

Rapport

Den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen



Bente Bjørnholt, Maria Falk Mikkelsen, Mikkel Giver Kjer, Cianna Isabel Flyger,
Lise Kjærgaard, Matthias Røy Wagner, Matvei Andersen og Kári Wellsandt

Den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-650-4

Forsidefoto:

Projekt: 110112

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Den 13. juni 2013 indgik den daværende regering sammen med Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti aftale om en reform af den danske folkeskole¹. Ambitionen er, at elevernes faglige niveau og trivsel skal øges. Hovedparten af folkeskolereformen trådte i kraft 1. august 2014, mens enkelte delelementer (bl.a. faglig fordybelse og lektiehjælp samt Fælles Mål) først blev lovpligtige fra skoleåret 2015/2016.

I forbindelse med reformen igangsatte Undervisningsministeriet et omfattende evaluerings- og følgeforskningsprogram. Programmet skal løbende videreformidle erfaringerne med implementeringen og de umiddelbare virkninger af reformen til skolerne, kommunerne, politikerne og andre interessenter. Følgeforskningen bygger primært på systematisk dataindsamling fra elever, lærere, pædagoger, skoleledere, forældre og skolebestyrelsesformænd på udvalgte skoler samt forvaltning og udvalgsformænd i alle kommuner. Der er indsamlet data årligt siden 2014.

Denne rapport undersøger kommunernes styring af folkeskolen fire år inde i folkeskolereformen. Formålet er at undersøge udviklingen i kommunernes styring af folkeskolen og konsekvenserne heraf med særlig vægt på kommuner og skolers erfaringer med målstyring herunder de nationale mål og kvalitetsrapporter.

Undersøgelsen kombinerer registerdata, interview og surveydata fra skoleledere og kommunale udvalgsformænd og forvaltningschefer fra skoleområdet.

Rapporten er en slutmåling, der bygger videre på KORAs baseline-undersøgelse fra foråret 2014 og KORAs midtvejsevaluering fra 2016. Tilsammen bidrager de tre undersøgelser til at afdække implementeringen af kommunernes styring samt sammenhængen til skoleledere og læreres brug af data og elevernes faglige resultater og trivsel. Samtidig giver de input til kommunernes implementering af folkeskolereformen samt til dokumentation af reformens konsekvenser.

Undersøgelsen er finansieret af Undervisningsministeriet (UVM) som en del af følgeforskningen vedrørende folkeskolereformen.

Projektet er gennemført af projektleder og seniorforsker Bente Bjørnholt, forsker Maria Falk Mikkelsen og senioranalytiker Mikkel Giver Kjer. Desuden har særligt studentermedhjælperne Cianna Isabel Flyger, Lise Kjærgaard, Matthias Røy Wagner, Matvei Andersen og Kári Wellsandt bidraget til transskribering, kodning, analyser m.m.

Rapporten er blevet internt kvalitetssikret af forsknings- og analysechef Mads Leth Jacobsen og er blevet eksternt kvalitetssikret af en forsker og en praktiker.

VIVE ønsker at takke de lærere, skoleledere, skolechefer, Børn & Unge-direktører og udvalgsformænd, der har afsat tid til at bidrage til undersøgelsen.

Mads Leth Jacobsen

Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og ledelse
2019

¹ Aftale af 13. juni 2013 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen.

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning.....	9
1.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål.....	9
1.2 Undersøgelsens overordnede design og metode.....	10
1.3 Rapportens opbygning.....	13
2 Mål- og resultatstyring	14
2.1 Udviklingen i den kommunale målstyring	15
2.2 En øget opfølgning på resultatmål men fortsat blød styring	17
2.3 Sammenhæng mellem kommunal målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel.....	20
2.4 Sammenhængen mellem den kommunale målstyring, skolens målstyring og lærernes brug af mål.....	23
2.5 Dialog og sammenhæng på tværs af niveauer.....	23
2.6 Delkonklusion: Mål og resultatstyring	31
3 Autonomi og lokale frihedsgrader	32
3.1 Autonomi til skolelederne.....	33
3.2 Autonomi inden for fælles kommunale rammer.....	36
3.3 Den økonomiske rammes betydning for autonomien	42
3.4 Kombination af målstyring og autonomi.....	44
4 Kvalitetsrapporter	47
4.1 Et øget antal mål i kvalitetsrapporterne	48
4.2 Fra proces til resultatmål.....	50
4.3 Udvalgsformænd og forvaltningscheferes holdning og brug af kvalitetsrapporter	52
4.4 Delkonklusion: kvalitetsrapporter	55
Litteratur	57
Bilag 1 Metode og data	62
Bilag 2 Kodebog til kodning af kvalitetsrapporter	74
Bilag 3 Interviewguide skoleledere (kondenseret)	78
Bilag 4 Kodebog til kodning af interview (styring)	79
Bilag 5 Bilagstabeller.....	80

