

LEJF MOOS, ELISABET NIHLFORS  
OG JAN MEROK PAULSEN (RED.)

**NORDISKE  
SKOLECHEFER:  
AGENTER I EN  
BRUDT KÆDE**



AARHUS  
UNIVERSITET  
DPU



Lejf Moos, Elisabet Nihlfors, Jan Merok Paulsen (red.):

# **Nordiske skolechefer: Agenter i en brudt kæde**

DPU, Aarhus Universitet 2016

Titel:

*Nordiske skolechefer: Agenter i en brudt kæde*

Redaktører:

Lejf Moos, Elisabet Nihlfors, Jan Merok Paulsen

Udgivet af:

DPU, Aarhus Universitet

© 2016, redaktørerne

Forsidefoto:

Colourbox

Omslag og grafisk design:

Knud Holt Nielsen

ISBN:

978-87-7684-689-3 (E-udgave)

DOI:

10.7146/aul.168.133

# Indhold

<b>FORORD</b> .....	<b>7</b>
<b>1. RETNINGER I VOR UDFORSKNING AF DE LOKALE AKTØRER I STYRINGSKÆDEN</b> .....	<b>9</b>
VORT PERSPEKTIV .....	10
VORT UDGANGSPUNKT: TRANSNATIONALE PÅVIRKNINGER OG LOKALE TOLKNINGER .....	10
UNDERSØGELSENS TEORI.....	15
FAKTA OM UNDERSØGELSENE: METODER OG KVALITETSVURDERINGER .....	19
RAMMERNE FOR LANDERAPPORTERNE .....	22
INTRODUKTION TIL DE TEMATISKE KAPITLER.....	23
REFERENCER .....	26
<b>DEL 1: LANDERAPPORTER</b> .....	<b>29</b>
<b>2. DE DANSKE SKOLECHEFER ER SPILLERE I FINTMASKEDE NETVÆRK</b> .....	<b>30</b>
TRANSNATIONALE OG NATIONALE NETVÆRK.....	30
DANSKE KOMMUNER, DERES SAMMENSÆTNING, POSITIONER OG FORHOLD TIL DET STATSIGE NIVEAU.....	31
KOMMUNERNES INDRE STRUKTUR OG DENS EFFEKT .....	33
SKOLECHEFEN, SKOLEUDVALGET OG SKOLELEDERNE .....	34
NETVÆRK .....	36
SKOLECHEFERNES MOTIVATIONSFAKTORER .....	39
SAMMENHÆNG MELLEM DET NATIONALE OG DET LOKALE NIVEAU .....	39
FORHOLDET MELLEM KONTROL, AUTONOMI OG LOYALITET I STYRINGSKÆDEN .....	42
TENDENSER .....	42
REFERENCER:.....	43
<b>3. FINSKE SKOLECHEFER KÆMPER MED SKIFTENDE OMGIVELSER</b> .....	<b>44</b>
TRANSNATIONALE TRENDS I DET FINSKE SAMFUND OG UDDANNELSESPOLITIK .....	44
DET FINSKE SAMFUND OG KOMMUNERS DEMOGRAFI OG ØKONOMI .....	45
KARAKTERISTIK AF SKOLECHEFER, SKOLEUDVALG OG SKOLELEDERE .....	48
SKOLECHEFENS MOTIVATION .....	50
HVORDAN FORBINDER SKOLECHEFEN DET NATIONALE MED DET KOMMUNALE NIVEAU .....	51
REFERENCER .....	52
<b>4. NORSKE SKOLECHEFER ER BINDELED I UDDANNELSENS STYRINGSKÆDE</b> .....	<b>55</b>
TRANSNATIONALE BØLGER I NORSK UDDANNELSESPOLITIK.....	55
NORSKE KOMMUNERS DEMOGRAFI .....	56
KOMMUNERNES INTERNE STRUKTUR UNDER REORGANISERING .....	58
SKOLECHEFEN, POLITIKERNE OG SKOLELEDERNE .....	59
SKOLECHEFEN, POLITIKERE OG SKOLELEDERE I STYRINGSNETVÆRK .....	61
SKOLECHEFENS MOTIVATIONSFAKTORER.....	64
HVORDAN KNYTTE DET NATIONALE MED DE LOKALE NIVEAUER .....	64
TRENDS OG TENDENSER .....	67
REFERENCER .....	69
<b>5. SKOLECHEFER I SVERIGE: STRUKTURER, KULTURELLE RELATIONER OG LEDELSE</b> .....	<b>71</b>
OMSTRUKTURERING AF KOMMUNER OG SKOLEMYNDIGHEDER .....	71

KOMMUNERS POSITION OG RELATION TIL DET NATIONALE NIVEAU .....	73
SKOLECHEFEN – EN OFFENTLIG EMBEDSMAND .....	76
HVEM ER SKOLECHEF, SKOLEUDVALGSMEDLEM- OG FORMAND, OG SKOLELEDERE? .....	77
NETVÆRK .....	79
DISKUSSION .....	80
REFERENCER .....	81
<b>DEL 2: TEMATISKE KAPITLER .....</b>	<b>83</b>
<b>6. DEMOKRATI I KOMPLEKSE NETVÆRK: POLITISKE LEDERE OG ADMINISTRATIVE PROFESSIONELLE... 84</b>	<b>84</b>
DET ANALYTISKE FILTER .....	85
FRA BUREAUKRATI TIL NETVÆRK (MARKEDSLOGIKKEN) .....	85
OFFENTLIGE INSTITUTIONER ELLER VIRKSOMHEDER (MARKEDSLOGIK) .....	87
DEMOKRATIOPFATTELSE (OFFENTLIGHEDS OG ETISK LOGIK) .....	90
ETISK LOGIK .....	91
BESLUTNINGER (STYRINGSLOGIK) .....	93
NYE POSITIONER .....	94
REFERENCER .....	97
<b>7. SKOLECHEFENS LEDELSE Gennem HIERARKI OG NETVÆRK .....</b>	<b>99</b>
NETVÆRK OG STYRING AF SKOLEN .....	99
HIERARKI OG NETVÆRK I NUTIDENS KOMMUNALE STYRING AF SKOLEN .....	100
BRUD PÅ STYRINGSKÆDEN .....	103
SKOLECHEFENS NETVÆRK .....	104
SKOLEFORVALTNINGEN I LOKALE STYRINGSNETVÆRK .....	107
SKOLELEDERE I NETVÆRK .....	109
RELATIONERNE TIL LÆRERNES FAGFORENINGER .....	110
OPSUMMERING OG DISKUSSION .....	112
REFERENCER .....	114
<b>8. POLITISKE KULTURER .....</b>	<b>116</b>
ANALYSENS GRUNDLAG .....	117
ÅBENHED .....	118
DECENTRALISME .....	119
LIGHED .....	120
EFFEKTIVITET .....	121
KVALITET .....	122
REFLEKSIONER OG KONKLUSIONER OM POLITISKE KULTURER .....	123
REFERENCER .....	125
<b>9. FÆLLES KOMPETENCE OG FORSTÅELSE I STYRINGSKÆDEN .....</b>	<b>127</b>
FORSKELIGE AKTØRER, FORSTÅELSE OG SAMMENHÆNG .....	128
TEORI OG METODE .....	130
KOMPETENCEPROCESSER .....	131
KOMPETENCE I ORGANISATIONEN I DE FIRE NORDISKE LANDE .....	133
DISKUSSION .....	136
AFSLUTTENDE KOMMENTARER .....	138
REFERENCER .....	139

<b>10. STYRING GENNEM OVERSÆTTELSE OG MENINGSSKABELSE .....</b>	<b>142</b>
STYRING AF OFFENTLIGE SEKTORER I POLYCENTRISKE STATER.....	143
BYPASS AF STYRINGSKÆDEN .....	143
NETVÆRKSSTYRING: SØJLER, STYRINGSMENTALITET OG SOCIALE TEKNOLOGIER.....	144
OVERSÆTTELSE SOM STYRINGSPRAKSIS.....	145
MENINGSSKABELSE SOM ET ASPEKT AF KULTURELT-KOGNITIVE AKTIVITETER.....	146
KOMMUNALE SKOLEUDVALG I DEN KOMMUNALE STYRING .....	147
SKOLECHEFER OG FORVALTNINGEN .....	149
SKOLECHEFER OG SKOLELEDERE .....	149
SKOLECHEFERNE OG MINISTERIET .....	151
SKOLECHEFERNES MANØVRERUM.....	152
REFERENCER .....	153
<b>11. TENDENSER OG TRENDS.....</b>	<b>155</b>
SAMMENLIGNINGER AF FORSKNING OM SKOLECHEFER.....	155
BILLEDER AF TO FORSKELLIGE KULTURER .....	158
SAMFUNDSMÆSSIG BASIS FOR SAMMENLIGNINGER .....	159
ET OVERBLIK OVER NOGLE TAL .....	161
NETVÆRK OG DISTRIBUTION AF LEDELSE .....	165
OVERSÆTTELSE I ORD OG HANDLING .....	167
NYE UDDANNELSESSTYRINGS PARADIGMER .....	169
OPSUMMERING AF ARGUMENTERNE.....	170
FREMTIDENS DILEMMAER .....	171
REFERENCER .....	172





## Forord

I årene fra 2009-2013 gennemførte en Nordisk forskergruppe en spørgeskemaundersøgelse af skolechefernes arbejdsvilkår og praksis i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Vore undersøgelser af forskelle og ligheder mellem de Nordiske, kommunale mellemledere, er publiceret i en række artikler og to bøger <sup>1</sup>:

Moos, L. & Paulsen, J.M. (Eds.) (2014): *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer. DOI 10.1007/978-3-319-05494-0

Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agent in a Broken Chain*. Dordrecht: Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6

Disse to bøger retter sig mod en international, akademisk og professionel læsergruppe og er derfor skrevet på engelsk og udgivet af Springer Forlaget i bogserien: "Educational Governance Research". For at nå et en bredere læsegruppe, akademikere, professionelle, policy makers, i de fire nordiske lande, besluttede vi at bearbejde og oversætte den anden bog: "*Skolecheferne: Agenter i en brudt kæde*" til dansk, finsk, norsk og svensk. Springer har heldigvis været meget forstående overfor dette ønske og tilladt bearbejdningerne og udgivelserne.

Bearbejdningen og oversættelserne blev gennemført i et tæt koordineret samarbejde med Lejf Moos, Elisabet Nihlfors, Jan Merok Paulsen og Mika Risku som redaktører. Det er således førsteforfatterne af kapitlerne i den engelsksprogede udgave, som i de nationale udgaver har bearbejdet og forkortet bogens kapitler til mindre end halv længde, og oversat til deres modersmål. Herefter har kolleger fra de andre Nordisk lande oversat til deres modersmål. Vi ønskede at de nordiske versioner skulle ligne op-

---

<sup>1</sup> Forskergrupperne, som også er forfattere til bøgerne, er:

Danmark: Lejf Moos, Klaus Kasper Kofod & Ulf Brinkkjær, DPU, Danmarks Institut for Pædagogik og Uddannelse, Aarhus Universitet

Finland: Mika Risku, Seppo Pulkinen & Pekka Kanervio, Institute of Educational Leadership, University of Jyväskylä

Norge: Jan Merok Paulsen, Oslo University of Applied Sciences, Hans Christian Höyer, Hedmark University College, Guri Skedsmo, University of Oslo & Mona Strand, Hedmark University College

Sverige: Elisabet Nihlfors, Uppsala University, Olof Johansson & Linda Jervik Steen, Center for Principal Development, Umeå University.

rindelige kapitler så meget som muligt og dermed fastholde analyserne af ligheder og forskelle mellem uddannelsessystemerne i Norden.

*Lejf Moos, Elisabet Nihlfors, Jan Merok Paulsen & Mika Risku*

# 1. Retninger i vor udforskning af de lokale aktører i styringskæden<sup>2</sup>

*Bearbejdet af Jan Merok Paulsen og oversat til dansk af Lejf Moos*

Skolecheferne er placeret som midtpunkt i styringen af de kommunale skoler, uanset om styringen betragtes som en styringskæde eller et styringsnetværk. Da de nordiske landes styringspraksis og styringsstruktur for tiden gennemgår omstruktureringer og nyfortolkninger, der er påvirket af nationale regeringer og transnationale agenturer, har vi i dette forskningsprojekt undersøgt skolechefernes funktioner og relationer i de fire nordiske lande: Danmark, Finland, Norge og Sverige. I præsentationen af vore undersøgelser af skolechefer, skoleudvalg og skoleledere anvender vi en række overordnede teoretiske perspektiver: teori om sammenligninger, ny-institutionalisme, netværksteori, translationer, magt- og kulturperspektiver og sociale teknologier. Vi udforsker vor genstand ud fra to synsvinkler. Den ene synsvinkel er de danske, finske, norske og svenske landerapporter, som er skrevet ud fra en fælles ramme for at skabe nationale billeder af skolecheferne og deres placering i styringskæderne. Den anden synsvinkel er tematiske, tværgående nordiske undersøgelser, som refererer til internationale undersøgelser og diskussioner.

De anvendte spørgeskemaer, der ligger til grund for de nordiske og herunder den danske undersøgelse blev sendt til skolechefer, medlemmer og formænd for skoleudvalg og skoleledere, og blev indsamlet i årene 2009-2012. I 2012 blev Skolereformen og i 2013 blev Lov 409 vedtaget i Danmark. Effekterne af disse initiativer er ikke med i vore data, og det er vanskeligt at sige, hvor megen indflydelse de vil have på skolechefniveauet og på relationerne mellem skolecheferne, de politiske udvalg og skolerne i fremtiden. Skolereformen byggede i vid udstrækning på en lang række lovinitiativer fra tiåret inden, så forandringerne vil måske være til at overskue. Lov 409 har muligvis potentiale til at ændre på samarbejdsrelationerne mellem lærerne og deres ledere, herunder skolecheferne, men mange kommuner har i implementeringsperioden reageret med en delvis tilbagevending til den kendte forhandlingssituation.

---

<sup>2</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat til dansk fra: Lejf Moos, Elisabet Nihlfors, Jan Merok Paulsen: Directions for Our Investigation of the Chain of Governace and the Agents. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_1

## Vort perspektiv

De fleste grundskoler i Danmark, Finland, Norge og Sverige er offentlige. De kommunale skolechefer er tjenestemænd, og de skoleudvalg, som de er tilknyttet, er politisk valgte organer i kommunerne. Siden anden verdenskrig har det formelle myndighedshierarki i de nordiske lande været vertikale styringslinjer fra ét niveau med valgte politikere og administratorer til de andre niveauer: Fra folketing, regering og ministerium, gennem regionale niveauer til kommunale skoleudvalg, skolechefer og skoleledere. Denne formelle struktur suppleres af uformelle koblinger og aktiviteter.

Som en følge af globaliseringen siden 1970'erne har de danske, finske, norske og svenske statsformer udviklet sig til at blive mere komplekse og polycentriske strukturer. Denne bevægelse er beskrevet som en bevægelse fra en velfærdsstatsmodel til en konkurrencestatsmodel (Pedersen, 2011). Væsentlige beslutninger og magt er blevet spredt til mange centre og netværk, som virker tilbage på styringen af staten og dens institutioner (Pedersen, 2005). Billedet af den lige styringslinje er gradvist blevet til et mønster af flere netværk og varierede relationer mellem politikere, administratorer og borgere. En illustration af dette er, at skolecheferne i vore undersøgelser har 16-30 forskellige titler i de forskellige lande.

Forestillingen om den lige styringskæde er fortsat stærk, men den bliver i praksis ofte brudt, således at skolecheferne får nye udfordringer og muligheder for påvirkning. Derfor har vor hovedproblemstilling været:

*Hvordan ser nordiske skolechefer, skoleudvalg og skoleledere på den kommunale mellemledelses funktioner og strukturer, udfordringer og muligheder, når den politiske kontekst og kultur i stigende grad udformes af transnationale styringssignaler og nationale og lokale tolkninger.*

## Vort udgangspunkt: Transnationale påvirkninger og lokale tolkninger

Vi ved fra forskningslitteraturen, at påvirkninger fra transnationale agenturer, især OECD, er blevet meget synlige i løbet af de sidste tyve år, derfor har vi ønsket at afdekke, på hvilke måder disse påvirkninger bliver tolket og oversat til nationale politiske kulturer i vore lande (Antunes, 2006; Lawn, 2002). Ét transnationalt dokument synes at have haft en særlig stor indflydelse på politik udformningerne: "Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries" (OECD, 1995). Det er udformet igennem en "peer pressure" OECD strategi, hvor medlemslandene rapporte-

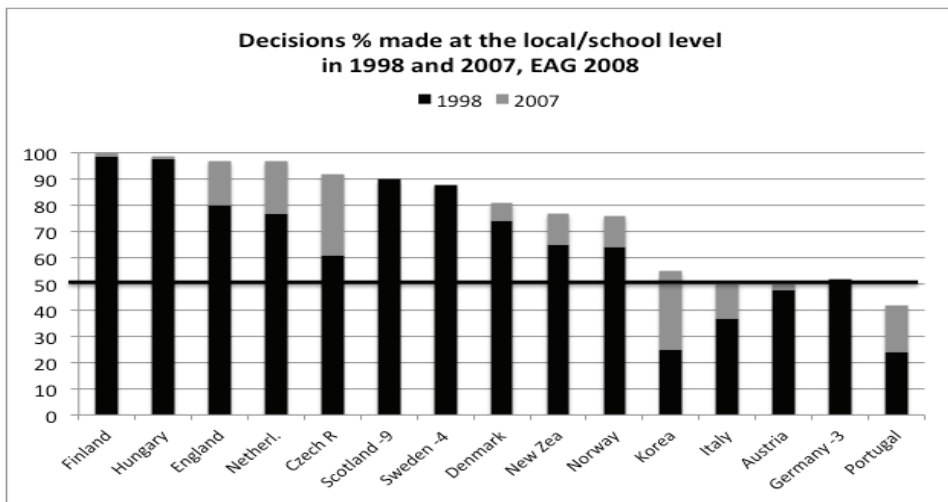
rer om nye tendenser i offentlig styring i deres lande. Herefter ordner og kategoriserer OECD det meget komplekse billede til få kategorier:

1. Delegering af myndighed
2. Fokus på resultater, kontrol og regnskabspligt
3. Udvikling af konkurrence og valgfrihed
4. Sikring af responsiv service
5. Bedre styring af humane ressourcer
6. Optimering af informationsteknologier
7. Forbedring af kvaliteten i den offentlige styring
8. Styrkelse af den centrale styring
9. Implementering af reformer
10. Hvad herefter?

Disse temaer blev ikke præsenteret som forskrifter eller pålæg af OECD, men som anbefalinger til medlemslandene, som landene kan iværksætte, omdanne eller ikke røre ved (Moos, 2009). Temaerne er imidlertid meget klare, informative og afdækker OECD's neo-liberale politiske præferencer (Moos, 2014). Når disse anbefalinger møder landenes kulturer, systemer, traditioner og politik, bliver de omformet til nye udtryk. New Public Management (NPM) perspektivet var født tidligere (Hood, 1991), men med denne rapport blev det døbt, velsignet og registreret som et ægte OECD barn. Siden da er det blevet indført og forvandlet til mange forskellige inkarnationer.

## Autonomi

De nordiske lande har udviklet deres politiske og kulturelle særtræk gennem flere hundrede år. Denne forståelse er blevet gentaget så ofte, at begrebet "nordisk" er blevet en vigtig del af den offentlige diskurs i disse lande. Vi er ikke sikre på, at det er et korrekt billede, så det har været vigtigt for os at undersøge den faktiske politik og praksis for at se, om det er et dækkende billede, eller om der findes store forskelle imellem de nationale og lokale måder at udøve offentlig styring af uddannelserne på. Der er flere grunde til vor dagsorden: For det første ved vi, at der er væsentlig variation i de nordiske landes decentralisering. Disse variationer kan tænkes at påvirke det pædagogiske arbejde på forskellige måder (Moos, 2013). OECD har illustreret denne variation i publikationen "Education at a Glance, 2008" (OECD, 2008) i denne illustration af centralisering-decentralisering af de politiske beslutninger.



Figur 1: OECD Decision Making

Figuren er konstrueret ud fra nogle pædagogiske beslutningskategorier:

- Beslutninger om organisering af undervisningen: elevoptag, tidsforbrug, pensumvalg, elevgrupperinger, støttefunktioner og undervisningsbeslutninger
- Personalebeslutninger: ansættelser, opsigelser, karriere, lønninger
- Planlægningsbeslutninger og drift: Åbningstider, læreplaner, fag og eksamen
- Beslutninger om ressourcer til personale og drift

Hver kategori vægtes med 25 % i modellen.

Da OECD og Europakommissionen (EK) ikke har myndighed til at styre gennem reguleringer eller lovgivning på uddannelsesområderne, anvender begge institutioner såkaldt bløde styringsformer (soft governance), OECD i form af "peer pressure" og EK gennem den "åbne koordinationsmetode" (Open Method of Coordination) (Wilkoszewski, 2014). Et redskab er sammenligninger af de såkaldte "best practice" og benchmarking: Når OECD præsenterer sine sammenligninger mellem landene, opfordres landenes regeringer til at reflektere over deres positioner: Er graden af decentralisering i vort system tilstrækkelig, under eller over gennemsnittet eller vore ønsker? I dette tilfælde blev de opfordret til at se på deres institutioners "autonomi."

OECD forsøger på denne måde at påvirke tænkningen, og kategorierne inden for modellen er selvfølgelig positioneret inden for OECD's uddannelsesdiskurs: Målstyring (Management by Objectives). Som en konsekvens af denne strategi bliver formå-

lene og målene for uddannelserne ikke diskuteret eller problematiseret. De reduceres snarere til en teknisk opgave for staten.

Når man læser grafen, må man huske på at tallene, som den er bygget på, er 7-8 år gamle, og meget kan være ændret siden da. Ikke desto mindre viser figur 1 store forskelle i decentraliseringen af beslutningsprocesserne: Fra 100 % for Finland til 22 % for Grækenland. Vi ser også, at de mest decentraliserede systemer er de nord- og centraleuropæiske lande (Finland, Skotland, Ungarn, Sverige, England, Holland, Danmark og Norge), medens de sydlige dele af Europa er mest centraliserede (Grækenland, Portugal, Italien og Spanien), medens nogle af de centraleuropæiske lande ligger i midten. Forskellene er vigtige for vore studier af skolecheferne, fordi graden af decentralisering har væsentlige konsekvenser på alle niveauer: Hvis de fleste beslutninger tages over eller under kommuneniveauet, vil vilkårene for skolechefernes arbejde være så forskellige, at sammenligninger bliver meningsløse.

Vi ved ikke meget om, hvordan lokal autonomi praktiseres igennem skolechefernes og skoleudvalgene. Det er klart, at indholdet i lokal politik også er meget påvirket af den lokale kulturelle og samfundsmæssige kontekst. Vi har derfor været meget interesseret i at udforske samspillet mellem den samfundsmæssige kontekst og den lokale politik. Lokaldemokrati er en væsentlig del af de nationale systemer i Norden, så vi har ønsket at undersøge om lokale diskurser, sådan som de udtrykkes af skoleudvalgene, afviger fra national politik og transnationale påvirkninger.

## Transnational indflydelse og omstruktureringer

Kernen i NPM tænkningen er at tilpasse national styring af de offentlige sektorer til internationale styringsideer og modeller. I løbet af de sidste 40 år er flere lande trådt ind i den globale konkurrencebaserede økonomi og dermed det globale marked, hvor beslutninger er baseret på markedslogik: Profit, konkurrence, forbrugernes frie valg, etc. (Pedersen, 2011). Den traditionelle nordiske velfærdsstatsdiskurs er i konflikt med denne konkurrencestatsdiskurs gennem velfærdsstatens fokusering på deltagende demokrati og en helhedsorienteret skole med stærke rødder i lokalsamfundet. Velfærdsstatsdiskursen er også i konflikt med den transnationale bølge af resultatorientering, standardisering og forstærket indirekte styring fra statens side (Blossing, 2013). Desuden er det tydeligt at transnationale påvirkninger og national politik gennemgår en transformationsproces, når de møder lokale implementeringsniveauer i kommuner og skoler. Hvordan disse transformationer forløber, og hvilke konsekvenser de har for skoleledere, lærere og elever, er kun sparsomt undersøgt. Man må også medtænke, at

medlemmerne af skoleudvalg på forskellige måder er valgt af kommunen og ofte repræsenterer politiske partier.

Uddannelse og styringen af skoleudvalgene er dele af de offentlige sektorer, og derfor er de også underlagt de generelle ændringer og omstruktureringer. Det sker for eksempel ved kommunereformer i de nordiske lande. Hvis kommuner og deres forvaltninger anses som for små og dermed for at være ineffektive, bliver de slået sammen. Dette argument er selvfølgelig økonomisk og ikke politisk. Dette fænomen ses i nogle af de nordiske lande, medens lokal kultur stadig overskygger økonomien i andre af landene. De nordiske kommuneniveauer, som er skoledistrikter, bliver i nogle tilfælde omgået – by-passed – når staten henvender sig direkte til skolerne eller eleverne (Moos, 2013).

I de kommunale forvaltninger ser vi omstruktureringer, som medfører større politiske udvalg og mere omfattende sagsområder. Det medfører større afstande mellem politikere og skoler. Nogle af disse restruktureringer indebærer nye opgaver for skoleudvalgene, hvilket medfører at også udvalgsmedlemmerne får nye opgaver. I nogle tilfælde bliver nye modeller importeret fra forretningslivet og implementeret i den offentlige sektor, som i Danmark (Pedersen, 2005). Kommunalforvaltningen kaldes her ofte for koncernen, der har ansvaret for en række skoler, der kaldes virksomheder, hvis interne enheder kaldes arbejdspladsen.

## Sammenligninger

Sammenligninger anses for at være gode redskaber, som både forskning i politik og uddannelse og beslutningstagere kan anvende (Steiner-Khamsi, 2010). Komparative forskere bruger sammenligningerne til at skærpe deres syn på praksis og politik. Politikerne refererer ofte til sammenligninger som "best practice" eller til de internationale standarder, som de bruger til at sætte dagsordenen, baseret på international dokumentation. Det er derfor vigtigt at få en bedre forståelse af den kontekst, som sammenligningerne bygger på. Den er formet af politik, diskurser og litteratur, men også af nationale og lokale værdier, traditioner, strukturer og praksis.

Oftere nu end tidligere ser vi, at politikerne argumenterer med nødvendigheden i at overholde globale eller internationale standarder eller "best practice" som f.eks. PISA. Men som Gita Steiner-Khamsi påpeger (2010) er overføringen af politikker ikke en passiv proces. Den er medieret, formet og tilpasset af lokale beslutningstagere, så den som omrejsende reformidé gennemgår mange modifikationer afhængigt af den politiske situation. De rejsende slagord som ansvarlighed, lighed og standarder er "flydende betegnelser," som først får indhold og mening i de sammenhænge, som de



transformeres ind i. Det betyder, at med mindre vi refererer til lokale sammenhænge, strukturer, kultur og værdier, vil eventuelle sammenligninger i et internationalt forskningsprojekt være komplicerede og meningsløse:

*”Uden kontekstuel sammenligning vil det være umuligt at forstå de politiske og økonomiske årsager til at rejsende reformer bliver lånt.” (ibid).*

For at følge op på Steiner-Khamsis argument: Oversættelse er ikke en passiv proces, fordi beslutningstagere og fagpersoner ændrer indholdet. Det er også påpeget af den norske ny-institutionelle teoretiker Kjell Arne Røvik (, 2011). Han bruger metaforen ”virusinfektion,” når han analyserer hvordan politiske ideer – virus – bliver ændret eller muteret i samspil med lokal kultur og værdier (Moos, 2013).

## Undersøgelsens teori

På baggrund af spørgeskemaundersøgelser til skolechefer, skoleudvalg (medlemmer og formænd) og skoleleder i alle fire lande, som blev samlet ind fra 2008-2013, har vi produceret landerapporterne inden for de fælles rammer, som vi beskriver i slutningen af dette kapitel. Den anden del af bogen er tematiske analyser, som behandler en række vigtige og centrale problemstillinger. Disse kapitler bygger på data fra undersøgelserne, men også på nyere forskning og aktuelle teoretiske bidrag. For at fange udviklingen har vi anvendt flere teoretiske retninger, som vi meget kort præsenterer her: Ny-institutionel teori, social netværksteori, styringsteori, ledelsesteorier, magt teorier samt teori om politisk kultur og om relationerne mellem politikere og administratorer.

### Ny-institutionel teori

Store dele af ny-institutionel teori har som udgangspunkt, at alle moderne organisationer og institutioner kan beskrives gennem tre søjler: de regulative, normative og kognitivt-kulturelle søjler. Den regulative søjle består af love og forskrifter. Den normative er de professionelle værdier, normer, forestillinger, kollektive regler og ”verdensbilleder” som aktørerne har. De er tæt knyttet til de professionelle roller og eksterne forventninger, med andre ord til legitimeringsprocesser. Den kulturelt-kognitive søjle består af ”de fælles opfattelser, som er virkeligheden i de rammer, hvor meningen skabes” (Scott, 2008, s.57). Denne søjle drejer sig om ideologier og meningsindhold, både i begreber og sociale handlinger og kan reflektere ”den måde vi gør tingene på her hos os.” Hvis de tre søjler hænger sammen kan de, iflg. Scott, repræsentere en formidabel kraft, enten til ændringer eller til modstand imod ændringer.

Observationer af løse koblinger eller endog de-koblinger er en vigtig analytisk kategori inden for denne teoretiske retning, som gør os i stand til at analysere hvorfor internationale eller nationale reformer virker eller ikke virker. Når normer og opfattelser i en reform ikke svarer til etablerede værdier og holdninger i organisationen, vil organisationen udvikle et parallelt sæt strukturer og processer. De to sæt opererer frikoblet fra hinanden og har følgelig ingen anledning til at forstyrre hinanden. De holdes adskilte, løst koblede eller de-koblede (Brunsson, 1998; Meyer, 1977; Weick, 1976).

Weicks teori om løse og tætte kobling supplerer denne forståelse. Udtrykket "løs kobling" henviser til mangel på overensstemmelse mellem formelle strukturer, det vil sige mål, vedtagelser, planer og strategier på den ene side, og arbejdsprocesser og – resultater på den anden: "*Begrebet om løse koblinger indikerer, hvorfor man ikke kan forudsige meget af, hvad der sker i organisationer*" (Weick, 2001, s. 384). Formelle strukturer og processer kan således udformes som ceremonier for at signalere, at man overholder eksterne krav og forventninger. Samtidig kan den faktiske arbejdsadfærd og kernevirksomhed i organisationen styres af et andet sæt af strukturer og processer. Dermed kan vi observere uoverensstemmelse mellem de organisatoriske strukturer, som er synlige udefra, og de strukturer og processer, som faktisk styrer den interne praksis i organisationen (Imsen, 2016; Schmidt, 2008).

Vi bruger også Weicks' teori om meningsskabelse (Weick, 1995; Weick, 2001). På et mikro-sociologisk niveau har denne teori udviklet et begreb, som er velegnet til at opfange de måder, som mening bliver skabt, reflekteret, sat ord på og udspillet i det kontinuerlige arbejde med at forstå situationen, andre menneskers forståelser af den, og min egen forståelse af mig selv.

Den ny-institutionelle teoridannelse synliggør, hvordan globale standarder og organisationsforandringsopskrifter og "best practice" bliver spredt gennem "transportører" (Jepperson, 1991). Eksempelvis fungerer tilsyns- overvågningsorganer og transnationale agenturer som OECD ofte som sådanne transportører. Vi har f.eks. observeret en stærk vækst i såkaldte pædagogiske standarder, som udøver en stærk normativ indflydelse på uddannelsessektoren. Det har været centralt for os, at identificere standard-transportører og de magtprocesser, som er involveret i denne diffusionsproces, fordi det øger forståelsen af implementeringsprocesser også på de lokale niveau.

## Social netværksteori

Skolers styring påvirkes af samspillet mellem aktører som arbejder på forskellige geografiske steder, men som er gensidigt afhængige af hinanden. Derfor bliver indholdet af relationerne mellem aktørerne også en del af styringsprocessen. Social netværksteori

analyserer forholdet mellem medlemmer af netværksforbindelser (Brass, 2004). Da et socialt netværk er defineret som en samling af knudepunkter (nodes), hvor det er forholdet mellem knudepunkterne, der repræsenterer forholdet, eller manglen på forhold mellem knudepunkterne. Med knudepunkter forstås aktører i netværket. De kan være enkeltpersoner, arbejdsenheder eller organisationer. Social netværksteori understreger også betydningen af faktiske relationer mellem aktørerne, ikke blot de relationer, der er indbygget i hierarkier. Derfor giver teorien en dimension til forståelse af styringen (Rhodes, 1997). Indholdet i relationen analyseres ofte som forholdet mellem svage og stærke bånd (Granovetter, 1973). Styrken af det sociale bånd defineres som en funktion af *“tid, den emotionelle intensitet, intimitet (gensidig tillid) og de gensidige tjenester, som karakteriserer båndet”*. Stærke bånd er dermed præget af hyppige interaktioner og nær afstand, medens det modsatte er tilfældet for svage bånd. Båndenes tæthed er en vigtig egenskab ved antal opgaver, problemstillinger og projekter, som aktørerne samarbejder om.

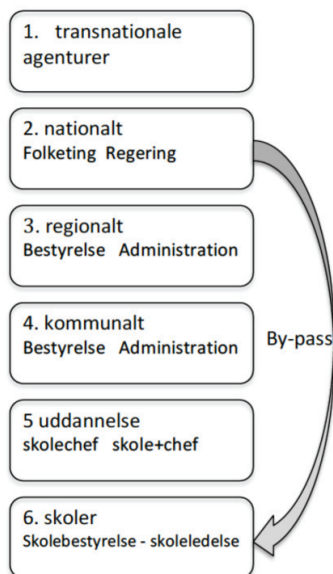
Mediering er en vigtig egenskab i netværk. Generelt definerer Gould og Fernandes (1989) mediering som *“en proces som giver aktører mulighed for at facilitere transaktioner mellem andre aktører, som mangler adgang til eller tillid hos de andre.”* (s. 91). Mediering kan dermed forstås som en relation mellem tre typer aktører, hvor to er parter i et hierarki eller et netværk, og den tredje fungerer som mægler. For eksempel er det muligt for en kommunal skolechef at mediere konflikter mellem krav fra kommunens øverste administrative niveau og skoleledere. På samme måde kan skolechefen mægle i konflikter mellem skoleudvalget og fagfolk på skoleniveau.

## Styring, ledelse og magt – nationalt og transnationalt

Analyser af styring (Dean, 1999/2006; Foucault, 1976/1994) har vist at det ikke er muligt at styre en nation, dets institutioner og enkeltpersoner alene gennem økonomiske og administrative reguleringer og lovgivning. Regeringer og andre myndigheder må se sig selv som *“ledere af ledere”* gennem indirekte former for magt i *“polyfone omgivelser”* (Pedersen, 2005) eller i styringsnetværk, som kan producere *“adfærd som styrer adfærd”*, sådan som Foucault kortfattet beskriver magtbegrebet. De indirekte magtformer har til intention at påvirke, hvordan institutioner og enkeltpersoner opfatter, tolker, forstår og handler. Handlingerne i sig selv bliver mindre vigtige, fordi værdierne og normerne under dem er vigtigere, set fra et styringsperspektiv. Det er de, fordi de indirekte magtformer har til formål at påvirke værdier og normer. Transnationale agenturer som OECD har ikke formel magt til at udøve direkte styring, som f.eks. reguleringer, så de må derfor anvende bløde former, *“soft governance”* (Moos, 2009).

Samfundsmæssige strukturer kan være institutionaliserede former for indflydelse, som kan kaldes sociale teknologier. Rutiner, metoder, arbejdsformer og redskaber bruges som sociale teknologier (Foucault, 1991; Dean, 1999/2006; Rose, 1999/1989) for at påvirke folks adfærd og tankeprocesser. Metoderne kan ændres over tid, men de bliver altid opfattet som *“den naturlige måde at arbejde på”*. De bliver sjældent diskuteret, men fremstilles ofte som naturlige eller neutrale redskaber. Magten bliver skjult, så de sociale teknologier er stærke, men tavse former for magtudøvelse (Moos, 2008).

De nævnte teorier er integreret og kombineret i flere kapitler: Hård styring, soft governance og sociale teknologier sammenholdes i demokratikapitlet med de tre søjler i Scotts (2014) ny- institutionelle teori. F.eks. er der overlapninger mellem begreberne sociale teknologier og organisatorisk manuskript, som begge fungerer som bærere af kulturelt-kognitive forskrifter. Sædvanligvis er manuskriptet (script) en skematisk vidensstruktur, der har til formål at styre, hvordan folk forstår begivenheder, og at angive hvilke former for adfærd eller prioriteringer, der anses som hensigtsmæssige i den givne situation (Gioia, 1984). Manuskripter fungerer som prototyper, som påvirker hvordan aktører skaber mening i komplekse sager og beslutningsprocesser. Tilsvarende fungerer de sociale teknologier som organisatoriske manuskripter, der fungerer som prototyper. Mange af de moderne styringsredskaber, f.eks. statslig tilsyn og nationale test, kan forstås som stærke manuskripter for skolens aktører.



### Teori om relationerne mellem politikere og administratorer

Et grundlæggende spørgsmål i demokratiet er, hvem der skal have myndighed til at forme uddannelsen af borgerne (Gutman, 1987/1999). Forholdet mellem lokale politikere og skolechefer udspilles inden for et større fællesskab. Politikerne vælges på både nationalt og lokalt niveau, og på begge niveauer træffer de beslutninger i uddannelsesspørgsmål. Politikerne kan være en del af det valgte kommunalbestyrelses flertal eller en anden konstellation. Sådanne flerniveau styringssystemer – stat og kommune - giver både dilemmaer og konflikter. Selv om kommunen

Figur 2: Nordisk model

har organiseret sig, som den mener, er bedst, kan lovenes fordeling af magt resultere i konflikter, når en beslutning er vanskelig at gennemføre, f.eks. fordi kommunen mangler de nødvendige ressourcer. Derfor er administrationen af demokratiet afhængig af upartiske tjenestemænd, som kan fungere som vogtere af demokratiet og beskyttelse af borgerne, når de indgår i forhandlingerne med politikerne, borgerne og skolens fagpersoner.

Analyserne i de tematiske kapitler peger på, at denne traditionelle rollefordeling er under omstrukturering, fordi der mange steder opereres med en klar forestilling om tydelige opdelinger af det politiske målsætningsarbejde og det administrative implementeringsarbejde, samtidig med at grænserne i praksis bliver mere uklare.

## En nordisk model over styringsrelationer og aktører

Uddannelse og skole har traditionelt været set som et statsligt ansvar i de nordiske lande. De fleste skoler indgik i statens kulturelle styringssystem. I de fleste tilfælde har staten overført noget af ansvaret til regionale eller kommunale myndigheder og også til de enkelte skoler. Figur 2 illustrerer niveauer og aktører i de nordiske grunduddannelsessystemer. I landerapporterne analyserer vi relationerne og koblingerne mellem niveauer og aktører ved hjælp af begreberne om styring og magt og de institutionelle søjler.

Der er forskelle mellem landenes systemer, f.eks. er der ikke i skolesammenhæng noget regionalt niveau i Danmark. I Norge, Finland og Sverige er der ikke skolebestyrelser for hver skole. I Finland er omgørelser af det kommunale niveau, by-passing, ikke udbredt. Kommunerne nyder godt af en udbredt grad af autonomi, men de har ikke uddelegeret meget til skolerne. På det kommunale niveau er der forskelle inden for landene, idet nogle har bevaret skoleudvalg og skolechef for skoleområdet, medens andre har udviklet bredere udvalg og forvaltning til at omfatte flere typer institutioner sammen med skolerne. Hertil kommer forskelle i antal og styring af frie- eller privatskoler.

## Fakta om undersøgelserne: metoder og kvalitetsvurderinger

Denne bog er baseret på undersøgelser gennemført mellem 2008-2013 i deltagerlandene:

Spørgeskema til:	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Skolechefer	2009	2008	2009	2009
Formænd og medlemmer af skoleudvalg	2012	2012	2011	2012
Skoleledere	2012	2012	2013	2012

Udformningen af og indholdet i spørgeskemaerne blev udarbejdet af et nordisk forskerteam bestående af forskere, der repræsenterer forskellige akademiske discipliner. Det er også dem, der har skrevet denne bog. Spørgsmålene i spørgeskemaerne blev tilpasset de nationale kontekster, når det var nødvendigt for at kunne forstå meningen med dem. Spørgsmålene var baseret på tidlige forskning udført i Norden og USA (Glass, 2000). Den teoretiske ramme for undersøgelsens design er en kombination af etableret teori i flerniveaustyring, organisationsteori og implementeringsteori. Data blev indsamlet landevist af landets forskerteam og blev i mange tilfælde rapporteret både nationalt og internationalt. Dataanalyserne blev gennemført i de enkelte lande og dernæst i det nordiske team for at finde specifikke nationale og nordiske sammenhænge. Primærdata blev suppleret med registerdata. Nøjagtigheden i forskningsprocessen kan betragtes som tilfredsstillende. Data blev også gjort tilgængelige for de andre forskerteam. Nedenfor er givet nogle kommentarer til hver undersøgelsesdel.

### Skolechefundersøgelsen

Spørgeskemaerne til de nordiske skolechefer blev sendt til målgruppen i hvert af landene. Svarprocenterne varierer mellem 50 og 80 procent. I Danmark blev undersøgelsen sendt ud til alle kommunernes forvaltninger med instruktion om at fordele dem til skolechefen. I Norge blev en forundersøgelse gennemført for at indsamle navnene på skolecheferne, medens data i Finland og Sverige blev samlet gennem skolechefforeningerne i kombination med kommunernes hjemmesider.

Generelt må skolechefundersøgelsens pålidelighed og repræsentativitet vurderes som tilfredsstillende. I Finland, som havde det største frafald, kan næsten halvdelen af tabet forklares med det faktum, at ikke alle kommuner har en skolechef. Der er i øvrigt ikke noget klart frafaldmønster i nogen af landene. Baseret på køn, alder, baggrund, erfaring, uddannelse og kommunekarakteristik er der en god repræsentativitet i alle landenes undersøgelser.

## Spørgeskemakonstruktionen

Spørgeskemaerne består af to dele: En med prædefinerede spørgsmål, hvoraf nogle var koblet til multiple-choice-svar og nogle var åbne spørgsmål, som respondenterne kunne skrive egne svar til. I delen med de faste svarkategorier benyttede Danmark og Sverige en sekspunkts skala, hvor 1 = slet ikke enig og 6 = helt enig. Finland og Norge valgte en fempunkts skala hvor 1 = ikke enig og 5 = helt enig. De åbne spørgsmål blev analyseret ved at sammenfatte og kategorisere svarene.

## Formænd og medlemmer af skoleudvalgene

Sverige gennemførte en undersøgelse af formænd og næstformænd i 2009, samme år som skolechefundersøgelsen. Eftersom det gav mange interessante perspektiver, besluttede de nordiske forskergrupper, at udforme en undersøgelse af formænd og næstformænd. På grund af tidspresset var det ikke muligt at gennemføre denne undersøgelse i alle landene. Forskergruppen besluttede derfor at sende spørgeskema til alle medlemmer og formænd af skoleudvalgene. I denne bog bruger vi resultaterne af denne undersøgelse.

I Danmark blev spørgeskemaerne sendt til alle (skole)forvaltninger med instruktion om at sende dem videre til medlemmerne af skoleudvalgene. Svarprocenten blev cirka 50 % og det dækker over en god blanding af udvalgsposterne. I Finland brugtes samme metode som Danmark. Her blev svarprocenten ca. 25 %, men der er en god repræsentation af forskellige kommuner (geografisk fordelt). I Sverige blev information om politikerne i udvalgene samlet fra kommunernes hjemmesider. I Norge blev alle kommuner kontaktet for at indsamle email adresser. Ikke alle kommuner svarede, og nogle havde ikke noget politisk udvalg omkring skolen. Ca. 80 % af kommunerne er repræsenteret med en svarprocent på ca. 40 %.

Generelt må skoleudvalgsundersøgelsens pålidelighed og repræsentativitet vurderes som tilfredsstillende. Der er ikke noget klart frafaldsmønster i nogen af landene. Baseret på køn, alder, baggrund, erfaring, uddannelse og kommunekarakteristik, politiske parti og erhverv, er der en god repræsentativitet i alle landenes undersøgelser.

## Spørgeskemakonstruktionen

Spørgeskemaerne består af to dele: En med prædefinerede spørgsmål, hvor nogle var koblet til multiple choice svar og nogle var åbne spørgsmål, som respondenterne kunne skrive egne svar. I delen med de faste svarkategorier benyttede Danmark, Finland og Sverige en sekspunkts skala, hvor 1 = slet ikke enig og 6 = helt enig. Norge valgte en

fempunkts skala hvor 1 = ikke enig og 5 = helt enig. De åbne spørgsmål blev analyseret ved at sammenfatte og kategorisere svarene.

## Skolelederne

Skolelederne omfatter både skoleledere og førskoleledere, som fungerer i kommuneskoler og i nogle fritstående skole. I Sverige modtog alle disse grupper spørgeskemaerne, men hovedudfordringen var at nå ud til skoleledere i de fritstående skoler. Navnene blev indsamlet fra kommunerne og private skolers hjemmesider, i alt 8.063 personer. Lidt over 50 % svarede, halvdelen fra kommune- og halvdelen fra fritstående skoler. En særlig undersøgelse blev konstrueret til børnehavelederne. I Finland blev spørgeskemaet sendt ud til alle skoleledere i kommunale og fritstående skoler og fik en svarprocent på 28 %. I Danmark besluttede vi at sende ud til alle folkeskoler og fik en svarprocent på 42 %. I Norge fik man en tilsvarende svarprocent fra skolelederne gennem en direkte kontakt til kommunerne.

## Spørgeskemakonstruktionen

Spørgeskemaerne består af to dele: En med prædefinerede spørgsmål, hvor nogle var koblet til multiple-choice-svar og nogle var åbne spørgsmål, som respondenterne kunne skrive egne svar. I delen med de faste svarkategorier benyttede Danmark, Finland og Sverige en sekspunkts skala, hvor 1 = slet ikke enig og 6 = helt enig. Norge valgte en fempunkts skala hvor 1 = ikke enig og 5 = helt enig. De åbne spørgsmål blev analyseret ved at sammenfatte og kategorisere svarene.

## Opsummering

De data, som bruges i denne bog, stammer fra flere spørgeskemaundersøgelser, suppleret med interview i nogle af landene og suppleret med sekundærkilder som officielle registerdata. Samlet set må materialet vurderes som en rig nordisk database, i en tid hvor der foretages mange ændringer i uddannelsespolitikken i alle de nordiske lande.

## Rammerne for landerapporterne

Vi fokuserer på skolecheferne og deres relationer til andre aktører set fra tre perspektiver: fra deres eget perspektiv, fra skoleudvalgene og skoleledernes perspektiver. Vor interesse var, hvordan skolecheferne formede deres rolle, deres position og deres funktioner i et politisk-administrativt system. Disse kapitler er skrevet af landenes forskere.



grupper, således at man kan skelne mellem de nationale systemers karakteristika. Landerapporterne er struktureret over nogle hovedtemaer:

*A. Introduktion af national kontekst: Restrukturering af kommuner og uddannelsesorganisationer med vægt på følgende tema:*

- Transnationale og nationale udviklingstræk og trend: Benchmarks og indikatorer, fra parlamentarisk til markedsbaseret styring, afpolitisering og ændring af uddannelsens formål.
- Kommunernes sammensætning, position og relationer til staten i forbindelse med reformer og restruktureringer.
- Interne politiske og administrative strukturer i kommunerne.

*B. Præsentation af data og tolkninger omkring følgende temaer: Skolechefens position, funktion og netværk*

- Hvem er skolecheferne, formand og medlemmer af skoleudvalg og skolelederne?
- Netværk: Kommunale netværk, skoleforvaltningen som netværk, skoleledernes netværk, kollegiale relationer.
- Hvad er skolechefernes motivation?
- Hvordan skaffer skolecheferne informationer?
- Ansvar og ansvarliggørelse.

## **Introduktion til de tematiske kapitler**

Kernen i kapitlet: *“Demokrati i komplekse netværk: politiske ledere og administrative professionelle”* (Lejf Moos, Olof Johansson, Jan Merok Paulsen, Mona Strand og Mika Risku) er, at skolechefer, formænd og medlemmer af skoleudvalget og skolelederne deler et socialt, kulturelt og samfundsmæssigt ansvar for at uddanne og opdrage næste generation. Ansvar for uddannelse er et meget komplekst felt. På den ene side er politikere og forvaltning ansvarlige for elevernes resultater, sådan som de først og fremmest er beskrevet i et målsyrings (MBO) perspektiv på politik, hvor resultaterne måles gennem test. På den anden side argumenterer vi for, at uddannelse ikke kan begrænses til dette smalle område af kompetencebegrebet, men må ses som en helhedspræget og omfattende demokratisk dannelse. Vore fund viser at politikere og administratorer her finder sig i et dilemma mellem effektivitet og demokrati. Kommunal styring af skolen indebærer pædagogisk styring af skolerne og ikke blot forvaltningsmæssig styring. Denne analyse leder os til en diskussion af skolechefens position, opgaver og kompe-

tencer. Kapitlet anvender et filter af logikker i analyserne: Markedslogik, styringslogik, politisk logik, professionel logik og etisk logik.

Kapitlet "*Skolechefens ledelse i hierarki og netværk*" (Jan Merok Paulsen, Elisabet Nihlfors, Ulf Brinkkjær og Mika Risku) diskuterer skolechefens ændrede rolle gennem to linser, repræsenteret ved et hierarkisk tæt koblet styringssystem og ved et løst koblet socialt netværk. Nogle skolechefer kobler til deres skoleledere gennem stærke og tætte netværksbånd, som er indbygget i personlige relationer og situeret i kommunale skoleledergrupper. Andre skolechefer har svagere netværksbånd, og ser sig selv mere som coach end som formelle chefer i relation til deres skoleledere. For at holde sammen på styringslinjen, og for at skabe et bedst muligt match med skolelederne, udnytter skolecheferne deres uformelle netværksbånd proaktivt. Videre viser analysen, at netværk med skoleledere finder sted inden for skoleledergruppen og i form af rent personlige bånd. Medens fundene tyder på, at samarbejde i formelle grupper er vigtig for strategiske spørgsmål og for koordinering, ser det ud til at mere dybtgående uddannelsesspørgsmål kræver en mere direkte, personlig kommunikation. Samlet tyder analysen på at netværksengagementet er en vigtig kanal for skolechefen til udøvelse af politisk indflydelse og til at praktisere pædagogisk ledelse. Videre indikerer analysen, at det er berettiget at inkludere konceptet sociale netværk i teoretisk modellering af skolechefens ledelse i de nordiske systemer.

I kapitlet "*Politisk kultur*" (Klaus Kasper Kofod, Olof Johansson, Jan Merok Paulsen og Mika Risku) bruger vi begrebet politisk kultur for at analysere relationerne i den samlede kommunale styring. De konceptuelle kategorier: åbenhed, decentralisering, lighed, effektivitet, kvalitet og valgfrihed bliver brugt for at synliggøre styringsrelationer og interesser, som vi ellers ikke ville have set. Pointen er, at vi først kan se hvad en "ting," f.eks. kultur, er, når vi ser, hvad det *ikke* er. Kapitlet analyserer både ligheder og forskelle mellem de nordiske lande, fordi et lands specifikke politiske kultur øver en væsentlig påvirkning på uddannelsessystemets organisering. En række identificerbare, særlige nordiske træk skiller tydeligt Norden fra udviklingen i andre lande: En relativ stærk stat, relativt stærke lokale myndigheder, et omfattende uddannelsessystem, samt en samarbejdsorienteret ledelsesstil. Disse stærke træk bygger på nationale værdier, som i nogen grad er ens inden for de nordiske lande, men som også har synlige forskelle. Vi kigger i dette projekt efter, hvordan styringen af landenes uddannelsessystemer udføres. Det er ikke muligt at styre et lands institutioner udelukkende gennem økonomiske og administrative virkemidler og gennem lovgivning. Kulturelle normer, traditioner og værdier, kort sagt: kultur, vil også gennemsyre måden, ting bliver gjort på, og vi opdager nye aspekter ved at anvende politiske kultur som analytiske linser.

