



Skoleledelse i folkeskolereformens andet år

En kortlægning

SKOLELEDELSE I FOLKESKOLEREFORMENS ANDET ÅR
EN KORTLÆGNING
Afdelingsleder: Mette Deding
Afdelingen for skole og uddannelse

© 2016 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.

SFI-notater skal danne grundlag for en faglig diskussion. SFI-notater er foreløbige resultater, og læseren bør derfor være opmærksom på, at de endelige resultater og fortolkninger fra projektet vil kunne afvige fra notatet.

INDHOLD

1	INDLEDNING OG SAMMENFATNING	5
	Baggrund og formål	5
	Sammenfatning	7
	Konklusion og perspektivering	11
	Anvendte begreber	16
	Læsevejledning	16
2	SKOLELEDERENS LEDELSESVILKÅR	19
	Kommunernes regulering af skolerne	20
	Ledelsesressourcer	24
	Opsummering	26
3	SKOLENS MÅL- OG RESULTATSTYRING	27
	Opstilling af mål	28
	Evaluering og opfølgning vedrørende resultater	29
	Målprioritering	31
	Opsummering	34
4	KOMPETENCEUDVIKLING	35

	Lederuddannelse	36
	Kompetenceudvikling af lærere	38
	Skoleledernes tillid til lærerne	40
	Opsummering	41
5	PÆDAGOGISK LEDELSE AF UNDERVISNINGSIHOLD OG -METODER	43
	Generel og specifik pædagogisk ledelse	44
	Distribueret pædagogisk ledelse	47
	Opsummering	50
6	EKSTERN LEDELSE	51
	Samarbejdet med kommunen	52
	Kontakt med andre aktører i lokalsamfundet	55
	Opsummering	57
	BILAG	59
	BILAG 1 DATA OG METODE	59
	LITTERATUR	65

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. Forligspartierne var regeringspartierne, 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 det daværende Undervisningsministerium (nu Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling) et omfattende evaluerings- og følgeforskningsprogram, der skal følge folkeskolereformens implementering samt evaluere virkningen af reformens forskellige aspekter.¹

Dette notat fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd er den anden kortlægning af skoleledelsens rolle i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen. Hovedformålet med notatet er:

- At dokumentere, hvordan skolelederne arbejder med at implementere folkeskolereformen
- At afdække, hvordan skoleledernes implementering af folkeskolereformen udvikler sig over tid

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

- At belyse, hvordan den generelle ledelse og den pædagogiske ledelse af skolerne som helhed ændrer sig i takt med indførelsen af folkeskolereformen.

Formålet med kortlægningerne er at bidrage til at følge op på implementeringen af folkeskolereformen på ledelsesniveau samt eventuelt danne baggrund for at justere indsatsen efter behov. Mere konkret skal kortlægningerne bidrage med viden om, hvordan skolelederne griber opgaven an med at implementere reformen på de enkelte skoler i forhold til de politiske intentioner i folkeskolereformen. Rapporten følger udviklingen i skoleledelse over tid fra før til efter iværksættelsen af folkeskolereformen, så det kan belyses, hvorledes skoleledelse ændrer sig med indførelse af reformen. På baggrund af de kvantitative kortlægninger er det desuden muligt at identificere eventuelle områder af reformen, hvor der i særlig grad er udfordringer forbundet med implementeringen.

Notatet bidrager derfor med en belysning af skoleledelse knap 2 år *efter* reformens ikrafttræden. Implementering af store reformer tager typisk en del år (Kirst & Jung, 1982; Winter & Nielsen, 2008), hvilket partierne bag folkeskolereformen også forudser. Alligevel forventer vi i andet skoleår efter reformen at observere konturerne til de begyndende forandringer på skolerne. Vi forventer dog ikke nogen høj grad af implementering allerede knap 2 år efter reformens ikrafttræden. Denne forventning udspringer *også* af nyere kvalitative undersøgelser fra bl.a. SFI og KORA, som viser, at implementeringen ikke sker én gang, men som løbende processer med trinvis justeringer: Skolerne afprøver, evaluerer, justerer, afprøver osv. (Bjørnholt, 2015; Kjer & Rosdahl, 2016).

Analyserne i notatet dækker nedenstående fem temaer:

- Ledelsesvilkår med fokus på skoleledernes handlefrihed og ledelsesressourcer på skolerne
- Mål- og resultatstyring på skolerne
- Kompetenceudvikling
- Pædagogisk ledelse af undervisningsindhold og -metoder
- Ekstern ledelse.

Disse temaer er udvalgt, da de forholder sig til de vigtigste politiske intentioner i folkeskolereformen vedrørende skoleledelse. Disse intentioner præsenteres i introduktionen til de enkelte temaer i notatet. En uddybende dokumentation af reformintentionerne vedrørende de enkelte temaer kan ses i SFI's kortlægning af skoleledelse fra 2015 (Kjer m.fl., 2015).

I forhold til sidste års kortlægning har vi bestræbt os på at lave en kortere og lettere tilgængelig kortlægning af skoleledelse i år. Desuden belyses enkelte ledelsesaspekter ikke i spørgeskemaerne til skoleledere og

undervisere i 2016, fordi de ikke længere var så relevante og for at få plads til nye temaer i skemaet. Vi har også vurderet, at nogle ledelsesaspekter, som fx forandringsledelse, bedre kunne behandles og uddybes i en senere rapport om effekter af skoleledelse, som er under udarbejdelse i SFI.

SAMMENFATNING

I forlængelse af reformens intentioner vedrørende skoleledelse præsenterer vi de overordnede resultater i notatet i dette afsnit. Hvert ledelsestema indledes med en kort beskrivelse af reformintentionerne på dette område. Notatet bygger på spørgeskemaundersøgelser blandt skolelederne i både 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016. Vi belyser også enkelte ledelsesaspekter ved spørgeskemaundersøgelser af undervisere (lærere, pædagoger og børnehaveklasseledere) i 2014, 2015 og 2016. Undersøgelsens metoder er beskrevet i et bilag.

LEDELSESVILKÅR: AUTONOMI OG LEDELSESRESSOURCER

En af folkeskolereformens centrale intentioner er etablering af en styringskæde med vægt på mål- og resultatstyring på såvel nationalt og kommunalt niveau som på den enkelte skole. Der skal ske en stærkere styring via mål om læring og trivsel. Samtidig med en stærkere målstyring med resultatopfølgning forventes en øget handlefrihed for såvel kommunerne som skolelederne til at vælge midler til at opnå disse mål. På baggrund af en statslig deregulering ved regelforenklinger gives kommunerne øgede kompetencer til at fastsætte rammer for skolelederne. Lovgiverne forventer i forlængelse heraf, at kommunerne laver så vide rammer, at også skolelederne får større handlefrihed end tidligere. Desuden er det lovgivernes intention med det lovindgreb, der afskaffede lærernes arbejdstidsaftale, at skolelederne skal have øget handlefrihed til at prioritere skolens ressourcer (Kjer m.fl., 2015).

Vi undersøger skolens og skoleledelsens autonomi i forhold til kommunernes regulering af skolerne. I overensstemmelse med folkeskolereformens intentioner er den kommunale mål- og resultatstyring øget, siden reformen blev gennemført. Skolelederne oplever, at kommunerne i højere grad opstiller mål og krav til elevernes faglige niveau (læring) og trivsel, der ligger ud over de statslige mål og krav. I forlængelse heraf fastlægger kommunerne nu i større omfang indikatorer for målene og følger op på indfrielse af disse. Vi konstaterer desuden, at skolelederne oplever en øget kommunal regulering vedrørende elevernes trivsel, der nu nærmer sig reguleringen af det faglige niveau.

Det er imidlertid en vigtig del af moderne ledelses- og styringsprincipper om mål- og resultatstyring, at en øget mål- og resultatstyring bør modsvares af en reduceret styring af midler for at virke effektivt (Ni-

elsen, 2014). De underliggende enheder forventes således bedre at kunne tage hensyn til den lokale kontekst. Skolelederne oplever dog her en kommunal regulering af midler, der i nogen grad ligger ud over centrale statslige og overenskomstmæssige krav, hvad angår personaleforhold og undervisningsmetoder. Skolelederne oplever denne regulering som størst vedrørende personalearbejdsforhold (fx undervisernes arbejdstid og normering af antal pædagoger i forhold til lærere) og lidt mindre vedrørende undervisningens indhold. Lederne oplever reguleringen som uændret i løbet af det sidste år vedrørende personaleforhold, mens de giver udtryk for et mindre fald vedrørende undervisningens indhold.

Folkeskolereformen stiller øgede krav om administrativ og pædagogisk ledelse og om ledelse af implementeringen af reformen på skolerne. Desuden oplyser Skolelederforeningen, at skoleledelserne som et led i dialogen mellem kommunerne og skolerne i stigende omfang er blevet inddraget i udviklingen af det samlede kommunale skolevæsen og ikke kun af deres egen skole. Siden 2013 synes de samlede ledelsesressourcer imidlertid at være reduceret, idet antallet af mellemledere per skole er faldet med ca. 10 pct. i en tid, hvor mange skoler og deres personale er blevet større pga. skolesammenlægninger. Der må dog også forventes visse stordriftsfordele ved skolesammenlægninger, som også kan reducere antallet af ledere i forhold til undervisere. Fx vil udgifterne til en skoleleder ofte bortfalde, hvis to små skoler lægges sammen.

MÅL- OG RESULTATSTYRING PÅ SKOLERNE

Folkeskolereformens betoning af en øget anvendelse af mål- og resultatstyring gælder også som et internt ledelsesinstrument på den enkelte skole. Efter et dyk i 2013 i fastsættelsen af mål for skolen fra enten skolen selv eller kommunen, er der siden sket en stigning år for år, så 75 pct. af skolerne har fastsat mål eller værdier i 2016, hvilket er det samme som i 2011, før folkeskolereformen kom på den politiske dagsorden.

Siden folkeskolereformen blev indført, er der sket en stigning på omkring 10 pct. i skolernes brug af en række forskellige evalueringsredskaber til at måle målopfyldelse. Tilsvarende benytter skoleledelserne hyppigere information om elevernes faglige resultater i forbindelse med opfølgning i forskellige typer af beslutninger om skolens udvikling.

Vi finder derimod ikke nogen væsentlig udvikling i skolens prioritering af enkelte mål/værdier, herunder mål for elevernes læring og trivsel, som er centrale mål i folkeskolereformen. Disse mål har dog været på et meget højt niveau siden 2011 (bortset fra et mindre dyk i 2013, hvor folkeskolereformen og ændringerne af lærernes arbejdstidsregler blev vedtaget efter lærerlockout). I 2016 er udviklingen af elevernes faglige viden, deres trivsel og sociale udvikling de vigtigste mål. Lidt lavere prioriteret er forberedelse af eleverne til en ungdomsuddannelse.

Heller ikke for et andet mål for skolernes faglige ambitionsniveau, nemlig skoleledernes forventninger til afgangselevernes faglige resultater i forhold til elever på andre skoler, finder vi nogen stigning fra før til efter reformen. Dog ser vi en stigning fra 2015 til 2016, hvilket vi fortolker som en forsigtig, men stigende optimisme blandt skolelederne.

Alt i alt viser vores målinger på den ene side et større brug af mål- og resultatstyring som et internt ledelsesinstrument som forventet i folkeskolereformen. Omvendt er der tilsyneladende ikke som forventet sket nogen stigning i skolernes ambitionsniveau, hverken når det måles på deres prioritering af mål for læring og trivsel, eller når det måles på skoleledernes faglige forventninger. Både mål og forventninger var dog på et højt niveau allerede før folkeskolereformen.

KOMPETENCEUDVIKLING

Folkeskolereformen lægger stor vægt på et kompetenceløft af såvel skoleledere som lærerne og pædagoger, så de har bedre forudsætninger for at lede skolen, ændre undervisningen som krævet i reformen og øge elevernes læring og trivsel. Langt de fleste skoleledere har fået en længere lederuddannelse, idet de har taget en diplom- eller en masteruddannelse eller er i gang hermed. Der er sket en betydelig stigning heri siden 2011, men ikke i løbet af det sidste år.

I 2016 har skolelederne samlet set fået mere efteruddannelse specielt om folkeskolereformen end sidste år. De er i 2016 gennemsnitligt nået op på deltagelse i kurser om reformen af en samlet varighed på næsten 8 dage mod 6,5 dage i 2015. Udviklingen tyder på, at skolerne og kommunerne nu prioriterer en sådan efteruddannelse højere. Alligevel føler skolelederne sig ikke mere rustet til de opgaver, der følger med reformen, idet de stadig kun føler sig rustet ”i nogen grad”. Til gengæld føler underviserne sig nu mere rustet til de nye undervisningsopgaver, men også de føler sig også kun i ”nogen grad” rustet til opgaverne. Vi finder ingen væsentlige forskelle mellem lærernes og pædagogernes oplevelse af at være rustet til reformen.

Stadig flere skoleleder mener, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning. Gennemsnitligt opleves problemerne ganske vist ikke så store, men næsten halvdelen af skolelederne oplever, at undervisningen hæmmes ”i nogen grad” eller mere 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 tillid til, at lærerne yder deres bedste, og denne tillid er nu på sit højeste siden 2011. Kombinationen af høj tillid til lærerne og en oplevelse af mangel på kvalificerede lærere hos mange skoleledere kan ved første øjekast forekomme bemærkelsesværdigt. Men vi fortolker dette således, at selv om 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). Eller de oplever problemer med at rekruttere *nye* kvalificerede lærere, jf. en ny undersøgelse fra Kommunernes Landsforening (2016), som peger på begyndende rekrutteringsproblemer. Vi vurderer samlet, at kompetenceudviklingen bevæger sig i retning af reformens intentioner, men at der stadig findes behov herfor hos både ledere og lærere. Der er behov for mere dybtgående analyser af både skoleledelsens og undervisernes kompetenceudvikling, end det er muligt inden for rammerne af dette notat og de foreliggende spørgeskemaer.

PÆDAGOGISK LEDELSE AF UNDERVISNINGSIKINDHOLD OG -METODER

Folkeskolereformen lægger vægt på, at der skal ske en styrkelse af skoleledernes pædagogiske ledelse af selve undervisningens indhold og af implementeringen af reformens krav hertil i skolens undervisning. *Generel pædagogisk ledelse* omfatter fx skoleledelsens observation af lærernes undervisning, feedback til lærerne og pædagogiske drøftelser med lærere. Efter et fald i skoleledelsernes aktivitetsniveau på dette område i 2013 er der sket en gradvis stigning, så det i 2016 er højere end i 2011. Men tages der hensyn til, at skolerne i denne periode er blevet større med flere lærere per skole efter en del skolesammenlægninger, udføres der nu knap så megen generel pædagogisk ledelse per lærer som i 2011.

Derimod er der sket en gradvis stigning fra 2011 til 2016 i omfanget af *specifik pædagogisk ledelse*, der omfatter lederinvolvering i en række specifikke pædagogiske undervisningsmetoder, som folkeskolereformen sigter mod at fremme. Vi finder dog ikke nogen statistisk sikker udvikling fra 2015 til 2016.

Pædagogiske ledelsesopgaver vedrørende undervisningsmetoder udføres af skolelederne, men i endnu højere grad af mellemledere. Derefter er undervisningsteam og i mindre omfang konsulenter/vejledere involveret i pædagogiske ledelsesopgaver. Der er ikke sket nogen væsentlig ændring i disse forhold i løbet af det sidste år. Det er der heller ikke mht., hvilke teamformer skolerne anvender, men der anvendes i 2016 færre forskellige teamformer, end før folkeskolereformen blev indført. Der er især sket et fald i brugen af klasseteam, hvorimod afdelingsteam nu anvendes i større omfang. Tidligere SFI-undersøgelser har ellers vist, at elever på skoler med klasseteam klarer sig bedre fagligt end andre elever, mens der ikke kunne konstateres nogen positiv betydning af de øvrige teamformer (Laursen & Pedersen, 2011; Lynggaard & Pedersen, 2013).

EKSTERN LEDELSE

Folkeskolereformen lægger op til et frugtbart samarbejde og dialog mellem kommunerne og deres skoler om implementering af reformen og om kvalitet i undervisningen. Ligeså lægger reformen vægt på et øget

samarbejde mellem den enkelte skole og lokalsamfundets erhvervsliv og dets foreninger og institutioner om ”den åbne skole”. Sigtet hermed er at bidrage til en mere varieret og differentieret undervisning, som igen skal styrke elevernes læring og trivsel.

Vi finder, at skoleledelsen har været i stadig hyppigere kontakt med kommunen siden folkeskolereformens indførelse, og at skolelederne gennemsnitligt er nogenlunde tilfreds med den kommunale støtte, som er givet i forbindelse med implementering af folkeskolereformen. I forlængelse heraf finder lederne kvalitetsrapporterne mere nyttige end tidligere, særligt i forhold til dialogen med kommunen samt i forhold til at iværksætte konkrete tiltag på skolen.

I forhold til intentionen om en ”åben skole” undersøger vi ligeledes, hvor hyppigt skoleledelsen samarbejder med lokale eksterne aktører, såsom ungdomsskolen, lokale kunst-, musik- og kulturskoler samt lokale kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og fritidsforeninger, idet et lokalt samarbejde på ledelsesniveau anses som en forudsætning for etablering af en mere åben skole. Dette samarbejde blev øget fra 2014 til 2015, mens der ikke er sket nogen sikker ændring i løbet af det sidste år, og samarbejdet omfatter kun møder på ledelsesniveau med disse aktører knap hvert halve år i gennemsnit.

Imidlertid er skoleledelsen ikke de eneste aktører, som arbejder med den åbne skole. På baggrund af vores kvalitative interviews ved vi, at også vejlederne hyppigt deltager med at etablere netværk, udvikle samarbejde og fremme nye perspektiver på varierede skoledage. Desuden udvikles og koordineres en del af den åbne skole nogle steder også på det kommunale forvaltningsniveau. Disse forhold kan være med til at nuancere omfanget af samarbejde omkring den åbne skole på ledelsesniveau.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Implementering af store reformer tager typisk en del år, hvilket partierne bag folkeskolereformen også forudser. Men her i reformens andet år forventer vi alligevel at kunne se konturer til nogle begyndende forandringer på skolerne. Vi forventer dog ikke nogen høj grad af implementering allerede nu. Denne forventning støttes ikke kun af den danske og internationale implementeringsforskning (Hill & Hupe, 2008; Winter & Nielsen, 2008), men også af nylige kvalitative undersøgelser fra SFI og KORA, som viser, at implementeringen af folkeskolereformen på de enkelte skoler ikke sker på én gang, men som løbende processer med trinvis justeringer: Skolerne afprøver, evaluerer, justerer, afprøver osv. (Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer & Rosdahl, 2016).