Sammenfatning

Baggrund og formål

Med folkeskolereformen er hensigten, at den kommunale styring i højere grad skal have fokus på mål og resultater. Data om elevernes faglige resultater og trivsel skal gøres lettere tilgængelige for kommuner og skoler, som samtidig skal danne baggrund for en mere systematisk dialog og opfølgning på tværs af niveauer. Mål- og resultatstyring skal samtidig resultere i øget handlefrihed til skolerne med større ledelsesrum til at vælge de midler, som bedst kan realisere de opsatte mål.

Tre styringsinitiativer understøtter dette formål i folkeskolereformen:

Styringsinitiativer i folkeskolereformen

- Nationale mål
- Lokale frihedsgrader (autonomi)²
- Kvalitetsrapport 2.0.

Denne rapport gør status på, hvordan det er gået med implementeringen af de tre initiativer i perioden 2014-2018 samt deres sammenhæng til skoleledere og læreres brug af data og til elevernes faglige resultater og trivsel.

Rapporten er den sidste af i alt tre rapporter, der siden 2014 har fulgt den kommunale styring efter folkeskolereformen. Rapporten indgår som en del af Undervisningsministeriets evaluerings- og følgeforskningsprogram, der skal følge op på folkeskolereformens implementering og effekter.

Undersøgelsen består af en systematisk dataindsamling og analyse af registerdata, dokumentanalyse, spørgeskemaundersøgelser til lærere, skoleledere, kommunale udvalgsformænd og forvaltningschefer (2014-2018) samt en kvalitativ dataindsamling i 10 kommuner og på 20 skoler i 2018.

Nedenfor præsenteres undersøgelsens hovedresultater. Hovedresultaterne er udvalgt på baggrund af et ønske om dels at konkludere i forhold til udviklingen i den kommunale styring, dels at skitsere nogle af de styrings- og ledelsesmæssige udfordringer og muligheder, som opleves af kommuner og skoler.

Mere mål- og resultatstyring på kommunalt niveau men et efterslæb på skolerne

Siden 2014 er der sket en øget mål- og resultatstyring på kommunalt niveau. Kommunerne fastsætter flere resultatmål og følger i stigende grad op på dem i dialog med skolerne. Det vil sige, at der flere gange årligt foregår systematiserede samtaler mellem forvaltning og skoler med afsæt i data om elevernes faglige resultater og trivsel. Forvaltningen følger op på skolernes resultater, men bruger samtidig resultaterne til at sætte en fælles retning for kommunernes skoler og til at formulere forventninger til skolernes resultater. Udviklingen er primært sket fra 2014 til 2016, mens udviklingen siden 2016 er begrænset, og i nogle kommuner er den ligefrem gået tilbage.

Kommunale politikere og forvaltningschefer er generelt positive over for mål- og resultatstyringen. De vurderer styringsredskabet som nyttigt i forhold til fx at skabe overblik over skolernes udvikling.

² Når vi her skriver "lokale frihedsgrader" mod tidligere "regelforenkling" skyldes det, at lokale frihedsgarder står centralt i udviklingsmålene for den kommunale styring. Regelforenklingerne er til dels implementeret i forbindelse med kvalitetsrapporterne, og de øvrige initiativer til regelforenkling vedrører beslutninger på den enkelte skoler og dermed ikke den overordnede kommunale styring.

Skolelederne anvender også styringsredskabet internt på skolerne, men blandt skolelederne findes en større variation i holdningen til, hvor nyttig og anvendelig mål og resultater er for styringen internt på skolerne. Nogle skoleledere, men i særlig grad lærerne, er imidlertid enige om, at elevernes resultater i fx de nationale test eller de nationale trivselsmålinger ofte er usikre, øjeblikbillede og på et aggregeret niveau. Derfor er det ganske få af de interviewede lærere, som vurderer, at nationale test er et brugbart redskab i undervisningen og i arbejdet med at udvikle den enkelte elev. Lærerne supplerer derfor ofte med andre typer af test, som de finder mere nyttige.