Kapitlet *“Kompetence og forståelse i styringskæden”* (Elisabet Nihlfors, Hans Christian Høyer, Klaus Kasper Kofod og Mika Risku) fortsætter grundlagsdiskussionen fra demokratikapitlet. Uddannelse repræsenterer en grundlæggende værdi for ethvert samfund i forhold til at opdrage en ny generation borgere i en global og multikulturel kontekst. Derfor må vi også identificere den kompetence, som kræves for at lykkes med denne opgave over tid, og også for at afdække om politikere og fagfolk er i besiddelse af disse kompetencer. De underliggende spørgsmål er, hvad der er formålet med uddannelsen, og hvem der har myndighed til at bestemme, hvordan nationale beslutninger skal forstås, diskuteres og realiseres lokalt. I dette kapitel bliver nogle af forudsætningerne for diskussion af disse spørgsmål problematiseret. Fokus er på, hvilke indflydelse lokale politiske og faglige ledere har på forudsætningerne for uddannelse. Analyserne er inspireret af en teoretisk beskrivelse af, hvad der kræves for at transformere individuel viden til fælles kompetencer, som i næste omgang kan øge mulighederne for handling. Vi understreger betydningen af en fælles forståelse som grundlag for at udvikle og dele kompetencer i en organisation.

I kapitlet *“Styring gennem translation og meningsdannelse”* (Lejf Moos, Jan Merok Paulsen, Olof Johansson og Mika Risku) ser vi på de mekanismer, som systemændringer bliver oversat gennem på vejen til institutionel og personlig mening, adfærd, tænkemåde og identitet. Vi ser, hvordan indflydelse, beslutninger og idéer bliver overført fra et niveau til andre i den offentlige uddannelsessektor og ligeledes, hvordan de bliver tolket og oversat. Hvordan finder grupper og enkeltpersoner, myndigheder og organisationer måder at skabe mening på i disse strømme af både eksterne forventninger og interne interesser og motiver? En række oversættelser og meningsskabelsesprocesser anvendes i praksis af fagpersoner og kommunale ledere for at gøre centrale mål tilpasningsdygtige på *“gadeniveau”* i styringssystemet. I tråd med dette ræsonnement kan skolechefer benytte forskellige oversættelsesrepertoarer i den daglige dialog med skolelederne for at gøre arbejdssammenhænge håndterbar for begge grupper. I denne sammenhæng anvender skolechefen forskellige oversættelsesmåder. Medens de sædvanligvis opererer i en modifikationsmodus i den daglige dialog med skolelederne, vil de typisk anvende en mere radikal modus i forhold til skoleudvalget.

Det sidste kapitel *“Tendenser og trends”* (Lejf Moos, Elisabet Nihlfors og Jan Merok Paulsen) uddyber sammenligningerne af uddannelsesstyringen på tværs af landegrænserne med referencer til landerapporterne og de tematiske kapitler. Anden halvdel af kapitlet drøfter resultaterne af de tematiske kapitler under et fælles perspektiv: Hvad er tendenser og trends i et bredt transnationalt, pædagogisk perspektiv? Vi sammenfatter udviklingstræk og diskurser, som har ført til dagens situation og beskriver vore forventninger til, hvilken retning kommunal styring og ledelse vil tage i de

nordiske lande. En grovkornet opsummering viser en udvikling af uddannelsesfokus, fra uddannelsens formål til økonomiske normer. Kapitlet analyserer og diskuterer denne overgang i lyset af ændringer i politiske kulturer, samt på områder, hvor påvirkningen fra normer og værdier afledt fra new Public Management i væsentlig grad har ændret de normative og kulturelt-kognitive søjler i de nordiske skoleinstitutioner.

## Referencer

- Antunes, F. (2006). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38-55.
- Blossing, U., Imsen, G., & Moos, L. (Eds.). (2013). *The Nordic Education Model: "A School for All" encounters Neo-Liberal Policy*. Dordrecht: Springer.
- Brass, B. J., Calaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking Stock of networks and Organizations: A Multilevel Perspective. *Academy of Management Journal*, 47(6), 795-817.
- Brunsson, N. (1998). *A world of standards: Standardisation as a social form (2.nd edition)*. Stockholm: Stockholm Centre for Organisational Research.
- Dean, M. (1999/2006). *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Foucault, M. (1976/1994). *Viljen til viden. Seksualitetens historie 1*. København: Det Lille Forlag.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gioia, D. A., & Poole, P. P. (1984). Scripts in Organizational Behavior. *Academy of Management Journal*, 9(3), 49-59.
- Glass, T., Björk, L., & Brunner, C. (2000). *The study of the American School Superintendents: A look at the superintendent of education in the new millennium*. Arlington: American Association of School Administrators.
- Gould, R. V., & Fernandez, R. M. (1989). Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks. *Sociological Methodology*, 19, 89-126.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Gutman, A. (1987/1999). *Democratic Education with a New Preface and Epilogue*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.

- Imsen, G., Blossing, U., & Moos, L. (2016). Reshaping the Nordic Education Model in an era of efficiency. *European Educational Research Journal*.
- Jepperson, R. L. (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In P. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), *The Ne Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lawn, M., & Lingard, B. (2002). Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal*, 1(2), 290-307.
- Meyer, H.-D., & Rowan, V. (1977). Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*(83), 340-363.
- Moos, L. (2008). School leadership for "Democratic Bildung": fundamentalist beliefs or critical reflection? *School Leadership and Management*, 28(3), 229-246.
- Moos, L. (2009a). A general context for new social technologies. *Nordic Educational Research*, 29(1), 79-92.
- Moos, L. (2009b). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.
- Moos, L. (2013a). Prelude: Tuning the instrument. In L. Moos (Ed.), *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership - is there a Nordic model?* Dordrecht: Springer.
- Moos, L. (Ed.) (2013b). *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership - is there a Nordic model?* Dordrecht: Springer.
- Moos, L., & Paulsen, J. M. (2014). Comparing Educational Governance. In L. Moos & J. M. Paulsen (Eds.), *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer.
- OECD. (1995). *Governance in Transition. Public management Reforms in OECD Countries*. Retrieved from [https://books.google.dk/books/about/Governance\\_in\\_Transition.html?id=TACcD2r0wDYC&redir\\_esc=y](https://books.google.dk/books/about/Governance_in_Transition.html?id=TACcD2r0wDYC&redir_esc=y)
- OECD. (2008). *Education at a Glance*. Retrieved from Paris, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41284038.pdf>
- Pedersen, D. (2005a). Ledelsesrummet i managementstater In D. Pedersen (Ed.), *Offentlig ledelse i managementstater* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, D. (Ed.) (2005b). *Offentlig ledelse i managementstater*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestater* København: Hans Reitzels Forlag.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Milton Keynes: Open University Press.

- Rose, N. (1999/1989). *Governing the Soul: The shaping of the private self*. London: Free Association Books.
- Røvik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*(11), 303-326.
- Scott, W. R. (2008). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage.
- Steiner-Khamsi, G. (2010). The Politics and Economics of Comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), 323-342.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Quarterly*, 21.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousands Oaks: Sage.
- Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell.
- Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2014). *Steering from the centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems*.

## Del 1: Landerapporter

## 2. De danske skolechefer er spillere i fintmaskede netværk<sup>3</sup>

*Bearbejdet og oversat til dansk af Klaus Kasper Kofod*

### Transnationale og nationale netværk

Tal/indikatorer i stedet for politiske beslutninger

Internationale PISA-tests, kombineret med en stigende anvendelse af en "objektiv" økonomistisk logik på såvel internationalt som nationalt og regionalt niveau og blandt forskellige slags kommissioner og tænketanke og andre slags medier har muliggjort, at der nu bliver lagt øget vægt på tests i det nationale danske skolesystem. Denne udvikling har samtidig gjort det muligt at lægge vægt på resultaterne af sådanne tests og dermed yderligere at undertrykke det faktum, at det, vi arbejder med, er *fortolkninger* af testresultaterne. Resultatet er, at danske politikere *tilsyneladende* i højere grad tillægger de tekniske resultater betydning på de politiske standpunktets bekostning. Politiske beslutninger fremstår hermed *tilsyneladende* mere baseret på evidens og mindre på politiske overvejelser. På denne måde kan politiske beslutninger om skolepolitik beskrives med, at man i stigende grad lægger vægt på kvantitative indikatorer og nedtoner politiske beslutninger på området.

### Fra parlamentarisme (politik) til markedsstyring (marked)

Den stigende vægt og tro på tests bliver understøttet af et billede blandt politikere og i en bred opinion om, at det både er nødvendigt og fornuftigt, at skoler og skolepolitik mere og mere bliver styret af en rationalitet, der ligger tættere på en markedsrationalitet end på værdier og overvejelser om dannelse og/eller fordeling af (uddannelses)kapital. Sådanne forandringer har løbende, skønt måske mindre indlysende, ledt til en slags afpolitisering af styringen af uddannelserne i den betydning, at hvis spørgsmålet om, hvad skolens indhold skal være, bliver besvaret med "hvad markedet ønsker", så er problemet om, hvilke kvalifikationer, der skal fremmes, ikke længere et

---

<sup>3</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat til dansk fra: Lejf Moos, Klaus Kasper Kofod og Ulf Brinkkjær: Danish Superintendents as Players in Multiple Networks I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_2



politisk spørgsmål for Folketing og kommunalbestyrelser men blot en bestræbelse for (arbejds)markedseksperter.

### Afpolitisering af skolestrategi med hensyn til indhold og ressourcer

Denne udvikling har især i England og USA medført massive investeringer i målinger af den type man ser i "school effectiveness", også kaldet målstyringsinitiativer. Det er en type initiativer, der var sjældne blot for en generation siden. Denne slags initiativer ændrer ikke på, at skolepolitik er blevet og stadig i praksis bliver udviklet og håndteret af politikere og administratorer. Udviklingen har imidlertid ændret "spillet" på mindst to områder. For det første omfatter det, som vi har set ovenfor, en afpolitisering af skolestrategier. Det betyder, at "markedet" giver en større del af svaret på hvilke udfordringer, skolen står overfor, mens de sociale og politiske værdier giver en mindre del. Det indebærer, at spørgsmål vedrørende indhold og pædagogik nu mere diskuteres som et spørgsmål om teknik end om politik. Dernæst betyder denne udvikling for det andet samtidig, at store dele af de pædagogiske refleksioner og beslutninger om indhold og form fjernes fra skolerne og disses lærere, fordi nationale tests og standarder giver svarene på disse spørgsmål. Udviklingsretningen er således en bevægelse hen imod skolen snarere som et teknisk problem end som et pædagogisk problem.

### Det ændrede formål med skoledrift og de sociale teknologier

Man kunne beskrive en udvikling i de diskuterede forandringer som en slags "lean"-procedure på skolens indhold på den måde, at de indeholder en tendens i retning af, at de dele af indholdet, som giver den mest indlysende mening i en markedslogik, er arbejdsstyrkens kvalificering. De andre dele af skolen, som kvalificerer til en mere generel navigation i samfundet for at myndiggøre børnene som borgere, bliver derimod nedtonet.

### Danske kommuner, deres sammensætning, positioner og forhold til det statslige niveau

Danmark har 5,6 millioner indbyggere (Statistik, 2013) med en høj beskæftigelsesfrekvens for både mænd (72,5 %) og kvinder (69,5 %) (Beskæftigelsesministeriet, 2012: 13-15).

Det moderne danske kommunesystem går tilbage til 1841 med indførelsen af det kommunale selvstyre (Johansen, 1991: 39-40). I 1970 blev 1386 kommuner som et resultat af en kommunalreform reduceret til 275 (Pedersen, 1991: 33), og i 2007 blev disse

igen reduceret til 98 gennem yderligere kommunesammenlægninger (Christiansen & Klitgaard, 2008). Denne udvikling har betydet, at de fleste kommuner er blevet større med mindst 20.000 indbyggere som en tommelfingerregel, de har fået flere opgaver, de forventes at spille en mere offensiv rolle på en række områder, og det kommunale demokratis måde at fungere på har ændret sig (Christoffersen & Klausen, 2012: 54) sådan, at der er blevet koncentreret mere magt hos den valgte borgmester og den ansatte kommunaldirektør på det politisk sammensatte byråds bekostning (Sørensen & Torfing, 2005). I forlængelse af, at kommunerne er blevet fusioneret sammen til større enheder, er mange skoler blevet lukket eller sammenlagt til distriktsskoler: I 2011 var der 1317 folkeskoler sammenlignet med 1996: 1708 eller en nedgang på 391 eller 23 %. Kommunernes selvstyre reguleres ved "Lov om kommunes styrelse" (2013). Heri er det specificeret, at byrådet har det overordnede ansvar for de kommunale anliggender. Byrådet vælger af sin midte en formand, som er borgmesteren. Kommunens løbende administration af de kommunale opgaver varetages af udvalg med repræsentanter, udpeget forholdsmæssigt i forhold til partiernes repræsentation, af og blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, mens borgmesteren er den øverste politiske chef for rådhusforvaltningen ("Lov om kommuners styrelse", 2013).

Kommunerne styres typisk gennem stående udvalg, og blandt disse er der udvalget, som har skolerne som deres ansvarsområde<sup>4</sup>. I disse udvalg har politikerne det øverste ansvar for skolernes drift. Med større kommuner efter den sidste kommunalreform i 2007 har forholdet mellem politikerne og embedsmændene ændret sig sådan, at politikernes ansvar er blevet et mere overodnet ansvar i modsætning til et mere detaljorienteret ansvar for den daglige drift, som varetages af skolechefen. (Christoffersen & Klausen 2012: 58)<sup>5</sup>. Det hedder i den kommunale styrelseslov, at de konkrete retningslinjer for kommunens styrelse afgøres af en styrelsesvedtægt, som vedtages af kommunalbestyrelsen ("Lov om kommuners styrelse", 2013, § 2,2).

Reguleringen af det danske skolesystem har på mange måder ændret sig i løbet af de seneste 30 år. I 1980'ernes start var der en stærk generel tendens til at decentralisere finanser, personaleadministration og andre områder fra det statslige niveau til det lokale, kommunale forvaltningsniveau og i mange tilfælde ydermere fra det kommunale forvaltningsniveau til skoleniveau. Disse ændringer blev gennemført på et tidspunkt, hvor adskillige lande, Danmark inklusive, havde økonomiske problemer, fordi

---

<sup>4</sup> Udvalgets navn og konkrete ansvarsområde varierer fra kommunen til kommune, men der er altid et udvalg, der (bl.a.) har skolerne som dets ressort

<sup>5</sup> Når man taler om, hvordan kommunerne styres, er det vigtigt at understrege, at der ikke er noget enkelt billede af, hvordan kommunen er organiseret; der er forskellige varianter blandt kommunerne, fordi der i den kommunale styrelseslov er plads til forskelligheder. Derfor er ovenstående beskrivelse en idealtypisk beskrivelse.

de offentlige udgifter var kommet ud af kontrol, og fordi Danmarks betalingsbalance var blevet stærkt forværret. I slutningen af 1999'erne skete der en recentralisering af målsætninger og evalueringer af skolernes arbejde (Tanggaard, 2011), for at de centrale myndigheder kunne genvinde kontrollen med skolerne og øge kvaliteten i den offentlige sektors ydelser.

For at reformere den offentlige sektor besluttede det danske Folketing at fokusere på, at den offentlige sektor skulle være "tættere på borgerne", at flest mulige beslutninger skulle tages lokalt, at borgerne skulle have indflydelse på, hvilke ydelser den offentlige sektor skulle tilbyde borgerne, at de offentlige institutioner skulle være 'gennemsigtige', og at de skulle konkurrere med hinanden. Kort og godt den offentlige sektor skulle både være efficient og effektiv (Finansministeriet, 1983; Greve, 2001; Klausen, 1996; Pedersen, 2011).

Et eksempel vil illustrere dette. Forældrenes øgede indflydelse i skolerne ses gennem deres deltagelse i skolebestyrelserne og deres i princippet frie skolevalg er eksempler på borgernes øgede indflydelse.

## Kommunernes indre struktur og dens effekt

Som det eneste af de nordiske lande har det danske skolesystem to organer, der på kommunalt plan har ansvar for skolens styrelse: det ene organ er kommunalbestyrelsens skoleudvalg<sup>6</sup>, der er sammensat af repræsentanter fra byrådet i en relativ overensstemmelse med partiets og listers repræsentation i byrådet. Skoleudvalget beslutter kommunens overordnede skole- og uddannelsespolitik inden for byrådets jurisdiktion. Det andet organ, skolernes skolebestyrelse, har forældreflertal i deres repræsentation, har i øvrigt lærer-, forældre- og elevrepræsentanter og har skolelederen som sin sekretær. Skolebestyrelsen lægger de overordnede linjer for undervisningens organisering, skole-hjemsamarbejdet, information til hjemmene, undervisningens resultater, arbejdsfordelingen mellem lærere og fællesarrangementer for eleverne ("Lov om folkeskolen", 1993, § 42-44; Moos, 2003).

Skolevalget og skolecheferne udgør midten i en styringskæde fra det nationale til det lokale, institutionelle niveau: Fra Folketinget og ministeriet på det nationale niveau til de kommunale niveauer: kommunalbestyrelsen og skoleforvaltningen; næste led er det politiske udvalg (skoleudvalget) og skolechefen; endelig det tredje kommunale niveau skolebestyrelsen for hver skole og skoleledelsen. Midten i denne styringskæde, skolechefen, er ansvarlig for den kommunale administration af skolen og som sådan

---

<sup>6</sup> Vi kalder her dette udvalg for skoleudvalget. I praksis har det adskillige forskellige benævnelser fra kommune til kommune

ansvarlig både for gennemførelsen af de kommunale og nationale skolepolitikker og reguleringsmekanismer og forventes samtidig at servicere skolernes ledelser.

Sammenlagt repræsenterer denne styringsmodel en fælles reguleringsmekanisme mellem staten gennem en række "hårde" og "bløde" styringsinstrumenter og kvalitetskontrol på den ene side, og på den anden side den kommunale sektor gennem direkte ejerskab og en central beslutningsmagt. Det er en "blandet" reguleringsmetode, som er vigtig for at forstå den kontekst, som skolechefernes ledelse udspiller sig indenfor i de forskellige danske kommuner.

## Skolechefen, skoleudvalget og skolelederne

I hver af de 98 danske kommuner er der et skoleudvalg, en skoleforvaltning med en forvaltningschef. Forvaltningschefen, der er ansvarlig for skolerne, kaldes oftest skolechefen. I spørgeskemaundersøgelsen forekommer dog 17 forskellige titler for denne stillingskategori, fordi mere end halvdelen af kommunerne har lagt flere forskellige områder ind under det politiske udvalgs og forvaltningens ressort som f.eks. daginstitutionsområdet, fritidsområdet eller familieområdet.

## Skolecheferne

Den gennemsnitlige skolechef er mand, i midt halvtredserne og udnævnt for nyligt. Den professionelle baggrund er undervisning: læreruddannelse og lærerpraksis, hvad der en anelse ude af rit med deres egne forventninger til deres position: professionelle administratorer og ledere<sup>7</sup>. Skolecheferne er udnævnt af kommunalbestyrelsen efter ansøgning. De er typisk åremålsansat for 3-5 år.

Med hensyn til skolechefernes titler viser data, at der optræder følgende (tallene i parentes angiver de antal gange, hver titel optræder i materialet): skolechef (31), undervisningschef (6), skole- og ungechef: (2), skole- og fritidschef (2), skole- og institutionschef (2), uddannelseschef (2) resten på listen var hver nævnt en gang.

Kun 11 % nævnte, at de var direkte underlagt skoleudvalget mens 89 % angav, at de var underlagt kommunaldirektøren.

---

<sup>7</sup> Køn: mand (kun 25 % er kvinder). Alder: midt 50'erne: <50 år: 21 % | 51-55: 43 % | 56-60: 25 % | >60: 11 %. Anciennitet: (0-5 år: 77 % | 6-10: 18 % | >15: 5 %). Professionel baggrund: 88 % rekrutteret fra uddannelsesprofessionerne. Uddannelsesbaggrund: 43 % læreruddannelse | 27 % diplom i ledelse | 13 % masteruddannelse indenfor uddannelsesområdet | 16 % master udenfor uddannelsesområdet | 43 % angav, at skolecheferne burde have en akademisk uddannelse

## Skoleudvalgsmedlemmer og – formænd

Den gennemsnitlige skoleudvalgsformand er mand, i midt fyrrerne. De menige udvalgsmedlemmer er i 30'erne. Mange af formændene har siddet i udvalg mere end 6 år mens de menige udvalgsmedlemmer har siddet i udvalg i kortere tid, typisk i den nuværende periode. Både formænd og menige medlemmer er offentligt ansatte og veluddannede.

Det er byrådet, der udpeger udvalgsmedlemmerne. Et parti blev efter kommunevalget i 2012 overrepræsenteret i skoleudvalget i forhold til dets relative vægt i byrådet: SF (Socialistisk Folkeparti). Alle medlemmer af skoleudvalget havde accepteret at sidde i udvalget med den begrundelse, at de var personligt interesseret i uddannelse, og de var ofte selv beskæftiget med uddannelse. Formændene accepterede formandsstolen med den begrundelse, at de så det som en gunstig position til at udøve politisk indflydelse<sup>8</sup>.

Både de menige medlemmer og formændene har et lidt højere uddannelsesniveau end det gennemsnitlige i Danmark<sup>9</sup>.

## Skolelederne

Den gennemsnitlige skoleleder er mand og mere end 56 år gammel. Skolelederne er for nyligt blevet udpeget fra et lærerjob og har nogen ledelsestræning. Halvdelen af skolelederne er mere end 56 år gamle. Antallet af meget erfarne skoleledere er lavt, mens den uerfarne gruppes antal er højt. 97 % af skolelederne er ledere af folkeskoler. 95 % af skolelederne har en læreruddannelse, heraf har 58 % desuden en eller anden form for lederuddannelse. 17 % af skolelederne er ledere i en distrikts-/områdestruktur og har en distrikts-/områdeleder som nærmeste foresatte, 58 % har en skolechef som nærmeste foresatte mens 13 % er underlagt en afdelingsleder<sup>10</sup>.

Samarbejdet mellem skolelederne og deres nærmeste chefer burde være nemt, når man tager i betragtning, at den sociale og kulturelle kapital, de bringer med sig i

---

<sup>8</sup> Køn: Udvalgsformænd: mand (73 %), Menige medlemmer: (55 % mænd|45 % kvinder). Alder: (formænd: 20 - > 58|menige medlemmer: halvdelen 20 – 48 år). Anciennitet: 55 % af formændene: 6 år og flere menige medlemmer: halvdelen 6 år og mere. Professionel baggrund: offentligt ansatte: 57 % for medlemmer|65 % for formænd (landsgennemsnit: offentligt ansatte: 43 %).

<sup>9</sup> <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkningens-uddannelsesniveau/befolkningens-hoeistfuldførte-uddannelse.aspx>. December 2012

<sup>10</sup> Alder: (20-45 år: 22 %|46-55: 30 %|>56: 50 %). Køn: (kvinder: 63 %|mænd 37 %). Anciennitet: (0-10 år: 45 %|11-20: 41 %|>21: 15 %).

samarbejdet, er meget ensartet pga. uddannelse og den fælles professionelle baggrund. Hvis man imidlertid går lidt i dybden med denne problemstilling, finder man forskelle: et stigende antal skolechefer kommer nu fra andre professionelle baggrunde, f.eks. med ledelsesbaggrund. Skoleledere får i stigende grad ledertræning og skoleudvalgene bliver i stigende omfang involveret i bredere felter af institutioner og opgaver, hvad der kan tiltrække politisk mere differentierede grupper af kandidater.

## Netværk

Skolecheferne peger på, at de prioriterer skoleledergrupper højere end at mødes med ledere i andre dele af forvaltningen. Skoleudvalgene nævnes ikke i disse svar, fordi skolecheferne øjensynlig ikke ser skoleudvalgene som ledelsesgrupper. Ikke desto mindre har vi valgt at analysere data om skolecheferne, der netværker i administrative netværk, skoleudvalg, skoleledere og ligestillede chefer.

## Kommunale netværk

Skolechefernes arbejdsområde bliver i disse år ofte udvidet således, at de nu dækker hele børnelivet fra 1 årsalderen til 18 årsalderen. De bliver herved involveret i den kommunale styring (governance) ud over deres særlige arbejdsområde for at tage del i den fælles kommunale koordinering og politikskabelse, over for hvilken de formodes at være loyale. De føler, at de har en høj grad af autonomi med et stort manøvrerum – så længe, de beskæftiger sig med budget og økonomi. Uheldigvis er det de opgaver, de oplever som mindst interessante og meningsfulde. Skolecheferne samarbejder og mødes ofte med overordnede i kommunale netværk eller arbejdsgrupper, de føler således at de, ud over deres kerneopgaver som administratorer, har megen manøvreplads også som politikskabere.

## Skoleudvalg som netværk

Skoleudvalgsmedlemmerne siger, at deres to vigtigste opgaver at håndtere er kvalitet og undervisningsplaner samt struktur og økonomi. På den anden side forventer skolecheferne, at skoleudvalgene udvikler og implementerer lokale initiativer og reformer og skaber rammebetingelserne for samarbejde skolerne imellem. Forventningerne til arbejdet i skoleudvalgene er forskellige for henholdsvis medlemmernes og skolechefernes vedkommende. Medlemmernes hyppigst nævnte emner på udvalgsmødernes dagsorden er økonomi, ressourcer, budgetspørgsmål og information fra uddannelses-

forvaltningen. Denne mødepraksis ligger tæt på udvalgsformændenes opfattelser men langt fra skolechefernes.

## Indflydelse

Både skolevalgene og skolecheferne finder, at de har stor indflydelse på udviklingen af skoleuddannelsen i deres kommuner – til trods for at det er økonomien, der fylder på deres møder. Den politiske interesse er generelt set høj med hensyn til kvalitetssikring både hvad angår initiativer, der udspringer fra det kommunale og fra det statslige niveau. Skoleudvalgsmedlemmerne og skolecheferne er enige om, at den vigtigste person i skoleudvalget er formanden, mens skolechefen kun har moderat indflydelse på udvalgets beslutninger.

Når det drejer sig om at øve indflydelse på skoler og andre institutioner, der falder ind under området, oplever skoleudvalgene sig mere indflydelsesrige end skolecheferne, som i udvalgsmedlemmernes optik ikke opleves som virkelig kompetente til at håndtere dialogen med skolerne. Det er værd at bemærke, at skolecheferne identificerer skolelederne som deres vigtigste netværk på trods af deres tætte samarbejde med skoleudvalget. Der synes her at være en klar skillelinje mellem opfattelsen af de politiske aktører og embedsmanden, skolechefen, hvor de første, de politisk valgte udvalgsmedlemmer, vurderer deres egen indflydelse som større end skolecheferne gør.

## Skoleudvalgets processer og procedurer

Relationerne mellem de politisk valgte udvalgsmedlemmer og de professionelt udpegede skolechefer er under forandring, selvom forventningerne og retorikken ikke ændrer sig. Skoleudvalgene forventes at engagere sig i at arbejde med langsigtede strategier for og udvikling af skolerne, mens det forventes af skolecheferne, at de betjener skolepolitikkerne som embedsmænd.

I virkeligheden verden overtager skolecheferne i stigende grad udarbejdelsen af dagsordenerne for skoleudvalgsmøderne med den indflydelse det giver at kunne være dagsordensættende. Hertil kommer, at skolecheferne er fuldtidsansatte, mens skoleudvalgsformændene kun har tid til at anvende 2-5 timer ugentlig på mødeforberedelse og skoleudvalgsmedlemmerne endnu mindre.

Selvom skoleudvalgsformændene hævder, at deres vigtigste informationsresource er lærere og politiske kolleger, viser praksis, at skolechefen er informationskanalen for skoleudvalgets medlemmer. Stort set al kommunikation fra skolerne, det vil sige fra skoleledere, lærere, forældre og elever kanaliseres gennem skolechefen og skoleforvaltningen. Det hænger sammen med, at ledelse af skoler og de øvrige institutio-

ner under forvaltningen betragtes som en del af selve forvaltningen, som de forventes at være loyale over for. Der er ingen af skoleudvalgsmedlemmerne eller formændene i undersøgelsen, som har formelle forbindelser til skolerne.

Skoleudvalgets hovedopgaver angives at være økonomi, ressourcer og budget og dernæst strukturerne i det lokale uddannelsessystem og som nummer tre kommer kvalitets spørgsmål. Derfor øver de indflydelse på politikerne på disse højprioritetsområder. Skoleudvalgene og skolecheferne har forskellige opfattelser af skolechefernes indflydelse på skoleudvalget, men skolecheferne synes i stigende grad at beskæftige sig med politikudformning og -skabelse, særligt når det drejer sig om administrative og juridiske spørgsmål. Skoleudvalgene er som tidligere nævnt skolechefernes overordnede, men skolecheferne mener, at deres relationer til skolelederne er vigtigere end deres relationer til skoleudvalgene. Skoleudvalgsmedlemmerne og skolecheferne har gensidigt en forbavsende forskellig opfattelse af deres samarbejde og relationer.

### Netværk: skoleledere

Skolecheferne angiver, at den vigtigste aktør i den kommunale styringskæde er skolelederne. Det kan virke forvirrende, da der samtidig er en stærk tendens til at skolecheferne, fordi de har ansvaret for mange forskellige institutioner, ikke kan overkomme at arbejde tæt sammen med dem alle på en gang. En forklaring på dette paradoks kan være, at de som svarer på spørgeskemaet, er ansvarlige for uddannelsen og således underordnede chefen for en bred vifte af institutioner, hvor det bliver skolelederne, som oplever, at det er dem, der driver værket.

Hovedformålet med samarbejdet mellem skolecheferne og skolelederne er, at skolecheferne skal støtte skolelederne og overlade selve ledelsen af skolen til skolelederne. Der er ikke ret megen direkte forbindelse mellem skolecheferne og lærerne. Skolecheferne mødes ofte med skolelederne, hvor de informerer fra det kommunale niveau og diskuterer skoleudvikling, løbende faglig udvikling af lærerne og elevernes udvikling. Skolelederne er ganske godt tilfredse med disse møder, med ca. en årlig fælles konference og med den administrative støtte til budget og juridiske spørgsmål etc., som de kan få fra forvaltningen. De peger på, at skoleudvalgene primært forventer, at de først og fremmest koncentrerer sig om budget, dernæst om implementering af national lovgivning og for det tredje om deres ledelsesmæssige kunnen til at lede uddannelse på deres skoler.

Skolecheferne fungerer som ledere eller "kritiske venner" i forhold til skolelederne og coacher dem i forhold til uddannelsesmæssige og administrative spørgsmål. Meget af kvalitetskontrollen om elevpræstationer og lærernes undervisning har de dele-



geret til skolelederne, og de giver så personlig rådgivning, ledelsesudvikling og tilbyder eksperthjælp fra forvaltningen.

### Ligestillede netværk

Mange skolechefer angiver, at de finder samarbejdet med hierarkisk ligestillede vigtigt, men de synes ikke at gøre særlig meget brug af det. Støtte fra ligestillede uden for kommunen værdsættes meget højt, men kun 16 % vurderer det ikke så højt som samarbejdet med lokale aktører.

### Skolechefernes motivationsfaktorer

Oftest tillægger skolechefer generel politikudvikling, planlægningsspørgsmål (politiske spørgsmål, skoleudvikling, budget og målgenerering) den største vigtighed og knytter mindre opmærksomhed til dag-til-dagspørgsmål som driftsøkonomi, pædagogik etc. Samtidig stræber skolechefer efter at udvikle skolerne og pædagogikken så vel som at støtte skolelederne med at håndtere deres personale. Dernæst finder de det vigtigt at opfylde de mål, der er sat af skoleudvalget og at rådgive politikerne. Pædagogik i betydningen skoleudvikling ser skolecheferne som et vigtigt spørgsmål, mens pædagogik i betydningen af dag-til-dagpraksis ikke fylder meget for dem (Figur 6.1).

Vigtigst	Størst tidsforbrug	Mest interessant
Skoleudvikling: 93 %	Budget og finansiering: 95 %	Skoleudvikling: 97 %
Politiske spørgsmål: 92 %	Skoleudvikling: 93 %	Pædagogisk ledelse: 97 %
Planlægning og målformulering: 90 %	Planlægning og målformulering: 92 %	Politiske spørgsmål: 93 %
Budget og finansiering: 86 %	Politiske spørgsmål: 90 %	Planlægning og målformulering: 88 %

Figur 6.1

### Sammenhæng mellem det nationale og det lokale niveau

I nuværende undersøgelse, der er foretaget inden kommunalvalget i 2012, peger skolecheferne på, at af de forskellige nationale skolereformer er skolernes kvalitetsrapport den, der øver størst indflydelse på deres arbejde. Hertil kommer, at de er tilbøjelige til at mene, at de nationale kvalitetsmålinger og evalueringer påvirker beslutningerne i skoleudvalget, hvorfor de må være tilfredse med, at de ikke finder det vanskeligt at motivere skolelederne til at arbejde med disse spørgsmål. Skolelederne er tilfredse med

den måde, skolecheferne leder arbejdet med udviklingen af skolerne. Når det drejer sig om fremtidige reformer, synes skolecheferne at foretrække en højere grad af lokal indflydelse end den, de hidtil har oplevet.

### Skolechefernes prioriteringer

Skolecheferne finder det vigtigt, at formanden for skolebestyrelsen og skolelederne styrer skolens overordnede udfordringer og er effektive til at sætte retning for skolen og implementere kommunens skolepolitik. På samme måde finder de det vigtigt, at skolelederne er opmærksomme på skolestrukturen og skoleudviklingen. Som en del af dette fokus forventer skolechefen, at skolelederne sætter sig i spidsen for at sætte dagsordenen for arbejdet i skolebestyrelsen.

Det er vigtigt for skolecheferne, at skolerne selv håndterer de skolespecifikke lokale udfordringer. Det drejer sig om håndtering af skolens overordnede udfordringer, retning og politik, en passende udvikling i skolestrukturen, og at de sætter sig i spidsen for lokale forhandlinger i skolebestyrelsen og sætter bestyrelsens dagsorden. Disse forventninger er ikke forbavsende, da skolechefen ikke forventes at blande sig direkte i den enkelte skoles drift.

### Information til og fra skolechefen

Skolechefens vigtigste informationskilde om situationen ude på skolerne og om skoleledernes og lærernes situation, er møder og konferencer med skolelederne i kommunens regi. De fleste skolechefer deltager i og arrangerer sådanne begivenheder med jævne mellemrum. Her er den allervigtigste informationskilde skolechefens jævnlige møder med skolelederkredsen.

### Ansvarlighed og resultatansvar

Ikke forbavsende er der en tendens til, at jo nærmere man kommer skolens kerneopgave, børnenes læring og den demokratiske dannelse, jo mere bliver der lagt vægt på de professionelle spørgsmål. Skolechefen og skoleudvalgsmedlemmerne og –formændene fokuserer på overordnede spørgsmål som økonomi og organisering.

Overordnet set oplever skolechefen hans/hendes rolle primært som leder af det lokale skolesystem, og de vigtigste roller er at tage lokale initiativer, samarbejde med skoleudvalget og at være opmærksom på skolesystemets finansielle sider for at kunne optimere og forbedre den finansielle situation. Skolelederne ser derimod sig selv og

deres roller som en blanding af administrator og leder. Det er vigtigt at skolelederne behersker begge roller.

<b>Forventninger til skoleledernes arbejde</b>		
<i>Skoleledernes forventninger til dem selv</i>	<i>Skoleudvalgenes forventninger til skolelederne</i>	<i>Statens forventninger til skolelederne</i>
Lede uddannelsesarbejdet i min skole: 99 %	Styre skolen budget: 99 %	Implementere skolelovgivning: 83 %
Udvikle den indre arbejdsorganisation mhp. højere effektivitet: 93 %	Implementere ny lovgivning i skolerne: 78 %	Implementere reviderede læseplaner: 74 %
Sikre at elever, der ikke når målene, får tilstrækkelig støtte: 93 %	Lede uddannelsesarbejdet på skolen: 76 %	Lede uddannelsesarbejdet på skolen: 51 %

Figur 6.2

Som et par kommentarer til ovenstående tabel, 6.2, om forventningerne til skoleledernes arbejde kan man for det første sige, at der kun er et område, hvor henholdsvis skoleledernes, skoleudvalgenes og statens forventninger har fællestræk, og det er, at alle tre instanser finder, det er vigtigt, at skolelederne leder uddannelsesarbejdet på skolen. Det kan næppe undre, da det vel må betragtes som skoleledernes kerneopgave som skoleledere at sørge for, at skolens *raison d'être*, formålet med at drive skole, bliver varetaget bedst muligt.

Dernæst kan man generelt sige, at skoleledernes fokus, naturligt nok, primært er rettet indad i skolen og fokuserer på at få skabt de bedst mulige rammer for at kerneopgaven, elevernes uddannelse.

Skoleudvalgenes fokus er herimod, ligeså naturligt, først og fremmest rettet mod det administrative og politiske, som er udvalgenes primære opgave, nemlig skolernes økonomi og implementering af lovgivning. Det er kommunerne som skoleejere, der har ansvaret for, at skolerne overholder gældende lovgivning, både hvad angår lovgivning om skolens indhold og for en økonomisk ansvarlig anvendelse af borgernes skattekrone.

Endelig når det drejer sig om de statslige forventninger til skolelederne, det vil i praksis sige Undervisningsministeriets forventninger, har det fokus på, at der følges op på den lovgivningsmæssige side af skolernes drift, på ny lovgivning og nye cirkulærer. Det er netop ministeriets kerneopgave i forhold til skolernes drift.

## Forholdet mellem kontrol, autonomi og loyalitet i styringskæden

Skolecheferne mener, at skolelederne har en temmelig direkte kontakt til skolechefen, og at skoleleererne derfor har en ret høj grad af autonomi. Skoleudvalgsmedlemmerne mener, at der er visse områder, hvor de har indflydelse. Det drejer sig om udviklingen af skolerne. På den anden side føler de, at staten blander sig for meget i lokale forhold, selvom skolesystemet er decentraliseret og administrationen er tilstrækkelig kompetent. Skolelederne føler sig nogenlunde uafhængige, men mange tænker, at andre end dem selv bestemmer over, hvordan de skal bruge deres tid.

Det danske skolesystem er temmelig decentraliseret. Det betyder, at der er meget autonomi i systemet. Det er en udbredt opfattelse, at systemets forskellige niveauer kan handle temmelig uafhængigt selvom både udvalgsmedlemmer og –formænd og skoleledere mener, at de andre blander sig for meget i deres anliggender og således begrænser det, de opfatter som deres autonomi.

Det synes som om loyalitetsrelationerne afspejler den formelle kommunale skoleorganisation, dvs. at hvert niveau i skoleadministrationen føler sig loyal over for det næste lag i beslutningskæden.

## Tendenser

Det kommer ikke som nogen stor overraskelse, at de danske skolechefer er vanskelige at finde, fordi der har forskellige titler og kompetenceområder i de kommunale konstruktioner, der strækker sig fra klare, stejle hierarkier med faste positioner og relationer til flydende netværk med fleksibilitet og mobilitetsstrukturer, positioner, relationer og opgaver. To forhold har bidraget til denne udvikling, den generelle udvikling mod mere effektivitet og strukturreformen fra 2007.

En effekt af denne tendens har været, at skolechefer i stigende grad bliver rekrutteret som generalistledere og ikke længere bliver rekrutteret som fagprofessionelle fra uddannelsessektoren. Skolechefer bliver trukket ind i forskellige former for netværk med overordnede i det kommunale forvaltningssystem, med politikere i skoleudvalgene, men institutions-/skoleledere og med ligestillede. Således har de vigtige indflydelseskanaler til at påvirke skolernes udvikling og drift, fordi oversættelse af politikker indebærer fortolkning, og her er skolecheferne centrale i denne fortolkningsproces. Billedet er uklart, fordi der er mange forskellige strukturer og kulturer i kommunernes måde at styre sig på.

**Referencer:**

- Beskæftigelsesministeriet. (2012). *Kvinder og mænd på arbejdsmarkedet 2012*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Christiansen, P. M., & Klitgaard, M. B. (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, H., & Klausen, K. K. (2012). *Den danske kommunekonstruktion. Kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance*: Syddansk Universitetsforlag
- Johansen, H. C. (1991). *Danmark i tal* (Vol. 16). København: Gyldendals Boghandel, Nordisk Forlag & Politikens Forlag.
- Lov om folkeskolen, LOV nr. 509 (1993).
- Lov om kommuners styrelse, Pub. L. No. LBK nr. 971 af 25/07/2013 (2013).
- Moos, L. (2003). *Pædagogisk ledelse. Om ledelsesopgaven og relationerne i uddannelsesinstitutioner* (1 ed.). København: Børsen Offentlig ledelse.
- Statistik, D. (2013). NYT fra Danmarks Statistik (14. februar 2013 ed.). København: Danmarks statistik.
- Tanggaard, L. (2011). Innovativ evaluering i uddannelse. In K. Andreasen, Nanna Friche, & A. Rasmussen (Eds.), *Målt & vejjet* (pp. 237-254). Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

### 3. Finske skolechefer kæmper med skiftende omgivelser<sup>11</sup>

*Bearbejdet af Mika Risku og oversat til dansk af Lejlf Moos*

#### Transnationale trends i det finske samfund og uddannelsespolitik

I internationale sammenligninger ses Finland ofte som en afviger. Finlands succes især i PISA, men også i andre læringsranglister som PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) og TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) har givet Finland tiltro til sin afvigerrolle.

Men Finland er ikke fri for indflydelse fra transnationale trends. Tre transnationale trends er især værd at notere sig i det finske uddannelsessystem i de seneste fire årtier, nemlig demokratisk individualisme (decentralisering), neoliberalisme og New Public Management (målstyring). De har alle påvirket uddannelse i Finland igennem den generelle samfundsmæssige udvikling, og virkningen er ofte blevet formet af særlige finske karakteristika. De er blevet understreget af de demografiske og økonomiske ændringer i Finland siden 1980'erne.

Den europæiske decentraliseringstrend i 1990'erne har haft stor indflydelse på såvel samfund som uddannelsessystem. Finland har bevæget sig radikalt væk fra statscentralisme og giver kommuner og individer mere rum til at træffe beslutninger om sager, der berører dem (Ryynänen, 2004).

Hargreaves og Shirley (2009) har kaldt den finske udvikling for den fjerde vej, som for dem ikke betyder et centraliseret eller decentraliseret system, eller et kompromis mellem de to. Ifølge dem styres det finske uddannelsessystem fra toppen, bygges fra bunden og motiveres og støttes fra siderne.

I stedet for at opbygge et landsdækkende skolechefsystem har kommunerne været kreative og organiseret sig selv. De har omdefineret skolechefernes rolle, så den passer til de omgivelser, de må operere i. Det overrasker derfor ikke, at man ikke kan finde kommuner med identiske organiseringsmodeller i Finland, og at der er over 30 titler, som kommunerne bruger på deres skolechefer eller uddannelsesdirektører, som de foretrækker at blive kaldt (Kanervio & Risku, 2009).

---

<sup>11</sup> Kapitlet er en bearbejdet version af: Mika Risku, Pekka Kanervio & Seppo Pulkkinen: *Finnish Superintendents Are Striving with a Changing Operational Environment*. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_3

Neoliberalisme har været en del af den offentlige debat siden 1980'erne. I Finland ser man ofte neoliberalisme som en udfordring for velfærdsstaten (Rinne, Kivirauma & Simola, 2002). Denne trend har påvirket den kommunale uddannelse på flere måder, f.eks. ved at give eleverne ret til at vælge skole på alle niveauer (Laitila, 1999). Dertil kommer, at måden uddannelse og skoler finansieres og må operere på, er stærkt påvirket af en neoliberal tænkning. For eksempel bliver flere støttefunktioner udliciteret til institutioner udenfor kommunen. Alt dette gør at skolecheferne skal fungere som forretningsførere.

New Public Management har i stigende grad formet offentlige embedsmænds rolle over de seneste årtier. Kommunerne er begyndt at understrege top-down styring, strategisk planlægning, dataanalyser og lineær implementering. Disse initiativer modarbejder ofte lokale politiske processer. I Finland kan målstyringen ses som et resultat af både decentralisering og neoliberalisme. Man kan se, at målstyring kan modsige målene for demokratisk decentralisering på mange måder, hvilket skaber spændinger mellem aktørerne. De finske skolechefer oplever uden tvivl kravet om, at de skal være stærke administratorer. De oplever også de modsigelser, som dette krav giver i relation til decentraliseringen.

## **Det finske samfund og kommuners demografi og økonomi**

Ved siden af de ideologiske transnationale trends har Finland i de seneste årtier også mødt transnational trends i demografi og økonomi. Disse trends har mødt Finland på den finske måde. Udfordringerne har ændret og fortsætter med at ændre det finske samfund og uddannelsessystem, kommunale strukturer og skolechefposten.

Finlands befolkning ældes på samme måde, som den gør det i mange andre lande. Men hastigheden, hvormed det sker, er større end i alle andre lande i EU (Statistics Finland, 2013a). En anden fælles trend er migrationen fra landområderne til byerne. Men urbaniseringen startede først i 1960'erne på grund af flytningen af de Karenske folk. Det var meget senere end det samme fænomen i f.eks. de andre nordiske lande (Aho, 2007; Ministry of Education, 2007; Peltonen, 2002; Statistics Finland, 2007).

Finland oplevede en af de største økonomiske kriser siden 2. Verdenskrig i 1990'erne. Depressionen var global, men blev meget værre i Finland end i de fleste andre lande, og tilbageskridtet er stadig virksomt. Som et resultat har uddannelse, sundhed og social service konstant været udsat for nedskæringer. Da enhedsskolesystemet blev indført i 1970'erne, betalte staten 70-80 % af grunduddannelsesdriften. For tiden dækker staten mindre end 30 % af grundskolens udgifter og omkring 40 % af ungdomsuddannelsernes drift (Aho, Pitkänen & Sahlberg, 2006; Peltonen, 2002)

Det statslige økonomiske tildelingssystem er blevet revideret flere gange siden 1970'erne. Forbindelsen mellem tildeling og de faktiske udgifter er blevet stadig svagere, og de statslige tildelinger er ikke længere øremærket til uddannelse (Aho, 2006; National Board of Education, 2013a). Ifølge Kanervio og Risku (2009) har nedgangen i de statslige tildelinger været den primære drivkraft til at indføre strategisk planlægning og målstyring i kommunerne for at få større effektivitet.

Demografiske og økonomiske ændringer har skabt massive udfordringer i vedligeholdelsen af den offentlige service ude på landet, og har samtidig været med til at udvikle dem til bymæssige vækstcentre. Som et af resultaterne er antallet af kommuner faldet ved, at kommuner er blevet fusioneret. I dag er der 320 kommuner (Local Finland, 2013) og det er få, sammenlignet med de 602, der var i midt 1940'erne (Kuntaliitto, 2009).

Kommunestørrelserne varierer meget og der er stadig mange kommuner med meget få indbyggere:

<b>Befolkningstal</b>	<b>Antal</b>	<b>Procent</b>
Mindre end 5 000	139	43,3
5 000 - 10 000	78	24,4
10 001 - 20 000	47	14,7
20 001 - 50 000	36	11,3
Mere end 50 000	20	6,3
I alt	320	100,0

*Tabel 1: Kommunestørrelse (Kuntaliitto, 2013)*

Et andet resultat af de demografiske og økonomiske ændringer er, at antallet af skoler er gået drastisk ned, og udviklingen fortsætter. Det højeste antal nåedes i 1950'erne og 1960'erne, hvor der var tæt på 7000 grundskoler. I dag er der 2700 grundskoler, og kommunerne lukker stadig skoler (Pohjonen, 2013; Statistics Finland, 2013b). Antallet af ungdomsskoler begyndte at falde i sidste årti, og er i dag på 400 (HE 2013/3; Honkasalo, 2013; Statistics Finland, 2013c).

Ændringerne i demografien og økonomien skaber konstante ændringer og i stigende grad udfordrende omgivelser, som de finske skolechefer må kæmpe med.



## Ændringer i omgivelserne skaber ændringer i de kommunale strukturer

Man kan sige, at de omtale ændringer danner grundlaget for de transnationale ideologiers indførelse og aktørernes bestræbelser på at tilpasse strukturen og arbejdet til de nye vilkår.

I denne proces er relationerne mellem staten og kommunerne forandret radikalt siden 1970'erne. Dette skift har ikke været og er ikke uproblematisk. Det er rimeligt at sige, at omstruktureringerne i relationerne har været så radikale, at de forskellige aktører stadig kæmper for at lære at håndtere den nye situation. Dertil kommer, at ændringerne af strukturerne og processerne slet ikke er fuldførte endnu, men er ved at blive etableret som gode former og i gensidige balancer.

Staten har stadig en central rolle i styringen og udviklingen af og beslutningerne om samfundet (Kanervio & Risku, 2009; Laitila, 1999). Statens styring af kommunerne kritiseres ofte, særligt med hensyn til den rolle, staten angiveligt indtager, når den baserer sin uddannelsespolitik og mål på teoretiske ideelle antagelser i stedet for på den aktuelle situation i kommunerne og skolerne (Hannus *et al*, 2010).

Det er tydeligt, at den kommunale organisering forandres. Når det handler om, hvordan kommunerne organiserer uddannelser, så mente 94 % af skolecheferne i 2008, at måden ville blive drastisk ændret hen imod 2015. De forudså ændringer i strukturen og mere samarbejde og fusioner med andre kommuner (Kanervio & Risku, 2009)

Udviklingen har vist, at skolechefernes forudsigelser har været præcise. I praksis er det ikke lykkedes for nogen kommune at fastholde strukturer etc., og der har været foretaget mange ændringer. Man kan f.eks. notere sig, at både kommuner og skoler bliver større og større, og at de traditionelle funktionelle organiseringer ændres til procesorganisationer, som forsøger at servicere forskellige aldersgrupper med total service.

Ændringerne giver skolecheferne meget arbejde med at omstrukturere uddannelserne og styre brede netværk og team af mange forskellige professioner. Denne udvikling vil sandsynligvis fortsætte, som man kan forstå af skolechefernes beskrivelser i 2008, hvor mere end halvdelen af dem enten mente, at deres status ville blive ændret i fremtiden, eller slet ikke kunne udtale sig om det (Kanervio & Risku, 2009).

De fleste kommuner er stadig små og har en to-niveau struktur, hvor skolechefen betjener det kommunale skoleudvalg uden mellemed. De styrer den lokale uddannelse som direkte underordnet kommunaldirektøren, og er den direkte overordnede for skolelederne. Et par af de større byer har mere komplicerede og opsplittede organiseringer med tre-niveau styring, hvor der er skudt et ledelsesniveau ind mellem skolechefen og skolelederne.

Kommunestørrelsen øges igennem fusioner, og dermed øges også behovet for flere mellemledere. Der er stadig, efter 1970'erne og 1980'erne, en frygt for at øge antallet af administratorer i Finland. Derfor synes det usandsynligt at antallet vil stige, så der etableres distriktsledere i stedet. Den samme udvikling kan ses internt i skolerne, hvor væksten i størrelse medfører at der ansættes flere viceskoleledere. Kravet om at hæve de assisterende ledes kvalifikationer stiger også (National Board of Education, 2013b).

Der er stadig stor tiltro til lokale, politiske beslutninger i Finland. Hverken skolechefer eller skoleudvalg forudser, at skoleudvalgets status vil blive svagere i fremtiden, det samme gælder for skolecheferne og skolelederne. Skolechefer, skoleudvalg og skoleledere tilkendegiver, at deres arbejde værdsættes, og at de kan øve indflydelse på beslutningerne.