Ud fra implementeringsforskningen vil man desuden forvente særligt store barrierer i begyndelsen af implementeringen af netop denne

reform, da den og dens tilknyttede ændrede arbejdstidsregler er blevet stærkt kritiseret af lærerne og deres organisation. Ud fra et implementeringsperspektiv kunne man derfor tvivle på frontpersonalets støtte til reformen, hvilket anses for en meget vigtig implementeringsfaktor (Hill & Hupe, 2008; Winter & Nielsen, 2008).

I ledelsesmæssig henseende søgte folkeskolereformen at styrke en udvikling i skoleledelse, som allerede var i gang, som vi kan se i vores målinger helt tilbage til 2011, før reformen kom på den politiske dagsorden (Andersen & Winter, 2011). I flere henseender gik udviklingen i skoleledelse i 2013 imidlertid i den forkerte retning, når den ansues ud fra folkeskolereformens optik, idet vi på flere punkter kan konstatere mindre ledelse end tidligere, hvor reformen sigtede mod en stærkere administrativ og pædagogisk ledelse end før. En fortolkning heraf er, at denne udvikling kan være påvirket af konflikten med lærerne i forbindelse med lockouten og de nye arbejdstidsregler i 2013. Måske har en del skoleledere i 2013 søgt at tackle denne vanskelige situation ved at renoncere lidt på ledelse for ikke at udfordre lærerne yderligere. Efter 2013 har adskillige aspekter af skoleledelse imidlertid bevæget sig i retning af reformintentionerne. På nogle punkter er man nået over – eller tilbage til – niveauet i 2011, mens der på enkelte punkter stadig mangler noget. Vi vil her opsummere udviklingen i skoleledelse fra før reformen i 2011 til situationen i 2016:

- Den kommunale mål- og resultatstyring af skolerne synes styrket. Dog er den kommunale styring af midler, fx af personaleforhold og undervisningens indhold, også intensiveret, hvilket ikke nødvendigvis følger reformens intentioner om, at skolelederne skal have større handlefrihed.
- Skoleledelsens samarbejde med kommunen øges lidt, herunder om kvalitetsrapporterne, der findes mere nyttige end tidligere. Skolelederne er gennemsnitligt nogenlunde tilfredse med kommunens implementeringsstøtte til skolen.
- I forlængelse heraf synes skolernes samlede målstyring også styrket efter reformen, ligesom vi noterer en styrkelse af skolernes evaluering og resultatopfølgning. Dog ses ikke nogen væsentlig ændring i ledelsens ambitionsniveau, hverken mht. mål for elevernes læring og trivsel eller mht. skoleledernes forventninger til afgangselevernes faglige resultater i forhold til elever på andre skoler.
- Der er sket en beskedent stigning i den generelle pædagogiske ledelsesaktivitet vedrørende undervisningens indhold og metoder (observation af lærernes undervisning, feedback og drøftelser om pædagogik) siden 2011, men da skolerne er blevet større pga. sammenlægninger, udføres der nu mindre generel pædagogisk ledelse i forhold til den enkelte lærer end før reformen i 2011. Til gengæld fokuseres

og udbygges ledernes involvering i de særlige metoder, som folkeskolereformen fremhæver (fx målstyret undervisning).

- Kompetenceudviklingen synes styrket, både mht. generel lederuddannelse og i mindre grad specifikt mht. efteruddannelse om folkeskolereformen. Imidlertid føler skolelederne sig ikke mere rustet til reformopgaverne på trods af denne opkvalificering. Underviserne føler sig lidt bedre rustet end sidste år, men føler sig dog kun knap ”i nogen grad” rustet til at undervise efter reformens krav.
- Skoleledelsens eksterne samarbejde med aktører i lokalsamfundet øges marginalt, men er stadig ret begrænset.

På denne baggrund skal vi afsluttende drøfte nogle *opmærksomhedspunkter* som led i en perspektivering af vores fund. Det er problemer, som fortjener en særlig opmærksomhed i den fortsatte udvikling af skoleledelse i forhold til folkeskolereformens intentioner, herunder i samarbejde mellem kommunerne og skolerne.

Vi har for det første vist, at *kommunernes mål- og resultatstyring* er øget som tilsigtet med reformen, men også, at skolerne ”i nogen grad” oplever en øget kommunal regulering af *midler* som personaleforhold og undervisningsindhold. Det kan diskuteres, om denne øgede middelstyring er i overensstemmelse med reformintentionerne, som støtter moderne ledelsesprincipper (og forskning) om, at øget målstyring bør ledsages af mindre styring vha. midler for at virke effektivt (Nielsen, 2014). Idéen er, at valget af midler bør ske hos de lokale enheder og personer, der bedst kender den lokale kontekst, som midlerne skal kunne virke i. Dertil kræves handlefrihed og fleksibilitet.

Vurderingen af denne situation kompliceres af, at skolelederne på nogle punkter kan have fået større handlefrihed, end de havde tidligere, selv om den kommunale regulering af midler er øget. Det skyldes, at en række nationale krav i lovgivningen – og ikke mindst i de tidligere arbejdstidsaftaler for lærerne – er fjernet eller reduceret. I SFI’s kvalitative undersøgelse vurderer flere skoleledere, at de samlet har fået større indflydelse, selv om kommunerne blander sig mere end tidligere, fordi de tidligere centralt fastsatte arbejdstidsregler er bortfaldet.

Ifølge denne kvalitative undersøgelse mener flere skoleledere, at fx kommunale bestemmelser om, at pædagoger skal udgøre en bestemt andel i forhold til lærere i den understøttende undervisning, hæmmer skoleledernes muligheder for at indrette skolens understøttende undervisning på en optimal måde. Et andet eksempel er, at en del skoler ikke selv kan fastsætte principper for, hvor mange timer lærerne skal være til stede på skolen, da en del kommuner har fastsat regler herfor, som binder alle kommunens skoler, hvilket reducerer skoleledelsens fleksibilitet i forhold til lærerne (Kjer & Rosdahl, 2016).

Folkeskolereformen lægger stor vægt på *kompetenceudvikling*, for at både skoleledere og undervisere kan leve op til reformens krav til ledelse, undervisningens form og indhold samt en bedre læring og trivsel hos eleverne. Vi konstaterer da også, at skolelederne i øget omfang har deltaget i generelle lederuddannelser, herunder ikke mindst diplom- og masteruddannelser, ligesom den samlede varighed af skoleledernes deltagelse i efteruddannelseskurser specifikt i forhold til folkeskolereformen er øget.

Men det er bekymrende, at skolelederne kun i nogen grad føler sig rustet til at varetage deres ledelsesopgaver under reformen. Dette skal ikke mindst ses på baggrund af, at der ikke som forventet ses nogen stigning i skolernes faglige ambitionsniveau (i form af lærings- og trivselsmål og/eller ledernes faglige forventninger) eller i ledelsens deltagelse i generel pædagogisk ledelse i form af observation af lærernes undervisning, feedback til lærerne og drøftelse af pædagogik med dem.

En tidligere undersøgelse fra SFI viser, at elever ikke lærte mere på skoler, hvor skolelederen havde deltaget i diplom- og masteruddannelser under ét, end de gjorde på skoler, hvor skolelederen kun havde deltaget i kortvarige kurser (Meier, Pedersen & Hvidman, 2011). I et Dialogforum for skoleledelse har Ministeriet for Børn, Ligestilling og Undervisning, 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.²

Viden om undervisningsmetoder, der fremmer elevernes læring og trivsel, kan være en forudsætning både for, at lederne kan indgå i en dialog med lærerne herom, og for, at det resulterer i positive lærings- og trivselseffekter. I forhold til viden om folkeskolereformen er der umiddelbart sket en opkvalificering, idet den samlede varighed af sådanne kurser er steget lidt i løbet af det sidste år. Samlet set tyder disse forhold imidlertid på et behov for en øget kompetenceudvikling af skolelederne.

Selv om underviserne føler sig lidt mere rustet til at undervise efter folkeskolereformens krav end tidligere, er det ligeledes bekymrende, at de stadig kun knap ”i nogen grad” føler sig rustet til denne opgave, og at knap halvdelen af skolelederne mener, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning. Der synes også her at være behov for en styrket kompetenceudvikling. Men kompetenceudvikling af lærere er i det hele taget en enorm udfordring, når der gennemføres to så omfattende reformer som inklusions- og folkeskolereformerne næsten samtidig.

Et af de nye elementer i folkeskolereformen er ”den åbne skole”, der indebærer, at skolen skal involvere det lokale erhvervsliv samt lokale fritids- og kulturinstitutioner og -foreninger mere i undervisningen. Det-

2. 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-dages kursus for godt 4.000 skoleledere og mellemledere i efteråret 2013.

te kræver et udbygget samarbejde med disse aktører, men der er ikke sket nogen væsentlig udvikling heri fra 2015 til 2016, og skoleledelserne afholder stadig kun møder med disse lokale aktører omkring en gang hvert halve år. På baggrund af kvalitative interviews med skolelederne ved vi dog også, at både vejledere og kommunale embedsmænd arbejder med at udvikle den åbne skole, hvilket kan være med til at nuancere billedet af den lave mødefrekvens for skoleledelsen.

Også en kvalitativ undersøgelse fra SFI (Kjer & Rosdahl, 2016) viser, at skolernes ledelse i reformens første tid har givet en mindre prioritering af den ”Åbne skole” end andre reformelementer, herunder etablering af understøttende undervisning, motion og bevægelse, målstyret undervisning samt lektielæsning og faglig fordybelse. Desuden bruger skolelederne nu mere tid på personaleledelse med allokering af lærernes arbejdstid (Kjer m.fl., 2015). Måske er der nu behov for et øget politisk og administrativt fokus på at udvikle den åbne skole – bl.a. for at skabe større alsidighed og variation i undervisningen, herunder ikke mindst i den understøttende undervisning.

Denne undersøgelse har søgt at belyse, i hvilket omfang folkeskolereformens intentioner vedrørende skoleledelse er implementeret i folkeskolernes virkelighed. Det er ud fra et demokratisk perspektiv væsentligt, om lovgivningens intentioner vedrørende det offentlige adfærd faktisk føres ud i livet. Det kaldes også for *demokratisk effektivitet* (Winter & Nielsen, 2008). I den internationale implementeringsforskning fokuserer sådanne undersøgelser normalt på frontpersonalets adfærd i forhold til borgerne, mens denne undersøgelse er en af de allerførste, der belyser implementeringen på ledelsesniveau, og det er formentligt den første, der følger lederes adfærd gennem 5 år.

I folkeskolereformen forventes det, at skoleledelse både påvirker undervisningspraksis samt elevernes læring og trivsel. Og der er i den internationale ledelses- og implementeringsforskning støtte til, at ”*management matters*”.

Derfor er det væsentligt at gå et skridt videre fra at undersøge, om skoleledelserne implementerer folkeskolereformens intentioner i deres egen praksis (som vi har gjort i denne undersøgelse) til også at undersøge, hvad skoleledelse betyder for undervisningspraksis på skolen samt for elevernes læring og trivsel. Det bliver samtidig en undersøgelse af, om folkeskolereformens forventninger om effekter af ledelse på undervisning samt elevernes læring og trivsel holder i virkeligheden. Det bliver temaet for SFI's næste skoleledelsesundersøgelse, der er undervejs.

ANVENDTE BEGREBER

Vi ønsker endelig at forklare de forskellige termer vedrørende skoleledere og skoleledelse samt lærere og undervisere, vi anvender i rapporten.

Spørgeskemaundersøgelserne til skolelederne, som vi anvender som primære datakilder, omhandler ledelsesarbejde i forbindelse med gennemførelsen af folkeskolereformen. Skolelederne er blevet stillet forskellige typer af spørgsmål: En slags spørgsmål vedrører skolelederens egen vurdering af reformen, herunder selve implementeringen af den. Vi spørger fx ind til skolelederens forventninger til afgangselevernes faglige resultater. Med et sådant spørgsmål spørger vi ind til *skolelederens* holdning. Andre spørgsmål til skolelederen handler om ledelsen af skolen, som består af både skolelederen og eventuelle mellemledere, hvor skolelederen besvarer på skoleledelsens vegne. Når vi spørger til skoleledelsen, skyldes det, at en række ledelsesopgaver ikke nødvendigvis kun udføres af skolelederen, men også kan udføres af mellemledere, herunder afdelingsledere. Det gælder fx spørgsmål vedrørende brugen af information om elevernes faglige resultater. Her bruger vi skolelederen som informant, da der ikke inden for denne undersøgelses rammer er mulighed for direkte at inddrage mellemledere som respondenter i undersøgelsen.

Derudover anvender vi begreberne *lærere* og *undervisere*. Når vi udelukkende henviser til lærerne, så omfatter det *kun* lærerne. Når vi bruger begrebet *underviser*, er der tale om en bredere gruppe, som indbefatter både lærere, børnehaveklasseledere og pædagoger.

LÆSEVEJLEDNING

Notatet tager udgangspunkt i følgende temaer:

Kapitel 2 vedrører skolelederens ledelsesvilkår og autonomi. Vi undersøger udviklingen i skoleledernes handlefrihed – både ud fra skoleledernes egen opfattelse og ud fra mere objektive indikatorer om kommunal styring. Kapitlet giver hermed en indsigt i de rammevilkår, skolelederne arbejder under.

Kapitel 3 fokuserer på skoleledernes mål- og resultatstyring. Vi kommer ind på udviklingen i brugen af mål- og resultatstyring samt anvendelsen af evaluerings- og opfølgingsredskaber.

Kapitel 4 undersøger skolernes kompetenceudvikling for skoleledere og personaleledelse, herunder skoleledernes tillid til lærerne samt deres vurdering af personalet.

Kapitel 5 omhandler pædagogisk ledelse af undervisningsindhold og -metoder. Her præsenterer vi tre forskellige former for pædagogisk ledelse, *generel* pædagogisk ledelse af undervisningsindhold og -metoder,

specifik pædagogisk ledelse i forhold til særlige undervisningsmetoder, som betones i folkeskolereformen samt *distribueret* pædagogisk ledelse.

Kapitel 6 beskriver skoleledelsens eksterne samarbejde. Vi belyser relationen mellem skolen og kommunen, hvor vi både analyserer hyppigheden af ledelsens kontakter og kvaliteten af samarbejdet i forbindelse med implementeringen af reformen. Vi undersøger ligeledes skoleledelsens samarbejde med andre aktører i lokalsamfundet.

SKOLELEDERENS LEDELSESVILKÅR

I notatets første kapitel fokuserer vi på skolelederens ledelsesvilkår. Det vil for det første sige de rammer, som afgrænser skolelederens autonomi. For det andet belyser vi skolernes ledelsesressourcer ved at se på antallet af mellemledere, der kan bistå og aflaste skolelederen i udførelsen af ledelsesopgaver på skolen.

Autonomi omhandler den handlefrihed, som skolelederen har til at styre skolen i overensstemmelse med mål, værdier og midler efter eget valg. Autonomi betyder altså ”selvbestemmelse”. Både national lovgivning, kommunale regler og krav samt pres fra forældre, lærere og lokal-samfund påvirker skolelederens autonomi. I dette notat belyses begrebet autonomi til skolelederens handlefrihed set i forhold til regulering ”ovenfra” fra primært kommunen/forvaltningen.

Øget autonomi til skolelederen er en af de centrale forventninger i folkeskolereformen. Denne forventning hænger for det første 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. Mål- og rammestyningen skulle gerne danne én sammenhængende styringskæde. Ifølge den moderne ledelsesfilosofi bag mål- og resultatstyring træder en styring vha. mål og resultatopfølgning i høj grad i stedet for en styring efter midler. Samme ledelsesfilosofi betoner tillige, at en stærkere målstyring bør modsvares med en lempelse i styringen af midler; hermed gives en større frihed til de underliggende myndigheder og institutioner til at finde de mest effektive midler til at realisere målene. Rationalet er, at de underliggende enheder bedre kender den lokale kontekst og derfor bedre kan finde de rette midler til at realisere målene (Nielsen, 2014; Winter, 2015).

I den statslige regulering af kommunerne og skolerne ledsages en stærkere målstyring af elevers læring og trivsel af en deregulering af statslige regler via regelforenkling. Regelforenklingerne, af fx de tidligere strammere regler om holddeling og timetalsstyring, giver kommunerne øgede kompetencer vedrørende disse midler, men lovgiverne har tillige forventet, at kommunerne i deres øgede målstyring af skolerne giver dem så vide rammer, at også skolelederne får større handlefrihed til at vælge midler end tidligere. Sådanne midler kan bl.a. vedrøre personaleforhold (fx ansættelse af bestemte typer af undervisere og regler for lærernes tilstedeværelse) og undervisningens indhold.

For *det andet* ønsker lovgiverne at give skolelederne en større autonomi i forbindelse med dereguleringen via L 409 af lærernes arbejdstidsbestemmelser (jf. Kjer m.fl., 2015). Lovindgrebet, der afskaffede lærernes arbejdstidsaftale, skal således give skolelederne øget handlefrihed til at prioritere skolens ressourcer, herunder lærernes tid til hhv. undervisning og forberedelse (for en uddybning af disse reformintentioner og principper bag mål- og resultatstyring, se Kjer m.fl., 2015).

På baggrund af disse reformintentioner *forventer vi*, at kommunerne på den ene side øger deres styring via mål- og resultatstyring. Dette fokus på mål- og resultatstyring korresponderer også med reformens intentioner om læringsmålstyret undervisning (jf. kapitel 4), ligesom der forventes en øget målopfølgning fra kommunens side, fx i forbindelse med kvalitetsrapporterne (jf. kapitel 7). *Vi forventer* på den anden side, at kommunerne fremmer en øget autonomi til skolelederen vedrørende valg af midler, fx hvad angår personaleledelse (jf. L 409) og undervisningsindhold.

