991).

Mens Robinson m.fl. (2009, 2008) finder mange undersøgelser af effekter af instructional leadership og transformational leadership på elevernes læring, så identificerer de ”kun” fire undersøgelser, der fokuserer på forskellige aspekter af elevernes *trivsel* i skolen. Leithwood og Jantzi (2000, 1999) og Silins og Mulford (2002) har fundet en positiv effekt af transformational leadership på elevernes identifikation med og engagement i deres skole. I et review af Nordenbo m.fl. (2010) identificeres desuden en trivselsanalyse af Opdenakker og Van Damme (2000).

Den pædagogiske forskningslitteratur har således været ”optaget” af mere direkte strategier som de ovenfor beskrevne, men i de senere år har også mere indirekte ledelsesstrategier vundet indpas. Skolelederen kan nemlig også arbejde med strategier, hvor denne *delegerer* sin pædagogiske ledelse til lavere niveauer på skolen, fx mellemledere og vejledere, eller forsøger at danne professionelle læringsfællesskaber mellem lærerne indbyrdes (Albrechtsen, 2012).

Et særligt fokus har været på *professionelle læringsfællesskaber* som en form for distribueret ledelse (Leithwood, Mascal & Strauss, 2009; Spillane, Halverson & Diamond, 2004; Vescio, Ross & Adams, 2008). Bolam m.fl. (2005, s. 145) definerer et professionelt læringsfællesskab som ”et fællesskab med kapacitet til at fremme og fastholde læringen hos alle professionelle i skolefællesskabet med det kollektive formål at forøge elevernes læring”.

Idéen i sådanne fællesskaber er, at en gruppe lærere kollektivt øger elevernes læring gennem kollegial udveksling af viden, fx ved at observere og diskutere hinandens undervisning, gennemgå elevernes resultater i fællesskab og drøfte læringsimplikationer af disse, formulere nye undervisningsformer til fremme af elevernes læring, afprøve disse og i fællesskab drøfte, i hvilket omfang de fremmer læringen. Vescio, Ross og Adams (2008) finder i deres *review* af omkring ti undersøgelser af sådanne professionelle læringsfællesskaber positive læringseffekter (Pedersen m.fl., 2011).

FORSKNING OM PÆDAGOGISK SKOLELEDELSE I DANMARK

At effekterne af pædagogisk ledelse på elevernes præstationer og trivsel skulle have en gyldighed i en dansk kontekst, kan ikke umiddelbart tages for givet. Det skyldes ikke mindst en kultur i Danmark, som er karakteriseret ved en meget lille magtdistance, sammenlignet med forholdene i andre lande (Hofstede, 1983, 1980). I denne forståelse har danskere gennemgående mindre respekt for autoriteter, end befolkningen generelt har

i stort set alle andre lande. I en dansk skole er det derfor muligt, at lærerne har mindre respekt for skolelederne, end tilfældet er i særligt de angelsaksiske lande, hvor *instructional leadership* har vist sig effektiv. Og denne korte magtdistance viser sig måske også hos danske skoleelever ved en mindre respekt over for deres lærere, end man ser hos eleverne i mange andre lande.

Som naturlig forlængelse af den lille magtdistance har danske skoler *haft* en lang tradition for mindre ”stærke” skoleledere: Skoleinspektører blev oftest opfattet som en ”første blandt ligemænd”. Lærerne har traditionelt haft en høj grad af autonomi med hensyn til valg af pædagogiske metoder. Derfor kan det ikke udelukkes, at en ledelsesform som fx *instructional leadership* – med en meget involveret, eller instruerende, skoleleder – måske er en mindre egnet og effektiv ledelsesform i Danmark.

Som nævnt finder en del international skoleforskning, at skoleledere kan påvirke elevernes læring positivt ved at involvere sig i lærernes pædagogiske praksis. Det kan fx ske ved at overvære lærernes undervisning, give dem feedback på deres undervisning og drøfte pædagogiske spørgsmål og metoder med dem, altså hvad vi kalder generel lederinvolvering i undervisningstilrettelæggelse og -metoder (Robinson m.fl., 2009).

De danske undersøgelser af betydningen af en sådan ledelsesinvolvering for elevernes læring viser imidlertid noget blandede resultater. Således finder Favero m.fl. (2016), at eleverne lærer mere på skoler, hvor skoleledelsen er en del involveret i lærernes undervisningspraksis og i sammensætningen af team af faglærere omkring den enkelte klasse (frem for at overlade dette til lærerne selv, hvilket eventuelt kunne føre til klasser med forskellig lærerkvalitet). I en undersøgelse af Winter og Pedersen (2011) – og nogle igangværende analyser af Winter – har skoleledernes involvering i lærernes undervisningspraksis og -metoder derimod isoleret set ikke nogen klar og robust betydning for elevernes læring eller trivsel.

Ifølge en undersøgelse af Pedersen m.fl. (2016) synes effekten af lederinvolvering i pædagogiske spørgsmål at afhænge af lederens samtidige anvendelse af en række andre ledelsesredskaber. En af de mest succesrige ledertyper kaldes en *proaktiv leder*, som bl.a. er kendetegnet ved stærk involvering i lærernes undervisning, betydelig mål- og resultatstyring, stor tillid til lærerne og relativt stor inddragelse af dem i skolens beslutningsprocesser.

I forlængelse af positive internationale fund om effekter af pædagogiske læringsfællesskaber finder et par danske studier også en positiv betydning for elevpræstationer af visse delelementer af professionelle læringsfællesskaber, nemlig et godt fagligt lærermiljø på skolen, hvor underviserne taler pædagogik med hinanden og mødes i klasseteams for at drøfte og koordinere undervisningen (Laursen & Pedersen, 2011; Lynggaard & Pedersen, 2013).

HYPOTESER OM EFFEKT AF PÆDAGOGISK LEDELSE I FORM AF LEDELSESINVOLVERING I PÆDAGOGIK

I første omgang vil vi danne en hypotese for generel pædagogisk lederinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse og metoder. Vi tænker her på skolelederens deltagelse i pædagogiske aktiviteter som at observere lærernes undervisning, give pædagogisk feedback til lærerne og i det hele taget indgå i en pædagogisk drøftelse med lærerne (TALIS, 2013). Vi forventer derfor, at:

- Øget generel lederinvolvering i pædagogiske metoder medfører en højere grad af reformimplementering i lærernes undervisning.

Når vi dernæst kigger på distribueret pædagogisk ledelse, er vores hypotese, at:

- Større deltagelse i pædagogiske læringsfællesskaber blandt lærere øger implementeringen af folkeskolereformens metoder i undervisningen.

Det er dog muligt, at deltagelse i professionelle læringsfællesskaber i højere grad øger elevlæring og eventuelt -trivsel end implementering af folkeskolereformens foretrukne metoder, da teorien bag disse fællesskaber forudsætter en vis autonomi hos disse fællesskaber til at finde de metoder, som deltagerne finder mest effektive. Med den modstand, der været over for folkeskolereformen i lærerkredse (Kjer m.fl., 2015), kan man ikke være sikker på, at sådanne fællesskaber nødvendigvis vil fremme implementeringen af netop folkeskolereformens metoder.

MÅL FOR LEDELSESINVOLVERING I UNDERVISNINGS- TILRETTELÆGGELSE OG -METODER

I dette afsnit arbejder vi med de to beskrevne former for pædagogisk ledelse, hhv. generel pædagogisk ledelse og distribueret pædagogisk ledelse i form af pædagogiske læringsfællesskaber.

GENEREL PÆDAGOGISK INVOLVERING

Vi konstruerer først et indeks, som måler skoleledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder. Vi har stillet en serie af spørgsmål, der belyser en række forskellige måder, hvorpå skoleledelsen kan involvere sig i disse spørgsmål. Vi har således spurgt lærerne, hvor ofte skolens ledelse har gjort følgende i dette skoleår¹⁹:

- Overværet din undervisning
- Givet dig feedback på din undervisning
- Diskuteret undervisningsmetoder med dig – enten på tomandshånd eller i en gruppe.

Med dette indeks fra lærernes perspektiv kan vi dermed se, om ændringer i ledelsens involvering har en effekt på lærernes egen undervisningspraksis.

Afsluttende viser vi, hvordan vi måler begrebet distribueret pædagogisk ledelse på baggrund af, hvad vi kalder pædagogiske læringsfællesskaber. Vi undersøger disse fællesskaber ved hjælp af lærernes svar om deres samspil med kolleger, som lærerne alt andet lige er bedst til selv at besvare. Vi anvender følgende spørgsmål/udsagn:

- Jeg drøfter mine elevers udbytte af undervisningen med mine kolleger
- Jeg henter inspiration og sparring til min undervisning fra teamsamarbejdet
- Jeg diskuterer undervisning med mine kolleger
- Jeg diskuterer pædagogiske metoder med mine kolleger
- Lærerne på skolen observerer af og til hinandens undervisning
- Lærerne på skolen gennemgår sammen klassens resultater i test og prøver.

19. Hertil kunne skolelederen svare på en syv-trins-skala, hvor svarene gik fra "Aldrig" til "Mere end 50 gange".

Efter præsentationen af vores mål for lederinvolvering i lærernes tilrettelæggelse af undervisningen og metoder kan vi gå videre til selve analyserne af dels den faktiske udvikling i lederinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse, dels effekter af disse former for pædagogisk ledelse og involvering på reformimplementering i lærernes undervisning.

UDVIKLING I LEDERINVOLVERING I UNDERVISNINGSMETODER

SFI's kortlægning af udviklingen i skoleledelse under folkeskolereformen viser, at der efter et fald i graden af generel ledelsesinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse og -metoder fra 2011 til 2013 er sket en gradvis stigning, så involveringen i 2016 er lidt højere end i 2011. Skoleledelserne udfører således mere generel pædagogisk ledelsesaktivitet end før folkeskolereformen. Men tager vi hensyn til, at skolerne (især ved sammenlægninger) er blevet større, udføres der nu knap så megen generel pædagogisk ledelse per lærer som i 2011 (Kjer & Winter, 2016). Selvom der er en lille stigning i den lærervurderede lederinvolvering fra 2014 til 2015, så falder den fra 2015 til 2016. Begge udviklinger er statistisk sikre.

Pædagogiske ledelsesopgaver vedrørende undervisningsmetoder delegeres også "nedad" i organisationen. Mens pædagogiske ledelsesopgaver vedrørende undervisningsmetoder *også* udføres af mange skoleledere, finder Kjer og Winter (2016), at disse opgaver i endnu højere grad udføres af mellemledere. Derefter er undervisningsteams og dernæst konsulenter involverede i pædagogiske ledelsesopgaver. Kjer og Winter (2016) konkluderer endvidere, at der ikke er sket nogen væsentlig ændring i disse forhold i løbet af det sidste år. Det er der heller ikke sket med hensyn til, hvilke teamformer skolen anvender, men der anvendes i 2016 færre former, end før folkeskolereformen blev indført. Der er især sket et fald i brugen af klasseteams, mens afdelingsteams nu anvendes i større omfang (Kjer & Winter, 2016). For brug af pædagogiske læringsfællesskaber finder vi en statistisk sikker positiv udvikling fra 2014 til 2015. For 2015 til 2016 finder vi et statistisk sikkert fald i brugen af professionelle læringsfællesskaber, omend dette fald er noget mindre end stigningen fra 2014 til 2016, således at niveauet stadig er højere, end det var i 2014.

EFFEKTER AF LEDERINVOLVERING I PÆDAGOGIK

I dette afsnit gennemgår vi effekter af de forskellige ledelsestiltag i forhold til den pædagogiske ledelse. I følge reformens intentioner skal en større ledelsesmæssig involvering i pædagogik øge implementeringen af reformens delelementer. Vi starter med at beskrive effekter af generel ledelsesinvolvering i undervisningens tilrettelæggelse og -metoder. Vi sammenligner således effekterne af ændringer i den ledelsesmæssige involvering i undervisningsmetoder i forhold til betydningen for graden af implementering hos lærerne.

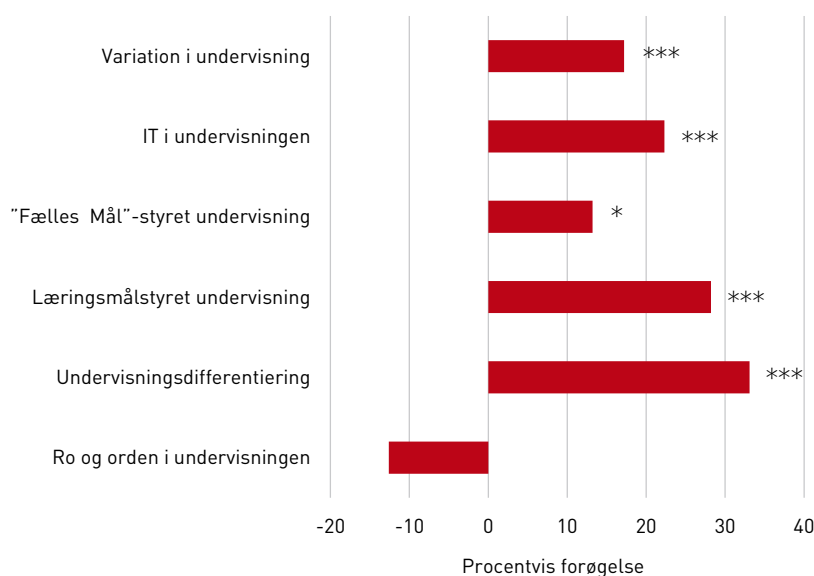
I figur 4.1 ser vi effekten af de lærerrapporterede vurderinger af omfanget af generel lederinvolvering i undervisningstilrettelæggelse og -metoder på reformimplementeringen i undervisningen. Der er med undtagelse af estimatet for ro og orden tale om robuste og statistisk sikre effekter af en betragtelig størrelse på tværs af de resterende fem implementeringsmål. Jo mere den generelle ledelsesinvolvering i undervisningsmetoder øges over tid, desto mere øges implementeringsgraden hos underviserne. Implementeringsgraden for fem ud af seks af reformens delelementer forøges således med omkring 10 til 33 pct., når lederinvolveringen øges fra 0 til maksimum.

Det er interessant, at lærernes implementering af reformelementerne i høj grad hænger sammen med lærernes vurdering af ledelsens generelle involvering i deres undervisningstilrettelæggelse og -metoder. Det vil sige, at lærerne i højere grad implementerer reformen i dens brede form, hvis de også vurderer, at ledelsen i høj grad deltager i generel pædagogisk ledelse.

At hele fem ud seks sammenhænge er statistisk sikre, robuste og betydelige er i et reformperspektiv positivt, men også en smule overraskende på baggrund af tidligere dansk forskning heri. Men vores kvalitative materiale giver os mulighed for at kvalificere og nuancere vores kvantitative resultater.

FIGUR 4.1

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af generel ledelsesinvolvering i undervisningstilrettelæggelse og -metoder på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Lærernes vurderinger af ledelsesinvolvering. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge lederinvolveringen fra 0 til maksimum.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

I første omgang ser vi en statistisk sikker sammenhæng mellem på den ene side ændringer i lærernes vurdering af ledelsens generelle involvering i deres undervisningstilrettelæggelse og -metoder og på den anden side ændringer i lærernes implementering af en mere varieret undervisning. Denne sammenhæng er næppe overraskende. Sammenhængen kan måske forklares med, at skolernes ledelser har været ganske optagede af at få implementeret særligt bevægelse og motion i undervisningen. Kjer og Rosdahl (2016) finder fx, at særligt reformelementerne understøttende undervisning, faglig fordybelse og bevægelse og motion har fyldt en del i skolernes hverdag, og igennem interview med skolelederne får vi det indtryk, at skolens ledelse i særlig grad har opsat mål og krav til undervisning i forhold til disse elementer. Desuden finder vi i interview med sko-

lelederne i 2016 et øget fokus på elementerne i den åbne skole (se også kapitel 5 om ekstern ledelse). Denne styring kan måske være med til at forklare, hvorfor vi ser ændringer i undervisernes praksis i forhold til dette reformelement.

En anden og mindre overraskende sammenhæng er effekten af ledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder og så lærernes implementering af både læringsmålstyret undervisning og differentieret undervisning. Flere skoleledere fortæller, at skolens ledelse har deltaget i kurser, som vedrører temaer som læringsmålstyret undervisning, synlig læring og lignende. Af denne grund kan ledelsen i større grad delegere ud og sparre ud fra en konkret erfaring og viden, når den fx giver feedback til lærerne.

Det er imidlertid interessant, at effekten af ledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder er mindst i forhold til lærernes anvendelse af forenklede Fælles Mål. Den udvidede brug af læringsmål i undervisningen skal forstærkes igennem Fælles Mål, som i skyggen af reformen opstilles i en mere ”præciseret og forenklet” form. Med de forenklede Fælles Mål er det lovgivernes intention at gøre læringsmålene mere tydelige for eleverne. Vores indtryk fra interviewene med lærerne er dog, at det er et undervisningsredskab, som deler vandene. Lignende tendenser kender vi fra lærernes holdning til elevplanerne (Mikkelsen, 2016).

Lederne er meget påpasselige med at presse på i forhold til populære tiltag. Denne pointe kan uddybes yderligere med udgangspunkt i den overraskende sammenhæng mellem ledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder og så implementering af IT i undervisningen.

Det er et centralt reformmål, at IT skal integreres bedre i undervisningen, fx med de digitale læringsplatforme, som skal anvendes som pædagogiske og didaktiske redskaber til at øge elevernes udbytte af undervisningen. Men vores interview med skolelederne efterlader to klare indtryk af implementeringen af IT: For det første er den selvstændige implementeringsproces vedrørende IT stadig kun i sin spæde fase. Det er vores overordnede indtryk, at skolerne – uanset valg af fx læringsplatform – har oplevet store fødselsvanskeligheder på IT-området. Og disse vanskeligheder kæmper skolerne stadig med. Vanskelighederne er meget forskelligartede, og mere i dybden er mange af disse afhængige af den

enkelte skoles situation, herunder også underviserens og skolelederens forventninger, ønsker og ideer. En skoleleder forklarer det således:

Én ting er, hvad den målstyrede undervisning er, en anden ting er, at der kommer de her IT-platforme, som skal implementeres samtidig – noget af det virker, noget af det virker ikke. Så det kan være meget forstyrrende, hvis du skal lave et undervisningsforløb, du skal lægge ind i en af de her platforme, og så virker det ikke, eller folk bliver begrænset af det tekniske.

Andre skoler har andre problemer. Mens vi af ovenstående citat erfarer, at systemet ikke *fungerer* tilstrækkelig godt, så fortæller andre skoleledere om andre udfordringer, her kommunikation og elevplaner i Intra:

Men problemet er, at Meebook ikke kan erstatte forældre-intra. Vi skal operere i ét system, men i første omgang erstatter det ikke intra-systemet, kommunikationssystemet. Det sker hen ad vejen. Og lige så snart du har to steder, så har du risikoen for, at der er noget, der havner imellem. Og det udfordrer jo, at vi ikke lægger os meget klart fast på, vi står hele tiden i en venteposition. Vi står ligesom hestene bag gitteret og venter, fordi vi jo begynder ikke her at lave egne elevplaner, der passer til forældrenettet, det har vi i øvrigt i det, vi har, men vi venter på, der kommer noget, vi kan bruge. På Meebook. Så derfor er vi nødt til at vente på det tekniske.

Dette citat demonstrerer en central implementeringspointe, som kan forklare, hvorfor sammenhængen mellem ledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder og brug af IT er et ganske overraskende fund. Flere skoleledere frygter ikke blot, at information går tabt på tværs af systemerne. Men den centrale pointe er netop, at skolerne ofte ”venter på” det tekniske. Og mens ovennævnte skoleleder stadig afventer, at gitteret løftes, så opstiller skoleledelsen kun begrænsede krav til, hvad der forventes af medarbejderne med hensyn til at anvende læringsportalerne, og færre krav kan også resultere i mindre ændringer i adfærd hos lærerne. Fra samme skoleleder lyder det således:

Vi har ikke stillet skarpe krav til den, for jeg synes, det er svært at stille, altså, det, jeg synes, er vigtigt, det er at have så megen fornemmelse af, hvor vi kan trykke igennem med kravene. 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.

Citatet afspejler en klar strategi, hvor skoleledelsen forsøger at ”skærme” det pædagogiske personale for ”yderligere” frustration (en slags *buffering*, – et begreb, vi senere støder på i kapitel 5 om ekstern ledelse). Flere ledere fortæller, at de *ikke* vil presse det pædagogiske personale. Så selvom ledelsen i højere grad observerer undervisning, giver feedback m.m., så er de interviewede skoleledere meget påpasselige med at presse bestemte krav igennem. I forlængelse heraf kan vi måske også give en mulig fortolkning af, hvorfor effekten af ledelsens involvering er af begrænset størrelse for brug af fælles mål. For skolelederen skal i samarbejde med skolebestyrelsen og kommunen opstille nogle mål, som skolen skal styre henimod. Men det er centralt i en skrøbelig implementeringsperiode, at skolens ledelse har en klar prioritering af områder, men også en føling af, hvor ledelsen kan komme igennem med krav og visioner. Og særligt elevplaner og brugen af forenkede Fælles Mål er ikke just populære hos lærerne (Mikkelsen, 2016). Selvom vi kan se, at ændringer i ledelsens involvering *har* en effekt, så er det langt fra sikkert, at skolelederne står særlig stejlt på deres krav i forhold til fx brugen af forenkede Fælles Mål. Derfor kan vi observere en forskel mellem graderne af implementering.