Mål- og resultatstyring er (fortsat) et blødt styringsredskab

Kommunerne anvender (fortsat) mål og resultatstyring som et blødt styringsredskab, hvilket indebærer, at det i høj grad bruges til dialog og ikke indebærer hårde sanktioner. Kommunerne bruger således primært resultater fra fx elevernes faglige test og trivselsmålinger som afsæt for dialog og sjældent til at belønne skoler for gode resultater. Det er desuden sjældent, at resultaterne får budgetmæssige konsekvenser for skolerne. I interviewene fremgår det endvidere, at kommuner og skoleledere primært handler på resultater, når der er udfordringer, men ikke hvis skolerne klarer sig bedre end forventet. Når resultaterne viser, at der er udfordringer, iværksættes der ofte understøttende initiativer frem for, at det får negative konsekvenser for de pågældende skoler eller lærere.

Elevernes resultater anses blot som en blandt flere kilder i dialogen og opfølgningen mellem kommuner og skoler og mellem skoleledere og lærere. Elevernes faglige og trivselsmæssige resultater tolkes i en bredere sammenhæng og får ikke isolerede konsekvenser, med mindre andre vurderinger peger i samme retning.

Når kommunerne anvender mål- og resultatstyring som et hårdt styringsredskab, vurderer lærerne i signifikant højere grad, at de taler med ledelsen om mål, end det er tilfældet for lærere i kommuner, der ikke anvender mål- og resultatstyring som et hårdt styringsredskab.

Ingen sammenhæng mellem kommunernes mål- og resultatstyring og elevernes læring og trivsel

Vi finder ingen sammenhæng mellem kommunernes mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel. Det kan hænge sammen med, at der heller ikke er nogen sammenhæng mellem kommunernes mål- og resultatstyring og skoleledernes brug af mål- og resultatstyring (målt ved enten skoleledere eller lærernes opfattelse), eller lærernes brug af data i deres samarbejde.

Selvom vi finder en større brug af mål og resultater, særligt i dialogen mellem forvaltning og skoleledelser, tyder de kvalitative interview på, at skolerne er mindre systematiske i deres opfølgning på elevernes faglige resultater og trivselsmålinger. Det hænger blandt andet sammen med, at de nationale data ikke opleves som anvendelige, og manglende kompetencer til at omsætte resultater til fremadrettede praksis. De forvaltningschefer og skoleledere, som formår at skabe tydelighed omkring målene og anvendelsen af data, synes dog i højere grad at kunne bruge mål og resultater til at skabe sammenhæng på tværs af niveauer. I forlængelse heraf virker det afgørende, hvordan skolernes medarbejdere på et meget konkret niveau kan anvende elevernes resultater i sammenhæng med andre test og datakilder.

En mere fælles kommunal retning og reduceret autonomi til skolelederne

Både skoleledere samt kommunale udvalgsformænd og forvaltningschefer vurderer generelt, at skolelederne har en betydelig autonomi til at indrette skolerne i overensstemmelse med lokale behov. På trods af folkeskolereformens intention om øget lokale frihedsgrader til særligt skolernes ledelse, vurderer skolelederne imidlertid, at deres autonomi er reduceret siden 2013.

Der er en tendens til, at kommunerne med folkeskolereformen i højere grad definerer en fælles retning på tværs af kommunens skoler og udformer fælles retningslinjer og aktiviteter. Det indebærer, at skoleledernes autonomi skal udfolde sig inden for nogle mere faste rammer end tidligere. Det gælder blandt andet etablering (eller opprioritering) af fælles ledernetværk af skoleledere, kompetenceudvikling med fokus på bestemte metoder og læringsmiljøer, fælles retningslinjer for implementering af folkeskolereformen samt regler og retningslinjer for skoleledernes forvaltning af lærernes arbejdstid. Desuden sætter en udfordret økonomi mange steder rammer for skoleledernes muligheder for at påvirke udvikling af skolerne, hvilket både forvaltningschefer og skoleledere betoner som et centralt forhold for udviklingen af skolerne og skoleledernes lokale frihedsgrader.

Mange skoleledere forklarer i interview, at de umiddelbart vurderer, at den fælles kommunale retning i mange tilfælde er meningsgivende. Skolelederne vurderer dog samtidig, at mængden af kommunale indsatser og aktiviteter forstyrrer og griber ind i deres autonomi på en uhensigtsmæssig måde. Skolelederne savner større sammenhæng i initiativerne, og at der afsættes tid til at implementere dem, inden nye initiativer igangsættes.

Vi finder ingen sammenhæng mellem skoleledernes autonomi og elevernes faglige resultater og trivsel.

