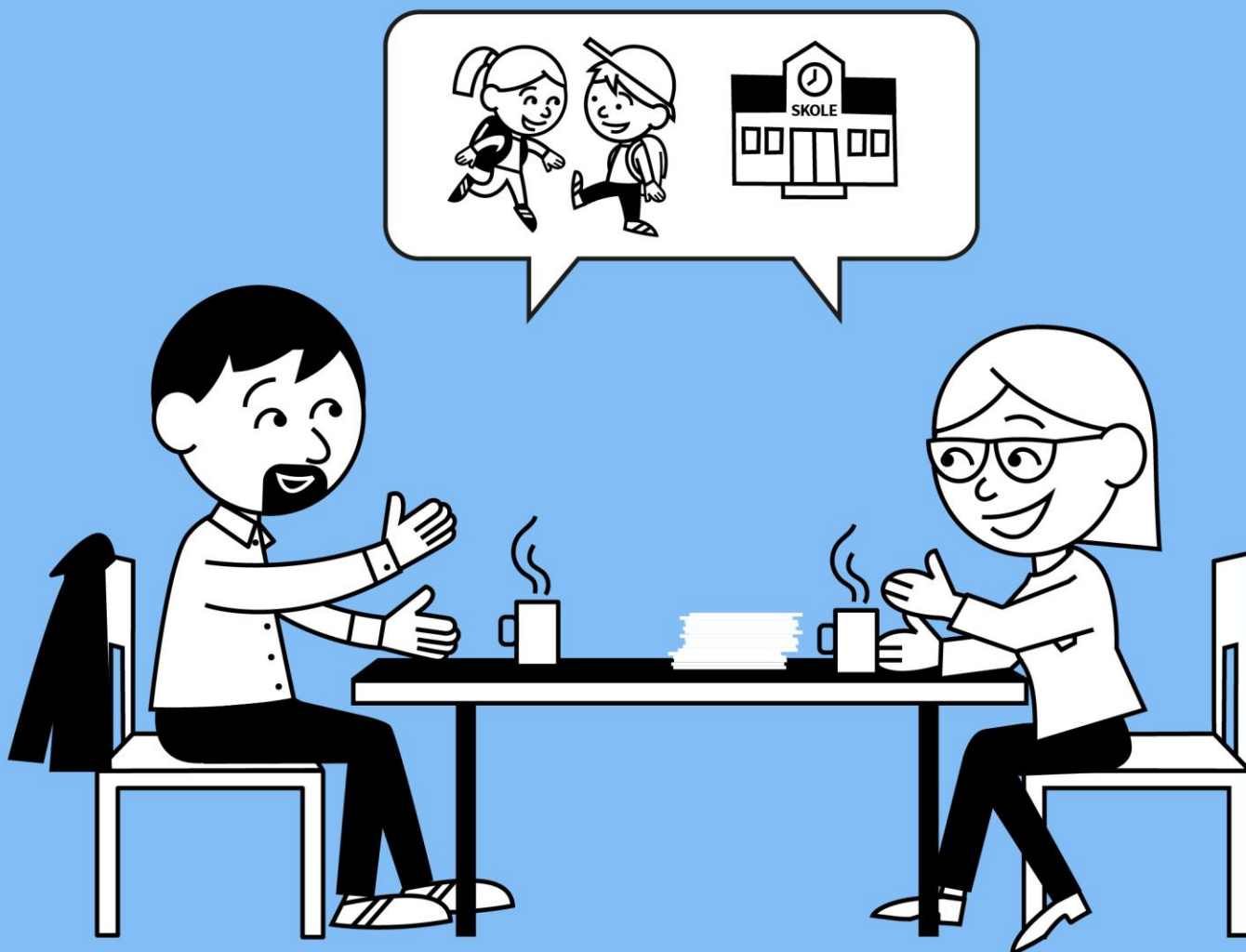


Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel



FORORD

Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel

I denne rapport præsenterer Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) en undersøgelse af samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel. Samarbejdet udgør et vigtigt omdrejningspunkt for skolernes arbejde med den pædagogiske kerneopgave, og der bliver hver dag i kommunerne brugt megen tid og energi på samarbejdsfora og relationer. Det er derfor væsentligt at tilvejebringe viden om erfaringerne fra samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse.

I undersøgelsen går vi tæt på organiseringen og på, hvad der kendetegner den konkrete praksis i forbindelse med samarbejdet. Vi belyser de udfordringer, som forvaltning og skoleledelse oplever, og kommer med konkrete bud på, hvordan de kan håndtere disse udfordringer.

Undersøgelsen kan være med til at kvalificere diskussioner og beslutninger om forvaltning og skoleledelses samarbejde og på den måde bidrage til, at samarbejdet bedst muligt understøtter skolernes arbejde med elevernes læring og trivsel. Undersøgelsen bygger på interview med forvaltningsledelser, konsulenter og skoleledelser og observationer af møder mellem forvaltning og skoleledelser i tre udvalgte kommuner.

Jeg håber, at de nye indsigter og perspektiver, som denne rapport indeholder, kan bidrage til en fortsat udvikling af en konstruktiv samarbejdsrelation mellem forvaltninger og skoleledelser om arbejdet med elevernes læring og trivsel.

Mikkel Haarder

Direktør for EVA

INDHOLD

Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel

1	Resumé	5
----------	---------------	----------

2	Indledning	9
2.1	Formål og undersøgelsesspørgsmål	10
2.2	Undersøgelsens design og metode	11
2.3	Undersøgelsens projektgruppe	13
2.4	Læsevejledning	13

3	Organiseringen af samarbejdet	14
3.1	Skolevæsenets opbygning i de tre kommuner	14
3.2	Samarbejdsflader i de tre kommuner	17

4	Centrale elementer i samarbejdet	23
4.1	Data	24
4.2	Sparring	33
4.3	Indsatser	41

5	Perspektiver for samarbejdet	51
5.1	Fokuspunkter	51

	Appendiks A – Litteraturliste	60
--	--------------------------------------	-----------

1 Resumé

Relevans, faglig kontekst og målgruppe

Denne rapport handler om forvaltningen og skoleledelsens samarbejde om elevernes læring og trivsel i folkeskolen. Samarbejdet er komplekst, idet forvaltningen både skal følge op på skolernes arbejde og samtidig skal understøtte skolernes eget handlerum. Samarbejdet har på den måde afgørende betydning for skolernes arbejde med elevernes læring og trivsel, og derfor er det væsentligt med et indgående indblik i, hvordan samarbejdet konkret foregår.

Med udgangspunkt i tre kommuner går denne undersøgelse derfor tæt på den konkrete praksis i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse. Formålet er at kvalificere diskussioner og beslutninger om den måde, hvorpå forvaltning og skoleledelse samarbejder om elevernes læring og trivsel. Rapporten belyser, hvordan samarbejdet er organiseret, hvad der kendetegner samarbejdets praksis, og hvilke hhv. positive erfaringer og udfordringer forvaltninger og skoleledelser oplever i forbindelse med samarbejdet.

Desuden kommer rapporten med konkrete bud på fokuspunkter med hensyn til at styrke det videre samarbejde mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel.

Rapporten henvender sig primært til forvaltninger og skoleledelser, men også fx skolebestyrelser og politiske udvalg vil kunne drage nytte af rapporten.

Resultater

Forvaltninger og skoleledelser oplever både positive aspekter og udfordringer i forbindelse med samarbejdet om elevernes læring og trivsel

Undersøgelsen viser, at både forvaltning og skoleledelser i de udvalgte kommuner oplever, at de har et konstruktivt og givende samarbejde om elevernes læring og trivsel, hvor arbejdet med data, sparring og indsætter er centrale elementer.

For det første er samarbejdet kendetegnet ved at tage afsæt i et databaseret grundlag, hvor forskellige datakilder løbende inddrages i samarbejdet. For det andet indtager forvaltningen en sparrings rolle i samarbejdet med skoleledelserne. Hensigten er, at skoleledelserne skal kunne få hjælp og støtte fra forvaltningen, og samtidig bruger forvaltningen dialogen til at følge op på skolernes arbejde. For det tredje er der i forbindelse med samarbejdet fokus på at prioritere og beslutte forskellige indsætter, dvs. konkrete tiltag og projekter, fx en særlig læseindsats, som igangsættes med henblik på at styrke arbejdet med elevernes læring og trivsel.

Både forvaltning og skoleledelser i de udvalgte kommuner giver overordnet set udtryk for en række positive erfaringer og for, at de i forbindelse med samarbejdet bliver mødt med et stort engagement og relevante faglige kompetencer. Forvaltninger og skoleledelser peger dog også på flere

markante udfordringer i forbindelse med samarbejdet. Disse udfordringer, som beskrives i det følgende, kan i varierende omfang genfindes i de tre kommuner. I nogle tilfælde har udfordringerne stor indflydelse på samarbejdet, og forvaltninger og skoleledelser må derfor forholde sig aktivt til dem.

Manglende analytiske kompetencer gør det vanskeligt at skabe mening i arbejdet med data

Undersøgelsen viser, at det kan være svært for forvaltning og skoleledelse at få arbejdet med data til at give mening. Det sker i de tilfælde, hvor data godt nok inddrages og drøftes på mødet, men ikke får en reel betydning for dialogen om arbejdet med elevernes læring og trivsel. Det skyldes bl.a., at forvaltning og skoleledelse ikke formår at gå fra at tale om resultater til at undersøge, hvad der ligger bag de udvalgte data, fx hvilke forhold i undervisningen eller i en given klasse der har særlig betydning for resultaterne. Sådanne drøftelser er naturligvis vigtige for at kunne beslutte relevante tiltag.

Udfordringen handler især om, at begge parter savner analytiske kompetencer til at arbejde med data om elevernes læring og trivsel. Derudover spiller det ind, at databegrebet i nogle tilfælde forstås og anvendes forskelligt af hhv. forvaltning og skoleledelse, dvs. at nogle mener, at databegrebet dækker over kvantitative datakilder som resultater fra test og prøver, mens andre forstår data i en bredere forstand som noget, der omfatter al den viden, der systematiseres både kvantitativt og kvalitativt. Endelig er der ofte meget på dagsordenen, når forvaltning og skoleledelse mødes, og derfor kan det være vanskeligt at finde tid til mere end en overfladisk gennemgang af resultaterne.

Den hierarkiske relation udfordrer forvaltningens sparrende rolle

Undersøgelsen viser, at den hierarkiske relation mellem forvaltning og skoleledelse kan gøre det svært at tale om vanskelige problemstillinger i forbindelse med arbejdet med elevernes læring og trivsel. Problemstillingen fylder meget hos skoleledelserne, mens den fylder mindre hos forvaltningerne. Pga. forvaltningens rolle som både opfølgende og støttende overvejer nogle skoleledelser nøje, hvilke udfordringer i skolens hverdag de vælger at inddrage i dialogen med forvaltningen. Dette kan i sidste ende betyde, at skoleledelserne ikke får den sparring, de kunne have brug for.

Udviklingsiver gør det svært at balancere arbejdet med indsats

Undersøgelsen peger på, at det kan være svært for forvaltninger og skoleledelser at balancere arbejdet med indsats. Skoleledelserne oplever derfor et stort udviklingspres, som gør det vanskeligt for dem at tilrettelægge hensigtsmæssige og klart fokuserede processer på deres egen skole. Det kan i sidste ende betyde, at det kan være en udfordring for samarbejdet at opnå kvalitet i arbejdet med indsats i skolerne. Udfordringen skyldes først og fremmest en markant udviklingsiver på såvel politisk niveau som forvaltnings- og skoleniveau. Udviklingsiveren er udtryk for et grundlæggende ønske om at skabe gode skoler, men kan også hænge sammen med manglende forståelse af kompleksiteten i implementeringsprocesser og et behov for profilering og dokumentation opadtil i systemet.

Fokuspunkter til samarbejdet

På baggrund af undersøgelsen kan der peges på tre fokuspunkter, som forvaltninger og skoleledelser kan tage afsæt i for at håndtere de nævnte udfordringer. Fokuspunkterne skal ikke forstås som fuldstændige løsninger på udfordringerne, men snarere som mulige bud på, hvor forvaltninger og skoleledelser særligt bør sætte ind. Fokuspunkterne er følgende:

Styrk det analytiske arbejde

For at kunne drage bedst mulig nytte af data om elevernes læring og trivsel må forvaltninger og skoleledelser sætte fokus på at styrke det analytiske arbejde. De kan med fordel anlægge en processuel tilgang til arbejdet med data, hvor man ikke blot interesserer sig for de resultater, som opnås, men også for de bagvedliggende forklaringer og de kontekstuelle forhold, som ligger til grund for resultaterne. Dermed kan forvaltningen og skoleledelsen kvalificere dialogen om arbejdet med den pædagogiske kerneopgave og dermed også de indsatser, som i sidste ende skal prioriteres og besluttes.

Forvaltning og skoleledelse må forud for de møder, hvor de arbejder med skolens resultater, have forholdt sig til, hvilke data de vil gå i dybden med, så begge parter har mulighed for at forberede sig bedst muligt. Ved at udvælge resultater forud for møderne får forvaltning og skoleledelse mulighed for at undersøge de forhold, der ligger bag de enkelte resultater. På den måde skabes der forudsætninger for at styrke dialogen om arbejdet med elevernes læring og trivsel på møderne.

Endelig er det vigtigt at understrege, at der ofte er tale om komplekse årsagssammenhænge inden for det pædagogiske felt. Derfor må forvaltning og skoleledelse være kritiske med hensyn til, hvilke resultater det vil give særlig mening at prioritere at gå i dybden med.

Skab tillid mellem forvaltning og skoleledelse

Hvis skoleledelsen skal have relevant sparring på de problemstillinger, som den oplever i arbejdet med den pædagogiske kerneopgave, er der behov for, at forvaltning og skoleledelse arbejder med tilliden i deres indbyrdes relation.

Et væsentligt aspekt i forbindelse med at skabe en tillidsfuld relation er, at der kommunikeres åbent om forvaltningens dobbelte rolle med hensyn til hhv. at sikre kvalitet og at agere sparringspartner. Forvaltningen må være åben omkring formålet med samarbejdet og eksplicitere, at der som led i kvalitetssikringen også er et vurderende element i samarbejdet. Her er det vigtigt, at det er tydeligt for skoleledelsen, hvad den vurderes på baggrund af, og hvordan det vurderende element kan bidrage til at understøtte arbejdet med elevernes læring og trivsel.

Forvaltningen må desuden prioritere den nære dialog med og kontakt til skolerne, fx ved at sikre, at skoleledelsen oplever, at det er muligt at komme i dialog med forvaltningen, når ledelsen har behov for hjælp og støtte, ligesom forvaltningen må være opmærksom på, hvordan den møder skolerne, når de henvender sig. Skoleledelserne må omvendt prioritere at henvende sig til forvaltningen, så forvaltningen har et retvisende billede af skolernes udfordringer, som gør, at den kan understøtte skoleledelserne bedst muligt.

Prioriter i indsatserne

For at skabe en bedre balance i arbejdet med indsatser må både forvaltning og skoleledelse blive bedre til at prioritere indsatserne og vurdere, hvilke indsatser det giver mening at igangsætte. Det indebærer, at forvaltning og skoleledelse forholder sig til, hvorvidt de nødvendige ressourcer er til stede på skolerne.

I den forbindelse må forvaltning og skoleledelse bl.a. se på, hvor mange indsatser der i forvejen er i gang, og hvor meget de fylder på skolen og blandt skolens medarbejdere. Derudover må forvaltning og skoleledelse forholde sig til, om skolen er presset som følge af udskiftning i centrale dele af medarbejderstaben, udfordringer med særlige elevgrupper og timing i forhold til skoleårets forløb.

Om datagrundlaget

Rapporten bygger på et kvalitativt datamateriale, som består af interview og observationer i tre kommuner. Kommunerne er udvalgt, så der er sikret en spredning på kommunestørrelse med hensyn til antallet af skoler og elever.

I hver kommune har vi observeret samarbejdsaktiviteter mellem forvaltning og skoleledelser. Derudover har vi interviewet ledelse og konsulenter fra forvaltningen samt skolelederen og skoleledelsesteamet på to udvalgte skoler i hver kommune. Der er foretaget i alt 17 interview.

2 Indledning

Denne rapport handler om samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om den pædagogiske kerneopgave vedrørende elevernes læring og trivsel. Forvaltningens samarbejde med skoleledelserne om udvikling af skoleområdet tager afsæt i folkeskoleloven, som definerer folkeskolen som en kommunal opgave, der indebærer, at forvaltningen skal følge op på og understøtte skoleledelsen i dens arbejde.¹

Rammerne for forvaltningen og skoleledelsens samarbejde om den pædagogiske kerneopgave har udviklet sig i de senere år, bl.a. i kraft af de ændringer, som folkeskolereformen har medført. Folkeskolereformen har bl.a. til formål at styrke kvaliteten i folkeskolen ved at ændre styringen på området. Hensigten er, at styringen skal være baseret på mål og resultater frem for procedurer og regler (Aftale 2013). Dette fokus på mål- og resultatstyring følger en international reformtendens, der både giver den enkelte skole en styrket autonomi og samtidig i stigende grad holder den enkelte skole ansvarlig for dens resultater. På denne måde bliver de nationale mål for folkeskolerne en ramme for den kommunale styring, hvor forvaltningen følger op på skolernes resultater (KL 2013).

Samtidig betyder de ændrede rammer, at skolelederne har fået en større frihed til at udforme den lokale praksis på skolerne, og forvaltningens opgave er i den forbindelse at støtte en udvikling, der sker nedefra. Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse får på den måde en kompleks karakter, når forvaltningen både skal følge op på skolernes udvikling med hensyn til nationale og kommunale mål og skal understøtte skolernes eget handlerum (Majgaard 2015).

Undersøgelser på området peger på, at skolelederne oplever, at der med de nationale mål for folkeskoleområdet er kommet øget fokus på faglige mål i folkeskolen, og at kvalitetsrapporten i sin ændrede form ses som mere nyttig i forbindelse med den dialog, som skoleledelserne har med det kommunale niveau om konkrete tiltag for skolen (Bjørnholt et al. 2015; Kjer & Winther 2016). Undersøgelserne viser desuden, at intentionerne med folkeskolereformen kan genfindes i praksis i form af et øget fokus på mål- og resultatstyring. Samtidig ser forholdet mellem den øgede målstyring i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse og skoleledelsernes oplevelse af autonomi ud til at være af mere kompleks karakter (Kjer & Rosdahl 2016; Kjer & Winther 2016).

De eksisterende undersøgelser giver dog ikke et dybdegående indblik i, hvordan samarbejdet er organiseret, og hvilken praksis der er i forbindelse med samarbejdet om elevernes læring og trivsel. Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse handler om at udvikle og sikre elevernes læring

¹ I folkeskoleloven defineres folkeskolen som en kommunal opgave, dvs. at kommunalbestyrelsen har ansvaret for folkeskolen. I praksis samarbejder kommunalbestyrelserne med de lokale forvaltninger, og det bliver i den forbindelse forvaltningens opgave at gennemføre og implementere de politiske beslutninger, informere og indstille sager til det politiske niveau og følge op på folkeskolernes arbejde med den pædagogiske kerneopgave med hensyn til elevernes læring og trivsel.

og trivsel, og derfor er det væsentligt at belyse det. I denne undersøgelse går vi derfor tæt på den konkrete organisering og praksis i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel. Vi undersøger, hvordan kompleksiteten i forvaltningens opgave med både at følge op på skolernes udvikling og at støtte skoleledelserne i deres arbejde får betydning for den måde, som forvaltning og skoleledelse samarbejder om elevernes læring og trivsel på.

Med et datagrundlag, som består af observationer af møder mellem forvaltning og skoleledelser i tre kommuner og interview med forvaltningsledelser, konsulenter og skoleledelser, giver vi i denne rapport et dybdegående indblik i samarbejdets organisering og praksis. Vi undersøger, hvilke hhv. positive erfaringer og udfordringer samarbejdet giver anledning til at diskutere, og udleder på baggrund heraf fokuspunkter med hensyn til, hvordan det videre samarbejde mellem forvaltning og skoleledelse bedst muligt kan understøtte elevernes læring og trivsel.

2.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Formålet med undersøgelsen er at kvalificere diskussioner og beslutninger om den måde, hvorpå forvaltning og skoleledelse samarbejder om den pædagogiske kerneopgave vedrørende elevernes læring og trivsel. Dette sker ved at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan er samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse organiseret?
- Hvad kendetegner praksis i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse?
- Hvilke hhv. positive erfaringer og udfordringer er der i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse?

Vi ser nærmere på netop disse spørgsmål, fordi vi ønsker et dybdegående indblik i, hvordan samarbejdet om elevernes læring og trivsel er, dvs. hvilke fora forvaltning og skoleledelse mødes i, hvilke måder de indgår i samarbejdet på, og hvad der meningsfuldt kan inddrages i samarbejdet. Dermed ønsker vi at kunne belyse de elementer, der indgår i samarbejdet om at udvikle og sikre elevernes læring og trivsel.

2.1.1 Afgrænsning

Undersøgelsen har fokus på forvaltningen og skoleledelsens samarbejde om den pædagogiske kerneopgave vedrørende elevernes læring og trivsel. Undersøgelsen går tæt på organiseringen og den konkrete praksis i forbindelse med samarbejdet. Undersøgelsen afgrænser sig i den forbindelse fra at have et selvstændigt fokus på strukturelle og økonomiske vilkår for samarbejdet såsom arbejdstidsregler og økonomiske tildelingsmodeller.

Undersøgelsen afgrænser sig desuden fra at have et særskilt fokus på samarbejdet med bl.a. det politiske niveau og skolebestyrelserne, velvidende at disse parter også har stor indflydelse på rammerne for samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse.

I undersøgelsen anlægges et tværgående blik på centrale elementer i samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse i tre kommuner. Som følge af dette afgrænser undersøgelsen sig fra særskilt at vurdere betydningen af skolevæsenets størrelse og opbygning for arbejdet med den pædagogiske kerneopgave.

2.2 Undersøgelsens design og metode

Undersøgelsen bygger på et kvalitativt datamateriale, som består af observationer og interview fra tre kommuner, som er udvalgt på baggrund af telefoninterview med medarbejdere i forvaltningen. I forbindelse med udvælgelsen er der lagt vægt på, at de kommunale forvaltninger særligt tydeligt har kunnet beskrive det eksisterende samarbejde. Derudover er kommunerne udvalgt, så der er en spredning på kommunestørrelse med hensyn til antallet af skoler og elever i kommunen. På baggrund af dette deltager følgende tre kommuner i undersøgelsen:

- Aalborg Kommune
- Furesø Kommune
- Glostrup Kommune.