### **Karakteristik af skolechefer, skoleudvalg og skoleledere**

Selvom det ikke er et krav i lovgivningen, at kommunerne har en skolechef, har de fleste kommuner det. Lovgivningen foreskriver, at alle skoler skal have en skoleleder, som er ansvarlig for skolens drift og udvikling. En gennemsnitlig karakteristik af aktørerne dækker selvfølgelig over store variationer:

*Skolechefer:* En gennemsnitlig skolechef er kvinde i halvtredserne med titlen direktør for skole og kultur. Det er hendes første skolechefstilling og hun har en nedskreven jobbeskrivelse med et bredt arbejdsområde. Hun er uddannet lærer, har en masteruddannelse i pædagogik og ofte erfaringer fra skoleledelse.

*Skoleudvalgsmedlemmer:* Et lille flertal af medlemmerne er kvinder og er i fyrrerne. Hun har børn i skolen og sidder i udvalget, medens børnene går i skole. Hun er offentligt ansat og bedre uddannet end gennemsnittet af befolkningen i kommunen. Hun er valgt af byrådet og, fordi de fleste kommuner er små og landlige, er hun medlem af Center Partiet. Hun er tilfreds med sin placering i udvalget og mener, at hun kan øve indflydelse på de lokale uddannelsesspørgsmål.

*Skoleledere:* Den gennemsnitlige skoleleder er lige så ofte en mand som en kvinde, som leder én skole. Hun/han kalder sig selv skoleleder og arbejder i grunduddannelsen, er i slutningen af fyrrerne, har en masteruddannelse og, som lovgivningen foreskriver, har hun lærerkvalifikationer som svarer til den skoleform, hun leder. Skolelederen er sædvanligvis udpeget af det kommunale skoleudvalg, men kan også være udpeget af den kommunale ledelse, skolechefen eller kommunalbestyrelsen.

## Skolechefer, skoleudvalgsmedlemmer og skoleledere i netværk

Uddannelsessystemet og de kommunale forvaltninger baseres i stigende grad på strukturer og processer, som man kan kalde netværk. Uddannelsessystemets netværk støtter styring fra toppen, bygning nedefra og støtte fra siderne, sådan som Hargreaves og Shirley beskriver det (2009). Det er meget vigtigt at notere, at skolecheferne, ligesom skoleledere og lærere, ikke tjener staten, men de er ansvarlige over for de lokale myndigheder, som leverer de uddannelse, som staten foreskriver.

*Skolechefer i vertikale netværk i det kommunale hierarki:* Kommuner og deres uddannelsessystem danner vigtige netværk for skolechefen. Da kommunerne er forskellige og har lov til at organisere sig frit, bliver netværkerne også forskellige. Men som en del af det kommunale personale hører skolechefen normalt til i ledelsesteamet, hvor den overordnede er den kommunale direktør, som også overvåger og evaluerer skolechefen (Kanervio & Risku, 2009). I beslutningsprocesserne er skolechefen det officielle talerør og ekspert i uddannelsesspørgsmål i kommunalbestyrelsen, den kommunale ledelse og især i skoleudvalget.

*Skolechefer i horisontale netværk:* Horisontale netværk er hyppigere i dag end for et par årtier siden. Da kommunerne er blevet mere selvstyrende, og det statslige bevillingssystem ikke mere er udgiftsbaseret og øremærket, må skolechefen oftere forhandle tildelingen af midler med kolleger fra andre kommunale forvaltninger. Da kommunerne også omstruktureres til at blive procesorganisationer, der leverer total service til aldersgrupper, må skolechefen styre flere professioner, som samtidig styres af andre forvaltningschefer. Dertil kommer at servicefunktioner ofte udliciteres regionalt, således at skolechefen må samarbejde med kolleger fra andre kommuner.

*Skoleudvalgsmedlemmernes netværk:* Næsten alle skolechefer betjener et kommunalt skoleudvalg (Kanervio & Risku, 2009). Skoleudvalgets netværk er det kommunale skoleudvalg, som de er valgt ind i. Halvdelen af skoleudvalgets medlemmer er også medlemmer af kommunalbestyrelsen, og mange af dem er også medlem af andre kommunale udvalg. Når de forbereder sig til møderne, diskuterer medlemmerne i gennemsnit 35 minutter med andre medlemmer af deres politiske parti. Skolechefen har en central rolle i skoleudvalgsnetværket, fordi hun anses for at være den centrale informant og hovedforfatteren af dagsordenen til skoleudvalget, ligesom hun har en central rolle i beslutningsprocesserne. Også skoleledere og personale fra forvaltningen er vigtige for skoleudvalgets medlemmer, når det kommer til informationer og beslutninger. Medlemmerne er ikke repræsentanter for enkeltskoler, og de synes heller ikke særligt vigtige for forældre og elever, med hensyn til at give informationer. Det samme gælder for relationerne til medierne og pressen.

*Skoleledernetværk:* For 80 % af skoleledernes vedkommende består netværket af en skole, men der synes at være en tendens til at udbygge netværket til to (14 %) eller flere (6 %) skoler. De fleste skoleledere er ledere af små skoler. 46 % af de 2024 skoler havde fem eller færre lærergrupper (Peltonen & Wilen's, 2014). Skolebaserede ledelsesteam og teambaserede strukturer bliver stadig mere almindelige. For at kunne lede skolerne fornuftigt ansættes der vice- eller assisterende ledere. Skolechefen er, som beskrevet, den vigtigste person for skoleudvalget. Det samme gælder for skoleledernes eksterne netværk. Skolelederne tilkendegiver at lærerne og skolechefen har størst indflydelse på deres beslutninger. Skolelederne forventer at få mental støtte og tillid fra skolechefen og støtte i hverdagen til håndteringen af personalet, juridiske spørgsmål og økonomi.

*Støttenetværk:* Fordi mange kommuner er så små og uddannelsessystemet også er små, mangler skolechefen ofte ressourcer. Det samme gælder for skolelederne, som mangler personale til at håndtere budget, bygninger etc., informationsteknologi og sundheds og sociale service. For det meste findes der ingen til at støtte skolelederne, eller kun deltidssansat personale. Det er et af de argumenter, skolecheferne bruger over for politikerne, for at øges skolestørrelsen.

## Skolechefens motivation

Skolecheferne tilkendegiver, at det, der giver dem motivation til arbejdet, er mulighederne for at kunne bruge deres viden og færdigheder; muligheden for at udvikle uddannelsessystemet og friheden til at tage egne beslutninger og føre planer ud i livet, som det har lyst til. Og det er oplevelsen af succes og muligheden for at tjene andre. Dertil kommer oplevelsen af at kunne styre sin egen tid som en vigtig motivationsfaktor. De fleste skolechefer mener, at de lykkes meget fint eller fint med arbejdet, generelt set.

De fem *vigtigste* opgaver, som skolecheferne tilkendegiver, er: Styring af økonomi (16 %), styring af uddannelsesservice (14 %), generel administration (13 %), supervision og evaluering (12 %) og personaleledelse (10 %). Denne liste ligner ikke listen over de opgaver, de bruger *deres tid* på: personaleledelse (22 %) er en mest tidsforbrugende, styring af økonomien (14 %), general administration (12 %), netværk (8 %), styring af støtteordninger (8 %) og arbejde med skoleudvalget (8 %). I betragtning af de store ændringer af det Finske samfund, er der nogle overraskelser: Strategisk planlægning og ledelse er ikke blandt de centrale opgaver (6 %) ligesom det ikke tager megen tid (8 %). Det samme gælder pædagogiske ledelse (4 % og 2 %).

## Hvordan forbinder skolechefen det nationale med det kommunale niveau

Per definition er skolecheferne de vigtigste uddannelsesembedsmænd i kommunerne (Johansson *et al.*, 2011). I denne position betjener de lokale politikere og deres bestræbelser på at levere den uddannelse, som lovgivningen giver kommunerne.

Ifølge mere end halvdelen af de finske skoleudvalgs medlemmer er der spændinger mellem staten og kommunerne. Skolechefen er centralt placeret i det kommunale uddannelsessystem. På den ene side må hun sikre at den kommunale uddannelse lever op til lovgivningens krav. På den anden side må hun sikre at uddannelsen er i overensstemmelse med de strategiske beslutninger, som kommunalbestyrelsen og andre autoriteter har taget.

Staten udvikler samfundet og uddannelsessystemet som en helhed igennem dialog med mange interessenter. Der er mange eksempler på, at interessenterne faktisk har en ægte stemme i dialogen. På denne måde kan skolechefen forsøge at øve indflydelse på statslige beslutninger, både som et individ og som medlem af forskellige netværk, som går i dialog med staten.

På det lokale niveau er skolechefen den uddannelsesmæssige ekspert i forhold til de politiske autoriteter og de administrative netværk og råd. Hun kan fortolke de statslige beslutninger, og hvad de betyder for det kommunale niveau, og hun kan forsyne beslutningerne med informationer, så de bliver holdbare.

## Skolechefens prioriteringer og loyalitet

Skolecheferne prioriterer (Kanervio & Risku, 2009) styring af økonomien, af servicen, den generelle administration, supervision og evaluering såvel som personaleledelse, højest. Denne liste er i god overensstemmelse med finsk forståelse af kommunal forvaltning.

Finner har ofte problemer med begrebet regnskabspligt (accountability), selvom de godt forstår ordet. Hvis man erstatter det med ordet ansvarlighed, ved alle, hvad der diskuteres. Man kan påstå, at der er en god del ansvarlighed bygget på tillid i det finske uddannelsessystem. Denne tillid er ikke blind, som man ofte forestiller sig, men den suppleres af en udvidet brug af evaluering, som er udarbejdet af Undervisningsministeriet. Denne evaluering omfatter både det transnationale, nationale, regionale og lokale niveau, som skolechefen er beskæftiget i.

I Finland betjener skolechefen de lokale autoriteter i deres bestræbelser på at udvikle en uddannelse i overensstemmelse med lovgivningen. Man kan således påstå at skolechefens primære loyalitet ligger hos de lokale autoriteter. Sådan opfatter største-

parten af dem også situationen. Da den lokale uddannelse bliver udviklet til mere helhedspræget og inkluderende centre, bliver skolechefernes loyalitet mere eksplicit.

## Referencer

- Aho, E., Pitkänen, K., & Sahlberg, P. (2006). Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. Washington, DC: World Bank.
- Aro, T. (2007). Maassamuuton suuri linja 1880-luvulta lähtien: Savotta-Suomesta Rannikko-Suomeen. [The main line of mass migration from the 1880s: from Logging Site Finland to Coast Finland. *Kuntapuntari* 2/2007. Statistics Finland. Retrieved from [http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art\\_2007-07-13\\_001.html](http://www.stat.fi/artikkelit/2007/art_2007-07-13_001.html)
- Hannus, S., Kauko, J., Kynkäänniemi, H., Pitkänen, H., Simola, M., Varjo, J. & Väätäinen, E. (2010). A dream well planned: Discursive space and social positions in Finnish comprehensive education quality assurance. In J. Kauko, R. Rinne, & H. Kynkäänniemi H. (Eds.), *Restructuring the truth of schooling: Essays on discursive practices in the sociology and politics of education*, 246-273. Helsinki, Finland: Finnish Education Research Association.
- Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009). *The Fourth Way. The Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks, California: Corwin.
- HE (2013/31) [Government Bill 2013/31 ]. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta. [Government Bill to Parliament to amend Municipal Division Act, to revoke some statutes in Municipal Division Act and to revise Language Act]. Retrieved from <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130031>
- Honkasalo, R. (2013, January). Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä. Nykytilanne ja avoin tulevaisuus. Tilannekatsaus – Tammikuu 2103 [Changing municipalities as education providers. Present situation and open future. Status report – January 2013]. National Board of Education, *Muistiot* 2013:1, [Memorandums 2013:1]. Retrieved from [http://www.oph.fi/download/145481\\_Muuttuvat\\_kunnat\\_koulutuksen\\_jarjestajina.pdf](http://www.oph.fi/download/145481_Muuttuvat_kunnat_koulutuksen_jarjestajina.pdf)
- Johansson, O., Moos, L., Nihlfors, E., Paulsen, J. M., & Risku, M. 2011. The Nordic superintendents' leadership roles: cross national comparisons. In J. MacBeath, & T. Townsend (Eds.), *International Handbook on Leadership for Learning*, 695-725. Dordrecht: Springer.

- Kanervio, P., & Risku, M. (2009). Tutkimus kuntien yleissivistävän koulutuksen opetustoimen johtamisen tilasta ja muutoksista Suomessa. Opetusministeriön julkaisuja 2009: 16. [A study on educational leadership in general education in Finnish municipalities. Publications of Ministry of Education 2009:16]. Helsinki: Ministry of Education.
- Kuntaliitto (2009). [Local Finland]. Retrieved 15.11.2009 from [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869).
- Laitila, T. (1999). Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla [Shifts in the control domain of education: Control of Finnish general education system in the 1980s and 1990s]. University of Turku Publications C146. Turku: University of Turku.
- Ministry of Education. (2007). Suomalaisen koulutuksen kehitystarina tilastoina [Development story of Finnish education as statistics]. Retrieved from [http://www.minedu.fi/etusivu/arkisto/2007/2211/koulutus\\_90.html](http://www.minedu.fi/etusivu/arkisto/2007/2211/koulutus_90.html)
- National Board of Education. (2013a). Education. Retrieved from <http://www.oph.fi/english/education>
- National Board of Education (2013b). Rehtorien työnkuvan ja koulutuksen määrittämistä sekä kelpoisuusvaatimusten uudistamista valmistelevan työryhmän raportti. [Report by the Working Group Reforming Principals' Job Description, Education and Qualification]. Reports and Accounts 2013:16. Helsinki: National Board of Education.
- Peltonen, T. (2002). Pienten koulujen esiopetuksen kehittäminen – entisajan alakoulusta esikouluun [Development of pre-school in small school—from old-time schools to pre-school]. Oulu: University of Oulu.
- Peltonen, T. & Wilen, L. (2014). Pienkoulut laadukkaiden opetuspalvelujen tuottajana 2014-2016. [Small schools as producers of educational services of high quality 2014-2016]. Power point presentation. Mänttä: Association of Small Schools.
- Pohjonen, P. (2013, January). Esipuhe [Foreword]. In R. Honkasalo (Ed.), *Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä. Nykytilanne ja avoin tulevaisuus. Tilannekatsaus – Tammikuu 2103*. [Changing municipalities as education providers: Present situation and open future. Status report – January 2013.] (p. 7). National Board of education. Memorandums, 2013:1.
- Rinne, R., Kivirauma, J., Simola H. (2002). Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction. *Journal of Education Policy*, 17(6), pp. 643-658.
- Ryynänen, A. (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot [Local and regional autonomy—options for development]. Helsinki: Edita.

- Statistics Finland (2007). Koulutus Suomessa: yhä enemmän ja yhä useammalle [Education in Finland: More education for more people]. Retrieved from <http://www.stat.fi/tup/suomi90/marraskuu.html>
- Statistics Finland (2013a). Population at end of 2012. Retrieved from [http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html)
- Statistics Finland (2013b). Comprehensive schools had 539,500 pupils in 2012. Retrieved from [https://www.tilastokeskus.fi/til/pop/2012/pop\\_2012\\_2012-11-15\\_tie\\_001\\_en.html](https://www.tilastokeskus.fi/til/pop/2012/pop_2012_2012-11-15_tie_001_en.html)
- Statistics Finland (2013c). Appendix table 3. Students in upper secondary general education and completers of matriculation examination 2001–2012. Retrieved from [https://www.tilastokeskus.fi/til/lop/2012/lop\\_2012\\_2013-06-12\\_tau\\_003\\_en.html](https://www.tilastokeskus.fi/til/lop/2012/lop_2012_2013-06-12_tau_003_en.html)



## 4. Norske skolechefer er bindeled i uddannelsens styringskæde<sup>12</sup>

Bearbejdet af Jan Merok Paulsen og oversat til dansk af Klaus Kasper Kofod

### Transnationale bølger i norsk uddannelsespolitik

Siden Norge fik sit første "PISA chok" i 2001 ved, at norske 15 åriges præstationer i læsning<sup>13</sup>, matematik og naturfag blev registreret til gennemsnittet af OECD-landenes præstationer (Kjærnsli, 2007), er norsk uddannelsespolitik gradvist blevet tilpasset til transnationale styringsregimer, i første række OECD's. I tillæg til det har Norges position i de internationale OECD-undersøgelser givet støtte til etablering af et nationalt kvalitetsstyringsystem fra 2005 (Euydice, 2006) samtidig med, at den systemiske reform "Kundskabsløftet"<sup>14</sup> blev initieret i 2006. Et fællestræk i denne bølge var et stærkt sats på ekstern kontrol gennem "revisionsbaserede" målesystemer (Power, 1997) i form af statsligt tilsyn samt øgede retskrav på uddannelse ved at sikre individuelle rettigheder gennem retslige standarder (Sivesind, Skedsmo & Hall (forthcoming)). Denne udvikling indebærer, at sociale teknologier som nationale tests og internationale rangfølger af skolepræstationer bliver styrende for de politiske processer: *"The international comparisons like Progress in International Reading Litteracy Study (PIRLS) TIMMS and PISA have made a huge impact on political decisions and on educational practice. The ranking of*

---

<sup>12</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat til dansk fra: Jan Merok Paulsen og Hans Christian Høy-er: Norwegian Superintendents Are Mediators in the Governance Chain. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.), 2016: *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_1

<sup>13</sup> Med hensyn til OECD og PISA studierne har den norske hovedtendens (siden de første studier blev gennemført i år 2000) været at norske 15-åriges præstationer i læsning, matematik og naturfag ligger på omkring OECD's gennemsnit på 500 points. De sidste resultater, der blev målt i 2012, viser en fremgang i læsning (504 points) og en tilbagegang i matematik (489 points) og naturfag (495 points) (OECD 2013). Der er kun en lille variation mellem norske skoler m.h.t. PISA-resultaterne, mens der er en større grad af uintenderet intern variation indadtil i de norske grundskoler end i de lande, som det er naturligt at sammenligne sig med.

<sup>14</sup> Kundskabsløftet (2006) er både en læreplansreform for grundskolen (klassetrin 1-10) og vide-regående skolegang (klassetrin 11-13). I tillæg til det, er der indført en styringsreform, som ændrer på forholdet mellem stat og kommuner ved, at kommunerne fik en tydeligere rolle som skoleejere med ansvar for at implementere reformer og drive det statslige kvalitetsstyringsystem på lokalt niveau.

*educational systems has made it "natural" that everybody takes the basis for ranking for granted and tries to perform according to the tests and comparisons" (Moos, 2009: 410).*

Et centralt instrument i statens styring af kommunerne er den årlige Tilstandsrapport<sup>15</sup>. Denne følger en national hovedstruktur med plads for visse lokale variationer, og et mindstekrav til den er, at kommunalbestyrelsen behandler den en gang om året. Tilstandsrapporten følges i hver kommune op med tilsyn i kommunerne, som gennemføres af de regionale uddannelsesdirektører i Fylkemandsemet<sup>16</sup>. Tilsynet har kommunen som mål, og skolerne kan således til en vis grad skjermes af fra kommunal indgriben. Som et resultat af dette skifte i norsk uddannelsespolitik og dette styringsregime er relationerne mellem lokalpolitikere, kommunale skoleledere og deres skoleledere blevet ændret.

*En konsekvens af tilpasningen til OECD og brug af sociale teknologier som politisk styringsmekanismer er, at konflikten mellem de politiske partier spiller en mindre rolle i de kommunale beslutningsprocesser om skole og uddannelse i Norge. Som et resultat af, at uddannelsespolitik i større grad end tidligere defineres og besluttet på "ydresiden" af de traditionelle politiske og forvaltningsmæssige strukturer, udøves ledelse i højere grad i professionelle og sociale netværk. I dette billede er skolechefens rolle, funktioner, relationer til politikere og til skoleledere blevet væsentlig ændret. Man ser blandt andet tendenser til, at nogle ledelsesopgaver systematisk bliver håndteret i uformelle netværk af skolechefer og deres skoleledere, hvor de lokale skolepolitikere ligeså systematisk ser ud til at være blevet afkoblet.*

## Norske kommuners demografi

På grund af de store forskelle i de norske kommuners størrelse og det spredte befolkningsmønster er den norske velfærdsmodel per se situeret i en decentraliseret struktur. De 428 norske kommuner varierer i størrelse fra Oslo med 634.433 indbyggere til Utsira med 211. Halvdelen af kommunerne har færre end 5000 indbyggere, og kun 12 har mere end 50.000 indbyggere. Mellem 2004 og 2014 var der en klar tendens til, at kommuner med mere end 40.000 indbyggere lykkedes med at øge deres indbyggertal, mens den modsatte tendens var tilfældet for de mindste distriktskommuner

<sup>15</sup> Hver kommune er forpligtet efter Opplæringslovens § 2-12 til at følge op på lovkrav og nationale kvalitetsvurderinger. Som en del af kommunernes opfølgingsansvar skal der udarbejdes en årlig Tilstandsrapport i kommunen, og denne skal blandt andet afreportere læringsresultater, frafald og læringsmiljø. Den årlige tilstandsrapport skal behandles en gang om året af kommunalbestyrelsen.

<sup>16</sup> Fylkesmanden er statens repræsentant i fylket (svarer ca. til et dansk amt før kommunalreformen i 1970)

vedkommende. Som et resultat af mangfoldigheden i det kommunale landskab er der et stort antal norske kommuner, hvor der ikke er en selvstændig skoleforvaltning. I stedet for behandles skoleanliggender af kommunalbestyrelsen, og mange skolechefer har kun et lille antal skoler under deres myndighed, i nogle tilfælde sågar kun *en* skole at administrere og lede. Disse kommuner fremstår således som *naturlige to-niveau kommuner*, hvor demografi og størrelse leder til et administrativt og politisk design med en flad hierarkisk struktur.

I modsætning til dagens udvikling i Finland og kommunestrukturen i Danmark har den norske kommunestruktur været mere eller mindre stabil siden midten af 1960'erne. Den konservative regering, som tiltrådte i slutningen af 2013, har dog lanceret en kommunalreform med det formål at slå kommuner sammen<sup>17</sup>. Strategien for at gennemføre af reformen er, at det skal ske i to trin. I den første fase forventes det, at kommunerne selv søger at finde fusionspartnere på frivillig basis – af naturlige grunde fortrinsvis i "nabolaget" – for at op skalere indbyggertallet, som skal betjenes af kommunen. I den anden fase har regeringen eksplicit lanceret en national sammenlægningsdagsorden, hvor parlamentet (Stortinget) bestemmer fusionsprocessen. Den ideelle kommunestørrelse vil være en enhed på mindst 30.000 indbyggere, noget der i praksis vil reducere antallet af kommuner til henimod 100 i alt. Regeringen varslede i september 2015, at den ville ændre på refusionssystemet for overførsler mellem stat og kommuner gennem kommuneaftalen for 2017. De foreliggende analyser, blandt andet fra kommunernes interesseorganisation KS<sup>18</sup>, viser at store kommuner kommer til at få en indkomststigning, mens de små kommuner, som ikke ønsker at indgå i en fusionsproces, vil få det ringere økonomisk. Regeringen har endvidere været tydelig om, at den anvender denne form for finansiel styring til at stimulere fusioner mellem kommuner.

I Norge fungerer kommunerne som et medierende niveau mellem staten og enkeltskoler, hvad der i teorien betyder, at staten har delegeret formel magt, myndighed og ansvar til de 428 kommuner for at de kan organisere deres skoler i overensstemmelse med egne prioriteringer. Graden af frihed til at bestemme den politiske og administrative arkitektur i kommunerne var en funktion af Kommuneloven af 1992, inspireret af en række såkaldte "frikommuneeksperimenter" i slutningen af 1980'erne, hvor kommunerne fik lov til at styre sig selv med en højere grad af overensstemmelse med lokale prioriteringer og afkoblet fra en række statslige direktiver (Baldersheim & Ståhl-

---

<sup>17</sup> Se rapport om kommunalreformen:

[http://www.regjeringen.no/pages/38649362/Meldingsdel\\_kommunereform\\_og\\_vedlegg.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38649362/Meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf)

<sup>18</sup> Se notat: <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kommuneokonomi/inntektssystemet/nytt-inntektssystem-for-kommunene/>

berg, 1994). På mikroniveau er skolerne selvstyrende enheder, som rapporterer til kommunerne og til staten, og de ledes af en rektor (skoleleder). Man kan observere den tendens, at skolelederne får ansvar for mere end en skole, og at mindre kommuner slår skoler og daginstitutioner sammen under ledelse af skoleledere. Disse organisationer får gerne betegnelsen *opvækstcentre*.

## Kommunernes interne struktur under reorganisering

### Ændring af styringsniveauer

Ved årtusindskiftet gennemførte en række kommuner omorganiseringer af den administrative og politiske struktur til en såkaldt "to-niveau-model", hvor skoler, daginstitutioner og ældreinstitutioner skulle fungere mere selvstyrende. Hensigten var at lave et design, som var mere omkostningseffektivt og ansvaret for det blev delegeret til skolelederne. Disse omorganiseringstiltag blev i mange tilfælde også kombineret med indførelse af rent økonomiske styringsmodeller som kontraktstyring og bestiller-udfører modeller (BUM) med rene økonomiske incitamenter over for serviceenhederne (Christensen & Lægneid, 2004).

I 2004 rapporterede 40,7 % af de norske kommuner, at de havde gennemført en to-niveau struktur i deres administrative organisation (Hovik & Stigen, 2004). Flere norske kommuner fjernede deres centrale skoleforvaltning sammen med skolechefstillingen i forbindelse med decentralisering af formelle myndigheder til skolelederne. De fleste af reformtiltagene, som involverede administrativ og politisk delegering, kulminerede omkring 2005. (Hovik & Stigen, 2008). En væsentlig årsag til denne tilbagevending var indførelsen af Kundskabsløftet fra 2006 i uddannelsessektoren. Denne reform kræver et vist organisatorisk apparat i kommunerne, for at de kan håndtere det nationale kvalitetsstyringssystem samt evaluere, dokumentere og følge op på skolernes resultater. Denne situation kræver en kommunal skoleforvaltning og en administrativ leder, der kan integrere og koordinere opgaver og det ansvar, som det nationale kvalitetssystem kræver.

### Uddannelsesdirektoratets rolle i forhold til kommunerne

Det delvist uafhængige Uddannelsesdirektorat<sup>19</sup> (UDIR) har "*ansvaret for udviklingen af daginstitution, grundskole og videregående skolegang*" og repræsenterer på mange måder det operative apparat i statens styring af uddannelsessektoren. Direktoratet blev etableret i 2005 samtidig med oprettelsen af det nationale kvalitetsstyringssystem, og direk-

---

<sup>19</sup> Se [www.udir.no](http://www.udir.no) for nærmere information om direktoratets virksomhed og organisering

toratet har oplevet en kraftig vækst i løbet af de sidste 10 år. Direktoratet har som særlig opgave at indsamle, analysere og distribuere præstationsdata om norsk grundskoleuddannelse gennem standardiserede surveys med elever, lærere og forældre som målgruppe. Resultaterne af disse surveys rapporteres årligt og offentliggøres på direktoratets hjemmeside. Gennem sit virke har direktoratet kontrol over en række finansielle ressourcer, som skoler og kommuner er delvist afhængige af for at kunne drive deres udviklingstiltag, og dette apparat er således i en unik position til at udøve en ideologisk indflydelse på skolerne. Denne form for ideologisk, eller kulturel kognitiv styring i W. R. Scott's terminologi (2001), er muliggjort ved at bestemme hvilke slags skoleprojekter, der bliver finansieret af direktoratet.

### Skolechefen, politikerne og skolelederne

Vor undersøgelse fra 2011 viser, at i de fleste kommuner har kommunalbestyrelsen oprettet et udvalg, der behandler grundskoleområdet. Der er en bred vifte af betegnelser for det, som tidligere blev kaldt skolestyret, men de har alle skoleområdet som hoveddomæne. I et mindretal af kommunerne på 60 kommuner driver kommunestyret disse funktioner. 291 af 428 kommuner rapporterede i 2009, at de har en embedsmand, der i hovedsagen svarer til en traditionel skolechef. Kommunerne i undersøgelsen havde en række forskellige navne på det politiske udvalg, der var ansvarlig for grundskolen, og dette var også tilfældet for skolechefernes titler. Vi fandt ca. 30 forskellige titler i brug for denne embedsmandsrolle. Skolelederne er i undersøgelsen fra 2013 grundskoleledere, og disse står i de fleste tilfælde i et direkte autoritetsforhold til skolechefen. Der er imidlertid sket ændringer i dette mønster ved, at der er et stigende antal skoleledere, som er direkte tilkøbt en kommunal administrator med et bredere myndigheds- og ansvarsområde.

### Karakteristika ved skolecheferne

Baseret på vore data fra 2009 er den typiske skolechef en mand, i midten af 50'erne, som har været i funktionen i 3-5 år, og har typisk været embedsmand og lærer i den samme kommune<sup>20</sup>. De har sædvanligvis deres faglige baggrund i en læreruddannelse, som over årene er blevet suppleret med videreuddannelse i skolerrelevante, akademiske fag. De har sædvanligvis arbejdet i uddannelsessektoren i størstedelen af deres

---

<sup>20</sup> Køn: 60 % mænd – 40 % kvinder. Alder: midt 50'erne (<50 år 27 % | 51-60 år: 46 % | >60 år: 27 %). Professionel anciennitet: 60 % af skolechefer har været på posten i 1-5 år, mens 20 % har tjent i 6-10 år og 20 % i mere end 10 år.

karriere<sup>21</sup> og har en har kun i mindre omfang taget videreuddannelse i ledelse og ledertræning.

## Skolelederne (rektorer) i den norske undersøgelse

Den gennemsnitlige skoleleder er en kvinde i 50 års alderen. De har sædvanligvis arbejdet som skoleleder i ca. 4 år og den typiske skoleleder i vores undersøgelse er leder på en grundskole (klassetrin 1-7)<sup>22</sup>. Nærmeste leder er den kommunale skolechef. Uddannelse: Alle skolelederne er uddannede lærere. Når skolelederne i 2013 blev spurgt om deres nærmeste overordnede i det kommunale myndighedshierarki svarede 43 % skolechef, 32 % kommunal chef og 11 % anden leder.

## De lokale skolepolitikere

Det typiske politiske udvalgsmedlem i det organ, vi for nemheds skyld har valgt at kalde skoleudvalget, er mand og har en uddannelse over gennemsnittet af den norske befolkning. De har en mellemlang videregående uddannelse og arbejder i den offentlige sektor men ikke nødvendigvis i uddannelsessystemet<sup>23</sup>. De er erfarne lokalpolitikere, som også er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Skoleudvalgsmedlemmer i Norge er ikke valgt af vælgerne men udpeget af kommunalbestyrelsen i begyndelsen af valgperioden på fire år<sup>24</sup>. På spørgsmål om motivationsstrukturen for deltagelse, hvor-

---

<sup>21</sup> Ca. 60 % af respondenterne i vores undersøgelse fra 2009 korresponderer konceptuelt med de vigtigste kriterier for termen skolechef: At være direkte underlagt et politisk udvalg (60 %) og at være ansvarlig for grundskolesektoren i hele kommunen (98 %). 81 % rapporterede, at de var direkte underlagt en administrationschef (rådmand) i kommunen, og 71 % var faste medlemmer i dennes ledergruppe. 77 % var skoleledernes nærmeste overordnede i det kommunale myndighedshierarki.

<sup>22</sup> Alder: de fleste af skolelederne er mere end 50 år gamle (41-50 år: 30 % | 51-60 år: 38 % | >60 år: 23 %). Køn: 44 % var mænd og 56 % kvinder. Ledelsesanciennitet: Antallet af meget erfarne skoleledere er lavt, mens der både er mange erfarne og uerfarne i gruppen (1-5 år: 37 % | 6-10 år: 25 % | 11-15 år: 17 % | >15 år: 20 %). Position: 58 % af respondenterne var ledere af grundskoler (1-7 klassetrin) 18 % af ungdomsskoler (8-10 klassetrin) og 19 % kombineret skole (1-10 klassetrin). Resten fører kombineret børnehave og grundskoleinstitutioner.

<sup>23</sup> Køn: Fordelingen af medlemmer er 55 % mænd og 45 % kvinder. Alder: fordelingen er bred med en koncentration af medlemmer i midten af 50'erne. Politisk anciennitet: Et flertal af udvalgsmedlemmerne har været aktive politikere i 8-12 år. 83 % er medlemmer af kommunalbestyrelsen og 17 % er medlem af kommunens direktion.

<sup>24</sup> Medlemmer af udvalget er politisk udpeget af kommunalbestyrelsen, og derfor kan man forvente, at den politiske sammensætning af udvalget afspejler valgresultatet, men der er to undtagelser: 1) 15 % af udvalgsmedlemmerne tilhører Senterpartiet, en andel som er betydelig hø-

for de har stillet sig til rådighed i skoleudvalget, giver hovedparten af respondenterne udtryk for en tydelig interesse for skolefeltet som for eksempel: "Uddannelse er min personlige interesse – og det er vigtigt for samfundet og lokalsamfundet". De allerfleste i gruppen af respondenter udtrykte endvidere en klar lokal motivation. For eksempel "vigtigheden og værdien af uddannelse i lokalsamfundet" sammenholdt med "personlig interesse i uddannelse" og "personlig interesse for skoleudvikling". Et større antal af skoleudvalgsmedlemmerne tilhører andre erhverv og professioner end skolerelaterede, og det bringer mangfoldighed i styret af skolen. Til trods for at de udtrykker en klar motivation for at involvere sig i skole spørgsmål, kan forskelligheden i udvalgsmedlemmernes baggrund skabe en kulturel afstand mellem skolelederne og skolechefen på den ene side og skoleudvalgsmedlemmerne på den anden.

### **Skolechefen, politikere og skoleledere i styringsnetværk**

Der er den tydelige observerbare tendens, at skolechefens arbejdsfelt er udvidet til at dække grundskolen, voksenuddannelse og daginstitutioner, og noget der tyder på, at de får adgang til koordinering og strategiske beslutninger inden for uddannelsesfeltet. Samtidig bliver skolechefen en strategisk aktør i beslutningsprocesser i andre sektorer i den kommunale organisation. Det medfører, at de også engagerer sig i uformelle samarbejder med andre mellemniveauledere i det kommunale hierarki samtidig med, at de i de fleste tilfælde også er tilknyttet den kommunale topchef (rådmanden) gennem personlige bånd og medlemskab af rådmandens ledelse i toppen af hierarkiet. Indadtil, i den vertikale styringslinje, er skolelederne tæt koblet til skolechefen gennem det formelle hierarki af myndighed og ansvar. Horisontalt er skolecheferne koblet til skolestyret gennem hovedansvaret for implementering af vedtagelser, sagsbehandling, administrativ tilrettelæggelse og rapportering. Skolecheferne i vort studie rapporterer også om uformelle bånd til kolleger i andre kommuner. Samlet set viser data, at netværk er en vigtig struktur i udøvelsen af skolechefens myndighedsansvar og lederrolle i grundskolesektoren.

### **Vertikal netværksdannelse opad i hierarkiet**

Skolecheferne rapporterer om regelmæssig kontakt med topniveauet i den kommunale organisation, mest typisk om møder en gang om året, suppleret med uformel kontakt. Skolecheferne giver udtryk for, at deres nærmeste overordnede er tilgængelig for dem

---

jere end resultaterne fra kommunalvalget i 2007, og 2) sammenlignet med resultatet af lokalvalget i 2007 er Fremskrittspartiet underrepræsenteret i udvalget.

i udøvelsen af deres ledelsesfunktioner. Derimod rapporterer de, at de nærmeste overordnede kun er lidt engageret i uddannelsesspørgsmål, og at relationen er af en mere generel end af en faglig natur. Videre rapporterer de, at deres arbejde sjældent bliver vurderet af deres nærmeste overordnede: 90 % siger årligt mens 51 % siger halvårligt. På spørgsmål om motivet for denne vurdering er følgende svarkategorier de hyppigste: Identifikation af forbedringsområder, resultatopfølgning i forhold til mål, udvikling af hensigtsmæssige mål for skolerne for at bidrage til skolechefernes professionelle udvikling og afslutningsvis for at vurdere skolechefens arbejde.

### Horisontale bånd

Skolecheferne rapporterer, at de er aktive spillere i interne og eksterne horisontale netværk. 60 % af de adspurgte skolechefer er med i 1-3 projektgrupper i den kommunale organisation, mens 40 % deltager i mere end 3 interne projektgrupper. Denne form for engagement indebærer, at de har relationer horisontalt med ledere og medarbejdere i andre kommunale sektorer i samme organisation. Skolecheferne deltager endvidere i horisontale netværk med kolleger i andre kommuner. For eksempel rapporterer lidt flere end 70 % af de adspurgte, at de har hyppig kontakt med andre skolechefer, og at de mere specifikt siger, at de deltager i mange skolebaserede netværk. 65 % siger, at de samarbejder med andre skolechefer om "en række sager". Data er imidlertid tavse om indholdet af samarbejdet, hvad slags sager, der står i fokus for projektarbejdet og de uformelle horisontale bånd til andre skolechefer.

### Skoleudvalget analyseret som netværk

Også skoleudvalgets medlemmer beskriver både stærke og svage netværksbånd i deres arbejde og i udøvelsen af deres politiske funktioner. For eksempel er skoleudvalget tæt koblet til skolechefen og den kommunale skoleforvaltning i forbindelse med møder og sagsbehandling. Endvidere er udarbejdelse af dagsordenen for skoleudvalgets arbejde i norske kommuner typisk noget, skolechefen øver væsentlig indflydelse på. Eksempelvis rapporterer 68 % af skoleudvalgets medlemmer, at dagsordenen for møderne udarbejdes i et samarbejde mellem skolechefen og udvalgsformanden, mens kun 3 % rapporterer, at indholdet af dagsordenen til møderne er et resultat af forslag fra udvalgets medlemmer. Tilsvarende svarer 8 %, at dagsordenen bliver til som et resultat af beslutningsprocesser i tidligere møder. Samlet set tyder svarene på stærke bånd mellem administration og politikere, og svarene peger også på en systematisk magtrelation til fordel for det administrative apparat i og med, at dagsordensudformning er en vigtig fase i politiske processer.



## Skoleledere i netværk – set fra skolechefens perspektiv

I Norge er det bestemt i nationale regler, at alle skoler skal forvaltes og ledes af en skoleleder. I de allerfleste tilfælde er skoleledere uddannede lærere med en lang praksis i undervisningen. Skoleledere har det overordnede ansvar for udvikling af skolepraksis, for at følge op på statslige og lokale prioriteringer og for at følge op på de pædagogiske resultater, som man opnår. Det er også sædvanligt, at skoleledere mødes i kommunale skolelederfora, der ledes af skolechefen.

Skolecheferne rapporterer, at for dem er de vigtigste aktører i udøvelsen af kommunal ledelse skolelederne for grundskolen. Samarbejde og social kontakt mellem skolechefer og skoleledere følger et formelt mønster i møder, hvor skoleledere møder skolechefer i en kommunal skoleledergruppe. Skolechefer og skoleledere mødes også jævnligt med daglig person-til-personkontakt. Set fra skolechefens perspektiv er det vigtigste formål med samarbejdet at tilrettelægge og støtte skolelederne i deres skoleudviklingsbestrebelse. Fra skoleledernes perspektiv virker det som om, at parterne er lykkes med at skabe et tillidsfuldt mellemmenneskeligt forhold og et læringsorienteret klima i grupperne af skoleledere.

## Relationen til skolecheferne set fra skoleledernes (rektorernes) side

Skolechefer møder som nævnt skoleledere i kommunen gennem formelle møder i kommunale skoleledergrupper. Fra en teoretisk synsvinkel udgør denne gruppe en vigtig kanal for skolechefen til at udøve lederskab. Dette forum skræddersys for at tilpasse nationale og kommunale initiativer til skolerne, og dermed bliver de et potentielt forum for kollektiv meningsdannelse (sense making). Fra skoleledernes perspektiv er et sådant forum en vigtig arena til at opbygge en kollektiv kompetence. For eksempel beskrev 74 % af skolelederne at "arbejdet i skoleledergruppen har bidraget positivt til at øge min ledelseskompetence". Skolelederne vurderer disse grupper til at være en positiv læringsarena, og de giver læringsklimaet positive vurderinger. Eksempelvis svarede 84 % af skolelederne i 2013, at det var nemt at bede kolleger i skoleledergrupperne om hjælp, og 69 % beskrev, at det var let at tage udfordrende problemstillinger op i grupperne.

## Støttetjenester fra kommunerne

Når skoleledere bliver spurgt om, hvilke støttetjenester de modtager fra kommunerne, svarer 91 % administrativ sekretærstøtte, 84 % specificerer sygeplejerske, og 82 % teknisk servicepersonel. Specielt rapporterede kun 44 %, at de har modtaget støtte til op-

gaver knyttet til budgettering, regnskab og økonomistyring. Det kan synes paradoksalt givet det faktum, at 96 % af skolelederne siger, at de mener, at kommunen har stærke forventninger til, at de i økonomiske forhold holder budgettet og administrerer skolen godt. I forhold til deres egne rolleforventninger bedømmer 91 % af skolelederne de økonomiske opgaver og budgettet som vigtigt.

### Skolechefens motivationsfaktorer

Skolecheferne rapporterede i 2009, at deres vigtigste jobmotivation handlede om en tro på egen mestring, oplevelsen af at arbejdet var meningsfuldt og en tro på deres egne evner til at udvikle skolelederne i en positiv retning. For eksempel mente 96 % eksplicit, at de opfatter deres arbejde som meningsfuldt, og 96 % siger, at de ser skolechefen som "vigtig for kommunens rolle som skoleejer". Yderligere 79 % mener, at de kan "udvikle skoleledere i en positiv retning". På samme måde mener 93 %, at de kan øve indflydelse på grunduddannelsen inden for deres kommuner. De ser sig selv som indflydelsesrige ændrings- og implementeringsagenter i skolernes styring.

Norske skolechefers opgavepræferencer viser for det første, at de administrative opgaver, der er knyttet til kommunal ledelse, giver de hyppigste svar. Ikke overraskende er budgettering og økonomistyring højt rangerede opgaver med hensyn til vigtige og tidskrævende opgaver. Planlægning og målformulering scorer også højt på vigtighed og tidsforbrug, og denne gruppe opgaver er knyttet til skolechefen som en kommunal organisationschef. Det er også værd at lægge mærke til, at skolecheferne vurderer implementering af politik som særdeles tidskrævende, og det samme gælder opgaver som følger af det nationale kvalitetssystem.

Som ventet er der en diskrepans mellem hvilke opgaver, der anses som vigtigst: dem som er mest tidskrævende, og dem der er mest interessante. Mens eksempelvis økonomistyring og budgetarbejde rangeres højt, når det gælder vigtighed og tidsforbrug, anses de for mindre interessante. Mens policy implementering opleves som tidskrævende, vurderes denne kategori af opgaver som relativt lidt interessant og vigtig, hvad der kan tolkes som, at rene pædagogiske lederopgaver kun i ringe grad reflekteres i lokal skolepolitik. Pædagogisk ledelse af skolelederne anses som relativ vigtig af skolecheferne men taber prioritet i det daglige arbejde, fordi andre opgaver tidsmæssigt fortrænger disse.

### Hvordan knytte det nationale med de lokale niveauer

Norske skolechefer er på mange måder et bindeled mellem det statslige og det kommunale system, når det drejer sig om det nationale kvalitetssystem derved, at kvalitets-

systemet først tager direkte kontakt til kommunerne. Skolechefen og det lokale skolestyre kan til en vis grad udvælge enheder til tilsyn og inspektion. Tilsynet følger ofte en skabelon, men skolechefen kan også påvirke, hvilke emner, der sættes på dagsordenen, selvom testresultaterne og – indikatorerne, som indgår i det nationale kvalitetssystem, former dagsordenen. Skolechefen er endvidere en central aktør i det informationssystem, som ender i den årlige Tilstandsrapport, som behandles i kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune.

Vi bad i 2013-undersøgelsen skolelederne om at vurdere værdien af de kommunale kvalitetsrutiner, og kun 40 % af skolelederne ser den årlige kommunale kvalitetsrapport som en støtte i deres lokale udviklingsarbejde på skolen. Når det drejer sig om de statslige tilsynsprocedurer, der gennemføres af den kommunale skoleforvaltning, oplever 58 % af skolelederne, at tilsynsrutiner og opfølgingsaktiviteter ved skolens ledelse "giver mig støtte, der er værdifuld for udviklingsarbejdet på skolen". Da vi spurgte generelt til kvalitetsarbejdet i kommunen, svarede 64 % af skolelederne, at det var nyttigt "til at tilrettelægge udviklingsarbejdet i skolen". Denne observation ligger i tråd med to forskellige studier, der bygger på data, som er indsamlet efter etableringen af det norske kvalitetsstyringssystem, og som begge viser, at skoleledere kun i ringe grad oplever, at arbejdet med Tilstandsrapporten som et effektivt middel i deres egen skoleudvikling. Skedsmo fandt, baseret på en analyse af skoleledernes oplevelser, at arbejdet med den årlige Tilstandsrapport og dennes rapporteringer var afkoblet skoleledernes arbejde med udviklingsprocesser og professionel læring på egen skole (Skedsmo, 2009). En nyere analyse viser ligeledes, at de norske skoleledere kun i ringe grad oplever kommunens arbejde med Tilstandsrapporten som en støtte i deres egen pædagogiske ledelse.<sup>25</sup> Det er derfor en rimelig slutning at drage, at det kommunale kvalitetssystem stort set opleves som et kontrolregime, der i ringe grad understøtter lokale processer og pædagogisk ledelse.

## Ansvarlighed, resultatsansvar og loyalitet

Det er et gennemgående mønster, at jo nærmere man kommer til skolens kernevirk-somhed, jo mere samler interessen og opmærksomheden sig om de faglige problemstil-linger. Mens skoleudvalgsmedlemmer og skolechefer er nødt til at lægge stor vægt på økonomiske og organisatoriske spørgsmål sammen med gennemførelsen af de politiske mål, ser skolelederne det typisk som mest afgørende, at de har kapacitet til at lede

---

<sup>25</sup> Paulsen, J.M & Hjertø, K.B (under review): "Trust and Learning Climate in Municipal Leadership Teams: Effects on School Principals' Leadership Competence". I *Journal of Educational Administration*

skolens pædagogiske virksomhed i en positiv retning. Skolelederne blev mere konkret spurgt om de krav, der stilles til dem fra vigtige interessenter. Tabel 1 sammenstiller de vigtigste af de norske skoleledere egne forventninger.

**Tabel 1: skoleledernes tolkning og egne forventninger**

<i>Hvad er forventningerne til skoleledernes arbejde?</i>		
<b>Skoleledernes forventninger til sig selv</b>	<b>Skoleledernes opfattelse af kommunens forventninger til dem</b>	<b>Skoleledernes opfattelse af statslige forventninger til dem</b>
Lede skolens virksomhed – 99 %	Holde skolens budget – 97 %	Implementere ny lovgivning i skolen – 80 %
Sikre at elever, som ikke er i stand til at nå målene, får tilstrækkelig støtte - 99 %	Lede skolens virksomhed – 83 %	Implementere ændrede læreplaner - 78 %
Sikre at lærernes arbejde er forankret i professionel og forskningsbaseret viden – 97 %	Implementere ny lovgivning i skolen – 76 %	Sikre, at elever som ikke er i stand til at nå målene, får tilstrækkelig støtte – 78 %

Når skolecheferne bliver spurgt om de eksterne krav, som stilles til dem fra interessenter, rangerer de forventningerne fra de lokale politikere øverst (64 %). På andenpladsen er nationale testpræstationer (57 %), noget som indikerer, at deres arbejde er nært knyttet til den politiske magt i kommunen og til det nationale kvalitetssystem.

Skolechefer synes, ligesom skolelederne, at de har et ganske højt niveau af autonomi i deres arbejde. Skoleudvalgsmedlemmerne opfatter deres politiske processer som tæt koblet til kommunalbestyrelsen, og på den måde opfatter de sig selv som indflydelsesrige i forhold til at påvirke kommunalbestyrelsen om skolepolitiske emner. Til trods for at data er samlet ind på forskellige tidspunkter, spurgte vi hvordan tre gensidigt afhængige aktører i styringskæden alle kan være autonome i beslutningsprocesser. En intuitiv forklaring er, at de opfatter autonomi i forskellige domæner af beslutningsprocesserne, og at nogle af disse elementer kun er ganske løst koblet med hinanden. For eksempel er det muligt for en skolechef at have autonomi i den daglige planlægning samtidig med, at skoleledere har autonomi til at ansætte lærere. Disse to områder er ikke i konflikt med hinanden.

## Trends og tendenser

I analyserne av vore datasæt fra henholdsvis 2009, 2011 og 2013 er der nogle udviklingstendenser i forhold til skolechefernes rolle og arbejds kontekst, som er tydelige: en øget betydning af sociale teknologier og kvalitetsmålinger samt en udvidelse af skolechefens arbejdsfelt. Til det første punkt, de sociale teknologier, viser analyserne en øget brug af præstationsindikatorer, evalueringsdata og opfølgning på skolernes resultater, som tilsammen repræsenterer nye måder at kordinere uddannelsessystemet på.

Selvom det norske kvalitetssikringssystem med sin omfattende brug af sociale teknologier kan anses som en "mildere" form end det britiske og den svenske statslige inspektionsinstitution, repræsenterer det et tilfælde at et institutionelt pres for at anvende måltal og præstationsindikatorer som styringsparametre i den nationale og lokale skolepolitik. Denne ændring i styringspraksis repræsenterer også et skifte i læreplanforståelsen fra inputkategorier (de rammer og ressourcer der er til rådighed for skolerne) til effektstyring og afvigelsesstyring i forhold til elevernes resultater og sikring af deres rettigheder.

Vore analyser viser, at skolepolitikere oplever koblingerne mellem ekstern kontrol og det lokale politiske handlingsrum forskelligt. Det statslige tilsyn står centralt i afvigelsesstyringen, der bliver effektueret af fylkesmandsorganisationen. Mens en stor gruppe politikere, der var valgte i perioden 2007-2011, giver udtryk for, at tilsynet er en positiv stimulans for kvalitetsarbejdet, giver en lige så stor gruppe udtryk for, at tilsynet er et bureaukratisk kontroltiltag fra statens side. Vore analyser viser endvidere, at medlemmerne af de lokale skolebestyrelser er tæt koblet til kommunens magtcentre og er følgelig involveret i strategiske beslutninger, som omfatter prioriteringer af ressourcer og satsninger mellem uddannelsessektoren og de øvrige sektorer. Samtidig giver de samme politikere udtryk for, at de er svagt koblet til skolens virksomhed. Det er derfor rimeligt at slutte, at lokale skolepolitikere kun er lidet involveret i pædagogiske spørgsmål, og at de dermed ikke deltager i den lokale pædagogiske diskurs. De er derimod desto stærkere involveret i strategiske spørgsmål, fordi flertallet af skoleudvalgsmedlemmerne også er medlemmer af kommunalbestyrelsen og af dennes formandskab. Dette billede understøttes af, at politikerne udtrykker en stærk afhængighed af skolechefen og af skoleadministrationen i vigtige sider af den politiske proces så som dagsordenssætning, udredninger og opfølgning på vedtagne beslutninger.

Vedrørende det andet punkt viser vore analyser en tendens til, at skolecheferne i stigende grad har fået et øget ansvarsområde i deres stillinger, gerne struktureret i nyere sektorer, som omfatter skole, daginstitution, børneværn, børn og familie og sund-

hedstjenester for børn. Det indebærer en udjævning af skolechefens ansvarsområde og en nedtoning af de specifikke skolemæssige funktioner.

Mens data fra 2009 (skolechef survey'et) vist, at flertallet havde skole som dominerende ansvarsområde, peger data fra 2013 (skolelederne) på, at skolechefernes rolle udvikler sig henimod en chefrolle med ansvar for de tjenesteområder, der samlet har ansvar for børn og unge i den kommunale organisation.