Hvis kommunal mål- og resultatstyring kombineres med autonomi til skolelederne, er der en positiv sammenhæng til elevernes faglige resultater i 9. klasse

Når kommunal mål- og resultatstyring kombineres med autonomi til skolelederne, har det en positiv sammenhæng til elevernes afgangskarakterer i dansk og matematik i 9. klasse. Vi finder ikke en tilsvarende sammenhæng for eleverne i 6. klasse. Resultatet tyder imidlertid på, at når kommunal mål- og resultatstyring kombineres med øget autonomi til skolelederne, kan det have positive konsekvenser for elevernes faglige resultater. Sammenhængen kan forklares med, at mål- og resultatstyring giver skolelederne et incitament til at realisere målene, mens autonomi giver skolelederne mulighed for at udnytte deres større indsigt i og viden om, hvordan de kan påvirke skolerne i den ønskede retning.

Siden 2014 er der imidlertid sket en bevægelse mod, at flere skoler er underlagt kommunal mål- og resultatstyring, men samtidig oplever en lav grad af autonomi. Det vil sige, at skolerne i højere grad bliver styret på både deres resultater og de midler, de kan bruge til at realisere dem

For mange mål i kvalitetsrapporterne har en negativ sammenhæng til elevernes læring

Kvalitetsrapporterne (den fælles kommunale del) indeholder i gennemsnit knap 13 mål i 2018. Dog er der ret store variationer i antallet af mål i de kommunale kvalitetsrapporter. Det gennemsnitlige antal mål i kvalitetsrapporterne er siden 2014 steget med knap 30 %. Det er modsat intentionen i folkeskolereformen, hvor hensigten var en forenkling af kvalitetsrapporten og få klare mål.

For mange mål i kvalitetsrapporterne synes desuden at have en negativ sammenhæng til elevernes faglige resultater. I de kommuner, hvor antallet af mål i kvalitetsrapporterne stiger til over 15, klarer

elevernes sig dårligere i 6. klasses nationale test i dansk og matematik samt 9. klasses afgangsprøve i matematik, end det var tilfældet i 2014. Det tyder på, at få mål kan have positive konsekvenser, mens (for) mange mål kan have den modsatte effekt.

Et større fokus på resultater i kvalitetsrapporterne frem for input og proces mål

Kvalitetsrapporterne indeholder i 2018 en større andel af særligt outputmål, end det var tilfældet i 2014, mens andelen af henholdsvis procesmål og inputmål er reduceret. Det er i tråd med intentionerne i den nye version af kvalitetsrapporterne (kvalitetsrapport 2.0) og ønsket om styring på skolerne resultater frem for deres aktiviteter og midler. Der er imidlertid sket en stigning i både antallet af proces- og outputmål i absolut forstand.

Udviklingen i andelen af henholdsvis proces- og outputmål er primært sket fra 2014 til 2016. Andelen af procesmål er igen steget en smule siden 2016, mens andelen af outputmål tilsvarende er faldet.

Fordelingen af henholdsvis proces- og outputmål synes imidlertid ikke at have nogen sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel.

Høj kommunal opfølgning på kvalitetsrapporterne, som opleves som mere nyttige på kommunalt niveau end på skoleniveau

Både udvalgsformænd og forvaltningschefer angiver, at de i høj grad følger op på kvalitetsrapporterne. Det er tilfældet i alle årene, og der er ikke sket en udvikling i udvalgsformænd og forvaltningschefer brug af kvalitetsrapporterne. Forvaltningscheferne bruger primært kvalitetsrapporterne i dialog med skolerne og politikerne, mens udvalgsformændenes brug er mere rettet mod skolebestyrelserne.

Kvalitetsrapporterne opleves som mere nyttige på kommunalt niveau end på skoleniveau. Mens særligt udvalgsformænd og i lidt mindre grad forvaltningschefer generelt oplever kvalitetsrapporterne som et nyttigt dialogredskab, er skolelederne mere neutrale. Dertil kommer, at skoleledernes vurdering af kvalitetsrapporterne er blevet mindre positiv siden 2014.

Der findes ingen sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel uanset forvaltningschefer holdning til kvalitetsrapporten eller opfølgning på dem.

1 Indledning

Folkeskolereformen trådte i kraft fra skoleåret 2014/2015. Formålet var at øge elevernes læring og trivsel. Til at understøtte dette formål blev der som noget nyt formuleret tre nationale mål³:

Nationale mål for folkeskolens udvikling

- Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan
- Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater
- Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis.