Først belyser vi kommunernes regulering af skolerne. Det omhandler den kommunale regulering via krav og mål, men også om, hvorvidt kommunerne opstiller indikatorer for, hvornår kravene eller målene er nået, og om kommunen følger op på, om skolen opnår de fastlagte mål. Afsluttende undersøger vi ledelsesvilkår i form af ledelsesressourcer på skolen.

KOMMUNERNES REGULERING AF SKOLERNE

Vores analyse af omfanget af kommunernes regulering af skolerne sker i tre trin. Vi ser i første omgang på, om kommunens krav til skolen indebærer en større regulering, end der allerede foretages via de nationale mål og krav. Vi undersøger dernæst, om kommunen fastsætter indikatorer for opnåelse af dens mål for at præcisere og konkretisere disse. Afsluttende belyser vi, hvordan kommunen følger op på målopføldelsen.

KRAV OG RESULTATMÅL FRA KOMMUNEN

For at undersøge, om kommunens krav eller mål indebærer en større regulering af skolen, end der allerede gennemføres via de nationale krav og mål, danner vi et indeks, som måler *graden* af kommunal ”regulering/involvering” på fire forskellige områder:³

- Elevernes faglige niveau (læring)
- Elevernes trivsel
- Undervisningsindhold
- Lærernes arbejdsforhold.

I forhold til ledelsesfilosofien bag mål- og resultatstyring vedrører de to første områder målstyring, mens de to sidste vedrører regulering af valget af midler.

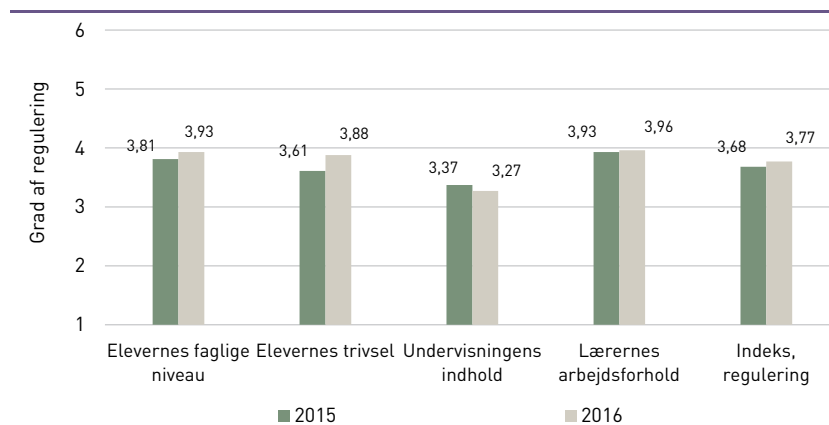
Figur 2.1 viser skoleledernes gennemsnitlige svar for hvert af de fire områder samt et samlet indeks for den kommunale regulering. Skolelederne vurderer i 2016, at kommunernes regulering på tværs af de fire områder ”i nogen grad” ligger ud over de nationale krav og mål (med en samlet værdi på 3,81 på en skala fra 1 til 6). Den beskedne stigning fra 2015 til 2016 er ikke statistisk sikker. Det er derimod den stigning, som skolelederne oplever i den kommunale regulering, der ligger ud over den statslige, vedrørende mål for elevernes trivsel og i mindre grad for elevernes faglige niveau. Skolelederne oplever således en øget ekstra kommunal målstyring af skolerne vedrørende læring og trivsel, hvilket svarer til reformintentionerne og filosofien bag mål- og resultatstyring.

Men skolelederne oplever også i nogen grad en ekstra kommunal regulering (ud over den nationale) af midler til at opnå disse mål. Vigtige midler kan fx være undervisningens indhold og personaleforhold. Skolelederne vurderer både i 2015 og 2016, at den kommunale regulering af midler er størst i forhold til lærernes arbejdsforhold (gnsn. 3,96). På dette område vurderer skolelederne, at den ekstra kommunale regulering af midler er lige så omfattende som kommunernes regulering af mål for elevernes faglige niveau (læring). En lidt mindre kommunal regulering (ud over den nationale) oplever skolelederne med hensyn til undervisningens indhold, som tilmed er faldet (fra 3,37 i 2015 til 3,27 i 2016).

3. 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).

FIGUR 2.1

Graden af regulering fra kommunen ud over de nationale krav og mål. Særskilt for områder. Gennemsnit af skoleledernes vurdering. 2015-2016. Skala fra 1 (= ingen kommunale krav) til 6 (= i meget høj grad).



Anm.: Forskellene på gennemsnittene er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem undervisningens indhold, lærernes arbejdsforhold og det samlede indeks. Antal besvarelser N: 2015 = 724-735 og 2016 = 836-845. Svarkategorier: "I meget høj grad" (6), "I høj grad" (5), "I nogen grad" (4), "I mindre grad" (3), "Slet ikke" (2), "Kommunen har ikke formuleret noget krav" (1).

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

KOMMUNAL FASTLÆGGELSE AF MÅLINDIKATORER

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.

Vi har derfor spurgt skolelederne, om kommunen eller skolen har fastlagt indikatorer for, hvordan skolens opfyldelse af mål og krav skal måles på de to centrale områder:⁴

- Elevernes faglige niveau
- Elevernes trivsel.

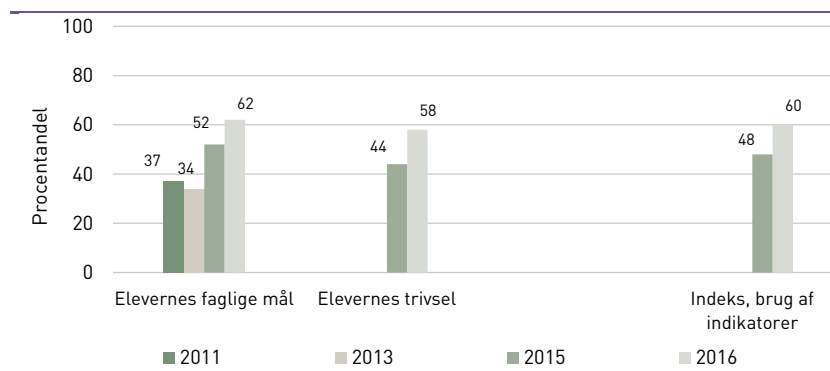
Figur 2.2 viser skoleledernes svar på de enkelte spørgsmål, som vedrører henholdsvis elevernes faglige mål, elevernes trivsel og en samlet værdi for disse mål på et indeks dannet af svarene på disse to spørgsmål. Vi

4. 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). Besvarelserne blev herefter omkodet, så 1 eller 2 = 0 ("Kommunen har ikke fastlagt indikatorer") og 3 eller 4 = 1 ("Kommunen har været med til at fastlægge indikatorer"). Vi fokuserer i denne analyse kun på *kommunal* fastlæggelse af indikatorer.

fokuserer i dette kapitel kun på kommunernes – og ikke skolernes egen – fastlæggelse af indikatorer, som inddrages i næste kapitel.

FIGUR 2.2

Procentandel skoler, hvor kommunerne fastlægger indikatorer til målopfølgning. Særskilt for områder og år. Skoleledernes vurdering. 2011-2016.



Anm.: Forskellene på andele er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem elevernes faglige mål: 2011 til 2013. Antal besvarelser N: 2011 = 628, 2013 = 530, 2015 = 703 og 2016 = 828.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016 samt SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Der ses en betydelig stigning i kommunernes fastlæggelse af indikatorer vedrørende såvel elevernes faglige mål som deres trivsel. Når det gælder elevernes faglige mål, havde kommunerne fastlagt indikatorer i forhold til 62 pct. af de deltagende skoler i 2016 mod kun 52 pct. i 2015. Stigningen er statistisk sikker. Kommunerne fastlægger endvidere i betydelig større grad end sidste år indikatorer for mål for elevernes trivsel. I 2016 oplever således over halvdelen af skolelederne (58 pct.) kommunalt fastlagte indikatorer for trivselsmål mod 44 pct. i 2015. Stigningen kan hænge sammen med, at skolelederne først fik resultaterne af den første nationale trivselsmåling efter vores dataindsamling i 2015 og derfor først derefter kunne forholde sig hertil. Det samlede indeks i figur 2.2 viser, at over halvdelen af skolerne (60 pct.) oplever kommunal målstyring via fastlæggelse af indikatorer for elevernes faglige niveau og trivsel i 2016. Det er en statistisk sikker stigning fra 2015. Der er sket en betydelig stigning i brugen af indikatorer siden 2011, hvilket følger hensigterne i reformen om en øget og mere præcis målstyring.

KOMMUNAL MÅLOPFØLGNING

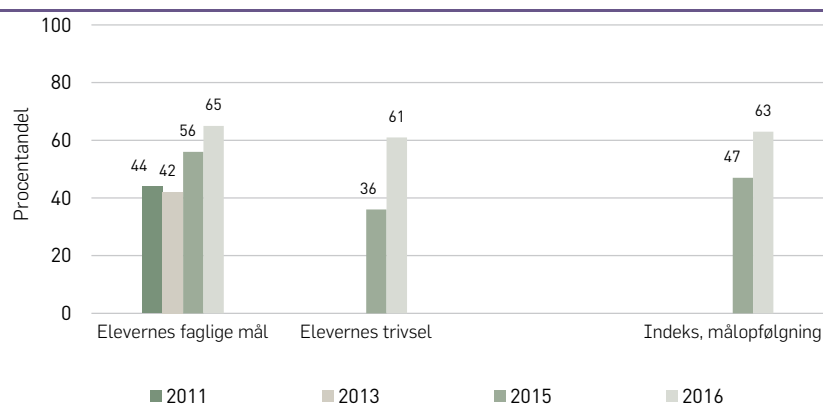
Vi undersøger afslutningsvis, om kommunerne har fulgt op på, om skolerne opnår de fastlagte mål, ved at spørge skolelederne, om kommunen har fulgt op på opnåelsen af følgende mål:

- Elevernes faglige niveau (læring)
- Elevernes trivsel.⁵

I figur 2.3 ser vi for det første, at efter iværksættelsen af folkeskolereformen følger som forventet betydeligt flere kommuner op på de fastsatte mål for elevernes faglighed end før folkeskolereformen (65 pct. 2016 mod 44 pct. i 2011). Den kommunale opfølgning er også øget i løbet af det sidste år både vedrørende elevernes faglighed og trivsel – og særligt meget vedrørende trivsel, som nu næsten er på niveau med opfølgningen vedrørende faglighed. Også i løbet af det sidste år ses en øget kommunal målopfølgning, der er statistisk sikker, på et samlet indeks for faglighed og trivsel.

FIGUR 2.3

Procentandel af målopfølgning fra kommunen. Særskilt for områder og år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering. 2011-2016.



Anm.: Forskellene på procentandele er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem elevernes faglige mål: 2011-2013. Antal besvarelser N: 2011 = 626, 2013 = 532, 2015 = 712 og 2016 = 845.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

LEDELSESRESSOURCER

I kapitlets sidste afsnit ser vi på udviklingen i ledelsesressourcerne på skolen, som også udgør en del af ledelsesvilkårene på skolen. Vi belyser dette ved at se på antallet af mellemledere, som påvirker skolelederens

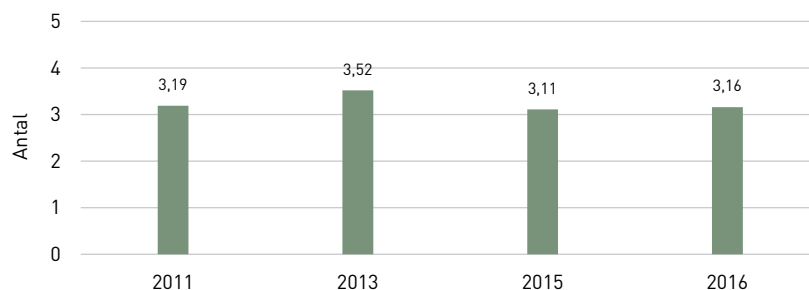
5. Svarkategoriene var: "Der var ikke fastsat noget mål" (1), "Nej, hverken skolen eller kommunen har fulgt op" (2), "Ja, skolen har fulgt op" (3), "Ja, kommunen har fulgt op" (4), "Ja, både skolen og kommunen har fulgt op" (5). Besvarelserne blev derefter omkodet, så 1, 2 og 3 = 0 ("Kommunen har ikke fulgt op på mål"), og 4 eller 5 = 1 ("Kommunen har fulgt op på opnåelse af mål"). Besvarelserne omdannes til en 0-100-skala for at lette fortolkning af resultatet i form af procent.

muligheder for at delegere en del af sine arbejdsopgaver til mellemledere. Fra Pedersen m.fl. (2011) ved vi, at antallet af mellemledere hænger sammen med skolens størrelse: Jo større skole, desto flere mellemledere på skolen. Vi ved desuden, at mellemledernes opgaver varierer. Pedersen m.fl. (2011) finder dog, at skolelederen delegerer mere rutinemæssige administrative og økonomiske opgaver til mellemledere, så skolelederen kan koncentrere sig mere om strategi og personaleledelse. Omvendt påpeger Kjer og Rosdahl (2016) i en kvalitativ undersøgelse, at mellemlederne også varetager centrale pædagogiske opgaver: Det kan fx ske på baggrund af en indsigt i, hvad der foregår i klasseværelserne, ligesom de beständig samarbejder med vejledere om undervisningsmetoder. Man skulle umiddelbart forvente, at der er blevet ansat flere mellemledere. Det skyldes både folkeskolereformens fokus på en stærkere administrativ og pædagogisk ledelse samt skoleledernes ansvar for at implementere folkeskolereformen på skolerne, ligesom en del skolesammenlægninger har gjort en del skoler til større organisationer med øgede ledelseskrav.

Skolelederne er derfor blevet spurgt, hvor mange mellemledere der er på skolen i det pågældende skoleår. De kunne svare på en skala fra 0 til 30.

FIGUR 2.4

Udvikling i antallet af mellemledere. 2011-2016. Skala fra 0-5.



Anm.: Der er statistisk signifikant forskel mellem alle gennemsnit på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem 2011-2015, 2011-2016 og 2015-2016.

Kilde: Styrelsen for It og Læring.

I figur 2.4 ser vi en statistisk sikker stigning fra 2011 til 2013 på omkring 10 pct., hvorefter det siden igen er faldet til samme niveau som i 2011. I samme periode er mange skoler og deres personale blevet større pga. skolesammenlægninger, som på den ene side øger skoleledelsernes udfordringer med at implementere folkeskolereformen på deres skoler. På den anden side må sammenlægningerne forventes at give visse driftsfordele også i forhold til ledelse.

OPSUMMERING

I dette kapitel har vi undersøgt skoleledelsens ledelsesvilkår. I overensstemmelse med folkeskolereformens intentioner er den kommunale mål- og resultatstyring øget en del, siden reformen indførtes. Skolelederne oplever, at kommunerne i øget omfang stiller mål og krav til elevernes faglige niveau (læring) og trivsel, der ligger ud over de nationale krav, ligesom kommunerne i øget omfang fastlægger indikatorer for målene og følger op på deres indfrielse. Skolelederne oplever især en øget kommunal regulering vedrørende elevernes trivsel, der nu er næsten lige så stor som kravene til det faglige niveau.

Moderne ledelses- og styringsteori om øget mål- og resultatstyring betoner, at en øget mål- og resultatstyring bør modsvares af en reduceret styring af midler, herunder personaleforhold og arbejdsmetoder, for at virke effektivt (Nielsen, 2014; Winter, 2015). Tankegangen er, at lederen med sit kendskab til den lokale kontekst skal have frihed til at vælge de mest effektive midler til opnåelse af de stillede mål.

Men hvad angår midlerne, personaleforhold og undervisningsmetoder, oplever skolelederne også i nogen grad en ekstra kommunal regulering, der ligger ud over de nationale statslige og overenskomstmæssige krav. Denne kommunale styring opleves som størst vedrørende lærernes arbejdsforhold (fx deres arbejdstid) og lidt mindre vedrørende undervisningens indhold.

Folkeskolereformen stiller øgede krav om administrativ og pædagogisk ledelse og om ledelse af implementeringen af reformen på skolerne. Som et led i en øget dialog mellem kommunerne og skolerne er skolelederne desuden i stigende omfang blevet inddraget i udviklingen af det samlede kommunale skolevæsen og ikke kun af deres egen skole. Antallet af mellemledere stiger med ca. 10 pct. fra 2011 til 2013, hvorefter det siden igen er faldet til samme niveau som i 2011. I samme periode er mange skoler og deres personale blevet større pga. skolesammenlægninger, som dog også må forventes at give visse stordriftsfordele. Fx vil udgifterne til en skoleleder ofte bortfalde, hvis to små skoler lægges sammen.

SKOLENS MÅL- OG RESULTATSTYRING

I dette kapitel ser vi på brugen af mål- og resultatstyring på skoleniveau. Vi fokuserer på særligt to områder: skolernes brug af mål- og resultatstyring og de redskaber, som skolerne benytter til at vurdere graden af målopfyldelse.

Folkeskolereformen forventer et øget brug af mål- og resultatstyring både i forholdet mellem kommunerne og deres skoler (som beskrevet i sidste kapitel) og som et internt ledelsesinstrument på den enkelte skole. Reformen fokuserer på præcisering og forenkling af mål, således at *”elevernes faglige niveau løbende forbedres, og at eleverne dermed opnår et højere fagligt niveau, når de forlader folkeskolen”* (Aftale 2013). 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 herpå. Ifølge reformaftalen skal undervisningen i større grad styres af nye Fælles Mål, som understøtter skolens arbejde med en målstyret undervisning. De nye Fælles Mål skal fra et skolelederperspektiv understøtte skoleledernes arbejde med den målstyrede undervisning – i såvel planlægning, gennemførelse og evaluering af undervisningen. I den politiske aftale betones det, at skoleledernes kompetencer skal udvikles til at håndtere sådanne opgaver i fremtiden (Aftale 2013: s. 20, mere herom i kapitel 6).