### Tendenser og udviklingstræk, der er observeret i analyserne

Der er fire dagsaktuelle tendenser, som kun var svagt beskrevet i de datasæt, som indgår i analyserne, men som en mere opdateret forskning og de igangværende politiske processer nu har accentueret. Det første punkt er, at en øget kodificering af uddannelsen ved lovgivning, forskrifter og centrale pålæg i stigende grad definerer juridiske standarder for uddannelsen. (Andenæs & Møller, forthcoming). Fra at være et vel-færdstilbud, bliver uddannelse i stigende grad opfattet som en ret for eleverne, og konsekvenserne af, at rettighedsindfrielsen er koblet stærkere til det statslige kontrolregime end vore data 2009-2013 beskrev, er blevet tydeligere.

Det norske uddannelsesdirektorat er en overordnet tilsynsmyndighed og giver vejledning til fylkesmændene vedrørende tilsynet, og tendensen går imod mere ekstern kontrol af, at rettighederne er blevet opfyldt. De mange sager i det norske retssystem, hvor skoleejerne har tabt sager ved domstolene, styrker denne tendens.

For det andet ser det norske tilsynsregime ud til at have udviklet en mere omfattende og stærkere ekstern kontrol gennem brug af inspektion end tidligere antaget. Kontrolaktiviteterne er blevet stærkere koblet til læreplanens kompetencemål. Denne udvikling indebærer en form for *ekstern pædagogisk adfærdskontrol* (Rowan 1990) ved, at tilsynsapparatet kontrollerer, om lærernes aktivitetsprioriteringer svarer til de relativt detaljerede kompetencemål for det enkelte fag. Med hensyn til tilsynssager, hvor man har defineret konkrete aktiviteter "på ydersiden af læreplanen", hævder Gunne Imsen: "*Konsekvensen af en sådan tankegang er, at det ikke er til at komme udenom "pensum" således, som det er defineret i LK06. Sådan fungerer det juridiske skøn inden for en snæver logik om kompetencemål, som kører ethvert fornuftigt pædagogisk skøn over* (Imsen 2016). En udviklingstendens, som den, der er beskrevet ovenfor, indebærer også en form for "recentralisering" af styringen af skolen ved, at staten styrer indirekte gennem en ekstern bureaukratisk kontrol.

Den tredje udviklingstendens, som er blevet tydeligere efter 2013, er en stærkere læreplankontrol, der præsenteres som pædagogiske standarder med basis i internationale metaanalyser (se for eksempel Hattie, 2009; Robinson, 2011). Disse metaanalyser

vil muligvis styre læreren ind i en mere konformistisk ramme og knytte arbejdet i klasseværelset til forhåndsdefinerede pædagogiske prioriteringer.

Det fjerde træk er, at det er sandsynligt, at de foreslåede kommunesammenlægninger i stigende grad vil indføre et hierarkisk niveau mellem skolechef og rådmand, der oftest kaldes kommunechef, hvad der indebærer, at afstanden mellem top og bund øges.

## Referencer

- Andenæs, K. & Møller, J. (forthcoming). *Skolens ret – mellem fas, jus og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H., & Ståhlberg, K. (1994). From top-down to bottom-up: Free communes and the politics of administrative modernization. In H. Baldersheim & K. Ståhlberg (Eds.), *Towards the Self-regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2001). Transforming Governance in the New Millennium. In T. Christensen & P. Læg Reid (Eds.), *New public management : the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Eurydice. (2006). National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms: Norway. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A synthesis of over 800 Meta-analysis relating to achievement*. London: Routledge
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (2004). Kommunal organisering 2004 (Municipal organization in 2004). Oslo: NIBR.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (2008). Kommunal organisering 2008 (Municipal organization in 2008). Oslo: NIBR.
- Imsen, G. (2016, 09.03.2016) Den nationale målefesten. *Klassekampen*, 9. mars 2016.
- Kjærnsli, M. (2007). Hva får vi vite fra PISA 2006? (What do we know from PISA 2006?) *Acta Didactica*. Oslo: University of Oslo.
- Moos, L. (2009). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.
- OECD. (2013). PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know. Paris: OECD Publishing.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, V.M.J. (2011). *Student-Centred Leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass

- Rowan, B. (1990). Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools. In C. B. Cazden (Ed.), *Review of research in education* (Vol 16). Washington DC: American Educational Research Association.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Shirley, D. (2011). The Fourth Way of technology and change. *Journal of Education Change*, 12, 187-200.
- Sivesind, K.; Skedsmo, G. & Hall, J. (forthcoming). Et felles nasjonalt tilsyn: om rammeverk og reformbaner gjeneom historien. In K. Andenæs & J. Møller (Eds.), *Skolens ret - mellom fag, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skedsmo, G. (2009). *School Governing in Transition? Perspectives, Purposes and Perceptions of Evaluation Policy*. (Doctoral dissertation), Oslo: University of Oslo.



## 5. Skolechefer i Sverige: Strukturer, kulturelle relationer og ledelse<sup>26</sup>

*Bearbejdet af Elisabet Nihlfors og oversat til dansk af Lejf Moos*

### Omstrukturering af kommuner og skolemyndigheder

Et udgangspunkt for det svenske forskningsprogram<sup>27</sup> var, da det startede i 2009, at det virkede som om skolechefen havde mistet noget af den autoritet, som tidligere var forbundet med funktionen, da den var reguleret med skoleloven. Ændringen af skolechefpositionen fra statslig til kommunalt styret var derfor et af udgangspunkterne for vore undersøgelser. Lokalt finder man flere skoleejere, både kommunale og fritstående. I dette kapitel er kommunen i fokus eftersom der her findes en politisk valgt bestyrelse, som skolechefen arbejder under.

### Fordeling af ansvar og magt

Konkurrerende interessegrupper argumenterer for forskellige reformer med ønsket om at opnå forskellige politiske, sociale eller økonomiske mål. Selv om reformer efterspørges af det lokale niveau, har det været almindeligt, at initiativerne er kommet fra det nationale niveau og ofte koblet med argumentationen, at de svenske resultater er faldet i de internationale vidensmålinger, et argument som fremføres mere på nationalt end på lokalt niveau (Höög, m.fl. 2006).

Reformer betyder forskellige ting for forskellige aktører og interessenter på uddannelsesområdet, f.eks. politikere, skolechefer, skoleledere og lærere, aktive i frivillige organisationer og fagforeninger på nationale, kommunalt og skoleniveau. Beslutninger om uddannelsesreformer på nationalt niveau tages af parlamentet (Riksdagen) og regeringen inden for et demokratisk system. Beslutninger forventes at blive gennemført på lavere niveauer i systemet. Det er derfor interessant at undersøge, hvordan reformer forstås og hvilke effekter de kan have i praksis, samt hvilke roller forskellige

---

<sup>26</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat til dansk fra: Olof Johansson, Elisabet Nihlfors, Linda Jervik Steen & Sara Karlson: Superintendents in Sweden: Structures, Cultural Relations and Leadership. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_5

<sup>27</sup> Projektet: Hvad sker der når national politik møder lokale implementeringsarenaer. Finansieret af Vetenskapsrådet, 2009-2015.

aktører forventes at have i de udviklingsprocesser, som hænger sammen med reformerne.

Igennem de seneste tiår har den svenske Riksdag truffet mange beslutninger om stor forandringer i uddannelsessektoren. Flere beslutninger indebærer deregulering, decentralisering og øget frihed, medens andre beslutninger har styrket den nationale styring. Den generelle diskussion har i lang tid handlet om dårligt fungerende kommuner og manglende kompetence i systemet sammen med dårlige resultater inden for målbare områder. Inden for kompetenceudviklingsområderne er der på det nationale niveau taget en del initiativer, som kaldes "løft" for både lærere og skoleledere sammen med detaljerede råd om blandt andet didaktiske spørgsmål fra Skolverket (ministeriets styrelse for skolerne). Den statslige skoleinspektion rapporterer om afvigelser fra forventningerne efter skoleinspektionerne. Det vil sige at inspektionen fremhæver det, som ikke fungerer godt nok i forhold til skolelovens bestemmelser. Eksemplerne illustrerer noget af det, som har skabt frustration, usikkerhed og stress blandt lærere og skoleledere. Af det indsamlede materiale fremgår det, at der forekommer tillidsbrud mellem forskellige aktører i styresystemet, og at positiv feedback på arbejde, som fungerer godt, vel er usædvanligt for både lærere og skoleledere.

Globalt konkurrerer landene ved at sammenligne nogle skoleresultater med andre skolesystemer. Disse sammenligninger synes at skabe frustration, især på nationalt niveau, når testresultaterne ikke er på linje med eller forbedrede i forhold til vedtagne skolereformer. Dårligere resultater kan samtidig give politikerne de argumenter, de har behov for, for at fremsætte nye ændringsforslag. Men når sammenligningerne viser, at elevernes resultater varierer både indenfor og mellem skoler, er det vanskeligt at finde generelle løsninger. Politikere har ofte høje forventninger til, at deres beslutninger, love, forordninger og ressourcetildelinger hurtigt vil forandre uddannelsespraksis og dermed give muligheder for, at skolerne kan præstere bedre resultater i næste omgang af nationale eller internationale test. Erfaringerne siger, at forandringer tager 5 til 7 år, afhængigt af hvor store de er (Sannerstedt, 2000). Af og til forandres den lokale praksis langsomt af nye love og regler (Ball, et.al, 2012). Derfor er det vanskeligt at sige, hvornår en reform har fundet sin form i skolens hverdag (SOU 2013:30; SOU 2014:5).

Tilbagegang i resultaterne i f.eks. internationale sammenligninger fremprovokerer ofte en diskussion om, hvem der er ansvarlige. Men i Sverige anvendes accountability/ansvar meget sjældent i forhold til de nationale myndigheder, de kommunale skolemyndigheder eller lærere og skoleledere (OECD, 2015). I den politiske diskussion i Sverige rettes kritikken oftest fra den politiske opposition mod uddannelsesministeren, og vældig sjældent til enkelte kommunale myndigheder eller skoler. Når den nationale

skoleinspektion afleverer sin rapport fa skolebesøg er det de kommunale skolemyn- digheder, der kritiseres, ikke skolelederen. Den indirekte kritik mod enkelte skoler via myndighederne kan ses som en beskyttelse af skolerne, således at det er de kommunale myndigheder, der må forklare manglerne. Det kræver, at kommunen har en skole- organisation, en skoleforvaltning og skolechef, som kan styre skoleudviklingen. Det løser man på forskellige måder. Et relativt nyt fænomen er indførslen af mellemledere. Flere niveauer mellem skoleleder og skolechef ændrer skoleledernes beslutningsret, og kan ses som en måde at begrænse den magt, skolelederne har fået i lovgivningen. Det svenske styringssystem er et flerniveausystem med flere forskellige aktører, som inter- agerer på ret komplicerede måder. Vore data aviser, at der er mangler i kommunikati- onen mellem niveauerne.

Sammenfattende kan man noget forenklet konstatere, at ansvaret for skolen er delt mellem Riksdagen/regering, som er ansvarlig for den overgribende kvalitet i ud- dannelserne, og de lokale myndigheder, som har ansvaret for at skabe forudsætninger for uddannelser. De seneste års reformer synes dog at have resulteret "*... in a mismatch between official responsibilities and the actual power of the various stakeholders*" (Blanchenay et.al. 2014, s. 9), ifølge en OECD undersøgelse af det svenske skolesystem.

## Kommuners position og relation til det nationale niveau

Sverige har en befolkning på næsten 10 millioner indbyggere på et 450.000 m<sup>2</sup> areal i et temmelig tyndt befolket land. Landets 290 kommuner består af mange små og få store kommuner. Antallet af indbyggere varierer mellem nogle få tusinde og 800.000. Halv- delen af kommunerne har færre end 20.000 indbyggere. Omkring en tredjedel af be- folkningen lever i de tre storstadsregioner, Stockholm, Göteborg og Malmö.

Det demokratiske system bygger på tre politiske niveauer: nationalt, regionalt og kommunalt. Alle niveauer har politiske bestyrelser med stort ansvar. De indsættes hvert fjerde år efter almindelige valg. Majoriteten af politikere er ikke heltidspolitike- re, men har et civilt arbejde samtidig med den politiske opgave. Sverige har en lang tradition for lokal styring. I midten af 1800-tallet fik kommunerne ansvaret for den nyligt etablerede folkeskole. Efter anden verdenskrig fik kommunerne ansvaret for en stor del af den offentlige service. Det kommunale selvstyre blev skrevet ind i grundlo- ven af 1974. Stat, landsting og kommune kan alle udskrive skatter inden for de områ- der, de har ansvaret for, samtidig med at Riksdagen beslutter forskellige statslige bi- drag og en skatteudjævningsbidrag for at kompensere for forskelle i kommunernes forudsætninger. Relationen mellem stat og kommune diskuteres til stadighed, især når det gælder finansieringen af forskellige ydelser. Stat og kommune finansierer hver især groft set halvdelen af udgifterne til uddannelserne.

## Ansvaret for uddannelserne

Riksdagen har den juridiske magt, og regeringen videregiver noget af sin myndighed til at implementere beslutningerne. Skolelov og læreplaner regulerer fordelingen af ansvaret mellem kommune, skoleledere og lærere. Med kommune menes den politiske styrelse (kommunalbestyrelse og forvaltning) og tilsvarende for de fritstående skoler. Kommunen træffer beslutninger om skolernes forudsætninger for at levere uddannelserne. I begyndelsen af 1990'erne, da kommunerne fik retten til selv at udforme styrelsen af skolerne, dannedes der flere forskellige modeller, f.eks. et udvalg under kommunalbestyrelsen og en forvaltning med ansvar for hele eller dele af skolevæsenet eller en forvaltning for skoler og f.eks. kultur og fritid. Mindre kommuner har valgt at gå sammen i kommunalforeninger for at drive f.eks. gymnasierne. I de fleste kommuner findes en central skoleforvaltning med ansvar for at forberede beslutningerne på uddannelsesområdet. Kommunaldirektøren er i de fleste kommuner chef for samtlige forvaltningschefer. Den forvaltningschef, der har ansvaret for skolerne, kalder vi for skolechefen.

Den statslige skoleinspektion inspicerer mange skoler hvert år og undersøger især skolernes arbejde med at øge kvaliteten og for at følge skolelovens bestemmelser. Det gør Skolverket også.

Et tilbagevendende spørgsmål er, hvem der egentlig har ansvaret for uddannelsen i kommunen. Er det kommunens politikere, eller er det skolelederne? Begge disse aktører omtales i skoleloven. En position, der ikke nævnes i nogen statslig regulering, er skolechefen, kommunens ansvarlige embedsmand. I den forrige skolelov var skolechefen den embedsmand, der skulle garantere ligeværdighed i uddannelsen i kommunen. Det er ikke tydeligt, hvem der har det ansvar i dag.

## Et forandret system

De svenske skolers styringssystem er bygget op over lang tid og har inkluderet beslutninger om timeplaner, undervisningspligt, antal lærere pr. elev, gruppestørrelse, mm. Reguleringerne i perioden 1958-1990 gav regeringen mulighed for at påvirke indhold, organisation og økonomi direkte. Der blev indbygget kontrol på forskellige niveauer, og evalueringer skulle ske på samtlige niveauer. Et eksempel på decentraliseringsbestræbelserne ses i midten af 1970'erne. Efter fire års udredningsarbejde foreslog en statslig kommission om skolens indre arbejde (SIA) flere ændringer, der skulle styrke skolens selvstyre: en ændret ressourcetildeling og større indflydelse til elever og forældre. En periode med eksperimenter med forskellige typer lokal styring fulgte.

Fra 1981 og fremad ændredes skolechefernes ansættelsesforhold. Først flyttedes arbejdsgiveransvaret fra stat til kommune, som blev fulgt af en afregulering af skolechefens opgaver fra skoleloven. I 1991 måtte kommunerne selv afgøre og posten skulle findes, og hvordan den i så fald skulle udformes. Dette er et eksempel på, hvordan staten langsomt ændrer reguleringen. Parallelt hermed arbejdede en offentlig udredning med styringen af skolen, hvor en mere resultatorienteret uddannelsespolitik blev diskuteret. Omkring 1989-90, da den økonomiske situation på nationalt niveau var anstrengt, blev det besluttet at kommunen skulle overtage hele ansvaret for lærerne og skolelederne. Samtidig afskaffedes amtsskolenævnene, og en stor del af den regionale kontrolorganisation blev nedlagt. Det påvirkede kommunernes handlingsrum. Denne beslutning viser tegn på en meget hurtig ændring i reglerne. Meningsforskellene mellem regering og lærernes faglige foreninger om denne forandring var stor, men ikke mindst finanskrisen var medvirkende til beslutningen.

Uddannelsesministeren udtrykte engang, at den ligeværdige skole skulle garanteres gennem læreplaner, test og evalueringer, læreuddannelse og kompetenceudvikling, kompetente lærere og fokuserede bevillinger. Ressourcerne blev mellem 1991-93 allokeret gennem fokuserede tildelinger samtidig med at kommunerne fik pålagt skat-testop, på grund af finanskrisen. Det er sjældent at staten intervenserer i det lokale selvstyre, som det skete her. Efter 1993 overgik den statslige finansiering af skoleområdet til at blive en del af det generelle skatteudjævningsbidrag (Nihlfors, 2003). Da de statslige finanser igen blev stabiliseret, kom de fokuserede tildelinger tilbage på forskellige uddannelsesområder.

Lærerne var både før og efter denne reform, som ofte kaldes "kommunaliseringen" (Ringarp, 2011), ansat i kommunen, og forhandlingerne om løn og ansættelsesforhold blev flyttet fra staten til Sveriges Kommuner og Landsting (SKL). Lige efter denne deregulering traf SKL og de faglige lærerorganisationer to 5-årige aftaler med start 1995 og 2000. I overenskomsterne blev lærernes arbejdstider og lønsystemer ændret. Blandt andet blev forventningerne om skoleudvikling koblet sammen med et individuelt lønsystem. De to overenskomster blev truffet inden for rammerne af de nationale systemer og love. Hvordan disse overenskomster har påvirket relationerne mellem forskellige aktører er endnu ikke undersøgt. Anvendelsen af begrebet professionisme og hvordan det forhandles og gives mening, er blevet undersøgt med fokus på de to lærerorganisationer. Lilja (2014) baserer sine studier på to uddannelsesreformer: legitimeringen af lærerne og ændringerne af læreruddannelsen. Lilja finder at de to organisationer aktivt anvender argumenter fra den neoliberale forandringsdagsorden, som at skabe *a competitive knowledge society*, dels fra OECD, som taler om betydningen

af at skabe effektive lærere for at forbedre landets resultater i internationale test og evalueringer.

I perioden 1991-00 ønskede regeringen at øge den lokale indflydelse og ansvar på de fleste områder. Timeplaner, læreplaner, kursusplaner, kriterier for resultater og udfordringer for evalueringerne var fortsat indvævede i styresystemet, selvom det var på en anden måde end tidligere. Økonomisk kontrol ændredes til finansiel støtte, evaluering ændredes til spørgsmålet om kvalitet, og de optrådte i den nationale skoleinspektion, kvalitetsrapporter og internationale sammenligninger (Lundgren, 2007). Parallelt hermed kom retten til at vælge mellem kommunale og fritstående skoler i 1991-92 og retten til at oprette fritstående skoler blev støttet.

Et billede af styresystemet er en hierarkisk model, (hvor staten træffer nogle fundamentale beslutninger), lænket til en bureaukratisk model, (med nationale myndigheder og lokal administration), som har et stort antal ansatte, børn og unge, som forventes at medvirke til at tage del i virksomheden og skabe en velfungerende organisation. Dertil kan lægges forhandlinger og konflikter mellem interne og eksterne grupper (Nihlfors & Johansson, 2013). Et eksempel på, hvordan de forskellige systemer mødes, er forældreråd og elevråd, som findes på nogle skoler. Det er uklart, hvordan disse skal placeres i styringen af skolen, fordi de vælges blandt interne grupper, og ikke gennem åbne valg. Men de kan have en vis indflydelse på uddannelsen (Holmgren et.al., 2012). Et andet eksempel er de faglige organisationer, som findes på alle niveauer og bevæger sig mellem professionelle og politiske arenaer. Sammenfattende kan vi konstatere, at fremtiden vil vise, hvordan de uddannelsespolitiske reformer kan medvirke til at forbedre elevernes resultater. Vi ved dog, at reformerne har påvirket balancerne mellem de professionelle og de politiske beslutningstagere på alle niveauer i styresystemet.

## Skolechefen – en offentlig embedsmand

Skolechefen var, som tidligere nævnt, statslig reguleret og havde en tydelig position i styrekæden. I dag findes en eller flere embedsmænd i kommunen, som har ansvaret for skolen, men de har ikke den samme tydelige funktion og position. Ofte findes en forvaltningschef/skolechef, men der findes kommuner med flere skolechefer og flere udvalg. Den position, vi har identificeret som skolechef, har over 30 forskellige titler. Det almindelige skolechefansvar er enten 1) samtlige skoleformer, 2) forskole, fritidshjem og grundskole, eller 3) gymnasieskoler og voksenuddannelse. Der findes også forvaltninger med ansvar for kultur og fritidsaktiviteter, etc. Omkring en tredjedel af skolecheferne har en eller flere mellemledere, som kan kategoriseres i tre grupper: en aflaster skolechefen, en anden har ansvar for et geografisk eller et sagsområde, og en tredje gruppe har ansvaret for forskellige skoleformer. En skolechef siger at melleml-

deren er hendes "øjne i skolen". En parallel kan ses i en ministerudtalelse i 1950'erne, hvor skolechefen forventedes at være "statens øjne i kommunen." En anden ændring, som er gennemført i dette tiår, er, at majoriteten af de skolechefer, der har besvaret vort spørgeskema, er direkte underlagt kommunaldirektøren. Det bekræfter ændringen af skolechefens regulering fra at være stats- til kommunalt ansat.

Når vi spørger om nationale reformer, svarer næsten halvdelen af skolecheferne, at de skal bruge mere tid på at implementere skolereformer nu end før. Et fåtal af dem tilkendegiver at skolereformerne har haft den effekt, der var hensigten, samtidig med at de mener, at reformen ikke har haft negativ indflydelse på deres arbejde med vigtige spørgsmål. Et fåtal tilkendegiver, at skolechefrollen indebærer konflikter mellem egne vurderinger og den professionelle opgave. Lidt flere stiller spørgsmål til den nuværende struktur, når de står overfor etiske dilemmaer. Men de mener ikke, at de behøver at slække på reglerne for at gennemføre beslutninger. Sammenfattende kan man sige, at arbejdet med skolereformerne ikke synes at påvirke skolechefernes arbejde særligt meget. De synes heller ikke at medføre særligt mange konflikter.

Der ses flere paralleller og modsigelsesfulde effekter af den nuværende styring af skolen. Kommunen beskrives som hovedaktør med ansvar for skolen. Samtidig reguleres uddannelsen mere og mere nationalt, og skoleloven giver direkte ansvar for at organisere skolens indre virksomhed, en direkte kobling mellem det nationale niveau og den lokale skoleleder. Skolechefen derimod har ingen direkte kobling til det nationale niveau, men balancerer mellem nationale og kommunale behov og mellem politiske og professionelle interesser. Skolechefen formulerer sine egne opgaver, af og til sammen med skoleudvalget (Holmgren et.al., 2013).

## **Hvem er skolechef, skoleudvalgsmedlem- og formand, og skoleledere?**

I dag er skolechefen tæt koblet til den kommunale arena. Det ses både i deres titler og hvem der er deres chefer. Det kan endog registreres, når vi spørger om deres loyalitet, hvor de placerer kommunen på førstepladsen. Det er en forandring på grund af den afregulering, der har fundet sted, fra stat til kommune og sidenhen til øget centralisering, hvor staten forbigår kommuneniveauet på flere områder. F.eks. har skoleinspektionens arbejde stærk indflydelse på skolens arbejde, statens beslutninger om at allokere ressourcer via Skolverket, og statens beslutninger om, hvor mange lærerstillinger, der er i kommunerne. Det er det landskab, skolechefen opererer i. Det er Skoleinspektionens rapporter, der har betydning for skoleudvalgets beslutninger, ikke skolechefens kvalitetsrapporter. Både skoleledere og politikere udtrykker usikkerhed om, hvad skolechefen rapporterer i sin rapport. Det kan være en del af forklaringen på en usik-

ker relation mellem politikerne og skolelederne. Det kan bero på utilstrækkelige informationer, manglende kundskaber eller forkert brug af data, eller at data slet ikke bruges. Samtidig kan usikkerheden bero på den herskende kultur, som skaber hindringer i mødet mellem politikere og professionelle.

## Kendetegn ved skolechef, medlemmer og formænd for udvalg, og skoleledere

*Den typiske skolechef* er en 56 årig mand, som har været skolechef i 3-5 år. De fleste har tidligere været skoleledere. Positionen er placeret direkte under en politisk leder i kommunen (15 %) eller direkte under et udvalg og dets formand (18 %). De fleste skolechefer er underordnet den administrative chef i kommunen, kommunaldirektøren (56 %). De mener at de kan agere selvstændigt og de ser sig selv som en del af den kommunale ledelse (76 %). Antallet af skoleledere per skolechef varierer fra få til over hundrede, men flertallet (77 %) har ca. 25 skoleledere.

*Det gennemsnitlige skoleudvalgsmedlem* er 51 år gammelt. Han eller hun har været medlem af skoleudvalget siden det seneste valg, arbejder i den offentlige sektor og har accepteret valget til udvalget fordi hun/han er interesseret i skolespørgsmål. Over 60 % har siddet mindre end 4 år, så de fleste er nye medlemmer på undersøgelsestidspunktet. Gennemsnitligt har medlemmerne været aktive i skolepolitikken i 8 år. Flere end 60 % har en videregående uddannelse.

*Den typiske skoleleder* er kvinde, 53 år gammel. Hun har været skoleleder i 6 år, og inden da var hun lærer og har gennemgået en lederuddannelse. 70 % af skolelederne arbejder i den offentlige sektor i forskellige kommuner af forskellig størrelse og økonomiske vilkår. De øvrig arbejder i fritstående skoler, som også giver forskellige forudsætninger. Ca. 30 % af kommunale skoleledere ser ikke skolechefen som deres chef. Det er en mellemlider.

*Relationer mellem skolechefer, udvalgsformænd og skoleledere.* Kun 4 % af skolelederne mener at skoleforvaltningen har gode kompetencer og viden, når det gælder ledelsesudvikling. Kun 9 % er meget enige, hvorvidt skolechefen bruger skoleledernes erfaringer, når de spørges. Svarene ligger på samme niveau (11 %) på spørgsmålet, om de mener at skolechefen arbejder for at skabe gode forudsætninger for skoleledernes arbejde. 11 % mener at skoleforvaltningen har kompetence til at hjælpe skolelederne med at implementere skolereformer. Skolelederne værdsætter feed back, støtte og coaching, samt forbindelsen til det politiske niveau, højest fra skolechefen. Skolechefen opfattes som en servicefunktion, og vi finder kun få der anvender udtryk som udviklere eller lignende om dem.



## Netværk

Skolechefen møder udvalgsformanden mellem 2-3 timer om ugen ud over møderne. De er aktive i kommunens forskellige grupper, som beskæftiger sig med strategiudvikling og administrative opgaver. De mener at de skal lede skolelederne og uddannelsessektoren hen imod bedre kvalitet. De ser deres arbejde som selvstændigt, og de evalueres på resultaterne. De indgår i mange forskellige grupper og netværk, som mødes flere gange om måneden. Skolecheferne mener at de kan øve indflydelse på skoleudvalget i forskellige uddannelsesstrategiske spørgsmål. De mener at skoleudvalgsformændene arbejder for at udvikle uddannelsen uden at blande sig i skoleadministrationen.

Den, der påvirker udvalgsformændene mest, er skolechefen. Formændene ser sig som indflydelsesrige, medens skolecheferne ikke mener at de har så megen indflydelse, som de selv tror. Udvalgsmedlemmerne tilkendegiver, at de deltager, men de har sværere ved at påvirke dagsordenen.

Da skolecheferne blev bedt om at prioritere, hvilke opgaver de anså for at have størst betydning, var mest tidskrævende, og hvilke de selv anså for at være de vigtigste, fremkom følgende tabel (5.1). Tabellen giver blandt andet grundlag for at diskutere om de mest tidskrævende opgaver får tildelt den kvalificerede støtte.

Størst betydning	Mest tidskrævende	Mest interessant
Budget og finansiering (84 %)	Budget og finansiering (89 %)	Skoleudvikling (84 %)
Skoleudvikling (80 %)	Politiske spørgsmål (62 %)	Planlægning og målformulering (69 %)
Planlægning og målformulering (68 %)	Skoleudvikling (61 %)	Pædagogisk ledelse (68 %)
Pædagogisk ledelse (52 %)	Planlægning og målformulering (58 %)	Budget og finansiering (55 %)
Evaluering af elevernes resultater (47 %)	Personaleadministration (44 %)	Evaluering af elevernes resultater (47 %)

Tabel 5.1

Kommunens hovedansvar for budget spørgsmål slår igennem i skolechefernes svar. Det er det mest tidskrævende og samtidig det, som skolecheferne anser for mindst interessant, hvilket kan indebære at mængden af arbejdsopgaver er stort og at skolechefen ikke får tilstrækkelig støtte til det arbejde. Skoleudvikling og pædagogisk ledelse har stor betydning for skolecheferne og er relativt højt prioriteret, men ikke særligt

tidskrævende. Det kan skyldes at hovedansvaret for disse opgaver ligger hos skolelederne. Det gælder også for tilkendegivelserne om evaluering af elevernes resultater.

Vi bad også skolecheferne om at rangordne fem opgaver, som vi i forskere ofte mener, er vigtige opgaver for skolecheferne:

- Implementere visioner, opgaver og mål i organisationen for at støtte medarbejderne i at virkeliggøre dem (64 %)
- Forankre de politiske forventninger og klargøre de lokale resultatmål (53 %)
- Arbejde for at gennemføre de organisationsændringer, som kræves for at medarbejderne kan gøre deres arbejde effektivt (50 %)
- Drøfte, forme og aktivt lede det pædagogiske personale (23 %)
- Støtte andre i at kunne udføre deres arbejde ved at forsyne dem med materiale og ressourcer (11 %).

## Diskussion

Det svenske system er på nogle områder decentraliseret, dvs. At der findes en temmelig omfattende autonomi i systemet. Samtidig er der i en stor del af kommunerne en mistro mellem forskellige niveauer i systemet, specielt mellem politikere og skoleledere, som mener at skolepolitikkerne forsøger at kontrollere spørgsmål, som de mener, de professionelle skal håndtere. Mange skolechefer ser sig selv som regeringens forlængede arm i kommunen, samtidig med at tre fjerdedele af dem siger at de først og fremmest ser sig selv som en del af den kommunale ledelse.

Skolecheferne synes at opleve en loyalitetskonflikt mellem det nationale og det kommunale niveau. En loyalitetskonflikt, som også findes mellem skoleledere og politikere. Imidlertid er der en respektfuld relation mellem skolechef, kommunens administration og skoleudvalget inden for områderne økonomi og øgning af elevresultaterne. Hvis skolecheferne havner i loyalitetskonflikter, er der flere måder at løse dem på. De kan forsøge at implementere den nationale strategi i f.eks. skolelov og forordninger, så godt som muligt, eller først og fremmest følge deres arbejdsgivere (kommunen) og tage initiativer, som tilfredsstiller dette niveau.

Skolechefens rolle som kommunens højeste embedsmand inden for skoleområdet giver dem administrativ magt og indirekte også politisk magt. Den politiske magt får de igennem regelmæssige diskussioner og kontakter med udvalgsformand, og ved at være et filter mellem skoleledere og skoleudvalg. Den politiske magt får de også ved at fremlægge og udforme beslutningsforslag for skoleudvalget. De har magt, når det handler om implementering af nationale og kommunale strategier. Deres reaktioner i disse spørgsmål påvirker styringskæden. Hvis de beslutter sig for ikke at arbejde for en

forandring, bliver processen langsommere og kommer måske slet ikke i gang. Hvis de derimod er aktive i ledelsen og søger støtte til at virkeliggøre en ny strategi, kan de påvirke implementeringen positiv.

En konklusion er, at de svenske skolechefer både har en drivende, kontrollerende og begrænsende funktion på udviklingen af uddannelsen i kommunen, inklusive hvad man kan betegne som traditionel administration og budgethåndtering. I mødet med skoleudvalgsformanden sættes mange politiske spørgsmål på dagsordenen, og skolechefens røst er vigtig i beslutningerne. Flertallet af skolechefer vil følge deres egen mission i harmoni med det lokale miljø. De søger ikke konflikt med de lokale beslutningstagere. Det virker som skolecheferne har fundet deres rolle i de lokale styresystemer. Skolechefrollen i styringen og ledelsen af skolerne er kompleks og den påvirkes af sin kontekst og af indehaverens personlige kompetencer.

## Referencer

- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy. Policy enactments in secondary schools*. London: Routledge.
- Blanchenay, P., Burns T., & Köster F. (2014). *Shifting responsibilities – 20 years of education devolution in Sweden: A governing complex education system case study* (OECD Education Working Papers No. 104). Paris: OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqrd7-en>
- Holmgren, M., Johansson, O., Nihlfors, E., & Skott, P. (2012). Local school governance in Sweden: Boards, parents and democracy. *Journal of School Public Relations*, 33 (1), 8–28.
- Holmgren, M., Johansson, O., & Nihlfors, E. (2013). Sweden: Centralization and decentralization as implementation strategies. In L. Moos (Ed.), *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership – is there a Nordic model?* Dordrecht: Springer.
- Höög, J., Bredeson, P., & Johansson, O. (2006). Conformity to new global imperatives and demands: The case of Swedish school principals. *European Educational Research Journal*, 5 (3), 263–275. ISSN 1474–9041.
- Lilja, P. (2014). *Negotiating teacher professionalism. On the symbolic politics of Sweden's Teacher Unions*. Malmö: Malmö Högskola.
- Lundgren, U. P. (2007). To govern or not to govern: Some reflections on economics, ideology and governance reform – Sweden's experience. In C. Hoppers, U. P. Lundgren, J. Pampallis, E. Motala, & E. Nihlfors (Eds.), *Dilemmas of implementing education reforms. Exploration from South Africa and Sweden*. Uppsala: Uppsala University.

- Nihlfors, E. (2003). *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala: Uppsala Universitet, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Nihlfors, E., & Johansson, O. (2013). *Rektor en stark länk i styrningen av skolan* Stockholm: SNS Förlag.
- OECD (2015). *Improving schools in Sweden: an OECD perspective*. Paris: OECD.
- Ringarp, J. (2011). *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Stockholm: Makadam Förlag, Södertörns Högskola.
- Sannerstedt, A. (2000). Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I B. Rothstein (Ed.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 2013:30: *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Delbetänkande av utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:5: *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Stockholm: Fritzes.

## **Del 2: Tematiske kapitler**

## 6. Demokrati i komplekse netværk: Politiske ledere og administrative professionelle<sup>28</sup>

*Bearbejdet og oversat til dansk af Lejf Moos*

Udgangspunkt for dette kapitel er, at de politiske aktører og embedsmænd på kommunalt niveau deler ansvaret for uddannelsen og dannelsen af næste generation. Ved at bruge et filter af offentlige styringslogikker – markedspladslogikken, styrings-, offentlig-, professionel og etisk logik, i analyserne finder vi ligheder og forskelle mellem politikere og embedsmænd. Vi analyserer, hvorledes de er positioneret i det offentlige system, og hvordan de udvikler deres engagement og kompetencer til at deltage i og udvikle både en demokratisk uddannelse og et effektivt og målrettet styringssystem i kommuner, der udsættes for kontinuerte restruktureringer.

### Uddannelse på det kommunale niveau

De fleste elever i de nordiske grundskoler går i offentlige skoler. I Finland er det næsten 100 %, i Norge 95 %, I Sverige og Danmark omkring 85 %. Derfor kan uddannelsen og dannelsen af næste generation ses som et offentligt ansvar, som varetages inden for et blandet politisk og administrativt system.

I dette system bliver de kommunale aktører medlemmer af et demokratisk fællesskab og et statsstyret system. Politikere og professionelle samarbejder, forhandler, støder sammen og når frem til aftaler i mange sager inden for uddannelsesområdet, således at systemet fungerer til gavn for både samfundet og de unge borgere. Aktørerne må kombinere demokratiske forventninger med administrativ effektivitet i overensstemmelse med de statslige rammer og mål og samtidig i overensstemmelse med elevernes og deres forældres forventninger.

---

<sup>28</sup> Kapitlet er en bearbejdet version af: Lejf Moos, Olof Johansson, Jan Merok Paulsen, Mona Strand and Mika Risku: Democracy in Complex Networks: Political Leaders and Administrative Professionals. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_6

## Det analytiske filter

For at diskutere fundene fra vore nordiske spørgeskemaer har vi valgt et sæt perspektiver, eller logikker, der fungerer inden for uddannelserne (Firestone, 2005; Moos, 2003):

- *Markedslogikken*: uddannelses ses her som en serviceydelse, som producenter producerer som uddannelsesprodukter til kunder. Kernebegreber er: konsumenter, frit valg, konkurrence og effektivitet.
- *Styringslogik*: Her er fokus på planlægning, kontrol, regnskabspligt, standarder, top-down-styring og transparens.
- *Offentlighedslogik*: Styringen af uddannelserne sker gennem politiske processer, som involverer politikere, forældre, elever og professionelle. Fokus er på deltagelse, forhandlinger, transparens og ansvarlighed.
- *Professionel logik*: Den kommunale forvaltning styres og ledes i overensstemmelse med professionelle standarder og etik, hvor fokus er på ansvarlighed og regnskabspligt.
- *Etisk logik*: Uddannelse handler grundlæggende om at opdrage og uddanne næste generation til demokratiske borgere. Uddannelsen går i skoletiden ind i forældrenes sted (Moos, 2008), og har derfor ansvaret for omsorg, demokratisk dannelse og social lighed. Heri ligger grundlaget for den etiske logik i den professionelle praksis.

## Fra bureaukrati til netværk (markedslogikken)

De strukturelle relationer mellem politikere og administratorer kan beskrives ved at se på udviklingen fra 1960'erne til nu (Bovbjerg, 2011; Finansministeriet, 1996). Der er selvfølgelig tale om forenklinger, som imidlertid fanger betydningsfulde karakteristika i den måde politikerne og administratorerne på statsligt niveau har udviklet den offentlige styring med inspiration fra OECD (1995).

Omkring 1960 havde man generelt i de nordiske lande udformet et system som adskilte den valgte, politiske indflydelse på både stats, kommunalt og institutionsniveau, fra den bureaukratiske indflydelse, som embedsmændene udfoldede i implementeringen af de politiske beslutninger. Politikerne skulle tage politiske beslutninger og embedsmændene skulle loyalt implementere dem i deres håndtering af borgere, elever eller brugere. Forventningerne blev ofte beskrevet i bureaukrati-termer.

Transnationale agenturer<sup>29</sup> har drevet åbningen af de nordiske økonomier hen mod den globale konkurrence siden 1970'erne og senere med øget kraft siden midt 90'erne. De økonomiske mål har ændret sig fra udvikling gennem fuld beskæftigelse og øget produktivitet mod vækst gennem international handel og investeringer. Nationalstaternes regeringer har i stigende grad fokuseret på de samme mål gennem medlemskab af internationale organisationer eller agenturer.

Man kan anskue udviklingen gennem de neoliberale staters metoder og teknologier (Peters, 2000), som i høj grad bygger offentlig styring med markedslogiske metoder: Decentralisering fra stat til institution og dens aktører. Styringen forventes at blive til selvstyring i kommuner og institutioner (Foucault, 1991). Man ændrer dermed styringslogikken fra en politisk-bureaukratisk logik mod en markedslogik, hvor synet på landets indbyggere ændres fra at være som selvstændige borgere til at blive (for)brugere, der frit kan vælge i den offentlige serviceydelse.

New Public Management (NPM) som denne tendens groft set betegnet, har som intention at indføre markedslogik i den offentlige sektor, som ikke plejer at blive betragtet som et marked. I denne bestræbelse anvendes sociale teknologier som f.eks. præstationsmål og regnskabspligt. Indenfor NPM betragter man alle offentlige sektorer og institutioner som ens. Det gælder også uddannelse. I begyndelsen af 1970'erne begyndte de nordiske regeringer således at indrette styringen i en neoliberal retning, hvis kernebegreber var: frit valg, øget markedsindflydelse og minimal statsindflydelse (gennem f.eks. deregulering, privatisering, outsourcing). Borgerne sås i stigende grad som arbejdere med fuldt ansvar for egen situation, og på samme tid som forbrugere i et servicesystem.

Som beskrevet i den danske landerapport ser vi, at internationale test som PISA, kombineret med at økonomiske logikker, får en stigende indflydelse på politikere på alle niveauer. Derfor får testene stigende indflydelse på uddannelsessystemet. Testresultaterne får større styringsmæssig vægt, men man glemmer ofte at det vigtige her er, at testresultaterne fortolkes. Denne politiske fortolkningsproces kamoufleres som en proces, så de kommer til at ligne en neutral, videnskabelig måling af elevernes læring, der giver evidens til politiske beslutninger.

I Sverige var et af hovedargumenterne for at indføre selvstyrende skoler, at konkurrencen mellem skoler med forskellige ejere ville hæve kvaliteten i alle skoler. Sverige indførte også frit valg af skoler, også inden for kommunen. De to beslutninger til-

---

<sup>29</sup> F.eks.: WTO: Verdenshandelsorganisation, OECD: Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling, IMF: Den internationale valutafond, EU: Den Europæiske Union og World Bank: Verdensbanken



sammen medførte en opsplætning af skolerne, således at nogle skoler tiltrækker rige forældre.

### **Offentlige institutioner eller virksomheder (markedslogik)**

Kommunale forvaltninger og styring er også blevet udviklet som del af de statslige reforminitiativer. I adskillige årtier har kommunerne kunnet strukturere deres politiske og forvaltningsmæssige arbejde frit, men de har ofte fået råd af regeringen og Kommunernes Landsforening, f.eks. rådet om at restrukturere den kommunale styring fra tre niveauer til to niveauer. Det medfører at de politiske udvalg og forvaltninger får et bredere ansvarsområde, f.eks. alt om børn fra 1 til 18 år, og det medfører et stejlere hierarki. Man kalder det for en virksomhedsmodel (Christoffersen, 2012) med en koncern, en virksomhed og en arbejdsplads med kontrakter som styring mellem delene.

En effekt af de kommunale omstruktureringer til færre og større kommuner, som blev beskrevet i den danske landerapport, er at skoleudvalgene således træffer beslutninger på et bredt område, der omfatter skoler, daginstitutioner, fritidshjem og kulturelle institutioner. I vor undersøgelse illustreres det af, at der er 16 - 30 forskellige titler på de politiske udvalg og på skolecheferne. Derfor må medlemmerne af udvalget have indsigt i mål, kvalitet, drift, personalets kompetencer etc. på flere områder. Dette gælder også for skolechefen, så hendes/hans relationer til institutionerne, deres ledere og personale bliver stejlere og distanceret. I nogle kommuner er der desuden indsat et nyt lag af ledere mellem skoler og forvaltning, men afstanden mellem de politiske og administrative beslutningstagere og institutionerne er stadig længere end før.

### **Politikere og professionelle**

Relationerne mellem de valgte politikere i udvalgene og skolecheferne, som er administrativt udpeget, ændrer sig i disse år, selvom retorikken ikke gør det. Skoleudvalgene (som de kaldes her, selvom de har mange navne) forventes traditionelt at udforme langsigtede strategier og udvikling, og skolecheferne forventes at tjene dem som loyale embedsmænd. I virkeligheden, som den viser i undersøgelsen, har skolecheferne fået større beføjelser, som f.eks. at skrive dagsorden for møderne. De er fuldtidsansatte, medens formanden for udvalgene i gennemsnit kun kan bruge 2 til 5 timer på forberedelse af møderne og de øvrige udvalgsmedlemmer endnu mindre. Selvom skoleudvalget tilkendegiver at de vigtigste kilder til information er lærere og politiske kolleger, så er det faktisk skolechefen, der er udvalgets informationskanal, fordi al kommunikation fra skolens aktører bliver kanaliseret gennem skolechefen og dennes forvaltning. Det hænger blandt andet sammen med at skolelederne og ledere af andre institutioner ses

som dele af forvaltningen med krav om total loyalitet. Ingen af skoleudvalgets medlemmer eller formænd har formelle forbindelser til skoler.

Relationerne mellem aktørerne i den kommunale styringskoncern bliver i stigende grad overtaget af sociale teknologier som strategipapirer, dokumentationer som kvalitetsrapporter og oversigter over testresultater.

Skoleudvalgets vigtigste opgaver er, tilkendegiver de i undersøgelsen, økonomi, ressourcer og budget, medens uddannelsessystemets strukturer og kvalitetsspørgsmål ses som sekundære områder. Det er især de vigtigste opgaver, udvalget forsøger at få politisk indflydelse på. Udvalget og skolecheferne har forskellige opfattelser af, hvor stor skolechefers indflydelse på udvalget er, men skolecheferne overtager gradvist mere politiserede opgaver i administrationen og i juridiske spørgsmål. Skoleudvalget er skolechefernes overordnede, men de ser relationerne til skolelederne som vigtigere. Vores undersøgelse blev foretaget i en periode med store kommunale omstruktureringer, så det kan muligvis være en grund til ganske store forskelle i udvalgets og skolechefernes beskrivelser af gensidige ansvarsområder.

I Norge har udviklingen hen imod tolags styring i kommunerne også været initieret, samtidig med at de kommunale forvaltninger og udvalg i mange af de meget små kommuner beskæres eller fjernes. I Sverige og Finland er billedet ligeså komplekst som i Danmark og argumenterne ligner også: man rationaliserer for at effektivisere, så kommunen kan levere høj kvalitet i sine ydelser og opfordre borgerne til deltagelse i de demokratiske processer.

Alle aktører tilkendegiver at de er loyale "opad" i systemet: skolelederne til udvalg og skolechef, udvalg og skolechef til kommunalbestyrelsen, selvom de måske arbejder i en koncernstruktur med selvstyring med kontrakt og regnskabspligt på alle niveauer.

## Hierarkiet

Skolecheferne finder, at skoleudvalget skal styre overordnede sager og sætte udviklingsretningen. Derfor er de emner, der oftest behandles på udvalgsmøderne: økonomi, ressourcer, budget og den information om skolechefen giver. De mener også, at skolelederne skal styre og sætte dagsorden for skolebestyrelsernes arbejde.

Skolecheferne blev spurgt om, hvad der var de vigtigste, de mest tidsslugende og de mest interessante opgaver (her i Danmark):

Vigtigst	Mest tid	Mest interessant
Skoleudvikling 93 %	Budget og finansiering 95 %	Skoleudvikling 97 %
Politiske sager 92 %	Skoleudvikling 93 %	Pædagogisk ledelse 97 %
Planlægning & målsætning 90 %	Planlægning & målsætning 92 %	Politiske sager 93 %
Budget og finansiering 86 %	Politiske sager 90 %	Planlægning & målsætning 88 %

Skolecheferne mener at generelle politiske sager og planlægning (politiske sager, skoleudvikling, budget og udvikling af mål) er vigtigst, medens daglig drift (finansiering og pædagogik etc.) er mindre vigtige. De fokuserer på skoleudvikling og støtte til skolelederne, altså indflydelse på pædagogikken på et overordnet niveau. Pædagogisk ledelse er kun prioriteret blandt de fire højest prioriteringer i "mest interessant". Politiske emner er prioriteret højere i "vigtigst" og "interessant" end i "mest tid".

De tre lister er ikke identiske og signalerer skolechefernes dilemmaer mellem, hvad de anser for vigtigst og mest interessant, og hvad de er nødt til at bruge deres tid på. Måske illustrerer forskellene, hvordan skolechefernes arbejde skal dække både administrative styringsopgaver og pædagogiske ledelsesopgaver.

### Meta-styring og selv-styring (styringslogik)

Udviklingen fra en monocentrisk stat (hvor magten udspringer fra toppen) hen imod en polycentrisk stat (hvor der er mange magtcentre) kan blandt andet ses i den nutidige *netværksstyring* (Sørensen, 2003), som er en blanding mellem metastyring og selvstyring. I *metastyringen* sættes rammer for økonomien og mål igennem lovgivning, og i høj grad gennem udvikling og spredning af diskurser og sociale teknologier, som f.eks. standarder og målinger og budgetmodeller (Moos, 2009). Regeringen tilskynder således kommuner, institutioner og aktører til at finde og udvikle deres egen identitet med særlige mål, ansvar og mening. I den grad denne påvirkning lykkes, påtager de lokale aktører sig at styre sig selv, *selvstyringen*. Inden for de givne rammer optræder aktørerne ansvarstagerende, som det hedder, idet de overtager de mål og interesser, som regeringen udstikker, på deres egen måde og med eget ansvar for løsningen (Foucault, 1983). Brugen af en række sociale teknologier er stærkt medvirkende til denne udvikling, fordi de giver aktørerne redskaber til deres praksis, og fordi de som sociale teknologier fremstår neutrale, upolitiske og udiskuterede. Her skal blot nævnes de internationale sammenligninger af målingerne, best practice, evidenskravet som aktuelle tekno-

logier. Mest virksom er måske formuleringen af nationale mål, standarder, og gennemføringen af målinger, nationale test. De kommunale udvalg og forvaltninger er ligesom skolerne udsat for denne indflydelse, men har mistet indflydelse på udformningen af de nationale mål og målinger.

## Demokratiopfattelser (offentligheds og etisk logik)

Det er kompliceret at undersøge demokrati på kommunalt niveau, når det drejer sig om borgeres og elevers rettigheder og behov. Uddannelsen skal give Demokratisk dannelse, hvor eleverne får de optimale muligheder for at udvikle, lære og reflektere over deres rolle som aktører i demokratiske fællesskaber, fordi skolens relationer må være asymmetriske (Moos, 2008).

Borgerdemokrati er forskelligt herfra, fordi borgerne forventes at deltage aktivt i de demokratiske processer og diskussioner. Skoleudvalgene og skolechefernes situation er forskellig, fordi udvalgene er valgte til at påtage sig politisk ansvar i et parlamentarisk system, medens skolecheferne er udpegede embedsmænd, som skal agere i overensstemmelse med de forventninger og reguleringer, som systemet og skoleudvalget udstikker. Herunder ligger et generelt mål for landet i at udvikle optimal lighed gennem uddannelse.

Traditionelt har embedsmænd skullet arbejde for en "offentlig etos" som omfatter de demokratiske rettigheder som fairness og lighed. Embedsmændene sås ofte som demokratiets vogtere, men det ser ud til at være under forandring. Lighedsidealet er ved at blive erstattet af et ideal om excellence, som hænger sammen med konkurrencekravet i et globaliseret samfund. Hvor uddannelsens hovedmål tidligere var uddannelse til deltagelse i demokratiske fællesskaber, den demokratiske dannelse, ændres statens rolle og dermed uddannelsens rolle til at spille med i konkurrencen om en topplacering ikke i den globale handel, men i de globale målinger af læringsmål.

Dette dilemma findes også på det kommunale niveau, hvor både udvalg og forvaltning må søge at tilgodese begge formål. En indikator på aktørernes reaktioner på dilemmaet er de prioriteringer, skolecheferne gav (i afsnittet Hierarkiet), hvor beskæftigelse med skolens formål og pædagogik ligger langt nede på listen.

En kort introduktion af forskellige demokratiopfattelser (Louis, 2003) skal tjene som et udgangspunkt for en analyse af de kommunale processer. Det *liberale* demokrati fokuserer på frie individers ret til at træffe frie valg. I denne opfattelse er individet i stand til at træffe rationelle valg inden for fællesskabets rammer. Liberale demokrater ser staten som et nødvendigt onde, som må begrænses mest muligt. Det *kommunitære* demokrati ses aktørerne som partnere i sociale fællesskaber, der har fælles, sociale værdier, som de er helt bevidste om. Tilhængere af denne opfattelse kan acceptere stats-

styring til en vis grad. Hvis man kombinerer disse to opfattelser, kan man få en *deliberativ* demokratiform, et forhandlingsdemokrati. Her er staten aktiv til en vis grænse, men samfundet er decentreret således, at politiske processer finder sted i utallige sammenhænge indenfor og uden for formelle fora. De demokratiske processer ses som deliberative processer, forhandlinger.