I hver kommune har vi observeret samarbejdsaktiviteter mellem forvaltning og skoleledelse og foretaget interview med centrale informanter fra hhv. forvaltning og skoleledelse. Datagrundlaget er beskrevet nærmere i det følgende.

Observationer

Grundlaget for at vælge at foretage observationer er, at vi i denne undersøgelse har prioriteret at komme tæt på praksis. Vi har været interesserede i at undersøge, hvordan og på hvilke måder der arbejdes med og tales om elevernes læring og trivsel i forbindelse med konkrete samarbejdsaktiviteter. Derfor har vi i hver kommune observeret et eller flere møder mellem forvaltning og skoleledelse. I nogle tilfælde har det været fælles møder på tværs af skolevæsenet, dvs. med forvaltningsrepræsentanter og ledelsesrepræsentanter fra flere skoler, og i andre tilfælde har det været individuelle møder mellem forvaltningen og den enkelte skoleleder eller det enkelte skoleledelsesteam.

Tilgangen til observationerne har været struktureret og fokuseret, forstået på den måde at vi har gjort brug af en struktureret observationsguide. Der har bl.a. været fokus på at afdække, hvordan de konkrete møder blev rammesat, hvad møderne handlede om, og hvordan samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse foregik. Trods et konkret fokus i forbindelse med observationerne har vi prioriteret en åbenhed over for at registrere andre aspekter af samarbejdet, når vi vurderede, at de havde betydning for undersøgelsens fokus.

Interview

Efter observationerne har vi gennemført i alt 17 interview i de tre kommuner. Alle interview havde en varighed på en halvanden time. Der er foretaget interview med forvaltningsledelsen og konsulenter i forvaltningen samt skolelederen og skoleledelsesteamet på to udvalgte skoler i hver kommune. I Glostrup Kommune er der dog kun én skole med fire afdelinger, hvorfor der i denne kommune er foretaget interview med skolelederen og et afdelingsledelsesteam i to afdelinger.

Figur 2.1 illustrerer de gennemførte interview i hver kommune.

FIGUR 2.1

Overblik over gennemførte interview

Interview i Aalborg		Interview i Glostrup		Interview i Furesø	
Interview med skolechef og læringschef		Interview med konsulenter		Interview med centerchef og sekretariatsleder	
Interview med konsulenter		Interview med konsulenter		Interview med konsulenter	
Interview med skoleleder på skole 1	Interview med skoleleder på skole 2	Interview med skoleleder		Interview med skoleleder på skole 1	Interview med skoleleder på skole 2
Interview med skoleledelse på skole 1	Interview med skoleledelse på skole 2	Interview med afdelingsledelse i afdeling 1	Interview med afdelingsledelse i afdeling 2	Interview med skoleledelse på skole 1	Interview med skoleledelse på skole 2

I forbindelse med afrapporteringen refererer vi til interviewene som interview med forvaltningsledelse, interview med konsulenter, interview med skoleledere og interview med skoleledelse. I kapitel 3 gennemgås kommunerne enkeltvis, og de vil derfor ikke være anonymiserede i den forbindelse. I kapitel 4 og 5 anonymiseres eksempler fra observationer og citater fra interview af hensyn til informanterne, medmindre der er tale om eksempler, hvor angivelse af kommunen er nødvendig for at forstå eksemplet.

Analysestrategi

Med henblik på at give et dybdegående indblik i, hvordan forvaltning og skoleledelse samarbejder om elevernes læring og trivsel, har vi foretaget en analyse af de kvalitative data, som er beskrevet ovenfor. Vi har været interesseret i at forstå, hvordan samarbejdet foregår, og hvilke konkrete måder der i praksis arbejdes med elevernes læring og trivsel på. Vi har derfor kodet datamaterialet inden for en tematisk ramme, som har gjort det muligt for os at læse på tværs af de tre kommuner og på tværs af forvaltning og skoleledelse. Dermed ser vi også ud over den enkelte kommunes organisering og kan præsentere resultater og perspektiveringer, som er relevante i et bredere nationalt perspektiv.

I forbindelse med kodningen af datamaterialet betragter vi samarbejdet ud fra tre overordnede aspekter: samarbejdets grundlag, samarbejdets form og de prioriteringer og beslutninger, der træffes i forbindelse med samarbejdet. Inden for disse tre aspekter har vi i datamaterialet kunnet finde tre centrale elementer, som går på tværs af interview og observationer. Det drejer sig om at arbejde med data, om at give sparring og om at prioritere og beslutte indsatser.

Elementerne udfoldes i denne rapport i forhold til den praksis og de hhv. gode erfaringer og udfordringer, som både forvaltning og skoleledelse oplever. Således er formålet med analysen ikke at give en best practice-beskrivelse af samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse, men bredt at belyse erfaringer fra samarbejdet, som kan danne afsæt for at pege på fokuspunkter til det fremtidige samarbejde mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel.

Som led i analysen har vi, for at afprøve den, undervejs præsenteret de foreløbige analyseresultater på et klyngemøde, som indgår i et klyngesamarbejde, som KL faciliterer, hvor en mindre gruppe forvaltnings- og skoleledelser mødes på tværs af kommuner.

2.3 Undersøgelsens projektgruppe

En projektgruppe fra Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har haft det praktiske og metodiske ansvar for gennemførelsen af projektet og har udarbejdet denne rapport. Projektgruppen består af:

- Specialkonsulent Caspar Theut (projektleder)
- Evalueringskonsulent Anne Grosen.

Desuden har følgende evalueringsmedarbejdere bidraget i udvalgte faser af projektet: Anna Lindgaard Knudsen, Stine Harrekilde, Frederik Kjøller, Maya Nielsen og Maria Thiemer.

2.4 Læsevejledning

Ud over resumeet og dette indledende kapitel indeholder rapporten tre kapitler:

Kapitel 3 beskriver samarbejdets organisering, herunder skolevæsenets opbygning med hensyn til de tre kommuners forvaltning og skoleledelse. Derudover beskrives de fastlagte og løbende samarbejdsflader, som samarbejdet foregår inden for.

Kapitel 4 belyser tre centrale elementer i samarbejdet. Det drejer sig om at arbejde med data, om at give sparring og om at prioritere og beslutte indsatser. I forbindelse med hvert element beskrives den konkrete samarbejdspraksis og hhv. de positive erfaringer og de udfordringer, som knytter sig dertil.

Kapitel 5 beskriver perspektiverne for det videre samarbejde. I den forbindelse opstilles der fokus-punkter for arbejdet med at håndtere de udfordringer, som er beskrevet i kapitel 4.

3 Organiseringen af samarbejdet

I dette kapitel ser vi nærmere på organiseringen af samarbejdet i de tre kommuner, som den så ud på tidspunktet for dataindsamlingen primo 2017. Kapitlet giver et indblik i den overordnede ramme for samarbejdet om elevernes læring og trivsel ved at stille skarpt på de prioriteringer og strukturer, som skal være med til at muliggøre, at forvaltning og skoleledelse kan sikre og udvikle elevernes læring og trivsel.

Vi beskriver i kapitlet, hvordan det enkelte skolevæsen er opbygget, og hvilke samarbejdsflader der er mellem forvaltning og skoleledelse, når der samarbejdes om elevernes læring og trivsel. Disse to faktorer er interessante at undersøge nærmere for at forstå grundlaget for de elementer i samarbejdet, som er i fokus i rapportens efterfølgende kapitler.

3.1 Skolevæsenets opbygning i de tre kommuner

I dette afsnit beskriver vi, hvordan skolevæsenet er opbygget i hhv. Aalborg, Furesø og Glostrup Kommune. Hver kommune beskrives først hver for sig, mens der i den sidste del af afsnittet ses på tværs af de tre kommuner.

3.1.1 Aalborg Kommune

Aalborg Kommune er relativt stor med ca. 19.000 elever fordelt på 55 skoler.² Kommunen er desuden kendetegnet ved, at der blandt de 55 skoler er stor variation med hensyn til antallet af elever på de enkelte skoler. Kommunen har således byskoler med mange elever, samtidig med at der er ni skoler under en såkaldt landsbyordning³, som har ganske få elever.

Det er fælles for en del af skolerne i kommunen, at de inden for de seneste år har fået en ny intern organisering af ledelsesopgaven, bl.a. som følge af det kommunale ledelsesudviklingstiltag Learning Pipeline⁴. Konkret betyder indsatsen, at den øverste skoleleder får et større og mere overordnet strategisk ansvar for skolens udvikling, mens de øvrige ledere i skoleledelsesteamet står for den pædagogiske ledelse på skolen.

2 Siden dataindsamlingen er antallet af skoler faldet til 53.

3 Folkeskolelovens § 24 a fastlægger, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at indføre fælles ledelse mellem en lille folkeskole eller en afdeling af en folkeskole og et kommunalt dagtilbud eller fritidshjem.

4 Learning Pipeline refererer til begrebet Leadership Pipeline, der beskæftiger sig med de forskellige funktioner, der er knyttet til forskellige ledelsespositioner i en organisation. I Danmark har Kristian Dahl og Thorkil Molly-Søholm arbejdet med at oversætte pipeline-tænkningen til den offentlige sektor (Dahl, T. & Molly-Søholm, T. 2012). I Aalborg Kommune har man valgt at bruge begrebet Learning Pipeline som en del af skolevæsenets opbygning og profilering af forskellige funktioner på forskellige ledelsesniveauer i skolevæsenet. Se mere på <http://www.nogetathavedeti.dk>.

Forvaltningsniveauet består af en forvaltningsledelse og en række konsulenter. Forvaltningsledelsen udgøres af en skolechef, tre sektorledere, en læringschef, en sekretariatsleder og en økonomichef. Centralt i samarbejdet med skolerne står skolechefen og læringschefen. Konstruktionen med skolechef og læringschef er relativt ny og er implementeret med henblik på at understøtte udviklingsarbejdet på skolerne. Den nye konstruktion blev indført i forbindelse med en ændring af forvaltningsstrukturen i kommunen i 2014, hvor man gik fra en forvaltning for skole og kultur til en monoforvaltning med fokus udelukkende på skoleområdet. Både skolechefen og læringschefen er blevet ansat i forbindelse med overgangen til den nye forvaltningsstruktur.

Overordnet set indgår skolechefen og læringschefen i et tæt samarbejde, hvor skolechefen har ansvaret for det driftsmæssige ledelsesspor, mens læringschefen har ansvar for udviklingen af skolerne. Konkret varetager skolechefen opgaver af forskellig karakter vedrørende lovgivning og drift. Derudover tager skolechefen sig af eksempelvis ledelsen af skolelederne og i nogle tilfælde også den eksterne brugerkontakt. Læringschefen står for implementeringen af og opfølgningen på udviklingsarbejdet på skolerne. Derudover har læringschefen ansvaret for ledelsen af nogle af konsulenterne.

Ud over skolechefen og læringschefen er der, som nævnt ovenfor, tre sektorledere, en sekretariatsleder og en økonomichef. Sektorlederne har hver deres kerneopgave. Én arbejder med inklusion, mens de to øvrige arbejder med hhv. kvalitet i ledelsesopgaven og kvalitet i kerneopgaven samt innovation. Sekretariatslederen står bl.a. for den politiske betjening og for HR, og endelig har økonomichefen ansvaret for den økonomiske styring af skoleområdet.

Endvidere har forvaltningen en række konsulenter, som hører under hver af de ovennævnte ledere, og som varetager en bred portefølje af opgaver. Af de konsulenter, der hører under læringschefen, varetager nogle opgaver med hensyn til den politiske betjening, mens andre har mere udadgående opgaver over for skolerne, fx at give ledelsessparring og bidrage med viden om fagligt relevante emner, ligesom de generelt arbejder med at understøtte implementeringen af indsatser på skolerne.

3.1.2 Glostrup Kommune

Til forskel fra Aalborg Kommune er Glostrup Kommune en lille kommune med en enkelt folkeskole bestående af fire afdelinger, som blev etableret i forbindelse med en ændring af skolestrukturen i 2012. Der går i alt ca. 2.000 elever på Glostrup Skole.

Glostrup Skole er organisatorisk bygget op med en skoleleder og fire afdelingsskoleledere. Ligesom i Aalborg Kommune arbejdes der i Glostrup Kommune ud fra en pipeline-tænkning på skoleniveau, som betyder, at skolelederen tager sig af de overordnede, strategiske opgaver, mens de fire afdelingsskoleledere har ansvaret for den pædagogiske ledelse.

Den øverste skoleledelse udgøres af skolelederen, en souschef og en økonomisk leder (samt en på daværende tidspunkt ubesat lederstilling inden for specialundervisning og fritid). Derudover er der til den samlede øverste ledelse knyttet en ledelseskonsulent. Hos skoleledelsen ligger dels skolelederens opgave med hensyn til at lede afdelingsskolelederne og dels administrative, understøttende opgaver, som handler om både understøttelse af den faglige udvikling og daglig drift af afdelingerne.

Forvaltningsledelsen består af en chef for Center for Dagtilbud og Skole, som blev ansat som skoleleder i forbindelse med den ovennævnte ændring af skolestrukturen og sidenhen som centerchef. Centerchefen har det overordnede ansvar for ledelsen af Glostrup Skole og bruger som følge heraf

en stor del af sin tid på den faglige ledelsesopgave og indgår i den forbindelse i en tæt relation til den øverste ledelse på Glostrup Skole, der betragtes som en del af forvaltningen.⁵

Ud over centerchefen er der et mindre konsulentteam, som har opgaver af forskellig karakter inden for skoleområdet. De varetager opgaver i relation til børne- og skoleudvalget og kommunalbestyrelsen, pædagogfaglige opgaver, fx med hensyn til læsning og specialundervisning, samt pædagogiske udviklingsopgaver i samarbejde med skolen.

3.1.3 Furesø Kommune

Furesø Kommune har ca. 5.000 elever fordelt på syv folkeskoler. Som i de to øvrige kommuner er man også i Furesø Kommune inden for de seneste år gået over til at organisere skoleledelsesniveauet ud fra en pipeline-tænkning.

Forvaltningsniveauet består af en forvaltningsledelse med en centerchef for dagtilbuds- og skoleområdet, en souschef og en sekretariatsleder. Centerchefen har været ansat i seks år og har som primær opgave at lede skolelederne. Derudover står centerchefen for, i samarbejde med de øvrige ledelsesgruppen, at tage de mere overordnede strategiske beslutninger. Sekretariatslederen har ligeledes været ansat i en årrække og har til opgave at lede de kommunale konsulenter og tage sig af den politiske betjening. I praksis indebærer det mere praktiske opgaver med at formulere dagsordenspunkter eller besvare henvendelser fra forældre. Derudover er der en souschef, som har ansvaret for økonomien og de bagvedliggende analyser i forbindelse med denne.

Endelig er der den kommunale konsulentgruppe, som varetager en bred portefølje af opgaver. Som i de øvrige kommuner er der konsulenter, som primært tager sig af den politiske betjening, mens andre konsulenter har mere udadgående pædagogisk faglige opgaver i relation til skolerne. Endvidere er der en række konsulenter, som er ansat på skolerne. Det drejer sig om en læsekonsulent, en pædagogisk it-konsulent, en åben skole-konsulent, en PLC-konsulent og en tosprogs-konsulent.

3.1.4 Opbygningen på tværs af de tre kommuner

De tre kommuner, som deltager i undersøgelsen, er udvalgt, så der er variation kommunerne imellem med hensyn til antallet af skoler og elever. Aalborg Kommune er således kendetegnet ved i den henseende at være markant større end både Furesø Kommune og Glostrup kommune. I alle tre kommuner er man inden for de seneste år gået over til at arbejde ud fra en pipeline-tænkning med hensyn til organiseringen af skoleledelsen. Det betyder, at skolelederen får et mere overordnet, strategisk ansvar, mens de øvrige ledere i skoleledelsesteamet varetager den daglige pædagogiske ledelse.

På forvaltningsniveauet i de tre kommuner har vi set på opgaver og stillinger i hhv. ledelseslag og konsulentlag. Opbygningen af de to organisatoriske lag har visse fællestræk, samtidig med at der på flere områder ses en variation, fx med hensyn til fordelingen af opgaver på ledelsesniveau og antallet af konsulenter. Analysen af datamaterialet viser, at variationen primært skal ses som et resultat af de størrelsesmæssige forskelle på kommunerne.

⁵ Da der som udgangspunkt afrapporteres på tværs af de tre kommuner i de efterfølgende kapitler, vil afdelingskolelederne blive beskrevet som skoleledelsen, mens forvaltningen og den øverste skoleledelse vil blive beskrevet som forvaltningen.

Fælles for de tre kommuner er, at skolechefen og de to centerchefer har ansvaret for ledelsen af skolelederne. Skolechefen og de to centerchefer er alle ansat inden for de seneste tre-seks år, og skolechefen i Aalborg og centerchefen i Glostrup er begge ansat i forbindelse med større organisatoriske ændringer. I Glostrup Kommune udgøres forvaltningsledelsen udelukkende af centerchefen, mens der i Furesø Kommune og Aalborg Kommune er forskellige stillingsbetegnelser og opgavebeskrivelser i den øvrige del af ledelsesgruppen.

Fælles for konsulentlaget er, at der i alle kommuner arbejdes med to opgavetyper, der relaterer sig til den pædagogiske kerneopgave. Dels opgaver af mere overordnet karakter, der vedrører sagsbehandling og politisk betjening, og dels opgaver, der vedrører pædagogisk faglig sparring til den enkelte skole.

3.2 Samarbejdsflader i de tre kommuner

I dette afsnit beskriver vi samarbejdsfladerne mellem forvaltning og skoleledelse i hhv. Aalborg, Glostrup og Furesø Kommune, hvor der arbejdes med elevernes læring og trivsel. Først gennemgås de fastlagte samarbejdsflader i hver kommune, herefter gennemgås de løbende, ikke-fastlagte samarbejdsflader i et tværgående perspektiv, og til sidst samles der op på tværs af de tre kommuner og aktivitetstyper.

3.2.1 Fastlagte samarbejdsflader mellem forvaltning og skoleledelse

De fastlagte samarbejdsflader i hver kommune beskrives og opstilles i dette afsnit i en tabel, der viser indhold, deltagere og hyppighed for de enkelte samarbejdsflader.

Aalborg Kommune

I Aalborg Kommune har man et skolevæsen med 55 skoler og en tilsvarende stor forvaltning, hvor forvaltningens opgave med at understøtte skolerne er delt op på flere områder. Derfor varetages samarbejdsaktiviteterne af forskellige ledere i forvaltningen; fx varetager skolechefen den direkte sparring med skolelederne om deres ledelsesopgave, mens læringschefen har ansvaret for samarbejdet med skoleledelserne om den pædagogiske retning i skolevæsenet.

I Aalborg Kommune er der både store skoler i byens centrum og skoler med landsbyordning. Derfor varierer det, hvilke ledere der deltager i aktiviteterne. Endvidere inddeles skolerne i mindre netværk, hvor de får mulighed for at arbejde sammen med skoler, der ligner dem selv med hensyn til fx elevgrundlag.

FIGUR 3.1

Fastlagte samarbejdsflader i Aalborg Kommune

Aktivitetens navn	Indhold	Deltagere	Hypighed
UFL – udvidet forvaltningsledelse	Strategisk retning for skolevæsenet	Alle ledere på niveau 1, 2 og 3, dvs. øverste strategiske skoleledere, leder af PPR, UU, it-chef osv.	Otte-ti gange årligt
FLOPU – forum for læring og pædagogisk udvikling	Pædagogiske udvikling i skolevæsenet	Læringschef, eventuelt konsulenter og sektorleder efter behov. Afhængig af skolestørrelse deltager enten skoleleder eller afdelingsledere fra den enkelte skole.	Fem-seks gange årligt
Ledelseslab	Skolelederne udvikler egen ledelsesrolle og egne ledelsesopgaver	Skoleledere, skolechef eller sektorleder. Skolerne er opdelt med syv-otte skoler i hver gruppe.	Fem-seks gange årligt
Læringsamtaler	Første møde: Forvaltning og skoleledelse giver feedback til hinanden på status på den enkelte skole	Skoleledelsen fra den enkelte skole, skolechef og/eller læringschef og konsulenter	En gang årligt
	Andet møde: følge op på de mål, der er fastlagt ved den første læringsamtale, samt læringsorienteret fokus, fx på læringskultur	Tre-fire skoleledelser sammen, skolechef og/eller læringschef og konsulenter	En gang årligt
Forum for økonomi og administration	Første møde: arbejde med økonomi i fællesskab, viden dele om økonomi på tværs af skoler	Økonomichef og konsulenter fra økonomiafdelingen samt den leder, der har ansvar for økonomi på skolerne	Fem-seks gange årligt

Glostrup Kommune

I Glostrup Kommune har man et skolevæsen med en skole og fire afdelinger, hvor skolechefen er centerchef og har ansvar for både skole- og dagtilbudsområdet. Organiseringen af skolevæsenet i Glostrup Kommune med en skole og fire afdelinger betyder, at samarbejdet mellem forvaltningen og skoleledelsen foregår, når skolechefen og skolelederen mødes. Samtidig er der samarbejdsflader mellem forvaltningen og afdelingerne, som i praksis ligner de samarbejdsflader, vi ser mellem forvaltning og skoler i Aalborg og Furesø Kommuner. Skolevæsenets størrelse gør, at man i Glostrup Kommune har hyppigere møder mellem de forskellige aktører på forvaltnings- og skoleledelsesniveau.