Ud fra reformintentionerne må det således *forventes*, at skolerne i større omfang formulerer mål for undervisningen, men også, at målene for – og forventningerne til – både læring og trivsel er højere end tidligere. Desuden må det forventes, at skolernes ledelse i højere grad gør noget aktivt for at finde ud af, i hvilket omfang de faktisk når deres mål ved at anvende forskellige evaluerings- og monitoreringsredskaber, og at ledelsen følger op herpå i beslutninger vedrørende skolens udvikling.

OPSTILLING AF MÅL

Mål- og resultatstyring indebærer i praksis en fastlæggelse af mål, som ledelsen følger op på, herunder undersøger, i hvilken grad målene opnås, samt at skolen iværksætter korrigerende handling, hvis resultatet er utilfredsstillende. Skolen kan bl.a. fastsætte faglige mål for elevernes læring (fx med krav til niveau for – eller udvikling i – elevernes nationale testresultater eller i afgangselevernes karaktergennemsnit), eller mål kan vedrøre elevernes deltagelse i ungdomsuddannelse.

Først kigger vi på skolernes fastsættelse af mål. Vi spurgte skolelederne, om skolen har fastsat mål og værdier vedrørende følgende forhold, og danner derefter et tværgående indeks, som belyser, om skolen har fastsat mål eller værdier for:⁶

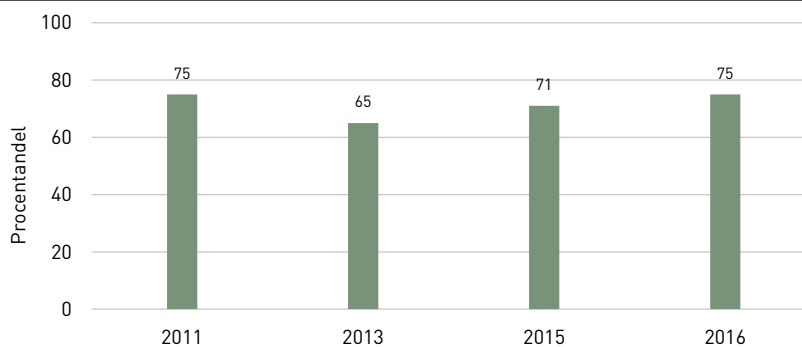
- Hvad skolens faglige niveau skal være
- Hvad elevernes skal lære i hvert enkelt fag
- Hvor mange af skolens elever der efterfølgende skal tage en ungdomsuddannelse
- Elevernes trivsel og sociale velbefindende.

Som det fremgår af figur 3.1, har de fleste skoler (75 pct.) fastsat mål på disse områder, og der er en statistisk sikker stigning heri på ca. 4 procentpoint fra 2015 til 2016. Derudover ser vi en statistisk sikker stigning fra et lavpunkt i 2013 til 2016 på 10 procentpoint. Niveaue for målfastsættelse er dog det samme som i 2011, før folkeskolereformen kom på den politiske dagsorden.

6. 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 vha. 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.

FIGUR 3.1

Procentandel af skoler, der har fastsat mål og værdier. Særskkilt for år. Skoleledernes vurdering, 2011-2016.



Anm.: Forskellene på gennemsnittene er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem 2011 og 2016. Antal besvarelser N: 2011 = 589, 2013 = 490, 2015 = 753 og 2016 = 871.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

EVALUERING OG OPFØLGNING VEDRØRENDE RESULTATER

Folkeskolereformens fokus på målstyring omfatter også en evaluering af og opfølgning på de opnåede resultater. Tidligere undersøgelser fra SFI viser, at langt de fleste skoler anvender et *bredt sæt* af redskaber til målopfølgning (bl.a. Kjer m.fl., 2015; Pedersen m.fl., 2011). Vi danner et indeks til sammenligning af skolernes samlede brug af disse redskaber over tid. Det drejer sig om følgende evaluerings- og opfølgingsredskaber:

- Analyser, der sammenligner afgangselevnes karaktergennemsnit over tid eller mellem skoler
- Nationale test
- Analyser af elevernes efterfølgende deltagelse i ungdomsuddannelse
- Trivselsmåling blandt eleverne
- Skriftlige undersøgelser af forældretilfredshed
- Opgørelser over elevfravær
- Opgørelser over lærernes sygefravær.

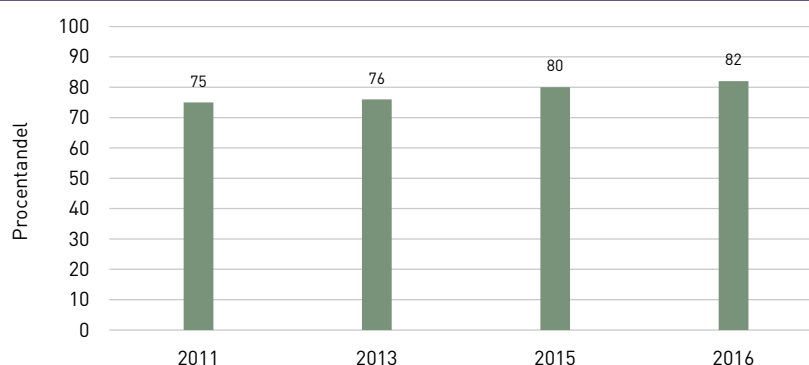
Svarene herpå samler vi i indeks, som i figur 3.2 måler andelen af skoleledere, der anvender *samlige* evaluerings- og opfølgingsredskaber⁷ i årene 2011, 2013, 2015 og 2016. Vi ser en fortsat stigning over årene i bru-

7. Til hvert af disse redskaber kunne skolelederne svare enten ”Ja” eller ”Nej”. Vi kodede ”Ja” = 1 og ”Nej” = 0. Herefter omkodede vi igen svarene til 0-100 for at lette fortolkningen. Indekset viser andelen af skoleledere, der har svaret ja til samtlige syv delspørgsmål.

gen af disse evalueringsredskaber. I det sidste år ser vi en begrænset – men dog statistisk sikker stigning – på ca. 2 procentpoint. Vi finder således, at en betydeligt større del af skolerne anvender evaluerings- og opfølgingsredskaber siden 2011, hvilket følger reformintentionerne.

FIGUR 3.2

Procentandel af skoler, der bruger evaluerings- og opfølgingsredskaber. Særskilt for år. Skoleledernes vurdering, 2011-2016.



Anm.: Forskellene på gennemsnittene er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem 2011 og 2013. Antal besvarelser N: 2011 = 578, 2013 = 361, 2015 = 727 og 2016 = 854.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFT's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

BRUGEN AF INFORMATION OM ELEVPRÆSTATIONER

Men bruger skolelederne så informationer om opnåede resultater, når de træffer beslutninger for skolen? Vi har spurgt skolelederen, i hvilken grad skoleledelsen benytter information om elevernes *faglige resultater* til at:

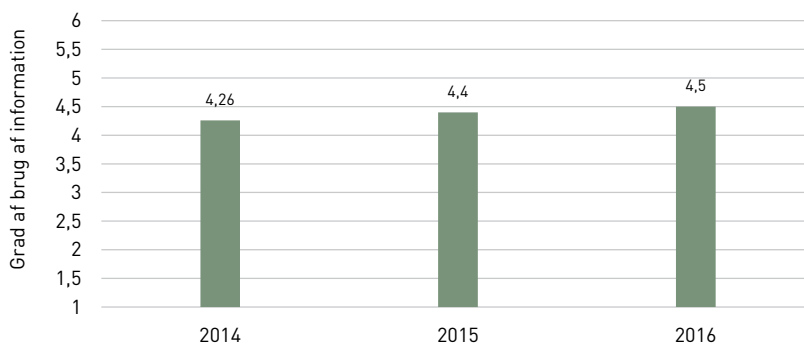
- Prioritere nye indsatser
- Udarbejde budget for kommende år
- Sætte nye mål eller justere eksisterende læringsmål for skolens elever
- Tale med kommunens skoleforvaltning om skolens udvikling.

Vi danner et indeks, som måler skoleledelsernes gennemsnitlige brug af elevernes faglige resultater på tværs af disse beslutningstyper på en skala fra 1 til 6.⁸ Figur 3.3 viser, at skoleledelsen ifølge skolelederne i forholdsvis høj grad benytter sig af information om elevernes faglige resultater i forbindelse med en række forskellige typer af opfølgingsbeslutninger.

8. Vi anvender en seks-trins-skala, hvor svarkategorierne går fra: ”I meget høj grad” (6), ”I høj grad”(5), ”I nogen grad”(4), ”I lav grad”(3), ”I meget lav grad” (2) til ”Slet ikke”(1), og laver et gennemsnit på tværs af de fire delspørgsmål.

FIGUR 3.3

Graden af skoleledelsens brug af information om elevernes faglige resultater. Særskilt for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2014-2016. Skala fra 1 (= slet ikke) til 6 (= i meget høj grad).



Anm.: Forskellene mellem gennemsnittene er signifikant på minimum $p < 0,05$. Antal besvarelser N: 2014 = 147, 2015 = 702 og 2016 = 834. Svarkategorier: "I meget høj grad" (6), "I høj grad" (5), "I nogen grad" (4), "I lav grad" (3), "I meget lav grad" (2), "Slet ikke" (1).

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2014, 2015 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Gennemsnittene ligger for alle år over 4 på en skala fra 1-6, hvilket indikerer en forholdsvis stor benyttelse af information om elevernes faglige resultater til opfølgning. Brugen af resultatinformationer er øget med omkring 6 pct., siden folkeskolereformen blev iværksat. Også i løbet af det sidste år er sket en meget lille stigning (der dog er statistisk sikker).

MÅLPRIORITERING

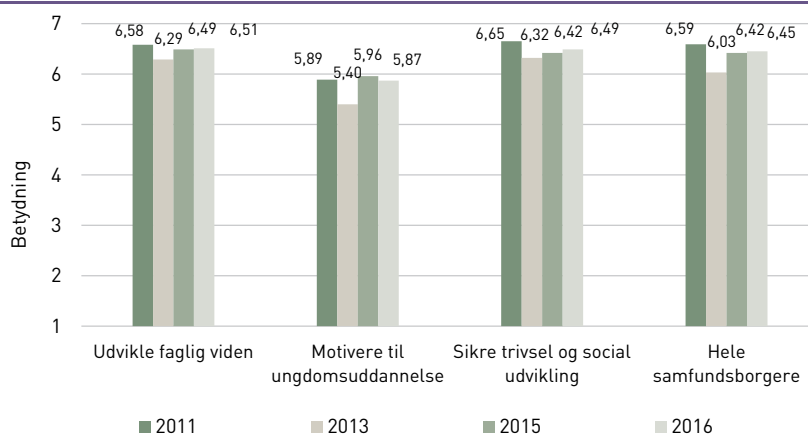
I forlængelse af sidste afsnit, hvor vi beskrev skolernes processer med mål- og resultatstyring, belyser vi indholdet i skolens mål ved at se på, hvor højt skolerne prioriterer en række mål. Vi har derfor spurgt skolelederne, hvor stor betydning hvert af følgende mål/værdier har på skolen:⁹

- At udvikle elevernes faglige viden og færdigheder
- At motivere og forberede elevernes til en ungdomsuddannelse
- At sikre elevernes trivsel og sociale udvikling
- At gøre eleverne til "hele" og velfungerende samfundsborgere.

9. Vi benytter en syv-trins-skala, som går fra: "Uden betydning" (1) til "Meget stor betydning" (7).

FIGUR 3.4

Betydningen af mål/værdier på skolen. Særskilt for mål/værdier og år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2011-2016. Skala fra 1 (= uden betydning) til 7 (= meget stor betydning).



Anm.: Forskellene i gennemsnittene er signifikante på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af: forskellen i gennemsnit mellem år 2011-2015 og 2015-2016 i "udvikle faglig viden", mellem 2011-2015, 2011-2016 og 2015-2016 i "motivere til ungdomsuddannelse" og forskellen mellem år 2013 -2015 i "sikre trivsel og social udvikling" og 2015-2016 i "hele samfundsborgere". Antal besvarelser N: 2011 = 613-615, 2013 = 498-503, 2015 = 746-747 og 2016 = 869. Svarkategorier: 1 = uden betydning, 7 = meget stor betydning.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Som det også fremgår af tidligere lederundersøgelser fra SFI, finder vi i figur 3.4 en meget lille grad af variation i skoleledernes svar vedrørende prioritering af forskellige mål; svarene bærer præg af konsensus (Anderesen & Winter, 2011; Kjer m.fl., 2015; Pedersen m.fl., 2011). Det afspejler sig i to forhold: For det første svarer *næsten* alle skolelederne, at målene har "stor betydning" eller "meget stor betydning". For det andet er den gennemsnitlige bedømmelse høj for alle fire temaer. Udviklingen fra 2011 til 2016 på tværs af disse mål er forholdsvis beskeden, og udviklingen i det sidste år er marginal – både i positiv eller negativ retning – og statistisk usikker. Højest prioritering har udviklingen af elevernes læring, sikring af elevernes trivsel og at gøre eleverne til "hele" samfundsborgere. Lavere prioritering har målsætningen om at forberede eleverne til en ungdomsuddannelse.¹⁰ Folkeskolereformens stærke betoning af læring og trivsel har tilsyneladende ikke ført til nogen væsentlig nedprioritering af målet om at gøre eleverne til "hele samfundsborgere".

10. Det kan hænge sammen med, at en del skoler mangler overbygning og derfor ikke har udskoling på niende klassetrin, hvilket alt andet lige kan føre til en lavere vurdering af betydningen af denne målsætning (se mere i Kjer m.fl., 2015). Desuden kan motivering til ungdomsuddannelse være et relativt stort mål på skolernes overbygninger, men mindre på indslusningen og mellemtrinnet, mens de øvrige anførte mål/værdier må formodes at være vigtige på alle trin.

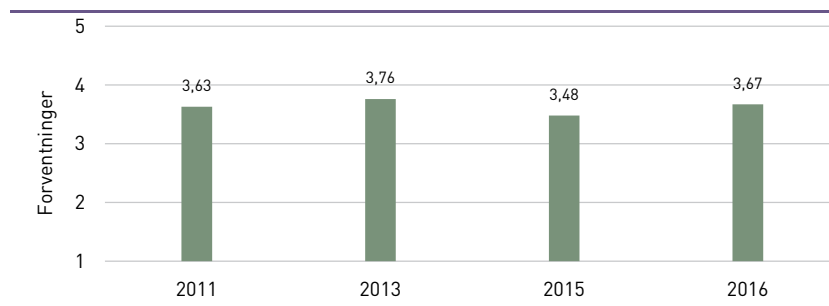
LEDERFORVENTNINGER

Vi har tillige spurgt skolelederne om deres forventninger til elevernes faglige resultater, som udgør et andet mål for skoleledernes ambitionsniveau. Mål og værdier opfattes måske nogle steder som noget, skolen finder frem ved lejlighed, hvorved der kan være en tilbøjelighed til at angive meget høje værdier. I forhold hertil er skolelederens forventninger til elevernes faglige resultater måske mere en angivelse af ledelsesmål i skolernes praksis. Vi belyser derfor skolelederens forventninger til afgangselevens faglige resultater på skolen i forhold til tilsvarende elever på andre skoler. Det er således en relativ vurdering, mens spørgsmålet om målprioritering er absolut.¹¹

Figur 3.5 viser skoleledernes forventninger til skolens afgangselever.

FIGUR 3.5

Skolelederne fordelt efter svar vedrørende forventninger om bedre faglige elevresultater end på andre skoler. Særskilt for år. 2011-2016. Gennemsnit.



Anm.: Forskellene i gennemsnittene er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af 2011-2016 og 2013-2016.

Antal besvarelser N: 2011 = 557, 2013 = 455, 2015 = 729 og 2016 = 756.

Svarkategorier: "Helt enig med A" (5) over "Overvejende enig med A" (4), "Neutral" (3), "Overvejende enig med B" (2) til "Helt enig med B" (1).

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Vi ser for det første, at langt de fleste skoleledere i den undersøgte periode har forventninger til, at eleverne på deres skoler vil klare sig bedre rent karaktermæssigt end andre skolers elever. Gennemsnit for samtlige år er over 3, som er skalaens midtpunkt. Det faglige ambitionsniveau er således forholdsvis højt. For det andet ser vi en statistisk sikker stigning

11. Vi har præsenteret skolelederen for to modsatrettede udsagn og bedt vedkommende beskrive ledelsen af skolen på en skala fra 1 (helt enig med A) til 5 (helt enig med B), hvor A er: "Jeg og de øvrige ledere forventer, at skolens afgangselever vil klare sig bedre rent karaktermæssigt end tilsvarende elever på andre skoler", og B er: "Jeg og de øvrige ledere nærer ikke nogen forventninger om, hvordan skolens afgangselever vil klare sig rent karaktermæssigt i forhold til tilsvarende elever på andre skoler". Hertil kunne skolelederne svare på en fem-trins-skala gående fra: "Helt enig med A" (5) over "Overvejende enig med A" (4), "Neutral" (3), "Overvejende enig med B" (2) til "Helt enig med B" (1).

fra 2015 til 2016. Det indikerer en begrænset, men stigende tiltro fra skolelederne til, at skolens elever vil klare sig bedre. Vi ser også, at skoleledernes faglige forventninger er på niveau med ambitionsniveauet i 2011, før folkeskolereformen kom på den politiske dagsorden.

OPSUMMERING

Vi har i dette kapitel undersøgt skolernes interne brug af mål- og resultatstyring og de redskaber, de benytter til at vurdere graden af målopfyldelse. Efter et dyk i 2013 i fastsættelsen af mål for skolen fra skolen selv eller kommunen, er der siden sket en stigning år for år, så 75 pct. af skolerne har fastsat mål eller værdier i 2016, hvilket er det samme som i 2011, før folkeskolereformen kom på den politiske dagsorden.