NÅR DET VIRKER, HVORFOR GØR LEDERNE DET SÅ IKKE?

Af ovenstående analyse kunne vi konkludere, at lærernes implementering af reformelementerne i høj grad hænger sammen med lærernes vurdering af ledelsens generelle involvering i deres undervisningstilrettelæggelse og -metoder.

Med dette es på hånden er det dernæst relevant at spørge, hvorfor lederne så ikke involverer sig i større grad i observationer af lærernes undervisning, feedback til lærerne og pædagogiske drøftelser med dem? Kjer og Winter (2016) konstaterer på baggrund af lederrapporterede svar, at der efter et fald i aktivitetsniveauet i 2013 er sket en gradvis stigning, så involveringen i 2016 er omkring 4 pct. højere end i 2011. Skoleledelserne udfører således *mere* generel pædagogisk ledelsesaktivitet end før folkeskolereformen. Men tages der hensyn til, at skolerne i denne periode, efter en del skolesammenlægninger, er blevet større med flere lærere, udføres der i 2016 knap så megen generel pædagogisk ledelse per lærer som i 2011. Når vi spørger lærerne, mindes kun omkring 2 pct. selv at have oplevet de ovennævnte tre former for pædagogisk ledelse i løbet af det

sidste skoleår. I en international målestok ligger Danmark meget lavt med hensyn til pædagogiske ledelsesaktiviteter (TALIS, 2013). Det er jo bekymrende, når vi kan konstatere, at disse forhold har en betydning for implementeringen af reformen i sin helhed.

Denne udvikling kan skyldes en række forhold. For det første er der i samme periode også sket en gradvis stigning på omkring 11 pct. i omfanget af det, man kan kalde specifik pædagogisk ledelse, der omfatter lederinvolvering i en række specifikke pædagogiske undervisningsmetoder, som folkeskolereformen sigter mod at fremme (Kjer & Winter, 2016). Et pædagogisk fokus på disse specifikke elementer kan stjæle nogen opmærksomhed fra de andre opgaver.

En anden forklaring giver Kjer m.fl. i en kortlægning fra 2015. Skoleledernes reelle arbejdstid er steget med et par timer i gennemsnit fra 47 timer i 2011 til 49 timer i 2015, men der er også sket en ændring i deres relative tidsforbrug til forskellige opgaver. De har således et øget tidsforbrug til ”anden administrativ ledelse”, hvilket bl.a. omfatter fordelingen af lærernes arbejdstid og skemalægning. En tilsvarende vækst er der imidlertid ikke sket for faglig/pædagogisk ledelse eller strategisk ledelse, hvilket forekommer overraskende i betragtning af den vægt, folkeskolereformen lægger på at styrke disse ledelsesopgaver (Kjer m.fl., 2015).

Men interview med skolelederne åbenbarer også, at ledernes aktiviteter på disse tre områder – at overvære undervisning, give feedback og diskutere undervisningsmetoder – for nogle skolers vedkommende i reformens første levetid i høj grad også har været dedikeret pædagogerne. Flere af de interviewede skoleledere fortæller således, at de stadig observerer pædagogerne, ligesom de giver feedback, fx til MUS-samtaler. En skoleleder forklarer det således:

Vi har skiftet til at observere deres [pædagogernes] undervisning i indskolingen og udskolingen i de understøttende timer. Vi har sat mål og krav op. Målene kan være både faglige og sociale, og vi har fortalt dem, at de skal forvente, at vi booker os ind på at komme ned og observere dem. Give dem feedback. Meget mere rammesat.

Flere af skolelederne bruger eller har brugt en del tid på pædagogernes hverdag, og det indbefatter også mere pædagogiske opgaver, så selvom vi ser ændringer i skoleledernes pædagogiske ledelsesadfærd, så er det langt fra sikkert, at det i større grad omhandler lærerne.

På tværs af både vores kvantitative og kvalitative materiale kan vi spore, at ledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder har betydning for lærernes implementering af de enkelte undervisningselementer. Alligevel er det også vores indtryk fra det kvalitative materiale, at fx lederobservationer i klasselokalet ikke nødvendigvis er en praksis, som er *gennemført* systematiseret. Og vi sporer relativt små bevægelser – både kvantitativt, som vi tidligere har nævnt, og kvalitativt – fra 2010 til 2016 i forhold til skoleledernes involvering i disse ting. En skoleleder fortæller følgende om ledelsens overværelse af undervisning i 2010:

Det er ikke systematiseret. Det er der ingen af os, der har systematiseret. Men vi har begge to [lederne] tilkendegivet, at vi meget gerne vil med ud i noget. Så er vi med i nogle undervisningsforløb, sådan lidt aftalt. Eller hvis der er nogle elever, som nogle lærere er bekymrede for. Så kan vi godt gå med i nogle timer og se eleverne an.

Vi får ikke indtryk af, at denne skoleleder i større grad har ændret praksis. Vi har stadig indtryk af, at fx observationer sker i situationer, hvor ledelsen er bekymret over en lærer eller i situationer, hvor underviserne selv beder ledelsen eller en vejleder om at få hjælp. Det er i større grad *som undtagelse*, end det er *en regel*. Dér, hvor vi sporer en ændring i ledelsens praksis, er i forhold til de forventninger, som skolelederne møder i deres hverdag i forhold til den pædagogiske ledelse: I interview i 2015 og 2016 sporer skolelederen selv en lille ændring – en ændring i de forventninger, der er til skolelederens rolle på skolen:

Jeg tror, de fleste skoleledere oplever en forventning om, at man bruger mere tid eller prøver at få skabt noget tid til at være tættere på [undervisningen]. Det kan bl.a. være ved at være ude at observere undervisning. 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. Men hele den del, hvor man siger, at man som leder også skal være tættere på at støtte lærerne i deres arbejde med elevernes læring, den tror jeg fylder mere for alle skoleledere.

DISTRIBUERET PÆDAGOGISK LEDELSE OG PÆDAGOGISKE LÆRINGS- FÆLLESSKABER

Afsluttende kigger vi på ledelse af undervisningens tilrettelæggelse og metoder, når denne ledelse er delegeret eller distribueret til lærerniveau i form af kollektive pædagogiske lærerfællesskaber.

Vi finder en hel række af både robuste og statistisk sikre resultater, når vi ser på effekten af de professionelle læringsfællesskaber, hvor målingen af disse lærerfællesskaber baseres på lærersvar. Effekten for samtlige undervisningselementer er både robuste og statistisk sikre (se figur 4.2). Det vil sige, at jo mere lærerne involverer sig i aktiviteter som fx at diskutere undervisning, drøfte elevens udbytte og tale om pædagogiske metoder med kollegaer, desto større er implementeringen af de forskellige reformelementer.

Der er dog en betydelig forskel på effekterne. De er betydelige og størst, når det gælder læringsmålstyret undervisning og undervisningsdifferentiering. Her stiger implementeringen med ca. 32 pct., når vurderingen af deltagelsen i de pædagogiske læringsfællesskaber øges fra 0 til maksimum. Effekterne er lidt mindre for brugen af forenklede Fælles Mål og IT i undervisningen (omkring 22 pct.) og mindst for ro og orden (6 pct.) samt for variation i undervisningen (15 pct.).

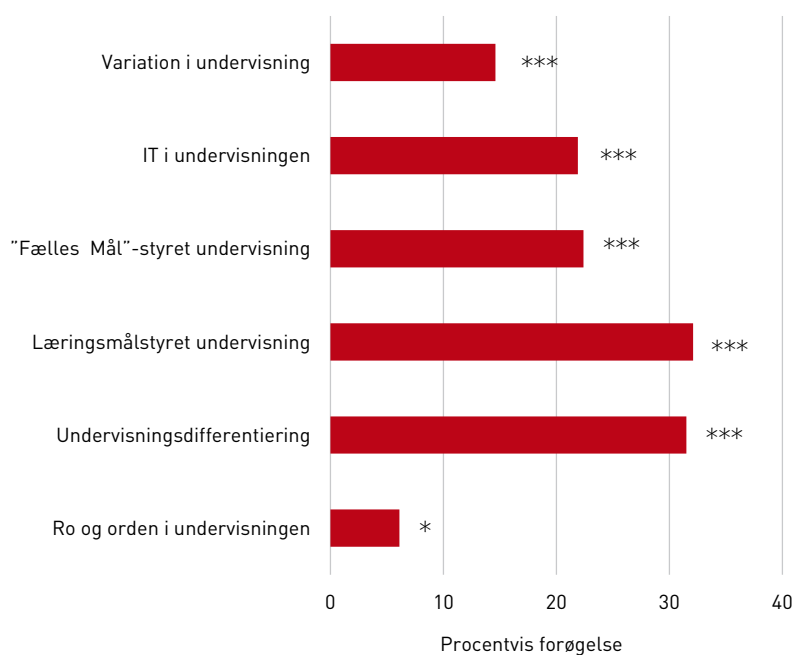
Der er dog en vis usikkerhed om de fundne effekter af pædagogiske læringsfællesskaber, hvilket hænger sammen med, at lærerne som respondenter i samme spørgeskema både vurderer deres egen deltagelse i de kollektive aktiviteter, der tilsammen udgør pædagogiske læringsfællesskaber, og deres egen pædagogiske adfærd i undervisningen. Der er en risiko for, at der kan opstå skinkorrelationer (*common source bias*), hvis nogle lærere er tilbøjelige til generelt i vurderingen af sig selv at bruge den ene ende af svarskalaen (Favero & Bullock, 2015; Jakobsen & Jensen, 2015). Denne bias kan forstærkes, hvis nogle lærere er tilbøjelige til at svare ”politisk korrekt”. Vi vurderer, at risikoen for bias er større her end andre steder i rapporten, hvor lærerne i samme skema vurderer deres leders adfærd og deres egen undervisningsadfærd, mens de her kun vurderer forskellige aspekter af deres egen adfærd.

Med disse forbehold giver det god mening, at lærere arbejder mere målorienteret og øger deres undervisningsdifferentiering, når de i større grad arbejder sammen i disse pædagogiske læringsfællesskaber – hvor lærerne kan inspirere hinanden og dele hinandens erfaringer, fx

gennem gensidige observationer af hinandens undervisning og dialog herom i team.

FIGUR 4.2

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af pædagogiske læringsfællesskaber på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Lærernes vurderinger. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge deltagelsen i pædagogiske læringsfællesskaber fra 0 til maksimum.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Det er dog også værd at bemærke, at lærere, når de arbejder sammen i fællesskaber, implementerer folkeskolereformen så loyalt i deres undervisning. I teorier om pædagogiske fællesskaber forudsættes lærerne at have en vis autonomi i forhold til ledelsen til selv at finde mere effektive måder at undervise på end de hidtidige. Og med de holdninger, mange lærere har givet udtryk for vedrørende folkeskolereformen (Kjer m.fl., 2015), kunne man ikke på forhånd være sikker på, at de ville vælge me-

toder, der i så høj grad lægger sig op ad folkeskolereformen. Disse effekter af pædagogiske læringsfællesskaber bør ses i sammenhæng med de positive implementeringseffekter af de former for forandringsledelse, hvor medarbejderne involveres og får indflydelse på implementeringen af reformen, jf. kapitel 2.

DELKONKLUSION

I dette kapitel undersøger vi først og fremmest betydningen af *ledelsens generelle involvering i lærernes undervisningstilrettelæggelse og -metoder*. Her benytter vi lærernes vurdering af den ledelsesinvolvering, de selv har oplevet. Ganske interessant finder vi, at lærernes implementering af reformelementerne i høj grad hænger sammen med deres vurdering af ledelsens grad af involvering. Det vil sige, at lærerne i højere grad implementerer reformen i dens brede form, hvis de også oplever, at ledelsen i høj grad deltager i generel pædagogisk ledelse i forhold til dem selv. Vi finder derfor betydelig opbakning til vores forventning om, at *øget generel lederinvolvering i pædagogiske metoder medfører en højere grad af reformimplementering i lærernes undervisning*.

Ledelsen kan også beslutte at delegerer eller distribuere ledelsen af undervisningsmetoder m.m. til lærerniveau i form af kollektive pædagogiske lærerfællesskaber, det, vi også kalder professionelle læringsfællesskaber. Her finder vi en hel række af både robuste og statistisk sikre resultater, når målingen af effekter af disse lærerfællesskaber baseres på lærersvar. Det vil sige, at jo mere lærerne involverer sig i aktiviteter som fx at diskutere undervisning, drøfte elevens udbytte og tale om pædagogiske metoder med kollegaer, desto større er implementeringen af de forskellige reformelementer.

Vi konstaterer dog også, at der er en betydelig forskel på effekterne, som er størst, når det gælder læringsmålstyret undervisning og undervisningsdifferentiering. Effekterne er lidt mindre for brugen af forenklede Fælles Mål og IT i undervisningen, noget mindre for variation i undervisningen og mindst for ro og orden.

Vi må dog også påpege, at der kan være en vis bias i de fundne effekter, hvilket hænger sammen med, at lærerne som respondenter i samme spørgeskema både vurderer ledelsesinvolvering i pædagogik samt deres egen deltagelse i de kollektive aktiviteter, der tilsammen udgør pædagogiske læringsfællesskaber, og deres egen pædagogiske adfærd i undervisnin-

gen.²⁰ Vi vurderer, at denne risiko er størst vedrørende effekter af de pædagogiske læringsfællesskaber, hvor lærerne udtaler sig om deres egne aktiviteter vedrørende både deltagelse i kollektive læreraktiviteter og deres undervisning. Til gengæld støttes de effekter, vi har fundet af ledelsesinvolvering i pædagogik, baseret på lærersvar, i nogen grad af tilsvarende supplerende analyser heraf, baseret på ledersvar om deres involvering.

Vi finder således opbakning til vores forventning om, at større deltagelse i pædagogiske læringsfællesskaber blandt lærere øger implementeringen af folkeskolereformens metoder i undervisningen.

20. Der kan være en risiko for, at der kan være tale om såkaldte skinkorrelationer (*common source bias*), hvis nogle lærere er tilbøjelige til generelt i vurderingen af dem selv at bruge den ene ende af svarskalaen (Favero & Bullock, 2015; Jakobsen & Jensen, 2015). Denne bias kan forstærkes, hvis nogle lærere er tilbøjelige til at svare "politisk korrekt".

EKSTERN LEDELSE OG IMPLEMENTERING

MIKKEL GIVER KJER, SØREN C. WINTER & PETER ROHDE SKOV

I dette kapitel belyser vi skoleledelsens kontakt med eksterne samarbejdspartnere. I første del af kapitlet beskriver vi de få regler og krav, som folkeskolereformen opstiller for skoleledelsens arbejde i forhold til eksterne samarbejdspartnere, herunder kommunen og aktører i lokalsamfundet. Derfra beskriver vi, hvad den hidtidige forskning giver af indsigter om effekter af eksternt ledelsessamarbejde – det gælder både internationalt og nationalt – ligesom vi på den baggrund opstiller vore hypoteser om effekter af det eksterne samarbejde på implementering af folkeskolereformen i skolernes undervisning. Vi præsenterer også, hvordan vi måler det eksterne ledelsessamarbejde. I anden del af kapitlet beskriver vi først udviklingen i den eksterne ledelse, efter at folkeskolereformen blev indført, hvorefter vi belyser undervisningseffekter af ledelsessamarbejdet med kommunen og endelig effekter af ledelsens samarbejde med lokalsamfundet, dvs. med de aktører, som er en del af den åbne skole.

REFORMFORVENTNINGER TIL EKSTERN LEDELSE

En del af skoleledelsens arbejde består i at samarbejde med en række eksterne aktører: Det gælder fx kommunen, hvor drifts- og finansieringsansvaret for folkeskoler ligger, ligesom kommunalbestyrelsen definerer

rammer og mål for undervisningen og fører tilsyn med dens resultater. Derudover samarbejder skolerne med fx børn- og ungeforvaltningen, herunder med Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning, PPR. Det foranlediger tilsammen en del samarbejde med kommunalbestyrelsen, børn- og kulturudvalg, skoleforvaltningen, PPR, Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU), social- og sundhedsforvaltningen m.fl.

Lovgivningen betoner en relativt bred ramme for organisering og tilrettelæggelse af disse eksterne aktiviteter. Således forskriver folkeskolelovens § 3 stk. 4:

Skolerne indgår i samarbejder, herunder i form af partnerskaber, med lokalsamfundets kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og foreningsliv og kunst- og kulturskoler, med lokale fritids- og klubtilbud og med de kommunale eller kommunalt støttede musikskoler og ungdomsskoler, der kan bidrage til opfyldelsen af folkeskolens formål og mål for folkeskolens fag og obligatoriske emner.

Dette viser, at skolerne er *forpligtede* til at *åbne* sig mod det omgivende samfund og indgå i samarbejder med lokalsamfundets kultur- og idrætsliv, lokale fritids- og klubtilbud m.m. Det gælder endvidere kommunale musikskoler og ungdomsskoler.²¹ Med denne bestemmelse lægges der i reformen op til et samarbejde mellem den enkelte skole og lokalsamfundets erhvervsliv og dets foreninger og institutioner.

En anden central bestemmelse er folkeskolelovens § 3 stk. 5, som giver skolelederen kompetence til at:

beslutte, at personer, der ikke er ansat ved kommunens skolevæsen, i begrænset omfang kan varetage undervisningsopgaver i folkeskolens fag og obligatoriske emner og understøttende undervisning.

Skolelederen kan med denne bestemmelse lade eksterne aktører forestå undervisning. Med disse få, men brede, lovbestemmelser, jf. den politiske aftale om reformen stk. 2.4, er det formålet, at den åbne skole skal bidrage til varierede og differentierede læringsformer, der åbner skolen mod

21. Ifølge bekendtgørelse om musikskoler § 12 er der samarbejdsparter, som skolerne skal indgå et forpligtende gensidigt samarbejde med.

den omgivende verden. Men det er ikke kun lokalsamfundet for skolen – det er også skolen for lokalsamfundet. Således lyder det i aftaleteksten:

Skolerne skal i højere grad åbne sig over for det omgivende samfund. Der skal skabes en større inddragelse af det lokale idræts-, kultur- og foreningsliv i skolen, ved at kommunerne forpligtes til at sikre et samarbejde. Herudover forpligtes folkeskolen og de kommunale musik- og billedskoler til et gensidigt samarbejde. Det vil dog være op til den enkelte skoleledelse at beslutte, hvordan disse samarbejder udmøntes i praksis.

Hvilke samarbejder der gavner skolens virke, er i høj grad en beslutning, som foretages lokalt, herunder særligt i skolens ledelse og i skolebestyrelsen. Endvidere er det, ifølge folkeskoleloven – og inden for rammerne af kommunalbestyrelsens og skolebestyrelsens beslutninger – den enkelte skoleleders ansvar at fastlægge undervisningens organisering og tilrettelæggelse. Dette gælder også folkeskolers arbejde med den åbne skole og eventuelle lokale prioriteringer for understøttende eller fagopdelt undervisning.

SKOLERNES SAMARBEJDE MED KOMMUNEN

Skolelederne forudsættes ikke kun at samarbejde med lokalsamfundsaktører, men også med kommunen og dens forvaltninger. Det er her skoleledelsens rolle at sørge for, at samarbejdet mellem kommunen og skolen fungerer bedst muligt. Folkeskolereformen foreskriver en tæt dialog mellem kommuner og skoler om kvalitetsudviklingen af undervisningen. Som et led i en styrkelse af samarbejdet mellem skolerne og kommunens forvaltninger fremhæves det i aftaleteksten om kvalitetsrapporterne, at ”version 2.0 af disse rapporter” for det første kan fungere som et forbedret redskab til at systematisere og håndtere resultatopfølgning på kommunalt niveau. For det andet er det lovgivers intention, at redskabet skal fungere som en slags ramme for en mere ”kvalificeret” dialog om den enkelte folkeskoles udvikling. Således lyder det i aftaleteksten, jf. afsnit 4.3 om kvalitetsrapporter version 2:

Kvalitetsrapporten kan danne grundlag for en dialog i kommunalbestyrelsen, herunder med den kommunale forvaltning, mellem den kommunale forvaltning og den enkelte skoleleder om kvalitetsudviklingen og mellem skoleledere og de enkelte lærere om elevernes faglige udvikling. Kvalitetsrapporten er også en del af grundlaget for skolebestyrelsens tilsyn med skolens virksom-

hed. På skoleniveau skal elevplanen videreudvikles og forenkles, så den i højere grad opleves som et relevant og brugbart redskab i forhold til at understøtte systematisk løbende evaluering, opfølgning og forbedring af elevernes udbytte af undervisningen.

Skolernes samarbejde med kommunen omfatter ikke alene skoleforvaltningen og dens politiske, stående udvalg (skole- og kulturudvalget/børn- og ungeudvalget), men også andre forvaltninger, herunder Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR), Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) og socialforvaltningen (eller eventuelt afdelingen for udsatte børn og unge i Børn- og Ungeforvaltningen). Der har også tidligere været samarbejde med disse parter, men behovet herfor er øget med folkeskolereformens fokus på trivsel, øget læring blandt elever med svag socio-økonomisk baggrund og en styrkelse af overgangen mellem folkeskolen og ungdomsuddannelser.