FIGUR 3.2

Fastlagte samarbejdsflader i Glostrup Kommune

Aktivitetens navn	Indhold	Deltagere	Hypighed
Fredagsmøder	Drift og udvikling på Glostrup Skole-niveau	Skolechef og øverste ledelse for Glostrup Skole	Ugentligt
Lederforums-møder	Strategiske beslutninger og kommunikationen mellem afdelingerne	Øverste ledelse for Glostrup Skole, afdelingsskoleledere, ledelseskonsulent for Glostrup Skole, eventuelt konsulent fra forvaltningen	Ugentligt
Månedsmøder	Strategiske drøftelser og gensidig sparring	Skolechef og skoleleder	Månedligt
PLM (pædagogiske ledermøder)	Drøftelser i den samlede ledergruppe, som understøtter fællesskabet i hele ledergruppen	Alle ledere i undervisnings- og fritidsdelen, ledelseskonsulent for Glostrup Skole, konsulenter fra CDS, skolechef	Hver sjette uge
Dialogmøder	Opfølgning på mål og data i kvalitetsrapporten	Skolechef, konsulenter, afdelingsteam fra én afdeling	To gange årligt
Aftaleseminar	Skabe kobling mellem mål på forvaltningsniveau og skoleniveau, skabe overblik i ledergruppen, med afsæt i data indkredse skolens indsatsområder	Øverste ledelse, alle ledere i undervisnings- og skoledelen, ledelseskonsulent for Glostrup Skole, direktør for området, skolechef, konsulenter i forvaltningen	En gang årligt

Furesø Kommune

I Furesø Kommune består skolevæsenet af syv skoler med en strategisk skoleleder på hver skole. Derudover er skolechefen centerchef for dagtilbuds- og skoleområdet. Det betyder, at de faste samarbejdsaktiviteter er kendetegnet ved, at der dels er møder, hvor både skole- og dagtilbudsområdet deltager, dels er møder, hvor de strategiske ledere mødes på tværs af alle skoler og samarbejder om resultater og udviklingsstrategi.

FIGUR 3.3

Fastlagte samarbejdsflader i Furesø Kommune

Aktivitetens navn	Indhold	Deltagere	Hyppeghed
Skoleledermøder	På møderne drøftes aktuelle emner, og der sikres videndeling på tværs af skolerne og mellem skoler og forvaltning	Alle skoleledere, centerledelsen, relevante konsulenter	En gang månedligt
Fællesmøder for skole og dagtilbud	Gensidig orientering, drøftelse og beslutninger vedrørende udvalgte temaer Møderne afholdes i en fireugers-kadence, hvor der holdes hhv. skoleledermøder, områdeledermøder og skole- og områdeledermøder hver fjerde uge	Alle skoleledere, områdeledere, skolechef og relevante konsulenter	En gang månedligt
Videndelingsnetværk	Vidennetværk på tværs af skolerne, fx med fokus på tosprogsområdet eller it i undervisningen m.m.	Skoleledere og afdelingsledere	Netværkene aftaler selv mødefrekvens, ca. fire-otte gange årligt
Seminarer	-	Skoleledere og afdelingsledere på skolerne, områdeledere i dagtilbud	To-tre gange årligt efter behov
Statusamtale	Sparring og løbende opfølgning til skolelederne fra centerchefens side	Den enkelte skoleleder og centerchef	Et par gange årligt
Strategisamtale	Drøfte skolernes resultater og fremadrettet udviklingsstrategi	Den enkelte skoleledelse, centerchef, relevante konsulenter fra forvaltningen	En gang årligt

3.2.2 Løbende samarbejdsflader mellem forvaltning og skoleledelse

Analysen af datamaterialet viser, at der ud over de fastlagte samarbejdsaktiviteter er en lang række løbende samarbejdsflader, hvor forvaltning og skoleledelse samarbejder om elevernes læring og trivsel. Kontakten er her båret af emner af faglig eller mere praktisk karakter, hvor forvaltning og skoleledelse er gensidigt afhængige af hinanden for at få løst en opgave. De løbende samarbejdsflader kan overordnet set kategoriseres inden for fire emner: dialog om problematiske sager, formidling af viden, samarbejde om politisk betjening og dialog om konkrete indsatser. De fire kategorier gennemgås kort i det følgende.

Dialog om problematiske sager

Et emne for det løbende samarbejde er den dialog, som forvaltning og skoleledelse har om konkrete sager vedrørende elevernes læring og trivsel. Her samarbejder forvaltning og skoleledelse om at finde den rigtige løsning eller holde den anden part orienteret om særligt vanskelige problematikker. I datamaterialet fortæller skoleledelserne fx, at de kan have særlige sager om en eller flere elever eller et vanskeligt forældresamarbejde på skolen. I sådanne tilfælde gør skoleledelsen brug af medarbejdere i forvaltningen og får rådgivning om, hvordan de skal håndtere problematikken.

Formidling af viden

Et andet emne for det løbende samarbejde om elevernes læring og trivsel er at viderebringe viden eller nye regler på området. I datamaterialet er der eksempler på, at forvaltningen sender nyhedsbreve ud med opsamlinger på nyheder, der er relevante for skoleledelsen. Det kan også handle om at indkalde til møder på tværs af skolerne, hvor skoleledelserne hører et fagligt oplæg om et særligt område, som man i skolevæsenet skal have en fælles retning med hensyn til.

Samarbejde om politisk betjening

Et tredje emne for det løbende samarbejde er forvaltningen og skoleledelsernes opgave med at betjene de politiske udvalg i kommunen. Det kan handle om sager, som forvaltningen eller skoleledelserne ønsker at fremlægge for det politiske niveau, eller der kan være tale om forespørgsler fra det politiske niveau til forvaltningen eller den enkelte skole. I de tre kommuner samarbejder forskellige medarbejdere i forvaltningen med skoleledelsen, afhængigt af hvilken politisk sag det drejer sig om. I datamaterialet beskrives det fx, hvordan en skoleleder er blevet bedt om at udarbejde et notat til det politiske udvalg og får støtte og rådgivning fra en af konsulenterne i forvaltningen til dette.

Dialog om konkrete indsatser

Et fjerde emne for det løbende samarbejde er indsatser vedrørende elevernes læring og trivsel, hvor forvaltningen eksempelvis kan være tovholder på større projekter om kompetenceudvikling eller åben skole, som den løbende kontakter skoleledelserne om. Det kan også være, at den enkelte skole arbejder med faglige indsatser, hvor man har brug for forvaltningens input og støtte.

3.2.3 Samarbejdsflader på tværs af de tre kommuner

På tværs af de tre kommuner ser vi, at forvaltning og skoleledelse har både fastlagte og løbende samarbejdsflader vedrørende elevernes læring og trivsel.

Når det gælder de fastlagte samarbejdsflader, ser vi, at hver kommune har forskellige strukturer med hensyn til indhold, deltagere og mødernes hyppighed, afhængigt af skoleområdet størrelse, skolevæsenets struktur og den retning eller faglige prioritering af samarbejdet, som man har valgt i den enkelte kommune.

Inden for de fastlagte samarbejdsflader arbejdes der i alle tre kommuner med to mødetyper – dels møder, som er fælles for hele eller dele af skolevæsenet, og dels møder, hvor skolelederen eller den enkelte skoleledelse mødes med forvaltningen.

Det fremgår af afsnittet om opbygning af de tre skolevæsener, at der i alle tre kommuner er sket en forandring hen imod en pipeline-tænkning, hvor skolelederne fungerer som strategiske ledere af skolen. Det betyder, at det med hensyn til samarbejdet om elevernes læring og trivsel primært er skolelederne i de tre kommuner, som inddrages i møder med forvaltningen om de overordnede strategiske linjer og udviklingen af skoleområdet, mens det primært er afdelingsskolelederne, som

deltager i møder af mere pædagogisk faglig karakter, fx om specifikke problemstillinger i udskolingen eller indsatser med læsevejledere eller lign.

Hvor de fastlagte samarbejdsflader i høj grad defineres af forvaltningen, som er rammesættende for mødernes hyppighed og dagsorden, kan både forvaltning og skoleledelse tage initiativ til det løbende samarbejde, som finder sted, når forvaltning og skoleledelse har behov for det. Det løbende samarbejde kan indholdsmæssigt variere, alt efter om der er brug for dialog om konkrete problematikker, formidling, samarbejde med henblik på betjening af det politiske niveau eller håndtering af konkrete indsatser vedrørende elevernes læring og trivsel.

Samlet set betyder denne organisering af samarbejdet, at forvaltning og skoleledelse i det daglige har en tæt og løbende kontakt. De forskellige samarbejdsflader understøtter på forskellig vis forvaltningens opgave med hhv. at følge op på skolernes resultater og støtte skolernes udvikling. Samtidig holder forvaltning og skoleledelse hinanden orienterede og drøfter forskellige emner i forbindelse med elevernes læring og trivsel.

De konkrete elementer i samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse er omdrejningspunktet for det følgende kapitel.

4 Centrale elementer i samarbejdet

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvordan samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse udfolder sig i praksis. Analysen af datamaterialet viser, at særligt tre elementer står centralt, når forvaltning og skoleledelse samarbejder om elevernes læring og trivsel. Elementerne genfinder vi både i den måde, som samarbejdet er organiseret på, og i forvaltningernes og skoleledelsernes egne beskrivelser af, hvad der kendetegner den konkrete samarbejdspraksis i forbindelse med elevernes læring og trivsel.

Det første element handler om at arbejde med data, dvs. den del af praksis, som tager udgangspunkt i konkrete resultater. Dette kan fx være resultater fra de nationale test eller trivselsundersøgelser, men også lokale systematiseringer af viden om konkrete elevgrupper eller indsatser på skolen med henblik på at sikre og udvikle elevernes læring og trivsel.

Det andet centrale element i samarbejdet handler om sparring, dvs. den måde, som forvaltning og skoleledelse indgår i dialog med hinanden på, fx om konkrete problemstillinger eller om, hvilken retning skoleområdet skal udvikle sig i.

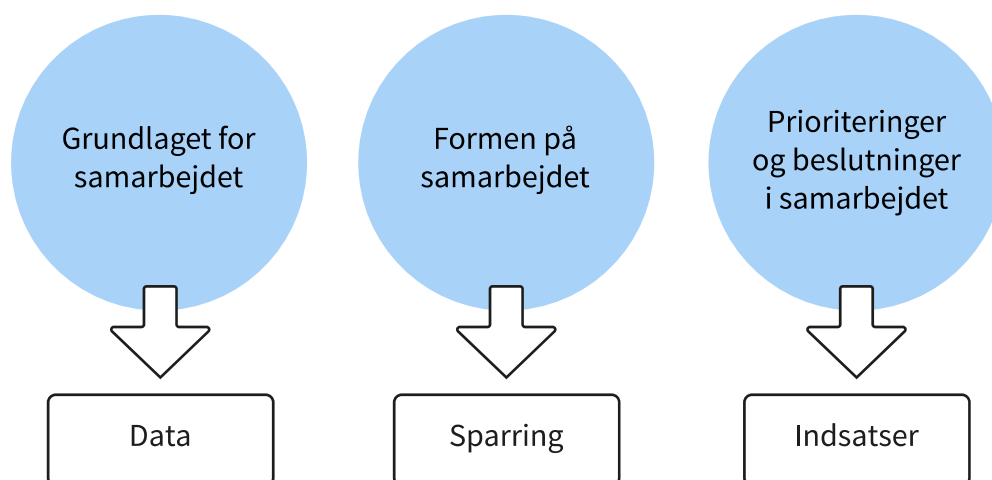
Det tredje element handler om at prioritere og beslutte indsatser, dvs. de konkrete tiltag og projekter, som forvaltning og skoleledelser vælger, at skolerne skal iværksætte. Det kunne fx være et forløb om læsning på 4. klassetrin eller en konkret indsats for at styrke motivationen blandt skoletrætte udskolings elever.

De tre centrale elementer knytter sig til tre overordnede aspekter af forvaltningen og skoleledelsens samarbejde. Arbejdet med data handler således om selve grundlaget for samarbejdet, dvs. det fundament, som forvaltning og skoleledelse er enige om, skal være grundlaget for samarbejdet om elevernes læring og trivsel. Arbejdet med sparring handler om samarbejdets form, dvs. den måde, som forvaltning og skoleledelse forholder sig til hinanden og går til samarbejdet på. Arbejdet med at prioritere og beslutte indsatser handler om de konsekvenser eller resultater, som samarbejdet kan have i form af afgørelser i forbindelse med konkrete sager eller beslutninger om, hvilken retning skolevæsenet eller den enkelte skole skal udvikle sig i.

Sammenhængen mellem de tre elementer og de tre aspekter af samarbejdet om elevernes læring og trivsel er illustreret i figur 4.1.

FIGUR 4.1

Samarbejdets tre centrale elementer



I det følgende beskriver vi, hvordan den konkrete praksis ser ud i forbindelse med forvaltningen og skoleledelsens samarbejde om elevernes læring og trivsel. Beskrivelsen følger de tre centrale elementer i samarbejdet. Først beskrives arbejdet med data, dernæst følger en beskrivelse af arbejdet med sparring, mens det til sidst beskrives, hvordan der arbejdes med at prioritere og beslutte indsatser.

4.1 Data



Arbejdet med data er det første af de tre elementer i samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse. Databegrebet omfatter her resultater i en bred forstand, dvs. både konkrete resultater, fx resultaterne fra de nationale test eller elevernes afgangskarakterer, og skoleledelsens systematiseringer af viden om lokale forhold på skolen, fx om bestemte elevgrupper eller særlige undervisningsforløb.

Når arbejdet med data står centralt i samarbejdet, skyldes det bl.a. de nationale mål og det forhold, at forvaltning og skoleledelse har adgang til flere datakilder end tidligere⁶. Når forvaltning og skoleledelse samarbejder om elevernes læring og trivsel ved at inddrage data, bliver de konkrete resultater om bl.a. elevers afgangskarakterer, elevgrundlag, uddannelsesparathedsvurdering og fraværsregistrering samt resultater fra trivselsundersøgelser og andre datakilder således et centralt grundlag for indholdet i samarbejdet.

Arbejdet med data om elevernes læring og trivsel kommer fx til udtryk, når kvalitetsrapporten udarbejdes og drøftes. Kravene til kvalitetsrapporten er blevet ændret i forbindelse med folkeskolereformen med henblik på, at den i højere grad skal kunne bruges som et mål- og styringsværktøj i den enkelte kommune (KL 2014). Samtidig kan den enkelte forvaltning og skole have mål og indsats, som man vælger at indsamle og analysere data om. Eksempelvis kan det være, at en skole arbejder med en læseindsats, og at skoleledelsen som led i dette gennemfører læsetest og indsamler kvalitativt datamateriale i form af observationer af undervisningen og samtaler med de fagprofessionelle om de redskaber og metoder, der anvendes.

Tidligere undersøgelser af skolernes erfaringer med at anvende data viser, at arbejdet med data på skolerne stadig er under udvikling (EVA 2016). Analysen af det indsamlede datamateriale understøtter denne pointe. Forvaltninger og skoleledelser har positive erfaringer med at lade data fungere som grundlag for dialog og efterfølgende prioriteringer og beslutninger, og samtidig oplever de, at der er udfordringer med hensyn til arbejdet med data.

I dette afsnit ser vi først nærmere på praksis i forbindelse med arbejdet med data. Derefter belyses de positive erfaringer, som forvaltning og skoleledelse har gjort med at inddrage data i samarbejdet, mens der til sidst peges på udfordringerne ved arbejdet med data.

4.1.1 Praksis med hensyn til arbejdet med data

Analysen af datamaterialet viser, at der i de tre kommuner er forskellig praksis med hensyn til, hvordan data inddrages i samarbejdet om elevernes læring og trivsel. Således kan det fx variere, hvilke data der inddrages, på hvilke møder det sker, og hvem der forud for møderne har ansvaret for at udvælge data. Fælles for de tre kommuner er, at data inddrages i de forskellige samarbejdsflader, dvs. både i forbindelse med de fælles møder på tværs af skolevæsenet og på forvaltningens

⁶ De nationale mål er: "At folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan; folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater; tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis". Målene er operationaliseret i måltal, og forvaltning og skoleledelse samarbejder bl.a. om data på disse måltal: "Mål 1: Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år. Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan. Mindst 80 procent af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test. Mål 2: Andelen af elever med dårlige resultater i de nationale test for læsning og matematik skal reduceres år for år. Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater. Mål 3: Elevernes trivsel skal øges. Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis." <https://www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/nationale-maal/om-nationale-maal>.

statusmøder⁷ med de enkelte skoler. Inddragelsen af data sker, både når der ses på de nationale mål og måltal, og når det handler om de indsatser, som forvaltning og skoler ønsker at fokusere på i det fremtidige skoleudviklingsarbejde.

Når data om elevernes læring og trivsel inddrages i samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse, lægger medarbejdere i forvaltningen på tværs af de tre kommuner vægt på:

- At data inddrages løbende i samarbejdet
- At der arbejdes ud fra en bred forståelse af databegrebet
- At der skabes ejerskab til data på skoleledelsesniveau.

Hvilken betydning det har for måden, hvorpå arbejdet med data om elevernes læring og trivsel udfolder sig i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse, ser vi nærmere på i dette afsnit.

Løbende inddragelse af data

Forvaltningen ønsker løbende at inddrage data om elevernes læring og trivsel i samarbejdet og på den måde bruge data både som forberedelse til møder, under møder og i det fremadrettede strategiske arbejde. Særligt på statusmøderne mellem forvaltning og skoleledelse danner resultater fra elevernes test og prøver afsæt for en samtale om skolens generelle udvikling med hensyn til arbejdet med elevernes læring og trivsel.

En forvaltningsleder fortæller, at data om elevernes læring og trivsel fylder meget på forvaltningens møder med skoleledelsen:



Det er næsten altid knyttet op på data. Det må jeg indrømme nu, jeg tænker over det. Når vi snakker sygefravær, er det jo også knyttet op på data. Der kan godt være emner, som vi snakker om, der ikke er knyttet op på data. Fx ”hvordan er jeres samarbejde i teamet? Hvordan synes I, det fungerer?”. Vi har også sådan nogle [møder], men ellers vil det ofte være data. Data fra FLIS, fra kvalitetsrapporten eller fra nationale test.

Interview med forvaltningsledelse

Den løbende inddragelse af data kan handle både om at foretage konkrete nedslag i data og om at bruge data som et generelt billede på, hvordan udviklingen af elevernes læring og trivsel ser ud på skolerne. Et eksempel på det er, at forvaltning og skoleledelse i en af kommunerne bruger data fra de nationale test, trivselsundersøgelsen og afgangsprøverne som baggrundsviden, når forvaltningen holder statusmøder med skoleledelserne. Data inddrages i den forbindelse ikke ud fra en fast struktur, men ud fra en løbende vurdering af, hvornår det er relevant. En forvaltningsleder udtrykker det sådan:

⁷ De tre kommuner anvender forskellige betegnelser for denne type møde, hvor forvaltning og den enkelte skoleledelse mødes og taler om status på den enkelte skole. I Glostrup Kommune kaldes møderne dialogmøder, i Aalborg Kommune kaldes de læringssamtaler, og i Furesø Kommune arbejder man med hhv. statusamtaler og strategisamtaler. Når vi i denne rapport omtaler møderne på tværs af de tre kommuner, bruger vi betegnelsen statusmøder som en samlet betegnelse.



Når jeg har statusmøder, så sidder jeg ikke og pindehugger på data. Det gør jeg mere løbende på statusmøderne, hvis der er grund til det. Hvis jeg fx har en skole med faglige udfordringer, så spørger jeg: ”Hvordan tænker du, at I kan gribe det an i skoleledelsen?”

Interview med forvaltningsledelse

Data inddrages altså ikke nødvendigvis som en form for generel tjekliste over elevernes resultater i forbindelse med test eller prøver eller som et grundlag for at vurdere, om den enkelte skole opnår de ønskede resultater, men fungerer også som et grundlag for den løbende dialog om den enkelte skoles aktuelle status og kan bruges som konkrete nedslag på udvalgte fokusområder.

Bred forståelse af databegrebet

Ud over at data skal inddrages løbende, giver medarbejdere fra forvaltningen udtryk for, at det er vigtigt, at der arbejdes med en bred forståelse af databegrebet, hvilket betyder, at der arbejdes med både kvantitative og kvalitative datakilder. En forvaltningsleder fortæller:



Det vigtige er, at dataperspektivet er et bredspektret perspektiv. Det er vigtigt at arbejde med både kvantitative og kvalitative data. Det er også vigtigt at arbejde med data, som har betydning for skolens næste udviklingstrin.

Interview med forvaltningsledelse

Forvaltningslederens to pointer er tæt forbundet. Analysen af det indsamlede datamateriale viser således, at det ikke i sig selv er en kvalitet at arbejde med et bredt databegreb. Det brede perspektiv på data skal have et formål, nemlig at understøtte skolens arbejde med elevernes læring og trivsel, og på den måde er pointeringen af det brede databegreb båret af et ønske om at skabe mening med og kvalitet i arbejdet med data.

I den forbindelse lægger forvaltningen bl.a. vægt på, at skoleledelsen selv kan producere data, når det er relevant. Forvaltningsledelsen opfordrer eksempelvis skoleledelsen til at inddrage kvalitative data i samarbejdet, som fx kan bestå af observationer af undervisningen eller systematiserede erfaringsopsamlinger, eksempelvis med henblik på at nuancere og perspektivere de kvantitative data, som produceres i forbindelse med de nationale test eller trivselsmålingerne.

Skoleledelserne skal have ejerskab til data

Det brede databegreb og skolernes egen produktion af data knytter sig også til det tredje aspekt af arbejdet med data, som handler om, at skoleledelsen skal have ejerskab til data. Det betyder, som det fremgår ovenfor, at forvaltningen har en forventning om, at skoleledelserne kan og vil være med til at udvælge, producere og analysere data på skoleniveau.

Analysen af det indsamlede datamateriale viser i den forbindelse, at forvaltningen løbende arbejder på at styrke skoleledelsens ejerskab til data. En forvaltningsleder fortæller eksempelvis, hvordan forvaltningens statusmøder med skoleledelsen har udviklet sig, fra at det var forvaltningen, der udvalgte de data, som samtalen skulle tage udgangspunkt i, til at skoleledelsen nu udvælger data:



Sidste år lavede vi en rapport, som vi sendte ud til den enkelte skole. Vi valgte data ud, men det betød, at når vi havde valgt de konkrete data ud, så blev det meget fokuseret på vores opmærksomhed. Og vi [forvaltningen] har jo kun adgang til en vis del af data. Hvor vi i dag har prøvet at vende det om, sådan så skolerne selv skal trække data ud og vurdere, hvad der for dem er de vigtigste data. Det er rigtig godt, at skolerne skal forholde sig til, hvilke data som er vigtige.

Interview med forvaltningsledelse

Som det fremgår af citatet, skal denne måde at arbejde med data ikke blot sikre ejerskab hos skoleledelsen, men også bidrage til at sikre, at man har det rigtige fokus, når forvaltning og skoleledelse drøfter status med hensyn til skolens arbejde med kerneopgaven. Som i forbindelse med prioriteringen af det brede databegreb handler det således også i denne sammenhæng om at skabe mening med arbejdet med data, ligesom arbejdet skal give skoleledelsen de bedste forudsætninger for at bruge data til at udstikke en hensigtsmæssig retning for arbejdet med elevernes læring og trivsel.