Siden folkeskolereformen blev indført, er der sket en stigning i skolernes brug af en række forskellige evalueringsskemaer til at måle målopfyldelse, så omfanget nu udgør 82 pct. mod 75 pct. i 2011. Tilsvarende finder vi, at skoleledelserne i stadig øget omfang benytter information om elevernes faglige resultater i forskellige typer af opfølgingsbeslutninger på skolerne. Vi finder derimod ingen væsentlig udvikling i skolens prioritering af enkelte mål/værdier, herunder mål for elevernes læring og trivsel, som er centrale mål i folkeskolereformen. Men skolernes mål har dog siden 2011 været på et meget højt niveau (bortset fra et mindre dyk i 2013, hvor folkeskolereformen og ændringerne af lærernes arbejdstidsregler vedtoges efter lockout af lærerne). I 2016 fremstår udviklingen af elevernes faglige viden, sikring af elevernes trivsel og sociale udvikling som de vigtigste mål. Lavere prioritering har forberedelse af eleverne til en ungdomsuddannelse.

Heller ikke for et andet mål for skolernes faglige ambitionsniveau, nemlig skoleledernes forventninger til afgangselevernes faglige resultater, finder vi nogen stigning fra før til efter reformen. Dog ser vi en stigning fra 2015 til 2016, hvilket vi fortolker som en forsigtig, men stigende optimisme blandt skolelederne.

Alt i alt viser vores målinger på den ene side en større brug af mål- og resultatstyring som et internt ledelsesinstrument som forventet i folkeskolereformen. Omvendt er der tilsyneladende ikke som forventet sket nogen stigning i skolernes ambitionsniveau målt ved deres prioritering af mål for læring og trivsel eller i skoleledernes faglige forventninger. Både målene og forventningerne var dog på et højt niveau, allerede før folkeskolereformen blev fremsat og vedtaget.

KOMPETENCEUDVIKLING

Kompetenceudvikling er en vigtig del af folkeskolereformen. I bemærkningerne til lovforslaget om reformen lyder det:

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 skolelederne har de bedste forudsætninger og kompetencer for undervisningen og ledelse af folkeskolen (L 51).

Vi ser på både skoleledernes og lærernes kompetenceudvikling. Skoleledernes job synes at være blevet mere komplekst. Det skyldes både, at mange skoler er blevet til større organisationer, bl.a. pga. skolesammenlægninger, folkeskolereformens omfattende krav om en styrket administrativ og pædagogisk ledelse og ledelse af selve reformimplementeringen på skolen, ligesom en omfattende inklusionsreform er indført. I forbindelse med vedtagelsen af folkeskolereformen blev der afsat 1 mia. kr. til efteruddannelse af skolens personale, særligt lærere og pædagoger, men der er også afsat 60 mio. kr. til efteruddannelse af skoleledere.

Ud fra folkeskolereformens intentioner må derfor *forventes* en opkvalificering af skoleledernes generelle uddannelsesniveau, ligesom vi forventer mere efteruddannelse med specifik fokus på reformens udfordringer og krav.

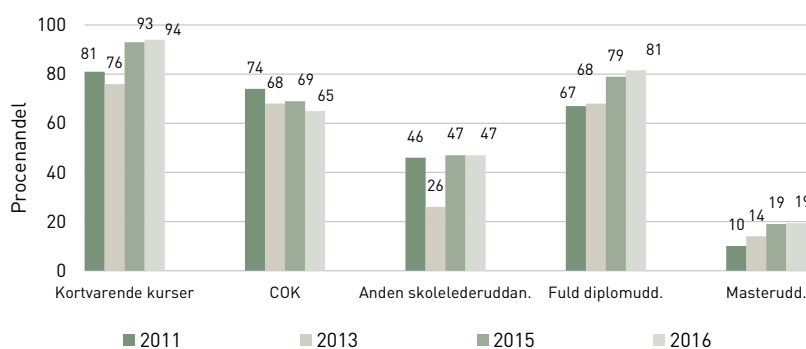
LEDERUDDANNELSE

Vi ser først på udviklingen i skolelederuddannelser. Vi har spurgt skolelederne, hvilke lederuddannelser, de har fuldført eller er i gang med:¹²

- Korterevarende kurser i ledelse (1-3-dages kurser)
- 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.

FIGUR 4.1

Procentandel af skoleledere, der har fuldført eller er i gang med lederkurser og -uddannelser. Særskilt for uddannelse og år, 2011-2016.



Anm.: Forskellene er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af 'kortvarende kurser' fra 2015 til 2016, 'skolelederuddannelse' fra 2013 til 2015, 'COK' fra 2011 til 2015, 2011 til 2016 og 2015 til 2016, 'diplomuddannelse' fra 2015 til 2016 og 'masteruddannelse' fra 2015 til 2016.

Antal besvarelser N: 2011 = 466, 2013 = 448, 2015 = 766-773 og 2016 = 909.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFT's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

I figur 4.1 ser vi, at de mest væsentlige ændringer synes at være en øget deltagelse i længerevarende lederuddannelser som master- og diplomuddannelser.¹³ Mere end 80 pct. af skolelederne har fuldført eller er i gang med en diplomuddannelse (mod 67 pct. i 2011), mens knap 20 pct. har

12. 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).

13. Svarkategorierne ændrer sig fra 2011 til 2013 og fremefter: I 2011 opstilles som betingelse, at forløbet for "Anden skolelederuddannelse" er på "Mindre end ét år". For det andet gøres svarkategorien for skolelederuddannelse ved COK mere bred og præcis i 2013, da der tilføjes "herunder også moduler som led i en diplomuddannelse". Afsluttende bliver det specificeret i 2013, at det handler om en "fuld" diplomuddannelse. Disse ændringer kan forklare små udsving i svarene på tværs af årene. Det er dog ikke tilstrækkeligt til at kunne forklare fx faldet fra 2011 til 2013 for "Anden skolelederuddannelse."

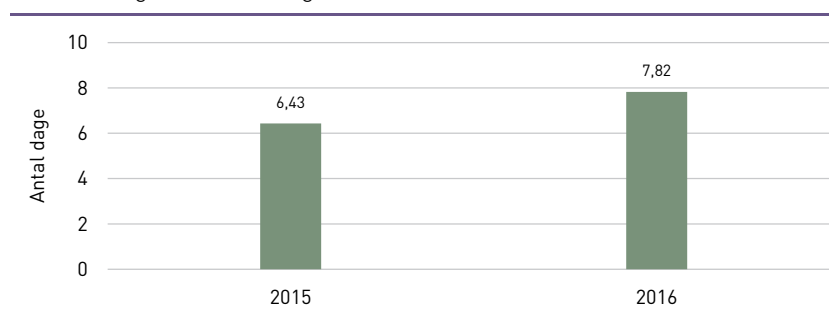
deltaget i eller gennemført en masteruddannelse (mod 10 pct. i 2011). Der er således sket en betragtelig opkvalificering af skolelederne siden 2011.

LEDERES DELTAGELSE I EFTERUDDANNELSE OM FOLKESKOLEREFORMEN

I forarbejderne til reformen, herunder i den politiske aftale om reformen, lægges 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. Vi har derfor spurgt skolelederne, hvor mange dage de har deltaget i efteruddannelseskurser om folkeskolereformen.

FIGUR 4.2

Gennemsnit af skoleledernes deltagelse i efteruddannelse om folkeskolereformen. 2015 og 2016. Antal dage.



Anm.: Der er signifikant forskel på de to gennemsnit på minimum $p < 0,05$. Besvarelse fra skolelederne i de respektive år 2015 = 770 og 2016 = 913.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

I figur 4.2 ser vi, at skolelederne gennemsnitligt har øget den samlede kursusdeltagelse fra 2015 til 2016. I forlængelse heraf har dog knap 9 pct. af skolelederne slet *ikke* deltaget i noget kursus om reformen.

FØLER SKOLELEDERNE SIG FAGLIGT RUSTET TIL REFORMEN?

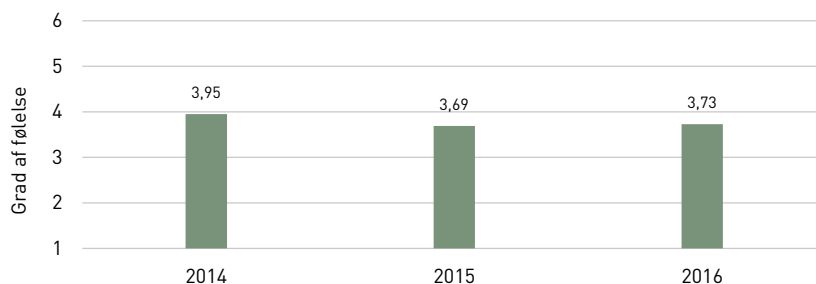
Vi belyser afslutningsvist, om skolelederne selv oplever at være fagligt rustet til at lede skolen med de ændringer, som folkeskolereformen indebærer.¹⁴ Her undersøger vi således skoleledernes subjektive – og overordnede – opfattelse af at kunne håndtere reformens mange udfordringer.

Ifølge figur 4.3 føler skolelederne sig ”i nogen grad” rustet til at håndtere de ændringer, som folkeskolereformen kræver. Der sker et mindre fald heri fra 2014 til 2016, mens der ikke har været nogen statistisk sikker udvikling i løbet af det sidste år.

14. 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).

FIGUR 4.3

Skoleledernes følelse af at være fagligt rustet til ændringer som følge af reformen. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2014-2016. Skala fra 1 (= slet ikke) til 6 (= i meget høj grad).



Anm.: Forskellen på gennemsnit fra 2014 til 2015 og 2014 til 2016 er signifikant forskellige på minimum $p < 0,05$. Der er ikke en signifikant forskel fra 2015 til 2016. Antal besvarelser N: 2014 = 143, 2015 = 773 og 2016 = 913.

Svarkategorier: "Slet ikke" (1), "I meget lav grad" (2), "I lav grad" (3), "I nogen grad" (4), "I høj grad" (5), "I meget høj grad" (6).

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2014, 2015 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

KOMPETENCEUDVIKLING AF LÆRERE

Folkeskolereformen betoner også vigtigheden af en kompetenceudvikling af lærerne. Det er både i forhold til at varetage de ændrede undervisningsopgaver, der følger af folkeskolereformen – herunder bl.a. en længere og mere varieret skoledag, mere motion i timerne, lektiehjælp og faglig fordybelse og understøttende undervisning – og til at være klædt fagligt på til at løfte elevernes læring og trivsel. Ledelse af kompetenceudvikling af underviserne er et væsentligt element i reformen. Det er inden for denne undersøgelses ramme ikke muligt at foretage en mere dybtgående analyse af lærernes kompetenceudvikling, men vi belyser nogle enkelte nedslagspunkter.

MANGEL PÅ KVALIFICEREDE LÆRERE?

Vi undersøger først skolelederens vurdering af, om en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning (på besvarestedspunktet).¹⁵

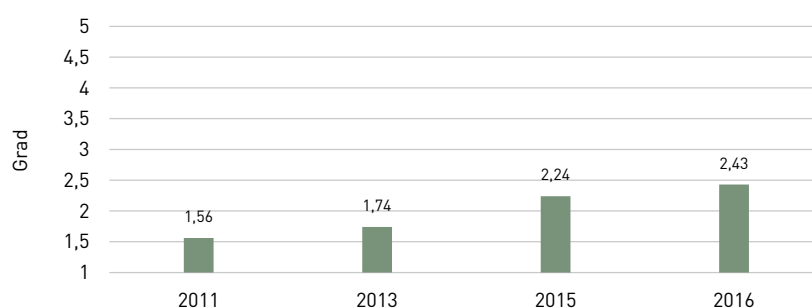
I figur 4.4 ser vi den gennemsnitlige vurdering af lærerkvalifikationer. Først og fremmest ser vi en udvikling på tværs af årene, som udtrykker, at skolelederne i stigende grad ser en mangel på kvalificerede lærere som hæmmende for en optimal undervisning. Der er tale om statistisk sikre udviklinger på tværs af årene. For den gennemsnitlige skole er

15. 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).

problemerne dog stadig af begrænset omfang med en vurdering, som ligger mellem ”i mindre grad” og ”nogen grad”. Men skoleledernes oplevelse af kvalifikationsproblemer varierer meget mellem skolerne. En supplerende analyse (som ikke er vist her) viser således, at knap halvdelen af skolelederne (44 pct.) i 2016 i større eller mindre grad oplever, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer undervisningen. Det er en betydelig stigning over tid, idet andelen kun var knap 13 pct. i 2011.

FIGUR 4.4

Gennemsnit af skoleledere, som mener, at skolens muligheder for at levere en optimal undervisning i øjeblikket hæmmes af en mangel på kvalificerede lærere. Særskilt for år. 2011-2016. Skala fra 1 (= slet ikke) til 5 (= i meget høj grad).



Anm.: Alle forskelle på de forskellige gennemsnit er signifikant forskellige fra hinanden på minimum $p < 0,05$. Antal besvarelser N: 2011 = 605-608, 2013 = 487-483, 2015 = 728 og 2016 = 853.

Svarkategorier: "I meget høj grad" (5), "I høj grad" (4), "I nogen grad" (3), "I mindre grad" (2) og "Slet ikke" (1).

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Skoleledernes oplevelse af en mangel på kvalificerede lærere kan både være udtryk for vanskeligheder ved at tiltrække nye kvalificerede lærere og problemer med kvalifikationen hos nogle af de allerede ansatte lærere. Problemer for den sidste gruppe kunne tænkes at vedrøre kvalifikationer til at undervise efter de nye principper, der ligger i folkeskolereformen, og med en mindre forberedelse end tidligere som følge af de ændrede arbejdstidsregler med Lov 409. På denne baggrund er det interessant at undersøge, om lærerne selv føler sig rustet til deres nye opgaver.

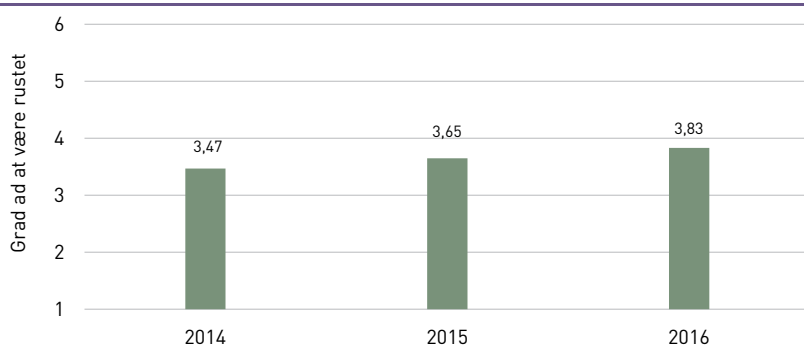
FØLER UNDERVISERNE SIG RUSTET TIL OPGAVEN?

Vi belyser således, om underviserne (både lærere, børnehaveklasselærere og pædagoger) føler sig fagligt rustet til at undervise, som folkeskolereformen lægger op til¹⁶, jf. figur 4.5.

¹⁶. På et spørgsmål herom kunne underviserne 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).

FIGUR 4.5

Undervisernes oplevelse af at være fagligt rustet til at undervise, som folkeskolereformen lægger op til. Gennemsnit for undervisernes vurdering 2014-2016. Skala fra 1 (= slet ikke) til 6 (= i meget høj grad).



Anm.: Gennemsnittene er signifikant forskellige på minimum $p < 0,05$. Antal besvarelser N: 2014 = 1.466, 2015 = 2.677 og 2016 = 2.986. Svarkategorier: "Slet ikke" (1), "I meget lav grad" (2), "I lav grad" (3), "I nogen grad" (4), "I høj grad" (5), "I meget høj grad" (6).

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

Helt overordnet noterer vi en stigning i vurderingen af at være fagligt rustet – fra 3,47 i 2014 til 3,83 i 2016. Denne stigning – som er på omkring 10 pct. – er statistisk sikker. I 2016 føler underviserne sig kun i nogen grad rustet til at undervise på en måde, som folkeskolereformen lægger op til.¹⁷

SKOLELEDERNES TILLID TIL LÆRERNE

Da skolelederne oplever en stigende mangel på kvalificerede lærere, er det interessant at belyse, hvor megen tillid skolelederne har til lærerne.

Skolelederne har generelt – og over tid – en høj grad af tillid til lærerne¹⁸. I både 2011, 2013, 2015 og 2016 ligger den gennemsnitlige vurdering på over "I høj grad". Vi noterer desuden, at efter et mindre dyk i tilliden i 2013, hvor folkeskolereformen og de ny arbejdstidsregler vedtoges efter lærerlockout, stiger tilliden i 2015. Og den er i 2016 den

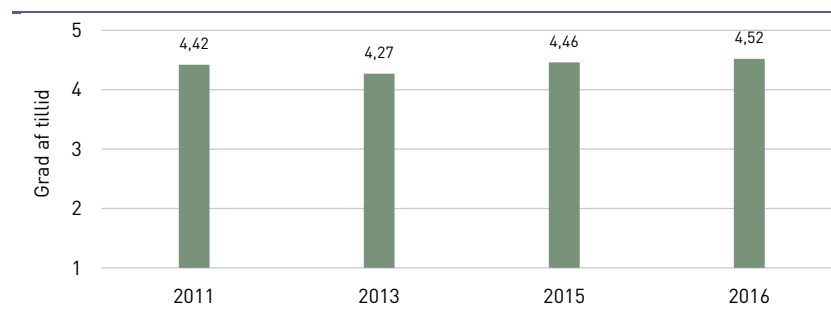
17. Vi har tillige undersøgt, om der er forskelle på tværs af professioner i forhold til at føle sig rustet til reformen. Vi finder ingen statistisk sikre forskelle mellem grupperne, herunder lærere og pædagoger. Hvis vi lægger de positive svarkategorier sammen, dvs.: "I meget høj grad", "I høj grad" og "I nogen grad", så føler en lidt større andel af pædagogerne sig rustet end lærerne i 2016 (godt 71 pct. mod godt 68 pct.). Den største gruppe – blandt både lærere og pædagoger, hhv. 48 og 45 pct. – føler i sig "I nogen grad" rustet til reformen.

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

højest målte tillid og lidt højere end i 2011, før reformen fremsattes og vedtoges, hvilket er positivt fra et implementeringsperspektiv.

FIGUR 4.6

Skoleledernes gennemsnitlige grad af tillid til, at lærerne yder deres bedste. Særskilt for år. 2011-2016.



Anm.: Der er signifikant forskel på gennemsnit på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af 2011 til 2015 og 2015-2016. Antal besvarelser N: 2011 = 574, 2013 = 496, 2015 = 705 og 2016 = 835.