FORSKNING OM SKOLELEDELSENS EKSTERNE SAMARBEJDE

LEDELSES- OG ORGANISATIONSTEORI

Selvom skolereformen betoner et øget samarbejde med en række eksterne aktører, har skolerne altid i et vist omfang rakt armene ud til lokalsamfundet, ligesom lokalsamfundet altid har været en del af skolens hverdag. Alligevel er det værd at overveje, hvorfor skoler – og skoleledelsen – overhovedet *bør* forholde sig til det omkringliggende lokale samfund. På trods af de beskrevne lovkrav samt de mål og krav, som kommunen kan styre skolens eksterne virke med, så opstiller organisationsteorien også solide argumenter for, hvorfor skoleledelsens håndtering af de eksterne relationer er af central værdi for skolens hverdag. Særligt to perspektiver vedrører en organisations relationer til dens omverden, nemlig *buffering* og *bridging* (Scott & Davis, 2007). Begge perspektiver er interessante i lyset af reformen.

Når ledelsen i en organisation *buffer*, det vil sige fungerer som en slags støddæmper, så forsøger ledelsen at etablere mekanismer, der *beskytter* den grundlæggende produktionsproces mod eksterne forstyrrelser. På en skole er det fx vigtigt, at lærerne kan ”undervise i fred”, dvs. at ledelsen opfanger og håndterer eksterne forstyrrelser, således at de fagprofessionelle kan praktisere deres profession. I den henseende omtaler en skoleleder sig selv som et ”bolværk” i en tidligere SFI-udgivelse (Kjer &

Rosdahl, 2016). Mere konkret kan en skoleleder *buffe* ved at varetage vanskelige forældrekontakter, herunder beskytte lærerne mod urimelige forældrekrav eller ubegrundet kritik af lærere fra forældre. At *buffe* er også, at skoleledelsen forsøger at filtrere eller modificere nogle af de eksterne krav fra kommunen, således at de ikke forstyrrer hensigtsmæssige rutiner hos lærerne mere end nødvendigt (se også O'Toole & Meier, 2006, 2004b, 2004c).

Skoleledelsen skal dog ikke kun skærme lærere, pædagoger og andet personale mod forstyrrelser fra forældre, forvaltning og andre; ledelsen skal også være brobygger (*bridge*). Når en skole fungerer som brobygger, etableres eksterne relationer med henblik på at sikre sig ressourcer af værdi for arbejdet i organisationen. Det kan være både økonomiske ressourcer, information, materiale til undervisning, ekspertviden m.m. Det er i særlig grad en del af denne ”brobygning”, som politikernes hensigter om den åbne skole fokuserer på.

ORGANISATIONSTEORI OG IMPLEMENTERING

Skoleledelsens evne til både at *brobygge* og *bolværke* virker særlig aktuelt i en implementeringsproces. Implementeringen af en reform for folkeskolen hjælpes af, men udfordres også af, de mange forskellige aktører og beslutningspunkter, der skal bidrage til implementeringsprocessen (Pressman & Wildavsky, 1973; Winter & Nielsen, 2008).

Disse aktører omfatter kommunens forvaltninger, herunder de krav og mål, som fx den kommunale bestyrelse opsætter, statslige aktører (både direkte med læringskonsulenterne og mere indirekte igennem diverse informations- og videndeling via artikler, rapporter m.m.), det lokale erhvervsliv og fritids- og kulturinstitutioner og -foreninger. Aktørerne kan som forventet bidrage positivt til implementeringen, men deres forskellige mål, interesser og kerneopgaver kan også ofte bidrage med forskellige perspektiver på implementeringen. Det gælder ikke mindst prioriteringen af reformelementerne (Beer m.fl., 2008; Hestbæk m.fl., 2005; May & Winter, 2007).

Her er det en meget vægtig del af skolelederens rolle både at bygge bro og tilføre skolen ressourcer, men også at beskytte organisationens *produktionskerne* mod forstyrrelser, fx ved at prioritere, fokusere og kvalificere bestemte elementer af reformen. Det skyldes ikke mindst, at reformens elementer er mangfoldige – og flere af dem er ganske abstrakte og kræver betydelig fortolkning (Kjer & Rosdahl, 2017). Og imple-

mentering kræver tid (Kirst & Jung 1982; Winter & Nielsen, 2008; Åsén, 2013). Derfor skal skolelederen balancere mellem ambitiøse forældre, øget styring fra kommunen, krav fra andre lokale aktører m.m. At en skoleleder kan fungere som en ”støddæmper” (*buffer*), er derfor ikke blot centralt for en organisation som en skole, men har også særlig betydning i en implementeringsperiode. At filtrere i kritikken, give plads til frustrationer for forældre samt kvalificere og moderere krav og mål fra forvaltningen, men samtidig også at bygge bro til eksterne relationer er samlet set en del af skoleledelsens arbejde med eksterne relationer.

Reformen betoner dog også et langt mere kvalificeret samarbejde med lokale aktører, hvilket sætter store krav til skolens ledere: Hvem er relevant at samarbejde med, hvem er ikke? Det sidste kræver netop ledelseskompeterer, som orienterer sig mod mere netværksskabende praksis med forståelse for at inddrage eksterne faglige miljøer, som kan skabe en merværdi for skolens elever, bl.a. ved at gøre undervisningen mere varieret og kombinere teori med praksis.

FORSKNING OM EKSTERN SKOLELEDELSE

Mens organisationsteorien opstiller gode grunde til, hvorfor ledelsens evner til både at brobygge og beskytte er centrale ledelseskompeterer, så er forskningen på skoleområdet mere tvetydig. Der er dog en række empiriske undersøgelser, som påviser vigtigheden af lederens evner til at samarbejde. Af særlig interesse for nærværende rapport er tidligere undersøgelser af Meier & O’Toole (især 2003; 2001; O’Toole & Meier, 2011), som analyserer effekter af ledelsessamarbejder på elevudbytte i staten Texas. De finder, at såvel hyppigere eksternt samarbejde som samarbejde af højere kvalitet blandt de øverste ledere i skoledistrikterne har en positiv indvirkning på skolernes gennemsnitskarakterer. Endvidere finder Meier og O’Toole (2002) i spørgsmålet om kvaliteten af samarbejdet mellem den øverste ledelse og eksterne aktører, at *kvaliteten* af eksternt samarbejde har betydning for skolernes elevpræstationer.

Endvidere viser en række andre internationale undersøgelser, hvordan fx elevernes faglige udvikling, særligt hvad angår læse- og skrivefærdigheder, forbedres, når der indarbejdes kunstneriske elementer i undervisningsplanerne (Bamford, 2006).

Der er ligeledes støtte til effekter af samarbejde i en række nyere danske studier, som måler positive effekter og sammenhænge, fx af motivation, men også læsning og trivsel, på baggrund af mere ”åben skole”. I en ny rapport fra 2016 konkluderer Center for Ungdomsforskning (CeFU) positive effekter af samarbejde mellem skole og fritidsliv. Her undersøges samarbejdet mellem folkeskolen og eksempelvis ungdomsskolen. Rapporten finder, at partnerskaber fremmer elevernes motivation, engagement, selvtillid og nysgerrighed, ligesom kvalificeret integration af idræt og bevægelse understøtter elevernes sundhed og trivsel samt har en positiv betydning for elevernes udbytte af undervisningen (EMU, 2016).²² Endvidere viser Rambøll, at en mere praksisnær tilgang uden for skolens fire vægge har en positiv sammenhæng med elevernes udvikling og motivation (Rambøll, 2014).

I modsætning til disse positive fund viser en undersøgelse af O’Toole og Pedersen (2011) den modsatte sammenhæng for danske skoler, nemlig at eleverne klarer sig relativt dårligt fagligt på skoler, hvor skoleledere samarbejder hyppigt med eksterne aktører. I denne SFI-undersøgelse af skoleledelse fortolker O’Toole og Pedersen (2011) resultatet på den måde, at skoler, der klarer sig dårligt, er tilbøjelige til at søge at skaffe sig ekstern støtte og ressourcer til at afhjælpe deres problemer ved at inddrage eller øge samarbejde med eksterne kommunale og andre lokale aktører, jf. brobygningsargumentet ovenfor. Så er det muligt, at dette samarbejde senere vil hjælpe på skolens problemer.

På denne baggrund er det ikke kun relevant at kende til årsagerne bag samarbejde – det er ligeledes centralt at være opmærksom på tids-effekter af samarbejdet. Tolkningen af den danske undersøgelse støttes af to udenlandske studier, som finder, at skoler, der klarerede sig fagligt dårligt, men engagerede sig i hyppig kontakt til eksterne parter, fx for at få råd og vejledning, på længere sigt fik bedre resultater (Andrews m.fl., 2010; Hawes, 2006). I den danske undersøgelse finder O’Toole og Pedersen (2011) endvidere ingen statistisk sikker sammenhæng mellem samarbejdets kvalitet og elevernes faglige præstationer. Analyserne viser endelig, at der ikke er nogen statistisk sikker sammenhæng mellem hyppigheden af eksternt samarbejde og elevernes trivsel, hverken målt ved elevernes egne opfattelser af trivsel eller forældrenes.

22. ”Bevægelse, sundhed og trivsel”, <http://www.emu.dk/modul/bev%C3%A6gelse-sundhed-og-trivsel>; Københavns Universitet (2016) Børn, unge og fysisk aktivitet – en konsensuskonference.

HYPOTESER FOR LEDELSEEFFEKTER PÅ IMPLEMENTERING AF FOLKESKOLEREFORMEN I SKOLENS UNDERVISNING

Flere eksterne samarbejdsrelationer spiller således en central rolle i implementeringen af folkeskolereformen. Relationerne vedrører fx et styrket samarbejde med kommunen og skolebestyrelsen om implementeringen af reformen med det lokale erhvervsliv, som er tiltænkt en partnerskabsrolle ved reformen, og med fritids- og kulturinstitutioner og foreninger, som ifølge reformen skal medvirke i undervisningen af eleverne.

På baggrund af reformintentionerne må det forventes, at skolerne ikke blot øger deres samarbejde med kommunen/skoleforvaltningen på baggrund af implementeringen af reformen, men der må også forventes et øget samarbejde med lokale foreninger og institutioner, da det er en forudsætning for etablering af den åbne skole.

På denne baggrund forventer vi for det første, at skolelederens involvering i samarbejde med disse kommunale samarbejdspartnere vil fremme implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning. De hidtidige danske og internationale forskningsresultater giver ikke nogen entydig samlet støtte hertil, men der er et par særlige omstændigheder ved folkeskolereformen, som kan underbygge denne forventning. For det første fordrer reformen et tæt samarbejde mellem skolen og kommunen om implementering af reformen og om den fremtidige kvalitetsudvikling i skolens undervisning, bl.a. gennem samarbejdet om kvalitetsplaner, mål og opfølgning. For det andet kan ikke mindst folkeskolereformens fokus på at forbedre læringen blandt elever med en svag socioøkonomisk baggrund kræve et øget samarbejde mellem skolen og kommunale forvaltninger som socialforvaltningen (eller afdelingen for udsatte børn i Børn- og Ungeforvaltningen) og med Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR). For det tredje kan reformens fokus på en bedre overgang mellem skole og ungdomsuddannelse give behov for et øget samarbejde mellem skole og Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU).

På samme måde er det vores forventning, at øget samarbejde mellem skoleledelsen og andre eksterne lokale aktører vil fremme implementeringen af reformen i skolens undervisning:

- Hyppigere samarbejde mellem skolens ledelse og kommunale aktører fører til en øget implementering af reformen i skolens undervisning.

Heller ikke her er den hidtidige forskning entydig, men forventningen styrkes af, at reformen kræver, at lokalsamfundet kommer til at deltage mere i skolernes undervisning, bl.a. for at give en mere varieret skoledag. Og vi vil forvente, at en sådan deltagelse nu engang kræver et øget samarbejde – også på ledelsesniveau:

- Hyppigere samarbejde mellem skolens ledelse og lokale institutioner og foreninger fører til en øget implementering af reformen i skolens undervisning.

ANVENDTE MÅL FOR EKSTERN LEDELSE

I dette afsnit præsenterer vi i hovedtræk de anvendte mål for ekstern ledelse og vores analysemetoder. Til at undersøge vores hypoteser konstruerer vi to overordnede indeks.

Vi har først spurgt skolelederne om hyppigheden af skoleledelsens samarbejde med følgende eksterne, kommunale enheder:

- Den kommunale skoleforvaltning
- Skole-/børne- og kulturudvalget
- Socialforvaltningen/afdelingen for udsatte børn og unge
- Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR)
- Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU).

På baggrund af svar på ovenstående spørgsmål konstruerer vi et indeks, som måler den gennemsnitlige hyppighed i det sidste skoleår af skoleledelsens kontakt med disse kommunale enheder, som er vores mål for skoleledelsens kontakt med kommunen.²³

Vi belyser for det *andet* også samarbejdet mellem skoleledelsen og "lokalsamfundet". I folkeskolereformen betones – særligt vedrørende "den åbne skole" – en større partnerskabsrolle i samarbejde med det lokale erhvervsliv, fritids- og kulturinstitutioner og kulturforeninger. Vi forventer, at et øget samarbejde på ledelsesniveau er en forudsætning for at inddrage lokalsamfundet mere i skolernes undervisning. Skolelederne

23. En seks-trins-skala er blevet anvendt, hvor svarkategorierne går fra "Aldrig" (1), "Årligt" (2), "Halvårligt" (3), "Kvartalsvist" (4), "Månedligt" (5) til "Ugentligt (eller hyppigere)" (6).

er blevet spurgt, hvor hyppigt skoleledelsen har haft kontakt med følgende lokale aktører:

- Kommunale dagtilbud
- Ungdomsskolen
- Lokale kunst-, musik- og kulturskoler
- Lokale kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og fritidsforeninger
- Repræsentanter for det lokale erhvervsliv.

I analyserne af effekterne af ekstern ledelse på implementering af folkeskolereformen i skolernes undervisning fokuserer vi på sammenhængen mellem *ændringer* i ekstern ledelse og ændringer i lærernes undervisning. Vi undersøger både effekter, der optræder i samme år, og tidsforskudte effekter, hvor ændringer i undervisningen først sker med et års ”forsinkelse” i forhold til, at der er sket ændringer i det eksterne samarbejde. Der er en speciel grund til at være opmærksom på sådanne tidsforskudte effekter af ledelse, netop når det gælder ekstern ledelse. Det skyldes, at der let kan gå nogen tid, fra det eksterne samarbejde finder sted, til det omsættes i ledelsesinitiativer på skolen, og så videre til, at dette giver sig udtryk i lærernes undervisning. Derimod kan andre ledelsesinitiativer forventes at slå hurtigere igennem på lærernes undervisning, som fx når skoleledelsen involverer sig i lærernes anvendelse af elevplaner, hvor der ikke behøver at gå længe fra ledelsesinvolvering til anvendelse af elevplaner i praksis.

UDVIKLING I EKSTERN LEDELSE

I dette afsnit beskriver vi indledningsvist udviklingen i skolernes eksterne ledelse fra før reformen til to år efter i 2016. Som beskrevet i starten af afsnittet, så fokuserer reformen på en styrkelse af skolernes eksterne ledelse. I den forbindelse har SFI udgivet en række kvantitative og kvalitative kortlægninger, som beskriver udviklingen i skoleledernes oplevelse af ledelsen af de eksterne relationer (Kjer m.fl., 2015; Kjer & Rosdahl, 2016; Kjer & Winter, 2016). Her tages der udgangspunkt i den seneste kvantitative kortlægning (Kjer & Winter, 2016).

Først og fremmest finder SFI, at skoleledelsen i stadig større grad er i kontakt med kommunens forskellige aktører og afdelinger efter folkeskolereformens indførelse. Der er således sket en statistisk sikker stigning fra 2011 til 2016. Et niveau dybere i analysen viser forfatterne en

betydelig forskel på *mødefrekvensen* mellem skolerne og hver enkelt af de fire kommunale forvaltningsenheder: Skolernes ledelse mødes fx oftere end én gang om måneden med den kommunale skoleforvaltning og PPR, lidt over kvartalsvis med UU og sjældent, dvs. tæt på halvårligt, med skole-/børne- og kulturudvalget. Afsluttende finder forfatterne en stigende mødehyppighed over årene i forhold til alle fire kommunale enheder.

I forhold til *kvaliteten* af samarbejdet med kommunen om implementeringen af folkeskolereformen er skolelederne i *gennemsnit* nogenlunde tilfredse med den støtte, som kommunen har givet i årene 2014-2016. Her har Kjer & Winter bl.a. spurgt ind til følgende:

1. Om kommunens skoleforvaltning har lavet en klar plan for implementering af folkeskolereformen på skolerne
2. Om skoleforvaltningen har understøttet skolens forberedelse og implementering af folkeskolereformen gennem konsulentbistand
3. Om kommunen alt i alt har ydet en god støtte til skolens forberedelse og implementering af folkeskolereformen
4. Om skolelederen synes, der i dette skoleår har været tilstrækkeligt med ressourcer til at implementere folkeskolereformen på hans/hendes skole.

Et alternativt mål for kvaliteten af samarbejdet mellem skolerne og kommunen vedrører skoleledernes opfattelse af *nyttigheden af kvalitetsrapporterne*. Formålet med kvalitetsrapporterne er at dokumentere over for kommunerne – og skolerne – om skolerne lever op til de politiske mål. Derfor er kvalitetsrapporterne et centralt styrings- og dialogredskab mellem kommunen/forvaltningen og de enkelte skoler. Her er skolelederne blevet spurgt om følgende:

1. Om kvalitetsrapporten danner baggrund for en nyttig dialog med skoleforvaltningen
2. Om kvalitetsrapporten giver mig nyttig information om kvalitet på skolen, som jeg ikke havde i forvejen
3. Om skoleledelsen iværksætter konkrete tiltag på skolen på baggrund af kvalitetsrapporten.

Her finder SFI en stigende tilfredshed fra 2014 til 2016, og det gælder i særlig grad dialogen med kommunen og iværksættelse af konkrete tiltag på skolen.

Endelig ser SFI på udviklingen i samarbejdet mellem skolerne og ”lokalsamfundet” – altså de aktiviteter, som i høj grad vedrører reformelementet ”den åbne skole”. I undersøgelsen omfatter ”lokalsamfundet” lokale eksterne aktører såsom ungdomsskolen, lokale kunst-, musik- og kulturskoler samt lokale kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og fritidsforeninger. Her finder forfatterne en statistisk sikker stigning fra 2014 til 2015 i forhold til skoleledernes eksterne aktiviteter. Der er dog ingen ændringer af betydning fra 2015 til 2016. Derudover konkluderer forfatterne, at samarbejdet stadig befinder sig på et relativt lavt niveau med møder knap hvert halve år i gennemsnit. Denne konklusion udfordres – og nuanceres – dog af indsigter fra SFI’s kvalitative undersøgelser, som finder, at det ikke kun er skoleledelsen, men også i høj grad vejlederne, der deltager flittigt i at etablere netværk, udvikle samarbejde og fremme nye perspektiver på varierede skoledage. Andre steder er den åbne skole også i høj grad koordineret på det kommunale forvaltningsniveau (Kjer & Rosdahl, 2016).

EFFEKTER AF EKSTERN LEDELSE

Vi belyser i det følgende nogle effekter af forskellige former for ekstern ledelse på implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning. Vi må desværre anføre, at vi finder disse effekter noget *usikere*. For det første finder vi ikke nogen umiddelbare, robuste effekter af skoleledelsens eksterne samarbejde med kommunale forvaltninger og med andre lokalsamfundsaktører på skolernes undervisning inden for samme skoleår. Vi finder derimod *forsinkede* effekter i form af ændret undervisning et år efter, at ændringer i det eksterne samarbejde fandt sted. Som nævnt ovenfor giver det dog ret god mening, at det kan vare en vis tid, før skolens ændrede samarbejdsrelationer fører til ændret intern ledelse på skolen og derefter igen til ændret undervisning blandt lærerne.

For det andet er de fundne effekter af ekstern ledelse ikke særligt robuste, men påvirkes af, hvilke andre faktorer der samtidig inddrages i analyserne som kontrolvariable. Analyseresultaterne afhænger således i nogen grad af, om der kontrolleres for lærerressourcer i form af lærer-

/elevratio eller ej (hvilket vi har gjort i vore analyser). For det tredje er nogle af de identificerede effekter vanskelige at give en plausibel fortolkning. Dette skal ses i sammenhæng med, at specielt reformelementet omkring den åbne skole på mange skoler implementeres senere end andre reformelementer, hvilket indebærer, at effekterne af det lokale ledelsessamarbejde næppe er fuldt udfoldet endnu (Kjer & Rosdahl, 2016, 2017).