4.1.2 Positive erfaringer med at arbejde med data

Som analysen viser, genfinder vi på tværs af de tre kommuner intentioner i forvaltningen om at arbejde løbende med data, at arbejde med et bredt databegreb og at skabe ejerskab til data i skoleledelsen. Når vi i analysen ser nærmere på de positive erfaringer, som forvaltning og skoleledelse har gjort med at arbejde med data, kan der særligt peges på to forhold.

For det første oplever forvaltning og skoleledelse, at data om elevernes læring og trivsel giver en bedre forståelse af praksis, som kan bidrage til at kvalificere dialogen og de prioriteringer og beslutninger, som i sidste ende foretages i relation til elevernes læring og trivsel. For det andet oplever forvaltning og skoleledelse, at arbejdet med data om elevernes læring og trivsel kan understøtte og styrke dialogen med det politiske niveau. Erfaringerne er beskrevet nærmere i det følgende.

Bedre forståelse af praksis

Forvaltning og skoleledelse fremhæver bl.a., at arbejdet med data om elevernes læring og trivsel giver begge parter et informeret grundlag for at forstå skolernes og elevernes udvikling. I interview og observationer ser vi flere eksempler på, hvordan faglige emner, der tages op i forbindelse med samarbejdet, giver anledning til at inddrage data. I et af interviewene fortæller en forvaltningsleder eksempelvis:



Så når skolelederen sad og forholdt sig til sine egne data, og det ikke var os, som havde sagt, hvor hun skulle kigge, men hun i stedet efterspurgte, hvilke data hun kunne få, som kunne være med til at belyse det her, så gik hun meget tættere på analysen. Så blev det en meget mere bred analyse af problematikken ved hjælp af forskellige data, som gjorde, at hun fik øje på, at den målsætning, hun selv havde fastsat, var urealistisk.

Interview med forvaltningsledelse

Ovenstående citat eksemplificerer, hvordan data kan give et bedre afsæt for at arbejde med målsætningerne med hensyn til elevernes læring og trivsel. I eksemplet giver arbejdet med data således forvaltning og skoleledelse mulighed for at belyse problematikken i skolen på forskellig vis, hvorved de når frem til nye erkendelser.

En skoleledelse fortæller under et interview om en anden situation, hvor data har givet anledning til, at forvaltningen blev klogere på den lokale skolepraksis:



Vi snakkede om fravær for nogle af eleverne. Det var ikke en viden, forvaltningen nødvendigvis havde. Men de købte præmissen og var enige i, at der var noget at arbejde med her. Det er sådan, vi spiller hinanden gode.

Interview med skoleledelse

Skoleledelsen har her udvalgt data, som giver forvaltningen indsigt i en lokal problematik på skolen, og samtidig er de konkrete data med til at overbevise forvaltningen om, at den retning, som skoleledelsen gerne vil arbejde i, er meningsfuld. På den måde danner arbejdet med data afsæt for en drøftelse med forvaltningsledelsen om elevernes trivsel og om, hvilke konkrete handlemuligheder skoleledelsen har med hensyn til at nedbringe fraværet og øge trivslen blandt eleverne. I dette tilfælde mente skoleledelsen, at data kunne bidrage til at give forvaltningsledelsen en viden om praksis, som betød, at skoleledelsen fik et større handlerum.

Data i samarbejdet med det politiske niveau

Forvaltninger og skoleledelser giver desuden udtryk for, at arbejdet med data styrker dialogen med det politiske niveau. Arbejdet med data kan således dokumentere, hvordan skolerne klarer sig, ligesom det kan vise, hvordan forhold med hensyn til elevernes læring og trivsel, der kræver særlig opmærksomhed, bliver behandlet. En forvaltningsleder fortæller om sine erfaringer:



Det, man også skal kunne i en forvaltning, er, at man skal kunne svare på de mest sindssyge ting på de rigtige tidspunkter. Hvis en politiker spørger, hvad der er sket med læseresultaterne derude i 3. klasse, og du kan huske, hvordan udviklingen har været, så giver det politikerens ro [...] Jeg ved, at det giver mig en ro, når de oplever, at det har forvaltningen styr på [...] Det giver mig en arbejdsro, fordi de bliver beroliget af, at vi har fokus på noget, som er vigtigt for dem. Så det er vigtigt at kunne læse sin organisation og skabe mental arbejdsro til at agere. Ellers ville det hele tiden være kontrolspørgsmål, du skulle tage dig af, og ikke styring og udvikling.

Interview med forvaltningsledelse

Erfaringerne med at inddrage data i samarbejdet med det politiske niveau er med til at understrege, hvorfor det er vigtigt for forvaltning og skoleledelse at kende til data og inddrage dem i samarbejdet. Når forvaltning og skoleledelse fx har viden om og kan forklare de kvantitative data, som findes i kvalitetsrapporten, og som bl.a. står centralt i samarbejdet med det skolepolitiske udvalg, kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen, kan de vise, at de kender deres område og har styr på udviklingen og kvaliteten i arbejdet med den pædagogiske kerneopgave.

I det følgende ser vi nærmere på de udfordringer, som viser sig i arbejdet med data.

4.1.3 Udfordringer

Forvaltningens ledelse og konsulenter har i forbindelse med samarbejdet med skoleledelsen en intention om at bruge data om elevernes læring og trivsel løbende, at anvende et bredt datagreb og at sikre ejerskab til data blandt skoleledelserne. Forvaltning og skoleledelse fremhæver, at de oplever, at arbejdet med data kan give en bedre forståelse af praksis, og at det kan styrke dialogen med det politiske niveau. Samtidig viser analysen, at der også er udfordringer forbundet med at arbejde med data, som kan gøre det svært at arbejde meningsfuldt med dem.



Svært at arbejde meningsfuldt med data

Under dataindsamlingen har vi observeret reflekterede samtaler mellem forvaltning og skoleledelse, men vi har også set, at forvaltningen og skoleledelsens arbejde med data i nogle tilfælde får en rituel karakter, som ikke bidrager meningsfuldt til arbejdet med elevernes læring og trivsel. Arbejdet med data er i disse tilfælde kendetegnet ved at have et stort fokus på resultater, mens analysen af, hvad der ligger bag resultaterne, fylder mindre, hvilket gør det svært at koble arbejdet med data til den pædagogiske praksis.

Analysen af datamaterialet viser, at særligt tre problematikker knytter sig til udfordringen med at skabe mening med arbejdet med data:

- Forvaltning og skoleledelse mangler kompetencer til arbejdet med data.
- Databegrebet forstås og anvendes forskelligt.
- Der mangler tid til arbejdet med data.

Forvaltning og skoleledelse mangler kompetencer til arbejdet med data

For det første viser analysen af det indsamlede datamateriale, at der blandt både forvaltninger og skoleledelser gives udtryk for, at de savner kompetencer til at sikre kvalitet i arbejdet med data. Forvaltning og skoleledelse bruger data inden for mange samarbejdsflader og i mange faglige sammenhænge, bl.a. i forbindelse med statusmøderne, hvor alt fra sygefravær til resultater fra trivselsmålinger og nationale test drøftes. Arbejdet med data kræver således, at forvaltning og skoleledelse kan holde sig orienteret inden for en stor mængde datakilder, ligesom de skal kunne udvælge, hvilke data der er relevante, og netop i den forbindelse kan arbejdet blive svært. En forvaltningsleder fortæller:



Jeg synes faktisk, at det er virkelig, virkelig, virkelig fedt, at vi har alle de der data, som vi kan lede på baggrund af. Så det svære er måske i virkeligheden på mit niveau at få skåret væsentligt fra uvæsentligt. Altså, at det er de her data, jeg vil bruge. At det er dem, jeg vil gå ud med den her gang. At det er dem, jeg leder på baggrund af. At det er dem, jeg stiller spørgsmål på baggrund af. Så ved jeg godt, at der er rigtig mange andre, og dem tager vi ikke med den her gang. Og vælger man det rigtige? Det er sådan et dilemma, der altid vil være der.

Interview med forvaltningsledelse

Ifølge forvaltningslederen kan det være svært at udvælge, hvilke data der skal tages udgangspunkt i. Udvælgelsen af data er imidlertid kun en af de kompetencemæssige udfordringer, som forvaltning og skoleledelse oplever. Den kompetencemæssige udfordring ved arbejdet med data handler også om, at det kan være svært for forvaltning og skoleledelse selv at indsamle og analysere såvel kvalitative som kvantitative data.

I de tilfælde, hvor forvaltning og skoleledelse ikke formår at indsamle og analysere data, er en af konsekvenserne, at de fx får vanskeligt ved at indkredse, hvad der ligger bag de resultater, som de konkrete data viser. Dette så vi et eksempel på under en samtale mellem forvaltning og skoleledelse om skolens store gruppe af ikke-uddannelsesparate unge. Her forsøgte forvaltning og skoleledelse at drøfte problematikken, men kom aldrig rigtig i dybden med de bagvedliggende udfordringer for den specifikke gruppe af elever. I stedet blev det i højere grad en overordnet og ikke-databaseret snak om den generelle effekt af turboforløb for unge og om lærernes kompetencer til og muligheder for at motivere udskolings eleverne.

De faglige drøftelser kan selvfølgelig være relevante for at forstå og reagere på problematikken, men hvis hverken forvaltning eller skoleledelse formår at analysere relevante datakilder i forbindelse med behandlingen af den konkrete udfordring, bliver det svært at komme med et kvalificeret, databaseret bud på, hvad udfordringen reelt skyldes. Det bliver ligeledes svært at argumentere databaseret for, hvorfor den indsats, der eventuelt igangsættes, er den rigtige. Konsekvensen er, at forvaltning og skoleledelse ikke formår at komme i dybden med og reelt forstå de bagvedliggende problematikker. I disse tilfælde får arbejdet med data en rituel og overfladisk karakter, og i sidste ende kan der være en risiko for, at drøftelserne munder ud i irrelevante indsatser, som ikke bidrager til arbejdet med den pædagogiske kerneopgave.

Databegrebet forstås og anvendes forskelligt

For det andet viser analysen, at databegrebet i nogle tilfælde forstås og anvendes forskelligt af hhv. forvaltning og skoleledelse. Overordnet set kan databegrebet forstås enten bredt som alle former for information, der kan indsamles og systematiseres, eller smalt som kvantitative data, der handler om resultater og opgørelser. Som nævnt lægger forvaltningerne op til, at der skal arbejdes ud fra et bredt databegreb, men på trods af dette viser analysen, at databegrebet forstås og anvendes forskelligt af hhv. forvaltning og skoleledelse. Denne pointe genfindes i EVA's rapport *Skolernes erfaring med at anvende data* (EVA 2016).

Et eksempel på, at databegrebet forstås forskelligt, har vi oplevet under et statusmøde, hvor en skoleleder spørger forvaltningsledelsen, om de skal tale om noget, der ikke findes data om, hvortil en medarbejder i forvaltningsledelsen svarer, at han vil tro, at der findes data om alt, fordi det handler om, hvorvidt informationen er systematiseret. Her får de forskellige forståelser af, hvad data er, stor betydning for, hvad mødet reelt kan handle om, når det skal være databaseret.

Som nævnt har forvaltningen i en af kommunerne videreudviklet den måde, hvorpå der bliver arbejdet i forbindelse med statusmøderne mellem forvaltning og skoleledelse. Tidligere udvalgte forvaltningen data, mens det nu er skoleledelsen, som skal udvælge data. Forvaltningen oplever, at det i nogle tilfælde har haft den betydning, at skoleledelserne udvælger data inden for en snæver ramme af kvantitative data. En forvaltningsleder fortæller:



På en eller anden måde er det, som om de [skoleledelserne] er blevet overrumplet af alle de data, som de kunne finde inde i vores systemer. Så de er nærmest trådt et skridt tilbage og prøvet at tage fat der, hvor de startede.

Interview med forvaltningsledelse

I praksis betyder det, at forvaltningens intention om at anvende et bredere databegreb og give skoleledelserne ejerskab til de data, som inddrages i samarbejdet, i nogle tilfælde ikke bliver indfriet. Ifølge ovenstående citat er en af grundene til dette, at det for skoleledelsen i første omgang handler om at forstå og danne sig et overblik over de datakilder, der er tilgængelige for skoleledelserne.

Indsnævringen af databegrebet hænger dog ikke udelukkende sammen med, at skoleledelsen bliver overrumplet af den store datamængde. Analysen af det indsamlede datamateriale viser således også, at fokuset på de kvantitative data hænger sammen med, at det ganske enkelt kan være svært at indsamle og analysere kvalitative data.

At de kvantitative data er i fokus i forbindelse med samarbejdet, hænger også sammen med, at det i høj grad er de kvantitative data, som har politisk opmærksomhed, i og med at kvalitetsrapporten bygges op omkring dem. På den måde kan man argumentere for, at det brede databegreb og intentionen om at arbejde med kvantitative og kvalitative datakilder udfordres af forvaltningens opgave med at følge op og det ansvar, som forvaltningen i den forbindelse har over for det politiske niveau. Det er dog vigtigt at understrege, at de kvalitative datakilder ikke er irrelevante, når det handler om eksempelvis at belyse resultaterne i kvalitetsrapporten. Tværtimod kan de kvalitative datakilder netop være nøglen til at skabe mening med drøftelsen af disse resultater, idet de kan gøre forvaltning og skoleledelse klogere på, hvad der ligger bag resultaterne, ligesom de kan være retningsgivende med hensyn til de prioriteringer og beslutninger, som træffes vedrørende elevernes læring og trivsel.

Endelig er tiden en væsentlig udfordring, som har indflydelse på, hvilke datakilder der arbejdes med. Dette behandles nærmere i det følgende afsnit.

Der mangler tid til arbejdet med data

For det tredje viser analysen, at det kan være svært for forvaltning og skoleledelse at finde tilstrækkelig tid til at arbejde med data både forud for møderne og på selve møderne mellem forvaltning og skoleledelse. For skoleledelserne handler det bl.a. om, at de har mange forskellige opgaver i relation til elevernes læring og trivsel, som de gerne vil prioritere. Som nævnt kan det være en af årsagerne til, at det kan være vanskeligt for skoleledelsen at indsamle og analysere kvalitative data.

Tiden til at arbejde med data er imidlertid ikke kun vigtig i forbindelse med forberedelsen af de samtaler, som forvaltning og skoleledelse har om elevernes læring og trivsel. Tid er også et væsentligt aspekt i forbindelse med selve gennemførelsen af møderne. Når forvaltning og skoleledelse mødes, er der ofte mange punkter på dagsordenen og mange resultater, som de skal forholde sig til. Eksempelvis har vi set, hvordan forvaltning og skoleledelse på ét og samme møde skal nå omkring såvel medarbejdernes sygefravær som resultaterne fra de nationale trivselsmålinger og de nationale test. De mange punkter kan gøre det svært at få tid til at undersøge, hvad der ligger bag de enkelte resultater, og dermed fører dialogen ikke til en dybere forståelse af, hvilke prioriteringer og beslutninger der er hensigtsmæssige med hensyn til arbejdet med elevernes læring og trivsel.

4.2 Sparring



At give sparring er det andet centrale element i samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse. Sparring handler om den måde, som forvaltning og skoleledelse indgår i samarbejdet på. Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at forvaltningen overordnet har fokus på at være sparringspartner i forbindelse med dialogen med skoleledelserne. Dette fokus på sparring hænger sammen med de seneste års decentralisering af skoleområdet. Ifølge Justine Pors betyder decentraliseringen, at skolerne har brug for støtte og sparring fra forvaltningen for at kunne arbejde med og omsætte politiske mål, hvorfor KL har opfordret forvaltningerne til at have tæt kontakt til skoleniveauet (Pors 2014).

I tråd med dette viser analysen af interviewene med forvaltningsledelsen og konsulenterne, at deres fokus på sparring grundlæggende handler om, at de gerne vil hjælpe og støtte skolerne i arbejdet med elevernes læring og trivsel. Analysen viser dog også, at forvaltningen ud over at støtte skoleledelserne i deres arbejde bruger den løbende sparring til at følge med i, hvordan det går på de enkelte skoler. Ud over at se på skolernes faglige resultater i forhold til de nationale og kommunale mål holder forvaltningen eksempelvis øje med, hvordan skoleledelsen fungerer som helhed, hvordan der bliver reflekteret over arbejdet med elevernes læring og trivsel, og hvordan det analyseres. Samlet set viser analysen således, at forvaltningens fokus på sparring har et todelt formål: dels at hjælpe og støtte skolerne, dels at følge op på kvaliteten af skolernes arbejde.

I det følgende beskriver vi først praksis i forbindelse med forvaltningens fokus på sparring. Dernæst følger et afsnit om de positive erfaringer, som forvaltning og skoleledelse har gjort, mens det til sidst handler om de udfordringer, der har vist sig i relation til sparringselementet.

4.2.1 Praksis i forbindelse med arbejdet med sparring

I datamaterialet ser vi, at der i forbindelse med dialogen mellem forvaltning og skoleledelse er et stort fokus på forvaltningens sparrende rolle. I dette afsnit beskrives det, hvordan forvaltningen arbejder med løbende at give sparring til skolerne. Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at sparringen mellem forvaltning og skoleledelse er kendetegnet ved to forhold:

- At forvaltningen veksler mellem forskellige tilgange til sparring
- At skoleledelserne også er sparringspartner for forvaltningen.

Hvordan sparringen konkret udfolder sig, ser vi nærmere på i det følgende.

Forskellige tilgange til sparring

I alle tre kommuner har vi set, at der er en længere række af såvel individuelle som fælles samarbejdsflader, og at en stor del af disse mødeaktiviteter indebærer muligheder for sparring mellem forvaltning og skoleledelse. Derudover er det et fællestræk ved medarbejderne i de tre forvaltninger, at de forsøger at stå til rådighed og være behjælpelige, når skoleledelserne i det daglige oplever et behov for sparring.

I forbindelse med sparringen benytter forvaltningen sig overordnet set af tre tilgange til rollen som sparringspartner. Forvaltningen veksler mellem de forskellige tilgange, alt efter hvilket behov skolerne har. De tre tilgange er følgende:

- En undersøgende tilgang
- En rådgivende tilgang
- En anvisende tilgang.

For det første benytter forvaltningen sig af en undersøgende tilgang, hvor den forsøger at skabe rum for refleksion ved at stille nysgerrige spørgsmål om skolernes praksis. Analysen viser, at denne tilgang fylder meget i samarbejdet, og vi har set konkrete eksempler på dette i forbindelse med de forskellige former for statusmøder, vi har observeret i de tre kommuner. Hensigten med de nysgerrige spørgsmål er at få skoleledelsen til at reflektere over sit arbejde med kerneopgaven og over, hvordan den fremover kan gribe arbejdet an. En forvaltningsleder beskriver en af sine måder at stille spørgsmål på:



Det kan være guidende, fx ”kunne I forestille jer den her mulighed eller den her mulighed?” [...] Så spørger vi også nogle gange: ”Tror I, at der er nogen sammenhæng?” Fx ”tror I, at der er en sammenhæng mellem, at I har så mange, der ikke er uddannelsesparate, og så de resultater, som I har i de nationale test?”.

Interview med forvaltningsledelse

For det andet benytter forvaltningen sig af en rådgivende tilgang, hvor den kommer med konkrete forslag til, hvad skolerne kan gøre i forskellige situationer. Forvaltningen benytter sig fx af denne tilgang, når skoleledelsesniveauet i det daglige henvender sig for at få sparring. I den forbindelse kan forvaltningen, som det fremgår af det foregående kapitel om organiseringen af samarbejdet, både give sparring på konkrete problematiske sager, formidle viden, give sparring på opgaver, der relaterer sig til det politiske niveau, og faglig sparring. I datamaterialet beskriver en skoleleder eksempelvis, hvordan hun har fået sparring på et notat til det politiske niveau vedrørende skolens

indsatsområder, ligesom vi har hørt om skole-hjem-relateret rådgivning og rådgivning i forbindelse med interne personalesager.

For det tredje benytter forvaltningen sig af en anvisende tilgang, hvor den peger på konkrete indsatser, som skolerne skal følge. Analysen viser i den forbindelse, at forvaltningen ikke så ofte benytter sig af denne tilgang. Forvaltningsledelsen kan eksempelvis benytte sig af tilgangen, hvis den konstaterer, at en skole har dårlige resultater inden for et givent område, og forvaltningen samtidig vurderer, at skoleledelsen ikke tager initiativ til at håndtere problemstillingen.

Sparring fra skoleledelsen til forvaltningen

Sparringen mellem forvaltning og skoleledelse handler ikke blot om, at forvaltningen skal give sparring til skoleledelsen. Sparringen går også den anden vej. Både forvaltninger og skoleledelser giver således udtryk for, at skoleledelsen har en vigtig opgave med hensyn til løbende at lede opad til forvaltningen. På den måde fungerer skoleledelsesniveauet også som en form for sparringspartner for forvaltningen. En skoleleder sætter følgende ord på sin opgave:



Vi skal jo ikke kun lede nedad, vi skal også huske at lede opad, vi skal huske at tale med forvaltningen, og det lægger de også op til. Vi skal udfordre dem, og der er den åbenhed, at jeg skal kunne ringe til forvaltningen, eller andre skoler skal kunne ringe til den, og sige ”det der er altså ikke særligt smart” eller lign. Vi skal huske at komme med indspark til forvaltningen og vores leder. Og det lægges der også op til.

Interview med skoleleder

Som det fremgår af citatet, handler det i den forbindelse ikke kun om, at skoleledelserne skal lede opad angående deres erfaringer med at løse den pædagogiske kerneopgave. Skoleledelserne skal også byde ind med deres syn på samarbejdet og med, hvad der i den sammenhæng fungerer godt og mindre godt. Når forvaltningen lægger op til dette, handler det om flere ting:

For det første handler det for forvaltningen om at få et solidt grundlag for dialogen med det politiske niveau, og derfor har forvaltningen brug for, at skoleledelserne bringer relevant viden om skolerne ind i samarbejdet. Forvaltningerne beskriver selv, at de forsøger at skabe de bedst mulige betingelser for skolerne for at kunne arbejde med elevernes læring og trivsel, og forvaltningerne forklarer, at de i den forbindelse bruger den viden, de får fra skoleledelserne, til at fortælle det politiske niveau om de gode erfaringer og den gode udvikling, som foregår ude på skolerne. Derudover danner den viden, som forvaltningerne får, grundlag for at kunne gøre det politiske niveau opmærksom på de forhold, som kræver politiske justeringer.