Svarkategorier: "I meget høj grad" (5), "I høj grad" (4), "I nogen grad" (3), "I begrænset grad" (2), "Slet ikke" (1).

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Det kan umiddelbart forekomme lidt iøjnefaldende, at skolelederne på den ene side udtrykker så stor og stigende tillid til, at lærerne gør deres bedste, samtidig med at næsten halvdelen af lederne mener, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning. Der er flere mulige fortolkninger på dette: En kan være, at skolelederne på den ene side har tillid til, at lærerne gør deres bedste, men at nogle ledere på den anden side også oplever problemer med nogle læreres kvalifikationer i forhold til at leve op til de nye og betydelige krav, som folkeskolereformen stiller, fx med hensyn til linjefagskompetence og motion. En anden fortolkning er, at skolelederne opfatter spørgsmålet i forhold til rekruttering af nye kvalificerede lærere og oplever problemer hermed, jf. Kommunernes Landsforenings nylige analyse, der påpeger, "at der er begyndende rekrutteringsudfordringer i forhold til lærere i folkeskolen" (KL, 2016).

OPSUMMERING

Folkeskolereformen lægger vægt på et kompetenceløft af såvel skoleledere som lærerne og pædagoger, så de har de bedste forudsætninger for at ændre undervisningen som krævet i reformen og øge elevernes læring og trivsel. Reformen afsætter derfor 60 mio. kr. til kompetenceudvikling af ledere på folkeskoleområdet. Som led heri er bl.a. gennemført et 3-dages kursus for godt 4.000 skoleledere og mellemledere i efteråret 2013.

Langt de fleste skoleledere er enten i gang med eller har taget en diplom- eller en masteruddannelse. Der er sket en betydelig stigning i disse lederuddannelser siden 2011, men ikke i løbet af det sidste år. Siden sidste år er skoleledernes samlede efteruddannelse vedrørende folkeskole-reformen øget. De har i gennemsnit deltaget i *næsten* 8 dages kursus i 2016 mod lidt under 6,5 dage i 2015. Dog har næsten 9 pct. af skolelederne *ikke* deltaget i noget kursus om reformen. Samlet er efteruddannelsen af ledere øget, men alligevel finder vi ikke nogen statistisk sikker ændring i skoleledernes følelse af at være rustet til de opgaver, der følger med reformen. De føler sig stadig kun ”i nogen grad” rustet dertil. Til gengæld finder vi en stigning på omkring 10 pct. siden 2014 i undervisernes følelse af at være rustet til de nye undervisningsopgaver, men også lærerne føler sig kun ”i nogen grad” rustet til deres nye undervisningsopgaver.

Stadig flere skoleledere mener, at en mangel på kvalificerede lærere hæmmer en optimal undervisning. Samtidig har skolelederne gennemsnitligt en høj tillid til, at lærerne gør deres bedste. Vi fortolker dette således, at næsten alle skoleledere mener, at lærerne gør deres bedste, men at en del skoleledere samtidig vurderer, at nogle lærere endnu mangler nogle af de nye kvalifikationer, som folkeskolereformen efterspørger, eller en del skoleledere ser rekrutteringen af *nye* kvalificerede lærere som et problem.

PÆDAGOGISK LEDELSE AF UNDERVISNINGENS INDHOLD OG - METODER

Det er en central intention i folkeskolereformen at styrke den pædagogiske ledelse. Pædagogisk ledelse anses ifølge forarbejderne til reformen at bestå af bl.a. mål- og resultatstyring og kompetenceudvikling for lærerne (Aftale 2013: s. 20). Reformaftalen betoner, at lederens kompetencer ”til at lede implementeringen og indholdet ... skal løftes som led i en styrket pædagogisk ledelse”. I folkeskolelovens § 45 fremgår det tillige, at ”skolens leder har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen”, ligesom det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, 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.

Pædagogisk ledelse vedrører en lederinvolvering i selve undervisningens ”maskinrum”. Lederne forventes således i større grad at involvere sig i undervisningens tilrettelæggelse, herunder at indgå i drøftelser med lærerne af de pædagogiske metoder. Disse drøftelser kan fx omhandle, hvilke metoder der fremmer elevernes læring, sociale samspil og trivsel. Endelig kan skoleledelsen evt. være involveret i valget af sådanne metoder.

Vi forventer på baggrund af ovenstående reformhensigter, at skolelederne skal udøve en stærkere pædagogisk ledelse af undervisningens mål og indhold for at sikre kvalitet. Vi undersøger denne forventning i forhold til følgende tre forskellige aspekter af pædagogisk ledelse:

- om skoleledelsen indgår i nogle generelle pædagogiske ledelsesaktiviteter i forhold til lærerne, fx observation af undervisning (*generel pædagogisk ledelsesinvolvering*)

- om skoleledelsen søger at påvirke anvendelsen af særlige undervisningsmetoder, her specielt metoder, der lægges vægt på i folkeskole-reformen (*specifik ledelsesinvolvering i metoder, som folkeskolereformen lægger vægt på*)
- om skolelederen varetager de pædagogiske ledelsesopgaver og i hvilket omfang, eller om der udøves *distribueret pædagogisk ledelse* på skolen.

GENEREL OG SPECIFIK PÆDAGOGISK LEDELSE

I dette afsnit arbejder vi med to af de før bekrævede former for pædagogisk ledelse, hhv. generel pædagogisk ledelse og specifik pædagogisk ledelse. Begge ledelsesformer er her beskrevet som *rene typer*, og skoleledere vil i praksis benytte sig af en blanding af dem.

GENEREL PÆDAGOGISK LEDELSE

Vi konstruerer først et indeks, som måler skoleledelsens deltagelse i generel pædagogisk ledelse. Vi har stillet en serie af spørgsmål, der belyser en række forskellige måder, hvorpå skoleledelsen kan involvere sig i pædagogiske spørgsmål. Vi har nærmere bestemt spurgt, hvor ofte skolens ledelse har gjort følgende i dette skoleår:

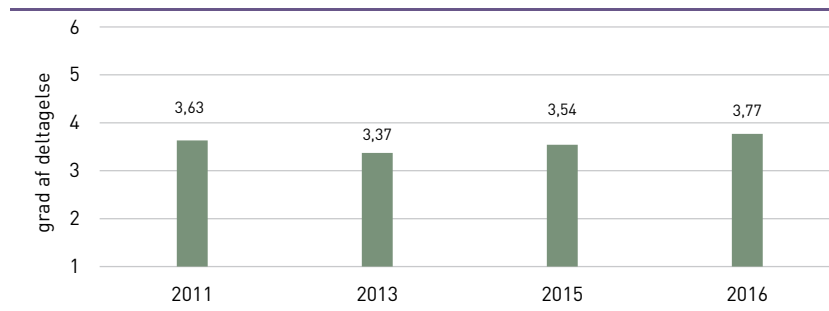
- Overværet undervisning i klasserne hos lærere
- Givet feedback til lærere om deres undervisning
- Diskuteret lærernes undervisning med dem enkeltvis eller i mindre grupper.

Vi belyser først, hvor hyppigt skoleledelsen deltager i hver af disse ledelsesaktiviteter¹⁹, jf. figur 5.1, og finder for det første en stigning fra 2015 til 2016, og at niveauet i 2016 er højere end i 2011. Niveauet i 2016 svarer til lige under ”11-20 gange” per skoleår på den oprindelige skala.

19. Til spørgsmålene kan skolelederen svare på en seks-trins-skala, hvor svarene gik fra: ”Aldrig” (1), ”1-2 gange” (2), ”3-10 gange” (3), ”11-20 gange” (4), ”21-50 gange” (5) til ”Mere end 50 gange” (6).

FIGUR 5.1

Graden af skoleledelsens deltagelse i generel pædagogisk ledelse. Særskilt for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2011-2016. Skala fra 1 (= aldrig) til 6 (= mere end 50 gange).



Anm.: Der er signifikant forskel på gennemsnittene ved minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem 2011 og 2015. Antal besvarelser N: 2011 = 551, 2013 = 465, 2015 = 693 og 2016 = 822.

Svarkategorier: "Aldrig" (1), "1-2 gange" (2), "3-10 gange" (3), "11-20 gange" (4), "21-50 gange" (5), "Mere end 50 gange" (6).

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Da skoleledelser på store skoler alt andet lige må forventes at gennemføre disse aktiviteter oftere end deres kolleger på små skoler, sætter vi antallet af aktiviteter i relation til antallet af lærere (men ikke pædagoger m.fl.) på skolen.

FIGUR 5.2

Graden af skoleledelsens deltagelse i generel pædagogisk ledelse per lærer. Særskilt for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2011-2016.



Anm.: Der er signifikant forskel på gennemsnittene på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellen mellem 2013 og 2015, 2013 og 2016 samt 2015 og 2016. Antal besvarelser N: 2011 = 551, 2013 = 465, 2015 = 693 og 2016 = 822.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. Lærerdato er udtaget fra Styrelsen for IT og Læring. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Herudover anvendes lærerdata fra STIL. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

I figur 5.2 ser vi skoleledelsens deltagelse i generelle pædagogiske opgaver sat i forhold til antallet af lærere. Her noterer vi – modsat tendensen i

figur 5.1 – en faldende deltagelse fra skolens ledelse per lærer i de pædagogiske opgaver. Det skyldes primært, at der i gennemsnit er flere lærere på skolerne. Dermed er der ikke nødvendigvis tale om øget generel pædagogisk ledelse set ud fra dette perspektiv, idet den enkelte lærer ikke modtager mere pædagogisk ledelsesstøtte end før reformen.

SPECIFIK PÆDAGOGISK LEDELSE

Vi danner tillige et indeks for skoleledelsens samlede involvering i en række af specifikke pædagogiske undervisningsmetoder, som folkeskolereformen sigter mod at fremme – altså det, vi kalder *specifik pædagogisk ledelse*. Vi har her spurgt, om – og hvordan – skoleledelsen har været involveret i lærernes tilrettelæggelse af undervisning på en række specifikke områder, herunder:²⁰

- Opfyldelse af kravene i ”Fælles Mål” i lærernes undervisning
- Løbende tydeliggørelse af målene for undervisningen over for eleverne
- Tilpasning af undervisningen til den enkelte elevs behov og faglige standpunkt
- Anvendelse af elevplaner som et middel til at tilpasse undervisningen til den enkelte elev
- Lærer-feedback til den enkelte elev om elevens udvikling.²¹

I figur 5.3 ser vi udviklingen i specifik pædagogisk ledelse.²² Vi noterer for det første, at der allerede før folkeskolereformen på en del skoler foregik en vis pædagogisk ledelse vedrørende de undervisningsmetoder, som senere blev en del af folkeskolereformen. For det andet er omfanget af skoleledelsens deltagelse i specifik pædagogisk ledelse øget siden 2011. Stigningen i indekset fra 2011 til 2016 er på 11 procentpoint. Der er dog ikke sket nogen statistisk sikker udvikling i det sidste år. Men siden folkeskolereformen blev indført, har skoleledelsen involveret sig i flere aspekter af lærernes overvejelser og valg vedrørende de pædagogiske metoder, som folkeskolereformen lægger vægt på.

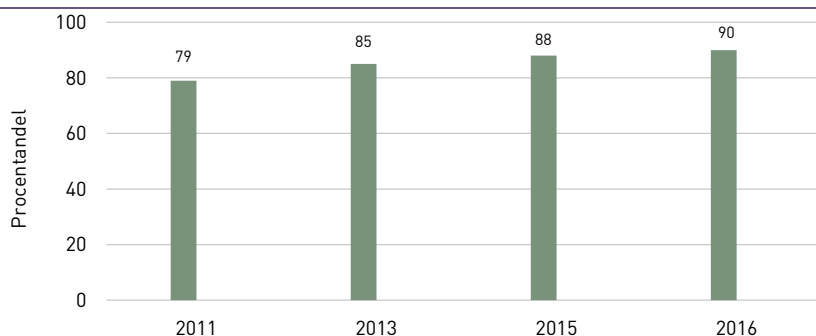
20. Hertil kunne skolelederne svare følgende: ”Ja, skolens ledelse har haft en dialog med lærerne herom”(1), ”Ja, skolens ledelse har foreslået lærerne at gennemføre dette” (2), ”Ja, skolens ledelse har stillet krav til lærerne herom”(3), ”Ja, skolens ledelse har sikret sig, at det stort set forholder sig sådan” (4), ”Nej, skolens ledelse har ikke været involveret” (5). Vi har spurgt til ledelsens involvering i nævnte områder. Herefter omkodede vi de ovenstående variable, således at 1-4 = Ja (skolelederne har involveret sig), mens 5 = Nej (skolelederen har ikke involveret sig). Denne kodning indebærer, at vi her kun måler, om skoleledelsen er involveret i disse metoder, men ikke, hvor insisterende lederinvolveringen er.

21. Dette spørgsmål er tilføjet til analysen i 2016. Det ændrer dog ikke på indeksets gennemsnit på tværs af årene.

22. Indeksscoren udgør den andel af skolelederne, der har været involveret i alle de fire nævnte metoder.

FIGUR 5.3

Procentandel skoleledelser, der deltager i specifik pædagogisk ledelse. Særskilt for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering. 2011-2016. Skala fra 0 til 100.



Anm.: Der er signifikant forskel på alle gennemsnit på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af forskellene mellem 2013 og 2015 og mellem 2015 og 2016, som er insignifikante.

Antal besvarelser N: 2011 = 551, 2013 = 433, 2015 = 705 og 2016 = 834.

Indeksscoren udgør den andel af skolelederne, der har været involveret i alle de fire nævnte metoder. 100 er derfor ensbetydende med involvering i alle metoder, mens 0 er ingen involvering.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

DISTRIBUERET PÆDAGOGISK LEDELSE

Vi betragter *distribueret ledelse* som en mere indirekte tilgang til pædagogisk ledelse. Med *distribueret pædagogisk ledelse* delegerer skolelederen en del af den pædagogiske ledelse til mellemledere og vejledere, eller skolen etablerer såkaldte professionelle læringsfællesskaber blandt lærerne til kollektivt at udøve en form for pædagogisk ledelse af de involverede lærere indbyrdes, fx i form af team²³ (Albrechtsen, 2012, se også Kjer m.fl., 2015 og Laursen & Pedersen, 2011).

Vi har spurgt skolelederne, i hvilket omfang nedenstående personer eller grupper udfører opgaver vedrørende pædagogisk ledelse med hensyn til undervisningsmetoder, og hvordan undervisningen tilrettelægges på skolen:²⁴

23. I den pædagogiske forskningslitteratur er der i de senere år sat fokus på professionelle læringsfællesskaber som en form for distribueret ledelse (Leithwood, Mascall & Strauss, 2009; Spillane, Halverson & Diamond, 2004; Vescio, Ross & Adams, 2008).

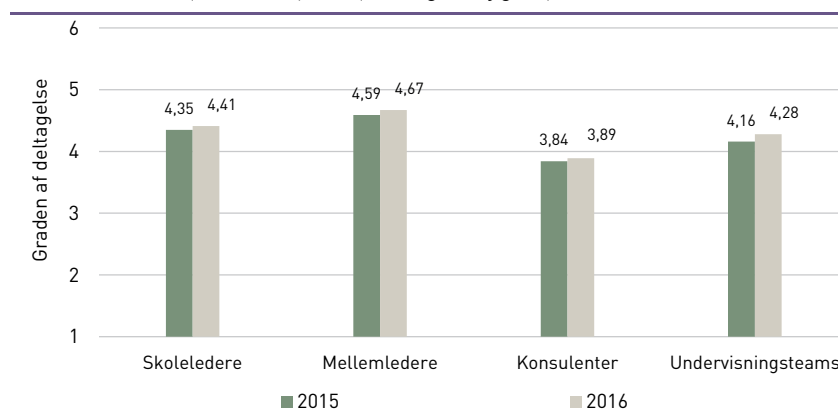
24. I forhold til disse aktører kunne skolelederne svare på en seks-trins-skala, hvor svarkategorierne går fra: "I meget høj grad" (6), "I høj grad" (5), "I nogen grad" (4), "I lav grad" (3), "I meget lav grad" (2) til "Slet ikke" (1).

- Skolelederen²⁵
- Mellemledere
- Konsulenter/vejledere/pædagogisk læringscenter
- Underviserteams.

I følge figur 5.4 anfører langt de fleste skoleledere, at de selv udfører pædagogisk ledelse (4,41 i 2016). I 2016 er det dog stadig mellemlederne, som involverer sig i størst grad i sådanne pædagogiske ledelsesopgaver (4,67 i 2016). Derefter involveres undervisningsteams og dernæst konsulenter/vejledere/pædagogisk læringscenter. Der er ingen statistisk sikre udviklinger i løbet af de 2 sidste år.

FIGUR 5.4

Graden af deltagelse i pædagogisk ledelse med hensyn til undervisningsmetoder. Særskilt for medarbejdergrupper. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2015-2016. Skala fra 1 (= slet ikke) til 6 (= i meget høj grad).



Anm.: Der er ingen signifikant forskel på gennemsnit. Antal besvarelser N: 2015 = 651-689 og 2016 = 776-816.
 Svarkategorier: "I meget høj grad" (6), "I høj grad" (5), "I nogen grad"(4), "I lav grad"(3), "I meget lav grad"(2), "Slet ikke" (1).
 Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

For at gå mere i dybden med disse teamdannelser har vi ligeledes spurgt skolelederne, hvilke af nedenstående teamorganiseringsformer, skolen anvender:²⁶

- Fagteams (fx team af danskundervisere).

25. Skolelederen udøver pr. definition ikke distribueret pædagogisk ledelse, men medtages i denne figur for at kunne sammenligne omfanget af distribueret pædagogisk ledelse med skolelederens udførelse af pædagogisk ledelse. Det er nemlig ikke *alle* skoleledere, der udfører pædagogisk ledelse, og det er relevant at belyse, hvordan den pædagogiske ledelsesopgave er fordelt mellem skolelederen og andre aktører på skolen.