SAMARBEJDET MELLEM SKOLERNE OG KOMMUNEN

Vi beskriver de statistisk sikre fund, som ses i figur 5.1, og vi starter med skoleledelsens eksterne samarbejde med kommunale forvaltninger. Vi ser først på skoleledelsens gennemsnitlige mødehyppighed med følgende kommunale forvaltningsgrene under ét:

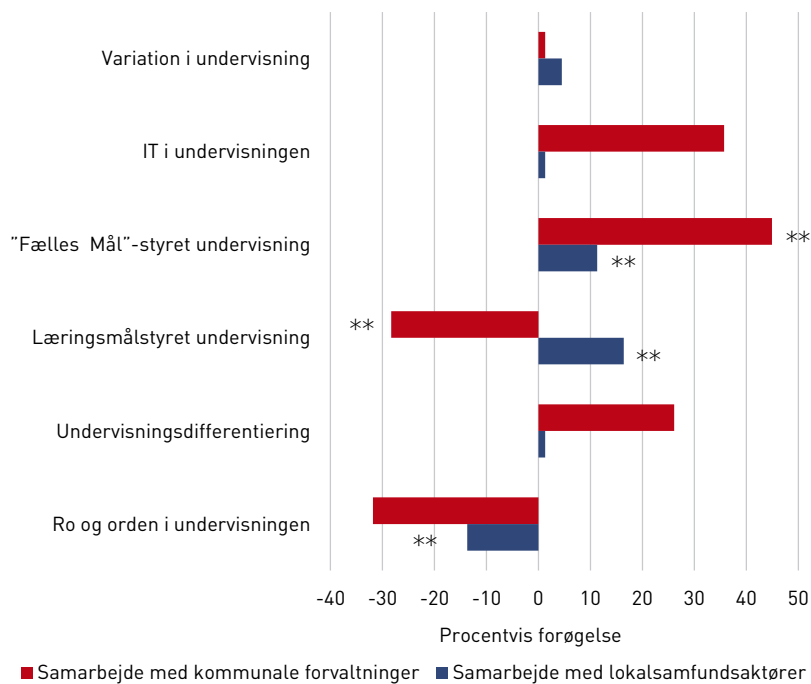
- Den kommunale skoleforvaltning
- Skole-/børne- og kulturudvalget
- Socialforvaltningen/afdelingen for udsatte børn og unge
- Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR)
- Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU).

Vi ser, at en øgning af det gennemsnitlige samarbejde med kommunale forvaltninger tilsyneladende kun har en statistisk sikker positiv betydning for implementeringen af folkeskolereformens krav om brug af forenklede Fælles Mål i undervisningen. Denne effekt er imidlertid ret betydelig. Implementeringen af dette reformelement ser således ud til at øges med over 40 pct., hvis skoleledelsens mødehyppighed med de kommunale forvaltninger stiger fra 0 til maksimum.

Derimod ser vi en betydelig negativ effekt på udviklingen af en mere læringsmålstyret undervisning – en sammenhæng, som kan være svær at fortolke. Det skyldes ikke mindst, at brug af forenklede Fælles Mål og brug af læringsmålstyrede didaktiske undervisningstilgange i praksis vil være tæt forbundne. Fra de kvalitative analyser kender vi dog også til lærere, som ifølge dem selv i høj grad anvender læringsmålstyrede metoder i undervisningen, uden at de nødvendigvis bruger de forenklede Fælles Mål særligt aktivt.

FIGUR 5.1

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for tidsforskudte effekter af skolernes eksterne ledelsessamarbejde med kommunen og lokalsamfundet på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge ledelsessamarbejdet fra 0 til maksimum.



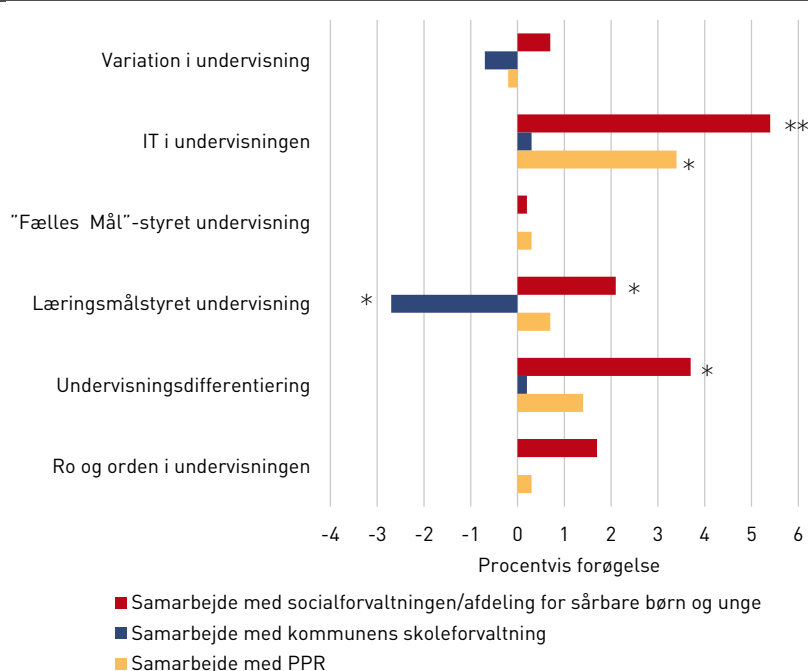
Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere.
Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Vi venter imidlertid med at fortolke på samarbejdet med de lokale samfundsaktører og forsøger først at bryde det eksterne samarbejde med kommunen ned på forvaltningsgrene, se figur 5.2.

FIGUR 5.2

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for tidsforskudte effekter af skolerne eksterne ledelsessamarbejde med forskellige kommunale aktører på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Procentvis forøgelse af implementeringen af reformens delelementer ved at øge ledelsessamarbejdet fra 0 til maksimum.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Flere steder i figur 5.2 er effekten af samarbejde med kommunens skoleforvaltning lig med nul. Derfor optræder den blå søjle ikke i enkelte sammenhænge.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Her er det bemærkelsesværdigt, at især en øget mødehyppighed i forhold til *socialforvaltningen* ser ud til at fremme udviklingen af undervisning på skolen i forhold til folkeskolereformen i beskedent omfang. Et af folkeskolereformens vigtigste mål er at forøge læringen blandt elever med svag socioøkonomisk baggrund, og et øget samarbejde mellem skolen og socialforvaltningen herom kan være et vigtigt middel. Et øget samarbejde med socialforvaltningen synes at styrke skolens undervisningsdifferentiering, men også anvendelsen af læringsmålstyret undervisning.

Igen er vores fortolkning, at samarbejdet mellem skoleledelse og socialforvaltningen eller afdelingen for udsatte børn og unge i børn- og ungeforvaltningen giver lærerne flere specifikke redskaber, retningslinjer og ideer, som ændrer lærernes brug af både læringsmål og deres tilgang til mere undervisningsdifferentiering.

En anden fortolkning af den betydelige rolle, som skoleledelsens samarbejde med socialforvaltningen spiller for implementering af reformen, kan være, at det måske ikke så meget er det øgede samarbejde med socialforvaltningen i sig selv, der har betydning, men mere det, at nogle skoler og kommuner udvikler en effektiv strategi for implementering af folkeskolereformen, hvori et øget samarbejde mellem skole og socialforvaltning blot er et af elementerne. At hyppigere møder med socialforvaltningen også ser ud til at øge anvendelsen af IT i undervisningen, forekommer os vanskeligere at fortolke meningsfuldt.

I forhold til effekter af samarbejdet med socialforvaltningen forekommer en øget mødehyppighed mellem skoleledelsen og kommunens skoleforvaltning derimod at spille en overraskende lille rolle for implementering af reformen i skolens undervisning. Den eneste statistisk sikre, men meget beskedne, effekt, vi finder, er en tilsyneladende negativ effekt af øget mødehyppighed på udviklingen af læringsmålstyret undervisning. Dette er vanskeligt at fortolke, men en mulighed er, at en øget mødehyppighed også kan være udtryk for, at der er problemer i samarbejdet mellem kommunens skoleforvaltning og skolen. Manglende implementering af reformelementer på en skole kan føre til en mere omfattende møderække.

Endelig er det vanskeligt at fortolke, hvorfor et øget samarbejde mellem skoleledelsen og PPR tilsyneladende fører til en øget brug af IT i skolens undervisning, men ikke til en øget undervisningsdifferentiering. På samme måde er det svært at fortolke, hvorfor et øget samarbejde mellem skoleledelsen og kommunens skoleforvaltning medfører en negativ effekt på anvendelse af læringsmålstyret undervisning.

LEDELSESSAMARBEJDET MELLEM SKOLERNE OG LOKALSAMFUNDET

Den anden del af den eksterne ledelse vedrører samarbejde med eksterne aktører i lokalsamfundet, som i større grad skal involveres i den åbne skole. Her finder vi i figur 5.1 statistisk sikre effekter af en øget mødehyppighed med lokalsamfundsaktører på skolernes brug af forenklede Fælles Mål og læringsmålstyret undervisning. I undersøgelsen omfatter "lokalsamfundet"

lokale, eksterne aktører såsom ungdomsskolen, lokale kunst-, musik- og kulturskoler samt lokale kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og fritidsforeninger. Vi måler i den forbindelse effekter af ændringer i skoleledelsens gennemsnitlige mødehyppighed med disse lokale aktører under ét.

Det kan umiddelbart virke overraskende, at skoleledelsens øgede samarbejde med aktører i lokalsamfundet ikke har nogen statistisk sikker betydning for variation i skolens undervisning, hvor man nok ville forvente den klareste effekt af arbejdet med den åbne skole. Fortegnet er dog positivt for dette som for de øvrige undervisningstemaer, men sammenhængen er ikke statistisk sikker. Man studser også over, at et øget ledelsessamarbejde om den åbne skole ligefrem reducerer ro og orden i undervisningen hos de involverede lærere. På den anden side kan det vel ikke udelukkes, at inddragelse af lokalsamfundsaktører i undervisningen i og uden for klasseværelset kan være ledsaget af mere uro.

MARGINALE ÆNDRINGER I SKOLERNES EKSTERNE AKTIVITETER

Vores resultater vedrørende effekter af ledelsessamarbejde med lokalsamfundsaktører på undervisningen skal ses på baggrund af andre kvantitative og kvalitative undersøgelsesresultater. Ifølge SFI's kvantitative kortlægning af udviklingen i skoleledelse fra 2016 er der kun i mindre grad sket en øgning af samarbejdet med "lokalsamfundet". Selvom der er sket en mindre stigning fra 2014 til 2015 i forhold til skoleledernes eksterne aktiviteter, finder Kjer og Winter (2016) ingen ændringer af betydning fra 2015 til 2016. Desuden befinder omfanget af samarbejdet sig stadig på et relativt lavt niveau.

At skolerne i mindre grad har prioriteret den åbne skole, giver Skole og Forældres undersøgelse af skolebestyrelses arbejde med principper fra 2015 også en indikation af. Denne undersøgelse viser fx, at kun 29 pct. af skolebestyrelserne har lavet principper for åben skole. Organisationen noterer sely, at det står i kontrast til, at 87 pct. af skolebestyrelserne har lavet principper for samarbejdet mellem skole og hjem og om skolens og forældrenes ansvar i samarbejdet. Desuden viser KORA's kortlægning (2016) af implementering af undervisningen, at der gennemsnitligt endnu ikke er sket nogen synderlig implementering af reformens element om variation i undervisningen, bortset fra mere motion og bevægelse i undervisningen.

Dette underbygges af SFI's kvalitative undersøgelse (Kjer & Rosdahl, 2016) af skoleledelser. En pointe heri er, at andre reformele-

menter, fx understøttende undervisning og bevægelse og motion, fik større prioritering i reformens første leveår. Flere af skolelederne udtrykker således, at mens førnævnte reformelementer i større grad blev betragtet som ”skal”-opgaver, så var fx den åbne skole mere en ”bør”-opgave (2016). Mens nogle af skolerne også prioriterede den åbne skole, så noterede forfatterne et gennemgående mindre fokus. Det kan i første omgang være med til at forklare den begrænsede udvikling.

En anden forskel kan tilskrives skolelederens og skoleledelsens forskellige opfattelser af reformelementet. For mens nogle skoleledere oplever en øget interesse fra lokalsamfundet, så fortæller to andre skoleledere også om *business as usual*. På to skoler har man, ifølge skolelederne, stor erfaring med og tradition for at samarbejde med eksterne. Derfor har den åbne skole ikke medført betydelige ændringer i skolens politik. En skoleleder fortæller:

Nej, vi var en åben skole i forvejen. Vi har hele tiden været ude for at søge samarbejdspartnere, og det gør vi heller ikke mindre. Jeg ved heller ikke, om vi gør mere, men vi har hele tiden været åbne for at få inspiration udefra. Jeg tror, det er vigtigt, og det synes jeg fortsat.

En positiv fortolkning af ovenstående udsagn er, at skolelederne oplever, at de faktisk gør meget. En anden fortolkning er, at det ikke virker, som om reformen har affødt nogen markante ændringer i skolens hverdag og praksis, og skolelederen nævner ej heller et pres eller regler fra kommunens side.

Det er dog ikke alle skoleledere, som deler denne opfattelse. For samme kvalitative undersøgelse viser også store forskelle på skoleledernes opfattelse og tilgang til den åbne skole. For én skoleleder medfører reformelementet *den åbne skole* et større fokus på at etablere samarbejdsaftaler, fordi det er et ”tema i baghovedet”. Hermed har reformens fokus på den ”udadvendte” skole gjort organisationen, skolen, mere orienteret mod lokalsamfundet. Det er dog også værd at hæfte sig ved, at det – som også konstateret tidligere – er små skridt, som skolen bevæger sig frem med i implementeringsprocessen, altså en langsom, gradvis kvalificeringsproces. Vi lader en skoleleder forklare:

Det forhold, at den åbne skole er en overskrift i folkeskolereformen, har betydet, at man på skolen i højere grad end tidligere

har haft dette tema i baghovedet og i højere grad løbende har været opmærksom på eventuelt at gribe de muligheder, der, måske mere eller mindre tilfældigt, dukker op. Folkeskolereformen har nok gjort, at dørene er lidt mere åbne. Det har været lidt lettere at få samarbejder i gang.

Med dørene lidt mere åbne er det dernæst centralt at vide, hvad skolerne så udfordres af. Det kan jo netop være med til at nuancere vores forståelse af, hvorfor vi ikke finder flere statistisk sikre og robuste sammenhænge. Her fortæller samme skoleleder om politiske målsætninger, som ikke korresponderer med den virkelighed, vedkommende ser på sin skole. Skolelederen fortæller om de erfaringer, som skolen har gjort:

Det, der har fyldt for politikerne i forhold til den åbne skole, har været nogle helt urealistiske forventninger til, at frivillige idrætsforeninger og andre organisationer løbende vil komme ind i skolen. Det er helt urealistisk. Vi har haft en snak med idrætsforeningerne – det har de simpelthen overhovedet ikke ressourcer eller kræfter til. For skolen er den åbne skole, at der i dag er et tættere samarbejde med fx nærliggende virksomheder og uddannelsesinstitutioner. Dem har vi et tættere samarbejde med i forhold til, at vi kan trække på dem til at lave relevante forløb.

Citatet belyser, hvordan både skoleledere og lærere forholder sig til dette delelement i den åbne skole: Flere af skolelederne, men også de lærere, vi har talt med, fortæller, at skolerne i praksis har svært ved at engagere særligt idrætsforeningerne til at bistå eller direkte forestå undervisningen. For mange skoler er det en udfordring at engagere frivillige i idrætsforeninger, som ikke har instruktører eller lignende til rådighed i de timer, hvor børnene er i skole:

Jeg synes ikke, vi har været så gode til den åbne skole. Altså enkelte elever går jo fx i rokklubben, og de har lavet en aftale med en træner, og det må de gerne, hvis forældrene skriver til mig, og hvis det er inden for rammerne af det her med læringskontrakter. Men det er jo logistisk en udfordring. Fordi hvis vores understøttende undervisning ligger tirsdag morgen fra 8 til 10, så kan det jo ikke hjælpe noget, at skakklubben kan om eftermiddagen, så det der med at få undervisningen varetaget af nogle andre, der er jo det, vi taler lidt om, jeg synes ikke rigtigt, det har fået fodfæste hos os endnu.

Flere skoleledere konstaterer samstemmigt, at der er muligheder i den åbne skole, men også, at det tager tid at skabe de nødvendige forandringer læringsmæssigt og organisatorisk, således at undervisningen fremstår målstyret, differentieret og varieret. Det skyldes altså ikke mindst udfordringen med at få frivillige, som har erhvervsarbejde i skoletiden, ind i undervisningen i dagtimerne.

Nyere interview, foretaget i 2016, giver også et bidrag. Skolelederne fortæller samstemmigt, at de nu tillægger reformelementet en større prioritering end i 2015. For nogle skoler er prioriteringen en del af en masterplan. På andre skoler fortæller skolelederen om en stigende politisk opmærksomhed på kommunalt niveau. De interviewede skoler er godt i gang, og vores opfattelse er, at skolerne samarbejder bredt: både med idrætsforeninger, musikskoler, museer, lokale virksomheder m.v. (se evt. Deloitte, 2014, for en mere beskrivende fremstilling; Kjer & Rosdahl, 2016).

Dog påpeger skolelederne også en central problemstilling ved den åbne skole, som netop er relevant for at få viden om manglende effekter. En gennemgående fortælling fra skolelederne er, at skolerne *først skal i gang* med at kvalificere reformelementet i skoleåret 2016/2017. For skolernes udgangspunkt for, vilkår for og prioritering af den åbne skole er vidt forskellige: Mens nogle af skolerne er langt med strategi og organisering, er andre først just begyndt at finde frem til form og struktur. Det afføder forskellige grader af implementering af reformelementet, og skolelederne har, som med så mange andre af reformelementerne, fokus på bundfældning. En skoleleder forklarer det således:

Vi er nu ved at finde ud af, hvad der kan give mening på de forskellige årgange. Det er første step. Og når vi så har lavet det, så går vi i gang med at evaluere og planlægge for at prøve nogle andre ting i anden periode. Og når vi har været igennem de to længere perioder, så har vi nogle gode erfaringer, så vi kan sige, hvordan gør vi det her – på vores skole. Lige nu har vi ikke noget færdigfortolket i forhold til, hvad vi gør: ”Det er sådan, vi gør”. Nu skal vi ud og prøve nogle forskellige tiltag. Nogle forskellige måder at gøre det på. Og så finder vi ud af at lande i det, lidt ligesom vi har gjort i år med de andre ting. Nu skal vi prøve nogle ting af næste år, og så op mod sommerferien [2016] evaluerer vi, og så finder vi ud af, hvad vi skal gøre.

For flere af skolelederne er denne forsøgsfase, hvor skolerne afprøver, efterprøver og justerer, en afgørende forudsætning for, at skolen kan finde sine egne ben i forhold til reformens intentioner om den åbne skole (se også Kjer & Rosdahl, 2016).

DELKONKLUSION

I dette kapitel har vi undersøgt effekterne af ekstern ledelse på implementering af reformelementerne i lærernes undervisning. Folkeskolereformen opstiller få regler og krav for skoleledelsens arbejde i forhold til eksterne samarbejdspartnere, herunder kommunen og aktører i lokalsamfundet. Med særligt den åbne skole er det en intention i reformen at styrke samarbejdet med lokale aktører – både kommunale og andre eksterne aktører.

Vi finder enkelte effekter, som dog virker noget usikre. Det skyldes bl.a., at vi ikke finder nogen *øjeblikkelige* effekter af betydning, men kun finder såkaldte ”forsinkede” effekter i form af ændret undervisning ét år efter, at ændringerne i det eksterne samarbejde fandt sted. Vi mener dog, at det giver ret god metodisk mening, at det kan vare en vis tid, før skolens ændrede samarbejdsrelationer fører til ændret intern ledelse på skolen og derefter til ændret undervisning blandt lærerne. Endvidere virker de fundne effekter af ekstern ledelse ikke særligt robuste. Med inddragelse eller udeladelse af en ekstra kontrolvariabel påvirkes analyseresultaterne en del. Afsluttende finder vi også effekter, som er vanskelige at give en meningsgivende fortolkning på.

Af statistisk sikre resultater finder vi for det første, at en øgning af det gennemsnitlige samarbejde med kommunale forvaltninger kun har en statistisk sikker positiv betydning for implementeringen af folkeskolereformens krav om brug af forenklede Fælles Mål i undervisningen. Denne effekt er imidlertid ret betydelig. Vi finder endvidere en negativ, men statistisk sikker, effekt af kommunalt samarbejde på læringsmålstyret undervisning. Vi har svært ved at fortolke denne sammenhæng.

Hvis vi bryder vores indeks ned og kigger på effekten af samarbejde med de forskellige forvaltningsafdelinger i kommunen, er det påfaldende, at især en øget mødehyppighed i forhold til *socialforvaltningen* ser ud til at fremme udviklingen af undervisning på skolen i forhold til folkeskolereformen. Dette samarbejde synes at styrke skolens undervisningsdifferentiering, men også anvendelsen af læringsmålstyret undervisning.

En nærliggende fortolkning er, at samarbejdet mellem skoleledelse og socialforvaltningen eller afdelingen for udsatte børn og unge i børn- og ungeforvaltningen giver lærerne flere specifikke redskaber, retningslinjer og ideer, som ændrer lærernes brug af både læringsmål og deres tilgang til mere undervisningsdifferentiering. Afsluttende ser hyppigere møder med socialforvaltningen også ud til at øge anvendelsen af IT i undervisningen, hvilket igen umiddelbart forekommer svært at fortolke meningsfuldt.

I forhold til ledelsessamarbejdet mellem skolerne og lokalsamfundet finder vi kun statistisk sikre effekter af en øget mødehyppighed med lokalsamfundsaktører på skolernes brug af forenklede Fælles Mål og læringsmålstyret undervisning. Endvidere ser det ud til, at lærernes opfattelse af ro og orden i undervisningen reduceres med et øget samarbejde med andre eksterne aktører! Disse resultater synes vanskelige at fortolke.