For det andet handler det for forvaltningerne om, at de har et grundlæggende behov for løbende at reflektere over og blive klogere på, hvordan de skal give sparring til skolerne. En forvaltningsleder udtrykker det på denne måde:



Man skal selv være oprigtigt nysgerrig med hensyn til, hvad det er for nogle opgaver, de [skoleledelserne] står med. Og være oprigtigt nysgerrig med hensyn til, hvilke problemstillinger de oplever ude på skolerne. Der er ikke nogen i dag, der kan sige: ”Sådan leder man en skole. Sådan skal det gøres.” Nej, det er vi simpelthen nødt til hele tiden at blive klogere på ved bl.a. at gå ind i hinandens rum.

Interview med forvaltningsledelse

Ifølge forvaltningslederen er ledelsesopgaven således forbundet med en grundlæggende kompleksitet, som kun kan reduceres, ved at forvaltning og skoleledelse kontinuerligt sparrer og reflekterer med hinanden. I samme interview fortæller den citerede forvaltningsleder om, at der må opbygges

en form for læringsrum, og også i denne sammenhæng pointeres det, at det er et læringsrum for begge parter, og at der også på forvaltningsniveau er et behov for at blive klogere på, hvordan man skal støtte skoleledelsen. Pointen går igen i de øvrige kommuner, hvor forvaltningsledelserne fortæller om, hvordan de løbende har udviklet de forskellige former for statusmøder på baggrund af deres erfaringer og den feedback, de har fået fra skoleledelserne, fx med hensyn til brugen af data.

For det tredje handler det om, at forvaltningerne vil signalere, at de ønsker en tillidsfuld relation til skoleledelsen. En forvaltningsleder fortæller:



Når skoleledelserne giver feedback til forvaltningen, viser vi, at vi tager dem og deres feedback alvorligt. Det tror jeg, er med til at skabe den tillid, der gør, at vi kan sidde til møde med dem og kigge på deres resultater og fortælle dem, de ikke er gode nok, eller måske give dem en highfive hen over bordet. Så vi prøver meget at være et "vi", selv om vi godt ved, at vi er i en position, hvor vi ikke altid er et "vi".

Interview med forvaltningsledelse

Ud over at bruge skoleledelsens sparring til at blive klogere på, hvordan forvaltningen kan støtte skolerne, bruger forvaltningen således skoleledelsernes feedback til at skabe et fællesskab omkring samarbejdet, som i bund og grund handler om at skabe en tillidsfuld relation, hvor det er muligt også at tale om de vanskelige problemstillinger. Dette vender vi tilbage til senere i afsnittet, når vi ser nærmere på de udfordringer, som knytter sig til elementet sparring, ligesom vi i forbindelse med perspektiverne for det videre samarbejde skal se nærmere på arbejdet med at skabe en tillidsfuld relation.

4.2.2 De positive erfaringer

Blandt skoleledelserne fremhæves flere positive erfaringer vedrørende forvaltningens fokus på sparring. For det første bliver det fremhævet, at de oplever det som let at komme i kontakt med forvaltningen. For det andet giver de udtryk for, at der er god og kvalificeret hjælp at hente, og endelig bliver det for det tredje fremhævet, at muligheden for at få sparring i forvaltningen giver skoleledelserne en oplevelse af at have et sikkerhedsnet.

Let at komme i kontakt med forvaltningen

Analysen af datamaterialet viser, at skoleledelserne generelt set oplever en velvilje fra forvaltningens side med hensyn til at hjælpe med skolernes problemstillinger, og at skoleledelserne kan komme i kontakt med forvaltningen, når de har behov for det. En af skolelederne fortæller om sin oplevelse af kontakten til forvaltningen og mulighederne for at få støtte:



Der er en stor åbenhed, når man kontakter forvaltningen [...]. Min leder har megatravlt, men jeg roser ham altid for, at man altid hører fra ham og får noget respons på den ene eller anden måde. Man oplever imødekommenhed, folk vil gerne hjælpe. Det synes jeg, betyder meget. Og der er altid nogle konsulenter, specialister og eksperter, som kan hjælpe.

Interview med skoleleder

Skolelederen fortæller her, at der er åbenhed og imødekommenhed, og at man altid får svar fra forvaltningslederen. I den forbindelse skal det bemærkes, at det tilsyneladende gælder for forvaltningerne i alle tre kommuner, selv om der er store størrelsesmæssige forskelle kommunerne imellem. En af flere mulige forklaringer på dette er, at forvaltningsledelsen er opbygget på forskellig vis i de tre kommuner. I Glostrup Kommune består forvaltningsledelsen således udelukkende af center-

chefen, som har en bred portefølje af opgaver, mens opgaveporteføljen i Aalborg Kommune derimod er fordelt på flere personer i forvaltningsledelsen, hvilket understøtter skolechefens mulighed for at tage sig af den direkte ledelse af skolelederne og kontakt til skolerne.

Udbytte af sparringen

Skoleledelserne udtrykker sig desuden positivt om kvaliteten af den sparring, de får fra forvaltningen. Direkte adspurgt om, hvorvidt støtten fra forvaltningen overordnet set er tilfredsstillende, svarer en skoleleder følgende:



Ja, det er den. Man kan sige, at hvis det skulle komme til en situation, hvor jeg som øverste leder også skulle have brug for noget hjælp i forbindelse med nogle svære samtaler med mit eget team eller lign., så ville jeg også kunne få hjælp.

Interview med skoleleder

Af citatet fremgår det, at skolelederen er tilfreds med den hjælp, han kan få fra forvaltningen. Skolelederen forklarer desuden, at han også kan få hjælp i forbindelse med svære samtaler. Endvidere viser analysen af det indsamlede datamateriale, at skoleledelserne er positive over for forvaltningens fokus på at støtte dem gennem de nysgerrige og reflekterende spørgsmål, som forvaltningen stiller i forbindelse med de forskellige former for statusmøder:



Jeg kan faktisk godt lide, når de stiller de der spørgsmål, hvor man lige skal tænke sig om, det synes jeg, er det bedste – hvor de formår at gå ind og forstyrre mig, altså stille nogle modspørgsmål til det, vi faktisk sidder og siger. Det får jeg noget ud af, når jeg går derfra. [...] Jeg får rent faktisk noget med tilbage, som jeg skal hjem og tænke lidt over.

Interview med skoleleder

Skolelederen forklarer her, at noget af det, som fungerer godt, er, når skoleledelsen bliver udfordret og tvunget til at tænke sig om. I den forbindelse er det interessant, at skoleledelsen ikke nødvendigvis behøver at komme frem til nye erkendelser under selve statusmødet. Skolelederen forklarer, at refleksionsprocessen fortsætter efter statusmødet, og at det opleves som givende, når forvaltningen påtager sig at rammesætte refleksionsprocesser i skoleledelsen.

Sikkerhedsnet

Når skoleledelserne udtrykker tilfredshed med den støtte, de får fra forvaltningen, hænger det også sammen med, at denne støtte giver dem en oplevelse af, at de står sammen med forvaltningen om arbejdet med elevernes læring og trivsel. En af skolelederne giver her et konkret eksempel på en situation, hvor hun oplevede, at forvaltningen stod til rådighed:



Specifikt har jeg brugt dem til at kvalificere mit notat om mine indsatsområder til det politiske niveau. Sådan et har jeg ikke lavet før [...]. Så sendte jeg det til forvaltningsledelsen og konsulenterne. Så skrev jeg: ”Her er mit udkast. Jeg kan ikke læse korrektur på mit eget, fordi jeg læser det, som jeg tror, at der står.” Men bare det der med, at de læser korrektur på det og strammer det op og sender det tilbage til mig. Det tænker jeg, er en enorm tryghed at have. Det er et trygt sikkerhedsnet at have, at de går ind og sparrer. At forvaltningen siger ”det finder vi ud af”. Det synes jeg, er enormt rart, tillidsfuldt og trygt. Det gør, at jeg selv tør sende det op.

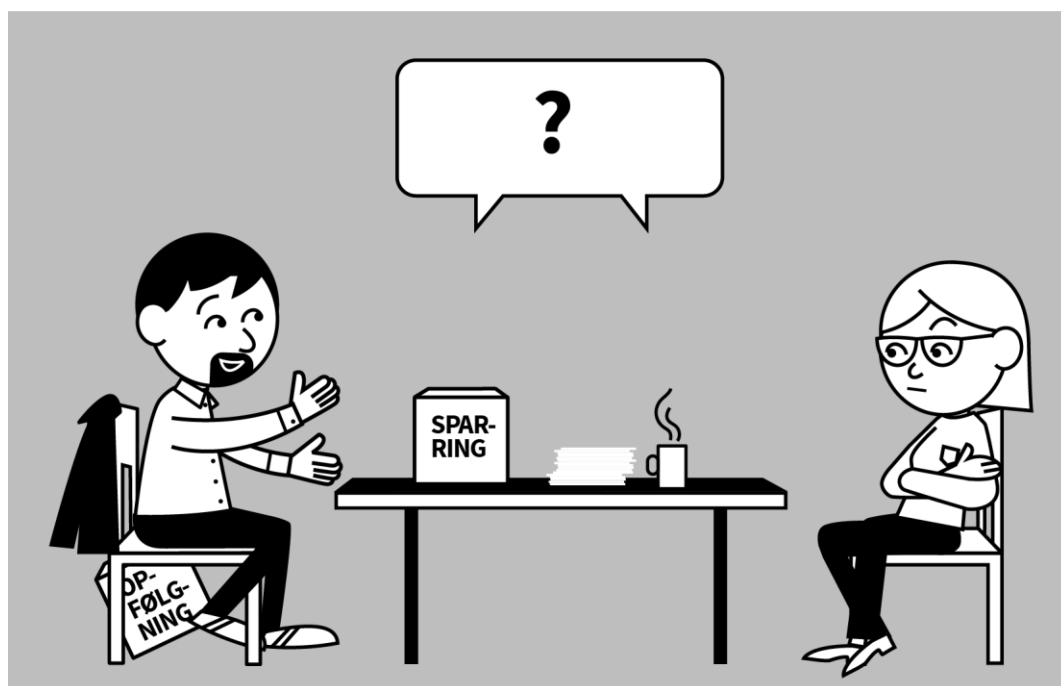
Interview med skoleleder

I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at det ikke er støtten i sig selv, som skaber oplevelsen af at have et sikkerhedsnet. Ifølge skolelederen handler det om, at hun som udgangspunkt bliver mødt af en forvaltning, som ønsker at hjælpe, og forvaltningens tilgang er i den forbindelse med til at skabe en grundlæggende tillid, som resulterer i oplevelsen af at have et sikkerhedsnet.

Desuden skal det bemærkes, at relationen til forvaltningen er afgørende for, at skoleledelsen i det hele taget vil bede forvaltningen om hjælp. Dermed også sagt, at det ikke er en selvfølge, at skoleledelsen tør tage udfordringer op over for forvaltningen. Dette ser vi nærmere på i det følgende, hvor det handler om de udfordringer, som knytter sig til forvaltningens fokus på sparring.

4.2.3 Udfordringer

Analysen af datamaterialet viser, at skoleledelserne udtrykker sig positivt om den støtte og hjælp, de får fra forvaltningerne. Samtidig viser analysen også, at det kan være svært for forvaltning og skoleledelse at få åbnet for de vanskelige problemstillinger i relation til arbejdet med elevernes læring og trivsel, og at der i stedet fokuseres på de positive historier. Udfordringen hænger sammen med, at samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse er bygget op omkring en hierarkisk relation, idet forvaltningen har til opgave at følge op på kvaliteten af skolernes arbejde. Som følge af dette vurderende element i samarbejdet er skoleledelsen meget påpasselig med, hvilke problemstillinger den tager op i forbindelse med samarbejdet.



Svært at få åbnet for de vanskelige problemstillinger

Både forvaltning og skoleledelse peger på, at det kan være svært at få åbnet for de vanskelige problemstillinger i forbindelse med skolernes arbejde med elevernes læring og trivsel. Analysen af datamaterialet giver en række eksempler på dette problem, som i sidste ende kan medføre, at skoleledelsen ikke får den nødvendige hjælp og støtte.

Eksempelvis har vi observeret et møde i en kommune mellem forvaltningen og en række skoleledelser, hvor hver enkelt skole skulle præsentere de lokale indsatser, som de ville sætte fokus på for at styrke arbejdet med kerneopgaven. Som led i rammesætningen af mødet blev det understreget, at ledelsen fra hver skole skulle "sætte ord på de foreløbige succeshistorier og udfordringer", som knyttede sig til arbejdet med indsatserne. Ved afslutningen af mødet kunne forvaltning og skoleledelse imidlertid i fællesskab konstatere, at de heller ikke denne gang fik taget ordentligt fat om udfordringerne. Under interviewet med skoleledelsen fortalte en af lederne om sin oplevelse af mødet:



Jeg synes, det var fint, at der var fokus på noget af det, man synes, er svært, for vi kan alle sammen lave en flot præsentation: ”Se, hvad vores hjerne kan”. Det kan vi alle sammen, men hvis vi skal kunne bruge hinanden, så er det vigtigt, at vi også får sat nogle refleksioner i gang om, hvad det egentlig er vi synes, er svært. For ét er at lave en strategi, men det med, hvordan vi får den til at leve [...] Selv om vi havde fået at vide, at vi skulle sige, hvad vi syntes, havde været svært, så var der mange, som faldt tilbage i den meget flotte præsentation [...].

Interview med skoleledelse

Som det fremgår af citatet, brugte mange skoleledelser tiden på mødet til at tale om det, som de skulle opnå. Eksemplet fra kommunen er på ingen måde enestående, og problematikken kan således genfindes på tværs af datamaterialet fra de tre kommuner. Analysen viser i den forbindelse, at udfordringen, ifølge skoleledelserne, især handler om forvaltningens dobbeltrolle, hvor forvaltningen er en sparringspartner, der understøtter arbejdet med den pædagogiske kerneopgave, samtidig med at den er en kontrollerende instans. Dette beskrives nærmere i det følgende.

Forvaltning og skoleledelse indgår i en hierarkisk relation

Selv om skoleledelserne overordnet set oplever, at der er en god relation mellem forvaltning og skoleledelse, lægger de heller ikke skjul på, at de er bevidste om, at samarbejdet ikke foregår i et magtfrit rum. En skoleleder udtrykker det på denne måde:



Jeg tænker altid meget over, hvad jeg siger, når jeg er sammen med min leder, det gør jeg. Også selvom vi kan være joviale sammen og hygge os, så vil der altid være det der asymmetriske ledelsesforhold.

Interview med skoleleder

Det er interessant, at skolelederen giver udtryk for, at der altid vil være en asymmetrisk relation, uanset hvordan samarbejdet fra forvaltningens side organiseres og tilrettelægges. Skolelederens pointering af, at den hierarkiske relation er et grundvilkår, er væsentlig, da analysen af det indsamlede datamateriale giver indtryk af, at den hierarkiske relation mellem forvaltning og skoleledelse spiller en væsentlig større rolle for skoleledelserne end for forvaltningen; i hvert fald kan vi konstatere, at de to parter omtaler relationen vidt forskelligt.

Forvaltningen mener ganske vist, at den har en rolle med hensyn til at følge op, og at den bl.a. bruger samarbejdsaktiviteterne til at følge med i, hvordan det går på skolerne, men generelt nedtones det kontrollerende element i samarbejdet ganske markant fra forvaltningens side. Det bliver eksempelvis betonet, at statusmøderne handler om at hjælpe og støtte, og at de ikke skal betragtes som en form for eksamen.

På trods af ovennævnte viser det indsamlede datamateriale, at det vurderende element for skoleledelserne spiller en væsentlig rolle i samarbejdet. Skoleledelserne forklarer på den ene side, at der er en ”hyggelig tone”, og at de godt kan udfordre forvaltningslederne på statusmøderne. Samtidig ser vi, som skolelederen i citatet ovenfor forklarer, at den asymmetriske relation i samarbejdet altid vil være en del af skoleledernes indgang til samarbejdet, og det er dermed ikke noget, der kan ses bort fra, selv om forvaltningen eksempelvis betoner, at der ikke er tale om en eksamen i forbindelse med statusmøderne.

Analysen viser desuden, at skoleledelserne i varierende grad oplever at være under pres i forbindelse med statusmøderne, og at disse møder for skolelederne faktisk kan opleves som noget, der minder om en eksamenssituation, selv om forvaltningen understreger, at det netop ikke er dette. I forbindelse med dataindsamlingen har vi hæftet os ved flere forhold, som eksemplificerer skoleledelsens oplevelse af så at sige at være til eksamen.

For det første har vi hæftet os ved, at der internt i skoleledelserne bliver talt om, hvorvidt man ”har bestået” et statusmøde med forvaltningen. Rent sprogligt har vi således set en tydelig reference til en eksamenssituation.

For det andet har vi i forlængelse af et statusmøde konstateret, at nogle skoleledelser nærmest har været lettede over, at mødet var overstået, og at skoleledelsen endvidere talte om, at man skulle hjem og fejre det gode resultat.

Selv om skoleledelserne fremhæver den hierarkiske relation som den primære årsag til, at det kan være svært at få åbnet for de vanskelige problemstillinger, kan der være andre forhold, som har indflydelse.

Analysen af datamaterialet viser således, at der også kan være strategiske grunde til, at særligt de positive historier tages op. I en af kommunerne fortæller både forvaltning og skoleledelse således, at man af strategiske grunde har haft fokus på at styrke fortællingen om det kommunale skolevæsen, både opadtil over for det politiske niveau og udadtil over for brugere og medier.

Derudover kan udfordringen hænge sammen med, at der blandt skoleledelserne også er et stort engagement med hensyn til og en stor lyst til at fortælle om det, der lykkes på skolerne, fordi de er stolte af det, og i den kommune, hvor ledelserne skulle præsentere de lokale indsatser, som er beskrevet ovenfor, blev dette netop italesat som en af årsagerne.

Samlet set er der dermed flere forhold, som kan medvirke til, at det er svært at få åbnet for de vanskelige problemstillinger i forbindelse med elevernes læring og trivsel.

Skoleledelserne bruger netværket

Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at nogle skoleledelser bruger netværket med de andre skoleledelser til løbende at drøfte de vanskelige problemstillinger med hensyn til elevernes læring og trivsel, og at en del af forklaringen på dette netop er den hierarkiske relation mellem forvaltning og skoleledelse.

En medarbejder fra en af skoleledelserne forklarer, at det uformelle netværk altid vil have stor betydning for de enkelte skoleledelser, og at han eksempelvis har tre-fire skoleledere, som han ofte inddrager i forbindelse med en vanskelig problemstilling. Medarbejderen forklarer, at han i årenes løb har opbygget en stærk og tæt relation til nogle få medarbejdere fra andre skoleledelser, og at de har stor gavn af hinanden som sparringspartnere. Når skoleledelserne bruger hinanden frem for forvaltningen, handler det især om to forhold, som begge kan ses i sammenhæng med den hierarkiske relation, der er mellem forvaltning og skoleledelse.

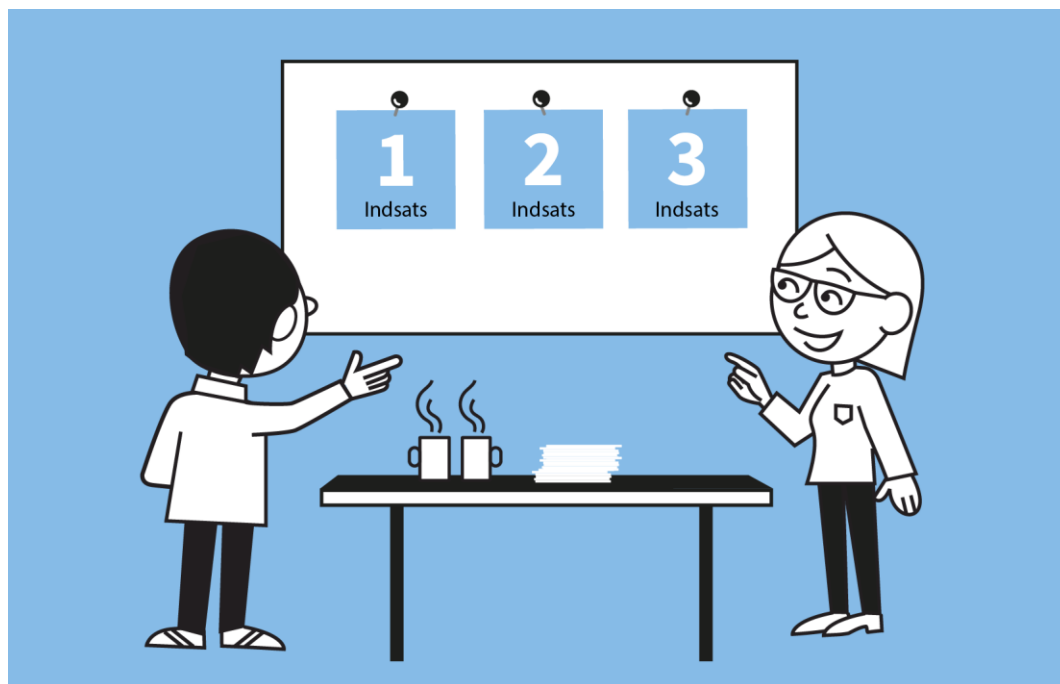
For det første undgår de som skoleledelse at synliggøre eventuelle svagheder over for forvaltningen. I den forbindelse skal det understreges, at det ikke nødvendigvis er, fordi der rent faktisk er svagheder at skjule, men ikke desto mindre viser analysen af datamaterialet, at nogle medarbejdere kan have en følelse af at afsløre noget af sig selv, når de inddrager forvaltningen i forbindelse med problemstillinger.

For det andet har de som skoleledelser et ønske om at blive klogere på den aktuelle problemstilling, før de eventuelt tager kontakt til forvaltningen, og dette er ikke mindst vigtigt for dem i forbindelse med de mere vanskelige problemstillinger, fx af relationel karakter.