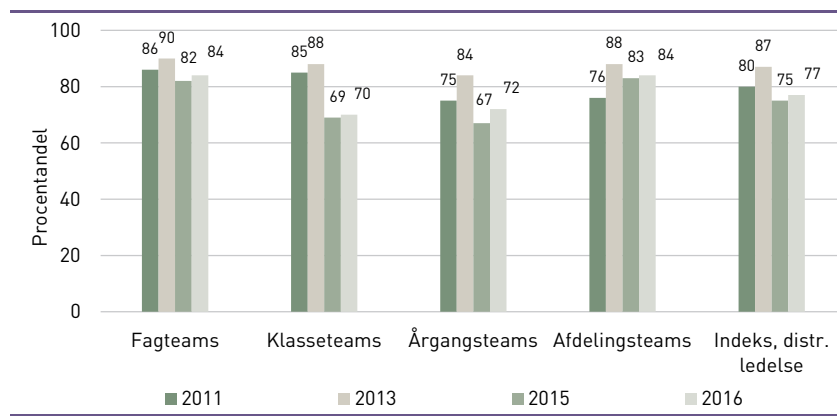
26. Hertil kunne skolelederne svare enten ja eller nej.

- Klassteams (fx team af undervisere for en given 9. klasse)
- Årgangsteams (fx team af undervisere for alle 9. klasser)
- Afdelingsteams (fx for indskoling, mellemtrin og udskoling, eventuelt med en leder af hver afdeling).

For hver af disse teamformer angives i figur 5.5, hvilken procentandel af skolerne der anvender denne form. For at få en tværgående belysning af udviklingen i antallet af teamtyper danner vi desuden et indeks, som udgør et gennemsnit af brugen af de enkelte teamformer.

FIGUR 5.5

Andel af skoler, der benytter sig af teams som organiseringsformer. Procent. Særskilt for år og typer af teams. Gennemsnit af skoleledernes vurdering. 2011-2016. Skala fra 0 til 100.



Anm.: Forskelle mellem andele er signifikant på minimum $p < 0,05$ med undtagelse af udviklingen fra 'fagteams': 2011 til 2013, 2011 til 2015 og 2011 til 2016, klassteams: 2011 til 2013 og 2015 til 2016, årgangsteams: 2011 til 2016 og 2015 til 2016 og afdelingsteams 2015 til 2016, men også indeks 2015 til 2016. Antal besvarelser N: 2011 = 609, 2013 = 516, 2015 = 695 og 2016 = 822.

Svarkategorier: 0 = skolen benytter sig ikke af organiseringsformen, 1 = skolen benytter sig af organiseringsformen.

Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

I figur 5.5 ses, at antallet af typer af lærerteams, som skolerne benytter sig af, steg fra 2011 til 2013 og derefter faldt, men nu er på næsten samme niveau som i 2011, før folkeskolereformen blev fremsat og vedtaget. Den beskedne stigning i løbet af det sidste år er ikke statistisk sikker. Der er siden 2011 sket et klart fald i anvendelsen af klassteam og en stigning i anvendelsen af afdelingsteam. Ud fra disse få indikatorer ser det umiddelbart ikke ud til, at skolerne efter indførelsen af folkeskolereformen i større grad anvender distribueret pædagogiske ledelse, herunder nogle af de teamformer, som kunne indgå i det, vi kalder professionelle fælleskaber.

OPSUMMERING

På baggrund af reformintentionerne forventes skoleledelserne at udøve en stærkere pædagogisk ledelse af undervisningens mål og indhold end tidligere for at sikre kvalitet. For at vurdere denne hensigt har vi undersøgt tre former for pædagogisk ledelse: generel pædagogisk ledelse, specifik pædagogisk ledelse og distribueret pædagogisk ledelse.

Generel pædagogisk ledelse omfatter skoleledelsens observation af lærernes undervisning, feedback til lærerne og pædagogiske drøftelser med lærere. Vi finder her, at der efter et fald i aktivitetsniveauet i 2013 er sket en gradvis stigning, så det 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.

I samme periode sker der derimod en gradvis stigning på omkring 11 pct. i omfanget af *specifik* pædagogisk ledelse, der omfatter lederinvolvering i en række specifikke pædagogiske undervisningsmetoder, som folkeskolereformen sigter mod at fremme.

Pædagogiske ledelsesopgaver vedrørende undervisningsmetoder udføres af skolelederne, men i endnu højere grad af mellemledere. Derefter er undervisningsteam og dernæst konsulenter involveret i pædagogiske ledelsesopgaver. Der er ikke sket nogen væsentlig ændring i disse forhold i løbet af det sidste år. Det er der heller ikke mht., 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 klasse-team, mens afdelingsteam nu anvendes i større omfang.

EKSTERN LEDELSE

I dette kapitel belyser vi skoleledelsens kontakt med eksterne samarbejdspartnere. En del af skoleledelsens arbejde består i at samarbejde med en række eksterne aktører. Det kan fx være med kommunen, hvor drifts- og finansieringsansvaret for folkeskoler ligger, ligesom kommunen sætter rammer og mål for undervisningen og fører tilsyn med dens resultater, hvilket foranlediger en del samarbejde med kommunalbestyrelsen, børne- og kulturudvalg, skoleforvaltningen, Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR), Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) m.fl. Herudover samarbejder skoleledelsen også med andre aktører, såsom andre folkeskoler, ungdomsuddannelsesinstitutioner, fritidstilbud samt erhvervslivet (Pedersen m.fl., 2011).

I folkeskolereformen lægges der vægt på især to former for samarbejde mellem skolen og dens omgivelser. For det første er samarbejdet mellem kommunen og den enkelte skole vigtigt for at implementere folkeskolereformen, herunder en dialog om kommunal mål- og resultatstyring af skolerne for at øge elevernes læring og trivsel. Dette samspil mellem skolen og kommunerne omfatter også et samarbejde om kvalitetsrapporter.

For det andet tiltænkes der i reformen en mere åben skole med et større lokalt partnerskab mellem skolen og det lokale erhvervsliv, ligesom lokale fritids- og kulturforeninger og -institutioner skal inddrages i undervisningen af eleverne i større grad. Dette skal igen bidrage til læring og trivsel gennem en mere varieret og differentieret undervisning og skal ikke mindst være en vigtig del af den understøttende undervisning.

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.

SAMARBEJDET MED KOMMUNEN

MØDEHYPPIGHED

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

- Den kommunale skoleforvaltning
- Skole-/børne- og kulturudvalget
- Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR)
- Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU).

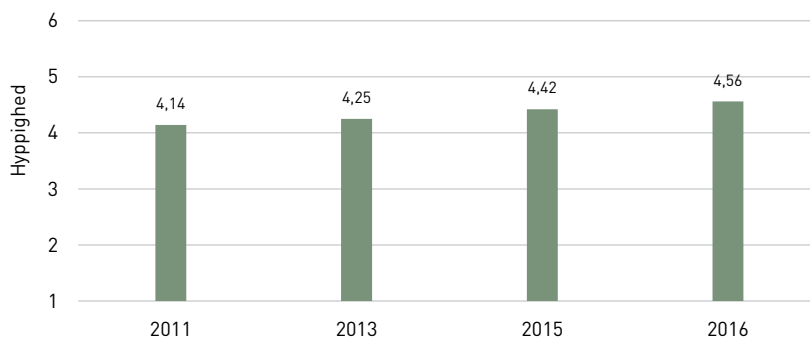
På baggrund af svar på ovenstående spørgsmål konstruerer vi et indeks, som måler den gennemsnitlige hyppighed af skoleledelsens kontakt med disse kommunale enheder, som er vores mål for skoleledelsens kontakt med kommunen.²⁷

I figur 6.1 vises, hvor hyppigt skoleledelsen mødes med de fire kommunale forvaltningsenheder i gennemsnit. I 2016 mødes skoleledelsen mellem en gang om måneden og en gang i kvartalet. Vi finder en statistisk sikker stigning fra 2011 til 2016 i mødefrekvensen med de kommunale enheder. Den er steget med omkring 10 pct. fra 4,14 i 2011 til 4,56 i 2016. Den er også steget i løbet af det sidste år, men kun med ca. 3 pct. Der er dog betydelig forskel på mødefrekvensen mellem skolerne og hver enkelt af de fire kommunale forvaltningsenheder: I en analyse (ikke vist her) finder vi, at skolernes ledelse mødes oftere end en 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. Mødehyppigheden er stigende over årene i forhold til alle fire kommunale enheder.

27. 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).

FIGUR 6.1

Hypigheden af skoleledelsens kontakt med kommunen. Særskilt for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering. 2011-2016. Skala fra 1 (= aldrig) til 6 (= ugentligt eller hyppigere).



Anm.: Forskelle mellem gennemsnit er signifikant på minimum $p < 0,05$, Antal besvarelser N: 2011 = 560, 2013 = 440, 2015 = 689 og 2016 = 813.
Svarkategorier: "Aldrig" (1), "Årligt" (2), "Halvårligt" (3), "Kvartalsvist" (4), "Månedligt" (5), "Ugentligt (eller hyppigere)" (6).
Kilde: Undervisningsministeriets 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2015 og 2016. SFI's dataindsamling i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

STØTTE FRA KOMMUNEN VEDRØRENDE IMPLEMENTERING AF FOLKESKOLEREFORMEN

I de følgende afsnit belyser vi i højere grad kvaliteten af samarbejdet mellem skolen og skoleforvaltningen og kommunen. Vi har først spurgt, hvordan skolelederne oplever samarbejdet med kommunen under forberedelse og implementering af reformen. Vi danner et indeks ud fra, hvor enige skolelederne er i følgende fire udsagn²⁸ samt deres vurdering af de ressourcer, kommunen har stillet til rådighed²⁹:

- Kommunens skoleforvaltning har lavet en klar plan for implementering af folkeskolereformen på skolerne
- Kommunens skoleforvaltning har understøttet skolens forberedelse og implementering af folkeskolereformen gennem konsulentbistand
- Alt i alt har kommunen ydet en god støtte til skolens forberedelse og implementering af folkeskolereformen
- I hvilken grad vurderer du, at der i dette skoleår har været tilstrækkeligt med ressourcer til at implementere folkeskolereformen på din skole?

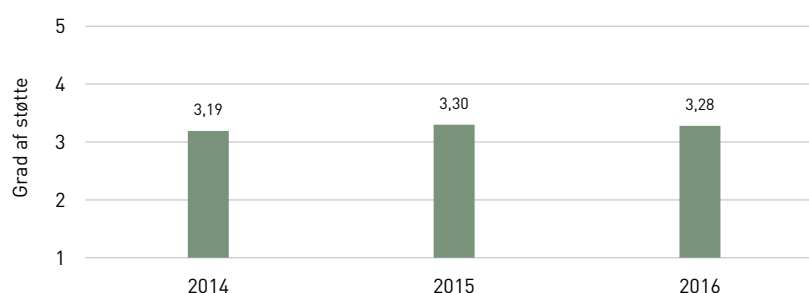
28. En fem-trins-skala er blevet anvendt, hvor svarkategorierne går fra: "Helt uenig" (1), "Delvist uenig" (2), "Neutral" (3), "Delvist enig" (4) til "Helt enig" (5).

29. En seks-trins-skala er blevet anvendt, hvor svarkategorierne går 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). For at få en ensartet skala har vi omkodet "Slet ikke" og "I meget lille grad" til laveste værdi, så de fire variable, der indgår i indekset, har samme skala.

I figur 6.2 indebærer den gennemsnitlige score i 2016 på 3,28 på en skala fra 1 til 5, at skolelederne er nogenlunde tilfreds med den støtte, kommunen har ydet. Der er ikke tale om nogen statistisk sikker udvikling fra 2014 til 2016.

FIGUR 6.2

Graden af oplevet kommunal støtte i forbindelse med reformen. Særskilt for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2014-2016. Skala fra 1 (= meget lav grad af støtte) til 5 (= meget høj grad af støtte).



Anm.: Gennemsnittene er ikke signifikant forskellige fra hinanden. Antal besvarelser N: 2014 = 150, 2015 = 756 og 2016 = 895. Svarkategorier: 1 = meget lav grad af støtte, 5 = meget høj grad af støtte.

Kilde: Undervisningsministeriets 1. 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2014, 2015 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

SAMARBEJDET MED KOMMUNEN OM KVALITETSRAPPORTER

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 skoler³⁰. Vi undersøger derfor, hvordan skolelederne oplever brugen af kvalitetsrapporter. Vi har således spurgt skolelederne, hvor enige eller uenige de er i følgende udsagn³¹:

- Kvalitetsrapporten danner baggrund for en nyttig dialog med skoleforvaltningen
- Kvalitetsrapporten giver mig nyttig information om kvalitet på skolen, som jeg ikke havde i forvejen
- Skoleledelsen iværksætter konkrete tiltag på skolen på baggrund af kvalitetsrapporten.

På baggrund af svar på disse tre udsagn danner vi et indeks, der viser skoleledernes vurdering af, hvor nyttige kvalitetsrapporterne er. Ifølge figur 6.3 har skolelederne fra 2014 til 2016 samlet set fået en mere positiv

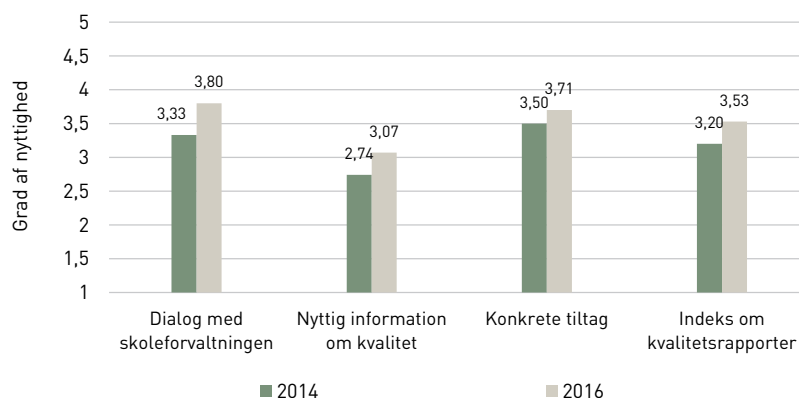
30. Fra statens side stilles der ikke krav om, i hvilket format kvalitetsrapporten skal udarbejdes. Den enkelte kommune kan udforme kvalitetsrapporten, så den passer til de lokale behov.

31. Hertil kunne skolelederne svare på en skala gående fra: ”Helt enig” (5), ”Delvist enig” (4), ”Neutral” (3), ”Delvist uenig” (2) til ”Helt uenig”(1).

vurdering af kvalitetsrapporterne. Indekset stiger fra 3,20 til 3,53. Skalamidtpunktet er 3, som markerer svaret ”neutralt” i de oprindelige svarkategorier. Særligt mener skolelederne, at kvalitetsrapporten danner baggrund for en nyttig dialog med forvaltningen. Her ser vi ligeledes den største stigning på tværs af de to år (fra 3,33 i 2014 til 3,80 i 2016). Skolelederne anvender i stigende grad også rapporterne til at iværksætte tiltag på skolen (fra 3,50 i 2014 til 3,70 i 2016). Ikke helt så nyttigt finder skolelederne kvalitetsrapporterne i forhold til at give dem en viden, de ikke havde i forvejen (fra 2,74 i 2014 til 3,07 i 2016). Udviklingerne er statistisk sikre.

FIGUR 6.3

Skoleledernes vurdering af kvalitetsrapporternes nytte ved typer af beslutninger. Skala fra 1 (= meget lidt nyttigt) til 5 (= meget nyttigt). 2014 og 2016.



Anm.: Gennemsnittene er signifikant forskellige fra hinanden på minimum $p < 0,05$. Antal besvarelser N: 2014 = 153 og 2016 = 858. Svarkategorier: "Helt enig" (5), "Delvist enig" (4), "Neutral" (3), "Delvist uenig" (2), "Helt uenig" (1).

Kilde: Undervisningsministeriets 1. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2014 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

KONTAKT MED ANDRE AKTØRER I LOKALSAMFUNDET

Vi belyser som nævnt 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 er spurgt, hvor hyppigt skoleledelsen har haft kontakt med følgende lokale aktører:

- Kommunale dagtilbud

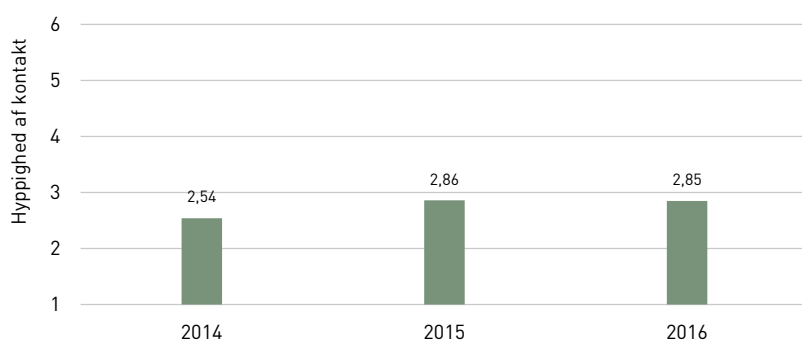
- Ungdomsskolen
- Lokale kunst-, musik- og kulturskoler
- Lokale kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og fritidsforeninger
- Repræsentanter for det lokale erhvervsliv.

Ud fra svarene på disse spørgsmål konstruerer vi et indeks, som måler hyppigheden af skoleledelsens kontakt med andre lokalsamfundsaktører end kommunen.³²

FIGUR 6.4

Hyppigheden af skoleledelsens kontakt med andre aktører i lokalsamfundet.

Særsklit for år. Gennemsnit af skoleledernes vurdering, 2014-2016. Skala fra 1 (= aldrig) til 6 (= ugentligt).



Anm.: Gennemsnittene er signifikant forskellige fra hinanden på minimum $p < 0,05$. Der er ingen signifikant forskel på 2015 og 2016. Antal besvarelser N: 2014 = 149, 2015 = 650 og 2016 = 785.

Svarkategorier: "Aldrig" (1), "Årligt" (2), "Halvårligt" (3), "Kvartalsvist" (4), "Månedligt" (5), "Ugentligt (eller hyppigere)" (6).

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2014, 2015 og 2016. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Af figur 6.4 fremgår, at skoleledelserne har øget kontakten med de andre lokale aktører siden 2014. Stigningen (der er på 14 pct.) er statistisk sikker mellem 2014 og 2016, mens det ikke er tilfældet for den beskedne udvikling mellem 2015 og 2016. Vi kan derfor konkludere, at skolerne har øget deres kontakt med lokalsamfundet, hvilket korresponderer med reformhensigterne i forhold til *den åbne skole*. Dog er kontakten øget fra et relativt lavt niveau, og i gennemsnit mødes skoleledelsen i 2016 blot knap en gang hvert halve år med hver af de lokale aktørtyper.