Man kan påstå at skoleudvalget og skolechefen konstruerer fora, hvor skolernes formål og aktiviteter kan diskuteres transparent og deliberativt demokratisk. Borgernes muligheder kan siges at blive tilgodeset gennem de politiske valg, selvom de i sig selv jo ikke garanterer en konstant interessevaretagelse. Skolernes muligheder for at deltage i forhandlingerne foregår også indirekte, når skolechefen giver sine hyppige rapporter til skoleudvalget om situationen på skolerne. Rapporterne kan bygge på skolernes indberetninger eller input til skolechefen og de kan derfor blive del af de beslutningsprocesser, som skoleudvalget gennemfører.

Måske er den svenske beskrivelse af disse processer også dækkende for de andre lande, inklusive Danmark. De fortæller at formelt set involveres alle aktører i styringen af skolerne, men reelt set sker det mellem politikere og professionelle, fordi der ikke er reel deltagelse i beslutningsprocesserne. Også i Finland er der skepsis over for skolers muligheder for deltagelse i dialog med de politiske lag.

## Etisk logik

Forbindelser mellem samfundsmæssige forventninger til skolens etiske fordring om demokratisk dannelse og skolens muligheder for at udforme sin praksis, som blandt andet ligger i den kommunale styring af skolen, kan ses på forskellige måder: som skolens potentialer for at give eleverne handlemuligheder (Biesta, 2003); eller Bernsteins (2000) tanker om elevernes demokratiske rettigheder i skolen. Man kan tolke disse idéer som kravet om, at eleverne får muligheder for at deltage i deliberationerne om deres egne vilkår i skolen. Hvis man ser på de svar som skolecheferne og skoleudvalget har givet mht. prioriteringer af deres opgaver, så er de kun indirekte optaget af elevernes udbytte af undervisning og de etiske krav igennem interessen for skoleudvikling og pædagogisk ledelse og for omsorg for elever med specielle krav. Skoleudvalget indgår ikke i direkte forhandlinger med skolerne, med det kan skolecheferne i de netværk, som de prioriterer højest.

## Deliberationer og forhandlinger (offentlighedslogik)

Der er en lang tradition for forhandlinger i de nordiske politiske systemer. De fleste regeringer har været mindretalsregeringer, så de har skullet finde flertal ved forhandling med andre partier end regeringspartierne. De fleste økonomiske politikker på arbejdsmarkedet har været forhandlet mellem regeringer og arbejdsmarkedets parter, så den forhandlede økonomi har været den typiske form.

Denne tendens er på linje med de "soft governance" politikker, som EU-kommissionen bruger i sin *open method of coordination* (OMC) på områder hvor den ikke vil eller kan regulere gennem forordninger til landene: "hard governance". Her må den ligesom OECD bruge rådgivning, vejledning, spejling, refleksioner, sammenligninger etc.: soft governance. OMC kan ses i tre faser: et sprogspil, hvor det handler om at skabe fælles mening i en fælles problemformulering, et forhandlingsspil, hvor man former koalitioner og enes om en ramme, og slutteligt forhandlingerne, hvor aftaler opnås gennem flertalsafgørelser.

I den offentlige sektor anvender staterne ofte en New Public Management-strategi til at decentralisere beslutninger, sådan som netværksteorier også foreskriver udviklingen af selvstyring på de lokale niveauer. Samtidig fastholder staten sin beslutningskraft, blot med nye, diskursive og social- teknologiske, midler. På den ene side giver det institutionerne, så som skolerne, en del handlefrihed, men inden for de nationale standarder og målinger. Det tilkendegiver skolecheferne, som ser skolernes indflydelse som en direkte, forhandlingsindflydelse på forvaltningen og skolechefen. Skoleudvalget oplever, at de har nogen indflydelse på skoleudviklingen, men de oplever også, at staten griber for meget ind på disse områder. Skolelederne oplever sig som relativt selvbestemmende, men samtidig er der andre, skoleforvaltningen, der bestemmer for meget over, hvordan de kan bruge deres tid.

Samarbejde mellem uddannelsessystemets aktører burde være let, fordi så mange af dem har den samme sociale og kulturelle baggrund fra deres pædagogiske uddannelse og arbejdsliv. Måske er denne situation ved at ændre sig, fordi flere skolechefer i de bredere forvaltninger rekrutteres fra andre professioner, end lærerprofessionen. Samtidig gennemgår skolelederne en efteruddannelse, som mere handler om styring end om skoleledelse.

Undersøgelsen siger ikke noget om, hvorvidt eller hvordan skolechefer og skoleudvalg samarbejder eller forhandler direkte med borgerne. Forbindelsen går gennem det parlamentariske system.

## Beslutninger (styringslogik)

Offentlig styring og behovet for kontrol og overvågning hænger sammen med behovet for regnskabsafklæggelse og med introduktion af incitamenter, resultatstyring og økonomiske sanktioner. Regnskabspligten kan ses som et aspekt af evalueringen af systemet, fordi skolernes praksis må være synlig og transparent for at sikre kvaliteten og den offentlige tillid til skolen. Udviklingen af denne pligt går også ud fra, at aktørerne ikke vil ændre praksis, med mindre de bliver gjort ansvarlige.

På spørgsmålet: *Hvor mange kommunale ledelsesgrupper er du medlem af?* svarede skolecheferne at de deltog i mellem tre og fem grupper for at producere politik papirer og administrative rutiner. De oplever, at de er del af den kommunale styring på denne måde.

På spørgsmålet: *Hvad forventer din udvalgsformand af dig?* prioriterede skolecheferne således:

1. Tage mig af klager
2. Give professionelle beskrivelser til udvalget og udarbejde klare og gennemarbejdede beskrivelser til udvalgets dagsorden
3. Give gode orienteringer om, hvad der foregår i distrikter og følge op på individuelle sager
4. Etablere forbindelser mellem politikker og borgernes behov
5. Overvåge skoler
6. Arbejde loyalt på at implementer politiske beslutninger i dialog med institutionsledere

Anden og tredje prioritet er, ligesom svarene på det forrige spørgsmål om ledelsesgrupper, vigtige ledelsesopgaver, hvor beslutninger forberedes og præmisser for beslutninger konstrueres (Moos, 2009). De næste prioriteringer handler om at følge op på beslutninger: hvem overvåger og hvem leder disse processer? Skolecheferne indtager vigtige positioner i de kommunale beslutningsprocesser.

## Udviklingen af forvaltninger i det seneste tiår (markeds- og styringslogik)

De nordiske lande oplevede økonomiske vanskeligheder i 1990'erne og omkring årtusindskiftet, som førte til yderligere skridt i en rekonstruktion af velfærdstaten. Statens styring blev i nogen grad erstattet af decentralisering, således at kommunerne med inspiration fra erhvervslivet fik mere ansvar og større autonomi, og i arbejdet på at gå

fra tre- til tolags styre. Denne udvikling kunne også ses i Norge, men i noget langsommere takt p.gr. af de mange og små kommuner, og i Sverige og Finland, hvor variationen i forvaltningsformer blev stor. En effekt af omstruktureringerne i både Danmark og Finland er, at mange skoler bliver fusioneret eller nedlagt, og hvor der dannes flere ledelseslag mellem skolechef og skoler.

Som nævnt blev de danske kommuner restrukturert i 2007 ved at fusionere 271 til 98 kommuner. I 1970 blev 464 svenske kommuner fusioneret til 290, i Finland blev 415 kommuner i 2009 til 317 og der var planer om at reducere yderligere til 70. I Norge er der stadig 428 kommuner, men regeringen havde i 2015 planer om at reducere til omkring 100, uden at det er sket endnu. Samtidig med denne udvikling oplever alle landene, at antallet af skoler falder. I Danmark faldt antallet fra 1529 til omkring 1140, med samme samlet elevtal. Begrundelserne for disse omstruktureringer og fusioner har alle steder været, at større kommuner og skoler ville være mere økonomisk konkurrencedygtige, og skolernes kvalitet ville stige. I alle landene har man valgt concernmodeller som forbilleder for struktureringen af styringen. Dermed valgte man også en principal-agent styringsrelation mellem politikerne og forvaltningerne, således at de politiske forsamlinger udstak mål og forvaltningerne og skolerne implementerede dem.

## Nye positioner

Den nye styringsform med en blanding af centralisering og decentralisering har givet nye balancer mellem professionel og politisk indflydelse på alle niveauer i systemet. Skoleledernes og lærernes ansvar og professionelle råderum er øget, på samme tid som evaluering er blevet et vigtigt instrument i styringen. *“Ved at bruge mere kontrol og ved at se uddannelsessystemet som en del af en global konkurrence vil uddannelsespolitikken blive mere og mere reaktivt ...”* (318, 2008/C319; Official-Journal-C318, 2008/C319; Official-Journal-C318, 2008/C318). Medens områder som læreplaner, mål og regnskabspligt bliver recentraliseret, bliver økonomi, human relations og drift decentraliseret til skolerne, og kommunernes forvaltninger bliver til dele af det statslige kvalitetssikringssystem.

Danmark alene har valgte skoleudvalg og skolebestyrelser, hvor valgte repræsentanter i skoleudvalget beslutter generelle principper for det kommunale uddannelsessystem, og forældrevalgte repræsentanter på skolerne beslutter principper for undervisningen, skole-hjem samarbejde, arbejdsfordelingen (indtil 2012) og sociale aktiviteter (Undervisningsministeriet, 1993).

De kommunale politiske udvalg og forvaltninger var placeret i midten af den traditionelle styringskæde mellem stat og institution, både i relation til de politiske



forsamlinger (Folketing, byråd, skoleudvalg, skolebestyrelse) og til de administrative aktører (regering og ministerier, forvaltninger og skoleledelse). Indflydelsen blev udøvet både gennem *hard governance* former, med direkte reguleringer, og gennem *soft governance* former, med rådgivning og sociale teknologier. Her ligner det danske system systemerne i de andre nordiske lande. Den stærke friskoletradition i Danmark har i mere end hundrede år været et kendetegn på den danske styring. Her er danske forhold forskellige fra de andre nordiske uddannelsessystemer, idet Norge og Finland har en forsvindende lille andel frie skoler og Sverige har en friskoleordning, der er mere markedsorienteret end den danske.

Effekterne af omstruktureringerne og valg af nye styringsformer (koncernopbygning, centralisering og sociale teknologier) for det kommunale lag vil blive diskuteret i sidste kapitel.

## Skolechefen som embedsmand

Skolechefens traditionelle rolle hænger sammen med det liberale, repræsentative demokrati og en funktionel klar opdeling mellem sektorer og offentlig forvaltning. Skolechefens rolle er at være bureaukrat og politisk rådgiver for de valgte politikere. Med den gradvise overgang fra en monocentrisk stat til en polycentrisk stat, hvor styring er den primære taktiske planlægningsmetode, er netværk af eksterne interessenter kommet mere i centrum (Rhodes, 1997).

Juridiske og andre reguleringer af skolerne stiger kraftigt i de nordiske lande samtidig med at skolechefernes beslutningskraft på læreplaner og juridiske sager er ganske lille. I disse områder er det nødvendigt for skolecheferne, at der er en vis overensstemmelse mellem deres normer og skolernes professionelle normer. Det er en forudsætning for at de kan træffe legitime beslutninger. I takt med at skolechefen får et nyt og større arbejdsfelt, som medfører større afstand mellem forvaltning og skoler, må de bygge på sociale teknologier som kontrakter og kvantitative data på læringsudbyttet. Resultatet er at skolechefen sandsynligvis vil finde sig selv i en krydsild mellem delvist uforlignelige krav: Tabel 1: Krydsfelt, efter Lundquist (1998)



På den ene led mellem *loven* og de professionelle *normer* og på den anden led mellem *eksterne interessenter* og de *overordnede*. Det

giver fire koblinger: mellem skolechef og loven, *lydighed*, og mellem skolechef og de professionelle normer, *overvejelser*, mellem skolechef og overordnede, *loyalitet*, og mellem skolechef og eksterne interessenter, *overvejelser* (Lundquist, 1998).

I dag er distinktionen mellem styring og forvaltning øget med indførelsen af markedslogikken. Borgerne betragtes nu ikke mere som vælgere eller medlemmer af civilsamfundet, de betragtes mere og mere som forbrugere på markedet. Det kan føre til spændinger og konflikter mellem interessenters interesser og generelle normer og værdier i skolen og dens omgivelser. Ekstern kontrol og styringslogik i de stadig mere talrige skolelove og sociale teknologier skaber, sammen med den nationale målstyring og kvalitetssikringssystemer, spændinger i systemet, fordi de genererer kontrol over læreplaner og standardiserede adfærdsregler.

Skolechefernes overordnede er på den ene side skoleudvalget og på den anden kommunaldirektøren og byrådet. Skolereformer har ændret på arbejdsdelingen mellem politiske valgte og professionelle på alle niveauer. I skolerne fokuserer de professionelle mere og mere på driften, medens de på det kommunale niveau er styringsansvarlige. Skoleudvalgets politikere fokuserer mere og mere på kommunale strategier og mindre på skole- og sagsområder, og mister derfor indflydelsen på skolernes strategier.

Vi ser, at både politiske og forvaltningsmæssige organiseringer udvikler sig i en ikke-uddannelsesmæssig retning, fordi kerneopgaverne på det kommunale niveau er langsigtede strategier med kommunale mål og regnskabspligt i forlængelse af de nationale standarder og test. Vi kan også se, at i de fleste nordiske lande, undtagen Finland, er de politiske og forvaltningsmæssige felt, som de er placeret i, i stadig stigende grad formet efter en markedslogik med fokus på effektivitet og omkostningseffektivitet i serviceproduktionen. Udviklingen hen imod en koncernmodel medfører ændringer i skolechefens arbejde.

Det er i brede kredse accepteret, at den faktiske indflydelse i de kommunale råd og forvaltninger *de facto* flyttes fra politiske sfærer til administrative sfærer (Pedersen, 2005). Denne tendens kan sammenkobles med introduktionen af regnskabsmetoder, sociale teknologier som standarder, målinger af resultater, i stedet for politiske beslutninger. March & Olsen (1995) peger på et interessant paradoks når man laver resultatmålinger i demokratiske institutioner, nemlig at der ofte er mangel på klarhed over, hvad der faktisk er udbyttet: "*Mangel på klarhed får politiske systemer til at søge efter kontrolstrukturer og -processer i stedet for resultater.*" De bemærker også at regnskabssystemerne reagerer hurtigere og med fasthed på fejl, end på belønning for succes – en tendens, som ikke synes at styrke formålet med uddannelse og demokratisk dannelse

## Referencer

- Bernstein, B. (2000). *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, research and critique*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Biesta, G. (2003). Demokrati - ett problem för utbildning eller ett utbildningsproblem? [Democracy - a problem for education or an educational problem?]. *Utbildning & Democracy*, 12(1), 59-80.
- Bovbjerg, K. M., Krause-Jensen, J., Wright, S., Brorholt, G., & Moos, L. (2011). Nye ledelsesrationaler i offentlige organisationer In K. M. Bovbjerg (Ed.), *Motivastion og mismod i det moderne arbejdsliv*. København: Aarhus Universitetsforlag.
- Christoffersen, H., & Klausen, K. K. (2012). *Den danske kommune-konstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Finansministeriet. (1996). Budget 96 redegørelse, Bilag.
- Firestone, W. A., & Shipps, D. (2005). How Do Leaders Interpret Conflicting Accountabilities to Improve Student Learning? In W. A. Firestone & C. Riehl (Eds.), *A New Agenda for Research in Educational Leadership* (pp. 81-100). New York: Teachers College Press.
- Foucault, M. (1983). The subject and power. In H. L. D. P. Rainbow (Ed.), *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics* (pp. 208-226). Cambridge, MA: MIT Press.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Louis, K. S. (2003). Democratic Values and Schools. In J. MacBeath & L. Moos (Eds.), *Democratic Learning*. Londond: RoutledgeFarmer.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Moos, L. (2003). *Pædagogisk ledelse - om ledelsesopgaven og relationerne i uddannelsesinstitutioner*. København: Børsens Forlag.
- Moos, L. (2008). Diskurser og styringslogikker i kampen om demokratisk dannelse. In J. K. L. Moos (Ed.), *Klasseledelse - magtkampe i praksis, pædagogik og politik*. Frederikshavn: Dafolo.
- Moos, L. (2009). A general context for new social technologies. *Nordic Educational Research*, 29(1), 79-92.
- OECD. (1995). *Governance in Transition. Public management Reforms in OECD Countries*. Retrieved from Paris:
- Official-Journal-C318. (2008/C318). *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the member states, meeting within the Council of 21 November 2008*

*on preparing young people for the 21st century: An agenda for European cooperation on schools.* Brussels.

Pedersen, D. (Ed.) (2005). *Offentlig ledelse i managementstaten*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Peters, M., Marshall, J., & Fitzsimons, P. (2000). Managerialism and Educational Policy in a Global Context: Foucault, Neoliberalism and the Doctrin of Self-Management. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education: critical perspectives* (pp. 109-132). New York: Routledge.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Milton Keynes: Open University Press.

Sørensen, E. (2003). Netværksstyring. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker*. Copenhagen: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Undervisningsministeriet. (1993). Lov om Folkeskolen.

## 7. Skolechefens ledelse gennem hierarki og netværk<sup>30</sup>

*Bearbejdet af Jan Merok Paulsen og oversat til dansk af Klaus Kasper Kofod*

Skolechefen er hierarkisk tæt koblet til toppen af kommunens organisation gennem medlemskab i et lederteam og gennem personlige bånd til kommunal direktøren, noget som giver mulighed for at deltage i strategiske beslutningsprocesser, som går ud over uddannelsessektoren. Også på langs af den vertikale akse er skolechefen knyttet til sine skoleledere gennem stærke og tætte netværksbånd. Langs med den horisontale akse er skolecheferne aktive netværksspillere med kolleger i andre kommuner, for eksempel gennem professionelle sammenslutninger og gennem personlige bånd til andre skolechefer. Samtidig er skolechefen knyttet til skoleudvalget gennem stærke formelle bånd. I dette kapitel bliver skolechefens dannelse og udnyttelse af netværksbånd inden for det kommunale hierarki analyseret og sammenholdt med deltagelse i horisontale netværk. Endvidere bliver skoleudvalgets netværk i den politiske styringslinje analyseret med vægt på forholdet til kommunalbestyrelsen og formandsskabet. Afslutningsvis bliver skoleledernes formelle og uformelle netværksrelationer drøftet.

### Netværk og styring af skolen

Der er i dag blandt forskere og praktikere bred enighed om, at netværk spiller en vigtig rolle i styring af både private og offentlige virksomheder (Castells, 2000; Tsai, 2001). I særdeleshed er engagement i netværk karakteristisk for offentlig styring og er kendetegnet ved en stærkere indflydelse på de politiske processer og produktion af offentlige tjenester fra uafhængige transnationale og nationale organer (Stoker, 1998). Ifølge Rhodes kunne man i løbet af 1900-talet observere et skift væk fra den hierarkiske bureaukratimodel hen imod en mere kompleks model i offentlig politik og administration (Rhodes, 1997), hvor netværksaktører uden for de bureaukratiske linjestrukturer også påvirker politisk processer i egenskab af indflydelsesrige netværksspillere (Hooghe &

---

<sup>30</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat fra: *Jan Merok Paulsen, Elisabeth Nihlfors, Ulf Brinkkjær & Mika: Superintendent Ladership in Hierarchy and Network I*: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_5

Marks, 2010). I andre kapitler i denne bog er dette mønster beskrevet som en overgang fra en monocentrisk til en polycentrisk statsmodel. Dette betyder implicit, at de politiske processer også finder sted uden for de formelle hierarkiske strukturer – ikke mindst i ”selvstyrede netværk af uafhængige aktører” (Stoker, 1998), hvor disse aktører og institutioner får magt ved at samle deres ressourcer, færdigheder og formål i langsigtede koalitioner, som bliver virksomme gennem netværk.

Dette betyder også, at de politiske aktørers kapacitet til at få tingene gjort ikke udelukkende er afhængig af ledelse gennem formel autoritet, men den også er afhængig af deres kapacitet til at bruge netværkene som styringsredskab. Hierarki og netværk kan således betragtes som indbyrdes afhængige tvillingebegreber (Powell, 1990), som bør analyseres samtidig for at indfange hele billedet af lederskab og styringsprocesser i den offentlige skole. Vi ser dette som specielt vigtigt for skolecheferne, der opererer på mellemniveauet i kommunernes hierarkiske linjeorganisation. Skolecheferne er også koblet til skolepolitikere og til en række aktører uden for den kommunale organisation (Paulsen, 2014). Det synes derfor indlysende, at hvis man udelukkende analyserer skolechefens rolle gennem et hierarkisk netværksperspektiv, vil man ikke opfatte hele billedet af skolechefens ledelses- og styringsfunktioner. Vi ser snarere, at både engagement i det sociale netværk og håndtering af kontrolspændet i det kommunale hierarki er vigtige kanaler for skolecheferne, når formålet er at øve social og politisk indflydelse samtidig med, at de driver pædagogisk ledelse.

## Hierarki og netværk i nutidens kommunale styring af skolen

Begreberne hierarki og netværk kan betragtes som overlappende og komplementære begreber, fordi netværk i organisationer normalt krydser to eller flere analyseniveauer, eksempelvis individer, grupper eller subenheder i offentlige organisationer (Katz, Lazer, Arrow & Contravtor, 2004).

### Begrebet hierarki

Et hierarki antager sædvanligvis en pyramideform, hvor flere lag af formel autoritet er bundet sammen i et kontrolsystem, som så regulerer relationerne mellem overordnede og underordnede i et system med delegering af ansvar nedad og rapportering opad. Større hierarkier etablerer endvidere en afgrænset specialisering i separate enheder (Blau & Scot, 2003). Thomson (1967) skelner mellem tre niveauer i hierarkiske organisationer: henholdsvis det tekniske niveau i den operative kerne, det ledelsesmæssige niveau i midten og det institutionelle, det strategiske niveau i toppen af hierarkiet. Lederne på mellemniveauerne i de hierarkiske organisationer udfylder vigtige funktioner

som medierende agenter ved, at de «udfører en koordinerende rolle, hvor de formidler, forhandler og fortolker indholdet i kommunikationen mellem organisationens institutionelle, strategiske og tekniske, operationelle niveauer» (Floyd & Wooldridge, 1967: 466). Indehavere af sådanne medierende roller, eksempelvis kommunale skolechefer, har gennem disse funktioner i *teorien* et særligt potentiale til at øve social indflydelse nedad til såvel som opad til i systemet. I den administrative del af de nordiske kommuners hierarki kan skolecheferne i mange tilfælde ses som sektoransvarlige medlemmer, der sammenbinder forskellige og ofte modstridende perspektiver og interesser (Paulsen & Skedsmo, 2014).

Ifølge den kendte ny-institutionelle teoretiker W. R. Powell er en hierarkisk struktur kendetegnet ved «klare afdelingsafgrænsninger, klar bemyndigelse, detaljerede rapporteringsmekanismer og formelle beslutningsprocedurer» (Powell, 1990: 302). De hyppigste styringsprincipper i hierarkiet er: 1) administrativ effektivitet søges opnået gennem opgavespecialisering, knyttet til en funktionel enhed; 2) effektivitet søges opnået ved at organisere og afgrænse gruppemedlemmerne i et autoritetshierarki; 3) effektivitet søges opnået ved at begrænse lederens kontrolområde til et lille og håndterbart område (Simon, 1997; Weber, 1947). Administrativ forskning belyser imidlertid en række udfordringer, der er indbygget i den hierarkiske organisation, for eksempel et for stort kontrolområde, hvad der fører til overbelastning af person-til-personrelationerne, som den formelle leder må forholde sig til. En anden veldokumenteret udfordring er de læringsbarrierer, der er skabt af hierarkiets pyramideform, hvor aktørerne udfører deres daglige opgaver i isolerede enheder og afdelinger. Når de hierarkiske organisationsformer endvidere bliver konfronteret med uventede forandringer, for eksempel nye radikale krav fra politikere, optræder der «tyngende svagheder» ved hierarkiet (Powell, 1990:302)

## Begrebet socialt netværk

Sociale netværk kan derimod betragtes som en komplementær model til hierarkiet og defineres som et sæt knuder (eller aktører), hvor «båndene repræsenterer relationerne eller mangel på relationer mellem knuderne» (Brass, Calaskiewicz, Greve & Tsai, 2004:795). Medlemskab af netværk med en iboende adgang til viden og kritisk information er også en funktion af gensidig tillid mellem aktørerne. Typiske egenskaber ved hierarkiet og netværket som koordineringsmekanismer er sammenfattet nedenfor

## Centrale træk ved hierarki og netværk (tilpasset fra Powell, 1990)

	Organisatoriske udtryk	
Centrale træk	Hierarki	Netværk
Normativ basis	Ansats relation	Komplementær styrke
Kommunikationsmiddel	Rutiner	Relationer
Metoder til konflikt-håndtering	Administrativt tilsyn og rådgivning	Gensidige normer med fokus på omdømme
Grad af fleksibilitet	Lav	Middel
Omfang af tilknytning fra medlemmene	Middel til Høj	Middel til Høj
Tone eller klima	Formel bureaukratisk	Gensidig åbenhed Gensidig nytte

Indholdet i det sociale samspil mellem netværksmedlemmer bliver som oftest teoretiseret gennem det konceptuelle par svage >< stærke bånd (Granovetter, 1973). Styrken ved et socialt bånd defineres som en funktion af «tid, emotionel intensitet, intimitet (gensidig tillid) og de gensidige tjenester». Styrken skabes af hyppigheden af samhandlinger, tæt afstand og tæthed i samarbejdet i forhold til mængden af aktiviteter, som samarbejdet er baseret på. Endvidere er styrken i netværksbåndet ikke en statisk egenskab: over tid kan svage bånd vokse sig stærke og vice versa (Hansen, 1999). Netværksforskningen har undersøgt en række kendetegn ved aktører, som involverer sig i netværk - for eksempel formelle bånd (Hvem giver information til hvem); affektive bånd (hvem kan lide at interagere med hvem); båndenes nærhed (hvem er lokaliseret i forhold til hvem) og kognitive bånd (hvem ved hvad) (Borgatti, 2003).

## Tillid i sociale netværk

Der er en åbenbart væsentlig tillidsbaseret komponent i sociale netværk. Tillid defineres gerne som "en psykologisk tilstand, hvor aktørerne har til hensigt at acceptere en sårbarhed, baseret på positive intentioner, adfærd eller forventninger til hinanden" (Rosseau, Sitkin, Burt & Camerer, 1998). Endvidere har forholdet mellem aktørerne en tendens til at være uformelt og langsigtet. Det er disse egenskaber, som gør, at interaktionerne kan være bæredygtige over tid, også selvom medlemmerne ændrer deres organisatoriske tilhørsforhold. Tillidsbaserede netværksbånd er især interessante og fun-

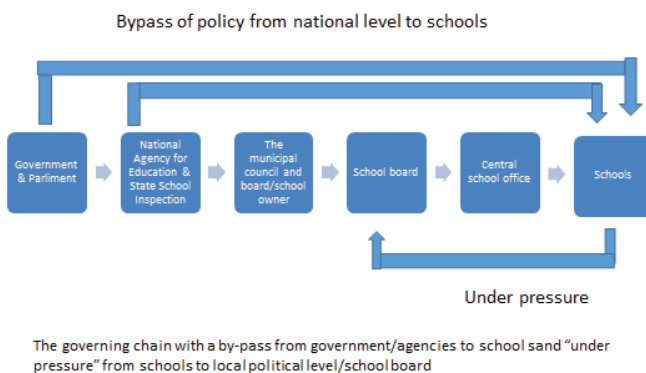


deres på aktørernes fælles opfattelse af, at samarbejdet er risikofrit. I modsat tilfælde, hvor en aktør opfatter risiko i samarbejdet med andre netværkspartnere, vil man højst sandsynligt enten forlade netværket eller nedtone interaktionerne (Høyer & Wood, 2011).

## Brud på styringskæden

I vores studie af nutidens styring af kommunale skoler i de nordiske lande ser vi en række reformtendenser, hvor kommando- og rapporteringslinjen i den traditionelle hierarkimodel bliver brudt. For det første er der en tendens til at udvide skolechefens ansvarsområde ud over skole og uddannelse. Mere konkret er mange af de nordiske skolechefer også ansvarlige for styring af kultursektoren. Når ansvarsdomænet og dermed også kontrolspændet udvides betydeligt, er der en risiko for, at den hierarkiske struktur i sig selv ikke vil give tilstrækkelig mange "mødepunkter", hvad man kan se som et tomrum i styringskæden. Man kan derfor iagttage udformede netværksbånd som en kompensationsmekanisme for skolechefen med henblik på at opretholde adgang til information samt social og politisk indflydelse. For det andet, og det gælder især for Sverige, kan man observere en systematisk tendens til, at den Statslige Skoleinspektion "by-pass" kommunerne og iværksætter en række initiativer og direktiver direkte over for skolerne. Dette mønster er illustreret i modellen i fig. 1 neden for

Figur 1: "By-pass" og "undertrykkelse" i styringen i svenske kommunale skoler



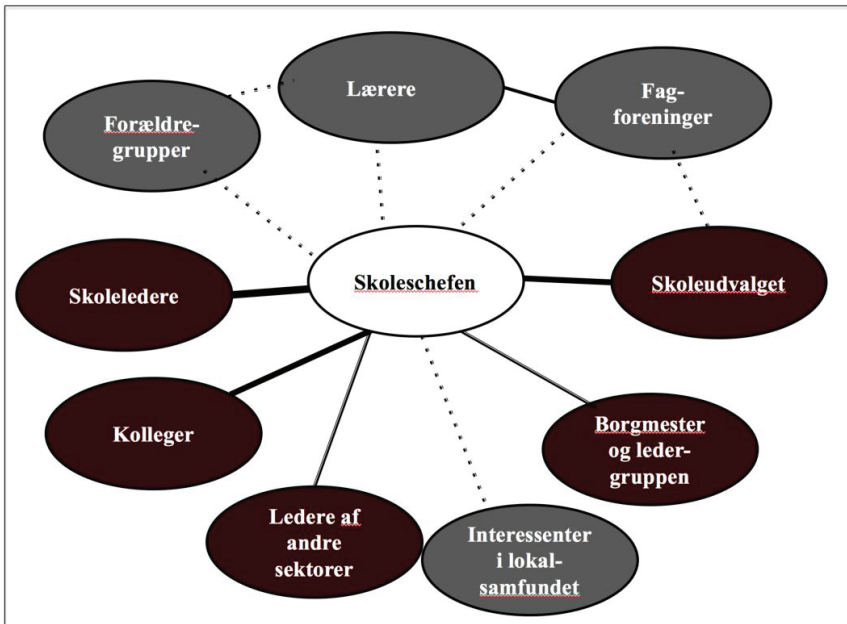
Denne tendens bliver også forstærket af et indslag af mistillid i den svenske styringskæde, som kan konkretiseres ved, at skolelederne er tilbøjelige at stole mere på staten end på kommunerne, når det gælder, hvordan skolen bedst kan styres (Nihlfors & Johansson, 2013). I Danmark var en effekt af lovgivningen omkring skolereformen af

2012 og Lov 409 om tilrettelæggelse af lærernes arbejde også, at kommunerne blev "bypasset" på væsentlige styringsområder. Også i Norge er der en synlig tendens til at omgå kommunerne gennem en serie af initiativer, vurderingssystemer og projekter, der bliver iværksat fra Uddannelsesdirektoratet (UDIR) direkte over for skolerne. Derfor opfatter mange skoleudvalgsmedlemmer også, at de bliver forbigået gennem et øget antal statslige initiativer over for skoler og skoleledere (Paulsen & Strand, 2014). Finland skiller sig ofte ud fra de øvrige nordiske lande. I denne forbindelse ser vi også, at staten på det nationale niveau har etableret en rammesætning, hvor kommunerne opererer meget selvstændigt. Dette indebærer, at når det drejer sig om lokale beslutningsprocesser, som angår den kommunale skole i Finland, er skolebestyrelsesmedlemmer, skolechefer og skoleledere vigtigere aktører end staten. Dermed gør det finske system det ikke særlig nemt for det nationale niveau at "by-passe" kommunerne i styringen, og det synes også som om, at det nationale niveau i Finland i højere grad end i de øvrige nordiske lande respekterer, at kommunerne driver en selvstændig virksomhed.

For det tredje øges antallet af uafhængige skoler i grundskolen, hvad der også repræsenterer et brud med den kommunale styringskæde. Et fjerde tilfælde af brud på den hierarkiske styringskæde kan iagttages ved indførelsen af et niveau mellem skolechefen og skolelederne. I Sverige for eksempel ses dette ved indførelsen af et lag af mellemledere, som kan være ansvarlige for 7-10 skoler, og disse "assisterende" skolechefer arbejder direkte over skolelederne.

### **Skolechefens netværk**

Hovedindtrykket fra landerapporterne viser, at skolecheferne er aktive spillere i de interne og eksterne netværk. Mens de vertikale bånd mellem skolecheferne og den kommunale topledelse opad til og skolelederne nedad til er indbygget i den formelle linjestructur, skabes det horisontale netværksengagement gennem deltagelse i midlertidige projektgrupper og gennem personlige relationer til skolechefkolleger i andre kommuner. Skolecheferne er endvidere koblet til skoleadministrationen gennem formel underordning og gennem personlige bånd til forvaltningschefen. Skolechefens netværksstruktur er illustreret i nedenstående figur 2:



Figur 2: Strukturen i skolechefens netværk<sup>31</sup>

De sociale bånd mellem skolechefen og de andre vigtige aktører i den lokale styringslinje vil da udgøre et samlet kollektivt netværk. Denne struktur formes og vedligeholdes især gennem medlemskab af topledgruppen og gennem egen kollegiale gruppe af skoleledere, som har regelmæssige møder i kommunen. Desuden vil disse intragrupperelationer blive suppleret med personlige bånd til den øverste leder, til kolleger og til den enkelte skoleleder. Landrapporterne viser, at skolecheferne i de nordiske lande oplever, at de øver en vis indflydelse på de strategiske beslutninger, også i andre ansvarsområder end deres eget. Det er derfor rimeligt at antage, at dette er et resultat af personlige bånd til ledere af de andre ansvarsområder inden for den lokale kommuneorganisation.

Som det er vist i fig. 2, er skolechefen også i jævnlig kontakt med repræsentanter for henholdsvis lærere, forældre og andre interessenter i lokalsamfundet. Mens de sociale bånd til skoleadministrationen, topledelsen og skolelederne er stærke og er baseret på hyppig kontakt i formelle og uformelle sammenhænge, er det modsatte tilfældet,

<sup>31</sup> Ubrudte linjer indikerer stærkere bånd (hyppigere interaktioner), mens stiptet linje indikerer svagere bånd mellem aktørene i netværkerne

når det gælder relationerne til lærere, fagforeninger og forældregrupper. Disse bånd er svage, det vil sige, at de er karakteriseret af sjældne interaktioner, men de giver skolecheferne information, som det kan være nyttigt at kende for at kunne kortlægge det politiske terræn. Men koblingsmekanismerne mellem skolecheferne og deres nærmeste overordnede i styringskæden følger forskellige mønstre i de fire lande. Især har Sverige med sine 290 kommuner et varieret relationsmønster mellem skolechefer og deres nærmeste overordnede. Flertallet er koblet til kommunaldirektøren, mens 17 % er koblet direkte til skoleudvalget, mens ca. 15 % er direkte underordnet den politiske ledelse i kommunen. I Danmark er halvdelen af skolecheferne koblet direkte til en leder mellem ham/hende og kommunaldirektøren, mens den anden halvdel er koblet direkte til kommunaldirektøren. De norske skolechefer er i de fleste tilfælde koblet direkte til kommunaldirektøren. Forskelen mellem Norge og Danmark kan mest plausibelt forklares med det norske skolelandskabs heterogenitet. Den finske skolechef er normalt direkte koblet til en kommunaldirektør i spidsen for kommunen gennem rapporterings- og kommandolinjer. Desuden kobles de finske skolechefer direkte til det politiske system gennem ekspertengagement i kommunale råd og udvalg.

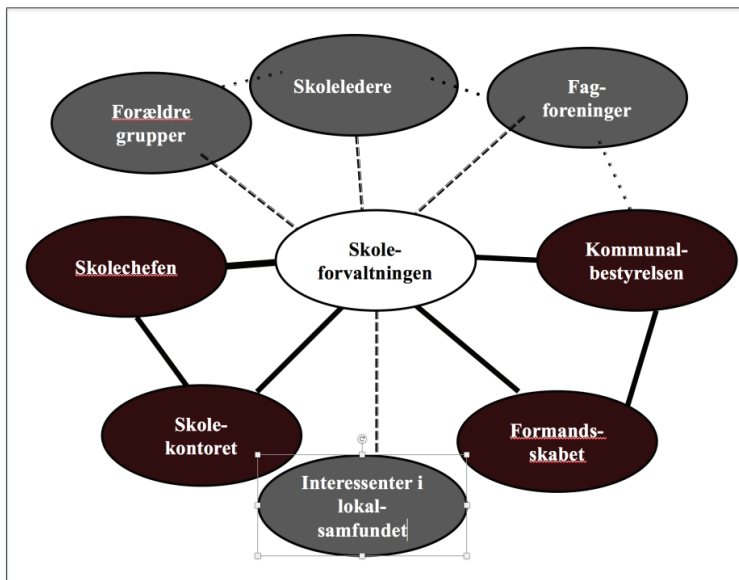
Skolechefen rapporterer i vore studier, at de vigtigste aktører i styringssystemet er skolelederne. Dette kan synes paradoksalt al den stund, at der er en stærk tendens til, at skolecheferne har ansvar for flere institutionelle sektorer i kommunerne og dermed kan antages i mindre grad at være i stand til at samarbejde tæt med alle lederne under deres myndighed. Alligevel viser data et billede af mange direkte relationer mellem skolechefer og deres skoleledere, og egenskaberne ved disse relationer synes at være en blanding mellem formelle og uformelle bånd. For eksempel holder skolecheferne regelmæssige gruppemøder med kommunens skoleledere, og med danske erfaringer som eksempel er disse møder velegnede til at løse strategiske opgaver og til at koordinere skolernes daglige drift. Desuden kan man med udgangspunkt i de danske tal sige, at skolecheferne og skolelederne benytter sig af en personlig og direkte kontakt med hinanden til at diskutere strategiske spørgsmål af pædagogisk karakter, hvor skolecheferne fungerer som sparringspartnere og coaches.

Skolecheferne krydser de interne grænser i den kommunale organisation i det daglige arbejde gennem deltagelse i projektgrupper. For eksempel rapporterer danske skolechefer, at de deltager i 3-5 ad hoc kommunale grupper med det formål at udarbejde politiske dokumenter, udvikle administrative rutiner og udrede overordnede sager sammen med ledere fra andre sektorer. Skolecheferne krydser også regelmæssigt eksterne organisationsgrænser gennem faglige netværk med kolleger. For eksempel siger 63 % af de svenske skolechefer, at de samarbejder med andre skolechefer om et stort antal sager, og tilsvarende oplever 55 %, at de er centrale aktører i samarbejdet

med kolleger. To-kollega-netværk nævnes ofte i det danske studie: Professionelle sammenslutninger og møder med skolechefer i regionen. Her oplever de faglig udvikling, inspiration, sparring, vidensdeling, og de får anledning til at diskutere politiske spørgsmål. De svenske data viser, at næsten alle skolechefer engagerer sig i sociale netværk gennem projektarbejde i den kommunale organisation. Når et gælder indholdet i netværksrelationerne, siger 91 % af de svenske skolechefer, at det for det meste drejer sig om skolespørgsmål. Ud over dette giver denne form for horisontalt samarbejde mulighed for at øve indflydelse på andre ansvarsområder end deres egne, men endnu vigtigere giver engagement i projektgrupper udenfor skolesektoren adgang til værdifuld information og viden, som kan bruges på et senere tidspunkt. Ikke overraskende viser de finske data, at interne netværk er en vigtig del af skolechefernes arbejde i Finland.

### Skoleforvaltningen i lokale styringsnetværk.

Skoleadministrationer har adgang til to særskilte netværk, som i høj grad er dekket hinanden. Det første netværk omfatter professionelle bånd mellem skoleudvalget, dens skolechef og det administrative skoleområde. Det andet netværk dannes mellem medlemmerne af skoleudvalget, kommunalbestyrelsen og udvalgsformandskabet. Medlemmerne af skoleudvalget er også i princippet indirekte koblet til skoleledere og lærere, men data rapporterer, at båndene mellem skoleudvalgsmedlemmerne og skolerne er svage. Netværksstrukturen er illustreret i figur 3 nedenfor.



Figur 3: Skoleforvaltningens netværksstruktur

De to netværk, som skoleudvalgsmedlemmerne har adgang til giver forskellige muligheder for at udøve politisk indflydelse. Båndene til

kommunalbestyrelsen og udvalgets formandskab er stærke og er forment gennem relativt hyppige interaktioner (i form af dobbelt medlemsskab). Også båndene til det administrative skoleapparat i kommunen er stærke; de er dog situeret i en asymmetrisk magtrelation ved, at skolecheferne er centrale i informationsspredningen og som dagsordenssættende. Mens skolechefen og skoleadministrationen har tætte bånd til skolelederne, er skoleudvalget stort set frakoblet denne professionelle sfære.

I teoretisk forstand er netværket mellem kommunens administrative apparat, skolechefen og skoleudvalget tæt i og med, at de samarbejder om en række politiske spørgsmål og strategiske opgaver. Det modsatte er tilfældet i forhold til skolelederne, hvad der beskrives ved, at bare 28 % af de norske og danske skoleudvalgsmedlemmer mener, at deres skoleledere er indflydelsesrige i beslutningsprocessen. I de svenske data ser vi et tilsvarende mønster ved, at kun 29 % af skoleudvalgsmedlemmerne mener, at skolelederne kan øve indflydelse på deres beslutninger. Kun 18 % af de svenske skoleledere mener, at de kan øve indflydelse på skoleudvalgets beslutninger. I Finland anses skoleledernes synspunkter for at være vigtige for skoleudvalgets medlemmer, men betydelig mindre vigtig end skolechefernes.

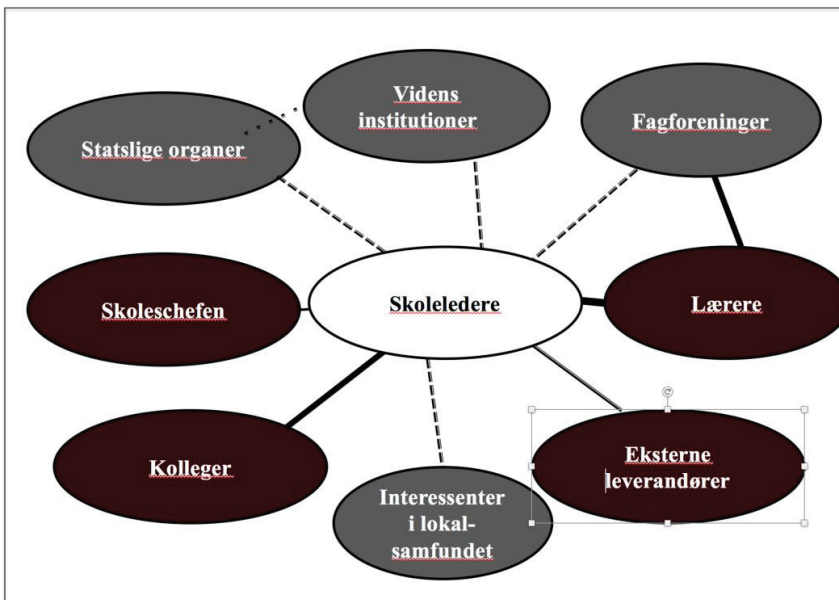
I det modsatte perspektiv er skoleudvalgsmedlemmerne blevet bedt om at vurdere deres egen indflydelse på strategiske og pædagogiske beslutninger, der bliver taget på skolerne og af deres respektive ledere. I Finland mener medlemmerne af skoleudvalget, at de kun sjældent har kontakt med skolelederne, men de er alligevel tilfredse med deres indflydelse på de kommunale og skolebaserede strategiske beslutninger. På et mere generelt niveau siger 74 % af de svenske skoleudvalgsmedlemmer, at deres arbejde har indflydelse på «udvikling af skolerne i vores kommune». Videre siger kun 36 % af de norske og 39 % af de svenske skoleudvalgsmedlemmer, at de har bemyndigelse til at sætte dagsordenen for lokale skoler i kommunen, og kun 20 % af de norske skoleudvalgsmedlemmer opfatter sig selv som bemyndiget til at vedtage den lokale læreplansudvikling.

Måden, de danske skoleudvalgsmedlemmer oplever, at de kan øve indflydelse på skolerne følger et dobbelt mønster: først og fremmest gennem strategiske ikke-pædagogiske vedtagelser, som de er med til at beslutte i kommunalbestyrelsen, og som direkte påvirker skolerne. For et andet mener de, at de øver indflydelse gennem dialog og interaktion med skolechefen og skolens administration. Et lignende mønster er synligt, når de danske skoleudvalgsmedlemmer blev spurgt om deres vurdering af de vigtigste informationskilder til deres arbejde: Information fra den kommunale skoleadministration er den hyppigst nævnte kategori. Skoleudvalg og kommunalbestyrelse er knyttet sammen gennem formelle politiske rutiner og som det norske tilfælde gennem dobbelt medlemsskab, hvor 83 % af udvalget er faste medlemmer af kommunalbesty-

relsen. I Finland var 41 % medlemmer af kommunalbestyrelsen, 14 % var medlemmer af diverse andre udvalg, mens 40 % var kun medlemmer af det kommunale skoleudvalg. Derimod viser de svenske data svagere relationer mellem skoleudvalget og kommunalbestyrelsen: kun 52 % af de svenske skoleudvalgsmedlemmer mener, at kommunalbestyrelsen tager hensyn til skoleudvalgets synspunkter i uddannelsesspørgsmål.

### Skoleledere i netværk

Som nævnt er skolelederne koblet til deres skolechef på to forskellige, men dog overlappende måder. For det første er der en gennemgående stærk, direkte relation mellem skolelederne og skolecheferne, og for de sidste gruppes vedkommende er dette den primære netværksrelation. De kommunikerer sædvanligvis person-til-person gennem vejledning i strategiske spørgsmål og med hensyn til lederopgaver. Båndene er både stærke og tætte ved, at disse aktører interagerer om en bred vifte af sager. Skoleledernes engagement i netværk, således som det er beskrevet i landerapporterne, er illustreret i fig. 4 nedenfor



Figur 4: Skoleledere i netværk

I de danske, finske og norske cases er der sjældent et ekstra lederniveau mellem skolechefen og skolelederne. Men tendensen til at etablere et sådant mellemniveau er stigende i Danmark, og vi antager, at en lignende udvikling vil finde sted også i hvert tilfælde i Finland. Relationen mellem skolelederne og deres skolechef er dyadisk gennem en direkte en-til-en relation baseret på tillid. Hertil kommer, at der er dannet formelle netværksbånd mellem skolelederne og skolechefen gennem sammenkobling i kommunale skoleledergrupper. I den danske case er det generelle billede, at skolelederne og deres skolechef samarbejder tæt i dag-til-dag-opgaver, og de diskuterer strategiske spørgsmål på skoleledermøderne. Derimod bliver de dybere uddannelsesspørgsmål som oftest diskuteret i direkte og uformelle samarbejder. De norske skoleledere beskriver deres deltagelse i de kommunale skoleledermøder som nyttige derved, at de øger deres kompetencer. Det ser endvidere ud til, at mens de oplevede læringseffekter i de norske kommunale skoleledergrupper er knyttet til oplevelsen af et tillidsfuldt klima på møderne, som tidligere beskrevet i dette kapitel, er relationerne mellem skolelederne og skoleudvalgsmedlemmerne kendetegnet ved at være svage og ikke systematiske relationer. I den norske case beskriver skoleudvalgsmedlemmerne svage bånd med en lav grad af indflydelse over for skoleledere og lærere, mens skolelederne på den anden side knapt nævner skoleudvalget, når de beskriver de aktører, som øver indflydelse på deres samarbejdsrelationer og de beslutninger, der bliver taget. I Finland beskriver skolelederne, at de har månedlige møder med deres skolechefer, og at møderne ofte drejer sig om at få støtte til behandling af personalesager, juridiske og økonomiske spørgsmål fra skolecheferne. De finske skoleledere forventer i særdeleshed at få faglig støtte og at blive behandlet på en tillidsfuld måde i relationerne med deres overordnede.

I Sverige kommer der i stigende grad et mellemlag af ledere mellem skolecheferne og skolelederne, og 36 % af kommunerne rapporterede et sådant mønster i data fra 2009. Denne andel forventes generelt at være steget i dagens situation på grund af en række reorganiseringstiltag i kommunerne. Forekomsten af et mellemliderniveau mellem skolechefen og skolelederne ændrer relationen mellem skolechef og skoleledere, fordi de sociale bånd nu er knyttet sammen via en mellemliggende agent. Uanset, hvordan dette udvikler sig, viser vore data at relationen er præget af regelmæssig interaktion situeret i et tillidsforhold.

## **Relationerne til lærernes fagforeninger**

En norsk velfærdsstatsmodel er i vidt omfang baseret på et treparts samarbejde mellem fagbevægelsen, forvaltningen og det politiske system, og dette har været et relativt stabilt og robust mønster siden Anden Verdenskrig (Hernes, 1983). Trepartsarbejdet



mellem politik, forvaltning og fagorganisationer har endvidere præget skolen som institution både på statsligt niveau og på kommuneniveauet gennem en række samarbejdsordninger (Telhaug, Mediås & Aasen, 2006). Mønstret har bestået i, at lønftaler og høringer er blevet indgået på nationalt niveau, mens de lokale institutioner har udformet reglerne for rekruttering og personaleledelse i et samvirke mellem fagforeninger og kommunale tjenestemænd, in casu skolecheferne.

Vi ser forskellige udviklingstræk mellem de nordiske lande, når det gælder hvordan lærernes fagforeninger påvirker kommunernes styring af skolen. Den norske stat overførte gennem Kundskapsdepartementet i 2004 ansvaret for lærernes lønftaler, herunder løn og standarder for arbejdsforhold til den kommunale sektor. Mens den norske nationale sammenslutning af kommuner, KS, forhandler centralt om aftaler, der gælder lønspørgsmål, forhandler kommunerne direkte med lærernes fagforeninger om en række spørgsmål, som gælder arbejdsvilkår og lokal løndannelse. Dette mønster svarer også til den svenske case, hvor lærernes løn forhandles på nationalt niveau, mens forhandlingerne finder sted mellem andre parter end tidligere, og disse aftaler bliver suppleret med lokale aftaler i kommunerne. Hertil kommer, at nogle aftaler forhandles lokalt på den enkelte skole. I Danmark medførte lovgivningen omkring skole-reformen og om lærernes tjenesteforhold (Lov 409) i 2013 at staten "by-passede" kommunerne med hensyn til målsætning og måling af skolens virke og af forhandlinger og beslutninger om lærernes tjenestetid og -forhold.

Vore data viser, at skolechefer, skoleudvalgsmedlemmer og skoleledere kun i ringe grad lægger vægt på forholdet til fagforeningerne. Eksempelvis viser data for den oplevede indflydelse, som er samlet ind blandt nordiske skolechefer og skoleudvalgsmedlemmer, at indflydelsen fra lærernes fagforening er lav. Det samme mønster er synligt, når skolecheferne vurderer forskellige eksterne interessenters indflydelse på deres beslutninger. Lærerne og lærernes fagforeninger udøver en lav grad af indflydelse, og disse grupper fremstår som delvis frakoblet de professionelle netværk, som skoleledere og skolechefer bruger til samarbejde og skoleudvikling. På samme måde fremstår lærerens fagforeninger som lidet indflydelsesrige overfor de politiske netværk, som skoleudvalgsmedlemmerne indgår i gennem udvalgenes egne processer og dobbelt medlemskaber i kommunalbestyrelsen og formandsskabet i udvalget. Samlet set viser vore fund en svækkelse af den korporative dimension i styringen af de kommunale skoler og en tilsvarende svækkelse af et tidligere institutionaliseret samarbejde mellem profession, politik og fagforbund.