De tre overordnede mål er kerneelementer i folkeskolereformen, og de skal danne afsæt for alle initiativer i folkeskolen. Desuden er målene målestokken for opfølgningen på, hvorvidt kommuner og skolars tiltag til udvikling af folkeskolen er lykkedes.

De tre mål danner derfor også afsæt for denne undersøgelse af udviklingen af den kommunale styring i perioden 2014-2018 og dens sammenhæng til udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel.

1.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål

Med folkeskolereformen skal kommuner og skoler i højere grad styre efter mål og resultater i stedet for processer, aktiviteter og regler⁴. Styring efter mål og resultater skal samtidig give en større lokal frihed, ikke mindst på skolerne, til at finde de midler og metoder, som i sidste ende kan realisere de nationale mål. Kommuner og skoler skal således på den ene side holdes ansvarlige for at realisere de nationale mål, og på den anden side skal de have større frihed til at finde lokale løsninger, der understøtter målene bedst muligt.

Tre styringsinitiativer i folkeskolereformen skal understøtte dette formål og er afsættet for denne undersøgelse:

Styringsinitiativer i folkeskolereformen

- Nationale mål
- Lokale frihedsgrader (autonomi)⁵
- Kvalitetsrapport 2.0.

³ Aftale af 7. juni 2013 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen.

⁴ De to øvrige initiativer er: 1) en længere og varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring samt 2) et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere.

⁵ Når vi her skriver "lokale frihedsgrader" mod tidligere "regelforenklning", skyldes det, at lokale frihedsgarder står centralt i udviklingsmålene for den kommunale styring. Regelforenklingerne er til dels implementeret i forbindelse med kvalitetsrapporterne, og de øvrige initiativer til regelforenklning vedrører beslutninger på den enkelte skole og dermed ikke den overordnede kommunale styring.

Målet er at styrke arbejdet med mål og opfølgning samt dialog og sammenhæng på tværs af niveauer og sikre lokale frihedsgrader i forhold til at definere tiltag, der understøtter elevernes forskellige behov og potentialer (aftaletekst).

Der er en tæt sammenhæng mellem de tre initiativer. Den forenklede kvalitetsrapport (kvalitetsrapport 2.0) er et centralt redskab til at understøtte styringen på mål og resultater, herunder opfølgningen på de nationale mål, og skolerne skal have lokale frihedsgrader (autonomi) til at finde de midler, der bedst kan realisere målene.

1.1.1 Undersøgelsesspørgsmål

Vi følger i denne undersøgelse op på kommuner og skolars implementering af de tre styringstiltag samt analyserer sammenhængen mellem disse og elevernes faglige resultater og trivsel. Konkret besvares følgende tre undersøgelsesspørgsmål:

Undersøgelsesspørgsmål

- Hvorvidt og hvordan er der med reformen sket en udvikling i kommunernes arbejde med mål og opfølgning på skoleområdet?
- Hvilken sammenhæng er der mellem den kommunale styring og elevernes faglige resultater og trivsel?
- Hvorvidt og hvordan er der sket en styrket styring, dialog og sammenhæng på tværs af kommune, skoleledelse og lærere, herunder om der er en sammenhæng mellem den kommunale styring og skoleledelsernes adfærd.

1.2 Undersøgelsens overordnede design og metode

Metodisk kombinerer undersøgelsen kvantitative og kvalitative data. Kombinationen af data giver et solidt datagrundlag til at vurdere kommunernes implementering af styringstiltagene og de umiddelbare konsekvenser heraf. Vi beskriver i det følgende undersøgelsens datakilder, mens en mere detaljeret beskrivelse af datagrundlaget findes i bilag 1. Selvom det kvalitative og kvantitative datagrundlag beskrives separat, er det tale om et samlet analysedesign. I analyserne vil de forskellige datakilder blive anvendt som komplementære.

1.2.1 Det kvantitative datagrundlag

Undersøgelsens kvantitative analyser bygger på paneldata fra spørgeskemaundersøgelser, et dokumentstudie, registre, kommunale nøgletal, de nationale test og nationale trivselsmålinger. Datakilderne kan tilsammen bruges til at undersøge styringsinitiativernes implementering. Samtidig undersøger vi, om der er en sammenhæng mellem udviklingen i de tre styringsinitiativer og udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Ved at fokusere på variationen over tid tager vi i analyserne højde for kommunernes (og skolernes) forskellige udgangspunkter, mens paneldatasættet giver mere robuste og valide resultater angående sammenhænge mellem de tre styringsinitiativer og elevernes faglige resultater og trivsel. For mere information om undersøgelsens analyser henvises til bilag 1.