På baggrund af interview med skolelederne kan vi også kvalificere, hvorfor vi ikke finder flere meningsfulde, statistisk sikre fund. For selvom flere af de interviewede skoleledere konstaterer, at der er muligheder i den åbne skole, så lyder fortællingen ligeledes, at det tager tid at skabe de nødvendige forandringer læringsmæssigt og organisatorisk, så undervisningen i den åbne skole fremstår målstyret, differentieret og varieret. Det skyldes ikke mindst udfordringen med at få frivillige, som har erhvervsarbejde i skoletiden, ind i skolens undervisning i dagtimerne.

STYRING, AUTONOMI OG IMPLEMENTERING

SØREN C. WINTER, MIKKEL GIVER KJER & PETER ROHDE SKOV

I dette kapitel fokuserer vi på styring og autonomi. Autonomi er den handlefrihed, som skolelederen har til at styre skolen i overensstemmelse med mål, værdier og midler efter eget valg. Autonomi handler altså om ”selvbestemmelse” for skolelederen og skoleledelsen. Øget autonomi til skolelederen er en af de centrale forventninger i folkeskolereformen. Denne forventning hænger i høj grad sammen med reformens vægt på indførelse af mål- og rammestyring som styringsinstrument, både mellem staten og kommunerne, mellem kommunerne og deres skoler og mellem skolernes ledelse og underviserne.

I dette kapitel indleder vi med at beskrive reformforventningerne til styringen af skolerne og deres undervisning. De indebærer i høj grad et fokus på styring ved hjælp af opstilling af mål og fokus på resultater i forhold til disse mål. Omvendt er det intentionen, at tøjlerne skal løsnes, så skolerne og deres ledelse får større autonomi med hensyn til valg af midler. Vi beskriver dernæst udviklingen i styringen, efter at reformen indførtes, ligesom vi præsenterer forskningen på området. Efter en præsentation af vores hypoteser tester vi disse empirisk.

I næste afsnit beskriver vi først de krav og intentioner, som følger af reformen.

REFORMFORVENTNINGER OM STYRING OG AUTONOMI

Med folkeskolereformen ændres styringen på folkeskoleområdet i retning af øget mål- og resultatstyring. Folkeskolen skal dermed i mindre grad styres efter regler og procedurekrav (Winter & Nielsen, 2008). På nationalt niveau udmøntes denne styring på den ene side i opstilling af få, men mere præcise og mere ambitiøse, mål for elevernes læring og trivsel samt for progression heri. Samtidig skal der på den anden side foretages en form for deregulering i form af en række regelforenklinger, fx vedrørende regler om holddeling og timetalsstyring. Ideen bag ved denne styringsform er, at de underliggende enheder, fx en skole, bedre kender den lokale kontekst og bedre kan finde de rette midler til at realisere målene mest effektivt (Nielsen, 2014; Winter, 2015).

Folkeskolereformens deregulering via regelforenklinger indebærer i første omgang, at kommunerne får en større handlefrihed ved, at kompetencen til at sætte rammer for skolernes indsats gøres til en kommunal opgave. Lovgivningen fastslår på flere af de områder, hvor skolen har fået nye opgaver, eller hvor der er sket regelforenklinger, at skolelederen træffer afgørelse inden for de rammer, som kommunen og skolebestyrelsen fastlægger. Skolelederens beslutningskompetence inden for de kommunale rammer vedrører fx fastlæggelse af antallet af timer i de enkelte fag (ud over det nationalt fastsatte minimumstimetal), udformningen af understøttende undervisning og rammerne for den åbne skole. Desuden har skolelederen også kompetence til godkendelse af undervisere uden læreruddannelse til varetagelse af obligatorisk undervisning eller understøttende undervisning i samarbejde med lokale kultur- og fritidsinstitutioner og -foreninger samt principper for holddeling (Kjer m.fl., 2015).

I folkeskolereformens forarbejder forudsættes det endvidere, at kommunerne selv definerer og rammesætter mål- og resultatstyring i forhold til skolerne. Derfor spiller kommunen en central rolle i at opstille mål- og resultatkrav for undervisningen. Dette harmonerer med reformens fokus på fx læringsmålsstyret undervisning, som er en didaktisk og pædagogisk tilgang, der kan supplere de nationale lærings- og trivselsmål.

Kommunerne forventes endvidere at følge op på, om skolerne lever op til disse krav. Denne målopfølgning sker fx i forbindelse med kvalitetsrapporterne. Rapporterne er et vejledende redskab til at sikre

handling på skoler, som ikke når de fastsatte mål. Målene forudsættes at være skabt på baggrund af dialog mellem kommunen og skolerne.

Ud fra hovedprincipperne i lovgivningen – og anbefalingerne i den internationale forskningslitteratur om mål- og resultatstyring – forventer vi, at kommunerne formentlig vil intensivere denne målstyring. Kommunerne forventes til gengæld at sikre skolelederne en større autonomi i forhold til valg af midler, hvad bl.a. angår disponering af skolens budget inden for den samlede bevillingsramme, personaleledelse og undervisningens indhold, bl.a. undervisningsmetoder.

Styringen forventes fortsat helt ud på skoleniveau, idet det forudsættes, at skoleledelserne for det første selv opstiller mere konkrete mål for skolens undervisning og efterfølgende evaluerer resultaterne i forhold hertil og følger op herpå. For det andet forudsættes skoleledelsen at sørge for, at underviserne opstiller mål for elevernes læring og trivsel i deres undervisning. Den politiske aftale betoner, at undervisningen i højere grad skal styres af forenklede Fælles Mål, som sætter elevernes læringsudbytte i centrum, og som understøtter skolens arbejde med målstyret undervisning (Aftale, 2013, s. 20; Kjer m.fl., 2015).

SKOLELEDELSENS AUTONOMI

Skoleledelsens autonomi betinges i høj grad af den styring, som skolerne gøres til genstand for. Ifølge folkeskolereformens lovforarbejder har lovgiverne ikke blot tiltænkt kommunerne, men også skolelederne, en større autonomi end hidtil (Kjer m.fl., 2015).

Den større autonomi gælder for det første i forbindelse med dereguleringen af statslige regler via regelforenkling. Den daværende regerings oprindelige udspil til en reform af folkeskolen fremhævede følgende om hensigten med regelforenklinger (Regeringens reformudspil, 2012, s. 49):

Ufleksible regler hindrer skolerne i at anvende skolens ressourcer på den bedste måde. Der er bl.a. en række statslige regler, der i dag afskærer skolerne fra fleksible samarbejdsformer med andre skoler, dagtilbud og biblioteker. Sådanne regler er med til at indskrænke ledelsesrummet i kommunerne og for den enkelte skoleleder. Resultatet er, at kommuner og ledere må bruge uforholdsmæssigt megen tid på formelle processer og forhindres i at anvende skolens ressourcer på den bedste måde. Derfor vil regeringen fjerne en række af de statslige regler på folkeskoleområdet for at styrke det lokale ledelsesrum i kommunerne og på de en-

kelte skoler. Flere af forenklingerne vil også give større frihed til lærerne.

De øvrige forligspartier tilslutter sig dette princip, idet den senere politiske reformaftale fremhæver følgende:

Disse regelforenklinger skal bidrage til, at skolerne og kommunerne i højere grad kan prioritere deres tid til elevernes læring (Aftale, 2013, s. 25).

For det andet læser vi en intention om at øge skoleledernes autonomi i forbindelse med dereguleringen via lov 409 af lærernes arbejdstidsbestemmelser. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves det således:

Efter regeringens opfattelse skal den lokale ledelse have mulighed for at lede og fordele arbejdet og beslutte, hvad den enkelte lærer skal anvende sin arbejdstid til, således at ledelsen løbende kan prioritere ressourcerne på den enkelte skole eller institution. Dette forudsætter, at alle centralt og lokalt aftalte bindinger på anvendelsen af lærernes arbejdstid blev ophævet.

Beskæftigelsesministeren, som denne lovgivning henhørte under, uddybede prioriteringen af skolelederens autonomi under førstebehandlingen af lovforslaget i Folketinget:

Vores udgangspunkt for lovforslaget her og den videre diskussion er, at vi nu får ændret de arbejdstidsregler, som lægger en stor begrænsning på skoleledernes mulighed for at lede og fordele arbejdet og dermed indrette skoledagen på bedst mulig vis (Ministertale under førstebehandling af lov 409, indlæg nr. 484).

En folketingsdebat om reformlovforslagene viser endvidere, at lovgiverne lagde vægt på, at skolelederne fik en større handlefrihed end hidtil. Under førstebehandlingen af reformlovgivningen svarede daværende undervisningsminister Christine Antorini bl.a. således på et spørgsmål om forekomsten af lokalaftaler efter vedtagelsen af lov 409 om lærernes arbejdstid:

Der er jo ikke nogen tvivl om, at intentionen er at give størst muligt ledelsesrum på de enkelte skoler i forhold til at kunne løf-

te, hvad det er for en undervisningsopgave, der er i forhold til eleverne (Indlæg nr. 238 af undervisningsminister Christine Antorini under førstebehandlingen af lov 51 og lov 52).

Sammenfattende for udmeldingerne fra lovgiverne om kommunernes og skoleledernes handlefrihed efter folkeskolereformens ikrafttræden kan vi konstatere, at kommunerne på den ene side, via fx regelforenklinger, har fået kompetence til at fastlægge rammer for undervisningen på skolerne, men at lovgiverne på den anden side forventer, at rammerne opsættes således, at der overlades skolelederne en større handlefrihed end hidtil (Kjer m.fl., 2015).

Lovgiverne støtter de gængse principper bag mål- og resultatstyring om, at der af en stærkere mål- og resultatstyring følger en mindre styring af midler, regler og procedurer. Det indebærer, at kommunerne styrer mere via opstilling af mål samt resultatopfølgning, men giver skolelederne større autonomi vedrørende midler, herunder personaleforhold og undervisningens indretning. Det gælder ikke mindst på baggrund af en særlig støtte til større skolelederautonomi i forarbejderne til lov 409 om afskaffelse af lærernes arbejdstidsaftaler (Kjer & Winter, 2016).

UDVIKLING I STYRING OG AUTONOMI EFTER INDFØRELSE AF REFORMEN

På baggrund af Kjer og Winters (2016) kortlægning af udviklingen i skoleledelse beskriver vi udviklingen i skoleledelsens ledelsesvilkår, herunder styring og autonomi. Forfatterne konstaterer i overensstemmelse med folkeskolereformens intentioner, at den kommunale mål- og resultatstyring er øget, siden reformen indførtes. Skolelederne oplever, at kommunerne i øget omfang opstiller mål og krav til elevernes faglige niveau (læring) og trivsel, der ligger ud over de nationale krav. Kommunerne fastlægger endvidere i højere grad indikatorer for målene og følger op på deres indfrielse. Forfatterne konkluderer endvidere, at skolelederne især oplever en øget kommunal regulering vedrørende mål for elevernes trivsel, hvor reguleringen nu er næsten lige så omfattende som kravene til det faglige niveau (Kjer & Winter, 2016).

Ifølge den moderne ledelses- og styringsteori om øget mål- og resultatstyring skal en øget mål- og resultatstyring modsvares af en reduceret styring af midler (Nielsen, 2014; Winter, 2015). Kjer og Winter (2016) sporer dog, at skolelederne i nogen grad oplever en ekstra kommunal regulering, der ligger ud over de nationale statslige og overenskomstmessige krav, hvad angår midlerne, personaleforhold og undervis-

ningsmetoder. Den kommunale styring opleves som størst vedrørende lærernes arbejdsforhold (fx deres arbejdstid) og lidt mindre vedrørende undervisningens indhold (Kjer & Winter, 2016).

Folkeskolereformen omfatter øgede krav om administrativ og pædagogisk ledelse og om ledelse af implementeringen af reformen på skolerne. Med folkeskolereformen forventes endvidere en øget brug af mål- og resultatstyring, både i forholdet mellem kommunerne og deres skoler og som et internt ledelsesinstrument på den enkelte skole. Det forventes mere konkret, at skolelederen sørger for, at der dels opstilles mål på skoleniveau for læring og trivsel, dels at også de enkelte undervisere opstiller sådanne mål, samt at der evalueres og følges op på disse mål (Kjer & Winter, 2016).

Samme forfattere undersøger derfor skolernes interne brug af mål- og resultatstyring og de redskaber, de benytter til at vurdere graden af målopfyldelse. Skolerne fastsætter, efter et dyk i 2013, i større grad mål for skolen selv eller kommunen, så 75 pct. af skolerne i 2016 har fastsat mål eller værdier. Det er samme niveau som i 2011. Skolerne anvender i stigende grad forskellige evalueringsredskaber til at måle målopfyldelse. Omfanget udgør 82 pct. mod 75 pct. i 2011. Tilsvarende finder forfatterne, at skoleledelserne i *stadig* øget omfang benytter information om elevernes faglige resultater i forskellige typer af opfølgingsbeslutninger på skolerne (ibid.).

Kjer og Winter finder dog ingen væsentlig udvikling i skolernes prioritering af enkelte mål/værdier. Skolernes mål har siden 2011 været på et meget højt niveau.²⁴ I 2016 fremstår udviklingen af elevernes faglige viden og sikringen af elevernes trivsel og sociale udvikling som de vigtigste mål. Lavere prioritering har forberedelse af eleverne til en ungdomsuddannelse. Kjer og Winter finder ej heller nogen udvikling i et andet mål for skolernes faglige ambitionsniveau, nemlig skoleledernes forventninger til afgangselevernes faglige resultater.

FORSKNING OM STYRING OG AUTONOMI

Såvel den kommunale styring af skolerne som skoleledelsens interne styring af sit personale kan anskues ud fra en række beslægtede teoretiske

24. Det kan ifølge forfatterne i høj grad forklares af et mindre dyk i 2013, hvor folkeskolereformen og ændringerne af lærernes arbejdsregler vedtoges efter lockout af lærerne.

perspektiver, herunder mål- og resultatstyring (*performance management*) og autonomi. Og trods det fælles teoretiske gods er effekter af styring og autonomi ikke nødvendigvis de samme, når der er tale om ekstern og intern styring på skolerne.

LEDERAUTONOMI

Organisationers grad af autonomi har været et centralt forskningsemne for forskere inden for organisationsteori i almindelighed (Mintzberg, 1979) og inden for skoleledelse i særdeleshed. I Chubb og Moes (1990, 1988) teori om, hvorfor privatskoler skulle være bedre end offentlige skoler, hævdede de, at privatskoler større autonomi gør dem bedre i stand til at reagere på de behov og krav, som netop deres elever og forældre har. Den omfattende internationale, primært amerikanske, forskning på området giver imidlertid ikke nogen klar støtte til, at private skoler er bedre. Nogle forskningsoversigter fremhæver de positive resultater (jf. eksempelvis Neal, 2002; Teske & Schneider, 2001), mens andre påviser en manglende sammenhæng på trods af de mange empiriske undersøgelser (se fx Christensen, 2003; Ladd, 2002; Levin, 1998; McEwan, 2000; Smith, 2005). Også danske folkeskoler og frie grundskoler er blevet sammenlignet med hensyn til elevernes resultater – kontrolleret for forskelle i deres elevgrundlag – men uden at finde statistisk sikre forskelle i gennemsnit (Andersen, 2008b). Selvom privatskoler normalt har større autonomi end offentlige skoler, opnår de ikke nødvendigvis bedre resultater for deres elever, når der kontrolleres for elev- og familiebaggrund.

En del af forskningen har imidlertid hævdet, at der findes forskellige former for autonomi, som kan have forskellig betydning. For professionelle serviceområder som fx uddannelsesområdet bliver det ofte antaget, at professionelle har en særlig viden om de metoder og teknologier, som det er nødvendigt at anvende i forskellige sammenhænge. Derfor kan det være vigtigt at give skolerne autonomi i forhold til de anvendte pædagogiske metoder. På andre områder, hvor viden ikke er specifik for en profession, er en høj grad af autonomi måske ikke bedre for elevernes læring og trivsel. Det kan fx være administrative spørgsmål (Andersen, 2005).

PISA-undersøgelsen fra 2010 viser således, at eleverne i lande, hvor skoler har en højere grad af autonomi i forhold til, hvordan der undervises, klarer sig bedre. (OECD, 2010). Lignende resultater er også fundet i tidligere amerikanske undersøgelser (Smith & Meier, 1995, 1994)

og inden for ”skole-effektivitets-litteraturen” (Sammons, 1999, især s. 183-226). McKinsey m.fl. (2010) finder tilsvarende, at skoler klarer sig bedre, hvis de får mere autonomi. SFI’s skolelederundersøgelse fandt tilsvarende en positiv sammenhæng mellem skolernes autonomi i forhold til undervisningens tilrettelæggelse og elevernes læring (Andersen, 2011). En opfølgende analyse herpå i et arbejdspapir fandt dog ikke nogen stærke og robuste sammenhænge mellem skoleautonomi og elevpræstationer (Andersen m.fl., 2012).

MÅL- OG RESULTATSTYRING

Mål- og resultatstyring (*performance management*) er en ledelsesform, som anvendes i mange private virksomheder, og som bl.a. med *new public management*-bølgen er søgt indført i den offentlige sektor for at fremme effektivitet. Mål- og resultatstyring indebærer, at man styrer organisationer ved at opstille mål, evaluere opfyldelsen af dem og følge op på resultaterne. Denne styringsmåde står i kontrast til traditionel offentlig styring, hvor man styrer ved hjælp af midler, fx på udgiftstyper/-arter eller ved hjælp af foreskrevne procedurer.

De internationale forskningsresultater vedrørende effekter af isoleret brug af offentlig mål- og resultatstyring (*performance management*) er meget blandede, jf. KORA-rapport herom (Møller m.fl., 2016). I et dansk studie heraf fandt Nielsen og Hvidman (2011) ikke isoleret set nogen sammenhæng mellem skolernes grad af målstyring og elevernes læring og trivsel i 2011. Nielsen (2014a, 2014b) argumenterer imidlertid for, at denne styringsform nogle steder er indført mere symbolsk end reelt, og at effekten desuden helt afhænger af den *kontekst*, hvori mål- og resultatstyring anvendes.

I en undersøgelse af danske folke- og privatskoler, der indførte denne ledelsesform i begyndelsen af 00’erne, finder Hvidman og Andersen (2013) således, at kun de private skoler, men ikke de offentlige folkeskoler, fik en bedre læring ud af det i gennemsnit. Selvom der er forskelle på selv-ejende privatskoler og private virksomheder, minder privatskoler på visse punkter mere om private virksomheder, end folkeskolerne gør. Privatskoler risikerer således at gå konkurs, de styres næsten kun af deres egen bestyrelse, og de kan vælge at have enklere mål end folkeskoler. Forfatterne advarer på denne baggrund mod automatisk at overføre ledelsesformer fra den private til den offentlige sektor, da offentlige og private organisationer og deres ansatte ofte har forskellige typer af mål og incitamenter.

En anden tolkning af resultaterne er dog, at mens en væsentlig del af mål- og resultatstyringen af de offentlige skoler er ekstern og hidrører fra kommunerne, er mål- og resultatstyringen i privatskolerne formentlig i højere grad noget, skolen selv har udviklet i samarbejde med sin bestyrelse. Det er således muligt, at privatskolerne har et større ejerskab til mål- og resultatstyringen end folkeskolerne.

Hvidman og Andersens fund betyder dog ikke, at indførelsen af mål- og resultatstyring i offentlige organisationer, herunder folkeskoler, aldrig har nogen effekt. Men det afhænger igen af konteksten. Fortalere for mål- og resultatstyring anbefaler som regel, at en øget statslig eller kommunal styring ved hjælp af mål og resultater ledsages af øget autonomi hos institutionslederen (skolelederen) med hensyn til, hvilke *midler* der vælges. Disse ledere og deres ansatte antages nemlig at have en større viden om den specifikke kontekst og de målgrupper, hvormed de arbejder, end politikere og forvaltningen har. De kan derfor udnytte denne viden til at vælge de midler, der bedst fremmer målene.

Men i praksis ledsages en indførelse af mål- og resultatstyring ikke altid af en øget frihed til institutionerne til at vælge midler. Det gælder heller ikke for en del kommuners styring af skolerne efter folkeskolereformens start, hvor kommunerne har øget reguleringen vedrørende både mål og midler i form af personaleforhold og undervisningsindhold (Kjer m.fl., 2015, Kjer & Winter, 2016). Nielsen (2013) viser, at øget mål- og resultatstyring på danske skoler i begyndelsen af 00'erne havde en positiv effekt på elevpræstationer på skoler, hvor kommunen eller skolebestyrelsen regulerede skoleledelsens handlefrihed ved hjælp af mål. Derimod blev effekten mere negativ, jo mindre autonomi skoleledelsen fik med hensyn til skolens personaleforhold, der jo er et middel. Man kan også forestille sig, at en erkendelse af læringsproblemer på skolen vil fremme motivationen til at anvende mål- og resultatstyring for at forbedre resultaterne, hvilket dog endnu ikke er systematisk testet.