Skoleledelserne giver således udtryk for, at de uformelle netværk har stor betydning for dem, og at netværket indgår som en vigtig del af deres håndtering af de situationer, de kommer i. Dette er ikke mindst vigtigt at være opmærksom på, da de seneste års omorganisering af skolevæsenene har

ændret betingelserne for at opbygge de uformelle netværk. Skoleledelserne beskriver, at der nu er en tydelig opdeling med hensyn til, hvem fra skoleledelsen der deltager i de forskellige møder. Hvor man tidligere har deltaget som en samlet ledelse, kan det nu forekomme, at nogle af møderne kun har deltagelse af den strategiske skoleleder. Dermed bliver det svært for de pædagogiske afdelingsledere at opbygge de uformelle netværk, ganske enkelt fordi de ikke møder hinanden på tværs af skolerne i samme omfang som tidligere.

4.3 Indsatser

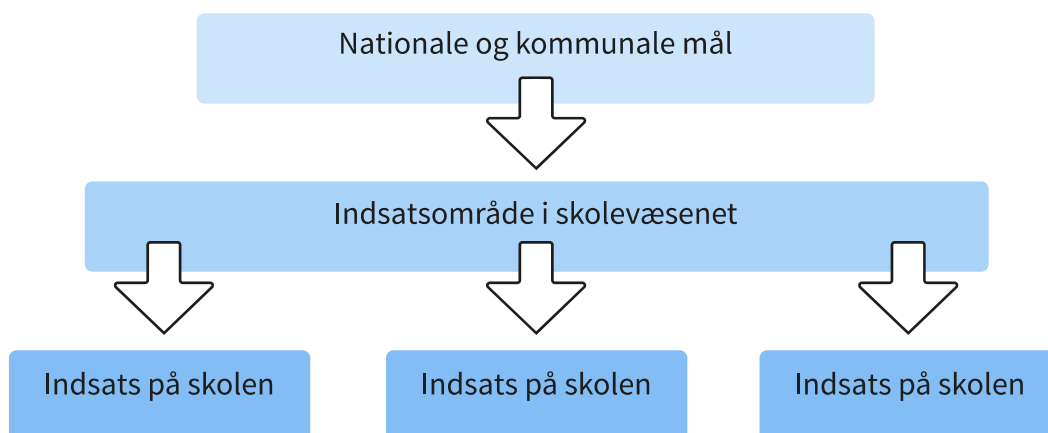


Det tredje element i samarbejdet handler om at prioritere og beslutte indsatser om elevernes læring og trivsel. Som nævnt menes der med indsatser de konkrete tiltag og projekter, som igangsættes i forbindelse med samarbejdet. Det kunne fx være et forløb om læsning på 4. klassetrin eller en konkret indsats for at styrke motivationen blandt skoletrætte udskolings elever.

Arbejdet med indsatser tager afsæt i de databaserede analyser og sparringen mellem forvaltning og skoleledelse. Arbejdet med indsatser er bundet op på nationale og kommunale mål og de mere overordnede indsatsområder for skolevæsenet, som typisk er fælles for alle skolerne i skolevæsenet. Både det lokalpolitiske niveau, forvaltningen og skolerne selv har som regel indflydelse på, hvilke indsatsområder der skal prioriteres. Arbejdet med indsatser kan illustreres med følgende model:

FIGUR 4.2

Indsatser fra nationale og kommunale mål til indsatser på skolen



I det følgende beskriver vi først den praksis, der er i forbindelse med samarbejdet om indsatser. Dernæst følger et afsnit om de positive erfaringer, som forvaltninger og skoleledelser har gjort, mens vi til sidst beskriver de udfordringer, der har vist sig i relation til elementet.

4.3.1 Praksis i forbindelse med arbejdet med indsatser

Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at arbejdet med at prioritere og beslutte indsatser er kendetegnet ved:

- At arbejdet foregår i forskellige samarbejdsfora
- At arbejdet tager afsæt i mål og indsatsområder
- At der arbejdes med et lokalt råderum
- At forvaltningen på forskellig vis forsøger at balancere arbejdet med indsatser på skolerne.

Forskellige samarbejdsfora

Samarbejdet om indsatser foregår primært i forbindelse med de fastlagte samarbejdsflader. I den forbindelse kan der overordnet set skelnes mellem to typer af samarbejdsfora.

For det første kan samarbejdet om indsatser foregå på et individuelt møde mellem forvaltning og den enkelte skole, eksempelvis de forskellige former for statusmøder, der er i de tre kommuner. I forbindelse med dataindsamlingen har vi fx observeret et statusmøde, hvor forvaltning og skoleledelse talte om de mål og indsatsområder, som skolen skulle arbejde med.

For det andet kan samarbejdet om indsatser foregå på et fælles møde mellem forvaltningen og flere eller samtlige skoler i kommunen. I forbindelse med dataindsamlingen har vi eksempelvis observeret et møde mellem forvaltningen og skoleledelsen på de enkelte skoler i kommunen. Med afsæt i de overordnede nationale mål, kommunale mål og indsatsområder havde skoleledelserne forud for mødet prioriteret og besluttet, hvilke indsatser de ville sætte fokus på, og på det såkaldte ferniseringsmøde præsenterede de enkelte skoleledelser deres indsatser for hinanden.

Derudover har vi i en kommune observeret et såkaldt aftaleseminar, hvor forvaltningen inviterede skoleledelserne til et fælles møde. Aftaleseminalet bestod overordnet set af to dele: I den første del blev den samlede skoleledelse præsenteret for de mål og indsatsområder, som forvaltningen ville sætte fokus på som følge af forvaltningsledelsens aftale med direktionen. I den anden del skulle skoleledelserne selv udvikle konkrete indsatser, som de ville arbejde med inden for de præsenterede indsatsområder.

Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at forvaltningen veksler mellem de forskellige former for samarbejdsfora alt efter de behov, der opleves i relation til arbejdet med indsatser. De individuelle møder giver mulighed for en mere dybdegående dialog mellem forvaltning og skoleledelse om skolernes arbejde med elevernes læring og trivsel og om den enkelte skoles udviklingsbehov. De fælles møder har en lidt anden karakter, og som det fremgår ovenfor, kan de eksempelvis bruges til at videndele og inspirere, mens det aftaleseminar, som vi observerede, i højere grad havde karakter af orientering fra forvaltningens side. På de møder, som vi har observeret, satte forvaltningen dagsordenen for begge mødetyper, og skoleledelserne havde så til opgave, bl.a. på baggrund af data, at bringe deres overvejelser om indsatser ind i dialogen.

Afsæt i mål og indsatsområder

Arbejdet med indsatserne er desuden kendetegnet ved, at det tager afsæt i mål og indsatsområder. Analysen af det indsamlede datamateriale viser således nogle overordnede fællestræk ved arbejdet med at prioritere og beslutte indsatser, samtidig med at der kan identificeres markante forskelle kommunerne imellem, når man ser nærmere på, hvordan der konkret arbejdes med mål og indsatsområder. Fælles for kommunerne er det, at samarbejdet om indsatser er knyttet til overordnede mål.

Kommunerne arbejder i den forbindelse med flere typer af mål. For det første er der de overordnede nationale mål fra folkeskolereformen: Eleverne skal blive så dygtige, som de kan, betydningen af den sociale baggrund skal mindskes, og tilliden til og trivslen i folkeskolen skal øges.

For det andet arbejdes der med overordnede kommunale mål, som skal lede til opfyldelse af de nationale mål. Det kan fx være specifikke mål i relation til elevernes faglige udvikling eller trivsel, som er knyttet til nationale test eller nationale trivselsmålinger.

For det tredje har vi set eksempler på, at der inden for de kommunale mål formuleres lokale mål for den enkelte skole.

På baggrund af de tre måltyper og skolernes resultater inden for disse formuleres der indsatsområder. Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at det varierer fra kommune til kommune, hvor mange indsatsområder der arbejdes med i skolevæsenet.

I en af kommunerne er der formuleret et overordnet indsatsområde, som hedder læringssyn. Dette indsatsområde er rettet mod udvikling og læring samt trivsel og omsorg for kommunens børn. Indsatsområdet består af fem underliggende indsatsområder for 0-18-årsområdet. Det drejer sig om læring og progression, inklusion, elever med flere sprog, overgange samt pædagogisk digitalisering. Derudover er der to underliggende indsatsområder specifikt for skoleområdet, som handler om åben skole og overgang til ungdomsuddannelser. Samlet set er der således syv underliggende indsatsområder, som skolerne skal arbejde med.

Til sammenligning arbejdes der i en anden kommune med markant flere indsatsområder, nemlig mere end 20, herunder fx åben skole og understøttende undervisning.

I den tredje og sidste kommune har vi ikke på samme måde haft mulighed for at observere, hvordan der arbejdes med indsatsområder på tværs af skolerne. Til gengæld har vi set, hvordan forvaltningen går i dialog med skolerne på de statusmøder, vi har observeret. I den forbindelse udvælger forvaltning og skoleledelse sammen de indsatsområder, som skolen fremover skal arbejde med.

Hvilken betydning forskellen med hensyn til antallet af indsatsområder får for den enkelte skoleledelses handlerum i det kommunale skolevæsen, ser vi nærmere på i det følgende afsnit.

Lokalt råderum

I alle tre kommuner giver forvaltningsledelserne udtryk for, at de lægger vægt på, at der skal være et lokalt råderum. For forvaltningen handler det om at skabe udviklingsprocesser, hvor skoleledelsen føler ejerskab til og tager ansvar for de indsatser, der igangsættes. Forvaltningens prioritering af det lokale råderum kommer til udtryk på flere niveauer, dels gennem identificeringen og udviklingen af indsatsområder, dels gennem de rammer, som forvaltningen opstiller for skolernes lokale arbejde med indsatsområderne. Med hensyn til at identificere og udvikle indsatsområder siger en forvaltningsleder følgende om inddragelsen af skolerne:



Det, der har været væsentligt for os, er at få skolerne involveret så meget som overhovedet muligt, så det til sidst bliver et fælles mål [...] Altså, risikoen ved en målstyringslogik er, at det kun bliver vores mål og dermed ikke et ejerskab ude på den enkelte skole, men det, vi vil forsøge, er at lave det til et fælles mål. Derved har de et ejerskab til at lave indsatser sammen med deres medarbejdere, men det matcher de forventninger, som vi også kan have fra politisk hold, og dermed kan vi også understøtte deres proces. Så det, vi forsøger, er hele tiden at gøre det til fælles mål.

[Interview med forvaltningsledelse](#)

For forvaltningen handler det altså om, at forvaltning og skoleledelse udvikler et fælles mål for udvikling af skoleområdet. Når der opstilles mål, forholder forvaltning og skoleledelse sig samtidig til, hvilke indsatsområder der skal sættes fokus på, og man kan derfor betragte arbejdet med mål og identificeringen af indsatsområder som to nærtbeslægtede ting. Ifølge forvaltningslederen er det væsentligt at inddrage skoleledelsen i disse processer, da den skal føle ejerskab til den udvikling, der skal finde sted.

Tilsvarende har vi i forbindelse med dataindsamlingen fået et indblik i, hvordan forvaltningen i et andet skolevæsen har inddraget skolerne i forbindelse med udarbejdelsen af indsatsområdet om det fælles læringssyn i kommunen, som er omtalt ovenfor. Læringssynet og de underliggende indsatsområder er således resultatet af en fælles proces mellem forvaltningen og skoleledelserne i kommunen. Forvaltningsledelsen og de kommunale konsulenter har styret processen i forbindelse med udviklingen af læringssynet, og skoleledelserne har haft mulighed for at komme med input om retningen for det kommunale udviklingsarbejde.

Selv om forvaltningsledelserne i datamaterialet giver udtryk for, at de generelt prioriterer at inddrage skoleledelserne i forbindelse med identificeringen og udviklingen af indsatsområder, ser vi også, at forvaltningerne indimellem selv beslutter, hvilke indsatsområder der skal arbejdes med. Dette kan have to årsager.

For det første kan der træffes nationalpolitiske beslutninger på skoleområdet, som får betydning for den måde, som skolerne skal arbejde med kerneopgaven på. Det kunne fx være implementeringen af folkeskolereformen, som medfører, at skolerne fx skal arbejde med åben skole og understøttende undervisning, eller det kan være lokalpolitiske beslutninger om særlige satsninger i den enkelte kommune, som har betydning for skolernes arbejde.

For det andet kan forvaltningsledelsen have en bestemt opfattelse af, hvordan skolernes arbejde med kerneopgaven kan styrkes, hvorfor vi har set eksempler på, hvordan forvaltningsledelsen sætter fokus på specifikke indsatser. Eksempelvis har vi i Glostrup Kommune set, hvordan forvaltningen har besluttet, at skolens teamsamarbejde skulle styrkes, hvorfor skolen deltager i et større, tre-årigt udviklingsprojekt om teamsamarbejde.

Samlet set kan udviklingen og identificeringen af indsatsområder således foregå på flere måder: dels oppefra via det politiske niveau og forvaltningsniveauet, dels nedefra som en fælles proces mellem forvaltning og skoleledelse. Fælles for de udviklingsområder, der stammer fra det politiske niveau og forvaltningen, er, at forvaltningen her får en særlig rolle med hensyn til at oversætte og skabe mening med udviklingsarbejdet. En af de måder, hvorpå forvaltningen kan gøre det, er at give skolerne et lokalt råderum i forbindelse med formuleringen af de konkrete indsatser, som skal iværksættes inden for de forskellige indsatsområder.

I den forbindelse har vi i en af kommunerne set, hvordan de enkelte skoleledelser formulerer indsatser inden for de specifikke indsatsområder, som hører under det kommunale læringssyn. I et andet skolevæsen skulle skoleledelserne udvikle lokale bidrag til de indsatsområder, som forvaltningen præsenterede i forbindelse med aftaleseminaret. Endelig har vi set, hvordan forvaltning og skoleledelse i forbindelse med statusmøderne opstiller mål og udvælger indsatsområder, som skoleledelserne efterfølgende skal udvikle konkrete indsatser inden for.

I en af kommunerne er indsatsområderne relativt bredt formuleret, hvorfor der ifølge en af kommunens skoleledere kan igangsættes ret forskellige indsatser under hvert indsatsområde.

Rammerne for skolernes udviklingsarbejde handler imidlertid om mere end selve formuleringen af indsatsområdet. Analysen af datamaterialet viser således, at forvaltningsledelsen i nogle tilfælde opstiller særlige krav til skoleledelsernes arbejde med indsatsområderne, som gør, at skoleledelsens råderum kan variere ganske meget fra indsatsområde til indsatsområde.

Analysen af det indsamlede datamateriale viser desuden, at skolernes råderum endvidere er betinget af forhold på den enkelte skole og af de lokale lærerkompetencer. Samlet set har flere forhold således betydning for skolernes råderum i forbindelse med det konkrete arbejde med indsatsområderne.

Balancering af arbejdet med indsatser

Forvaltningen har fokus på løbende at udvikle og styrke skolernes arbejde med kerneopgaven, og i den forbindelse lægger forvaltningen vægt på at balancere udviklingsarbejdet, så de enkelte skoler kan overskue opgaven. Dvs. at forvaltningen forsøger at afstemme omfanget af udviklingsarbejdet med skolernes ressourcer. Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at forvaltningen overordnet set forsøger at balancere udviklingsarbejdet på tre måder.

For det første foregår det, ved at forvaltningen løbende analyserer og forholder sig kritisk til, om skolerne har ressourcer til at igangsætte nye indsatser. Eksempelvis så vi i forbindelse med et af statusmøderne, hvordan forvaltningsledelsen spurgte kritisk ind til antallet af indsatsområder, som blev foreslået af skoleledelsen. En leder fra forvaltningen fortæller her om de overvejelser, han havde under statusmødet:



Jeg synes, at der var mange tiltag. Alt afhængigt af om medarbejderne var delt ud i forhold til indsatserne, så kunne man forestille sig medarbejderne tænke ”hvordan skal jeg nogensinde nå alt dette ved siden af min daglige drift nede i klasselokalet?”. Mange af punkterne var udviklingstiltag, og hvis de skal udvikle så mange ting, så er spørgsmålet, om de fordyber sig godt nok, og om det bliver implementeret godt nok. Vi risikerer, at det bliver en døgnflue, der bare forsvinder og ikke bliver til en ordentlig indsats. Dét var faktisk min bekymring: at der simpelt hen var for mange tiltag i gang.

Interview med forvaltningsledelse

Ifølge forvaltningsledelsen er det således vigtigt at forholde sig til, om skolerne har de nødvendige ressourcer til at arbejde med nye indsatser. Lederens pointe er i den forbindelse, at skolerne må arbejde grundigt og vedvarende med de nye indsatser, hvis det skal lykkes at implementere og fastholde dem på længere sigt. For forvaltningslederen handler det derfor ikke kun om at sætte nye ting i værk, men også om at sikre, at indsatserne bliver konsolideret på den enkelte skole.

For det andet forsøger forvaltningen at balancere arbejdet med indsatser ved løbende at gå i dialog med skoleledelserne om de eksisterende indsatser og om, hvorvidt nogle af de eksisterende indsatser eventuelt kan afsluttes. Dette har vi eksempelvis set i forbindelse med aftaleseminaret, hvor der var en plenumdrøftelse af, om et eller flere af de tidligere indsatsområder kunne skæres fra.

For det tredje forsøger forvaltningen at balancere arbejdet med indsatser ved at synliggøre koblingen mellem nye indsatsområder og den eksisterende praksis på skolerne. I dette tilfælde handler det altså ikke om at reducere antallet af indsatsområder, men om at reducere kompleksiteten i forbindelse med arbejdet med de nye udviklingsområder.

4.3.2 De positive erfaringer

Skoleledelserne i de tre kommuner udtrykker sig positivt om det lokale råderum, og disse positive erfaringer er beskrevet i det følgende.

Skoleledelserne udtrykker sig positivt om deres råderum

En af de måder, hvorpå forvaltningen giver skoleledelserne et lokalt råderum, er i forbindelse med udarbejdelse af de konkrete indsatser inden for de mere overordnede indsatsområder. En skoleleder giver i det følgende et eksempel på, hvordan råderummet kan komme til udtryk:



I forhold til den nye reform har vi selv været inde og beslutte, at vi skal have 50-minutters lektioner på skolen. Der kan I godt finde andre skoler, der har 30-minutters lektioner, og der har vi altså haft frit råderum. Den måde, vi er teamorganiseret på, det er også meget individuelt fra skole til skole. Vi har årgangsteams, og vi har tre faser med indskoling, mellemtrin og udskoling, så det råderum er der jo også. Så så langt ud i detaljen er forvaltningen heller ikke, men den trykker på med mange ting i forhold til læringsamtaler, prøvehandling, prototyper osv.

Interview med skoleleder

Lignende udtalelser kan genfindes hos skoleledelserne i de øvrige kommuner, og de finder det i den forbindelse positivt, at de har indflydelse på, hvordan de konkrete indsatser skal tilrettelægges, da det giver mulighed for at tilpasse dem til de lokale forhold. Hvis forvaltningen fx beslutter, at der skal være et indsatsområde med fokus på linjer og hold, er det således afgørende for skolerne, at de får mulighed for at tilpasse indsatsen til de kompetencer, som findes blandt de fagprofessionelle på netop deres skole.

Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at det varierer, hvor stort et råderum skoleledelserne oplever at have. Som nævnt spiller det i den forbindelse ind på råderummet, hvordan indsatsområderne er formuleret. Er de formuleret overordnet, er der som udgangspunkt plads til stor diversitet i de indsatser, som kan udarbejdes, mens det modsatte gør sig gældende, hvis indsatsområderne er snævert formuleret. Formuleringen af indsatsområderne er dog ikke det eneste, som har betydning for skoleledelsens råderum. Således kan de enkelte forvaltninger også opstille konkrete krav til, hvordan der skal arbejdes med de forskellige indsatsområder. Det betyder, at råderummet reelt kan være ganske lille, selv om et indsatsområde i udgangspunktet er formuleret på et overordnet niveau.

I Glostrup Kommune har vi eksempelvis set, hvordan forvaltningen har valgt at ensrette afdelingernes arbejde med indsatsområdet om understøttende undervisning, som i udgangspunktet blot havde denne overordnede titel. Når forvaltningen indsnævrer afdelingernes råderum, handler det bl.a. om, at skolevæsenet udelukkende består af en enkelt skole med fire afdelinger, og at man prioriterer, at afdelingernes arbejde med den pædagogiske kerneopgave på væsentlige områder skal være ensartet. En af de kommunale konsulenter fortæller således, at arbejdet med understøttende undervisning er blevet udmøntet ret forskelligt på skolens afdelinger, og ”at læren nok har været, at understøttende undervisning var for stort og vigtigt til, at det kunne blive fortolket så forskelligt, som det er blevet”.

Ud over at give skoleledelserne et råderum ved udarbejdelsen af de konkrete indsatser inddrager forvaltningen skoleledelserne i forbindelse med udviklingen af de mere overordnede indsatsområder for skolevæsenet. Blandt skoleledelserne bliver der i den forbindelse givet udtryk for, at den indflydelse, de får på de overordnede indsatsområder, er med til at give ejerskab og skabe engagement i forbindelse med den udvikling, som skal finde sted.