## Opsummering og diskussion

Hovedbilledet i vore fund viser, at de nordisk skolechefer opererer i to distinkte og delvist afgrænsede netværk – henholdsvis sammen med skoleledere og politikere – og disse to netværk ser ud til at være delvis gensidigt frakoblet, med undtagelse af, at skolecheferne er centrale aktører i begge netværk. Skolecheferne fremstår derfor som vigtige aktører i kommunernes styringssystemer. Der er nogle systematiske forskelle i netværksstrukturen i Norge og Finland på den ene side sammenlignet med Danmark og Sverige på den anden.

Flytter vi fokus til Sverige, har mange skolechefer et ekstra led i kæden nedad mellem sig selv og skolelederne, noget som også former selve netværksstrukturen, og som fører til, at relationerne mellem skolechef og skoleledere bliver noget mere indirekte i sin natur. Der er også i Sverige flere forskellige skolechefroller, noget som er et resultat af størrelse og omfanget af kommuner. I Norge og Finland ser vi et mere traditionelt netværksmønster, hvor skolecheferne er knyttet direkte både til det øverste niveau i kommunen samt til skolelederne. Analysen, som er blevet præsenteret i dette kapitel, viser for det første, at de forskellige former for netværksengagement blandt skolechefer giver dem mulighed for at tage del i strategiske beslutningsprocesser i toppen af den kommunale organisation ud over i deres primære ansvarsområde. For det andet, også langs en vertikal akse, engagerer skolecheferne sig i mange relationer til deres skoleledere, og analysen antyder, at denne form for person-til-person relationer øger skolechefernes indflydelse på skolernes professionelle kernevirkosomhed.

I alle fire nordiske lande rapporterer skolecheferne om en arbejdsdeling i formelle og uformelle bånd til de respektive skoleledere. I disse relationer bidrager skolecheferne gerne som mentorer over for skolelederne gennem sparring og stimulering af den strategiske tænkning. Mens fundene tyder på, at et formelt samarbejde på gruppeniveau er vigtig for de strategiske spørgsmål og for koordineringen, indikerer de samme fund, at de dybere pædagogiske problemstillinger kræver en mere personlig og direkte kommunikation. Analysen af data om skoleudvalgene viser, at også skoleudvalgsmedlemmerne er knyttet til skolecheferne gennem netværksengagementer. Mens skolecheferne er de vigtigste netværksaktører set fra skoleudvalgenes perspektiv, er skolelederne ikke vigtige: skoleudvalgene ser ud til kun at være løst og sporadisk koblet til skoleledere og lærere. Der er også nogle synlige tendenser til, at den traditionelle korporative struktur, som indbefatter fagforeninger i de kommunale beslutningsprocesser, er lidet synlige i de netværksformer, vi har afdækket i vore data.

De empiriske undersøgelser, der er foretaget i de nordiske lande, konkluderer, at social netværksteori har en mission i konceptualiseringen af skolechefens lederskabsarena. Analyserne peger videre på, at dette kan være en hensigtsmæssig rammesæt-

ning for at opfange hele bredden af skolechefernes funktioner, roller og handlingsrepertoire i kommunal skoleledelse. En mulig årsag til det relativt høje niveau for netværksengagement kan forklares ved tendensen til at integrere flere ansvarsområder inden for skolechefens job. Hertil kommer, som vi ser det i Sverige, at nogle kommuner har mere end en skolechef, og at de er kollektivt ansvarlige for den totale oplæring af børn og unge fra 1 til 18 år. I disse tilfælde er det rimeligt at antage, at betydningen af de professionelle netværksbånd øges, og at netværksbånd kan være et hensigtsmæssigt værktøj til at håndtere skolecheffrollens fulde kompleksitet. Alle disse tendenser peger på, at det er vigtigt, at kommunale skolechefer er bevidste om netværkenes betydning, netop fordi de mange kommunikationsforbindelser i styringskæden går gennem skolecheferne.

Et vitalt spørgsmål er, hvorvidt skolechefen i de nordiske lande optræder som centrale aktører i de netværk, som de indgår i. Graden af centralitet er defineret ved antallet af direkte relationer eller sociale bånd, som en aktør har med andre aktører i et netværk (Song & Miskel, 2005:13). Specielt vil den centrale aktør i et givet netværk være et knudepunkt for mange relationer og dermed i en unik position til at ekskludere nogle og inkludere andre, hvad der er en potentiel kilde til magt (Cross & Cummings, 2004). Gennem en sådan "edderkop position" i et netværk får centrale aktører flere gode muligheder for at kontrollere informations flowet men også til at undgå nogle aktører for at øve indflydelse på dem. Selvom vore data ikke måler netværksstyrke i matematisk forstand, giver de nogle indikationer i retning af, at skolecheferne udfylder centrale funktioner i styringsnetværkene i de nordiske kommuner. Særligt er der de tilfælde, hvor skolechefen er koblet direkte til toppen i kommunen samtidig med, at de står i en direkte forbindelse med skolelederne. De bliver da vigtige fortolkere af information og kan skærme skolelederne med nogle styringssignaler i tråd med egne præferencer.

På den anden side ser vi stærke tendenser, som synes at svække skolechefernes netværksposition i de nordiske styringssystemer. Først ved at staten "by-passes" kommuneniveauer med styrende direktiver som i Sverige. Det indebærer, at skolecheferne kan udelukkes fra vigtige kommunikationslinjer i de vertikale styringsnetværk. For det andet kan en lignende effekt observeres ved indførelsen af det mellemliggende ledelsesniveau mellem skolechefer og skoleledere. Vi ser også forskellige tendenser i dette tema i de nordiske lande. Mens kæden er mere opbrudt set fra skolechefernes perspektiv i Sverige og Danmark, synes der at være et stærkere bånd langs den vertikale styringskæde i Norge og Finland.

## Referencer

- Blau, P., & Scott, W. R. (2003). *Formal Organizations. A Comparative Approach*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Borgatti, S. P., & Cross, R. (2003). A Relational View of Information Seeking and Learning in Social Networks. *Management Science*, 49(4), 442-445.
- Brass, D. J., Calaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective. *Academy of Management Journal*, 47(6), 795-817.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Malden, Ma: Blackwell.
- Cross, R., & Cummings, J. N. (2004). Tie and Network Correlates of Individual Performance in Knowledge-Intensive Work. *Academy of Management Journal*, 47(6), 928-937.
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1997). Middle management's strategic influence and organizational performance. *The Journal of Management Studies*, 34(3), 465-485.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Hansen, M. (1999). The search-transfer problem: The role of weak ties in sharing knowledge across organizational subunits. *Administrative Science Quarterly*, 44, 82-111.
- Hernes, G. (1983). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn (Eds.), *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Høyer, H. C., & Wood, E. (2011). Trust and control: public administration and risk society. *International Journal of Learning and Change*, 5(2), 178-188.
- Johansson, O., Nihlfors, E., & Steen, L. J. (2014). School Boards and their Functions in Sweden. In L. Moos & J. M. Paulsen (Eds.), *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer.
- Katz, N., Lazer, D., Arrow, H., & Contractor, N. (2004). Network Theory and Small Groups. *Small Group Research*, 35(3), 307-332.
- Nihlfors, E., & Johansson, O. (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Paulsen, J. M. (2014). Norwegian Superintendents as Mediators of Change Initiatives. *Leadership and Policy in Schools*, 13, 407-423.
- Paulsen, J. M., & Strand, M. (2014). School Boards in Norway. In L. Moos & J. M. Paulsen (Eds.), *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer.

- Powell, W. W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior, 12*, 295-336.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Milton Keynes: Open University Press.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review, 23*, 393-404.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (4 Ed.). New York: Macmillan.
- Song, M., & Miskel, C. G. (2005). Who Are the Influentials? A Cross-State Social Network Analysis of the Reading Policy Domain. *Educational Administration Quarterly, 41*(2), 7-48.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory. *International Social Science Journal, 50*(155), 17-28.
- Telhaug, A. O., Mediås, O. A., & Aasen, P. (2006). The Nordic Model in Education: Education as a part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research, 50*(3), 245-283.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill.
- Tsai, W. (2001). Knowledge Transfer in Intraorganizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance. *Academy of Management Journal, 44*(5), 996-1004.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.

## 8. Politiske kulturer<sup>32</sup>

*Bearbejdet og oversat til dansk af Klaus Kasper Kofod*

Internationalt har der været en tendens til at betragte de nordiske landes skolesystemer som meget ens, fx i ISSPP (The International Successful School Principal Project) (Leithwood, 2005). Der er blevet identificeret en række skandinaviske tendenser, som adskiller sig fra andre vestlige lande med en relativ stærk stat, forholdsvis stærke lokale myndigheder, et omfattende offentligt uddannelsessystem og en samarbejdende ledelsesstil. Disse stærke tendenser bygger på nationale værdier, som på nogle områder ligner hinanden (Moos, 2013c).

Ved at sammenligne ligheder og forskelle mellem de skandinaviske landes politiske kulturer kan man bidrage til at klargøre vort billede af disse kulturer i Sartres forstand (Sartre, 1972 [1943]) nemlig, at vi kun kan se et fænomen fx en kultur, hvis vi kan se, hvad det ikke er. Kulturer, der synes ens, hvis de bliver sammenlignet, kan udvise forskelle, hvis det er dem, man leder efter, og denne erkendelse kan være et redskab til at forstå den indflydelse, lokale kulturer har på skolesystemet i almindelighed og på skoleledernes muligheder og begrænsninger i særdeleshed.

Det, vi ser efter, er, hvorledes styringen af de forskellige landes skolesystemer fungerer. Det er ikke muligt at styre et land og dets institutioner gennem økonomiske og administrative midler alene. Kulturelle normer, traditioner og værdier, kort sagt kultur, gennemtrænger den måde tingene bliver gjort på, og de kulturelle træk, der ligger bag den måde, tingene bliver gjort på, kan vise sig at være vigtigere end de formelle styringsredskaber, når det drejer sig om at styre skolesystemerne (Moos, 2013).

Fordi relationerne mellem nationalstaterne og de nationale skolesystemer er blevet styrket, kan vi forvente, at uddannelsespolitikken påvirkes på tværs af de nationale grænser gennem, hvad Røvik (2005) kalder recepter, som foreskriver, hvad der bør gøres (Røvik, 2005 [1998]). Sådanne forskrifter stammer fx fra internationale sammenligninger som TIMMS og PISA og de medfølgende anbefalinger fra institutioner som EU (EU-oplysning 2008) og OECD (Pont, Nusche & Moorman, 2008).

---

<sup>32</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat version fra: Klaus Kasper Kofod, Olaf Johansson, Jan Merok Paulsen, Mika Risku: Political Cultures . I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_5

Oversættelsen af importerede ideer til praksis kan ske på nationalt, lokalt eller institutionelt plan og som regel på alle tre planer, og den vil derfor ofte falde forskellig ud og medføre forskellige praksis'er, der adskiller sig fra hinanden. I vort tilfælde kan forskellene være forårsaget af oversættelsesforskelle mellem de respektive lande, men også inden for de enkelte lande kan oversættelserne variere mellem forskellige kommuner og endog mellem forskellige skoler – fordi politikker, ideer og oversættelser alle er sociale konstruktioner og som sådanne kan de udlægges forskelligt. Som Røvik udtrykker det sådan, at "generelle og abstrakte ideer kan blive konkretiseret og blandet op med lokale traditioner" <sup>33</sup> (Moos, 2013a).

Hypotesen i dette kapitel er, at aspekter af ligheder og uligheder i de politiske kulturer i de skandinaviske lande ikke alene skyldes nationale kulturforskelle men i lige så høj grad en fælles nordisk model. Det er denne hypotese, som udgør linsen, hvorigennem vort emne analyseres.

Begrebet politisk kultur skal her forstås som en flerhed af værdier, som i en bestemt periode karakteriserer et lands politiske institutioner (Pedersen, 2011). I kapitlet vil vi forsøge at afdække såvel forskelle som ligheder i de politiske kulturer på tværs af de nordiske lande, Danmark, Finland, Norge og Sverige for at belyse betydningen af og de politiske kultures påvirkning af lokale politiske kulturers indflydelse på udviklingen af skolesystemerne.

## Analysens grundlag

De data, som kapitlets analyser bygger på, er indhentet via resultaterne af de spørgeskemaer, som ligger til grund for de fortællinger om skolesystemernes situation i de respektive lande, og som for Danmarks vedkommende er præsenteret andetsteds i denne bog i kapitlet "Danske skoleledere er spillere i fintmaskede netværk". Disse fortællinger tegner de særlige træk ved de politiske kulturer i de deltagende lande. På basis af denne empiri analyserer vi forskelle og ligheder for at forstå den rolle, som de kulturelle forskelle øver af indflydelse på skolernes drift.

Vores analysefokus er skolechefen. Det er skolechefen, som på det lokale, det kommunale, plan i den parlamentariske styringskæde er forbindelsesleddet mellem det politiske og det administrative niveau i skolesystemet. Det er således den administrative, den politikskabende og den implementerende funktion, som på den ene side har den største andel af ansvaret for implementeringen i den daglige praksis af byrådets og skoleudvalgets politiske beslutninger. På den anden side er skolechefen overordnet skolelederen, som er det sidste ledelsesled mellem Folketinget og eleverne. Vi

---

håber med skolechefen i centrum at være i stand til at kaste lys over de lokale politiske kulturer i skolernes administrative system ved at anvende data, som er trukket fra svar på spørgeskemaer fra de kommunale skoleudvalgsformænd, skoleudvalgsmedlemmer, skoleledere og fra skolecheferne selv.

Vi anvender den samme analyseramme, som har vist sit værd i Louis et al.'s bog og især i Devos' og andres artikel i samme bog (Louis & van Velzen, 2012; Devos et al. 2012). I denne bog bliver der identificeret 7 markører for politisk kultur, af hvilke vi anvender de seks i vores analyse. Disse seks markører er

*Åbenhed*: graden af almindelige borgeres og interessenters mulighed for politisk deltagelse i skoleforhold ><lukkethed eller elitedominans

*Decentralisering*: graden af fordeling magtressourcer i skoleforhold: decentraliserede ><centraliserede magtressourcer

*Lighed*: graden af regeringens eller kommunalbestyrelsens vedholdenhed med hensyn til at omfordele ressourcer for at minimere ulighed ><begrænset vedholdenhed mht. omfordeling. Desuden skelner vi mellem *Vertikal lighed* dvs. at man kompenserer dem, der i udgangspunktet er underprivilegerede og *Horisontal lighed* dvs. at man lægger vægt på, at alle har adgang til lige mange ressourcer, uanset deres naturlige muligheder for at realisere deres livprojekt

*Effektivitet*: vægt på cost benefit betragtninger og optimering af effektivitet i skolespørgsmål ><begrænset diskussion af input-output betragtninger

*Kvalitet*: vægt på om statens eller kommunens rolle er veludviklet eller begrænset mht. at skaffe overblik over og overvåge kvaliteten af skolernes resultater >< mindre systematisk, laissez faire tilgang til at vurdere kvalitet.

*Valg*: den vægt der lægges at gøre familiers muligheder for at øve indflydelse på skolespørgsmål på forskellige niveauer tilgængelig stor ><lille.

Med fokus på det kommunale niveau får vi et ganske tæt billede af, hvilken indflydelse de politiske kulturer har på det daglige arbejde med elevernes uddannelse på det kommunale niveau, det niveau hvor de centralt besluttede og vedtagne love implementeres i de kommunale råd, udvalg og skoler.

## Åbenhed

Der synes generelt i de nordiske lande at være en temmelig lukket politisk kultur, hvor de politiske og administrative eliter har den største indflydelse både direkte, når det drejer sig om at tage beslutninger i uddannelsesspørgsmål på det kommunale niveau, og indirekte ved planlægning og dagsordenssætning. Situationen er imidlertid ikke ensartet. Der er selvfølgelig nogen lokal indflydelse, særlig i de lokale skolebestyrelser i de danske skoler, hvor forældrene udgør et flertal af bestyrelsesmedlemmerne, og



hvor beslutningerne tages af skolelederne, når det drejer sig om skolens administration og økonomi. Finland har sine uformelle forældrebestyrelser, som tager del i dialogen, men som ikke tager beslutninger som sådan. Det kan dog diskuteres nøjagtigt hvor meget indflydelse de danske og finske bestyrelser har i virkeligheden. Denne problemstilling gælder ikke i Norge og Sverige, hvor der ikke findes skolebestyrelser på skolenniveau.

På samme tid er der et fælles træk i de fire lande, som kan opfattes som et *doxa* i Bourdieu'sk forstand (Bourdieu 2006), hvor der ikke i den offentlige debat sættes spørgsmålstegn ved, om disse samfund er åbne og demokratiske med hensyn til borgernes meninger og indflydelse, fordi det tages for givet, at disse lande er samfund, hvor demokratiet er veletableret. Det er således bemærkelsesværdigt, at de nordiske landes borgeres adgang til indflydelse på skoleforhold synes temmelig begrænset, og at det er de politiske og administrative eliter, der både sætter dagsordenen for skoleudviklingen på det kommunale niveau og konstruerer beslutningspræmisserne, når det drejer sig om skoleforhold. I det finske system skaber eksistensen af forskellige kommunale og skolebaserede løsninger muligheden for en stor forskellighed, skønt der eksplicit er besluttet en lovmæssig forpligtelse til åbenhed og dialog.

## Decentralisme

Der er som følge af den generelle funktionelle decentralisering som en effekt af New Public Management bølgen i 1980'erne en generel tendens i Danmark, Norge og Sverige om, at decentraliseringen er blevet fulgt af en slags modbølge af funktionel centralisering tilbage til staten, særlig på områder der drejer sig om læreplaner og test. Der har således været tale om en slags dobbeltstrategi af på samme tid at løsne og stramme de organisatoriske koblinger mellem statsniveauet og det kommunale niveau. Oven i det har den statslige, funktionelle centralisering udviklet sig ved, at staten korsslutter, "bypasses", det kommunale niveau og blander sig i skolerne som en helhed snarere end som individuelle skoler ved at påvirke læreplanerne gennem test og opstille lister med rangfølge af skoler. I kommunerne har skolecheferne været centrale aktører i en centraliseringskampagne mellem skolerne og den kommunale administration. I Danmark føler skolelederne, at deres lokale autonomi i stigende er blevet begrænset. I modsætning til det føler de norske skoleudvalgsmedlemmer, at det er vanskeligt for dem at øve indflydelse på skolelederne. I alle fire lande afgøres decentraliseringsmønstret af de respektive landes overordnede administrative traditioner og konstruktion.

I Finland og Norge er der pga. deres geografisk decentrale kommunale systemer, en udbredt følelse blandt skolecheferne og skolelederne, at skolecheferne, skoleudvalgsmedlemmerne og skolelederne har et fornuftigt råderum. Den geografiske decen-

tralisering har haft betydning for den funktionelle decentralisering. Sverige og Danmark er på dette parameter mere geografisk centraliseret med større kommuner end de øvrige nordiske lande, og i Danmark har der ligeledes været en bølge af centralisering ved sammenlægning af skoler.

I Danmark, Norge og Sverige er den funktionelle decentralisering foregået med decentralisering fra de kommunale forvaltninger til de enkelte skoler mht. styringen af administration, personaleledelse og undervisningsplanlægning. Samtidig har der været en tendens vedrørende resultatet af skolernes arbejde med undervisningen til, at staten har korssluttet den kommunale autoritet til at kontrollere skolerne og resultatet af deres arbejde med eleverne gennem nationale tests. Der har således været udfoldet en dobbelt strategi med både at stramme og løsne de organisatoriske koblinger mellem skolerne, de kommunale administrationer og staten. Som så ofte i andre sammenhænge kan nogle af de generelle nordiske tendenser også identificeres i Finland blot i en mildere form.

## Lighed

Alle de nordiske lande deler den samme lange tradition for lighed i den offentlige skole i den betydning, at fokus har været på, at alle elever skal have samme muligheder. Problemet er, hvad man forstår ved samme muligheder. Betyder det, at alle skoler skal have samme adgang til samme ressourceforbrug pr elev? Eller skal uddannelse være med til at flytte barrierer for individer eller grupper af individer? I Danmark har en vertikal lighed, det vil sige, at elever med særlige undervisningsmæssige behov skal have disse opfyldt gennem tildeling af ekstra ressourcer, været det fremherskende lighedsideal. Imidlertid synes det som om, at fokus gradvist er ved at skifte til et horisontalt lighedsideal, det vil sige, at alle elever skal have tildelt samme ressourcer uanset øvrige forskelligheder. Denne udvikling kan fortolkes som et resultat af de senere års neoliberalistiske indflydelse med henblik på at opbygge en konkurrencestat, og den fjerner sig fra den traditionelle velfærdsstats mere alment humanistiske livssyn - måske som en konsekvens af Danmarks medlemskab af EU og det åbne indre marked fra 1986. I Norge, som ikke er medlem af EU, har der på den anden side været en modsatrettet tendens med et skift fra et horisontalt lighedsideal til et vertikalt lighedsideal med en ulige fordeling af ressourcer mellem de privilegerede og de mindre privilegerede elever til fordel for de mindre privilegerede elever. Skønt Finland er medlem af EU kan en udvikling, der ligner den Norgske iagttages.

Man kan argumentere for, at opnåelsen af lighed og etablering af den nordiske velfærdsstat var Finlands primære samfundsmæssige målsætning efter selvstændigheden i 1917. Som i de øvrige nordiske lande var fokus her på horisontal lighed – indtil

1980'erne, da den nordiske velfærdsstat var færdigudviklet og den strukturelle lighed inden for uddannelse var blevet indfriet. Processen blev styret af staten som en systemorienteret centraliseret administration. Da de primære mål var indfriet, fortsatte det finske samfund med at bevæge sig ad de samme spor for at finde nye mål at sigte efter. Stigende demografiske og finansielle udfordringer har hæmmet begge processer. Angående ligheden, har Finland, ligesom Norge, bevæget sig i retning af at sigte på en vertikal lighed. Denne tilgang kaldes ofte radikal lighed. Der har været vedtaget adskillige lovgivningsmæssige reformer, som har skullet styrke processen, og lokale myndigheder kritiserer ofte, at de ikke har tilstrækkelige ressourcer til at kunne indfri de lovgivningsmæssige forpligtelser. Der synes imidlertid at være en fælles accept af målet om en vertikal lighed blandt skoleudvalgsmedlemmerne, skolecheferne og skolelederne. Som i Danmark er der desuden en stigende interesse for, hvordan man skal støtte særligt begavede elever.

## Effektivitet

Spørgsmålet om omkostningseffektivitet og en begrænsning af stigningstakten i udgifterne til folkeskoleuddannelsen har ikke ligget højt på den norske uddannelsesdagsorden på grund af den norske økonomis gunstige situation og den deraf følgende velfærdsstatsmodel. Der blev omkring årtusindskiftet af regeringen igangsat en række indsatsfor at fremme effektiviteten (Møller & Skedsmo, 2013), men igangsætningen af en større reform af læreplaner fra 2006 tog noget af luften ud af den dagsorden. Dette er ikke sagt for at hævde, at finansiell styring ikke spiller en væsentlig rolle, snarere tvært imod. Skolechefer prioriterer finansiell styring og budgetarbejdet højt i forhold til deres opgaveportefølje, ligesom skoleudvalgene gør det. Også skolelederne ser at "holde skolens budget" som en central forventning til deres arbejde, både fra kommunens side (96 %) og som et selvpålagt krav (91 %).

Det ser ud til, at effektivitet spiller en større rolle i det danske og finske skolesystem end i det norske på grund af det større råderum i de norske offentlige finanser. I Danmark er dette spørgsmål ligesom i Finland blandt de vigtigste både for skoleudvalgene og for skolerne. Der synes således at være en temmelig klar forskel til den norske situation, hvor effektivitetsspørgsmålet i skolerne ikke spiller så vigtig en rolle, og at der i Danmark og Finland er megen fokus på det både som økonomisk styring og som et middel i konkurrencestatens værktøjskasse. Dette fokus er en vigtig del af de danske og finske bestræbelser på at øge landenes konkurrencemæssige kraft på de globaliserede verdensmarkeder. Traditionelt har Danmark og Finland været små, åbne økonomier uden råvarer inden for territoriet, mens Norge har dets olie. Disse forskelle kan muligvis forklare, hvorfor effektivitetsspørgsmålet spiller en større rolle i de dan-

ske og finske skolesystemer end i det norske. I Sverige er der forskellige synspunkter på dette spørgsmål. Det ene synspunkt går ud på, at der er for få penge i systemet; det andet synspunkt går ud på, at det ikke er pengene, der er problemet, men at løsningen skal findes andre steder.

## Kvalitet

I alle de nordiske lande er kvalitetsspørgsmålet kommet i centrum med hensyn til at vurdere skolerne og skolesystemet. En vigtig udløsende faktor til at sætte fokus på kvalitetsspørgsmålet i de nordiske lande har været indførelsen af de internationale og transnationale sammenligninger som en sideeffekt til den tiltagende globalisering, som de nordiske lande er en del af.

I Finland spiller ressourceknaphed også en vigtig rolle. Skolekvalitet er blevet en vigtig faktor til at forøge landenes relative konkurrencekraft. For bedre og nemmere at kunne sammenligne kvaliteten af skolearbejdet på tværs af landegrænser omdanner man målinger til kvantificerbare tal, og kvaliteten, som måles, er elevarbejdets kvalitet. Nu om stunder måles kvalitet i disse lande ved nationale tests, med undtagelse af i Finland, og medlemmerne af de kommunale skoleudvalg i de nordiske lande mener, at kvalitetsspørgsmålet er et vigtigt spørgsmål.

Der er både ligheder og forskelle mellem de nordiske lande med hensyn til, hvordan man håndterer kvalitetsspørgsmålet. Fælles for de nordiske lande er, at resultatet måles nationalt, og at alle landene deltager i de internationale målinger som for eksempel PISA. Fælles for alle landene er, at de nationale parlamenter og statsadministrationer i højere eller mindre grad "metastyrer" skolerne gennem lovgivning og overvågning af skolernes testresultater. Den løbende håndtering af skolerne er derimod kommunernes ansvar som skoleejere – bortset altså fra når det drejer sig om de private skoler.

Der er imidlertid forskelle på de måder, kvaliteten af skolernes resultater overvåges på. I den ene ende af et kontinuum ligger Sverige, som har et centraliseret system med en statskommission, som er det organ, der overvåger skolernes kvalitet. Norge indtager en slags midterposition, hvor der er statsovervågning ikke så meget af skolernes resultater men i højere grad af, om situationen er i overensstemmelse med lovgivningen. I Finland er der masser af evaluering på forskellige niveauer, men informationen herfra bruges i hovedsagen til at guide processen autonomt på de forskellige niveauer. I den anden ende af skalaen ligger Danmark, hvor der hverken er nogen central statsovervågning eller noget kontrolorgan. Overvågning af skolernes kvalitet håndteres i hovedsagen af kommunerne i kraft af decentralisering af det primære ansvar for kvaliteten af skolesystemet fra det statslige til det kommunale niveau. Denne

decentralisering betyder ikke, at staten ikke blander sig i skoleforhold, men det sker på mere indirekte måder end i de tre andre nordiske lande.

## Valg.

I de nordiske lande går hovedparten af eleverne i offentlig folkeskole, og fri- eller privatskoler udgør et mindretal af skolerne. Norge er det mest tilbageholdende land med hensyn til valgmuligheden mellem privatskole eller offentlig folkeskole. I Danmark anses muligheden af at sende sine børn i en privatskole som en del af demokratiopfattelsen. Derfor bliver omkring 70 % af skolepengene til drift af de private skoler finansieret af staten. I Sverige går 25 % af børnene i privatskole, men i modsætning til situationen i Danmark og Norge er de svenske private skoler 100 % offentligt finansieret, og de private skoleejere må desuden generere profit fra skoledriften. I Finland får de private skoler deres finansiering fra staten i overensstemmelse med de samme kriterier som de kommunale skoler.

## Refleksioner og konklusioner om politiske kulturer

Hovedformålet med dette kapitel har været at analysere politiske kulturer og deres indflydelse på driften af skolesystemet i de respektive nordiske lande. Der er ganske solid evidens for, at nationale kulturer påvirker den måde tingene bliver håndteret på (Hofstede, 1985 & 1991). I de nordiske lande har der som forventet vist sig såvel forskelle som ligheder på dette område.

Kapitlet har undersøgt betydningen af lokale kommunekulturer, og den måde de påvirker skoler i forskellige nordiske lande. Denne undersøgelse har vist, at der også er en vigtig og delt indflydelse fra de internationale omgivelser i de fire lande.

Der synes i disse lande at være en ganske stærk påvirkning fra både den globaliserede økonomi og de nationale politiske kulturer, en påvirkning som har konkrete konsekvenser for landenes skolesystemer. Igennem de seneste 20 år har de nordiske lande deltaget i internationale sammenligninger af skolesystemer på tværs af landegrænser: TIMMS siden 1995 i matematik og fysik, PISA siden 2000 generelt om resultater i skolen, PIRLS siden 2006 om læsning og TALIS siden 2008 om lærer- og lederholdninger til skolemiljøet. I Danmark, Norge og Sverige scorede skolerne lavere end, hvad man havde forventet, og disse scorere blev en påmindelse til politikerne, som resulterede i ny lovgivning og etablering af evaluerings- og overvågningsorganer med et særligt fokus på, hvordan man kunne forbedre skolernes resultater. De forskellige måder, hvorpå disse basale udfordringer er blevet håndteret i de forskellige lande, viser forskellene på de politiske kulturer. Finlands succes i de internationale undersøgelser

har i Finland skabt rum til at fokusere på andre spørgsmål eller på de samme spørgsmål på en anden måde end den, man hidtil havde fokuseret på.

De nordiske lande har som en konsekvens af globaliseringen været stærkt påvirket af New Public Management bølgen som et middel for de respektive lande til at håndtere den internationale konkurrence. Det er fælles for de nordiske lande, at de bygger på den såkaldte nordiske velfærdsstat, der er inspireret af traditionelt stærke socialdemokratiske værdier og en relativ stærk stat. Derfor spiller social lighed i dens forskellige former en vigtig rolle i de politiske kulturer. Analysen i dette kapitel viser, at der er en udviklingstendens hen imod en mere konkurrenceorienteret situation, hvor uddannelse betragtes som en vigtig faktor i den internationale konkurrence. Det forklarer den store interesse, der både er for, hvordan de respektive skolesystemer scorer internationalt og fokus på kvalitet, betragtet som effektivitet og målt i tal.

De nordiske lande har forskellige historier om skolens stilling i de administrative systemer. Disse historiske og administrative traditioner varierer fra land til land. Danmark har en temmelig lang historie med et decentraliseret system, hvor kommunerne er skoleejerne, og hvor det er vanskeligt for det statslige niveau at omgå kommunerne i skole spørgsmål. Sverige har et mere centraliseret, men ikke mindre demokratisk system, mens Norge har en tradition for at befinde sig et eller andet sted mellem de to øvrige lande. Det finske system var på den anden side indtil 1980'erne et stærkt statsstyret og centraliseret system, hvor rollerne mellem staten og kommunerne var byttet om i forhold til i de øvrige nordiske lande. Denne historie og disse traditioner har haft og har stadigvæk stor indflydelse på, hvordan de politiske kulturer fungerer i dag. De er vigtige forklaringer på forskellene mellem de nordiske landes politiske kulturer. På trods af denne forskellige historiske arv, synes der at være en udpræget fælles elitekultur i de nordiske landes skolesektorer. Der synes at være et samspil mellem staten og de kommunale politiske og administrative strukturer og kulturer, som definerer, hvordan skolerne håndteres i de respektive lande. Historien om de administrative og politiske traditioner har i vidt omfang udgjort definerende faktorer, som har skabt de politiske og administrative kulturer, som har været bestemmende for, hvordan skolerne er blevet håndteret. Det er disse forskelle og ligheder, som vi har identificeret i vore analyser.

Med dette billede kunne man reflektere over de forskellige funktioners roller, det vil sige, på hvilke måder skolechefen, udvalgsformanden, udvalgsmedlemmerne eller skolelederne udøver deres indflydelse på den politiske kultur, som sætter rammerne for de måder, der tages beslutninger på om skolerne i kommunerne. Det generelle billede, som fremgår af landerapporterne (Moos, et al, 2015), er, at i samspillet mellem de administrative strukturer, som mere eller mindre reguleres gennem en kombination af

national lovgivning og lokale aftaler på den ene side og de personer, der tager de konkrete beslutninger på den anden side, er det strukturerne, der sætter rammerne for kulturen, og kulturen sætter på sin side rammerne for beslutningstagernes beslutningsmuligheder. Samtidig hermed både forstærkes og begrænses aktørernes og beslutningstagernes muligheder af beslutningsstrukturer og kultur, men de er også aktører, som skaber og påvirker både struktur og kultur (Giddens, 1999 [1984]).

Det er ikke nemt nøjagtigt at udpege, hvilke af de interessenter og aktører på skoleområdet, som er blevet diskuteret, der spiller den største rolle i at udvikle den politiske kultur, fordi kultur og formelle strukturer definerer udfaldsrummet for beslutninger, og fordi aktørerne påvirker både kulturen og strukturen. På denne måde er de forskellige kulturer produkter af blandt andet den offentlige debat om skolen og kvaliteten af det offentlige skolesystem, som det afspejles i de internationale vurderinger, i de forskellige landes administrative og politiske historier, den nationale, transnationale og internationale konkurrence, de lokale politiske og kulturelle historier, synet på skolens rolle i samfundet og de konkrete aktører, som driver de kommunale skoleadministrationer.

## Referencer

- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (2006 [1970]). *Reproduktionen. Et bidrag til en teori om undervisningssystemet* [La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement]. Copenhagen: Gyldendals Bogklubber/Hans Reitzels Forlag.
- Devos, G., Ekholm, M., Kofod, K. K., Louis, K. S., Moos, L., Schratz, M., & van Velzen, B. (2012). *Political Culture and Educational Reform*. In K. S. V. V. Louis, Boudewijn (Ed.), *Educational Policy in an International Context. Political Culture and Its Effects*. New York: Palgrave MacMillan
- EU-Oplysning, F. (2008). *Lissabontraktaten. Sammenskrevet med det gældende traktatgrundlag* [Lisbon Treaty]. Copenhagen: Folketingets EU-Oplysning.
- Giddens, A. (1999/1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hofstede, G. (1985). The interaction between national and organizational value systems. *Journal of Management Studies*, 22(4), 709-718
- Hofstede, G. (1991). *Kulturer og organisationer. Overlevelse i en grænseoverskridende verden*. København: Schultz
- Leithwood, K. (2005). Understanding successful principal leadership: Processes on a broken front. *Journal of Educational Administration*, 43(6), 619-629.
- Louis, K. S., & van Velzen, B. (Eds.). (2012). *Educational Policy in an International Context. Political Culture and Its Effects*. New York: Palgrave MacMillan.

- Moos, L. (2013a). Comparing Educational Leadership Research. *Leadership and Policy in Schools*, 12, 282–299.
- Moos, L. (2013c). Postlude: Wrap Up of the Argument. In L. Moos (Ed.), *Transnational Influences in Values and Practices in Nordic Educational Leadership*. Dordrecht Heidelberg New York London: Springer
- Moos, L. (2013). Prelude: Tuning the Instrument. In L. Moos (Ed.), *Transnational Influences in Values and Practices in Nordic Educational Leadership*. Dordrecht Heidelberg New York London: Springer
- Moos, L., Kofod, K. K., & Brinkkjær, U. (2015). the Danish Country Report. In L. Moos, E. Nilfors, & J. M. J. Paulsen (Eds.).
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten [The Competitive State]*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership Policy and Practice*. Paris: OECD.
- Røvik, K. A. (1998/2005). *Moderne organisasjoner. Trender i organisationstenkningen ved tusinårsskiftet [Modern Organizations. [Trends in the Organizational Thinking at the Change of the Milenium]*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sartre, J.-P. (1972 [1943]). *Being and Nothingness. An Essay on Phenomenological Ontology*. Padstow, Great Britain: T. J. Press
- Møller, J., & Skedsmo, G. (2013). Norway: centralisation and decentralisation as twin reform strategies. In L. Moos (Ed.), *Transnational Influences on Values and Practices in Nordic Educational Leadership – Is there a Nordic Model?* Dordrecht: Springer



## 9. Fælles kompetence og forståelse i styringskæden<sup>34</sup>

*Bearbejdet af Elisabet Nihlfors og oversat til dansk af Klaus Kasper Kofod*

Hvilke kundskaber og kompetencer har forskellige aktører i styringskæden brug for, hvis de skal kunne indfri læreplanskravene i forskellige lokale sammenhænge. Med alle læreplanskravene mener vi såvel den demokratiske udvikling som viden og færdigheder i forskellige discipliner. Hvordan forstår og vurderer forskellige aktører uddannelsens grundlæggende hensigter? og hvilke beføjelser har de til at bestemme, hvordan de nationale beslutninger skal forstås og gennemføres lokalt? Vi undersøger i dette kapitel forudsætningerne for en fælles kompetence og forståelse i styrekæden ud fra forskellige aktørers egne udsagn om deres egen og andres viden og kompetencer. Med disse aktører mener vi politiske og professionelle ledere på lokalt niveau, fortrinsvis i kommunerne (da private skoler ikke har politisk valgte udvalg).

### Introduktion

Det står højt på dagsordenen at sikre uddannelseskvaliteten. Elevernes skoleresultater sammenlignes ved hjælp af forskellige indikatorer mellem skoler, kommuner og lande. Men hvordan kan det være, at der findes medlemmer i en del skoleudvalg, som tror, at elevernes resultater har forbedret sig, når de er blevet ringere (Nihlfors & Johansson, 2013)? Vi har fundet ud af, at forholdet mellem skoleudvalg og skoleledere er relativt svagt i et par af de nordiske lande, og en forklaring på det kan være, at grupperne sjældent mødes (Paulsen & Moos, 2014). Derimod findes der i samtlige nordiske lande en tæt kobling mellem skolechefen og udvalgsformanden, når det drejer sig om organisation, strategiske og økonomiske spørgsmål. En del udvalgsmedlemmer mener derimod, at de kun har ringe indflydelse på beslutninger vedrørende de enkelte skoler (Nihlfors et al., 2014). Selvom formanden har en vigtig rolle at spille i styringen af skolen, er staten stadigvæk stærk, og uddannelsespolitikken er på alle niveauer underlagt

---

<sup>34</sup> Kapitlet er en bearbejdet og oversat version af: E. Nihlfors, H. C. Høyer, K. Kofod og M. Risku: *Competence and understanding in the Governance Chain I*: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_5

en stigende indflydelse fra eksterne eksperter og agenter, som ofte benytter sig af forskellige data.

Forventningerne er høje til en organisation, som både har vidensopbygning som sit formål i undervisningen af eleverne og for dem, der uddanner, lærerne. Der er brug for viden og kompetence ikke bare vedrørende undervisning og læring men også for at organisere læreprocesserne, fordele ressourcer, analysere elevernes resultater, tage ansvar for børnenes helbred, skolemad, fritidsaktiviteter osv. Skolen skal arbejde på et videnskabeligt grundlag og erhvervet erfaring (f.eks. den svenske skolelov kap. 1 § 5). Det understreger vigtigheden af, at en beslutning bygger på viden og erfaring og oplyser grænsefladen mellem politik og profession.

### **Forskellige aktører, forståelse og sammenhæng**

Der er altså en kompleksitet i det brede spektrum af spørgsmål, som skoleledere, skolechefer og skolebestyrelsesmedlemmer skal beherske. Hertil kan man føje viden om de hensigter, der ligger bag ved forskellige nationale beslutninger, de reelle forudsætninger for uddannelse hos formanden, forskellige behov på forskellige skoler med videre. Med forståelse mener vi her evnen til at afgøre, hvad der skaber forudsætningerne for, at lærerne og skolelederne kan indfri læreplanens mål.

Information og kommunikation er udgangspunktet for forståelse. Skoleudvalgsformanden får hovedsagelig sin information fra den centrale forvaltning, der sædvanligvis ledes af skolechefer/forvaltningschefer. Skolechefen får på sin side sin information fra forskellige medarbejdere eller fra mellemledere samt fra den kommunale administration. Der er mange, der direkte eller indirekte er involveret i styringen og ledelsen af uddannelsen og skabelsen af den viden og de kompetencer, som der er brug for. Forudsætningerne for de forskellige hovedformål varierer. Der findes forskelle såvel inden for de enkelte lande som imellem dem; som eksempel kan man nævne kommunens størrelse, antal indbyggere, antal ind- og udflytninger, antal indvandrere og flygtninge, demografiske sammensætning, forskelligartede arbejdsgivere, antal arbejdsløse, afstand til større byer, afstand til professionshøjskole eller universitet. I en del kommuner kan elever og forældre vælge mellem forskellige skoler inden for den samme kommune eller mellem kommuner og forskellige privat- eller friskoler. I andre kommuner kan det handle om en kamp for at forhindre skolenedlæggelser. Disse og andre forhold påvirker, hvordan uddannelsesreformer tolkes, forstås og føres ud i praksis. Politikere, skolechefer og skoleledere kan være mere eller mindre motiverede til at gennemføre dem, afhængig af forudsætningerne i det lokale miljø. Hvis gensidigt afhængige aktører i styringen af styringskæden har uforenelige referencerammer, en kognitiv afstand, så er der risiko for konflikt (Nooteboom et al., 2007).

Der findes forskelle mellem de nordiske lande hvad angår graden af decentralisering og/eller recentralisering inden for forskellige dele af uddannelsesområdet. Finland og Sverige kan ses som eksempel på to yderligheder. Hargreaves & Shieley (2009) beskriver Finland som styret oppefra, bygget nedefra og hvor der både motiveres og støttes fra siderne, mens Sverige beskrives af Balnchenay, Burns & Kostere (2014) som en ubalance mellem de offentligt ansvarlige og forskellige aktørers faktiske magt. De synes, de er svært at få at vide, hvem der er ansvarlig for hvad. Norge har i løbet af det sidste tiår decentraliseret formelt ansvar og beføjelser i vigtige pædagogiske spørgsmål fra statsniveauet til det kommunale niveau som for eksempel den lokale læreplansudvikling, læreruddannelse og lederudvikling (Kunnskapsløftet, 2006). Men på den anden side har staten styrket sin indirekte og direkte styring gennem resultatindikatorer, nationale uddannelsesprogrammer, statsligt tilsyn og direktiver, der alt sammen har til hensigt, at kommuner, skoler og lokale beslutninger ganske meget bliver til "kopier" af den nationale politik (Paulsen & Skedsmo, 2014).

Årsagerne bag decentraliseringsbestrebelse varierer også mellem landene, og afhængigt af på hvilke tidspunkter de forskellige initiativer er blevet taget, og de økonomiske søgsmål vender ofte tilbage som en anledning (Weiler 1990). Når beslutninger decentraliseres, kan man forvente, at der opstår forskelle mellem kommuner og skoler, og at disse forskelle endog kan være ønskværdige. Der kan endog forekomme forskelle i selve uddannelserne, som gør, at de ikke er lige meget værd, selvom målene nås (Quennerstedt, 2006:117). I samtlige nordiske lande udtrykkes det meget tydeligt, at uddannelserne skal være ens og ligeværdige. Det fremgår af nationale beslutninger om uddannelserne, love og forordninger og gennem den offentlige finansiering af uddannelserne. Et spørgsmål er, hvor store forskelle, der er acceptable, og hvem der skal afgøre det. Kommunerne er for en stor dels vedkommende selvstyrende myndigheder med flere forskellige ansvarsområder, hvoraf uddannelse er et. Økonomiske spørgsmål er således et af de vigtigste ansvarsområder. I de fleste nordiske lande overføres ressourcer til uddannelse fra nationalt til kommunalt niveau gennem øremærkede midler. Dette system ophørte f.eks. i Finland og Sverige i midten af 1900-tallet. De krav, der i dag stilles til hovedområderne, er, at man dels har den relevante viden og kompetencer til at gennemføre forskellige uddannelsesreformer til at skabe en ligeværdig uddannelse og samtidig skal være ansvarlig for kommunens økonomiske situation, selvom der sjældent tilføres ekstra midler til at gennemføre reformerne.

Hvordan medlemmerne af et lokalt skoleudvalg betragter uddannelse som noget specifikt eller som et blandt flere andre ansvarsområder, kan påvirke hvilke kompetencer, der eftersørges. En del kommuner har en forvaltning, som har ansvar for uddannelse sammen med flere andre områder så som ældreomsorg, fritidsaktiviteter

og/eller kultur. Andre forvaltninger kan være ansvarlige for hele eller dele af kommunens uddannelsesaktiviteter (Moos & Paulsen, 2014). Uddannelse kan betragtes som alene en statslig drevet virksomhed eller som en virksomhed, hvor den hovedansvarlige er den drivende kraft. De nationale beslutninger, som tages af parlamentet, kan tænkes at skulle effektueres af den hovedansvarlige uanset, hvordan de lokale forhold i øvrigt er. Spørgsmålet er, hvilke forudsætninger der findes for at udvikle en fælles kompetence og forståelse for at arbejde med dette.

Vi har tidligere vist, at der findes forskel i graden af tillid og fortrolighed mellem politikere og professionelle på forskellige niveauer i de nordiske lande (Høyer et al. 2014). Når det gælder kontrol og fortrolighed i den lokale styring af skolen, viser en analyse: *at uddannelsespolitik i stigende grad var på vej mod en styring, hvor råderummet blev udviklet af eksperter og agenter og blev afpolitiseret gennem standarder og data* (Moos 2009, Skedsmo 2009). Hvordan denne udvikling påvirker kompleksiteten med hensyn til at styre og lede uddannelsen er ikke tydelig.

Uanset omstændighederne er det skolelederne, som har ansvaret for driften af den lokale skole. Hvilken forståelse, skoleudvalgsmedlemmerne har for uddannelsen og dens lokale vilkår, turde påvirke skoleledernes forudsætninger. Skolechefen er placeret mellem politikerne og skolelederne og kan forventes at medvirke til de forudsætninger, som skabes for uddannelsen.

## Teori og metode

Som udgangspunkt for vore analyser anvendes teorien om kompetence i organisationer af Hall (1990). Han beskriver kompetence som noget, der forandres og er afhængig af interaktionen mellem samvirke, engagement og kreativitet og han definerer kompetence som: *en tilstand af tilpasningsduelighed og reaktionsberedskab, som består i menneskers fortsatte formåen til at reagere engageret og kreativt på de krav, som omgivelserne stiller* (ibid.:38). Denne definition kan kombineres med en oprindelig synsmåde, hvor kompetence kan ses som en måde at skabe sammenhæng på (Antonowskij, 1991). For at kunne det, kræves det, at man kan skabe sin egen forståelse for en situation, gøre den meningsfuld, hvis den på den anden side påvirker ens muligheder for at handle i den specifikke situation. At forstå er en grundforudsætning for at udvikle kompetence, hvad der er blevet problematiseret af Sandberg og Targama (1998). De ser kompetence hos professionelle som en måde, hvorpå den enkelt forstår sin rolle i en aktuell kontekst: *Denne forståelse giver betydning til erfaringer og bestemmer, hvilken teoretisk og praktisk viden, individet opfatter at have, og hvordan disse erfaringer skal udnyttes* (ibid.: 164). Forståelse indebærer for eksempel, at man er klar til at udfordre sine egne synspunkter, at man er ydmyg og respektfuld over for andre menneskers tænkemåder, og at

man har et åbent sind til at lytte både til politisk og professionel viden, som kommer til udtryk i forskellige spørgsmål. Dialog og gensidig respekt er vigtige ingredienser til at opnå forståelse. Kompetence er ikke det samme som en persons viden, vurdering og erfaring. Det er snarere et råmateriale, som er meningsfuldt, hvis og når det er integreret i personens forståelse af opgaven eller det arbejde, som skal gøres.

I dette kapitel har vi altså valgt at diskutere viden som noget delvist adskilt fra, men alligevel sammenkoblet med kompetence. Vort syn på, hvordan generisk kompetence konstrueres, stemmer overens med andre begreber, som lægger vægt på, at kompetence indbefatter færdigheder og holdninger, som komplementerer viden i kognitiv betydning (Cannon-Bowers, Tannenbaum, Salas & Volpe, 1995). Arbejdsrelateret kompetence findes fortrinsvis i specielle arbejdssammenhænge eller gruppekonstellationer, hvorfra den knap nok er muligt at udskille (Wenger, 1998). Endvidere er en nøglekompetence i den strategi det samme som fælles opfattelser inden for en gruppe, et resultat af forhandlinger i gruppen med henblik på at skabe mening i svære situationer (Brown & Duguid, 2001).

De data, som anvendes i analyserne, stammer fra spørgeskemaundersøgelser og i nogle tilfælde interviews med politiske medlemmer i kommunale udvalg med ansvar for skolen og med skolechefer i de fire nordiske lande. Vi har bl.a. spurgt, hvordan de opfatter deres egen og andres viden, færdigheder og kapacitet inden for forskellige områder, og vi har endog stillet spørgsmål, som drejer sig om forventninger og indflydelse fra forskellige interessenter.

## Kompetenceprocesser

Skoleledere, skolechefer og skoleudvalgsmedlemmer er aktører på forskellige niveauer og er samtidig en del de samme processer. De processer, vi diskuterer, har et mål, en aktivitet eller et ønsket resultat. Den kompetenceproces, som beskrives af Hall (1990), indledes med et samvirke, ikke som noget i sig selv men som en kilde, hvorfra der kan udvikles engagement og kreativitet. Samarbejdet er en dimension, som definerer i hvilken udstrækning individerne medvirker i beslutningstagen og/eller finder løsninger på problemer i deres arbejde. Grund- ideen i engagement handler om deltagelse, at have indflydelse på sit eget arbejde, at gøre det meningsfuldt og skabe sammenhæng. Kreativitet kan udvikles i omgivelser, som er indbydende og støttende. I tabel 9:1 præsenteres modellens grundlæggende dimensioner og støttfunktioner.

Tabel 9:1 Kompetencens sammenhæng, Hall (1990).

Samarbejde	Engagement	Kreativitet
Ledelsens vurderinger	Indflydelse	Arbejdsstyring
Støttende strukturer	Relevans	Socialt miljø
Ledelsens troværdighed	Samhørighed	Problemløsning

**Samarbejde:** *Ledelsens vurderinger:* Hvordan vurderes mennesker i organisationen, hvordan vurderer ledelsen kompetencerne blandt de ansatte? *Støttende strukturer:* Forskellige typer af magt og indflydelse, arbejdsrelationer og informationsflow. *Ledelsens troværdighed:* Hvordan vurderes forslag fra medarbejdere til ledelsen; hvordan håndteres forskellige regler og principper, og hvordan udvælger ledelsen eksperter, som deltagere i virksomhedens planlægning.

**Engagement:** *Indflydelse:* Opfattelsen af for eksempel hvilken grad af kontrol, man mener at have over sit eget arbejde, friheden til at tage beslutninger om anvendelse af tid og ressourcer samt organisation. *Relevans:* Mener medarbejderne, at deres arbejde bliver værdsat, at målene er stimulerende og realistiske? *Samhørighed:* Opmuntrer ledere til samarbejde og forskellige respekteret viden og talenter.

**Kreativitet:** *Arbejdsstyring:* Hvordan præsenteres opgaver, hvordan fordeles arbejdet, har medarbejderne adgang til de ressourcer, de har brug for, når de har brug for dem? *Det sociale miljø:* Er kritik og feed-back almindelig som værktøj til udvikling; opmuntrer ledelsen til individuelle initiativer? *Problemløsning:* hvordan håndteres fælles problemer, hvordan håndteres konflikter?