32. 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).

OPSUMMERING

Folkeskolereformen lægger op til et frugtbart samarbejde dels mellem kommunerne og deres skoler om implementering af reformen og om kvalitet i undervisningen, dels mellem den enkelte skole og lokalsamfundet og dets erhvervsliv, foreninger og institutioner vedrørende den ”åbne skole, som skal bidrage til en mere varieret og differentieret undervisning, som igen skal styrke trivsel og læring.

Vi finder, at skoleledelsen i stadig større grad er i kontakt med kommunens forskellige aktører og afdelinger efter folkeskolereformens indførelse. I forhold til kvaliteten af samarbejdet med kommunen om implementeringen af folkeskolereformen er skolelederne i gennemsnit nogenlunde tilfreds med den støtte, som kommunen har givet. Vi ser en statistisk sikker stigning i tilfredsheden mellem 2014 og 2016, men ikke i løbet af det sidste år. Endelig oplever skolelederne, at kvalitetsrapporterne er blevet mere nyttige. Det gælder særligt i forhold til dialogen med kommunen og til at iværksætte konkrete tiltag på skolen.

Vi har ligeledes undersøgt samarbejdet mellem skoler og ”lokalsamfundet” ved at se på, hvor hyppigt skoleledelsen samarbejder med lokale eksterne aktører såsom ungdomsskolen, lokale kunst-, musik- og kulturskoler samt lokale kultur-, folkeoplysnings-, idræts- og fritidsforeninger. Kontakten blev øget fra 2014 til 2015, mens der ikke er nogen statistisk sikker ændring i løbet af det sidste år. Derudover befinder samarbejdet sig stadig på et relativt lavt niveau med møder knap hvert halve år i gennemsnit. Vejlederne deltager dog også flittigt med at etablere netværk, udvikle samarbejde og fremme nye perspektiver på varierede skoledage, ligesom en del af den åbne skole nogle steder også udvikles og koordineres på det kommunale forvaltningsniveau. Disse forhold kan være med til at nuancere omfanget af ledelsessamarbejde omkring den åbne skole. På baggrund af denne undersøgelse kan vi dog ikke konkludere noget vedrørende kvaliteten af det lokale samarbejde. Først senere analyser kan belyse betydningen af skoleledelsens eksterne samarbejde med kommunen og lokalsamfundet for undervisningens tilrettelæggelse og elevernes læring og trivsel.

BILAG

BILAG 1 DATA OG METODE

DATAMATERIALE

Vi gennemfører denne og senere kvantitative kortlægninger på basis af spørgeskemaundersøgelser blandt skoleledere og på visse områder også blandt undervisningspersonalet, jf. bilagstabel B1.1.

For det første anvender vi data fra spørgeskemaet til skolelederne i det særlige skolepanel på 213 folkeskoler i det evaluerings- og følge-forskningsprogram, som Undervisningsministeriet igangsatte primo 2014.³³ Vi anvender i forlængelse heraf data fra spørgeskemaundersøgelser blandt skolelederne i 2015 og 2016, der efter aftale med ministeriet og anbefaling fra Skolelederforeningen blev gennemført på *alle* folkeskoler.³⁴ Samlet har 75 pct. af lederne af landets folkeskoler deltaget i den seneste undersøgelse i 2016, hvor perioden for dataindsamling løb fra januar til maj.

For det andet supplerer vi de ovennævnte skolelederundersøgelser med data fra SFI's landsdækkende spørgeskemaundersøgelser fra 2011 (omfattende skoleåret 2010/11) og fra 2013 (omfattende skoleåret

33. 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 spørgeskemaundersøgelse blandt 155 skoleledere indsamlet i foråret/sommeren 2014.

34. 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.

2012/13³⁵). Vi inddrager disse data for 2011 og 2013 for at sikre det bedst mulige sammenligningsgrundlag bagud i tid, når ændringer i skoleledelse efter folkeskolereformen beskrives og vurderes. Selv om folkeskolereformen først trådte i kraft ved skoleårets begyndelse i august 2014, anser vi det som sandsynligt, at fremsættelsen af forslaget til folkeskolereform og forhandlinger om lærernes arbejdstidsaftale, lockout af lærerne og lovindgreb i konflikten har påvirket ledelsen af skolerne både i foråret 2013 og i foråret 2014, hvorom der er indsamlet spørgeskemaoplysninger vedrørende skoleledelse forud for folkeskolereformens ikrafttræden.

BILAGSTABEL B1.1

Dataoversigt for reformundersøgelsen.

	Antal skoleledere opfordret til at besvare spørgeskema	Dataindsamlingsperiode	Antal besvarede spørgeskemaer	Svarprocent
2011	1.478	Marts-april	742	50,0
2013	1.259	Oktober-december	628	49,8
2014	213	Februar-juni	155	72,8
2015	1.358	Februar-juni	780	57,4
2016	1.235	Februar-maj	921	74,6

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 2. og 3. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, forårssommer 2014, 2015 og 2016 samt SFT's dataindsamlinger i 2011 og 2013. Beregninger foretaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Vi vurderer derfor, at spørgeskemaoplysninger om ledelse fra 2011, der er indsamlet, før folkeskolereformen overhovedet kom på den politiske dagsorden, vil give den bedste ”baselinemåling” forud for folkeskolereformen og dermed at være det bedste sammenligningsgrundlag i forhold til eventuelle ændringer i skoleledelse, der er indtruffet efter reformens ikrafttræden.

Afsluttende benyttes en tredje datakilde, nemlig en spørgeskemaundersøgelse blandt folkeskolernes undervisningspersonale (lærere, børnehaveklasseledere og pædagoger). I 2014 deltog 4.196 respondenter fra det ovennævnte særlige evalueringspanel af 213 skoler til evaluering af folkeskolereformen, i 2015 deltog 2.995, og i 2016 deltog 3.306.

METODE

I dette notat arbejder vi med en række forskellige statistiske metoder, herunder:

- Faktoranalyse og indeksskonstruktion
- Metoder til sammenligning over tid
- Signifikanstest

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

- Databehandling og brug af skalaer.

I dette afsnit beskriver vi først meget kort baggrunden for at konstruere indeks. Dernæst beskrives vores tilgang til sammenligning over tid, brug af forskellige test til signifikans og slutteligt vores anvendelse af skalaer (for yderligere overvejelser herom, se Kjer m.fl., 2015).

INDEKS

Indeks er mål, der i de fleste tilfælde omfatter et gennemsnit af besvarelser af flere spørgsmål eller underspørgsmål (items) (Stewart, 1981). I enkelte tilfælde anvendes indeks, der måler, hvilken andel af respondenterne der anvender alle svarmuligheder, fx anvender samtlige oplyste teamformer. Vi anvender indeks, da disse ofte udgør mere pålidelige og robuste mål end enkelte variable/svar på spørgsmål (Bryman, 2004, s. 28; Keilow & Holm, 2014). I vores kortlægning anvender vi to forskellige former for indeks, henholdsvis formative indeks og refleksive indeks³⁶ (for yderligere omtale af konstruktionen af indeks, se Kjer m.fl., 2015.)

METODE TIL SAMMENLIGNING AF SKOLELEDELSE OVER TID

I denne kortlægning vælger vi – ligesom i 2015 – at sammenligne den relative fordeling af forskellige skoleledelsesaspekter på indeks eller gennemsnitlige svar på enkeltspørgsmål/items mellem årene baseret på alle de data, der er indsamlet fra de enkelte år, dvs. 2011, 2013, 2014, 2015 og 2016. Vi benævner i 2015 tilgangen som ’bruttometoden’. Vi sikrer hermed, at der indgår så mange skoler som muligt i analyserne fra de enkelte år. De mange besvarelser, der indgår i sådanne bruttoanalyser, indebærer, at flere forskelle i ledelsesaspekter mellem årene er statistisk signifikant end ved panelanalyser, hvor man følger de samme skoleledere over flere år, og hvor der er færre skoler end i en bruttoanalyse, hvor de deltagende skoler ikke alle har besvaret undersøgelsen i alle år. Ved panelanalyser kan man således lettere end ved bruttoanalyserne risikere, at faktiske forskelle i skoleledelse over tid forkastes, alene fordi der er for få cases.

Herudover vil bruttotilgangen formentlig også ofte sikre en større repræsentativitet i analyserne end ved panelanalyser, da panelanalyser ofte bliver mindre repræsentative med årene pga. et stigende bortfald (for flere overvejelser herom, se Kjer m.fl., 2015).

36. Et refleksivt indeks måler scoren på en fælles underliggende dimension i forhold til de spørgsmål/items, der indgår i indekset. Det indebærer en høj korrelation items imellem og med den underliggende dimension. Ved anvendelse af et formativt indeks har forskeren på forhånd defineret teoretisk, hvilke egenskaber indekset skal have, og her behøver de spørgsmål/items, der indgår i indekset, ikke at være korelateret med en fælles underliggende dimension eller med hinanden. Et typisk eksempel på et formativt indeks er nogle demokratiindeks, hvor en række forskellige egenskaber ved demokrati er defineret, uden at disse egenskaber nødvendigvis er indbyrdes korelaterede eller korelateret med nogen fælles underliggende dimension i virkeligheden.

En vurdering af de anvendte spørgeskemaundersøgelers repræsentativitet³⁷ ligger ikke inden for denne undersøgelses rammer, men foretages i en særskilt undersøgelse.

SIGNIFIKANS

Vi anvender signifikanstest i form af fx t-test eller Wilcoxon-Mann-Whitney-test.³⁸ Testene muliggør under forskellige antagelser at undersøge, om forskelle mellem forskellige grupperes besvarelser af de samme spørgsmål er reelle, eller om de blot er udtryk for statistiske tilfældigheder (Agresti & Finley, 2009: s. 183).

I dette notat anvender vi løbende ovenstående metoder til at sammenligne forskellige mål på tværs af årene. De forskelle, som vi rapporterer i kapitlerne, er statistisk signifikant på mindst et 5-procentsniveau. Det vil sige, at man betragter det som usandsynligt, at eventuelle forskelle i notatet fremkommer på grund af statistiske tilfældigheder, idet sandsynligheden herfor er på under 5 pct.

I forlængelse heraf er det vigtigt at understrege, at om end vi finder en statistisk signifikant forskel, så er det ikke det samme som at sige, at der er en substantiel betydningsfuld forskel på vores resultater. At et resultat er statistisk signifikant, betyder ikke i sig selv, at det er interessant eller relevant i praksis. Vi vil derfor bestræbe os på fortrinsvis at kommentere på forskelle, som vi vurderer er *både* statistisk signifikante og af substantiel betydning.

Som et forsøg på at sige noget mere substantielt om forskelle i skoleledelse over tid måler vi nogle steder disse ændringer over tid ved at vise, hvor mange procent et givet skoleledelsesaspekt har ændret sig, fx fra 2011 – som var, før folkeskolereformen blev fremsat og vedtaget – til 2016, hvorfra vi har de sidste målinger. Disse procentangivelser skal dog tages med et vist forbehold. Det skyldes, at en del af vore målinger er baseret på svar, der er rangordnet, fx fra 1 = ”Slet ikke” til 6 = ”I meget høj grad”. Vi kan derfor måle en gennemsnitlig score på en skala fra 1 til 6 for det enkelte år (jf. nedenfor) og måle den procentvise udvikling heri over tid, men vi kan ikke være sikre på, at respondenterne opfatter afstanden mellem hver svarkategori som lige stor.

DATABEHANDLING OG BRUG AF SKALAER

Vi bestræber os først og fremmest på at anvende variablenes oprindelige skalaer, fx når vi konstruerer undersøgelsens indeks. Denne tilgang mindsker omkodninger af data, altså det vi kalder datatransformation. I vores optik befordrer det både en gennemsigtighed ved de forskellige

37. SFI behandler i særskilte publikationer spørgsmålet om repræsentativitet i spørgeskemaundersøgelserne under Evaluerings- og følgeforskningsprogrammet.

38. Herudover anvender vi en Kruskal-Wallis-test, der kun kræver, at observationerne mindst afspejler en rangordning, og at den bagvedliggende fordeling er kontinuert.

metodiske greb og i databehandlingen, at vi omkoder mindst muligt, ligesom vi mener, at det fremmer forståelsen af undersøgelsens resultater, når vi fastholder de oprindelige skalaer, der knytter sig til spørgsmålsformuleringerne. I nogle tilfælde præsenterer vi rapportens fund på en skala fra 0 til 100. Det sker typisk, hvor vi har omkodet variable med adskillige svarkategorier til binære variable, som er variable med kun to værdier, fx ja eller nej. På en 0-100 skala kan det således fremgå, hvilken procentandel af respondenterne der har svaret ja/bekræftende. Anvendelsen af en 0-100-skala er et forsøg på at præsentere målinger på en intuitivt let forståelig måde.

De fleste svarkategorier, herunder kategorierne til de spørgsmål, som anvendes i konstruktioner af indeks, er Likert-skalerede. I nogle analyser omsættes svarene til en score, fx fra 1-5, hvis der er fem svarkategorier ud over ”ved ikke”, som ikke medregnes i analyserne. Likert-skalerede spørgsmål kan i nogen grad opfattes som intervalskalerede (Garson, 2012: s. 12). I vore analyser er det derfor rimeligt at regne med fx gennemsnit, dog med de forbehold, der nævnes ovenfor. Skalaer med angivelse af en score anvendes som et intuitivt let forståeligt mål for både respondenter og læsere. Det gælder ikke mindst, når vi belyser udviklingen over tid i et givet aspekt af skoleledelse. Ved dannelsen af indeks vægter de enkelte svar på spørgsmål/items lige meget.

Herudover anvender vi både interval- og nominalskalerede svar. I sidstnævnte er svarmulighederne blot angivet som kategorier, som ikke nødvendigvis er rangordnede. Vi bestræber os så vidt muligt på at indlede hver analyse med at vise både spørgsmålsformulering og svarkategorier for at give læseren mulighed for at vurdere grundlaget for analyserne.

LITTERATUR

- Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen, 7. juni 2013.
- Agresti, A. & B. Finley (2009): *Statistical Methods for the Social Sciences*. 4 ed. Prentice-Hall.
- Andersen, S.C. & S.C. Winter (2011) (red.): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47.
- Bjørnholt, B., S. Boye, L.H. Flarup & K. Lemvig (2015): *Pædagogiske medarbejders oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Bollen, K.A. (1989): *Structural Equations with Latent Variables*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Bryman, A. (2004): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Crowne, D.P. & D. Marlowe (1960): "A New Scale of Social Desirability Independent of Psychopathology". *Journal of Consulting Psychology*, 24, s. 349-354.
- Diamantopoulos, A. & H.M. Winklhofer (2001): "Index Construction with Formative Indicators: An Alternative to Scale Development", *Journal of Marketing Research*, 38(2), s. 269-277.
- Garson, D.G. (2012): "Testing Statistical Assumptions", *Statistical Associates Publishing*, s. 1-50.
- Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. udg. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hill, M. & P. Hupe (2008): *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: Sage Publications.
- Keilow, M. & A. Holm (2014): *Notat om etablering af måleinstrument for elevadfærd og -holdninger vha. baseline-data fra skolereformundersøgelsen*. Notat. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kirst, M. & R. Jung (1982): "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen Year View of Title 1, ESEA." I: W. Williams, R.F. Elmore, R.P. Nathan & S. MacManus (red.): *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- 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.
- Kjer, M.G. & A. Rosdahl (2016): *Ledelse af forandringer i folkeskolen*. Notat. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- KL (2016): *Rekrutteringssituationen på lærerområdet*. Kommunernes Landsforening. Rapport udgivet d. 27. jun. 2016.
- L 51. Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (Indførelse af en længere og mere varieret skoledag) Folketinget 2013-14.
- L 409. Forslag til Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. Folketinget 2013-14.
- Laursen, P.F. & M.J. Pedersen (2011): "Organisering af lærersamarbejdet", s. 95-104 i Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.) (2011). *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47.
- Leithwood, K., B. Mascall & T. Strauss (red.) (2009): *Distributed Leadership According to the Evidence*. New York: Taylor & Francis.
- Lynggaard, M. & M.J. Pedersen (2013): "Lærernes teamsamarbejde", s. 175-89 i S.C. Winter & V.L. Nielsen (red.): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i Folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:09.
- Meier, K.J., M.J. Pedersen & U. Hvidman (2011). "Skolelederens efteruddannelse i ledelse", s. 59-68 i Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.) (2011): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:47.
- Nielsen, P.A. (2014): "Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): s. 431-458.
- Pedersen, M.J., A. Rosdahl, S.C. Winter, A.P. Langhede & M. Lynggaard (2011): *Ledelse af folkeskolerne. Vilkår og former for skoleledelse*. Kø-

- benhavn: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:39. Netpublikation.
- Robinson, V., C. Lloyd & K. Rowe (2008): "The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types". *Educational Administration Quarterly*, 44(5), s. 635-674.
- Robinson, J.P., P.R. Shaver & L.S. Wrightsman (1991): "Criteria for Scale Selection and Evaluation". I: J.P. Robinson, P.R. Shaver & L.S. Wrightsman (red.): *Measures of Personality and Social Psychological Attitudes*, Vol. 1, San Diego, CA: Academic Press, s. 1-15.
- Rubio, D.R. (2005): "Alpha Reliability". I: K. Kempf-Leonard (red.): *Encyclopedia of Social Science Measurement*. New York: Academic Press, s. 59-63.
- Spillane, J., R. Halverson & J.B. Diamond (2004): "Towards a Theory of Leadership Practice: A Distributed Perspective". *Journal of Curriculum Studies*, 36(1), s. 3-34.
- Vescio, V., D. Ross & A. Adams (2008): "A Review of Research on the Impact of Professional Learning Communities on Teaching Practice and Student Learning". *Teaching and Teacher Education* 24: s. 80-91.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. København: Gyldendal Academica.
- 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. (2015): *Elevers læring og skolelederfokus på faglighed*. København: SFI TEMA 02:2015.