Selv om skoleledelserne udtrykker sig positivt om deres råderum, er det vigtigt at være opmærksom på, at det i nogle tilfælde også kan give god mening at have en fælles retning for skolevæsenet. Analysen af det indsamlede datamateriale viser således også, at skoleledelserne gerne ser, at forvaltningen udstikker en fælles retning for udviklingsarbejdet i det samlede skolevæsen. Det skyldes, at en sådan fælles retning kan bidrage til at reducere den kompleksitet, som skoleledelserne ofte oplever i forbindelse med beslutninger i relation til udviklingsarbejdet. Derudover understøtter den fælles retning muligheden for at bygge videre på de erfaringer, der gøres i det samlede skolevæsen. En skoleleder fortæller:



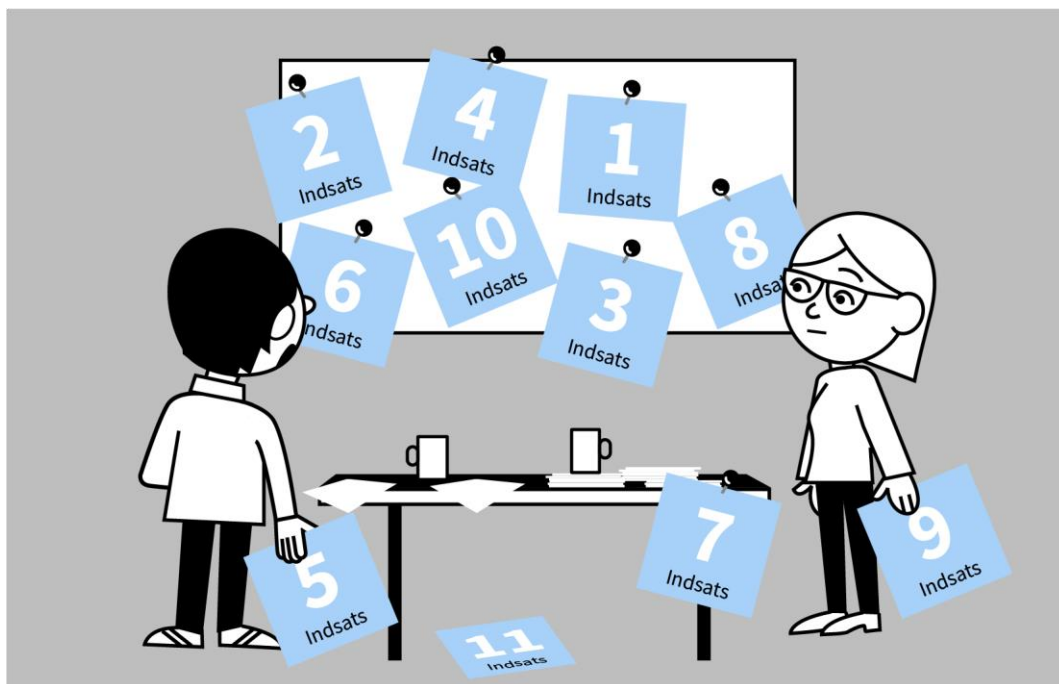
Det, at der nu kommer et fælles læringssyn i kommunen, synes jeg jo, er fantastisk, for så er det jo ikke bare op til hver enkelt skole at vurdere, hvad man tænker om læring. Vi skal løfte sammen, for vi kommer ikke til at lykkes sammen, hvis vi skal sidde i hver vores lille rede og udvikle alting selv der. Vi er nødt til at kunne bygge videre på hinandens kompetencer og viden.

Interview med skoleleder

Samlet set er forvaltningens opgave således ganske kompleks. På den ene side skal forvaltningen anerkende vigtigheden af at give skoleledelsen et lokalt råderum med hensyn til både udviklingen af de overordnede indsatsområder og de konkrete indsatser inden for indsatsområderne. På den anden side skal forvaltningen sørge for at udstikke en fælles retning for udviklingsarbejdet i det samlede skolevæsen. Det indebærer, at forvaltningen må overveje, hvor bredt de overordnede indsatsområder formuleres, ligesom forvaltningen må overveje, hvilke indsatser der meningsfuldt kan indsnævreres med henblik på at styrke kvaliteten i arbejdet med elevernes læring og trivsel.

4.3.3 Udfordringer

Analysen af datamaterialet viser, at det særligt er en udfordring for forvaltning og skoleledelse at balancere arbejdet med indsats i forhold til ressourcerne på de enkelte skoler. Udfordringen skyldes især, at der på alle niveauer er en stor udviklingsiver. Derudover spiller det eksempelvis ind, at arbejdet med at rydde op i eksisterende indsats spiller en ganske lille rolle i forbindelse med samarbejdet.



Svært at balancere arbejdet med indsats

Som beskrevet er arbejdet med at prioritere og beslutte indsats kendetegnet ved, at forvaltningen har fokus på at skabe balance i udviklingsarbejdet. På trods af dette viser analysen af datamaterialet, at forvaltningen kan have svært ved at afstemme omfanget af udviklingsarbejdet med de ressourcer, som skolerne har til at udvikle arbejdet med den pædagogiske kerneopgave. Ressourcerne forstås her i bred forstand som både de økonomiske og timemæssige ressourcer og det overskud, som medarbejderne og ledelsen har til at forholde sig til og arbejde med nye indsats. At det er svært at skabe balance, kommer fx konkret til udtryk, ved at det på skoleledelsesniveau kan være svært at huske, hvad indsatserne handler om, og hvordan man som skole arbejder med dem.

Analysen af det indsamlede datamateriale viser, at udfordringen kan genfindes på tværs af de tre kommuner. Analysen viser dog også, at det kan variere fra kommune til kommune, i hvilken grad man oplever udfordringen. I den forbindelse har vi i en kommune set, at særligt skoleledelsesniveauet oplever et udviklingspres, mens vi i en anden kommune har set det modsatte, nemlig at særligt forvaltningen er bekymret for udviklingspresset og de konsekvenser, som dette pres i sidste ende kan have for arbejdet med elevernes læring og trivsel.

Når det kan være svært for forvaltning og skoleledelse at balancere arbejdet med indsats, skyldes det flere forhold. På baggrund af analysen kan der peges på følgende:

- At der er en stor udviklingsiver på alle niveauer
- At arbejdet med at rydde op i eksisterende indsats fylder for lidt

- At forvaltning og skoleledelse ser forskelligt på, hvordan driften ændrer sig.

I det følgende beskrives det, hvordan de tre forhold har betydning for den oplevede udfordring.

Stor udviklingsiver på alle niveauer

Det første forhold, som har betydning for det oplevede udviklingspres, er, at der på alle niveauer ses en markant udviklingsiver. I forbindelse med denne undersøgelse har vi mødt en række ambitiøse og engagerede medarbejdere på såvel forvaltningsniveau som skoleniveau. Fælles for dem er, at de ønsker at skabe gode skoler, hvor eleverne lærer og trives bedst muligt. Som følge af dette igangsættes der mange og omfattende indsatser på én gang. Derudover har også det politiske niveau og skolebestyrelserne holdninger og ønsker til det udviklingsarbejde, der foregår. Udviklingspresset skal således også ses i sammenhæng med de politiske dagsordener og initiativer, som findes på skoleområdet.

Udviklingsiveren behøver dog ikke udelukkende at bunde i et ønske om at skabe gode skoler. En anden forklaring kan således være, at der på de forskellige niveauer er et behov for at synliggøre og dokumentere handlekraft og udvikling i arbejdet med elevernes læring og trivsel. Endelig kan udviklingsiveren hænge sammen med en manglende forståelse af implementeringsprocesser og af, hvor lang tid det kan tage organisatorisk at forankre nye indsatser.

I forlængelse af ovennævnte er det vigtigt at gøre opmærksom på, at kvaliteten af udviklingsarbejdet aldrig bør måles på omfanget, dvs. hvor mange og hvor omfattende indsatser der igangsættes. Selv om de mange initiativer iværksættes med de bedste intentioner med hensyn til den pædagogiske kerneopgave, er det vigtigt at understrege, at det er en misforstået måde at være ambitiøs på, hvis ikke skolerne har det nødvendige ressourcemæssige overskud til at arbejde med dem. Dette skyldes, at skolernes ressourcer i sidste ende er afgørende for, hvad udviklingsarbejdet reelt kommer til at betyde for elevernes læring og trivsel.

Som det fremgår senere, er det derfor helt afgørende, at det politiske niveau, skolebestyrelserne, forvaltningen og skoleledelserne fremover forholder sig kritisk til omfanget af udviklingsarbejdet. I den forbindelse har forvaltningen et centralt ansvar, men også det politiske niveau spiller en helt afgørende rolle, da politikerne definerer de kontekstuelle rammer, som forvaltningen arbejder inden for.

For lidt fokus på at rydde op i eksisterende indsatser

Det andet forhold, som indvirker på udviklingspresset, er, at arbejdet med at rydde op i eksisterende indsatser i nogle tilfælde spiller en ganske lille rolle i forbindelse med samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse. Under vores observationer har vi eksempelvis set, hvordan forvaltning og skoleledelse kortvarigt drøfter relevansen af de eksisterende indsatser, uden at det fører til, at nogle af dem bliver afsluttet – på trods af at skoleledelsen giver udtryk for at være presset af udviklingsarbejdet, og at der ved samme lejlighed skal igangsættes en række nye indsatser vedrørende elevernes læring og trivsel.

En af forklaringerne på, at drøftelsen af de eksisterende indsatser ikke førte til, at nogle af dem blev afsluttet, er, at der ganske enkelt var afsat for lidt tid til at evaluere og tale om indsatserne. Eksempelvis blev der på mødet blot afsat fem minutter til at evaluere indsatserne, hvorfor forvaltningen og skoleledelsen efterfølgende havde meget svært ved at opnå kvalitet i deres ligeledes korte dialog om, hvilke indsatser der skulle prioriteres.

Det handler dog ikke kun om tid. En anden forklaring er således, at det var uafklaret, hvem der havde ansvaret for at træffe den endelige beslutning om de eksisterende indsatser. I tråd med

dette viste de efterfølgende interview, at forvaltningen gerne havde set, at skoleledelsen i højere grad tog initiativ til at rydde op i de eksisterende indsatser. Modsat gav skoleledelsen udtryk for, at den gerne havde set, at forvaltningen tydeligt gav udtryk for, hvordan den vægtede de eksisterende indsatser.

Dermed er vi tilbage ved den komplekse balancegang for forvaltningen, hvor den på én og samme tid må give plads og råderum til, at skoleledelserne selv kan prioritere og træffe beslutninger om udviklingsarbejdet, samtidig med at forvaltningen har et ansvar for at udstikke en retning for og sikre kvaliteten i arbejdet med elevernes læring og trivsel.

Forskelligt syn på, hvordan driften ændrer sig

Det tredje forhold, som indvirker på det oplevede udviklingspres, er, at forvaltning og skoleledelse kan have forskellige perspektiver på, hvordan det påvirker driften, når en indsats er gennemført. Dvs. hvordan indsatser bliver en del af skolens hverdag og indgår i skoleledelsens opgaveportefølje. En medarbejder fra skoleledelsen udtrykker det på denne måde:



Problemet er, at hver gang vi er færdige med noget udvikling, så bliver det til drift. Vi får mere og mere drift, der bliver ikke taget noget ud.

Interview med skoleledelser

Denne oplevelse deler forvaltningerne ikke i samme grad – de ser indsatserne som en del af et større strategisk arbejde med at udvikle skolevæsenet og den enkelte skole i nye retninger. En forvaltningsleder beskriver sin måde at italesætte hhv. drift og indsatser på over for skolelederne på denne måde:



Der er måske nogle ting, som er i drift, og så er der nogle ting, der ikke behøver den der særlige opmærksomhed. Det var derfor, jeg spurgte [skolelederne]: ”Er det i drift? Så kan man tage dem ud.” Men så er det jo, at de siger ”ja, men de forsvinder jo ikke ud af ledelseskassen”. Og nej, det gør de jo ikke, for de er der stadig, men det at drifte en skole er jo også en del af det at være leder. Og drift forandrer sig jo også. Der er også ting, man ikke laver mere.

Interview med forvaltningsledelse

Forvaltningslederen prøver således at italesætte driften som en foranderlig størrelse over for skolelederne og udfordre deres forestillinger om, at opgaven med at drifte en skole bliver større, fordi der tilføjes flere indsatser.

På den ene side kan forvaltningslederen således have en pointe i, at driften kan ændre sig, i kraft af at nye indsatser implementeres i driften. På den anden side ændrer det dog ikke på, at skoleledelsens opgaveportefølje og arbejdspress de facto vil vokse, hvis skoleledelsen ikke formår at tilpasse driften, i takt med at nye indsatser implementeres i skolens dagligdag.

5 Perspektiver for samarbejdet

De foregående to kapitler giver et dybdegående indblik i samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel ved at se på samarbejdets organisering og tre centrale elementer i samarbejdet på tværs af tre kommuner. Dette indblik har givet os mulighed for at belyse, hvordan samarbejdet om elevernes læring og trivsel udfolder sig i praksis. På baggrund af analyserne går vi nu videre til at se på perspektiverne for det videre samarbejde mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel.

I dette kapitel samler vi først op på de positive erfaringer og udfordringer, som undersøgelsen har afdækket. Derefter stiller vi skarpt på konkrete fokuspunkter med hensyn til håndteringen af de udfordringer, som forvaltninger og skoleledelser oplever i forbindelse med samarbejdet om den pædagogiske kerneopgave.

På baggrund af analysen i kapitel 4 har vi identificeret tre centrale elementer i forvaltningen og skoleledelsens samarbejde om elevernes læring og trivsel. Det drejer sig om at arbejde med data, om at give sparring og om at prioritere og beslutte indsatser. Inden for alle tre elementer giver forvaltninger og skoleledelser udtryk for positive erfaringer i forbindelse med samarbejdet. De positive oplevelser kontrasteres dog af de udfordringer, som undersøgelsen også peger på. Forvaltninger og skoleledelser giver udtryk for, at det kan være svært at få arbejdet med data til at give mening, at det kan være svært at åbne for vanskelige problemstillinger, og endelig at det kan være svært at balancere arbejdet med indsatser.

De nævnte udfordringer kan i forskelligt omfang genfindes i alle tre kommuner. Som det fremgår af analysen, kan udfordringerne i nogle tilfælde fylde meget i samarbejdet og have meget stor indflydelse på, i hvilken grad samarbejdet mellem forvaltningen og skoleledelsen får konstruktiv betydning for arbejdet med elevernes læring og trivsel. På den baggrund kan man argumentere for, at det bliver afgørende for forvaltninger og skoleledelser i landets kommuner at forholde sig til, om de oplever lignende udfordringer, og hvad de fremover kan gøre for at styrke samarbejdet om elevernes læring og trivsel.

I det følgende er der opstillet fokuspunkter, som kan danne grundlag for at håndtere udfordringerne. Fokuspunkterne skal ikke betragtes som fuldstændige løsninger på udfordringerne, men snarere som mulige bud på, hvor forvaltninger og skoleledelser særligt bør sætte ind med henblik på at håndtere udfordringerne.

5.1 Fokuspunkter

Med henblik på at understøtte det videre samarbejde mellem forvaltning og skoleledelse kan der på baggrund af undersøgelsen peges på følgende fokuspunkter:

- Data – sæt fokus på at styrke det analytiske arbejde.

- Sparring – sæt fokus på at skabe en tillidsfuld relation.
- Indsætter – sæt fokus på at prioritere i indsætterne.

I det følgende beskrives det, hvordan forvaltning og skoleledelse kan arbejde med fokuspunkterne inden for de forskellige elementer i samarbejdet.

5.1.1 Data – sæt fokus på at styrke det analytiske arbejde

Under dataindsamlingen har vi observeret reflekterede samtaler med afsæt i data mellem forvaltning og skoleledelse, men vi har også set, at forvaltning og skoleledelse i nogle tilfælde kan have svært ved at skabe mening med arbejdet med data. Udfordringen kan især relateres til forvaltningens og skoleledelsens kompetencer, og fremover er der derfor behov for at sætte fokus på at styrke det analytiske arbejde. I det følgende afsnit giver vi et bud på, hvordan forvaltning og skoleledelse kan gøre dette.

Afsnittet viser, at forvaltning og skoleledelse med fordel kan tænke mere processuelt, når de analyserer skolens resultater. Derudover må forvaltning og skoleledelse være opmærksomme på, at en databaseret dialog om skolens resultater kræver forberedelse, og endelig er det vigtigt, at forvaltning og skoleledelse forholder sig kritisk til arbejdet med data og de muligheder, som det rummer med hensyn til samarbejdet om elevernes læring og trivsel.

Processuel tilgang

Undersøgelsen viser, at forvaltningen og skoleledelsens arbejde med data fx kan foregå på statusmøderne, og arbejdet med data tager her typisk afsæt i de resultater, som indgår i kvalitetsrapporten. Som nævnt har vi overværet databaserede og dybdegående samtaler om elevernes læring og trivsel, men vi har også set, at det i nogle tilfælde kan være en udfordring for forvaltning og skoleledelse at gå fra at tale om de overordnede resultater til at undersøge nærmere, hvordan resultaterne relaterer sig til den pædagogiske praksis. Når der er et ensidigt fokus på resultater, betyder det, at arbejdet med data kan få en rituel og overfladisk karakter, som ikke bidrager meningsfuldt til arbejdet med elevernes læring og trivsel.

For at styrke det fremtidige arbejde med data er det først og fremmest vigtigt, at forvaltning og skoleledelse i højere grad formår at anlægge det, som Peter Dahler-Larsen kalder en processuel tilgang til resultater (Dahler-Larsen 2004). Den processuelle tilgang er kendetegnet ved, at der ikke kun er fokus på de endelige resultater, men at man også interesserer sig for vejen dertil, dvs. det, der ligger til grund for resultaterne. Ved i højere grad at interessere sig for sammenhængen mellem proces og resultater kan der skabes en tydeligere kobling mellem den pædagogiske praksis og de resultater, der drøftes. Det kan i sidste ende få afgørende betydning, når det handler om at kvalificere de beslutninger, som forvaltning og skoleledelse træffer om elevernes læring og trivsel.

Arbejdet med data kan foregå i forskellige sammenhænge, og der kan derfor være forskel på, hvilke rammer der er for arbejdet, og hvordan dialogen mellem forvaltning og skoleledelse konkret kan foregå. I denne undersøgelse har vi observeret forskellige former for statusmøder mellem forvaltning og skoleledelse. Statusmøderne er kendetegnet ved, at forvaltningen møder skoleledelsen enkeltvis, og at man med afsæt i data drøfter skolernes arbejde med elevernes læring og trivsel. I det følgende er det kort skitseret, hvad den processuelle tilgang indebærer for hhv. forvaltning og skoleledelse, når arbejdet med data foregår i forbindelse med et statusmøde.

Forvaltningens opgave er at sikre, at samtalen bliver bragt videre fra den overordnede drøftelse af resultaterne, altså at man i fællesskab ser nærmere på, hvad der ligger til grund for disse resultater. Dette sker, ved at forvaltningen nysgerrigt og undersøgende spørger ind til, hvad der ligger bag resultaterne, hvilket er særligt vigtigt i de tilfælde, hvor skoleledelserne ikke selv tager initiativ til dette. I forbindelse med observationerne har vi set et eksempel på denne måde at spørge ind til den pædagogiske praksis på, hvor forvaltningsledelsen brugte formuleringer som ”jeg sidder og tænker på, hvordan det egentlig kan være, at I får så gode resultater?” og ”prøv at sige lidt om, hvad det konkret er, I lykkes med i jeres praksis?”. Samme type spørgsmål kan være relevante, når det gælder mere negative eller modsatrettede resultater.

Ud over at sikre, at samtalen kommer til at handle om mere end blot de overordnede resultater, har forvaltningen et ansvar for at efterprøve skoleledelsens svar. Forvaltningen må således spørge ind til, hvad der ligger til grund for skoleledelsens vurderinger. I forbindelse med observationerne har vi fx set forvaltningsledelsen bruge formuleringer som ”når I siger det, hvad bygger I så det på?” (dvs. hvad er datagrundlaget?).

Endvidere har forvaltningen et ansvar for at spørge ind til, hvilke prioriteringer og beslutninger drøftelserne giver anledning til. I den forbindelse må forvaltningen efterprøve, om skoleledelsen kan argumentere for, hvorfor en given indsats eksempelvis kan løse en udfordring i forbindelse med arbejdet med elevernes læring og trivsel. Overordnet set handler det således for forvaltningen om at sikre en logisk sammenhæng i argumentationen, både når det gælder analysen af de forhold, som ligger til grund for resultaterne, og når det gælder de endelige prioriteringer og beslutninger.

For skoleledelsen handler det om at tage det faglige og pædagogiske lederskab på sig. Det indebærer, at skoleledelsen selv indsamler og analyserer data som grundlag for at drøfte mulige årsagssammenhænge på statusmøderne. Hvis en skole fx har faldende læseresultater, handler det om at undersøge, hvad der kan være årsagen til dette. Det er vigtigt at kunne identificere den konkrete udfordring for derefter at kunne pege på en relevant indsats. I det konkrete tilfælde med de faldende læseresultater kan skoleledelsen eksempelvis tale med de relevante læsevejledere og lærere på skolen om udfordringen. På baggrund af disse samtaler kan skoleledelsen notere de vigtigste pointer, som bagefter systematisk kan analyseres og diskuteres. Dermed kan forvaltning og skoleledelse i stedet for blot at pege på, at det er nødvendigt med mere læsning, undersøge, *hvordan* der skal arbejdes med læsning som svar på de faldende læseresultater.

Betingelsen for, at forvaltning og skoleledelse meningsfuldt kan drøfte sammenhængen mellem resultater og konkret pædagogisk praksis, er imidlertid, at det på forhånd er afklaret, hvilke resultater forvaltning og skoleledelse behandler nærmere på møderne. Kun på den måde kan skoleledelsen gøre det nødvendige forberedelsesarbejde ved at indsamle og analysere data. I det følgende ser vi nærmere på dette.

Forberedelse

I forbindelse med vores observationer af forvaltningen og skoleledelsens samarbejde har vi set flere eksempler på dialoger mellem de to parter, som har været præget mere eller mindre af en processuel tilgang til de resultater, der blev drøftet. Eksempelvis har vi i forbindelse med et statusmøde set, hvordan forvaltningsledelsen nysgerrigt spurgte skoleledelsen om årsagen til de gode resultater. De relevante spørgsmål fra forvaltningen lod til at komme bag på skoleledelsen, som ikke forud for mødet havde forholdt sig til, hvad der kunne ligge bag resultaterne. Selv om forvaltningen stillede gode spørgsmål, bidrog samtalen således ikke til at kvalificere hverken forvaltningens eller skoleledelsens viden om årsagen til resultaterne og om, hvad man således med fordel fremover kunne fokusere på.

Hvis forvaltning og skoleledelse skal opnå et større udbytte af arbejdet med data, er det helt afgørende, at skoleledelsen på forhånd har indsamlet og analyseret relevante data om de resultater, der skal drøftes. Det er i den forbindelse en vigtig pointe, at der ikke behøver at være tale om et omfattende datamateriale. Det afgørende er, at skoleledelsen har arbejdet systematisk med dataindsamlingen, og at der er nedfældet nogle analytiske pointer på skrift, som skoleledelsen kan inddrage i dialogen med forvaltningen om skolens resultater.

Det er altså vigtigt, at det forud for møderne bliver aftalt, hvilke resultater der skal være i fokus. I den forbindelse kan både forvaltning og skoleledelse udpege relevante resultater. Dog kan man argumentere for, at det med fordel kan være skoleledelsen, som tager initiativ til at udvælge resultater, da det i sidste ende er ledelsen, som skal tage ejerskab til det pædagogiske udviklingsarbejde, som eventuelt skal finde sted. Det medfører på den ene side et merarbejde for skoleledelsen, men på den anden side er det en mulighed for skoleledelsen for at kvalificere det faglige og pædagogiske fokus i dialogen med forvaltningen. På den måde kan skoleledelsen få bragt de forhold og aspekter af praksis på banen, som den fagligt og pædagogisk finder særligt relevante, og som den derfor fremover gerne vil bruge mere tid på.