Spørgeskemadata: De kvantitative analyser bygger primært på spørgeskemaer, der er besvaret af kommunale udvalgsformænd og forvaltningschefer⁶ på skoleområdet. Dermed indfanges såvel den politiske som den administrative styring i kommunerne. Der er indsamlet data forud for folkeskolereformens initiering (foråret 2014) og under dens implementering (foråret 2016 og foråret 2018).

I analyserne inddrages spørgsmål om mål- og resultatstyring, kvalitetsrapporter og autonomi samt spørgsmål om implementering af folkeskolereformen mere generelt. Det undersøges, hvorvidt der er sket en statistisk sikker udvikling i henholdsvis udvalgsformænd og forvaltningscheferes svar fra 2014 til 2018, samt hvorvidt der er en sammenhæng i udviklingen i mål- og resultatstyring, kvalitetsrapporter og autonomi og udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel.

Med henblik på at afdække dialog og styring på tværs af niveauer inddrager undersøgelsen også spørgeskemaundersøgelser udsendt til skoleledere samt lærere. Hensigten er at koble svarene fra udvalgsformænd og forvaltningschefer med svar fra skoleledere og lærere for at afdække, hvordan styringen (målstyring og kvalitetsrapporter) nedbrydes på tværs af niveauer.

Dokumentstudiet inkluderer systematisk indholdskodning af kommunernes kvalitetsrapporter (i alle kommuner) i foråret 2014, 2016 og 2018. Rapporterne er kodet i forhold til antallet af mål, målniveau, indhold og opfølgning m.m. (se evt. bilag 2). Fokus er målenes karakter, samt hvorvidt og hvordan der følges op på målene i kvalitetsrapporterne.

Registerdata består af et udtræk af forskellige nationale registre herunder data for 9. klasses afgangseksamen samt baggrundsvariabler på eleven og elevens forældre (fx forældrenes uddannelsesniveau). Elevernes sociale baggrund spiller en afgørende rolle for deres faglige resultater (; Rangvid, 2008; Bogetoft & Wittrup, 2011). Modelberegningen inddrager derfor et stort antal sociale baggrundsvariabler via registrene samt fra de kommunale nøgletal (fx udgifter til folkeskolen per elev).

Nationale test og nationale trivselsmålinger fra STIL bliver sammen med registerdata for 9. klasses afgangseksamen anvendt som indikatorer på eller måltal for, om folkeskolen udfordrer alle elever, så de bliver så dygtige, de kan (jf. de nationale mål).

Vi har i de kvantitative analyser undersøgt sammenhængen mellem den kommunale styring (defineret ved de tre styringsinitiativer) og elevernes faglige resultater i 9. klasses afgangseksamen (dansk og matematik) og i 6. klasses nationale test (dansk og matematik) samt elevernes faglige og sociale trivsel⁷ (målt ved den nationale trivselsmåling i 6. klasse). Sammenhængen undersøges ved hjælp af en *skole fixed effects* model, hvilket vil sige, at vi undersøger, hvorvidt udviklingen på den enkelte skole i elevernes faglige resultater og trivsel over tid hænger sammen med udviklingen i den kommunale styring over tid⁸. Det vil sige, at vi undersøger, hvorvidt en udvikling i den kommunale styring modsvares af en udvikling i elevernes faglige resultater og trivsel. Dermed tager vi højde for, at kommuner og skoler har forskellig udgangspunkter⁹. Modellen anvender en række kontrolvariabler (som ikke vises i tabellerne). For mere information om undersøgelsens analyser og kontrolvariabler henvises til bilag 1. Det kvalitative datagrundlag

⁶ Betegnelsen "forvaltningschef" dækker over kommunernes skolechefer eller børn og unge-direktører. Nogle kommuner har både en skolechef og en børn og unge-direktør, mens andre kommuner alene har en skolechef eller en børn og unge-direktør. Hvis kommunen både har en skolechef og en børn og unge-direktør, er spørgeskemaet som udgangspunkt sendt til børn og unge-direktøren.

⁷ For mere information om de to indeks for faglig og social trivsel henvises til STIL 2015.

⁸ For en nærmere beskrivelse af modellen, kontrolvariabler, målene for faglige resultater og trivsel henvises til bilag 1.

⁹ Modellen tager således højde for alle de uobserverede forhold, som er konstante over tid på den enkelte skole.