Som vi senere ser under drøftelsen af pædagogisk ledelse, afhænger betydningen af mål- og resultatstyring for elevernes læring tilsyneladende også af, hvordan skoleledere kombinerer forskellige ledelsesredskaber. Det er kendetegnende for de såkaldte *proaktive* skoleledere (som sammen med *administratorerne* opnår de bedste resultater), at de i høj grad anvender mål- og resultatstyring, men bruger mindre tid på økonomisk og administrativ ledelse. De har høje forventninger til skolen og dens elever og nærer stor tillid til, at lærerne gør deres bedste. De invol-

verer sig også en del i lærernes undervisningspraksis, men inddrager samtidig lærerne meget i skolens beslutningsprocesser (Pedersen m.fl., 2016). En del af disse resultater om kontekstafhængige effekter peger i retning af betingede effekter af mål- og resultatstyring.

HYPOTESER OM EFFEKTER AF EKSTERN OG INTERN STYRING

Med udgangspunkt i denne drøftelse af hidtidige forskningsresultater opstiller vi i det følgende vore hypoteser vedrørende effekter af forskellige styringsformer på implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning. Om den kommunale mål- og resultatstyring forventer vi:

- Ved en øget kommunal mål- og resultatstyring af skolerne øges implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning.

Dette er den klassiske forventning bag mål- og resultatstyringsprincipper, og det er også en del af folkeskolereformens forventninger. Hidtidig dansk skoleforskning har dog ikke fundet nogen støtte for denne direkte, simple sammenhæng mellem kommunal mål- og resultatstyring og reformimplementering og effekter (Hvidman & Andersen, 2013; Nielsen & Hvidman, 2011), og en modsat forventning kunne være, at ekstern mål- og resultatstyring ikke fremmer reformimplementering på skolen på grund af manglende opbakning (*commitment*) og ejerskab til ekstern styring på skolen, ligesom denne styringsform måske egner sig bedre til private virksomheder og deres incitamentsstruktur. Om de interne mål og resultatstyring forventer vi:

- Ved en øget intern mål- og resultatstyring på skolerne øges reformimplementeringen i undervisningen.

I forlængelse af ovenstående indvendinger mod effektiviteten af ekstern styring kunne man forestille sig, at en øget intern mål- og resultatstyring vil blive mødt med mere *commitment* og ejerskab og dermed resultere i en højere grad af reformimplementering. Derfor forventer vi:

- Øget intern mål- og resultatstyring øger reformimplementering på skolerne mere end ekstern (kommunal) mål- og resultatstyring.

Denne tese ligger i forlængelse af den forudgående og er begrundet i et forventet lavere *commitment*/ejerskab på skolen ved ekstern styring i forhold til intern styring på skolen. Imod denne tese kunne dog tale, at kommunen som ejer af skolen kan udsætte skolen og dens leder for et betydeligt eksternt pres for at realisere de opstillede mål. Vi opstiller således en forventning, hvad angår den kommunale middelstyring:

- Øget kommunal middelstyring hæmmer reformimplementering på skolerne.

Denne tese er en del af forventningerne bag mål- og resultatstyringsprincipper, hvorefter øget målstyring bør ledsages af større autonomi til lokalt at vælge de mest effektive midler i den lokale kontekst, som skolen kender bedre end kommunen. Man kan også forestille sig, at *commitment*/ejerskab til den eksterne styring og til folkeskolereformen reduceres på skolen, hvis der ikke kun sker en øget kommunal målstyring, men også en øget styring af midler til at opnå disse mål, fx ved kommunal intervention i skolernes undervisningsindhold og personaleforhold og mindre *commitment* over for ekstern styring.

Argumentet for reduceret kommunal middelstyring hviler dog bl.a. på den antagelse, at skolernes ledere og undervisere er bedst til at finde de mest effektive midler til at opnå mål om fx øget læring og trivsel blandt eleverne. Det kan i den forbindelse være et problem, at inddragelse af evidens om de mest effektive undervisningsformer ikke er særligt fremtrædende på danske skoler eller i de hidtidige leder- og læreruddannelser. Det kan også være et problem, at skoleledelsens involvering i undervisningens tilrettelæggelse og de anvendte metoder hidtil har været beskednen, sammenlignet med den i andre OECD-lande (TALIS, 2013).

En fundamentalt anden tilgang end mål- og resultatstyring til at øge elevernes læring med udgangspunkt i en metodestyring blev valgt af District of Columbia i USA (Washington DC), hvor elevpræstationerne i en årrække havde været meget dårlige. Ud fra en tese om, at lærerne ikke ville vide, hvordan de skulle opnå de mere ambitiøse mål, valgte man at styre primært via en fastlæggelse af undervisningsmetoder, som i høj grad var baseret på evidens om et højt læringsafkast. Lærerne blev tilbudt vejledning om disse undervisningsmetoder. Alle læreres undervisning blev observeret flere gange om året med udgangspunkt i deres anvendelse af disse metoder, ligesom lærerne også blev vurderet på basis af deres ele-

vers præstationer, og ud fra en række forskellige datatyper blev der for hver lærer beregnet en samlet score. De bedste lærere blev belønnet med meget store personlige tillæg på op til et stykke over 100.000 kr. om året, mens de dårligste fik en advarsel om at forbedre sig inden næste år for at undgå afskedigelse. Ifølge Dee og Wyckoff (2015) resulterede reformen i en klar forbedring af elevernes præstationer i Washington DC fra et meget lavt udgangspunkt.

ANVENDTE MÅL FOR STYRING OG AUTONOMI

I dette afsnit beskriver vi de mål, som vi anvender til at måle effekten af styring og autonomi. Afsnittet falder i to dele. I første del, som vedrører den kommunale styring, beskriver vi mål for vores analyse af omfanget af kommunernes regulering af skolerne. Det sker i tre trin: Vi beskriver først spørgsmål, som vedrører den kommunale mål- og resultatstyring af læring. Vi beskriver dernæst den kommunale målstyring af trivsel. Afsluttende belyser vi, hvordan vi operationaliserer den kommunale middelstyring. I anden del beskriver vi den interne mål- og resultatstyring på skolen.

KOMMUNAL MÅL- OG RESULTATSTYRING VEDRØRENDE LÆRING OG TRIVSEL

For at undersøge effekten af kommunernes mål- og resultatstyring konstruerer vi to nærmest identiske indeks. Det første indeks vedrører mål- og resultatstyring for læring, mens det andre vedrører trivsel. De to indeks konstrueres ud fra enslydende spørgsmål, der blot omhandler henholdsvis læring og trivsel. Derfor kan vi simultant præsentere de tre spørgsmål, som de to indeks bygges af.

Vi undersøger, om *kommunens krav eller mål* indebærer en større regulering af skolen, end der allerede gennemføres via de nationale krav og mål, og så danner vi et indeks, som måler *graden* af kommunal ”regulering /involvering”²⁵ Vi har spurgt skolelederne, om kommunens krav eller mål indebærer en større regulering af skolen, end der allerede gen-

25 Vi har spurgt skolelederen: ”I hvilket omfang indebærer krav eller resultatmål fra kommunen til din skole en større regulering, end der allerede er i de nationale mål og krav?” Skolelederen kunne hertil svare på en seks-trins-skala: ”I meget høj grad” (6), ”I høj grad”(5), ”I nogen grad”(4), ”I mindre grad”(3), ”Slet ikke”(2) og ”Kommunen har ikke formuleret noget krav”(1).

nemføres via de nationale krav og mål ²⁶ Dernæst har vi spurgt skolelederne om *fastlæggelse af indikatorer*. Den kommunale målstyring af skolerne er mere præcis, konkret og forpligtende, hvis kommunen ikke blot opstiller krav eller målsætninger, men også fastlægger indikatorer for, hvornår kravene eller målene er nået, og at kommunen følger op på, om resultaterne lever op til de fastsatte mål og indikatorer (Kjer & Winter, 2016). Vi spurgte derfor skolelederne, om kommunen eller skolen har fastlagt indikatorer for, hvordan skolens opfyldelse af mål og krav skal måles på de to centrale områder ²⁷

Den tredje indikator i vores indeks vedrører *målopfølgning*. Vi undersøger derfor, om kommunerne har fulgt op på, om skolerne opnår de fastlagte mål, ved at spørge skolelederne, om kommunen har fulgt op på opnåelsen af følgende mål.

- Elevernes faglige niveau (læring)
- Elevernes trivsel.²⁸

Opsummerende danner vi et indeks for *både* læring og trivsel, som baserer sig på følgende temaer:

- Øgede krav fra kommunen
- Fastlæggelse af indikatorer
- Målopfølgning.

KOMMUNAL MIDDELSTYRING

I forhold til ledelsesfilosofien bag mål- og resultatstyring bør en øget målstyring modsvares af en mindre regulering af valget af midler. Vi konstruerer derfor et indeks, som måler kommunens styring af midler. Vi har derfor spurgt, om kommunens krav eller mål indebærer en større

26. Vi har spurgt skolelederen: "I hvilket omfang indebærer krav eller resultatmål fra kommunen til din skole en større regulering, end der allerede er i de nationale mål og krav". Skolelederen kunne hertil svare på en seks-trins-skala: "I meget høj grad" (6), "I høj grad"(5), "I nogen grad"(4), "I mindre grad"(3), "Slet ikke"(2) og "Kommunen har ikke formuleret noget krav"(1).

27. Hertil kunne skolelederen svare: "Nej, hverken skolen eller kommunen har fastlagt indikatorer" (1), "Ja, skolen har fastlagt indikatorer" (2), "Ja, kommunen har fastlagt indikatorer" (3) og "Ja, både skolen og kommunen har fastlagt indikatorer" (4).

28. Svarkategorierne var: "Der var ikke fastsat noget mål" (1), "Nej, hverken skolen eller kommunen har fulgt op" (2), "Ja, skolen har fulgt op" (3), "Ja, kommunen har fulgt op" (4), "Ja, både skolen og kommunen har fulgt op" (5). Besvarelsene blev derefter omkodet, så 1, 2 og 3 = 0 ("Kommunen har ikke fulgt op på mål") og 4 eller 5 = 1 ("Kommunen har fulgt op på opnåelse af mål"). Besvarelsene omdannes til en 0-1-skala.

regulering af skolen, end der allerede gennemføres via de nationale krav og mål, på to forskellige områder:²⁹

- Undervisningens indhold
- Lærernes arbejdsforhold.

INTERN MÅL- OG RESULTATSTYRING PÅ SKOLEN

Afsluttende beskriver vi mål, vi anvender til at måle intern mål- og resultatstyring på skolerne. Mål- og resultatstyring indebærer i praksis en fastlæggelse af mål, som ledelsen følger op på, herunder undersøger vi, i hvilken grad målene opnås, samt om skolen iværksætter korrigerende handling, hvis resultatet er utilfredsstillende.

Vi kigger først på skolernes fastsættelse af mål. Vi har spurgt skolelederne, om skolen har fastsat mål og værdier vedrørende følgende forhold:

- Hvad skolens faglige niveau skal være
- Hvad elevernes skal lære i hvert enkelt fag
- Hvor mange af skolens elever der efterfølgende skal tage en ungdomsuddannelse.

Vi danner derefter et tværgående indeks, som belyser, om skolen har fastsat mål eller værdier for ovenstående ³⁰

EFFEKTER AF MÅL- OG RESULTATSTYRING

Figur 6.1 viser effekter af *kommunal mål- og resultatstyring* på undervisningsimplementering. Overordnet synes udviklingen i den kommunale mål- og resultatstyring ikke at have nogen generelt stor betydning for implemen-

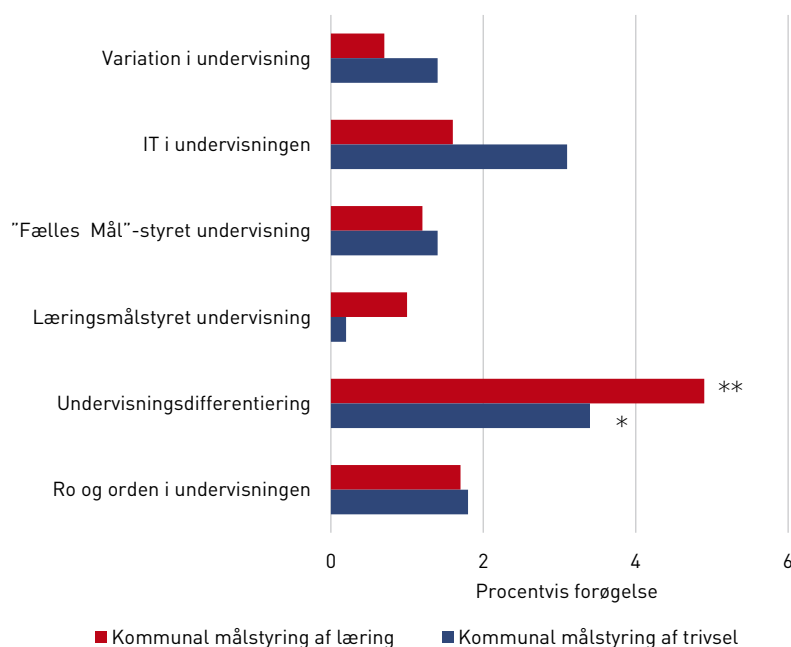
29. Vi har spurgt skolelederen: "I hvilket omfang indebærer krav eller resultatmål fra kommunen til din skole en større regulering, end der allerede er i de nationale mål og krav". Skolelederen kunne hertil svare på en seks-trins-skala: "I meget høj grad" (6), "I høj grad"(5), "I nogen grad"(4), "I mindre grad"(3), "Slet ikke"(2) og "Kommunen har ikke formuleret noget krav"(1).

30. Vores operationalisering indebærer, at en skole har målstyring, hvad enten den selv eller kommunen har fastsat mål/værdier, se forklaring i Kjer m.fl. (2015) side 66. Skolelederne kunne svare ved hjælp af følgende svarkategorier: "Nej, skolen har ikke fastsat mål/værdier" (1), "Ja, skolens mål/værdier afviger IKKE fra de nationale/kommunale" (2), "Ja, skolens mål/værdier afviger fra de nationale/kommunale" (3). Besvarelserne blev herefter omkodet, så 1 = 0 ("Skolen har IKKE fastsat mål"), og 2 eller 3 = 1 ("Skolen har fastsat mål og værdier"). Indeksmålet er et gennemsnit af svarene på samtlige fire spørgsmål.

teringen. Sammenhængen er ikke særligt robust. Tabellen viser kun en positiv sammenhæng imellem kommunal mål- og resultatstyring for lærernes implementering af undervisningsdifferentiering.

FIGUR 6.1

Resultater af *skole-fixed-effects*-modeller for effekten af kommunal mål- og resultatstyring på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Særskilt for styring af læring og trivsel. Procentvis forøgelse af implementeringen af folkeskolereformens delelementer ved at øge kommunal mål- og resultatstyring fra 0 til maksimum.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Dette gør sig gældende for kommunal mål- og resultatstyring vedrørende både læring og trivsel. Den manglende robusthed gør dette enkelte fund mere usikkert. Resultatet tyder på, at øget målstyring vedrørende læring og trivsel fra 0 til maksimum øger reformimplementeringen i lærernes undervisning med omkring 3-5 pct. Det er muligvis ikke den store overraskelse, at vi netop for målstyring af læring og trivsel finder en sam-

menhæng med undervisningsdifferentiering. Det skyldes, at undervisningsdifferentiering er et middel til at opnå mere læring og trivsel hos eleverne. For de resterende mål for undervisningsimplementering finder vi som nævnt ingen statistisk sikre sammenhænge med kommunal målstyring.

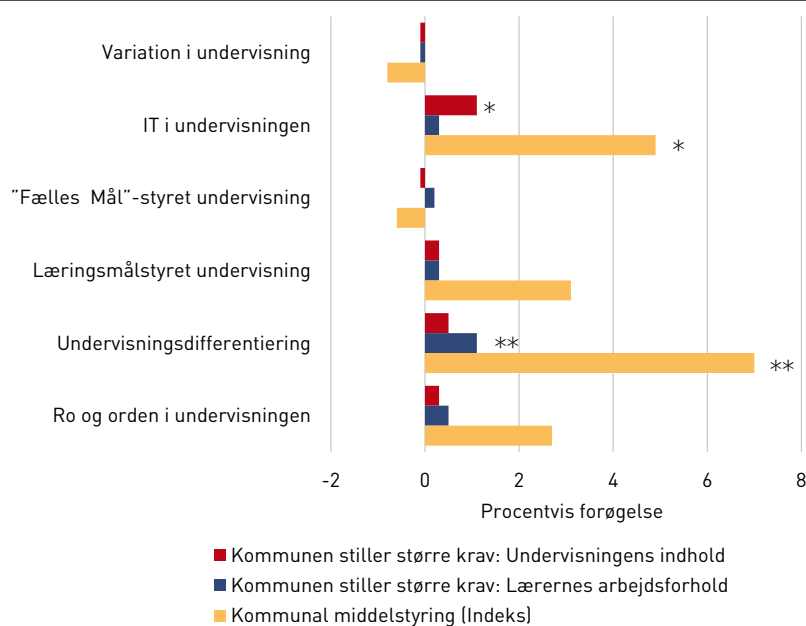
Figur 6.2 viser resultaterne af effekten af *kommunal middelstyring* på undervisningsimplementering. Vi ser her på de to indikatorer, som kommunerne gør brug af i forbindelse med middelstyringen. Generelt synes en øget kommunal middelstyring ikke at have nogen stor og robust betydning for reformimplementering i undervisningen. Vi finder to enkeltstående statistisk sikre effekter, som pga. den manglende robusthed på tværs af undervisningstemaer alligevel tages med et vist forbehold. Den første er, at omfanget af kommunens krav til *undervisningens indhold* har en statistisk sikker sammenhæng med brug af IT i undervisningen. Et forsøg på at fortolke denne isolerede sammenhæng er, at skolerne for de fleste delelementer af undervisningen arbejder på andre måder med implementeringen, end de kommunale krav forudsætter. Inddragelse af IT i undervisningen er så at sige lettere at definere på kommunalt niveau end en varieret skoledag eller end metoder til at skabe ro og orden i undervisningen, som kan variere meget fra skole til skole.

Den anden indikator, vi undersøger, er kommunernes *krav til lærernes arbejdsforhold*. Her finder vi en positiv sammenhæng med undervisningsdifferentiering, mens de resterende resultater for undervisningsimplementering ikke er statistisk sikre. Den enkeltstående effekt af den kommunale middelstyring af undervisningsdifferentiering kan måske skyldes, at man ved at samle lærerne i en større del af arbejdstiden kan få dem til i højere grad at sparre fagligt med hinanden.

Endelig har vi undersøgt de ovenstående indikatorer som et samlet indeks. Her finder vi de samme sammenhænge mellem kommunal middelstyring og undervisningsimplementering, som er gennemgået ovenfor. Dette støtter umiddelbart de enkeltstående resultater, der dog som nævnt ikke er særligt robuste.

FIGUR 6.2

Resultater af *skole-fixed-effects-modeller* for effekten af kommunal middelstyring på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Særskilt for styring af undervisningens indhold, lærernes arbejdsforhold og kommunalmiddelstyring (indeks). Procentvis forøgelse af implementeringen af folkeskolereformens delelementer ved at øge den kommunale middelstyring fra 0 til maksimum.



Anm.: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

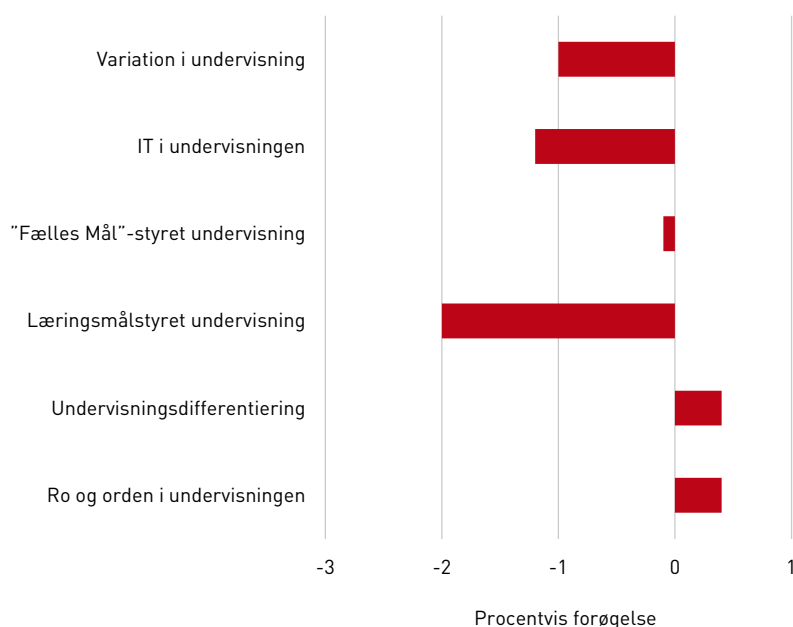
Den sidste indikator, vi undersøger for mål- og resultatstyring, er den mål- og resultatstyring, som finder sted *internt* på den enkelte skole. Resultaterne ses i figur 6.3. Figuren viser umiddelbart ikke nogen robuste, statistisk sikre effekter af den interne mål- og resultatstyring på skolerne. En årsag til dette kunne være, at mange af de interne mål på skolen allerede er bestemt fra kommunalt niveau, hvor vi her kun medregner mål, som skolen selv har stillet. Derfor kan der være sammenhænge, som er maskeret af denne form for ekstern styring af skolerne.