Som analytisk værktøj kan de forskellige dimensioner behandles separat, men Halls (1990) model er karakteriseret af de tre dimensioners samspil, engagement og kreativitet, som er lige stærke. De fælles kompetencer er både vertikale og horisontale men de er samtidig isodynamiske, lige stærke styringskræfter, med samme værdi, og de påvirker gensidigt hinanden.

De tre forskellige dimensioner i Hall's model er blevet anvendt som et styrende instrument på vore empiriske data. Hver dimension er blevet analyseret separat for de forskellige grupper og for de respektive lande. Derefter er der draget konklusioner om relationerne mellem de tre dimensioner samt om ligheder og forskelle mellem de fire lande. Et udgangspunkt i analysen er, at for at udvikle kompetence og en øget forståelse, er der brug for selvrefleksion og dialog med andre, gerne ud fra aktuel forskning og afprøvet erfaring.

## Kompetence i organisationen i de fire nordiske lande

I denne del præsenterer vi data fra de fire nordiske lande ud fra Hall's tre dimensioner og deres støttefunktioner.

### Samarbejde

Samarbejde er i denne sammenhæng udgangspunktet for kompetenceprocessen. støttefunktionerne er ledelsens vurderinger, støttestrukturer og ledelses troværdighed (Hall 1990)

*Ledelsens vurderinger:* Skolechefen har i de nordiske lande forskellige adgange til skoleadministrativ støtte både numerisk og kompetencemæssigt. Både skolechef og politikere er tilfredse med deres egen kapacitet og er stort set på linje med andre. Når det gælder forholdet mellem skoleledere og politikere, afviger Sverige med et flertal af skoleledere og politikere, som ikke har tiltro til hinandens kapacitet til at fremme skoleudvikling.

*Støttestrukturer:* alle som har bevaret spørgeskemaet, er aktive i formelle og informelle netværk. Særlig de horisontale netværk synes at være specielt værdifulde. Skolecheferne arbejder i netværk med andre skolechefer og med andre chefer inden for kommunen. En tredjedel har et niveau mellem dem selv og skolelederne. I nogle tilfælde virker det som om, at det især vedrører de forskellige niveauer i systemet, mens det i andre tilfælde snarere kan ses som en måde at holde systemet sammen på. I Finland synes det som om, at det i de større kommuner, som blev skabt ved kommunesammenlægninger, har fået den konsekvens, at der er kommet et nyt mellemniveau mellem skolechef og skoleledere. Samarbejdet mellem kommunerne synes at være mere eller mindre struktureret i samtlige nordiske lande. Formanden i skoleudvalget og skolechefen har en tæt relation. De mødes regelmæssigt. Skolechefen mødes også regelmæssigt med skolelederne, men halvdelen af skolelederne mener, at skolechefen efterspørger deres ekspertise, medens tre ud af fire samtidig mener, at skolechefen tager hensyn til deres synspunkter i forskellige spørgsmål.

*Ledelsens troværdighed:* Spørgsmålet om tilliden mellem skolechefen, skoleudvalget og skolelederne er ikke noget væsentligt spørgsmål i Finland. Der forekommer tillid mellem de forskellige aktører, selvom der findes tegn på problemer med at overføre evalueringserfaringer til konkrete beslutninger (Lapiolahti 2007; Svedlin 2003). I flere af de svenske kommuner er der en vis usikkerhed om, hvilke data, skoleudvalget får som beslutningsgrundlag. Det gælder for både skoleledere og politikere, at der er usikkerhed om, hvad der er et spørgsmål, som det er op til skoleforvaltningen at håndtere. Et problem synes at være, at det grundlag, som skoleudvalget får ud fra generali-

serede data om situationen i kommunen, variationer, og forskelle mellem skolerne fremtræder ikke fuldt ud. Flertallet af dem, som har besvaret spørgeskemaet, mener, at kvalitetsresultaterne fra enkelte skoler er interessante, men det er et særsyn, når de leder til beslutninger i skoleudvalget. Norge afviger derved, at de har dialogmøder mellem ansvarlige ledere på regionalt og lokalt niveau med henblik på at beslutte, hvordan resultaterne fra kvalitetsrapporterne skal håndteres. I Sverige er det åbenbart, at den Nationale Skoleinspektion overleverer en rapport til det lokale skoleudvalg således, at det leder til en beslutning.

## Engagement

Den anden dimension er engagement med støttefunktionerne: indflydelse, relevans og samhørighed (Hall1990)

*Indflydelse:* Alle, der har besvaret spørgeskemaerne, mener, at de kan agere frit og har en høj grad af autonomi. Flertallet af skolechefer og skoleledere har ingen skriftlig instruktion (ud over nationale dokumenter som skoleloven og læreplaner). Finske skolechefer og skoleledere udtrykker sig anderledes i overensstemmelse med de øvrige, når de siger, at de betjener opdragsgiveren og ikke staten, men de mener samtidig, at beslutninger, der tages af lokale opdragsgivere kan være kontraproduktive i forhold til de nationale beslutninger. Dagsordenen for skoleudvalget sammensættes i tæt samarbejde mellem skolechef og skoleudvalgsformanden. Skoleudvalgsmedlemmerne mener, at de har indflydelse på kommunalt niveau, når det gælder uddannelsesspørgsmål. Indflydelse på økonomi og på hvem, der skal ansættes eller afskediges er begrænset for flertallet af skolelederne. Der findes ret store forskelle mellem landene og endog også mellem kommuner inden for det samme land.

*Relevans:* her kan det endnu engang konstateres, at det ikke er al viden i organisationen, der synes at blive brugt, eftersom det kun er et fåtal af skolelederne, som mener, at deres erfaringer efterspørges. Danmark og Finland afviger positivt i og med, at skolechefer i disse to lande efterspørger skoleledernes erfaringer (ca. 60-70 %). Samtidig anser de finske skolechefer målet for deres arbejde som modsigelsesfuldt og noget urealistisk, hvad der skaber stress. *Samhørighed:* I mange henseender er skolen en hierarkisk organisation. Men når det er sagt, fremstår de horisontale netværk stærkere end de vertikale. Samtidig mener skolelederne, at de får deres engagement fra elever og personale.



## Kreativitet

Kreativitet kan være den dimension, som gør, at kompetenceprocessen virkelig sætter i gang gennem engagement i arbejdet, arbejdsstyring, det sociale miljø og problemløsning (Hall 1990).

*Arbejdsstyring:* Kommunernes organisatoriske løsninger varierer. De kommuner, som har en chef på mellemniveau, har længere mellem skolelederne og skolechefen, hvad der påvirker skoleledernes muligheder for at argumentere for deres arbejde direkte over for skolechefen. Der findes forskelle mellem landene, når det gælder hyppigheden af chefer på mellemniveau. I Norge findes der kun chefer på mellemniveau i Oslo. I flertallet af de øvrige 427 kommuner er det et særsyn med et mellemniveau mellem skolechefen og skolelederne.

*Det sociale miljø:* Feed-back er ikke almindeligt forekommende for skolechefer og skoleledere i Sverige, men der er hyppigt forekommende i Danmark og Finland. Næsten alle skolechefer i Danmark bedømmes på deres arbejde, mens kun halvdelen af skolecheferne i Sverige får personlig feed-back fra politikerne. Vi har ingen spørgsmål i undersøgelsen, som kan antyde, hvordan der tages imod innovative ideer. Hvis innovation kan forstå som at prøve noget nyt, overskride grænsen osv., så kan det noteres, at 50 % af skolelederne mener, at de må bøje reglerne for at kunne klare deres arbejde. At bøje reglerne kan opfattes som et etisk spørgsmål, og fra den synsvinkel er det ikke et spørgsmål om innovation, men om at det forstås som noget, der er nødvendigt for at håndtere en særlig situation, hvor det kan sammenlignes med andre resultater, som viser, at kun få skoleledere oplever konfliktsituationer i deres arbejde, hvis man ser på deres egne vurderinger. Et eksempel, som antyder nervøsiteten, når nogle skoleledere i Sverige siger, at de foretrækker at vente med visse beslutninger indtil den nationale skoleinspektion har aflagt besøg på deres skole. Det kan ses som et eksempel på, hvordan individers innovative ideer holdes tilbage, og hvordan en national inspektion bidrager til isomorfe tendenser og derigennem kan udgøre en barriere (DiMaggio & Powel 1983; Scott 2014).

Et andet eksempel på isomorfi kan illustreres ved, hvordan nationale myndigheder implementerer nationale uddannelsesprogrammer for skoleledere, rekruttering af lærere inden for den nationale ramme. I Norge har det Nationella Utbildningsdirektoratet besluttet de nationale rammer, og de universiteter, som udbyder disse programmer, skal overtage de læreplaner, som foreskrives for at få lov til at udbyde uddannelsen. Disse bestemmelser indebærer en homogenisering af forståelsen for, hvilke kompetencer skoleledere og skolechefer skal have for at kunne fungere godt i deres lederskab. I et videre perspektiv indebærer denne måde at styre universiteterne, at de ligger tæt op af tvangsmæssige isomorfe kræfter (DiMaggio & Powel, 1983), hvor en dominerende

aktør i universitetets nærhed gennem økonomisk magt tvinger organisationen til at acceptere deres forståelse af skolelederkompetence, som den formuleres eksternt af staten. Denne specielle form for isomorfi er et eksempel på en asymmetrisk magtrelation mellem den dominerende aktør og den lokale (ibid).

*Problemløsning:* I en vis udstrækning mener politikere, skolechefer og skoleledere, at der findes en spænding mellem det nationale og det kommunale niveau, og at det ofte handler om mangel på økonomiske midler. Politikerne beskriver forskellige måder at håndtere nationale beslutninger på i den lokale kontekst. Det handler ikke alene om partipolitisk stillingtagen, økonomiske overvejelser men også om kommunens muligheder for praktisk og konkret at implementere forskellige forslag i konkurrence med andre påtrængende behov i kommunen. Der findes vanskeligheder med at løse problemer direkte, når beslutningen afhænger af forandringer i ressourceallokering eller beslutninger, som vedrører personaleændringer, som påvirker andre skoler eller andre niveauer.

## Diskussion

Samarbejde har et potentiale til at bidrage til engagement og kreativitet således, at der kan udvikles fælles kompetencer, hvad der på sin side lægger grunden til forskellige præstationer. Der findes forskelle mellem de nordiske lande med hensyn til i hvilken udstrækning de, som har svaret på spørgeskemaerne, oplever, at de bliver lyttet til angående hvor meget hensyn, der bliver taget til deres synspunkter. Det synes som om, at der er en stærk organisatorisk kobling mellem skoleudvalgets formand og skolechefen, mens koblingerne er svagere mellem dels en række af skolecheferne og deres skoleledere dels mellem skolechefen og udvalgsmedlemmerne (Weick, 2001). En forklaring på det kan være, at et flertal af udvalgsmedlemmerne er fritidspolitikere, hvad der begrænser mulighederne for at udvikle en dybere forståelse for de områder, de er ansvarlige for. Den tætte kobling mellem skolechefen og skolelederne respektive udvalgsmedlemmerne kan antyde en øget koncentration af magt i toppen af administrationen (Sørensen 2002; Sørensen & Torfing, 2005). Et spørgsmål, som udestår, er, hvor megen fælles forståelse, der er i udvalgenes beslutninger, selvom flertallet er konsensusbeslutninger. Som det tidligere er fremgået (se kap 7) bakkedes den formelle kontakt mellem skolechefen og skolelederne op af uformelle netværk: coach, rådgivere i professionelle spørgsmål, hvad der kan tyde på, at der kan udvikles en øget forståelse for og fælles kompetence mellem skolechefen og skolelederne i disse spørgsmål. Derimod er forholdet mellem skolechef og skoleudvalgsmedlemmer begrænset til formelle møder, hvad der giver færre muligheder for at udvikle en fælles forståelse.

Når det gælder *engagement og kreativitet*, er graden af autonomi afgørende at dømme ud fra vore respondents mening. De er alle overbeviste om, at de kan gøre en forskel, selvom kun få skoleledere tror, at de kan øve indflydelse på skoleudvalgets beslutninger, hvad der bekræftes af flertallet af skoleudvalgsmedlemmerne. Det er interessant at notere, at de finske skoleledere ikke rangerer skoleudvalgets indflydelse lige så højt som skolechefen, men de ligger klart over gennemsnittet. Det er kun få skoleledere i de nordiske lande, som mener, at de har adgang til de redskaber, de har brug for, hvis de skal kunne tage ansvar for hele området. Samtidig er det kun få, der oplever konflikter mellem egne vurderinger og de værdier, som opdragsgiveren eller staten har. Det står uklart, hvad mulighederne er for at gennemføre forskellige politiske forslag, når der mangler både viden og ressourcer på skoleniveau, men det synes ikke at påvirke opfattelsen af autonomi.

### At forstå en tekst

Der er mange møder i forskellige grupper, for eksempel skoleudvalgsmøder, ledelsesmøder (hvor skolechefen deltager) og skoleledermøder, som ledes af skolechefen. Tekster udgør et stærkt fundament i policyprocesser og forhandlinger. Love og forordninger, kvalitetsrapporter og andre rapporter ligger til grund for lokale beslutninger. Mange aktører på forskellige niveauer bliver involverede både i udviklingen af forskellige dokumenter og i tolkningen af dem på basis af hver enkelt persons egen viden og forforståelse. Der sker en rekontekstualisering af teksten, og konteksten er i en vis udstrækning afhængig af, hvilken autonomi hvert niveau har (Bernstein 1990). Sproget har stor indflydelse på, hvordan forskellige spørgsmål forstås.

Det er ikke almindeligt, at vore respondenter citerer eller henviser til kommissionsrapporter eller forarbejder til nationale reformer. I de nordiske lande bygger love og forordninger (som for eksempel læreplaner) på beslutninger i parlamentet ud fra forarbejder. Tidligere var kommissionsrapporter noget, som blev til efter længere tids arbejde, og forslagene indeholdt typisk både et historisk overblik og baggrund for de forslag, som så blev præsenteret. I løbet af de seneste tiår er der blevet gennemført flere udredninger af enkeltmandseksperter på kortere tid og med en tydelig politisk vilje om et forventet resultat i kommissoriet. Kravene om viden og forståelse i styringskæden for at kunne tolke love og forordninger på det lokale niveau er høje. Et spørgsmål, som dukker op, er, hvor mange, der er bekendte med og forstår denne type tekst? Andre skriftlige tekster, som har stor betydning, er dem, som skolechefen sender med som bilag til skoleudvalget. Det er tydeligt i vore resultater, at både skolechef og skoleudvalgets formand synes, det er svært at sige, hvem der har indflydelse over hvem

og hvad. Vi ser, at der er en distance til medlemmerne i skoleudvalget, som ikke er ligeså involverede i forberedelsesarbejdet som formanden er. Hvad vi ved, er, at den, som læser en tekst, tolker den ud fra sin egen forforståelse (Ball et al.2012).

### Afsluttende kommentarer

Uddannelse er af grundlæggende betydning for samfundet; at opfostre og uddanne en ny generation af samfundsborgere i et globalt og lokalt mangekulturelt miljø. Det er en kompliceret opgave at identificere de kompetencer, der er brug for, hvis man skal kunne opnå disse mål over tid. Ved at anvende teorier om kompetenceprocesser af Hall (1990) og forståelse, baseret på lederskab af Sandberg & Targama (1998) har vi forsøgt at problematisere forudsætningerne for en fælles kompetence, som bygger på viden og forståelse mellem politikere og professionelle. Vore resultater viser et komplekst billede af skolens styring og ledelse. Et resultat med få undtagelser er manglen på kommunikation og dialog om grundlæggende uddannelsesspørgsmål mellem de forskellige aktører på forskellige niveauer. Kommunikation er nødvendig for at skabe en fælles forståelse (Roald & Røvik, 2009). Et andet resultat af analysen er, at der er muligheder for at styrke de kreative og innovative udviklingstræk bare ved at anvende det materiale, der allerede findes (for eksempel kvalitetsrapporter), arbejde med feedback, øge den gensidige forståelse og vove at tage risici, med andre ord ved at opbygge og bevare en troværdig organisation.

Vore empiriske data stammer fra forskellige systemer af regler, normer og kulturer. Selvom det er skoleudvalget, som tager beslutninger, ligger magten ofte på den næste niveau: hos kommunalbestyrelser og i sidste ende på det nationale niveau, som bl.a. har den økonomiske og juridiske magt. Beslutninger om forudsætningerne for skoleledernes daglige arbejde tages på flere forskellige niveauer af aktører, som tager deres beslutninger ud fra forskellig viden og forståelse for den faktiske situation. Det kommunale niveau er interessant, fordi det er der, hvor den nationale og den lokale skolepolitik mødes. Den nationale politik bliver mere eller mindre påvirket af international politik, håndteres af fritidspolitikere, som forhandler med professionelle i forskellige positioner, som alle er omgivet af forskellige interessenter, der forsøger at påvirke både processer og resultat.

Et spørgsmål til fortsatte studier kan være, hvad det betyder for en skole om og hvornår skoleudvalget mister sin indflydelse på læreplanen. *“Den lokale læreplan, der traditionelt kendetegnede de nordisk uddannelser, forsvinder for at gøre plads til nationale læreplaner og således også for transnationale indikatorer og standarder. Finland er en undtagelse fra denne tendens, lige som det er det med hensyn til PISA”* (Moos & Paulsen, 2014: 176). Der er

mere end PISA-resultaterne at tage hensyn til ud fra hele læreplansarbejdet. Widmalm & Gustavsson (2015) argumenterer: *hvis vi alene fokuserer på PISA-resultater er der en risiko for, at vi kasserer ting, som fungerer fint og som udvikler samfundsborgere, som er demokratisk sindede, ressourcestærke og egnede til at tage eget ansvar* (ibid).

Der er brug for en stadig fremadskridende proces til at øge den fælles forståelse mellem skoleledere, skolechefer og skoleudvalgsmedlemmer, som på deres side kan øge den gensidige respekt for hinandens forskellige opgaver med at styre og lede skolen. Et afgørende spørgsmål, der skal diskuteres, er uddannelsens hovedformål og hele læreplanens mening.

## Referencer

- Antonovskij, A. 1991: *Hälsans mysterium*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. 2012. *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.
- Bernstein, R. J. 1990: *Class, Codes and Control. Volume IV, The Structuring of Pedagogic Discourse*. London: Routledge, Chapter 5.
- Blanchenay, P., Burnd, T. & Koster, F. 2014: *Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers, No 104. Paris: OECD Publishing.
- Brown, J. S., & Duguid, P. (2001). Knowledge and Organization: A Social-Practice Perspective. *Organization Science*, 12(2), 198-213.
- Christensen, S., Daugaard Jensen, P. E. & Lindkvist, L. 2011: *Makt, Beslut, Ledarskap. Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS Forlag.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Engelund, Ø. 2000: *Skolen i kommunalt eie – politisk styrt eller profesjonell ledet skoleutvikling?* PhD thesis. Oslo: Faculty of Educational Science, University of Oslo
- Hall, J. 1990: *Kompetens i organisationen*. Lund: Studentlitteratur.
- Hargreavs, A. & Shirley, D. 2009: *The Fourth Way. The Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks, California: Corwin.
- Høyer, H. C., Paulsen, J. M., Nihlfors, E., Kofod, K. K., Kanervio, P. & Pulkkinen, S. 2014: Control and Trust in Local School Governance. In Moos, L. & Paulsen, J.M. (Eds.): *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer.
- Lapiolahti, R. 2007: *Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä. Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten arviointia erään kuntaorganisaation näkökulmasta. /Evaluation of education as a task for municipal provid-*

- ers of education. Evaluation of prerequisites for enacting local evaluation from the point of view of one municipal organization/. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 308. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.
- Moos, L. 2009: Hard and Soft Governance: The journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8 (3), 397-406.
- Moos, L. & Paulsen, J. M. 2014: *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer.
- Nihlfors, E. & Johansson, O. 2013: *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. Stockholm: SNS Forlag.
- Nihlfors, E., Johansson, O., Moos, L., Paulsen, J. M. & Risku, M. 2013: The Nordic Superintendents' Leadership Roles: Cross-National Comparison. In Moos, L. (ed.): *Transnational Influences on Values and Practices in Nordic Educational Leadership – Is there a Nordic Model?* Dordrecht: Springer.
- Nihlfors, E., Paulsen, J. M., Skedsmo, G., Moos, L., Pulkkinen, S. & Kanervio, P. 2014: Role and Influence of School Boards on Improving Educational Quality. In Moos, L. & Paulsen, J. M. (Eds.) *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer
- Nooteboom, B., Vanhaverbeke, W., Duysters, G., Gilsing, V., & Van den Oord, A. 2007. Optimal cognitive distance and absorptive capacity. *Research Policy*, 36, 1016–1034.
- Paulsen, J. M. & Moos, L. 2014: Globalisation and Europeanisation of Nordic Governance. In Moos, L. & Paulsen, J. M. (Eds.): *School Boards in the Governance Process*. Dordrecht: Springer.
- Paulsen, J. M. & Skedsmo, G. 2014: Mediating Tensions Between State Control, Local Autonomy and Professional Trust. Norwegian School District Leadership in Practice. I: Nir, E. (Ed.): *The school superintendent: Between Trust and Regulation. An international perspective*. New York: Nova Science Publishers
- Quennerstedt, A. 2006: *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* Örebro: Örebro Universitet.
- Roald, K. & Røvik, K.A. 2009: Aktivt skoleeierskap ut fra et forskerperspektiv. I PricewaterhouseCoopers 2009: *Kom nærmere!* Sluttrapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte. Oslo: PWC.
- Sandberg, J. & Targama, A. 1998: *Ledning och forståelse*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, W. R. 2014: *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. London: Sage.

- Skedsmo, G. 2009: *School Governing in Transition? Perspectives, Purposes and Perceptions of Evaluation Policy*. PhD thesis. Department of Teacher Education and School Development, Faculty of Education. Oslo: University of Oslo.
- Skollagen SFS 2010:800.
- Svedlin, R. (2003). Pedagogik: Utvärdering i skolan - mellan skolutveckling och styrpolitik. Helsingfors: Helsingfors universitet pedagogiska institutionens forskningsrapport 185.
- Sørensen, E. 2002: *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til metagvernør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2005: *Netværksstyring – fra government til governance* (87-7867-298-8, Trans.). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Weick, K. E. 2001: *Making Sense of the Organization* (1<sup>st</sup> ed.). Oxford, UK: Blackwell Publishers Ltd.
- Weiler, H.N. 1990: Desentralisering og styrning av utdanning – En øvelse i motsigelser? I Granheim, M. Lundgren, U. P. & Tiller, T. (Eds.): *Utdanningskvalitet – styrbar eller ustyrbar?* Oslo: TANO.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Widmalm, S. & Gustavsson, S. 2015: Schools adapted to PISA standards erode independence and tolerance. DN; Debattartikel 150325 <http://www.dn.se/debatt/pisa-anpassad-skola-urholkar-sjalvstandighet-och-tolerans/>

## 10. Styring gennem oversættelse og meningsskabelse<sup>35</sup>

*Bearbejdet og oversat til dansk af Lejf Moos*

Den offentlige styring er under forandring i de nordiske lande, fordi reguleringer, normer og værdier ændres. Styringen har ændret strukturer og positioner og har således tvunget aktører til at ændre adfærd, tænkning og identitet.

I dette kapitel undersøger vi, hvordan indflydelse, beslutningstagen og ideer bringes fra et niveau i den offentlige uddannelsessektor til et andet, og hvordan de bliver fortolket og oversat. Hvordan finder grupper og individer, forvaltninger og organisationer ud af at fungere og skabe mening i strømmen af eksterne forventninger og interne interesser og motivation?

I fokus for vor undersøgelse er de *midler og måder*, som tingene bliver gjort på. Det kan være gennem styringskæder eller formelle og ad hoc netværk, som involverer såvel formelle som informelle aktører. Vi undersøger også, *hvad* det er for nogle beslutninger og idéer, der flyttes fra et niveau til et andet.

Den skandinaviske del af ny-institutionalisme har vist, hvordan oversættelser og meningsskabelser tages i anvendelse af kommunale aktører for at aktivere centrale mål på *gulvet*. I denne forståelse kan skolechefen bruge forskellige oversættelsesmåder i dialogerne med skolelederne for at vedligeholde et arbejdsklima, som begge grupper kan fungere i. Vi kan f.eks. se at skolecheferne oversætter forventningerne forskelligt, alt efter om de drøfter tingene med skolelederne eller med skoleudvalget. I den daglige dialog med skolelederne bruger de typisk en modificerende modus, medens de bruger en mere radikal modus i dialogen med skoleudvalget.

Vi bruger Scotts regulative, normative og kulturelt-kognitive søjler og bærere af oversættelser og meningsskabelse i kombination med Foucaults og Deans forståelse af styringsmentalitet og sociale teknologier.

---

<sup>35</sup> Kapitlet er en bearbejdet version af: Lejf Moos, Jan Merok Paulsen, Olof Johansson and Mika Risku: Governmentality Through Translation and sense-making.. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_10



## Styring af offentlige sektorer i polycentriske stater

De nordiske lande har, som vi beskriver i prologen, udviklet den offentlige styring i god overensstemmelse med de råd, som OECD har givet om overgange fra velfærdsstatsstyring mod konkurrencestatsstyring af såvel arbejdsmarkedet, sociale forhold som uddannelser (Moos, 2014). I alle de nordiske lande ser vi en bevægelse fra en traditionel, bureaukratisk styringsmodel i den monocentriske stat, med klar opdeling af politiske og administrative opgaver, mellem politikere og forvaltere, og med en klar styringskæde mellem stats-, kommune og institutionsniveau.

Transformationen af staten fra velfærd mod konkurrence medførte en ny og meget kompleks statsstyring i netværk i en polycentrisk stat med mange magtcentre. En gennemgående logik i disse transformationer har været markedslogikken med støtte af principal-agent teorier, scientific management og transaktion-omkostnings teorier, samlet under New Public Management paraplyen.

Udviklingen er forløbet forskelligt fra land til land. I Danmark skabtes konkurrence mellem sektorer og institutioner inden for en mål- og rammestyring eller meta- og selvstyring, som beskrevet i kapitel 6. Norge valgte en vej, som ligner den danske, men udtrykkes som bevægelsen mod en fragmenteret stat, hvor flere aktører deltager i de politiske processer i netværk med deltagelse fra adskillige samfundsmæssige sektorer. I Sverige fastholdes den monocentriske statsmodel mere end i Danmark og Norge. I stedet for at flytte indflydelse fra stat til andre niveauer intensiveres den statslige kontrol med sektorer og institutioner. Den finske situation er forskellig fra de øvrige nordiske landes situation, idet en stærk og autonom kommunal styring af uddannelserne fastholdes.

## Bypass af styringskæden

Efter vor dataindsamling var afsluttet i 2012 er væsentlige dele af styringen af uddannelsessystemet blevet ændret. I årtier blev lærernes løn- og arbejdsforhold reguleret igennem aftaler mellem arbejdsgivere (staten igennem Moderniseringsstyrelsen, KL og Københavns og Frederiksberg kommuner) og arbejdstagerne (Danmarks Lærerforening og Københavns Lærerforening). Ved aftalefornyelsen i 2013 ønskede KL at ændre aftalen gennemgribende og lægge store dele af aftalerne ud på de enkelte skoler. DLF's kredse og kommunalbestyrelserne skulle her fratages den aftaleret, de havde haft. DLF ville ikke acceptere dette og KL erkærede derfor lærerne for lockoutet. Efter seks uger vedtog Folketinget Lov 409, som stort set kopierede KL's udgangspunkt. Reguleringen af lærernes forhold blev herefter en sag på stats- og skoleniveau, men mange kommuner indgik alligevel i en slags aftale.

En anden by-pass mekanisme, som i store træk har været kendt i mange år, er mulighederne for at give fri- og privatskoler en selvstyingsordning, som er kendt fra gymnasieområdet siden 2007 og fra universitetsområdet siden 2005. Institutionerne fik hver en selvstændig bestyrelse, som refererer til ministeriet eller styrelsen uden om kommunerne.

I lighed med det danske fremstød for at udvikle en netværksstyring, prøvede den norske forening af kommuner at fratage lærerforeningens deltagelse i planlægningen, men lærerne erklærede strejke og vandt den. I Finland har regeringen prøvet at ændre styringen af skoler og gymnasier fra kommunalt til regionalt niveau, men har ikke kunnet finde flertal for det. I Sverige er det stadig kommunerne, der betragtes som skoleejere, men individuelle skoler har fået større handlerum i relation til kommunen siden 2011.

### Netværksstyring: Søjler, styringsmentalitet og sociale teknologier

Som nævnt i kapitel 6 ser vi en udvikling mod metastyring og selvstyring (Foucault, 1983). Denne udvikling kan beskrives mere detaljeret med Scott institutionelle søjler (Scott, 2014). Denne tænkning kan også præciseres ved henvisning til Foucault (2001/1978) og Dean (1999), som udviklede teorier om sociale teknologier. Vi trækker endvidere på teorier om oversættelse (Røvik, 2007) og om meningsskabelse (Weick, 1995).

Scotts institutionelle søjler:	Regulativ søjle	Normativ søjle	Kulturel-kognitiv søjle
Metastyring og sociale teknologier:	Staten regulerer, meta-styrer igennem mål- og rammestyring	↔	Igennem forhandlinger, sparring og dialog oversættes reguleringen til <b>selv-styring</b> (fælles praksis, forståelse og mening): <b>styringsmentalitet</b> : styring af sjælen med referencer til normer, kultur og meningsskabelse, "verdenssyn"

Figur 1: Scott og Dean

Metastyringen på statens niveau består af økonomiske og juridiske strukturer, mål- og rammestyring, og diskursiv styring, der forsøger at sætte dagsorden i styringen på alle niveauer. De lavere niveauer har relativ autonomi, fordi de bliver opfordret til selvstyring, hvor de kan og skal finde og udvikle deres institutionsidentitet med mål, mening

og ansvarlighed. Disse bevægelser giver de lokale aktører noget handlerum, som oftest overlades til de professionelle, skolechefen og dennes forvaltning og skolelederne.

Metastyringen overlader imidlertid *ikke* styringen af formål, mål og rammer og målingen af resultater. De centraliseres tværtimod til statsligt niveau på et mere detaljeret niveau end tidligere. De overlader implementeringen af de statslige mål og forventninger til kommune og skole med mindre rum for fortolkning på begge disse niveauer.

Sociale teknologier er teknologier med et formål, f.eks. procedurer, vaner, opskrifter, manualer. Det er ikke altid åbenlyst, hvad formålet er, men teknologien virker alligevel, og det gør det vanskeligt at få indblik i og at diskutere dette mål. Dean (1999) analyserer forskellige teknologier: styrings- og ledelsesteknologier, præstations- og identitetsbyggende teknologier. Eksempler på sociale teknologier i uddannelsessystemet kunne være: klasseledelse, kvalitetsrapport, standarder, test, dokumentation, års- eller elevplaner, budgettering, "best practice", evidens.

Scott (2014) mener at institutioner er relativt vedvarende sociale strukturer, som giver mening for aktørerne igennem de tre søjler, som regulerer institutionen: den regulative, den normative og den kulturelt-kognitive søjle. Den *regulative* søjle består af regler og reguleringer og formel og informel overvågning og kontrol. Den *normative* søjle handler om værdier, forventninger og standarder, og den *kulturelt-kognitive* søjle består af symbolske systemer, fælles perspektiver, begreber, mening og kategorier, der guider aktørernes adfærd.

## **Oversættelse som styringspraksis**

Oversættelsesteori (translations) bygger på den præmis, at reformer og idéer produceres ét sted, f.eks. i en regering, og forsøges spredt til modtagere, f.eks. i en kommune eller en institution. Hvis der er store normative og kulturelle afstande mellem institutionerne eller stor forskel på afsenderens og modtageres organisation, kan budskabet blive forvansket. Det kan f.eks. være forskelle mellem professionelle normer og reformens idéer. Aktørernes kapaciteter til oversættelse af reformen kan være en vigtig kompetence, viser studier af overføring af styrings- og ledelsesidéer (Røvik, 2007). Oversætteren af reformer må være i besiddelse af ekstrem viden om de kontekster, hvor reformen er produceret, og de kontekster, hvor den skal virke. Oversættelsen indebærer således både en de-kontekstualisering af den nye idé fra de oprindelige politiske og kulturelle sammenhænge, og på samme måde en re-kontekstualisering af de modtagende kontekster for at skabe en god tilpasning til dominerende kulturer i modtagelsen. Røvik m.fl. (ibid) illustrerer sagen i denne model over fire oversættelsesmåder:

<b>Oversættelsesmåde</b>	reproduktion	modifikation	den radikale måde
<b>Oversættelsesregel</b>	kopiering	lægge til	forandring
		trække fra	

Figur 2: Oversættelser (Røvik, 2014)

Reproduktionsforestillingen bygger på præmissen om, at det er muligt at overføre "best practice" fra en organisation til en anden, så den får samme effekt, som den har i afsenderorganisationen. Der er megen viden, der peger på, at sådanne processer med at transformere reformer mellem organisationer er vanskelig og i bedste fald, afhængig af, at en række betingelser er til stede i den modtagende organisation. Det er vanskeligt at udpege, især når reformen er kompleks. Vi ved imidlertid også at lærere f.eks. vælger undervisningsmetoder fra kolleger på andre skoler og reproducerer dem mere eller mindre i en *kopierings*proces. Når man *lægger til* eller *trækker fra* betyder det, at man accepterer reformen, men tilretter den til den eksisterende praksis i modtagerorganisationen. Med begrebet *forandring* mener Røvik m.fl. at organisationen tager reformen til sig og forandrer deres praksis, rutiner og handlinger på væsentlige områder.

### Meningsskabelse som et aspekt af kulturelt-kognitive aktiviteter

Vi tilslutter os Weicks og Walshs (1995; 1991) definition af en organisation: "En organisation er et netværk af intersubjektivt delte meninger, som vedligeholdes igennem udviklingen og brugen af et fælles sprog og daglige interaktioner." (ibid). Aktørerne forhandler om medlemskab af fællesskabet, medens de deler meninger om relationer og opgaver. Medlemskab opstår i de daglige interaktioner og kommunikation.

Meningsskabelserne mellem skolechefer og skoleledere er meget vigtig, fordi de kan tjene som model for meningsskabelse i hele uddannelsessystemet. Meningsskabelsen finder sted i mange kommunikationsformer og former for tale og adfærd. En aspekt af meningsskabelsen er den mening, der skabes gennem handlinger og gennem observation og fortolkning af adfærd. Weick (ibid) mener at meningsskabelse er kommunikation, der bygger på interaktioner, som skolechefer og skoleledere har gennemgået, og hvor fortolkningen af situationen er blevet vanskelig. Her er der behov for forklaringer og forsvar af, hvordan man oplever situationen: "Meningdannelse involverer fortsat, retrospektiv udvikling af plausible billeder, som får folks adfærd til at se fornuftig ud." Denne refleksion over fortidens adfærd kan igennem meningsskabelsen blive til en vej ind i fremtidens praksis. Weick m.fl. opsummerer denne argumentation således:

*“Svar på spørgsmålet “Hvad handler det om?” opstår ud fra en tilbageskuen i forbindelse med tidligere erfaringer, og i dialog mellem folk, som handler på større sociale enheders vegne. Svar på spørgsmålet: Hvad nu? opstår ud fra antagelser om fremtiden, som bliver formuleret samtidig med, de bliver praktiseret, så projektet bliver stadig klarere i takt med, at de udspilles.” (Weick, 2005).*

Meningsskabelse kan støtte en udvikling af forståelsen af eksterne forventninger som en reform eller en ny social teknologi, set i sammenhæng med den aktuelle praksis, og kan derfor være en betydningsfuld del af oversættelsen af reformens idé. Denne indsigt er i overensstemmelse med et studie, Cyntia Coburn (2004) har lavet af reformers indflydelse på læreres praksis. Det vigtigste resultat i dette studie er, at reformer har størst chance for at lykkes, hvis reformens grundlæggende logik passer til lærernes professionelle syn på verden, hvis altså reformen giver mening for dem.

### **Kommunale skoleudvalg i den kommunale styring**

Man kan se, at omstruktureringerne i Danmark, Norge og Sverige over det seneste årti har ændret de kommunale udvalgs ansvarsområde fra sektorspecifikt at omfatte f.eks. skoler, til at omfatte flere områder og flere institutionstyper, f. eks. skoler og fritidshjem eller skoler og børnehaver. De nye udvalg får tilknyttet en bredt favnende direktør og i mange tilfælde en lavere rangerende skolechef. For udvalgets medlemmer betyder det, at de skal være informerede inden for et bredt felt af problemer og relationer. De skal også håndtere de statslige omstruktureringer, som omfatter decentralisering af økonomi, human ressource management og re-centralisering af læseplaner, mål og målinger. Det har fået udvalgene i undersøgelsen til at fokusere mindre på uddannelsesspørgsmål og mere på økonomi og styring.

I Finland er de fleste kommuner stadig små, så udvalget og skolechefen har et bredt ansvarsområde, som er blevet øget ved at børnehaverne er flyttet fra socialudvalget til skoleudvalget. Det er meget muligt, at kommunerne vil blive gjort større gennem fusioner.

Skoleudvalgenes politiske forventninger i Danmark, Norge og Sverige er, at de næsten udelukkende skal beskæftige sig med styring og overvågning af ressourcer og udbytte. Styringen af pædagogiske spørgsmål får mindre interesse. Det kan hænge sammen med, at kommunerne har fået mindre ansvar og indflydelse på disse områder, fordi ministeriet “by-passes” kommunerne og går direkte til skolerne med formulering af nationale mål og nationale test. I Finland er situationen en anden, her er det kommunale niveau vigtig mht. til læseplaner og målinger. Kommunerne skal ikke sende kvalitetsrapporter til ministeriet.

Da danske, norske og svenske formænd og medlemmer af skoleudvalgene svarer på spørgsmålet om, hvad der var de vigtigste politiske emner, udvalget skulle beskæftige sig med: "struktur og økonomi" og på andenpladsen "dagpasning og ungdoms spørgsmål," som begge var relativt nye emner for disse udvalg. De tilkendegav også at de overlod uddannelsesmæssige beslutninger om kvalitetsspørgsmål og læseplaner til næste niveau i forvaltningen. Forbindelserne mellem disse niveauer består af sociale teknologier som kontrakter, kvalitetsrapporter og medarbejdersamtaler. De finske udvalgsmedlemmer udtrykte stort set samme indstillinger, men med nogle markante forskelle, som hænger sammen med de strukturelle forandringer ved inklusionen af daginstitutionerne i udvalgets område og ved det øgede fokus på elevvelfærd. I 2016 skal kommunerne ydermere beskæftige sig med fortolkningen og indførelsen af de nationale læseplaner.

Skoleudvalgene synes at placere sig i principal-rollen, hvor de formulerer mål og retning, medens de placerer skolecheferne i agent-rollen, som implementatorer. Skolecheferne tilkendegiver her overfor, at de er meget autonome strateger og ikke blot implementatorer, fordi de har indflydelse på skoleudvalgets beslutninger. Det har de, fordi de faktisk leder implementeringen af beslutningerne, og fordi de er den vigtigste informationskanal for skoleudvalget, ligesom de ofte skriver dagsordenerne og strategipapirer.

Relationerne mellem skoleudvalget og skolerne er indirekte, igennem skolecheferne, mellemledere og andre forvaltningsansatte. Ingen af medlemmerne eller formændene havde formelle forbindelser til skolerne. Denne tendens er tydelig i svarene fra skoleudvalgene om deres relationer til skolelederne. De er ikke prioriteret højt, faktisk meget lavt. Det kan skyldes at strukturen udpeger skolechefen som forbindelsesled og således forbindelsen mellem skolens professionelle og det politiske led. Det kan også skyldes at skoleudvalget ikke alene har ansvaret for skolerne, men også for en række andre institutioner, som de alle sammen skal behandle på samme niveau.

Skoleudvalget tilkendegiver at de vigtigste punkter på deres dagsordener er økonomi og tværinstitutionelt samarbejde, strukturer og kvalitetsudvikling. I Scotts systematik hører disse emner til de regulative initiativer. Hermed er der rum for de professionelle i den kommunale forvaltning og i skolerne til at træffe pædagogiske beslutninger inden for de nationale mål og rammer. I Sverige "by-passes" skoleinspektoratet i nogen grad den kommunale indflydelse. Også her er Findland anderledes, fordi de kommunale beslutninger har størst vægt både for skolechefen og for skolerne.

## Skolechefer og forvaltningen

Danske, Norske og Svenske skolechefer mødes ofte, ugentligt eller månedligt, med kolleger eller overordnede i den kommunale styring, hvor emnerne ofte er tværsektorale diskussioner. Da disse skolechefer blev bedt om at prioritere opgaverne mellem vigtighed, interesse og tidsforbrugende, så viste der sig dette stort set ensartede billede:

Vigtigst	Mest interessant	Størst tidsforbrug
1. Pædagogik udvikling	1. Skoleudvikling	1. Budget og økonomi
2. Ledelse af skoleledernes udvikling	2. Planlægning og målsætning	2. Politiske emner
3. Sikre politiske mål	3. Politiske emner	3. Planlægning og målsætning
4. Rådgive politikerne	4. Pædagogisk ledelse	4. Skoleudvikling

Figur 3: Skolechefer: Vigtigst, interessant, tidsforbrug

De norske skolechefer finder budget og økonomi lidt vigtigere end de danske og svenske.

Danske, Norske og Svenske skolechefer prioriter regulative opgaver (budget, økonomi politik, planlægning og målsætning) som de opgaver, der tager længst tid, medens udviklingsområderne, som man kan placere som kulturelt-kognitive aktiviteter (udvikling af skoler og skoleledere) som vigtigere. Topplaceringer for vigtige aktiviteter er de direkte relationer til skoler og skoleledere, medens de største tidekønsumenter handler om relationer til forvaltning og skoleudvalg. Figuren illustrerer skolechefernes placering mellem politisk-administrative reguleringer og kulturel-kognitive oversættelser. Meningsskabelse finder sted i relationerne til skoleudvalget igennem rådgivning og sikring, og hermed også fortolkning af politiske mål.

Skolecheferne angiver at deres forvaltninger er meget kompetente til at analysere testresultater, og til at forstå uddannelsespolitik og læseplansplanlægning. Men der er kun ganske få mennesker ansat til at arbejde med kvalitetsrapporterne og de tilhørende dialoger med skolerne.

## Skolechefer og skoleledere

En følge af restruktureringerne af de kommunale udvalg og forvaltninger i Danmark, Norge og Sverige er, at afstanden mellem skolechefer og skolerne er blevet større og

har medført mere udvidet brug af målstyringsteknikker. Ikke desto mindre tilkendegiver skolecheferne at de har tætte relationer til skolerne. De Finske kommuner bevæger sig i samme retning, men i et langsommere tempo.

Skolecheferne tilkendegiver, at den absolut vigtigste ledelsesgruppe for dem er skolelederne og lederne af de øvrige institutioner. Den er vigtigere end gruppen af ledere i forvaltningen, og de mødes en eller to gange om måneden. Skolecheferne foretrækker klart at mødes ansigt til ansigt med skolelederne, så de kan kommunikere eller sparre med dem. I mange tilfælde er denne kommunikation overtaget af mellemledere. *De tre vigtigste opgaver for skolecheferne i relation til skolelederne er:*

- 1. og 2. prioritet, som overgår de øvrige, er fokus på kommunikation med skoleledere om deres udvikling. Hovedaktiviteter er forhandlinger, sparring, strategi og udvikling
- 3. til 6. prioritet har fokus på udvikling af skolen som organisation og på skole-distriktets holdninger og ressourcer. Arbejde med kvalitetsrapporten kommer på en 6. plads.
- 7. til 11. prioritet handler om blandede mellemlederprioriteringer: Arbejdsmiljø, politiske beslutninger, strategier, beslutningstagen og drift. Det er emner, som er vigtige for skoleledere, fordi de handler om, hvad forvaltningen kan gøre for at støtte skoleudviklingen.

Skolecheferne lægger vægt på en række kommunikative aktiviteter: møder, forhandlinger, sparring, strategi og udvikling, koordinering og samarbejde, udvikling af fælles holdninger, drift og udvikling, sparring og udveksling af erfaringer, udvikling af læring og undervisning. Desuden beskriver de emner, som er vigtige for deres interaktioner med skolelederne.

Man kan fortolke svarene således: Skolecheferne har klare og høje intentioner om at etablere relationer til skolelederne, hvor meningsskabelse er højt prioriteret igennem sparring, erfaringsudveksling, diskussioner, koordinering og samarbejde. Disse beskrevne aktivitetsmønstre peger på skolechefernes fokus på oversættelse af eksterne forventninger til intern mening, således at skolelederne guides til at tilpasse deres professionelle opfattelser og handlinger til nye situationer, som skabes udefra.

Sparring og erfaringsudveksling kan ses som sociale teknologier, som skal påvirke skolelederne til at tage ansvaret for selvstyringen og selvudviklingen gennem udvikling af fælles holdninger. Skolelederne tilkendegiver at møder, hvor denne kommunikation kan foregå, møder om uddannelse og pædagogik, om kompetence og kvalitetsudvikling, kun finder sted en gang hvert halve år. Her er der derfor ikke tid til så meget. Møder, hvor skolechefen giver informationer til skolelederne, finder sted meget



oftere, mellem fire og ti gange om året. Ud fra besvarelsene i spørgeskemaerne kan man ikke se, hvilke kommunikative aktiviteter der gennemføres i de forskellige møder og derfor heller ikke, i hvor høj grad de fungerer som oversættelsesaktiviteter.

Vi spurgte skolelederne, hvad de mente ministeriet forventer af dem, hvad de mente skoleudvalget forventede af dem, og hvad de forventede af sig selv:

Ministeriet forventer at skolelederne skal	Skoleudvalget forventer at skolelederne skal	Skolelederne forventer af sig selv
1. implementere skoleloven	1. holde budgettet	1. lede undervisning på skolen
2. implementere reviderede læseplaner	2. implementere skoleloven	2. organisere skolens indre liv for at højne resultaterne
3. lede undervisningen på min skole	3. lede undervisningen på min skole	3. finde adækvat støtte til elever med specielle behov
4. finde adækvat støtte til elever med specielle behov	4. organisere skolens indre liv for at højne resultaterne	4. støtte højt præsterende elever til at yde endnu mere

Figur 4: Skoleledernes opfattelser af forventninger

Der er god overensstemmelse mellem de danske, norske og svenske skolelederes svar, medens de finske skoleledere tilkendegiver, at de øvrige instanser har mere pædagogiske forventninger end de øvrige landes skoleledere. Skolelederne mener at skoleudvalg og ministerium først og fremmest har regulative forventninger i forhold til skolelov og budget til dem. Forventningerne til dem selv er ganske pædagogiske med fokus på resultater, mere end på processer.

## Skolecheferne og ministeriet

De danske skolechefer tilkendegiver at de vigtigste sociale teknologier, som ministeriet har udformet i det seneste tiår, er:

1. *Kvalitetsrapporten*. Rammen og målene er fastsatte i loven, men der er plads til nogle få skoleformulerede indsatsområder. Evalueringen er selvevaluering, som sendes til forvaltningen, der sammenskriver for alle skoler til ministeriet eller dets styrelser.

2. *Elevplanen*. Rammer og mål er givet fra ministeriet, men kommunen kan fylde flere detaljer på. Planen udfyldes af læreren i samarbejde med eleven og dennes forældre.
3. *Nationale test*. Antallet af nationale test er multipliceret med ti i 2006. Resultaterne offentliggøres.

Den norske opstilling ligner den danske, bortset fra elevplanen. Nationale test blev indført i 2005, og kommunerne kan sammenligne resultaterne. I Finland er der ikke indført nationale test, men de kommunale test ses som ganske virksomhedsfulde. De danske teknologier har været betydningsfulde aspekter af styringstænkningen i skolereformen af 2012: den *læringsmålsstyrede skole*.

### Skolechefernes manøvrerum

Skolechefernes arbejdsliv er formelt set styret af opgaverne med budget, strategier og målstyring. Men de tilkendegiver i undersøgelsen, at de er mere helhedsinteresserede end det. De vigtigste netværk for dem er således skolelederne. I disse relationer er de vigtigste opgaver:

1. kommunikation og sparring
2. udvikling af skole og kommunalt skolevæsen
3. arbejde med arbejdsforhold, politiske beslutninger, strategier og skolernes drift.

Disse billeder giver ikke indtryk af skolechefer som nogle, der først og fremmest ser sig selv som dem, der overvåger overholdelse af regler og sociale teknologier, men snarere som dem, der kommunikerer og går i dialog med skolelederne. De beskriver deres relationer med skolelederne som netværk og prioriterer kommunikation og sparring. Det kunne kaste lys på anden og tredje prioritet, således at skoleudviklingen og de politiske beslutninger skal ses som noget, de primært vil arbejde på gennem kommunikation og dialog. Det generelle billede er, at skolecheferne bruger reguleringerne og de sociale teknologier og oversætter og skaber mening ud af de eksterne forventninger gennem dialog. Den foretrukne kommunikationsmåde er ansigt-til-ansigt kommunikation, men omstruktureringerne til større enheder kan meget vel medføre ændringer i dette forhold.

Skolecheferne arbejder med politiske mål i den nationale reform ved at sætte dem på dagsordenen og ved at oversætte dem. Gennem dialoger opererer de typisk inden for det, som Røvik (2007) benævner modifikation ved at *lægge til*, ved at udvide skoleledernes opgaver og ansvar, medens de *trækker fra* ved fungere som beskytter

eller buffer overfor skolelederne. Det kan man fortolke ud fra deres beskrivelser og prioritering af *skoleudvalgets forventninger til skolelederne*:

1. tage sig af klager
2. give klare og gennearbejdede beskrivelser til skoleudvalget
3. orientere om, hvad der foregår i skolevæsenet
4. etablere forbindelser mellem politikere og borgere
5. implementere politiske beslutninger loyalt.

Prioriteringerne fra 2 til 5 giver god plads til skolechefens fortolkninger og filtreringer af informationer og relationer. På grund af en særdeles asymmetrisk fordeling af viden på området mellem en professionel heltidsansat skolechef og deltids politikere har skolechefen store muligheder for at forme dagsordenen og beslutningerne i udvalget i sine oversættelser af eksterne forventninger. Reguleringerne af uddannelsesforholdene komplementeres med bevidsthedsregulerende processer. Skolechefen kan tage beslutninger og ansvar og dermed leve op til selvstyringskravet.

## Referencer

- Coburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of Education*, 77, 211-244.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Foucault, M. (1983). The subject and power. In H. L. D. P. Rainbow (Ed.), *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics* (pp. 208-226). Cambridge, MA: MIT Press.
- Foucault, M. (2001/1978). Governmentality. In J. D. Faubion (Ed.), *Power –Essential Works of Foucault 1954 – 1984*. London: Penguin Press.
- Moos, L., & Paulsen, J. M. (2014). *School Boards in the Governance Process* (Vol. 1). Dordrecht: Springer.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon [trends and translations. Ideas that form the 21. Century organisations]*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A., Eilertsen, T. V., & Furu, E. M. (2014). *Reformidéer i norsk skole. Spredning, oversettelse, implementering*. Oslo: Cappelen-Damm.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage.
- Walsh, J. A., & Ungson, G. A. (1991). Organizational memory. *Academy of Management Review*, 16(1), 57-91.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousands Oaks: Sage.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

# 11. Tendenser og trends<sup>36</sup>

*Bearbejdet og oversat til dansk af Lejf Moos*

Når vi kigger efter generelle tendenser i udviklingen af de nordiske skolecheferes rolle, finder vi, at sociale teknologier er blevet fundamentale aspekter af nutidig styring, uddannelse og sammenligninger. Sociale teknologier er procedurer, opskrifter, manualer, metoder, indikatorer etc. som udvikles, så administratorer og politikere kan styre institutioner og individer. Sociale teknologier, der bruges i dag, er meget ofte formet indenfor en ny-liberal markedsdiskurs og derfor af New Public Management ideologier: de har til hensigt at understøtte samarbejde, handel og udvekslinger på tværs af nationale grænser i opbygningen af en global markedsplads. Derfor er de ofte kontekst- og indholdstomme teknologier, som stræber efter en ensliggørelse på og igennem markedet. De oftest benyttede sociale teknologier inden for uddannelsesledelse og styring er evidensbaserede beslutninger, "best practice", styring gennem indikatorer, standarder og tal, akkreditering og certificering. Vi kalder derfor nutidens New Public management (NPM) for New Public Governance (NPG). Tendenserne ses ikke alene i styringen og ledelsen af uddannelserne, men de samme tendenser kan også ses i de politiske diskussioner om uddannelse. Hermed skiftes det politiske fokus fra undervisning og uddannelse til målrettet læring, som kan måles med internationale test. Diskussioner om uddannelsernes formål forsvinder, og det samme gør diskussioner om de vilkår og relationer, som uddannelserne finder sted i.