Den kvalitative dataindsamling er gennemført som et komparativt casestudie af 20 skoler og 10 kommuner med en kombination af systematisk og pragmatisk case-udvælgelse (se evt. bilag 1). Spørgeskemaundersøgelserne har dannet baggrund for at udvælge kommuner primært på baggrund af variation i deres brug af målstyring. Skolerne er efterfølgende valgt således, at de så vidt muligt har samme rammebetingelser men forskellige resultater i forhold til elevernes forventede faglige resultater, og i enkelte kommuner vælges også skoler med forskelligt elevgrundlag. Desuden er en række skoler og kommuner udvalgt, fordi de har deltaget i tidligere interviewundersøgelser, og det derfor er muligt at undersøge en udvikling over tid.

Interviewene er den primære datakilde. De giver dybtgående indsigt i, hvordan styringstiltagene bidrager til styring, dialog, opfølgning og sammenhæng inden for og på tværs af de forskellige aktører. De kvalitative interview er gennemført på baggrund af semistrukturerede interviewguides, som tager udgangspunkt i undersøgelsesspørgsmålene. Interviewguiden indeholder også mere generelle spørgsmål om reformimplementering og skoleledelse, som vil blive afrapporteret i de efterfølgende evalueringer i Undervisningsministeriets følgeforskningsprogram. I bilag 3 findes et eksempel på en interviewguide til skolelederne i kondenseret form.

I kommunerne er der gennemført interview med den øverste forvaltningschef på skoleområdet. Der er gennemført interview med både skolechefen og børn og unge-direktøren, hvis begge typer forvaltningschefer findes i kommunen. I det omfang kommunerne skønner det relevant, er der desuden gennemført interview med en forvaltningsmedarbejder med særlig indsigt i skoleområdet. På skolerne er der gennemført interview med skoleledere, mellemledere og lærere.

Tabel 1.1 giver et overblik over, hvilke interviewpersoner der indgår i undersøgelsen, interviewformen samt særlige fokuspunkter for interviewene.

Tabel 1.1 Oversigt over interview

Personer	Interviewform	Særligt fokus
Børn og unge-direktør/skolechefer (hvis der er en) (10 kommuner)	Individuelt interview	Den overordnede styring af skolerne, herunder særligt dialog mellem niveauer i forhold til målstyring og kvalitetsrapporter samt autonomi
Forvaltningsmedarbejdere med reformen som kerneopgave	Individuelt interview	Kommunal styring af og opfølgning på skolernes implementering af folkeskolereformen
Skoleledelsesteam (20 skoler)	Fokusgruppe/individuelt	Ledelsesopfølgning, herunder hvordan der arbejdes med kvalitetsrapporter og målstyring, samt vurdering af autonomi og ledelsesstil
Mellemledere (20 skoler)	Fokusgruppe/individuelt	Fokus på delegation af ledelsesopgaven opfølgning på mål og generel reformimplementering
Lærere (20 skoler)	Fokusgruppe med repræsentanter fra henholdsvis indskoling, mellemtrin og udskoling	Vurdering af styringstiltag og decentral ledelse, samt hvordan der arbejdes med faglighed og trivsel samt øvrige mål.

Interviewene er efterfølgende blevet grov-transskriberet og kodet med afsæt i en kodebog, der specificerer undersøgelsens analysetemaer (Bilag 4). Det giver mulighed for systematiske analyser på tværs af de mange interview. Desuden forbedres muligheden for at koble resultaterne til de kvantitative data med henblik på en mere kvalitativ tolkning af de kvantitative resultater. Dermed bidrager den kvalitative undersøgelse til en yderligere validering af den kvantitative undersøgelse – og omvendt.

I analysen inddrages de kvalitative data primært i forbindelse med undersøgelsen af målstyring og autonomi. Vi har ikke spurgt ind til kvalitetsrapporterne i interviewene på grund af et behov for at

reducere interviewguidens omfang. I det omfang, der inddrages kvalitative pointer i kapitlet om kvalitetsrapporter, er det udtryk for, at interviewpersonerne selv har nævnt kvalitetsrapporterne, og ud-sagnene tjener derfor alene som eksemplificeringer af de kvantitative pointer.

1.3 Rapportens opbygning

Den resterende rapport er opbygget i tre kapitler, der modsvarer de tre styringsinitiativer i folkesko-lereformen.

Kapitel 2 indledes med en analyse af udviklingen af mål- og resultatstyring. Det undersøges, om der over tid er sket en udvikling i kommunernes mål- og resultatstyring, samt hvorvidt der er en sammenhæng til udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Desuden afdækkes det, hvorvidt og hvordan mål og resultatstyring anvendes på tværs af kommuner, skoleledere og lærere og bidrager til øget sammenhæng og dialog.