Tilsyneladende finder vi derfor lidt større, men ikke særligt robuste, effekter af øget kommunal mål- og resultatstyring end af øget in-

tern mål- og resultatstyring på ændringer i lærernes undervisning. Vores hypotese om, at intern mål- og resultatstyring fremmer implementering mere end ekstern (kommunal), bliver hermed ikke understøttet af vores data.

FIGUR 6.3

Resultater af *skole-fixed-effects-modeller* for effekten af intern mål- og resultatstyring på implementeringen af folkeskolereformens delelementer. Procentvis forøgelse af implementeringen af folkeskolereformens delelementer ved at øge den interne mål- og resultatstyring fra 0 til maksimum.



Anm.: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til undervisere. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Det er i første omgang bemærkelsesværdigt, at udviklingen i den kommunale mål- og resultatstyring ikke synes at have nogen robust betydning for implementeringen af reformens mål i skolernes undervisning. Eneste statistisk sikre, men dog ikke særligt robuste, sammenhæng findes imellem kommunal mål- og resultatstyring og lærernes implementering af undervisningsdifferentiering. Det bemærkelsesværdige ligger ikke mindst

i, at mål- og resultatstyring fylder meget i skoleledernes hverdag. Kjer og Winter (2016) viser netop, hvordan der er sket en markant stigning i opsætningen af mål for både trivsel og læring.

KVALITATIV ANALYSE AF STYRINGSSYSTEMETS VIRKEMÅDE

I vore interview kan de fleste skoleledere nikke genkendende til en øget målstyring af skolerne. Og da vi spørger ind til mål- og resultatstyringen i skolen, oplever de fleste skoleledere, hvad vi lader én skoleleder fortælle på følgende måde:

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. Så man kan sige, at det, vi tænker lokalt, vi kan gøre, det er der lidt mindre tid til, fordi der er så mange andre ting, der skal sættes i gang.

Og betydningen af målstyringen fra kommunens skoleforvaltning til skolen kommer ikke mindst til udtryk, når vi taler med skolelederne. Mens vi noterer ganske forskellige grader og måder, hvorpå kommunerne styrer igennem mål, er der enighed blandt skolelederne om, at nogle af målene er til gavn, mens andre er ligegyldige, hvis ikke ligefrem til gene. En skoleleder fortæller ganske ublu, hvordan hun opfatter den kommunale målstyring:

Den er meget skarp. Vi har vores kvalitetsrapport. Vi har vores resultataftaler. De bliver jo evalueret en gang om året, og der må jeg sige, i forhold til min gamle kommune, det er *hardcore business*. Man skal helst ikke komme og sige, at der er noget, man ikke har nået, uden at man kan sige 100 pct. hvorfor. Der er afregning ved kasse 1. Du skal som skoleleder sætte dig nogle mål omkring, hvordan de mål kan gøres bedre, og hvis de mål ikke er nået, såh ... ja, så tror jeg, man bliver vejledt meget som skoleleder.

Hvis man vil noget med skolevæsenet, så skal man også være *hard-core*, som det er nu. Når jeg tænker tilbage på de mange skoleledere i min tid som lærer, som havde tid til at læse avis og spille hjerterfri, altså, så tænker jeg, det har fandt me ikke været i orden.

Mens denne skoleleder altså bifalder en stærkere målstyring, så ser andre skoleledere nogle udfordringer i opsætningen af de mål, kommunen opstiller. Her taler en anden skoleleder om anvendeligheden af kvalitetsrapporten, som jo er et overblik over de mål, kommunen har sat – og et redskab til styring af skolerne. Her betoner skolelederen en utilfredshed med nogle af de mål, som forvaltningen anvender til at måle progression for eleverne læring.

Ja, jeg vil sige, at kvalitetsrapporten er jo ikke et redskab, jeg kan bruge så meget. Det er mere et *politisk* redskab. Du får et billede på noget bestemt, med nogle farver og toner, og den er jo altid bagudskuende, langt bagud. Tit bruger jeg tid på at forklare, at vi er et helt andet sted nu. Jeg synes egentlig, de har værdi – jeg ved ikke, hvordan man ellers skulle gøre det. Jeg synes, der er nogle ingredienser, som jeg bruger i det daglige. Så måske fryser man bare et tidspunkt, og så er det dér, de andre får billedet, men jeg bevæger mig bare videre. Det er jo typisk på elevfravær, personalefravær, personaleomsætning, og så er der også nogle ting, der ikke giver nogen mening. Der er sådan nogle læsetest, de lægger ind, hvor du ser ... det er jo ikke den samme klasse, du følger, så det er ubrugeligt. *Forget it!* Det kan du ikke bruge. Men nogle af de der *hard data*, de er væsentlige. Den kunne godt optimeres. Idéen om dem er god.

Det er i første omgang værd at notere, at skolelederne i højere grad betragter kvalitetsrapporten som et politisk redskab. Selvom skolelederen finder rapporten anvendelig – i forhold til de ”hårde data” – så anser skolelederen også en række sammenligninger, som bliver anvendt i rapporten, for ligegyldige. Mens nogle skoleledere altså kritiserer brugen af disse mål rent metodisk, fortæller andre skoleledere om emner, som de bliver målt på, som er dybt bekymrende for dem, og som for dem er udtryk for en overdreven tendens til at målstyre. Vi spørger ind til målstyringen af skolen og spørger, om skolelederen oplever udfordringer ved denne styring:

Altså, fx 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 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.

Skolelederen, som i øvrigt er en fortaler for brugen af læringsmål, og som arbejder for en mere dataunderstøttet undervisning, fortæller endvidere, hvorfor hun betragter nogle af disse mål, som kommunen opstiller, som direkte forkerte:

Det er jo en kommune, hvor man lader sig drive af, hvad borgerne tænker. Men borgerne er jo i denne her sammenhæng forbrugere, og dér rammer det mig i min fagprofessionelle stolthed, fra dengang jeg var lærer og en del af gruppen, ved at sige ... jeg kan godt mærke, at dér rammer det mig lidt ... Fordi forbrugermentalitet, hvor får jeg den bedste ydelse, er det det, der skal styre velfærdssystemet, eller er det den fagfaglige viden om et eller andet?

Og det er sådan et skisma, man beskæftiger sig med helt overordnet, som måske er for vidt for mig som skoleleder at beskæftige sig 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? I gamle dage skulle du betale, hvis dit barn ikke kom derhen. Det er sådan en helt på spidsen. Det er jo en djøfisering.

Oplevelsen af en *djøfisering* giver flere af skolelederne udtryk for på forskellige måder, og selvom Kjer og Winter (2016) finder en stigende grad af tilfredshed med målstyringen (målt igennem tilfredshed med kvalitetsrapporternes anvendelighed), så hører vi fra flere skoleledere, at der bestemt også er mål, som ikke giver mening i skoleledernes verden og daglige ledel-

se af skolen. Samtlige skoleledere trives dog som skoleledere, og vi sporer i vores interview heller ikke noget negativt pres i forbindelse med den øgede målstyring af skolerne. Vi lader en skoleleder udtrykke, hvad vi betragter som meget repræsentativt for de skoleledere, vi har talt med.

Det tager jeg mig ikke så meget af. Jeg gør det så godt, jeg kan, og hvis det ikke er godt nok, så er det bare ærgerligt.

Når det gælder kommunernes styring via midler, finder vi kun få og mindre robuste sammenhænge, jf. figur 6.2. Vi finder to statistisk sikre effekter: Omfanget af kommunens krav til *undervisningens indhold* har en statistisk sikker sammenhæng med lærernes brug af dels undervisnings-differentiering, dels deres brug af IT i undervisningen.

Fundet vedrørende IT i undervisningen korresponderer godt med, hvad skolelederne fortæller os. For selvom de fleste skoleledere fortæller, at forvaltningerne i høj grad lader skolerne selv fastlægge deres undervisningsmetoder og tilrettelæggelsen af undervisningen, så erfarer vi også, at når det gælder implementeringen af IT, fx læringsplatforme på skolerne, kommer de anvendte læringsplatforme ”oppefra”.

Det indebærer, at valg af læringsplatform i høj grad er en forvaltningsmæssig beslutning. Og når kommunerne involverer skolerne, sker det ofte i en form af en styre-/arbejdsgruppe. I styregruppen repræsenteres skolerne ofte af ledere, typisk IT-ledere eller pædagogiske ledere (særligt for de store skoler), og/eller IT-vejledere/-koordinatører. En sådan styregruppe kan i høj grad være med til at gøre implementeringen af nye IT-systemer og -platforme mere spiselige for personalet, hvilket kan resultere i en øget grad af implementering af netop disse reformelementer. En skoleleder beskriver det således, da vi spørger vedkommende om, hvordan det er besluttet, hvilket system skolen skal anvende:

Det har forvaltningen [besluttet]. Der sidder en arbejdsgruppe i kommunen med repræsentation fra alle skoler, og sammen med forvaltningen arbejder den sammen med IT-afdelingen – det er altid en udfordring – og så få det til at fungere.

Denne styring *kan* være med til at reducere den kompleksitet, som skolelederne ofte står overfor. Hermed kan skolelederen blot sige til sine medarbejdere: ”Her er en læringsplatform. Den skal I arbejde med”. For andre skoleledere, særligt de skoleledere, som er meget orienterede mod

at præge undervisningens mange facetter, kan en styring med en relativt lav grad af indflydelse, altså en regulær *top-down*-proces, opleves som noget forstyrrende – at teknologien kommer dumpende ned fra himlen. Således fortæller en skoleleder om indkøbet af Meebook:

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 præ-senteret 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 tilstedeværelsen af en styregruppe, så er skolelederen distanceret i forhold til beslutningen om at købe Meebook. Og for denne skoleleder, som er meget involveret i udviklingen af undervisningsmetoder og -praksis, er en centraliseret styring ikke altid tilfredsstillende.

Mere generelt sporer vi ikke en utilfredshed med den kommunale involvering i undervisningens karakter og de metoder, skolerne anvender. Skolelederne forklarer, at forvaltningen kun *blander sig*, når der er exceptionelle forhold eller situationer. En skoleleder forklarer det således, da vi spørger ind til, om forvaltningen går ind og fastsætter undervisningsmetoder, eller hvordan undervisningen skal tilrettelægges.

Nej [det gør den ikke]. Men jeg vil sige, at hvis de blev vidne til noget, som er helt ude i hampen, helt grotesk, så ville de nok blande sig, men det bør jeg jo også vide.

Og en anden skoleleder supplerer med et lignende svar:

Nej, ikke så længe vi leverer nogle rimeligt gode resultater, så blander de sig ikke.

Et andet forhold, som vedrører middelstyringen, gælder *rekruttering*. Der ses umiddelbart ingen sikre effekter af kommunernes styring vedr. lærernes arbejdsforhold. Her fortæller skolelederne mere eller mindre samstemmigt, at kommunen i de fleste tilfælde opstiller en række meget overordnede forhold, som skolelederen skal indarbejde i sin rekruttering. Men som en skoleleder forklarer, så betragtes det ofte ikke som særligt omfattende, ej heller specielt begrænsende. Tværtimod afslutter samme

skoleleder med at konstatere, da vi spørger ind til selvbestemmelse i forbindelse med rekruttering, at vedkommende i virkeligheden er den person, som bestemmer over ansættelse og afskedigelse:

Nej, [kommunen blander sig ikke i rekrutteringen] ikke umiddelbart. Vi har en lille runde nu, fordi der sker en omfordeling nu, fordi der er nogle skoler, der får en hel del flere penge ud af denne her nye tildelingsmodel, og så er der nogle skoler, som får lidt færre penge ud af det. Og i det er der nogle medarbejdere, som også kommer til at skulle [flytte] ... Altså nogen får nogen til overs, andre står og mangler nogen, og der bliver lavet et katalog lige nu. Det er ved at blive lavet, som lærere og pædagoger kan få ud, og sige: "Her er der ledige stillinger, og her er der færre stillinger", og så kan man få sådan en forrunde, hvor man så kan byde ind på det. Så man er ikke sikret arbejde på den måde, at hvis jeg har brug for en anden lærer, så får jeg én fra en anden skole i kommunen. Men jeg kan få én tilbudt, som jeg så kan sige: "Okay, hvis vedkommende passer ind, så skal jeg selvfølgelig tage vedkommende, men jeg er ikke tvunget til det". Jeg er i virkeligheden herre over ansættelse og afskedigelse. Og sådan har det været hele tiden.

En måde for forvaltningen at styre undervisningens indretning og udformning på er ved fx at give underviserne bestemte IT-redskaber. En anden tilgang er at fokusere på bestemte kompetencemål, som skolen skal indfri inden for en gældende periode. En tredje, mere indirekte, tilgang, hvormed forvaltningen kan styre undervisningen i en bestemt retning, vedrører kompetenceudvikling, som vi også tidligere har været inde på. For mens de fleste skoleledere fortæller om ganske frie rammer for opkvalificering af det pædagogiske personale, så udtrykker enkelte skoleledere også, at en del af deres selvbestemmelse til at disponere over de midler, som er sat til side for at finansiere kompetenceudvikling af underviserne, i større grad er centraliseret, så det nu er kommunen, der bestemmer, hvem og i hvad der skal kompetenceudvikles:

Der er også et af de steder, hvor der bliver sat nogle kommunale ting i værk. Der er blevet taget en masse penge ud fra vores budgetter, som er samlet i en stor pulje, så man kan sige, rigtig meget kompetenceudvikling bliver fremadover finansieret kommunalt, hvor det tidligere har ligget ude på skolen. Og det betyder, at det i virkeligheden nok ser ud, som om at det bliver me-

get ambitiøst på den måde, at nu skal der være et løft generelt på det med linjefag ... hvor man kigger på at få en højere linjefagsdækning ud fra kommunale behov. Så er der noget dansk, dansk som andetsprog, og der er nogle vejledere. Så der bliver sat nogle centrale ting i gang, hvor vi så skal ... Det bliver billigere for mig at koble mig på, fordi jeg ikke har fået pengene ud først og skal prioritere at bruge dem, og dér kan man sige, at mit råderum er blevet mindre ... Dér kan man sige, at dér får jeg et lidt mindre budget. Dér har man så taget lidt midler, som man så fordeler ud igen.

Selvom skolelederen giver udtryk for at opleve en indskrænket selvbestemmelse som skoleleder, er de fleste skoleledere meget tilfredse med den selvbestemmelse, som de udøver, når pengene først er givet til skolerne. De fleste skoleledere fortæller i første omgang, at ”*der ikke er noget at forhandle om*”, som en skoleleder svarer, da vi spørger ind til, om kommunen involverer sig meget i, hvor skolen anvender pengene:

Budgetlægningen? Nej, ikke hvordan vi bruger pengene, men at vi skal overholde rammen, ja. Men nej, vi har meget store frihedsgrader.

Og en anden skoleleder følger op:

Det kan jeg rykke meget med. Jeg får bare en pose penge. Inden vi går ind i næste skoleår, at jeg har x antal elever, og så ganger man med det beløb, som nu er prisen pr. elev, og så er det den sum, jeg har at gøre med. Så er der ikke mere at forhandle om. Så har jeg denne her bunke penge, som jeg kan bruge så og så meget til lærere, så og så meget til ... Så på den måde har jeg stadig frihed.

De to skoleledere opfatter altså deres frihed, deres autonomi, som ganske stor. Det gælder både i forhold til undervisning, rekruttering og lærernes arbejdsforhold. At skulle definere, om skolelederne har fået mere eller mindre autonomi, kan være vanskeligt rent objektivt. Kjer m.fl. (2015) noterer i deres kvantitative kortlægning, at skoleledernes indflydelse – ud fra deres egen opfattelse – er mindre i 2015 end i 2011. Denne ændring er statistisk sikker. En skoleleder forklarer, hvor vedkommende ser områder med faldende autonomi:

Jeg har mindre råderum generelt, fordi der er flere centrale tiltag, fx kommunale tiltag, som ikke er til diskussion. Et eksempel kunne være læringsplatformen: Jeg har en lang liste med ting, jeg ville have gjort i stedet for at sætte gang i læringsplatformen, hvis det var – men i og med, at læringsplatformen er et kommunalt tiltag, så kommer det ind over, og det kan jeg ikke ... Så er det bare med at få det bedste ud af det og håbe, det er den rigtige beslutning.

Skolelederen fortæller videre, at vedkommende sagtens kan se fordele – særligt fra kommunens side: Med flere beslutninger, som tages centralt, ensrettes og strømlines nogle processer i kommunen, men som skolelederen også noterer, kan det være ganske problematisk, fordi målopsætningen også spænder ben for kreative og alternative tiltag:

Jeg tror ikke, der er blevet mindre af den statslige [styring], jeg tror egentlig både den statslige, men særligt den kommunale, er udvidet. Der er mere opfølgning på de mål, der er. Den tror jeg, vi alle sammen mærker. Selvom man siger, nu har vi frihed, nu skal vi bare nå målene, frihed til at nå derhen, det er lidt ... Selvfølgelig har man 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. 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.

Hvis vi skal skabe ... Altså en del af det, der skal bære det her, er også, at vi får skabt noget engagement og noget motivation blandt medarbejderne. Og hvis jeg har en flok lærere her, der tænker, de kunne godt tænke sig, 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 det. Det kan vi ikke, for vi har også lige alle de ting, vi skal nå.

Andre skoleledere ser lidt anderledes på det. I en kommune, hvor den kommunale skoleforvaltning ikke blander sig ved ansættelser eller undervisningsmetoder, fortæller skolelederen om budgettet og om skoleleders autonomi:

Jamen, som udgangspunkt har vi mulighed for at rykke rundt på tingene inden for en budgetramme, og den kunne man altid øn-

ske, var lidt større. Reformen har faktisk været underfinansieret. Der har ikke været den rigelighed af penge, som der skulle. Der har vi været under pres, og der er så kommet lidt flere penge i år.

Men det er altså lige lidt svært at svare på, fordi midlerne ikke er blevet bedre, så på den måde, så er råderummet ikke blevet større. Men måden vi kan bruge pengene på, det er sådan set fornuftigt nok. Rigeligheden med pengene har bare ikke været til stede.

En frisk melding vil da være, at jeg på mange måder tænker, at vi skal lave den skole, vi gerne vil. Og så synes vi, at hvis vi havde flere penge, kunne vi gøre det endnu bedre. Der er mange ting, vi gerne vil gøre bedre, men jeg synes da på mange måder, med det arbejdsgrundlag vi har, dér kan vi stort set lave den skole, vi gerne vil.

DELKONKLUSION

I dette kapitel har vi belyst effekten af både den kommunale og den skoleinterne mål- og resultatstyring. Folkeskolereformen styrker en styring i retning af øget mål- og resultatstyring. Hermed er det intentionen, at skolerne i større grad styres efter mål og resultater og i mindre grad efter regler og procedurekrav.

Vi undersøger effekten af øget brug af kommunal mål- og resultatstyring. Vi finder imidlertid ikke nogen særligt robuste effekter, men kun sporadiske effekter: Der er således kun en positiv sammenhæng imellem kommunal mål- og resultatstyring og lærernes implementering af undervisningsdifferentiering i deres undervisning. Men mere generelt er effekten af kommunal mål- og resultatstyring på implementering af folkeskolereformen i lærernes undervisning ikke statistisk sikker, ej heller særligt robust.

Vi finder ikke, som vi ellers havde forventet, nogen negative effekter af øget kommunal styring via midler. Vi har nærmere bestemt undersøgt, om krav til undervisningens indhold og til personaleforhold har en betydning for graden af lærernes implementering af reformens delelementer. Også her finder vi dog kun et par sporadiske, positive, statistisk sikre effekter: Den første er, at omfanget af kommunens krav til *undervisningens indhold* hænger sammen med brugen af IT i undervisningen. Vi fortolker dette således, at skolerne, hvad angår de fleste delelementer

af undervisningen, arbejder på andre måder med implementeringen, end de kommunale krav forudsætter.

Den anden indikator, vi undersøger, er kommunernes *krav til lærernes arbejdsforhold*. Her finder vi en positiv sammenhæng med sådanne krav og undervisningsdifferentiering, mens de resterende resultater for undervisningsimplementering ikke er statistisk sikre. Sammenhængene mellem kommunal middelstyring og undervisningsimplementering er således ikke ret robuste.

Folkeskolereformen forventer yderligere, at brug af mål- og resultatstyring skal fungere som et internt ledelsesinstrument på den enkelte skole. Mere konkret forventes det, at skolelederen sørger for, at der dels opstilles mål på skoleniveau for læring og trivsel, dels at også de enkelte undervisere opstiller sådanne mål, samt at der evalueres og følges op på opnåelse af målene.

Heller ikke her finder vi nogen effekt af intern mål- og resultatstyring på implementering af reformen i skolernes undervisning. Det kan dog skyldes, at nogle af de interne mål, som skolen selv ville have opstillet, allerede er en del af de mål, som kommunen har fastsat. I vores mål for intern målstyring medregner vi nemlig kun mål, som skolen selv har opstillet, og som adskiller sig fra de kommunale mål. Derfor kan effekten af intern målstyring måske være undervurderet.

BILAG

BILAG 1 LINK TIL TEKNISK BILAG OM METODER OG DATA
[HTTP://WWW.SFI.DK/1706-BILAG/](http://www.sfi.dk/1706-BILAG/).