## Sammenligninger af forskning om skolechefer

Der er mange grunde til at sammenligne uddannelser, styring og forskning. Dette forskningsprojekt er transnationalt, fordi det handler om den nuværende situation i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Hvis vi var styret af tradition, som siger at de nordiske uddannelsessystemer ligner hinanden meget, ville vi have været fristet til at anse det for selvfølgeligt, at mennesker fra disse lande handler og tænker ens (Blossing, 2013; Moos, 2013; Moos, 2014). Det gør vi til en vis grad, men vi ser også forskelle. Derfor disponerede vi bogen her således: landerapporterne undersøger de nationale

---

<sup>36</sup> Kapitlet er en bearbejdet version af: Lejf Moos, Elisabet Nihlfors og Jan Merok Paulsen: *Tendencies and Trends*. I: Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (Eds.)(2016): *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Dordrecht, Springer. DOI 10.1007/978-3-319-25106-6\_11

systemer, og de tematiske kapitler søger efter både ligheder og forskelle mellem systemerne.

Meget af den forskningslitteratur, vi bruger, er skrevet på engelsk og er produceret i USA eller England, og vi er tit fristede til at bruge argumenter, teorier og fund fra denne litteratur uden reservationer, uden at medtænke de forskelle vi kan se mellem samfund, politik, kultur og pædagogiske filosofier.

Vi er nødt til at være meget bevidste om kompleksiteten i sammenligninger af uddannelsesstyring mellem samfund, systemer og politiske regimer, fordi uddannelse og styring stammer fra og er produceret i samspillet mellem disse lokale betingelser og de transnationale indflydelser. Kontekster dannes historisk under indflydelse af samfundsmæssige og politiske kræfter, før de bliver en klangbund for aktuelle interesser, situationer og relationer. Derfor refererer vi til nogle af de aspekter af baggrunden for den aktuelle situation. Først berører vi økonomiske, sociale og arbejdsmarkedspolitikker og opfattelser af stats- og markedsstrukturernes som velfærdstats- og konkurrencestatstænkning (Pedersen, 2011). Dernæst refererer vi til aspekter af de kulturelle værdier og normer i menneskelige relationer og uddannelse, fordi de ofte er dybt rodfæstede i traditionerne, der kun langsomt forandres, og som derfor fortsætter med at forme og danne nutidig indflydelse og ideer.

Store dele af de indflydelser, som de nordiske systemer udsættes for, er transnationale og kommer først og fremmest fra OECD og Europakommissionen. Disse agenturers mål er at udvikle og støtte samarbejdet mellem nationer og derigennem at udvikle fælles sprog, normer og praksis. De særlige måder, OECD udvikler den globale markedsplads på, synes at passe bedre til de amerikanske og engelske kontekster og samfund end til de nordiske. Budskabet fra de transnationale agenturer passer mere eller mindre godt til de nationale værdier, normer og diskurser, men de øver indflydelse på dem, selvom vi måske ikke er bevidste om det. En central opgave for pædagogisk forskning er at afdække disse indflydelser, så vi som læsere bliver bedre til at vurdere og evaluere dem.

## Sammenligninger er styringsredskaber

Sammenligninger bruges som redskaber i forskning om styring, politik og uddannelse, sådan som vi gør det her, og af strategiske, politiske aktører (Steiner-Khamsi, 2010). Komparativ forskning bruger sammenligningerne til at skærpe synet og få et klarere billede af praksis og politik. Politisk-strategiske aktører refererer til sammenligningerne, når de sætter den politiske dagsorden ved hjælp af international evidens, best practice eller internationale standarder (Moos, 2013).

Det er meget vigtigt at få en bedre forståelse af institutionernes kontekster og de historiske og samfundsmæssige baggrunde, som uddannelsesstyring er placeret i, fordi såvel styringstænkning og -praksis som individuel og samfundsmæssig social kapital (Bourdieu, 1998) formes af det samfund, kultur og kontekst, som de er del af. De dannes af politikker, diskurser og litteratur og af national/lokale værdier, traditioner, strukturer og praksis.

Komparative metoder har fået en del opmærksomhed i de senere år (Carney, 2008; Steiner-Khamsi, 2006; Steiner-Khamsi, 2009; Steiner-Khamsi, 2010; Steiner-Khamsi, 2013; Walker, 2002). Medvirkende årsag kan være at globaliseringen får stadig større indflydelse på samfund og uddannelser.

Internationale sammenligninger tjener som spejl for politikere. Med stadig højere frekvens ser vi i dag, at politikere og strategiske aktører argumenterer, at vi skal leve op til globale og internationale systemer, standarder og best practice som f.eks. PISA eller Udviklingen af skoleledelsesinitiativet (Pont, 2008). Men, som Gita Steiner-Khamsi argumenterer (2010) så er lån af idéer ikke en passiv proces. Den bliver formidlet, formet og formgivet af lokale strategiske aktører, så den rejsende reform udsættes for mange modifikationer i den nye politiske situation. Modeord som regnskabspligt, lighed og standarder er globale "flydende betegnelser" som får indhold og mening i den kontekst, hvor de bruges. Det betyder, at med mindre vi sætter idéen ind i den lokale kontekst, struktur, kultur og værdier, så bliver de resultaterne af internationale projekter kringledede, meningsløse og absurde.

Uden sammenligninger af konteksterne er det umuligt at forstå de politiske og økonomiske årsager til, at rejsende reformer lånes (ibid). For at følge Steiner-Khamsi's argument, at lån af idéer ikke er en passiv proces, fordi lokale politikere, strategiske aktører og praktikere modificerer dem, har vi refereret til den ny-institutionelle teoretiker Kjell Arne Røvik (2011).

Vi har også brugt begrebet, kontekstsammenligning (Steiner-Khamsi, 2010), som ser sammenligninger som et redskab til at forstå kontekster i stedet for at forsøge at se bort fra dem. Steiner-Khamsi argumenterer, at når vi bruger etnografiske casestudier, må vi reflektere over, hvordan individuelle cases er særlige, og hvad det betyder. Derfor har vi skrevet landerapporter, hvor både samfundsmæssige og historiske aspekter medtages, ligesom indflydelser fra de transnationale agenturer er det.

Stephen Carney (, 2008) kombinerer analyser i horisontale (mellem landene) med vertikale (inden for landene) i tre lande: Danmark, Nepal og Kina, og tre uddannelsesniveauer: længerevarende, almene og læreruddannelser. Han vil re-kontekstualisere, i modsætning til at de-kontekstualisere, sin undersøgelse af uddannelsessystemernes tværnationale og tværniveau relationer i en globaliseret verden: "*finde tegn på at den*

*transnationale flod af hyber-liberale politikker gennemtrænger alle niveauer, ændrer alle aspekter and berører alle aktører i et uddannelsessystem” (Steiner-Khamsi, 2010, side 327).*

På linje med Carney kan vi beskrive kernen i det aktuelle mix af rejsende politikker som en “strategi-form:” begreber som neoliberal, global markedsplads logik, individualisme, nye sociale teknologier, for blot at nævne nogle af begreberne i Foucaults teori om styring og governmentalitet (Foucault, 1991).

Vi gennemfører en dobbelt-sammenligning i dette projekt: en sammenligning af de nordiske systemer i de tematiske kapitler. I dette kapitel vil vi sammenligne de nordiske systemer med andre systemer. I lyset af globaliseringen ønsker vi at rekontekstualisere uddannelsesstyringsdiskurser og –praksis, sådan som vi gjorde i de tematiske kapitler. Her vil vi sammenligne med de anglo-amerikanske systemer. Vi vil beskrive ligheder og forskelle mellem nordisk kultur og strukturer og generelle tendenser i de anglo-amerikanske kulturer.

## Billeder af to forskellige kulturer

For at få et klarere billede af den nordiske situation ved at kontrastere den med et system, der er meget forskelligt fra den, besluttede vi at konstruere et billede af den anglo-amerikanske situation og historie. Vi valgte dette område på trods af de variationer, der er mellem dem og inden for hver af dem, fordi det var hovedkilden til den neoliberale politik og New Public Management tænkning i perioden 1970’erne til 1990’erne. Desuden stammer hovedparten af teorier inden for uddannelsesstyring fra England og USA, og de er publiceret på engelsk. Mange af forskningsgruppens forskere har også været eller er engageret i internationale forskningsprojekter med kolleger fra England, Australien og USA (Nir, 2014).

De temaer, vi valgte til de første sammenligninger, var sociale relationer og politikker og kulturel og uddannelsesmæssige værdier. Nogle temaer anså vi for at være grundlæggende for vort forskningsfelt: samfundsmæssig og institutionsmæssige strukturer, relationer og værdier er grundlaget for uddannelse og skolens praksis (Bourdieu, 1977; Bourdieu, 1990), og derfor også for pædagogisk ledelse og styring.

De angloamerikanske trends er meget brede, og derfor kan vort valg af sammenligning diskuteres. Men med hensyn til samfund og uddannelse kan man peget på tydelige og illustrative mønstre. Når vi sammenligner angloamerikanske tendenser med tendenser i de nordiske lande (inden 1980’ernes øgede transnationale tendenser) kan følgende tendenser identificeres (Moos, 2013):

*Sociale relationer:* De sociale relationer blev i de nordiske lande mere lige, medens sociale skel var store og voksede i de angloamerikanske lande. Tilliden til andre mennesker var højere i Norden end i angloamerika.



*Stat-markeds relationer:* Efter anden verdenskrig begyndte opbygningen af de nordiske velfærdsstater på grundlag af stærke stater og lokale fællesskaber, f.eks. kommuner. En nordisk velfærdsstat med "flexicurity" relationer mellem arbejdsmarkedets parter og staten har været en hjørnesteen i mange år (Andersen, 2007). I den samme periode har de angloamerikanske stater prioriteret individets ret, et stærkt marked og en svag stat.

*Uddannelse:* Der har været en stærk tro på enhedsskolen i de nordiske lande. Hovedmålet med den såkaldte progressive pædagogik var at uddanne til demokrati, ofte benævnt demokratisk dannelse. Inspirationen blev i begyndelsen fundet hos John Dewey, Georg Kirschensteiner og Maria Montessori: "Vom Kinde aus". I den angloamerikanske uddannelse sås stærke tendenser i retning af scientific curriculum, med fokus på nationale mål og målbart udbytte. Hovedmålet var uddannelse til arbejdsmarkedet. Inspirationen fandtes ofte hos Ralph Tyler og Franklin Bobbitt (Blossing, 2013).

*Professionelle:* Mange didaktiske beslutninger var i de nordiske lande decentraliseret til skoler, skoleledere og lærere for at støtte en demokratisk undervisning. Professionelle relationer byggede på tillid til den professionelle ekspertise og erfaring. I de angloamerikanske systemer var der mindre fortolkningsret til lokale skoleaktører, fordi den foretrukne pædagogiske tænkning favoriserede nationale standarder og overvågning.

*Enhedsskole eller deling:* Niveaudeling blev gradvist affskaffet i Norden i efterkrigstiden. Derimod troede Franklin Bobbitt og de angloamerikanske systemer på niveaudeling og gruppedannelser på baggrund af evner.

Generelt set kan man sige at de angloamerikanske samfund og systemer var godt forberedt til deres egne opfindelser: neoliberal politik baseret på markeds logik og økonomi, frie valg, rational choice, konkurrence og sammenligninger, videnskabsbaseret styringstænkning med præstationer og standards som hjørnesteen, en tydelig top-down model og en principal-agent teori med nationale mål og stram regnskabspligt.

## Samfundsmæssig basis for sammenligninger

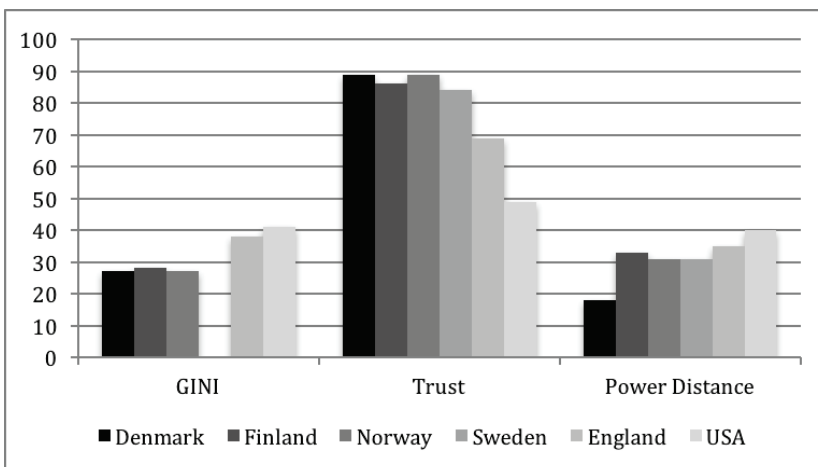
Fortalere for den nordiske velfærdsstat troede på en stærk socialdemokratisk stat og et velreguleret marked. England og USA troede på en liberal stat, hvor markedet var minimalt reguleret af staten. Det kan ses i opbygningen af uddannelserne og uddannelsesstyring. Vi har valgt følgende indikatorer på fremherskende værdier til at illustrere nordiske ligheder og angloamerikanske forskelle:

*Gini* indexet måler hvordan fordelingen af individernes indkomst eller forbrugsmuligheder afviger fra en helt lige fordeling. Således illustrerer et GINI på 0 lighed medens et GINI på 100 viser total ulighed. Det nordiske GINI er 27 ud af 100

(Danmark: 27, Finland: 28, Norge: 27), altså stor lighed. Det angloamerikanske GINI er 38-41 (med England på 38 og USA på 41), altså stor ulighed (WorldBank, 2015)

*Tillid.* Data er baseret på spørgsmålet: "Generelt set, ville du så sige at man kan have tillid til de fleste mennesker, eller at man må være forsigtig i omgang med andre mennesker?" Tillid afspejler altså folks opfattelse af andre menneskers troværdighed. Den nordiske tillid var 84-89 % (Danmark: 89 %, Finland: 86 %, Norge: 88 %, Sverige: 84 %) I England og USA var tallene 49-69 % (England: 69 %, USA: 49 %) (OECD, 2011).

*Magtdistancen* (oplevet distance mellem medarbejdere og ledere) er: 18 i Danmark, 31 i Norge, 31 i Sverige, 35 i England, 40 I USA – hvor 100 står for den størst tænkelige distance (Hofstede, 1991)



Figur 1. Gini, tillid og magt distance

## Sammenligninger mellem offentlige og frie/private skoler

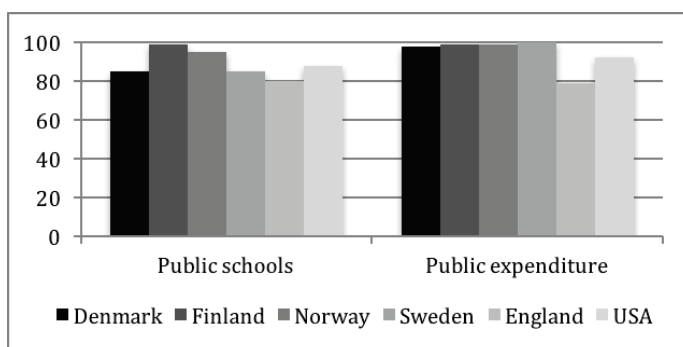
Skolechefernes situation er forskellig fra land til land, fra et uddannelsessystem til et andet. Når vi vil sammenligne, må vi være opmærksom på disse forskelle. En af de fundamentale forskelle mellem systemerne er, hvorvidt uddannelsessystemerne er offentlige eller frie (vi bruger i det følgende denne betegnelse for selvstyrende, private eller uafhængige skoler). Vi giver en kort fremstilling af de nordiske landes nuværende situation på dette område med tilføjelse af tal for de angloamerikanske systemer. Disse systemer er taget med, fordi de er meget "modne" mht. neoliberalisme, da de allerede har været neoliberalt styret i nogen tid med logikker som New Public Management. De nordiske lande er ikke så "modne," men som vist i de foregående kapitler, er de ved at indhente de modne.

En anden grund til at inkludere England og USA er på det personlige plan: Forfatterne har alle været involveret i internationale forskningsprojekter med kolleger fra både England og USA og har fundet at sammenligningerne har skærpet vort syn på de nordiske fænomener (Moos, 2013; Moos, 2013; Moos, 2013; Moos, 2011; Moos, 2014).

## Et overblik over nogle tal

Flertallet af elever i grundskolen går i offentlige skoler, både i Norden og England/USA: I Finland næsten 100 %, i Norge 95 %, i Danmark og Sverige omkring 85 %, i England omkring 80 % og i USA omkring 88 %.

Forholdet mellem offentlig og privat betaling af uddannelsesinstitutionerne er i Danmark 72 % (offentligt), Finland 99,2 %, Norge 99 %, Sverige 100 %, England 78,7 % og USA 92,1 % (OECD, 2012)



Figur 3. Offentlige skoler og udgifter

Andelen af frie skoler er 16 % i Danmark, og det har været ganske konstant siden midten af 1800 tallet. Friskolebevægelsen har en lang historie med borgernes mistillid til staten og regeringen og høj tillid til lokale fællesskaber, f.eks. kommunen eller andelsbevægelserne. Frie skoler har uafhængige bestyrelser. De offentlige skoler er 100 % statsfinansierede, medens de frie skoler får 70 % af udgifterne dækket af staten. Forældrene må selv finde de resterende penge.

Den svenske situation er forskellig herfra. Indtil 1990 var der kun meget få frie skoler, men da de fik tilladelse til at generere overskud og tage det ud af skolebudgettet, selvom skolen var 100 % statsfinansieret, steg interessen betydeligt. I dag går 15 % af eleverne i frie grundskoler.

I Norge ligger antallet af frie skoler på kun 5 % og i Finland er andelen endnu mindre, kun 1-2 % af eleverne går i internationale eller ideologiske skoler.

I England er billedet af uddannelsesstyringen meget komplekst (Wood, 2014), fordi de 152 lokale forvaltninger har mistet indflydelse til regeringen siden 1980'erne. I de seneste år har skolerne overtaget en del af magten. Offentlige skoler er stadig statsfinansieret, men de opmuntres til at forvandle sig til en af flere typer akademier, som er uafhængige af lokale forvaltninger. Akademierne kan være sponsorerede eller "omdannede" akademier eller frie skoler. I 2013 var der 3000 akademier med omkring 20 % af eleverne. Denne udvikling har inviteret nye interessenter til at drive og styre skoler og også til at styre på forskellige måder.

Offentlige skoler finansieres i USA fra føderale, statslige eller lokale kilder, men da næste halvdel af disse finansieringer stammer fra ejendomsskatter, genereres der kæmpestore forskelle mellem rige og fattige områder (Bjørk, 2014). Man ser disse forskelle mellem stater, mellem skoledistrikter og endog mellem enkelt skoler i samme distrikt. Kravene til grundskolernes undervisning kan opfyldes i offentlige skoler, i stats-certificerede private skoler eller i godkendte hjemme-undervisningsprogrammer. 88 % er offentlige skoler.

Man kan bemærke at korporlig afstraffelse er tilladt og bruges i 19 af de amerikanske stater. Det er ikke tilfældet i de nordiske systemer. Her viser sig to meget, meget forskellige forståelser af den traditionelle opfattelse af "i forældres sted." Nordiske systemer ser ud til at have mere respekt for børnene end mange amerikanske stater.

## Offentlige – frie skoler

Vi har to ganske forskellige billeder. Et af dem har mange frie skoler (i afrundede tal): England med 20 %, Danmark med 16 %, Sverige med 15 % og USA med 12 %. Det andet billede har færre frie skoler: Norge med 5 %, Finland med 1-2 %. Målt på denne måde er Danmark og Sverige ved at udvikle sig mere i retning af de angloamerikanske neoliberale systemer, end Norge og Finland.

Når vi kigger på de råd/udvalg eller bestyrelser som styrer de offentlige skoler på lokalt/kommunalt niveau, får vi tre kategorier: De kommunale råd vælger et skoleudvalg inden for egne rækker eller uden for dem. Det gør Danmark, Finland, Norge og Sverige. Udvalget vælges i USA af og blandt skoledistriktets forældre. England har et system, der ikke ligner de to: Indtil 1990 blev de offentlige skoler styret af valgte bestyrelser uden direkte forbindelser til kommunalbestyrelsen, men disse bestyrelser har mistet megen indflydelse til regering eller skolerne selv.

Frie skoler i Norden har skolebestyrelser, som er valgt på samme måde som bestyrelser i private firmaer. Vigtigt er det her, at de kommunale, valgte niveauer bliver "by-passed" og skolerne undgår statsstyring. Sådan har det været i USA i mange år, i

England i mindst tre årtier og i Norden i et-to årtier. Alle steder følges en generel tendens til global neoliberalisme, som fokuserer på forældrenes frie valg og konkurrence på et marked med stor statsfinansiering og efterhånden en stærk tro på statslig resultatstyring.

### Fra politiske kulturer mod økonomi

Udvikling hen imod en kultur, der er inspireret af økonomiske normer og værdier, som f.eks. i New Public Management (NPM) ideologier, er tydeligvis inspireret af teorier om frie valg, principal-agent modeller og transaktions udgift teorier. Som Olsen (1988) har bemærket, skaber udviklingen af styringssystemerne, hen imod New Public Management principper, konflikter og spændinger i forhold til traditionelle normer og værdier. Spændingerne viser sig ikke mindst i NPM's styringsværdier: fleksibilitet, decentralisering, autonomi og ledes ledelsesret.

Men disse principper medfører et mere formelt, rigidt, hierarkisk kontrol system med udstrakt brug af kontrakter. NPM kontrakterne foreskriver, at lederne på alle niveauer i den kommunale styring skal beskrive målene tydeligere og mere detaljeret, og de resultater, som institutionen opnår, skal overvåges igennem kvantitative målinger (Christensen, 2001).

Ændringerne i politiske kulturer har betydning for politisk ledelse. Gennem NPM kontrakterne skal politiske ledere beskrive de politiske mål mere detaljerede og målbare med kvantitative indikatorer og "benchmarks". Meningen er at det politiske system skal måle og fremvise sin effektivitet og dets styring af området i stedet for at legitimere sig igennem demokratiske forhandlinger (March, 2004). Desuden kan man se, at eksplosionen af overvågninger i de nordiske systemer over de seneste to tiår er kendetegnet af politisk-administrativ kontrol baseret på standardiseringer (Brunsson, 1998) i stedet for informel politisk kontrol baseret på tillid (Christensen, 2001).

I vort kapitel 8 om politiske kulturer analyserer vi tendenser i de nordiske styringskulturer. Man kan uddrage generelle tendenser ud af analyserne:

*Åbenhed* forstås som en almen mulighed for deltagelse. I den kommunale styring ses det som en mulighed for politikere og professionelle, men ikke for den brede offentlighed.

*Decentralisering* defineres som distribueringen af kilder til magt. Det kan findes i nogle områder, men ikke i andre, sådan som det blev vist i analyserne af skoleautonomien og analyserne af decentraliseringen og re-centraliseringen.

*Lighed* defineres som omfordelingen af ressourcer for at mindske social ulighed. Det er en vigtig del af analyserne, men begrebet ændres fra lighed gennem lige muligheder til lighed gennem lige resultater, ofte målt gennem tal.

*Effektivitet* defineres som økonomisk cost-benefit med vægt på udbyttet af offentlige investeringer. I de kommunale regnskaber er dette alene et økonomisk- og markedsbegreb, som opnås gennem styring gennem tal.

*Kvalitet* forstås som fokus på excellence og udvikling og er det vigtigste mål. I de neoliberale systemer ses dette som benchmark for effektivitet, nationale standarder og udbytte målt gennem test, målstyring.

*Valg* defineres som muligheden for at tage politiske beslutninger på mange niveauer. I den kommunale styring bevæger det sig fra politiske, liberale begreber til økonomisk neoliberalisme, altså fra politiske valg mod økonomiske valg.

Når man fortolker analyserne ud fra dette perspektiv, ser man at de politiske kulturer ændres til en økonomisk kultur med mindre rum til politiske beslutninger og processer og mere rum til økonomiske overvejelser og målinger. Det er helt på linje med Europakommissionens tænkning som den udtrykkes af daværende EC Præsident José Manuel Barosso i "*Europe 2020*", (2010). Det er en strategi for udviklingen af de europæiske samfund, hvor *samfund* dog er erstattet med *økonomier*.

Kategorierne i den undersøgelse, som ligger til grund for disse analyser (Louis, 2012) bygger på iagttagelsen af, at uddannelsesmæssige initiativer bliver filtreret gennem en historisk langtidsholdbar og enestående national kultur. Kategorierne blev i begyndelsen af politisk kultur projektet set som et korrektiv til NPM modellens relativt smalle repertoire af målbare udbytte. Når vi bruger kategorierne i analyserne af de kommunale styringer, så ledes vi ikke desto mindre tilbage til dybtliggende økonomiske logikker i styringen, til NPM.

Det skyldes måske at vore analyser graver dybere end kulturbegreberne og dermed tættere på kernen af styringen. Som et eksempel kan man se, at kategorien lighed stadig er en vigtig kategori i nordisk uddannelsesretorik og -kultur. Regeringerne stræber stadig efter at give alle børn den samme uddannelse gennem skolens lige muligheder, men mulighedsperspektivet er i virkeligheden ændret til et udbytteperspektiv. Dette i sig selv betyder ikke at uddannelsen bliver ulighedsskabende, men vi må se på detaljerne bag ved de kulturelle udtryk. Lighedsinitiativer måles alene gennem måling med tal. Det bringer den politiske og sociale kategori ind i et ikke-politisk område. Statistikker og sammenligninger bliver til videnskaben om "det numeriske studie af sociale fakta" og dermed til grundlaget for at styre gennem tal (Nóvoa, 2013).

## Styringslogikkerne

I kapitlet om demokrati brugte vi et sæt styringslogikker til at analysere og diskutere skolechefernes praksis og refleksioner. Vi anser de anvendte logikker for at være et dækkende og adækvat filter til analyserne. Diskussionerne af den gensidige balance giver en vigtig indsigt, som belyser nutidige ændringer i den kommunale styring. *Markedslogikken* (med fokus på brugernes frie valg, konkurrence, serviceydelser og effektivitet) og *styringslogikken* (der fokuserer på strategier, planlægning, overvågning og styring) er blevet meget mere betydningsfulde i den kommunale styring, end *professionsløkken* (der forpligter til professionel undervisning, erfaringer og værdier) og *offentlighedslogikken* (som er interesseret i politiske forhandlinger i det nære samfund og med forældrene) bliver i nogen grad usynliggjort. Dertil den *etiske logik* (som fokuserer på omsorgen for og dannelsen af børnene, "i forældrenes sted") helt er forsvundet fra synsfeltet. Hovedperspektivet i kommunal styring flyttes fra den demokratiske dannelse med fokus på udviklingen af personlige, faglige og sociale kompetencer (Biesta, 2011) og med bevidsthed om at undervisningens kontekst er lige så vigtig som dens indhold, flytter over mod grundlæggende kundskaber, nationale mål og standarder og udbytte som måles gennem nationale og internationale test – målstyring. Det, som i dag kaldes en professionalisering af styringen på det kommunale niveau, kan blive kontraproduktivt, hvis styringslogikken bagved modsiger uddannelsens formål og den etiske logik.

Analyserne viser, at skolecheferne og de kommunale politikere kun i begrænset grad praktiserer i forlængelse af uddannelsens formål, men i høj grad i relation til de økonomiske og styringsmæssige logikker. Skolecheferne og politikerne bruger det meste af deres professionelle tid på budgetstyring og meget lidt tid på uddannelsesmæssige spørgsmål, selvom det er det, de tilkendegiver, må være deres største interesse. Det styringssystem, som de arbejder i, forhindrer dem i at gøre det, som de finder vigtigst. Dermed støttes både politiske og administrative aktører i at udvikle kendskab til økonomi og styring, men ikke i at udvikle uddannelsesmæssig ekspertise.

## Netværk og distribution af ledelse

Netværksanalyserne i denne undersøgelse viser forskellige magtrelationer, som dannes i formelle og informelle relationer og adgang til informationer såvel som kvalifikationer og ekspertise. I de nordiske kommuner ser vi tydelige men forskellige trends i skolechefernes tilknytning til topniveauerne i kommunen. Samtidig ser vi, at nogle skolechefer har tætte og stærke forbindelser til skolelederne gennem personlige relati-

oner og i skoleledergrupper. Andre skolechefer er ikke knyttet så tæt til skolelederne, men ser sig selv som coaches for skolelederne, mere end som ledere af dem. Der er forskelle mellem de nordiske systemer med hensyn til mellemliderniveauerne. Et hovedtræk er, at skolecheferne befinder i positioner, der giver dem gode muligheder for at styre som en del af en styringskæde eller netværk. Positionen optimeres gennem skolechefernes forbindelser til chefkolleger og gennem det asymmetriske forhold, der er mellem dem og skoleudvalget. Skoleudvalgene er ikke magtesløse, for de får deres styrke fra kommunalbestyrelsen og forsamlingen af kommunale chefer. Skoleudvalgets medlemmer synes kun svagt forbundet med de uddannelsesmæssige kerneopgaver, som skolelederne og lærerne udfører.

Vore analyser af netværksdeltagelse aktualiserer diskussionen om distribueringen af indflydelse i styringskæden. Et distribueret perspektiv understreger betydningen af rutinemæssige, samarbejdende praksis og delingen af ledelse (Spillane, 2006), der producerer en sammenhængende kultur. Analyserne viser en at ledelse ofte distribueres til et bredt felt af aktører: skolecheferne, kolleger, top-chefer, skoleledere, skoleudvalgsformænd og medlemmer. Analyserne viser også at skolechefernes roller og funktioner i styringen bidrager til sammenhænge i uddannelsessystemet gennem samarbejdende praksis, dialoger og støtte.

### Nationale politikker by-passes lokale implementeringsniveauer

Selvom skoleudvalgsmedlemmerne er bedre uddannet end gennemsnitsborgerne og erfarne politikere, ser de ud til at holde sig på armslængdeafstand fra den politiske diskurs om skolen. Vi antager at det skyldes at de er "fritidspolitikere" med mangel på den specialiserede viden om uddannelse, som kræves for at deltage i den politiske diskurs. På denne måde er styringen af skolen på alle niveauer blevet et professionelt område. En supplerende forklaring kan findes i hypoteserne om by-pass eller "kopiering". På baggrund af en overvældende mængde empiri kan man sige, at statsstyringen af skolerne er øget betragteligt og aldrig har været stærkere, fordi nationale kvalitetssikrings systemer, som inspektioner, standardiserede test, overvågning af resultater og statslig vejledning bliver stadig stærkere (Helgøy, 2006). En effekt af disse masser af standardiserede præstationsredskaber, som er indført af statslige agenturer eller styrelser i relation til skoleledere og lærere, så er lokale strategiske initiativer blevet til "kopiering" af de statslige prædefinerede kategorier (Paulsen, 2014).

Et andet perspektiv på lignende relationer er "by-pasning" af de kommunale myndigheder og således brud på styringskæden, der forbinder folketing og ministerium med lokale myndigheder og videre med institutioner og lederne. Ministerier i alle



de nordiske systemer re-centraliserer magt og indflydelse fra lavere niveauer til toppen. Det sker noget mindre i Finland, men selv der ser vi, at ministeriet udsteder mere detaljerede indikatorer og standarder, overvåger og måler på statsniveau gennem nationale test og andre krav om dokumentation, akkreditering og certificering. Denne tendens viser sig i den betydning der tillægges, og den tid der bruges af skoleudvalg og skolechefer på budget og styringssager, og den manglende tid til uddannelsesspørgsmål.

### Oversættelse i ord og handling

I kapitel 10 om oversættelse introducerede vi meningsskabelsesbegrebet: *“En organisation er et netværk af intersubjektivt delte meninger, som vedligeholdes igennem udviklingen og brugen af et fælles sprog og daglige interaktioner.”* (Moos, 2011; Weick, 1995). Aktørerne forhandler om medlemskab i organisationen, idet de deler meningen om relationer og opgaver. Fællesskab og tilknytning udvikler sig igennem daglige interaktioner og kommunikation.

Meningsskabelsesprocesserne mellem skolechef og skoleledere er meget vigtige, fordi de kan tjene som model for meningsskabelsesprocesserne i hele uddannelsessystemet. Meningsskabelse finder sted i mange former af kommunikation, talt såvel som adfærdsmæssig. Vi må ikke glemme at fokusere på det, Weick (ibid) kalder *“enactment”*: den opfattelse, at når man handler, bringer man strukturer og begivenheder ind i situationen (Hammer, 2014). Weick m.fl. (2005) mener således at meningsskabelse er kommunikation i ord og handling, som bygger på de interaktioner som skolechefer og skoleledere har gennemlevet, når handlings-flowet bliver uforståeligt, og når eksterne forventninger synes fremmede og uforståelige, og der er behov for forklaringer og for svar: *Hvad skete, hvad gjorde vi, hvordan kan det forstås?*

Politikere og administratorer og professionelle kan se forskellige meninger i de samme situationer, fordi de oplever dem fra forskellige perspektiver. Basis for meningsskabelse er livs-verdenen (Coburn, 2005), som etableres igennem erfaringer, baggrund, positioner og interesser. Det er således ikke ligegyldigt om en leder kommer fra et uddannelses- eller et økonomisk styringsmiljø.

Meningsskabelse og enactment knyttes ofte til kommunikations- og interaktionspraksis i ansigt-til-ansigt situationer. Hvis aktører sjældent eller aldrig mødes, bliver forståelses- og meningsskabelsesprocessen vanskeligere. Derfor vælger skolechefer f.eks. at skrive principper og overvejelser til skolelederne, men disse må nødvendigvis være på et generelt niveau, hvor anknytninger til konkret observationer, oplevelser og interaktioner må vige for principper, eller sociale teknologier så som modeller for klas-

seledelse, modeller for målstyring, modeller for konfliktregulering, manualer for medarbejderudviklingssamtaler etc.

## Homogenisering i et transnationalt perspektiv

Vore analyser peger på at styring gennem tal, sammenligninger og konkurrencer er dominerende i den kommunale styring. Disse er styringsteknologier, som kommunerne både styres af, og som de bruger i styringen af deres institutioner. Europakommissionen har valgt PISA som de europæiske indikatorer til måling af resultater og kvalitet i grunduddannelserne. Det er bemærkelsesværdigt, at dette globale måleinstrument er blevet importeret til det europæiske fællesskab, men det er ikke uventet, som et OECD arbejdsrapport viser (Wilkoszewski, 2014). I dette arbejdsrapport rapporteres om brugen af kommissionens brug af "the open method of coordination"s redskabskasse.

Samarbejde mellem de to vigtigste transnationale agenturer i vor del af verden, OECD og EC, bliver tættere. Begge agenturer arbejder inden for den samme globale trend for at udvikle en ny model og et nyt paradigme for uddannelse, hvis centrale forståelse er, at politikere, strateger og praktikere skal bygge på kvantitative videnskaber, som psykometriske (testkonstruktion) sammenligninger tilhører. Man kalder det for "*det politiske arbejde med at beregne uddannelse*" (Lawn, 2012). Statistik bliver den videnskab, der laver numeriske studier af sociale fakta og den producerer dermed grundlaget for at styre gennem tal (Nóvoa, 2013).

I de seneste hundrede år har denne udvikling medført, at en ny gruppe af uddannelseseksperter opstår: eksperter i statistik og psykometrik. Politikere og strateger er meget interesserede i deres arbejde, fordi tal anses for at være det bedste og billigste grundlag for politiske og styringsmæssige beslutninger. Denne tendens betegnes ofte evidensbaseret strategiproduktion.

Man kan kombinere disse overvejelser med at observere, at PISA måler noget, som der ikke bliver undervist i (Labaree, 2014). Fordi PISA blev konstrueret som et transnationalt måleinstrument til måling i mange uddannelsessystemer, måtte man konstruere et nyt sæt kompetencer, *det virkelige livs kompetencer*, som kunne bruges til dette. Disse kompetencer blev anset for at være de kompetencer arbejdere i alle lande havde brug for, så de blev til et nyttigt instrument i udviklingen af næste generations ansættelighed (employability). Undervisningsministeriet har tjekket om disse kompetencer var sammenlignelige med de danske, nationale test. Statistikere sagde god for det (Damvad, 2014).

To iagttagelser: *En*: PISA er mere økonomisk baseret, end man almindeligvis tænker på, men det hænger udmærket sammen med, at OECD er en forening til frem-

me af økonomisk samarbejde. *To:* At måle resultater med et globalt kriteriesæt er en meget virksom social teknologi, som alle involverede aktører efterhånden værner sig til. Det bliver den nye normalitet, at "vi" arbejder hen imod én global uddannelses-tænkning.

## Nye uddannelsesstyringsparadigmer

Styring gennem tal har fundamental betydning for ledelse og styring. Styringens *hvor-dan* og *hvem* ændrer sig.

Vi har beskrevet, hvordan man traditionelt satte mål og målinger for uddannelserne i de nordiske systemer. Det var parlamenter og regeringer, der beskrev ganske brede og vage målsætninger, således, at der var rum til fortolkninger på både kommunalt plan og på skoleplan, hvor aktørerne deltog i fortolkninger og praksis.

Inden for de seneste tyve år er denne procedure blevet suppleret eller erstattet af et stort antal sociale teknologier, de transnationale sammenligninger, indikatorer og ranglister, som de nye statistiske og psykometriske eksperter administrerer under stor politisk-administrativ opmærksomhed. Det er ikke kun PISA, der producerer tal, det gør f.eks. også de to Europakommissions styrelser: EUROSTAT og Eurodice. Disse sammenligninger intenderede at være grundlag for sammenligninger af de nationale uddannelsessystemer i bestræbelserne på at skabe et fælles europæisk område (Borer, 2013).

I vor undersøgelse viser det sig, at uddannelsesspørgsmål ikke er centralt placeret i den kommunale styring. Både skoleudvalg og skolechef bruger det meste af deres tid på budget og andre økonomiske spørgsmål. Regeringen "by-passes" ofte det kommunale niveau gennem nationale standarder og målinger, som er en sag mellem eleverne og ministeriet, direkte. På samme tid ser vi så også at disse nationale mål og målinger i stigende grad produceres transnationalt, som vi har beskrevet. Dertil kommer brugen af "big data" fra nationale og internationale test og undervisningsprogrammer, f.eks. de adaptive test og PISA.

Man kan se et demokratisk problem i at udviklingen af målene og målingerne og dermed uddannelserne selv flyttes fra nationale, *politiske* fora til nationale og transnationale, *teknokratiske* fora.

## Implikationer for skolen

Analyserne i denne bog peger alle sammen på at der sker store ændringer i de offentlige uddannelsessystemer i de nordiske lande. I Sverige, Danmark og Norge har regeringerne indført og institutionaliseret sammenhængende kvalitetssikringssystemer,

som matcher med transnationale agenturer. Overvågningerne og kontrollen har ændret den regulative søjle meget fra fokus på input til fokus på udbytte. Scott (2014) argumenterer, at adfærdskontrol og loyalitetsbaserede sanktioner er centrale aspekter af uddannelsessystemet. Vi har benævnt det et mix af metastyring og selvstyring. Vi har også argumenteret, at den normative søjle også ændres grundlæggende, fordi den regulative og den normative søjle samarbejdes i en strømning af efteruddannelseskurser, standardiserede kurser til lærerne og købte undervisningsprogrampakker.

Vi ser også tendenser til at forsøge at ændre praktikernes og systemernes opfattelser af, hvad der er godt og rigtigt i styringen af uddannelserne, sådan som Scott beskriver i den kulturel-normative søjle (Scott, 2014). Fælles forståelser, som deles af dominerende koalitioner inden for skolerne, danner en model af rigtig og accepteret tænkning, som f.eks. accepterer de nye vilkår.

Tilsammen vil indflydelse på alle tre søjler kunne producere en konsensus omkring de nye paradigmer.

## Opsummering af argumenterne

Store dele af diskussionerne og argumenterne i denne bog har fokuseret på den tiltagende brug af sociale teknologier, f.eks. sammenligninger, evidens eller test. Det er ikke overraskende, fordi det samme resultat ses i mange andre analyser. Vi har også peget på nogle af faldgruberne i denne udvikling for demokratiet, for relationerne, for meningsskabelsen og for uddannelsen. Vi vender os mod tendenser og trends i uddannelsen.

En meget interessant analyse af undervisning og læring er lavet af Thomas Astrup Rømer m.fl. (Rømer, 2011). I denne analyse skelnes mellem *ren* pædagogik, som man finder den i evidensbaseret praksis eller "best practice" på denne ene side, og *uren* pædagogik på den anden: Den urene pædagogik beskrives som en pædagogik, hvor man mener at metoder ikke kan adskilles fra indhold og forankringen i kulturelle, etiske og politiske processer. Fortalere for en ren pædagogik vil mene, at man kan lære at lære eller at man kan tilegne sig abstrakt/kreativ/struktureret/analytisk tænkning, ofte kaldet metalæring, uden at se på de aktuelle indhold i de processer, hvor man lærer. Desuden vil de mene, at læring er en individuel proces, som foregår i samspil mellem elev og materialer. Fortalere for den urene pædagogik vil mene, at læring altid er læring om noget, altså et indhold, og sammen med nogle, altså socialt.

Hvis man bygger på John Dewey (1916/2005), Gert Biesta (2012) eller Sven Brinkmann (2011) kan man få gode argumenter for at mene at læring ikke udelukkende er en faglig, kognitiv praksis, men også en vanedannelse igennem non-verbale signaler og konkrete manipulationer med virkelige objekter eller mennesker. Man lærer i

interaktionerne mellem elev(er), lærer, og indhold. Her foregår både faglig og social læring, fordi alle parter forsøger at skabe mening ud af de informationer, situationer og relationer, der er til rådighed.

Når man bruger de nævnte sociale teknologier (f.eks. "best practice") risikerer man let at mangle både indholds- og relationsaspektet i læringen.

En anden faldgrube i den moderne styring gennem tal er, at man glemmer de politiske-kulturelle diskussioner om, hvad skolen og uddannelsen er til for, skolens og uddannelsens formål, fordi den er skjult i de teknokratiske reguleringer og teknologier, som Biesta argumenterer (2011). Fokus på tallene betyder f.eks. at man mener, at skolens succeskriterium er en placering blandt de øverste fem lande i PISA ranglisten. Som Biesta argumenterer, er det ikke en formålsbeskrivelse, ikke en vision om den dannelse, man ønsker uddannelsen skal medvirke til (Moos, 2016).

## Fremtidens dilemmaer

Det er klart at de meninger, som skolecheferne i vor undersøgelse har givet udtryk for, er refleksioner over politiske beslutninger, der er taget globalt og nationalt for 20-25 år siden. Flere af landene gennemgik økonomiske kriser på grund af oliekrisen, som tvang regeringerne til at justere skatteindkomster og derfor skære ned i de offentlige udgifter. Et redskab til dette var den nye offentlige styring (NPM), som bragte en bølge af decentraliseringer og fusioner af kommuner. Også migrationer og demografiske ændringer, byernes vækst og ændringer i produktionslivet har været medvirkende til behovet for ændringer i infrastrukturen. Mange af ændringerne lagde stort pres på både kommunerne og uddannelserne. Disse ændringer synes at fortsætte, og dermed fortsætter også behovet for, at de politiske og professionelle aktører på uddannelsesområdet kvalificerer deres tænkning og beslutninger, så uddannelsen af næste generation kan leve op til de nye krav og forventninger uden at glemme generationers saglige og faglige indsigt i læring, undervisning og i at holde skole.

Vore analyser viser at der er tætte forbindelser mellem skolecheferne og skoleudvalget, og her især formanden, og det rejser spørgsmålet om, hvem der styrer kommunens uddannelsessystem. Linjen mellem skolechef og formand bliver stadig mere mudret og efterlader mindre indflydelse til politikeren og mere til administratoren, som sætter den politiske dagsorden i praksis. Den klassiske offentlige embedsmand, der skulle tjene befolkningen, forsvinder og erstattes af en administrator, der betjener politikerne, helt i tråd med de nyeste analyser om forholdet politikere og embedsmænd (Loft & Rosted, 2016). Desuden får de ansvaret for et bredere institutionsfelt, hvor uddannelse blot er en del. Medvirkende til denne udvikling har udviklingen i den store styring, fra regering og ned, og fra transnationale agenturer og ned, som vi har

beskrevet med begreber som bløde reguleringer og sociale teknologier, som udvisker forskellene mellem politikere og administratorer, fordi den minimerer det politiske rum.

Måske står de nordiske uddannelsessystemer ved et valg mellem at udvikle tillid mellem niveauerne og de fagligt funderede aktørerne eller fortsætte udviklingen af målstyringen.

## Referencer

- Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H. T., & Vartiainen, J. (2007). *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. Retrieved from Helsinki:
- Barosso. (2010). *Europe 2020. A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
- Biesta, G. (2011). *God uddannelse i målingens tidsalder - etik, politik, demokrati*. Aarhus: Forlaget Klim.
- Biesta, G. (2012). *Læring retur. Demokratisk dannelse for en menneskelig fremtid*. København: Unge Pædagogers Forlag.
- Björk, L. G., Kowalski, T. J., & Browne-Ferrigno, T. (2014). The school district superintendent in the United States of America. In A. e. Nir (Ed.), *The Educational Superintendent*. New York: Nova Science Publishers.
- Blossing, U., Imsen, G., & Moos, L. (2013a). Progressive education and new governance in Denmark, Norway and Sweden. In U. Blossing, G. Imsen, & L. Moos (Eds.), *The Nordic Education Model: 'A School for All' encounters neo-liberal politics*. Dordrecht: Springer.
- Blossing, U., Imsen, G., & Moos, L. (Eds.). (2013b). *The Nordic Education Model: "A School for All" encounters Neo-Liberal Policy*. Dordrecht: Springer.
- Borer, V. L., & Lawn, M. (2013). Governing Education Systems by Shaping data: from the past to the present, from national to international perspectives. *European Educational Research Journal*, 12(1), 48-52.
- Bourdieu, P. (1998). *Af praktiske grunde*. København: Hans Reitzel.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1977). Uddannelsessystemets ideologiske funktion. In B. Berner, S. Callewaert, & H. Silberbrandt (Eds.), *skole, ideologi og samfund* (pp. 42-69). København: Munksgaard.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1990). *Reproduction in Education, Society and Culture*. London: Sage.

- Brinkmann, S. (2011). Håndens epistemologi: Dewey som uren pædagog In T. A. Rømer, L. tanggaard, & S. brinkmann (Eds.), *Uren pædagogik*. Aarhus: Klim.
- Brunsson, N. (1998). *A world of standards: Standardisation as a social form (2.nd edition)*. Stockholm: Stockholm Centre for Organisational Research.
- Carney, S. (2008). Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational "Polyscapes" in Denmark, Nepal, and China. *Comparative Education Review*, 53(1), 63-88.
- Christensen, T., & Lægred, P. (2001). New Public management - Undermining Political Control? In T. Christensen & P. Lægred (Eds.), *New Public management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Coburn, C. E. (2005). Shaping teacher sensemaking: School leaders and the enactment of reading policy. *Educational policy*, 19(3), 476-509.
- Damvad. (2014). *PISA-relateret af de kriteriebaserede national test*.
- Dewey, J. (1916/2005). *Demokrati og uddannelse*. Aarhus: Klim.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Hammer, S., & Høpner, J. (2014). *Meningsskabelse, organisering og ledelse. En introduktion til Weicks univers*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Helgøy, I., & Homme, A. (2006). Policy tools and institutional change: Comparing education policies in Norway, Sweden and England. *Journal of Public Policy*, 26(2), 141--165.
- Hofstede, G. (1991). *Kulturer og organisationer [Cultures and Organisations]*. Copenhagen: Schultz.
- Labaree, D. (2014). Let's Measure What No One Teaches: PISA, NCLB, and the Shrinking Aims of Education. *Teachers College Record*, <http://www.tcrecord.org/Content.asp?ContentId=17533>.
- Lawn, M., & Grek, S. (2012). *Europeanizing Education - governing a new policy space*. Oxford: Symposium.
- Loft, P. og Rosted, J. (2016) *Hvem har ansvaret? Revner og sprækker i det danske embedsmandssystem*. København: Gyldendal Public
- Louis, K. S., & Velzen, B. v. (Eds.). (2012). *Educational Policy in an International Context. Political Cultures and Its Effects*. New York: Palgrave.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). *The Logic of Appropriateness*. Oslo: ARENA.
- Moos, L. (2011). Sustaining Leadership through self-renewing communication. In L. Moos, O. Johansson, & C. Day (Eds.), *How School Principals Sustain Success over Time* (pp. 127-150). Dordrecht: Springer.

- Moos, L. (2013a). Comparing Educational Leadership Research. *Leadership and Policy in Schools*, 12(3), 282-299.
- Moos, L. (2013b). Postlude: Wrap up of the argument. In L. Moos (Ed.), *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership - is there a Nordic Model?* Dordrecht: Springer.
- Moos, L. (2016). *Pædagogisk ledelse i læringsmålstyret skole?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Moos, L. (Ed.) (2013c). *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership - is there a Nordic model?* Dordrecht: Springer
- Moos, L., Johansson, O., & Day, C. (Eds.). (2011). *How School Principals Sustain Success over Time*. Dordrecht: Springer.
- Moos, L., & Paulsen, J. M. (2014a). *School Boards in the Governance Process* (Vol. 1). Dordrecht: Springer.
- Moos, L., & Paulsen, J. M. (Eds.). (2014b). *School Boards in the Governing Process*. Dordrecht: Springer.
- Nir, A. E. (2014). *The Educational Superintendent between Trust and Regulation. An International Perspective*. New York: Nova Publishers.
- Nóvoa, A. (2013). Numbers Do Not Replace Thinking. *European Educational Research Journal*, 12(1), 139-148.
- OECD. (2011). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. Retrieved from
- OECD. (2012). *Education at a Glance*. Retrieved from
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Paulsen, J. m., & Skedsmo, G. (2014). Mediating tensions between state control, local autonomy and professional trust. In A. Nir (Ed.), *The educational superintendent: Between trust and regulation: An international perspective*. New York: Lambert Academic Publishing.
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten* København: Hans Reitzels Forlag.
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership. Policy and Practice*. Paris: OECD.
- Rømer, T. A., Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (Eds.). (2011). *Uren pædagogik* Aarhus: Klim.
- Røvik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage.
- Spillane, J. P. (2006). *Distributed Leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.



- Steiner-Khamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters. *Oxford Review of education*, 32(5), 665-678.
- Steiner-Khamsi, G. (2009). Knowledge-based regulation and the politics of international comparison. *Nordisk Pedagogik*, 29(1), 61-71.
- Steiner-Khamsi, G. (2010). The Politics and Economics of Comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), 323-342.
- Steiner-Khamsi, G. (2013). What is Wrong with the "What-Went-Right" Approach in Educational Policy? *European Educational Research Journal*, 12(1), 20-33.
- Walker, A., & Dimmock, C. (2002). Moving School Leadership Beyond its narrow Boundaries: Developing a Cross-cultural Approach. In K. Leithwood & P. Hallinger (Eds.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousands Oaks: Sage.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2014). *Steering from the centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems*. Retrieved from Paris:
- Wood, P. A., & Roberts, A. (2014). The new executives in a landscape of change: The emerging reality of plural controlled schooling in England. In A. E. Nir (Ed.), *The educational Superintendent*. New York: Nova Science Publishers.
- WorldBank. (2015). *GINI per Capita*. Retrieved from