Kritisk tilgang

Som nævnt kan forvaltning og skoleledelse med fordel anlægge en processuel tilgang til arbejdet med data. Samtidig skal det understreges, at der ofte er komplekse årsagssammenhænge på spil inden for det pædagogiske felt. Komplexiteten hænger fx sammen med, at skolerne typisk arbejder med flere sideløbende indsatser, som alle kan have indflydelse på skolens resultater. Derudover kan de kontekstuelle forhold, fx elevgrundlaget og de fagprofessionelles kompetencer, også påvirke skolernes resultater.

Det er derfor vigtigt, at forvaltning og skoleledelse forholder sig kritisk til, hvilke resultater man behandler nærmere, og hvad man reelt har mulighed for at udlede noget om. I den forbindelse må forvaltning og skoleledelse være særligt påpasselige med, hvor meget tid de bruger på at forklare små variationer i resultaterne fra år til år. Variationerne kan fx skyldes, at elevgrundlaget ændrer sig fra den ene årgang til den anden, og der er således ikke nødvendigvis en direkte kobling til den pædagogiske praksis. Som udgangspunkt må forvaltning og skoleledelse i stedet fokusere på de resultater, hvor der er meget markante variationer over tid, eller de resultater, som er enten meget positive eller meget negative i forhold til skolens elevgrundlag.

Forvaltning og skoleledelse må desuden være opmærksomme på, at det kan være tidskrævende at indsamle og analysere data, og de må derfor også overveje, hvor mange ressourcer de bruger på dette. I bund og grund handler det om at vurdere, hvordan man bedst bruger tiden til at understøtte arbejdet med kerneopgaven. I den forbindelse er det dog vigtigt at gøre opmærksom på, at der med betoning af den processuelle tilgang til data ikke lægges op til, at der samlet set skal bruges mere tid på arbejdet med data. I stedet handler det om at prioritere, hvilke resultater det giver mening at undersøge nærmere. Det vigtige er, at forvaltning og skoleledelse har fokus på at gå i dybden der, hvor der er en realistisk mulighed for, at analyserne kan gøre dem klogere på arbejdet med elevernes læring og trivsel. Denne pointe er også vigtig, når det gælder det politiske niveau, som ofte efterspørger, hvad der ligger bag skolernes resultater.

5.1.2 Sparring – sæt fokus på at skabe en tillidsfuld relation

Undersøgelsen viser, at det kan være svært for skoleledelsen at åbne for de vanskelige problemstillinger, hvilket hænger sammen med den hierarkiske relation mellem forvaltning og skoleledelse. Den hierarkiske relation nedtones generelt af forvaltningerne, men er alligevel af betydning for skoleledelserne, som er meget opmærksomme på, hvilke problemstillinger de åbner for i samarbejdet

med forvaltningen. Undersøgelsen viser dog også, at det varierer, om skoleledelsen oplever udfordringen, og at variationen afhænger af tilliden mellem de to parter.

Med henblik på at sikre, at skoleledelsen får den nødvendige sparring på de problemstillinger, som den oplever med hensyn til kerneopgaven, må forvaltning og skoleledelse derfor arbejde på at skabe en tillidsfuld relation. Tina Øllgaard Bentzen⁸ har beskæftiget sig indgående med forholdet mellem tillid og kontrol i den offentlige sektor, og i det følgende afsnit omtaler vi nogle af de elementer i arbejdet med at skabe tillid, som Øllgaard Bentzen peger på i artiklerne *Fem skarpe om tillid og kontrol* (2016) og *Fem misforståelser om tillid* (2016a). Det er vigtigt at understrege, at der er tale om udvalgte pointer om arbejdet med tillid, som på baggrund af det indsamlede datamateriale synes at være særligt relevante for denne undersøgelse, og der er således ikke tale om en udtømmende gennemgang af Øllgaard Bentzens perspektiv på arbejdet med at skabe tillid i offentlige organisationer.

Afsnittet viser, at forvaltningen bør være tydelig med hensyn til formålet med sparringen og forvaltningens rolle i samarbejdet med skoleledelserne. Derudover fremgår det, at forvaltningen og skoleledelsen må prioritere og investere tid og ressourcer i at have en løbende dialog og tæt kontakt.

Ærlig kommunikation om forvaltningens dobbeltrolle

Det er vigtigt for tilliden mellem forvaltning og skoleledelse, at der på forvaltningsniveau er åbenhed omkring formålet med samarbejdet og omkring, at forvaltningen på den ene side har en opgave med hensyn til at understøtte skolernes arbejde med kerneopgaven, samtidig med at den på den anden side skal vurdere skolerne.

Analysen af det indsamlede datamateriale viser flere eksempler på, hvordan forvaltningsledelsen tydeligt rammesætter formålet med samarbejdet over for skoleledelsen. Eksempelvis fremgår det af analysen, at forvaltningsledelsen i flere af kommunerne forud for de forskellige statusmøder kontakter skoleledelsen for at præcisere, hvad mødet handler om, og hvad skoleledelsen skal være særligt opmærksom på. En af de kommunale konsulenter forklarer det på denne måde:



Jeg ved, at forvaltningsledelsen nogle gange har forberedt skoleledere på mødet ved at ringe til dem og orientere dem om, hvad de skulle være opmærksomme på. Men også bare ringet til nogle af de nyere ledere. Fordi det skal være en god oplevelse.

Interview med konsulenter

Selv om analysen af datamaterialet viser, at forvaltningen i nogle tilfælde er god til at præcisere, hvad møderne handler om, og hvad forvaltningen er optaget af, kan vi også konstatere, at forvaltningen i andre tilfælde er mindre eksplicit med hensyn til sin rolle, og at forvaltningen ofte lægger op til en meget ligestillet relation, hvor det vurderende element i samarbejdet er nedtonet meget, hvis det overhovedet fremgår. Denne ambivalens beskriver Pors på følgende måde:

⁸ Tina Øllgaard Bentzen er adjunkt ved Roskilde Universitet og ph.d. i tillidsbaseret styring og ledelse.



Relationer mellem kommune og folkeskole bliver således til et hierarki, der både vil og ikke vil være et hierarki. Vi får en styring fuld af ambivalens og et væld af forskellige styringsrationaler. Der inviteres til dialog, men kommunalbestyrelsen kan egenrådigt beslutte, at en skole skal nedlægges. Der inviteres til strategidag om skolevæsenets fælles skæbne, men det er skolelederne, der forventes internt at håndtere potentielle konflikter mellem det bedste for den enkelte skole og det kommunale skolevæsen.

Pors 2014a

Det er naturligvis en væsentlig pointe om arbejdet med tillid, at forvaltningen formår at tydeliggøre, at den vil hjælpe skolerne, og at forvaltningen har samme mål som skolerne, nemlig at skabe gode skoler, hvor eleverne trives og lærer noget. Men det er også vigtigt, at forvaltningen synliggør sin opgave med hensyn til at følge op på skolernes arbejde med den pædagogiske kerneopgave, så skoleledelsen ved, hvad den bliver vurderet på baggrund af.

I forlængelse af ovennævnte er det vigtigt at være opmærksom på, at det vurderende element er et grundvilkår, som ikke forsvinder, selvom forvaltningen nedtoner det. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at kontrol ikke nødvendigvis står i modsætning til arbejdet med tillid, men at de to ting derimod sagtens kan gå hånd i hånd. Forvaltningens opgave med at følge op på skolernes arbejde ikke nødvendigvis er et problem for opbygningen af en tillidsfuld relation. Øllgaard Bentzen forklarer:



Den største misforståelse i arbejdet med organisatorisk tillid er, at kontrol er det modsatte af tillid. [...] Mange steder hersker der fortsat den forsimplede forståelse, at tilliden kun kan øges ved at fjerne kontrol, og at kontrol pr. definition underminerer tillid. Selvom jeg bestemt mener, der er brug for en hovedoprydning i mængden af kontrol mange steder, er det vigtigt at fastslå, at kontrol og tillid ikke behøver at være modsætninger. Der findes masser af forskning, som viser, at kontrol og tillid fint kan leve side om side og ligefrem understøtte hinanden.

Øllgaard Bentzen 2016a

Øllgaard Bentzen forklarer videre:



Først og fremmest viser forskningen, at det i høj grad er den kontrolleredes oplevelse af kontrollen, som er afgørende for, hvordan den virker på tilliden. Og det handler først og fremmest om, hvor meningsfuld kontrollen opleves i forhold til hverdagens opgaveløsning. Kontrol, som opleves som understøttende for læring, videndeling eller som bidrager til at reducere risikoen for skæbnesvangre fejl, kan fint gå i spænd med høj tillid.

Øllgaard Bentzen 2016a

Det er således afgørende for tilliden i relationen mellem forvaltning og skoleledelse, at det er tydeligt for skoleledelsen, hvordan det vurderende element i samarbejdet understøtter arbejdet med elevernes læring og trivsel.

I forlængelse af ovennævnte viser analysen af det indsamlede datamateriale, at forvaltningsledelsen på tværs af de tre kommuner udtrykker sig nuanceret om de forhold, som den tillægger betydning i forbindelse med sin vurdering af skolernes arbejde med kerneopgaven med hensyn til elevernes læring og trivsel. Forvaltningen betragter således skolernes resultater i sammenhæng med skolernes elevgrundlag. Derudover ser forvaltningen på, hvordan skoleledelsesteamet fungerer som en helhed, og endelig på, hvordan forvaltningen som team formår at analysere de resultater, den opnår.

Forvaltningen har således et nuanceret blik på skolernes arbejde med kerneopgaven, og i stedet for at nedtone det vurderende element i samarbejdet må forvaltningen overveje, hvordan den kan skabe en ramme om samarbejdet, hvor det er tydeligt for alle, at det eksempelvis er en kvalitet, hvis skoleledelsen formår at analysere sin egen praksis og i den forbindelse også er i stand til at sætte ord på eventuelle udfordringer.

Dialog med og kontakt til skolerne

Ud over at forvaltningen skal være tydelig over for skoleledelserne med hensyn til formålet med sparringen, er det centralt for sparringen, at der er tillid mellem parterne. Ifølge Øllgaard Bentzen handler tillid grundlæggende om den nære dialog og kontakt. Hun forklarer det på denne måde:



Tillid handler om dialog og kontakt ansigt til ansigt. Det handler om, hvor tæt lederen er på praksis, og hvor langt der er mellem institution og forvaltning. Hvis du som institutionsleder kender bare et menneske i forvaltningen, som du kan ringe til og sige: ”Nu er der nogle, der har sendt et eller andet. Hvad handler det om?” Det har stor betydning for tilliden til det samlede system.

Øllgaard Bentzen 2016

Dialogen og kontakten mellem forvaltning og skoleledelser udgør således et centralt omdrejningspunkt i arbejdet med at skabe tillid. Som beskrevet har medarbejderne i forvaltningen på tværs af de tre kommuner allerede et stort fokus på den løbende dialog med og tætte kontakt til skolerne, og det er vigtigt, at forvaltningsniveauet fortsætter med at prioritere dette.

Det indebærer, at forvaltningen fortsat opfordrer skoleledelserne til at tage kontakt, når de oplever behov for støtte eller hjælp. Analysen af datamaterialet viser i den forbindelse, at det ikke blot handler om, at skoleledelsen kan kontakte forvaltningen, når den har brug for hjælp og støtte. Det handler også om den måde, forvaltningen møder skoleledelsen på. En forvaltningsleder udtrykker det på denne måde:



Skal vi have tillid opadtil, så handler det også om, at når man en gang imellem får et opkald fra en fortvivlet skoleleder, der føler sig udfordret i forhold til nogle ændringer, vi laver, så tager man dem alvorligt og seriøst, at man får snakket med dem.

Interview med forvaltningsledelse

Forvaltningslederen fortæller således, at tilliden også afhænger af, at forvaltningen tager skoleledelsen seriøst. Som omtalt har vi i forbindelse med undersøgelsen hørt, hvordan en skoleleder fik sparring på et notat til det politiske niveau, og for skolelederen var det netop afgørende, at hun blev mødt med en positiv indstilling fra forvaltningens side.

Afslutningsvis skal det nævnes, at tillid opbygges over tid. Dette er ikke mindst væsentligt i lyset af de organisatoriske ændringer i skolevæsenet og på medarbejderniveau, som har fundet sted i de tre kommuner, og som er beskrevet i det foregående.

5.1.3 Indsatser – sæt fokus på at prioritere i indsatserne

Undersøgelsen viser, at det kan være svært for forvaltninger og skoleledelser at balancere udviklingsarbejdet. Skoleledelserne oplever derfor et stort udviklingspres, som gør det vanskeligt for dem at overskue, hvilke indsatser de arbejder med. Udfordringen skyldes hovedsageligt en markant udviklingsiver på såvel politisk niveau som forvaltnings- og skoleniveau. Udviklingsiveren er udtryk for et grundlæggende ønske om at skabe gode skoler, men den kan også hænge sammen

med manglende forståelse af kompleksiteten i implementeringsprocesser og et behov for profilering.

For at skabe en bedre balance i arbejdet med indsatser er der behov for, at forvaltning og skoleledelse fremover sætter fokus på at prioritere indsatserne med udgangspunkt i en analyse af skolernes ressourcer til arbejdet med indsatserne.

Udgangspunkt i skolernes ressourcer

Som nævnt har vi i forbindelse med denne undersøgelse mødt en række ambitiøse og engagerede medarbejdere på såvel forvaltningsniveau som skoleniveau. Fælles for dem er, at de ønsker at skabe gode skoler, hvor eleverne lærer og trives bedst muligt. Som følge af dette igangsættes der i nogle tilfælde mange og omfattende indsatser på én gang. Derudover har også det politiske niveau og skolebestyrelserne holdninger og ønsker til det udviklingsarbejde, der foregår. Udviklingspresset skal således også ses i sammenhæng med politiske dagsordener og initiativer på skoleområdet.

I forlængelse heraf er det vigtigt at gøre opmærksom på, at kvaliteten af udviklingsarbejdet aldrig bør måles på omfanget, dvs. hvor mange og hvor omfattende indsatser der igangsættes. Selv om de mange initiativer iværksættes med de bedste intentioner med hensyn til den pædagogiske kerneopgave, er det vigtigt at understrege, at skolernes ressourcer i sidste ende er afgørende for, hvad udviklingsarbejdet reelt kommer til at betyde for elevernes læring og trivsel. Derfor må det betragtes som en misforstået måde at være ambitiøs på, hvis der igangsættes indsatser, som skolerne ikke har det nødvendige ressourcemæssige overskud til at arbejde med dem.

Når forvaltning og skoleledelse drøfter nye mulige indsatser vedrørende elevernes læring og trivsel, må de derfor altid forholde sig til, hvorvidt de nødvendige ressourcer er til stede. Med ressourcer menes ikke blot økonomiske og tilmæssige ressourcer, men også faglige kompetencer og mentalt overskud hos såvel skoleledelsen som de fagprofessionelle. Det vil variere fra skole til skole, hvor mange ressourcer man har til arbejdet med indsatser, og der kan derfor ikke siges noget generelt om, hvor mange og hvor omfattende indsatser en skole kan arbejde med.

Som led i analysen af skolernes ressourcer må forvaltning og skoleledelse forholde sig til tre forhold, som alle relaterer sig til det udviklingsarbejde, der i forvejen finder sted på skolen, og som har stor betydning for ikke mindst det mentale overskud til at kunne arbejde kvalificeret med nye indsatser.

For det første må forvaltning og skoleledelse forholde sig til antallet af eksisterende indsatser, dvs. hvor mange forskellige udviklingsprocesser skolen aktuelt arbejder med. Når det er væsentligt at forholde sig til dette, hænger det sammen med, at det kan være vanskeligt at overskue mange udviklingsprocesser på én gang.

For det andet må forvaltning og skoleledelse overveje, hvor meget de eksisterende indsatser fylder i skolens hverdag, dvs. om der fx er igangsat et stort udviklingsprojekt på skolen, som involverer mange af skolens medarbejdere, og som kræver et stort koordineringsarbejde af skoleledelsen. Det er således ikke tilstrækkeligt at se på, hvor mange indsatser der arbejdes med på skolen, da størrelsen og kompleksiteten af de enkelte indsatser har stor betydning for, hvor mange ressourcer det kræver at arbejde med dem.

For det tredje må forvaltning og skoleledelse forholde sig til, om skolen er presset af andre forhold, fx udskiftning blandt medarbejderne eller i skoleledelsen, udfordringer med særlige elevgrupper og timing i forhold til skoleårets forløb.

Under dataindsamlingen har vi set flere eksempler på, hvordan forvaltning og skoleledelse med succes har foretaget analyser af ovennævnte forhold. Under et interview fortalte en skoleledelse eksempelvis, hvordan den bevidst har valgt at skære ned på antallet af indsatser på baggrund af en analyse af skolens ressourcer. En leder satte disse ord på overvejelserne:



[...] det har været ret bevidst, at vi har valgt få indsatser, fordi vi har haft en periode her på skolen, hvor vi har talt meget om, at [...] der i forbindelse med reformen har været mange bolde i luften, og at det var forvirrende. Så vi har talt meget om det her med, at vi ikke sætter en masse nye projekter i gang, men at vi udvikler på noget af det, som allerede er. Vi har taget bestik af, hvad der giver mening som medarbejder, [...] og der oplever vi, at vi har medvind.

Interview med skoleledelse

Ifølge skoleledelsen har skolen været presset af de ændringer, som folkeskolereformen har medført, hvorfor man har valgt at nedbringe antallet af indsatser, som man selv iværksætter. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at det ikke blot handler om antallet af nye indsatser. Som det fremgår af citatet, har man på denne skole også valgt at videreudvikle nogle af de indsatser, som allerede er i gang, frem for med nye indsatser at ændre grundlæggende på den pædagogiske praksis. Skolen har således gjort flere tiltag til at opnå en god balance i udviklingsarbejdet.

Som nævnt observerede vi i forbindelse med dataindsamlingen et såkaldt ferniseringsmøde, hvor skolerne præsenterede de indsatser, de fremover ville arbejde med. I den forbindelse hæftede vi os ved flere forhold, som understøtter, at skoleledelserne har truffet velovervejede valg med hensyn til de indsatsområder og konkrete indsatser, som de ønskede at arbejde med.

For det første hørte vi skoleledelser, som kunne forklare, hvordan de kunne følge med i, om de var på rette vej med deres indsatser. En af skoleledelserne fremviste fx indikatorer for det, man gerne ville opnå på skolen. Derudover kunne skoleledelsen forklare, hvordan den ville evaluere sine indsatser.

Samlet set præsenterede skolen således en kvalificeret køreplan for sine indsatser, som ikke bare giver gode betingelser for skolen med hensyn til at følge arbejdet med konkrete indsatser. Det giver også gode muligheder for at gå i dialog med forvaltningen om den måde, man har valgt at gribe arbejdet an på. Det sidste er ikke mindst vigtigt i forbindelse med den sparring, som forvaltningen kan give skolen, ligesom det spiller ind på forvaltningens muligheder for at gå i dialog med det politiske niveau om udviklingsarbejdet på skolen.

I en anden kommune har vi i forbindelse med et statusmøde set, hvordan forvaltningen har taget initiativ til at gå i dialog med skoleledelsen om omfanget af skolens indsatser og de indsatser, som var i støbeskeen. Forvaltningsledelsen forklarede under et efterfølgende interview, at forvaltningen var bekymret for, at der ville blive iværksat for mange indsatser på én gang, og at det ville gå ud over kvaliteten af skolens arbejde med kerneopgaven.

Som det fremgår, har vi således set flere eksempler på, hvordan forvaltning og skoleledelse forholder sig til, hvilke ressourcer der er til at igangsætte nye indsatser. I begge tilfælde har analysen ført til, at der blev holdt igen med nye indsatser. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at pointen ikke er, at der generelt skal igangsættes færre indsatser, men at det kan være konsekvensen af de analyser, der foretages. Det handler således ikke om antallet af indsatser, men derimod om, at der bliver arbejdet kvalificeret med de iværksatte indsatser.

Appendiks A – Litteraturliste

Aftale 2013. *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen. 7. juni 2013.*

Bjørnholt, B., Boye, S., Hønge Flarup, L. & Lemvig, K. 2015. *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole.* KORA.

Dahl, K. & Molly-Søholm, T. 2012. *Leadership Pipeline i den offentlige sektor.*

Dahler-Larsen, P. 2004. *Selvevalueringens hvide sejl.*

EVA 2016. *Skoleledelsernes erfaring med at arbejde med data.*

Kjer, M.G. & Rosdahl, A. 2016. *Ledelse af forandringer i folkeskolen.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Kjer, M.G. & Winther, S.C. 2016. *Skoleledelse i folkeskolereformens andet år.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

KL 2013. *Omstilling til en ny folkeskole.* Kommuneforlag. Hentet via http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_65000/cf_202/Omstilling_til_en_ny_folkeskole.PDF.

KL 2014. *Fokus på folkeskolens resultater med kvalitetsrapporten 2.0.*

Majgaard, K. 2015. *Den faciliterende forvaltning*, i Rasmussen, J.; Holm, C.; Rasch-Christensen, A. *Folkeskolen – efter reformen.* Hans Reitzels Forlag.

Pors, J. 2014: "Lokal ledelse og central styring – kommunernes styring af folkeskolen fra 1970-2013", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 2/2014, 91. årgang.

Øllgaard Bentzen, T. 2016. *Fem skarpe om tillid og kontrol.* Hentet via <http://vpt.dk/innovation-afbu-reaukratisering/fem-skarpe-om-tillid-og-kontrol>.

Øllgaard Bentzen, T. 2016a. *Fem misforståelser om tillid.* Hentet via <http://vpt.dk/misforstaaelser>.

Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel

© 2017 Danmarks Evalueringsinstitut

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bestilles hos:
Alle boghandlere
40,- kr. inkl. moms

Trykt hos Rosendahls

Illustrationer: BGRAPHIC

ISBN (www) 978-87-7182-086-7
ISBN 978-87-7182-087-4

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) gør uddannelse og dagtilbud bedre. Vi leverer viden, der bruges på alle niveauer – fra institutioner og skoler til kommuner og ministerier.



**DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT**

T 3555 0101
E eva@eva.dk
H www.eva.dk