De anvendte kvantitative metoder og data gennemgås mere indgående sammen med de detaljerede analysetabeller i et teknisk bilag til rapporten om anvendte data, metoder og analysetabeller, som kan downloades særskilt på <http://www.sfi.dk/1706-bilag/>.

LITTERATUR

- Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen, 7. juni 2013.
- Andersen, S.C. & M. Jakobsen (2016): "Policy Positions of Bureaucrats at the Frontlines: Are They Susceptible to Strategic Communication?" *Public Administration Review* DOI: 10.1111/puar.12584
- Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.) (2011): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47.
- Andrews, R., G.A. Boyne, K.J. Meier, L.J. O'Toole, Jr. & R.M. Walker (2010): "Wakeup Call: Strategic Management, Network Alarms and Performance". *Public Administration Review*, 70(5), s. 731-41.
- Armenakis, A.A. & A.G. Bedeian (1999): "Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s". *Journal of Management*, 25(3), s. 293-315.
- Bamford, A. (2006): *The Wow Factor: Global Research Compendium on the Impact of the Arts in Education*. Münster: Waxmann Verlag.
- Baviskar, S., C.B. Dyssegaard, N. Egelund, M. Lausten & M. Lynggaard (2014): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2014*. Aarhus Universitet og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Baviskar, S. & S.C. Winter (2016): "Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth," *International Public Management Journal*. DOI: 10.1080/10967494.2016.1235641
- Beer, F., S.C. Winter, M.H. Skou, M.V. Stigaard, A.C. Henriksen & N. Friisberg (2008): *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats: Implementering af "Flere i arbejde" for strukturreformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:19.
- Brewer, J. & A. Hunter (2006): *Foundations of Multimethod Research: Synthesizing Styles*. London: Sage.
- Buchanan, D., L. Fitzgerald, D. Ketley, R. Gollop, J.L. Jones, S.S. Lamont, A. Neath & E. Whitby (2005): "No going back: A Review of the Literature on Sustaining Organizational Change." *International Journal of Management Reviews* 7(3): s. 189-205.
- Chetty, R., J.N. Friedman & J.E. Rockoff (2014): "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood". *The American Economic Review*, 104(9) s. 2633-2679.
- EVA (2013): *Læseudvikling på mellemtrinnet: Faktorer forbundet med læsefremgang fra 4.-6. klasse*. København: EVA.
- Favero, N., S.C. Andersen, K.J. Meier, L.J. O'Toole Jr. & S.C. Winter (2016): "How Should We Estimate the Performance Effect of Management?: Comparing Impacts of Public Managers' and Front-line Employees' Perceptions of Management." *International Public Management Journal*, online-publikation 23-06-2016.
- Favero, N. & J.B. Bullock (2015): "How (Not) to Solve the Problem: An Evaluation of Scholarly Responses to Common Source Bias". *Journal of Public Administration Research* 25(1), s. 285-308.
- Fernandez, S. & H.G. Rainey (2006): "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector". *Public Administration Review* 66(2), s. 169-76.
- Fixsen, D.L., S.F. Naoom, K.A. Blase, R.M. Friedman (2005): *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Tampa, FL: University of South Florida.
- Hattie, J. (2008): *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*. Oxon: Routledge.

- Hawes, D.P. (2006): "Haven't We Been Here Before? Political Institutions, Public Management, and Bureaucratic Performance". Arbejdsrapport præsenteret på konferencen om Empirical Studies of Organizations and Public Management. Texas A & M University, 4.-6. maj 2006.
- Hestbæk, A.-D., A. Lindemann, E. Christensen, C. Rebien & M. Christensen (2005): *Kommuner i udvikling på børneområdet: Ændringer i Serviceloven 2001, delrapport I*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 05:16.
- Hill, M. & P. Hupe (2009): *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: Sage Publications.
- Jacobsen, C.B. & L.B. Andersen (2015): "Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance". *Public Administration Review*, 75(6), s. 829-841.
- Jacobsen, R.H., M.M.Q. Andersen & A.L.T. Jordan (2016): *En længere og mere varieret skoledag*. København: KORA.
- Jakobsen, M. & R. Jensen (2015): "Common Method Bias in Public Management Studies". *International Public Management Journal*, 18(1), s. 3-30.
- Kirst, M. & R. Jung (1982): "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen Year View of Title 1, ESEA". I: Williams, W., R. Elmore, R.P. Nathan & S. MacManus (red.): *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham. N.J.: Chatham House Publishers.
- Kjer, M.G. & A. Rosdahl (2016): *Ledelse af forandringer i folkeskolen*. Notat. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kjer, M.G. & S.C. Winter (2016): *Skoleledelse i folkeskolereformens andet år. En kortlægning*. Notat. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter 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, 15:40.
- Kotter, J.P. (1996): *Leading Change*. Cambridge MA: Harvard Business School Press.
- Kuipers, B.S., M. Higgs, W. Kickert, L. Tummers, J. Grandia, & J. van der Voet (2014): "The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review". *Public Administration*, 92(1), s. 1-20.

- Laursen, P.F. & M.J. Pedersen (2011): "Organisering af lærersamarbejdet". I: Andersen, S.C. & S. C. Winter (red.) (2011): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47, s. 95-104.
- Lewin, K. (1951): *Field Theory in Social Science*. New York: Harper & Row.
- Lipsky, M. (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynggaard, M. & M.J. Pedersen (2013): "Lærernes teamsamarbejde". I: Winter, S.C. & V.L. Nielsen (red.): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i Folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:09, s.175-89.
- May, P.J. (2012): "Policy Design and Implementation". I: Peters, B.G. & J. Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, s. 279-91.
- May, P.J. & S.C. Winter (2009): "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), s. 453-476.
- May, P.J. & S.C. Winter (2007): "Collaborative Service Arrangements, Patterns, Bases, and Perceived Consequences", *Public Management Review*, 9(4), s. 479-502.
- Meier, K.J. & L.J. O'Toole, Jr. (2003): "Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking". *Public Administration Review*, 63(6), s. 675-85.
- Meier, K.J. & L.J. O'Toole, Jr. (2002): "Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality". *Journal of Policy Analysis & Management*, 21, s. 629-643.
- Meier, K.J. & L.J. O'Toole, Jr. (2001): "Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), s. 271-95.
- Meier, K.J., M.J. Pedersen & U. Hvidman (2011): "Skolelederes efteruddannelse i ledelse". I: Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47, s. 59-68.
- Mikkelsen, M.F. (2016): *Effects of Managers on Public Service Performance*. Ph.d.-afhandling, The Politica PhD Series. Aarhus: Politica.
- Mikkelsen, M.F. (2013): "Lærernes baggrund: kompetencer, køn og erfaring". I: Winter, S.C. & V.L. Nielsen (red.): *Lærere, undervisning og*

- elevpræstationer i folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:09, s. 207-24.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of Research*. London: Prentice-Hall, Inc.
- Nadler, D.A. & M. Nadler (1997): *Champions of Change*. San Francisco: Jossey-Bas. Wiley.
- O'Toole, L.J. Jr. & K.J. Meier (2011): *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Toole, L.J., Jr. & K.J. Meier (2009): "The Human Side of Public Organizations: Contributions to Organizational Performance," *American Review of Public Administration*, 39(5), s. 499-518.
- O'Toole, L.J., Jr. & K.J. Meier (2003): "Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, s. 43-64.
- O'Toole, L.J., Jr. & M.J. Pedersen (2011): "Skoleledelsens eksterne samarbejde". I: Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47, s. 77-86.
- Pedersen, M.J., N. Favero, V.L. Nielsen & K.J. Meier (2016): *Public Management on the Ground: Clustering Managers Based on Their Behavior*. Arbejdsrapport. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, Texas A&M University, Aarhus Universitet.
- 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, 11:39.
- Pless, M. & K. Kofoed (2016): *Elevers læring i den åbne skole – Forskningsbaseret erfaringsopsamling om samarbejde mellem ungdomsskole og folkeskole*. København/Aalborg: Center for Ungdomsforskning (CeFU).
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Produktivitetskommissionen (2013): *Lærernes gymnasiekarakterer og elevernes eksamensresultater*. Baggrundsnotat: København.
- Rambøll Management Consulting & Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning (2014): *Forskningskortlægning om varieret læring, be-*

- vægtelse, udeskole og lektiehjælp*. København: Undervisningsministeriet.
- Robinson, V., M. Hohepa & C. Lloyd (2009): *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why*. Auckland: New Zealand Ministry of Education.
- Rosdahl, A. & U. Hvidman (2011): "Personaleledelse af lærere". I: Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.) (2011): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47, s. 105-14.
- Teddlie, C. & A. Tashakkori (red.) (2009): *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. London: Sage Publications Inc.
- Van de Ven, A.H. (1993): "Managing the Process of Organizational Innovation". I: Huber, G.P. & W.H. Glick (red.): *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*. New York: Oxford University Press, s. 269 ff.
- 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.
- Weatherley, R.A. & M. Lipsky (1977): "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation", *Harvard Educational Review*, 47(2), s. 171-197.
- Weatherley, R.A. (1979): *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level*. Cambridge MA: MIT Press.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (red.) (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:09.
- Winter, S.C. & M.J. Pedersen (2011): "Pædagogisk ledelse". I: Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47, s. 115-38.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. København: Gyldendal Academica.
- Winter, S.C., P.T. Dinesen & P.J. May (2008): *Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark*. SFI Working Paper, 12:2008.
- Yukl, G. (2013): *Leadership in Organizations*, 8. udg. Boston: Pearson.

Åsén, G. (2013): *Forskningsöversikt om skolreformers genomslag, Bilaga 2 i Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*. SOU, 2013:30. Stockholm: SOU.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2016

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Nogle rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 16:01 Skårhøj, A., A.-K. Højen-Sørensen, K. Karmsteen, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet. Evaluering af fire efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-352-7. e-ISBN: 978-87-7119-353-4. Pris: 160,00 kr.
- 16:02 Andersen, D., M.B. Holtet, L. Weisbjerg & L.L. Eriksen: *Alkoholbehandling til socialt udsatte borgere. Systemets tilbud i borgerperspektiv*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-354-1. e-ISBN: 978-87-7119-355-8. Pris: 170,00 kr.
- 16:03 Baviskar, S., M.N. Christoffersen, K. Karmsteen, H. Hansen, M. Leth-Espensen, A. Christensen & J. Brauner: *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets reform, delrapport 1*. 128 sider. e-ISBN: 978-87-7119-356-5. Netpublikation.
- 16:04 Niss, N.K., K.I. Danneboe, C.P. Nielsen & C.P. Christensen: *Evaluering af inklusionsindsatsen i Billund Kommune*. 132 sider. e-ISBN: 978-87-7119-357-2. Netpublikation.

- 16:05 Benjaminsen, L., M.H. Holm & J.F. Birkelund: *Fattigdom og afsavn. Om materielle og sociale afsavn blandt økonomiske fattige og ikke-fattige.* 336 sider. ISBN: 978-87-7119-358-9. e-ISBN: 978-87-7119-359-6. Pris: 320 kr.
- 16:06 Keilow; M., M. Friis-Hansen, S. Henze-Pedersen & S. Ravn: *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater fra to lodtrækningsforsøg.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-361-9. e-ISBN: 978-87-7119-362-6. Pris: 130 kr.
- 16:07 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen "Forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge". Projekt "Øget udbytte" på Julemærkehjemmene.* 130 sider. e-ISBN: 978-87-7119-363-3. Netpublikation.
- 16:08 Andersen, D, K. Markwardt, L.B. Larsen & M.A. Svendsen: *Vel-færdsteknologi i plejeboliger. Borger, medarbejder og økonomisk perspektiv.* 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-364-0. Netpublikation.
- 16:09 Amilon, A & A.G. Jeppesen: *Økonomisk udsatte pensionister. Levevilkår blandt økonomisk dårligt stillede pensionister.* 98 sider. ISBN: 978-87-7119-365-7. e-ISBN: 978-87-7119-366-4. Pris: 100 kr.
- 16:10 Bille, R.: *Implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-369-5. Netpublikation.
- 16:11 Bach, H.B., L. Mehlsen & J. Høgelund.: *Evidens om effekten af indsatser for ledige seniorer.* 62 sider. e-ISBN: 978-87-7119-370-1. Netpublikation.
- 16:12 Mehlsen, L., R.C.H. Jørgensen, M.G. Kjer & V. Jakobsen: *Effektfulde indsatser i boligområder til at forbedre børns skolegang og uddannelse og voksnes arbejdsmarkedsparticipation. En systematisk forskningsoversigt, nr. 2 og 3 af 4.* 172 sider. ISBN: 978-87-7119-371-8. e-ISBN: 978-87-7119-372-5. Pris 170 kr.
- 16:13 Mehlsen, L., R.C.H. Jørgensen, M.G. Kjer & V. Jakobsen: *Effektfulde indsatser i boligområder til at øge børns trivsel og forbedre forældres kompetencer. En systematisk forskningsoversigt, nr. 4 af 4.* 134 sider. ISBN: 978-87-7119-373-2. e-ISBN: 978-87-7119-374-9. Pris: 130 kr.
- 16:14 Højen-Sørensen, A.-K., L. J. Kristiansen, A.-M.K. Jørgensen & R.E. Wendt: *Kortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinavisk dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2014.* 107 sider. e-ISBN: 978-87-7119-375-6. Netpublikation.

- 16:15 Larsen, M., H. Holt, M.R. Larsen: *Et kønsopdelt arbejdsmarked. Udviklingsstræk, konsekvenser og forklaringer*. 170 sider. ISBN: 978-87-7119-376-3. e-ISBN: 978-87-7119-377-0. Pris: 170 kr.
- 16:16 Oldrup, H., M.N. Christoffersen, I.L. Kristiansen, S.V. Østergaard: *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016*. 256 sider. ISBN: 978-87-7119-378-7. e-ISBN: 978-87-7119-379-4. Pris: 250,00 kr.
- 16:17 Oldrup, H., S. Frederiksen, S. Henze-Pedersen & R.F. Olsen: *Indsat far udsat barn. Hverdagsliv og trivsel blandt børn af fængslede*. 140 sider. e-ISBN: 978-87-7119-380-0. Netpublikation.
- 16:18 Thomsen, J.-P. (red): *Unge i Danmark – 18 år og på vej til voksenlivet. Årgang 95 – Forløbsundersøgelsen af børn født i 1995*. 288 sider. ISBN: 978-87-7119-383-1. e-ISBN: 978-87-7119-384-8. Pris: 290,00 kr.
- 16:19 Hansen, H, C.P. Christensen & T. Termansen: *Evaluering af Feedback-Informed Treatment ved Silkeborg Kommunes Familiecenter*. 77 sider. e-ISBN: 978-87-7119-385-5. Netpublikation.
- 16:20 Højen-Sørensen, A.-K., K.S. Kohl, K.M.V. Dahl, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Lige Muligheder – Udsatte børn og unge. Afsluttende evaluering*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-386-2. e-ISBN: 978-87-7119-387-9. Pris: 180,00 kr.
- 16:21 Bagger, S., K.S. Kohl, M.T. Strande & K. Karmsteen: *Anbragte børns skolegang på intern skole*. 89 sider. e-ISBN: 978-87-7119-388-6. Netpublikation.
- 16:22 Rangvid, B.S.: *Skoleudvikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed – afsluttende rapport*. 103 sider. e-ISBN: 978-87-7119-389-3. Netpublikation.
- 16:23 Fridberg, T & J.F. Birkeund: *Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-390-9. e-ISBN: 978-87-7119-391-6. Pris: 180,00 kr.
- 16:25 Karmsteen, K., C.J.de Montgomery & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet II. Kvantitativ evaluering af to efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. 80 sider. ISBN: 978-87-7119-393-0. e-ISBN: 978-87-7119-394-7. Pris 80,00 kr.
- 16:26 Jensen, D.C., M.J. Pedersen, J.H. Pejtersen & A. Amilon: *Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-395-4. e-ISBN: 978-87-7119-396-1. Pris: 130,00 kr.

- 16:27 Jakobsen, V. & M.R. Larsen: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. En effektevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. 172 sider. ISBN: 978-87-7119-397-8. e-ISBN: 978-87-7119-398-5. Pris: 170,00 kr.
- 16:28 Henze-Pedersen, S., C.B. Dyssegaard, N. Egelund & C.P. Nielsen: *Inklusion – set i et elevperspektiv. En kvalitativ analyse*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-403-6. Netpublikation.
- 16:29 Nielsen, C.P. & B.S. Rangvid: *Inklusion i folkeskolen. Sammenfatning af resultaterne fra Inklusionspanelet*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-404-3. e-ISBN: 978-87-7119-405-0. Pris 130,00 kr.
- 16:30 Siren, A., M. Bjerre, H.B. Nørregård, N.K. Niss & H.H. Lauritzen: *Forebyggelse på aldrerådet. Evaluering af forebyggelse af fysiske, social og psykisk mistrivsel blandt ældre borgere*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-406-7. e-ISBN: 978-87-7119-407-4. 160,00 kr.
- 16:31 Olsen, R.F., K.M.V. Dahl & M.H. Poulsen: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer gør en forskel i ungdommen?* 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119-408-1. Netpublikation.
- 16:32 Kohl, K.S., M.L. Kessing, L. Fynbo, D. Andersen, A. Schmidt, M.N. Jensen & M.C. Munkholm: *Stofmisbrugsområdet i et brugerperspektiv*. 210 sider. e-ISBN: 978-87-7119-411-1. Netpublikation.
- 16:33 Henze-Pedersen, S., K.S. Kohl, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Implementering af Multifunc. Et behandlingsprogram til unge med svære adfærdsvanskeligheder*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-413-5. e-ISBN: 978-87-7119-414-2. Pris 180,00 kr.
- 16:34 Amilon, A., J.F. Birkelund, G. Christensen, A.G. Jeppesen & K. Markwardt: *Kapaciteten i den sociale stofmisbrugsbehandling*. 142 sider. e-ISBN: 978-87-7119-415-9. Netpublikation.
- 16:35 Fridberg, T. & J.F. Birkelund: *Pengespil blandt unge i Danmark 2007-2016. En undersøgelse af 12-17-åriges spil om penge og risikable spilleadfærd*. 192 sider. ISBN: 978-87-7119-416-6. e-ISBN: 978-87-7119-417-3. Pris 190,00 kr.
- 17:01 Lausten, M. & T. Jørgensen: *Anbragte børn og unges trivsel 2016*. 60 sider. ISBN: 978-87-7119-420-3. e-ISBN: 978-87-7119-421-0. Pris 60,00 kr.
- 17:02 Lyk-Jensen, S.V., M. Bøg & M.R. Lindberg: *Børn, der oplever vold i familien. Omfang og konsekvenser*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-409-8 e-ISBN: 978-87-7119-410-4. Pris 140,00 kr.

- 17:03 Benjaminsen L., T.M. Dyrby, M.H. Enemark, M. T. Thomsen, H.S. Dalum & U.L. Vinther: *Housing first i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*. 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-418-0. Netpublikation.
- 17:04 Liversage, A: *Voldsforebyggelse på botilbud og forsorgshjem*. 185 sider. e-ISBN: 978-87-7119-422-7. Netpublikation.
- 17:05 Fridberg, T & M. Larsen: *Frivillige i hjemmeværnet 2016*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-423-4. e-ISBN: 978-87-7119-424-1. Pris 160,00 kr.
- 17:06 Winter, S.C.: *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementering af folkeskolereformen*. E-ISBN: 978-87-7119-425-8. Netpublikation.
- 17:07 Hansen, A.T., V.M. Jensen & C.P. Nielsen: *Folkeskolereformen: Elevernes faglige deltagelse og interesse. En kvantitativ analyse af elevernes faglige deltagelse og interesse før og efter reformen*. E-ISBN: 978-87-7119-426-5. Netpublikation.

GØR SKOLELEDELSE EN FORSKEL?

LEDELSE AF IMPLEMENTERINGEN AF FOLKESKOLEREFORMEN

Denne rapport afdækker, hvilken betydning skoleledelsen har for implementering af reformen i skolens undervisning og for elevernes læring og trivsel. Rapportens analyser trækker på flere typer data: spørgeskemaundersøgelser blandt ledere, lærere og elever på skolerne, interviews og dokumentanalyse på udvalgte skoler samt registerdata fra Danmarks Statistik og Undervisningsministeriet.

Rapporten sætter fokus på fem ledelsestemaer og deres effekt på forskellige undervisningspraksisser, der alle ligger indenfor folkeskolereformens retningslinjer om ændring af undervisningen for at fremme læring og trivsel blandt eleverne.

De fem ledelsestemaer er forandringsledelse, kompetenceudvikling, pædagogisk ledelse af undervisningstilrettelæggelse og -metoder, ekstern ledelse samt styring og autonomi.

De udvalgte undervisningspraksisser er variation i undervisningen (herunder motion og bevægelse samt åben skole), IT i undervisningen, brug af Forenklede Fælles Mål i undervisningen, læringsmålsstyret undervisning, undervisningsdifferentiering samt ro og orden.

Undersøgelsen finder varierende effekter af de forskellige ledelsestemaer på skolernes undervisningspraksisser, men endnu ingen effekter på elevernes læring og trivsel.

Rapporten indgår i et omfattende evaluerings- og følgeforskningsprogram, igangsat af Undervisningsministeriet, der skal følge folkeskolereformens implementering og evaluere virkningen af reformens forskellige aspekter.