Kapitel 3 sætter fokus på kommunernes mål- og resultatstyring i sammenhæng med skolernes au-tonomi. Kapitlet afdækker, hvorvidt den kommunale mål- og resultatstyring suppleres af større lo-kale frihedsgrader på skolerne samt sammenhængen til elevernes faglige resultater og trivsel.

De kommunale kvalitetsrapporter er afsættet for kapital 4. Fokus er, hvorvidt der med kvalitetsrap-port 2.0 er sket en udvikling mod, at kvalitetsrapporterne er blevet et mere aktivt kommunalt sty-rings- og ledelsesredskab. Det vil blandt andet sige, hvorvidt der er sket en udvikling i antallet og karakteren af mål i kvalitetsrapporterne samt i kommuner og skolelederes opfølgning herpå

Undersøgelsens samlede konklusioner findes alene i sammenfatningen, mens hvert kapitel afslut-tes med en kortfattet delkonklusion.

2 Mål- og resultatstyring

Med folkeskolereformen skal kommuner og skoler i større grad styres med afsæt i mål og resultater. Det er hensigten, at data – og information – om elevernes faglige resultater og trivsel skal gøres lettere tilgængelig for kommuner og skoler. Arbejdet med at opsætte mål og anvende resultater skal således danne afsæt for dialog på tværs af styringskæden, fra det nationale niveau, over kommunalt niveau og til de enkelte skoler. Mål og resultater skal desuden være et redskab til at sikre øget gennemsigtighed om samt opfølgning på skolernes resultater.

De nationale mål for elevernes faglige resultater og trivsel skal understøtte denne udvikling (Regeringen, 2013) (jf. kapitel 1). Med henblik på at konkretisere mål- og resultatstyringen er der formuleret fire måltal, som sætter fokus på en positiv udvikling for elevernes faglige resultater og trivsel, både generelt men også mere specifikt for henholdsvis de fagligt svage og stærke elever i dansk og matematik.

Nationale måltal for folkeskolens udvikling

- Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i nationale test
- Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år
- Andelen af elever med dårlige resultater i nationale test for læsning og matematik skal reduceres år for år
- Elevers trivsel skal øges.

Mål- og resultatstyring på skoleområdet er ikke nyt (Møller et al., 2016; Bjørnholt et al., 2016). En række undersøgelser viser, at der var en bevægelse mod mere mål- og resultatstyring på folkeskoleområdet allerede forud for folkeskolereformen – dog med store lokale forskelle i omfanget af mål og opfølgningen på disse (Bjørnholt & Krassel, 2016, Kjer & Rosdahl, 2016).

Såvel kommuner som skoler har fået et større fokus på målinger af særligt elevernes faglige resultater, men en række undersøgelser dokumenterer en mangel på en mere aktiv opfølgning på resultaterne på både kommunalt niveau og skoleniveau (Egelund, 2009; Danmarks Evalueringsinstitut, 2014, Pedersen et al., 2011, Moos et al., 2013). En mere systematisk og aktiv opfølgning på resultaterne synes derfor at være et naturligt skridt i brugen af målstyring som et styrings- og ledelsesværktøj.

I dette kapitel følger vi op på denne udvikling og undersøger kommuner og skolers brug af mål og resultatstyring samt konsekvenserne heraf for elevernes faglige resultater og trivsel. Kapitlet besvarer følgende tre spørgsmål, som er en konkretisering af undersøgelsens overordnede undersøgelsesspørgsmål (jf. kapitel 1):

Kapitlets undersøgelsesspørgsmål

- Er der sket en udvikling i kommunernes mål og resultatstyring over tid?
- Er der en sammenhæng mellem kommunernes mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel?
- Sker der på tværs af niveauer en systematisk dialog og opfølgning med afsæt i mål og resultater for elevernes faglige resultater og trivsel

Kapitlet viser, at kommunerne i stigende grad opstiller mål og følger op på elevernes resultater. Kommunerne anvender (fortsat) mål- og resultatstyring som et blødt dialogbaseret styringsredskab frem for et hårdt styringsredskab. Vi finder ikke en sammenhæng mellem den kommunale mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel. Det kan hænge sammen med store variationer i opfølgningen og ejerskabet til data på skolerne, og en modstand fra særligt lærerne, men også nogle få skoleledere, i forhold til at bruge de nationalt initierede testdata (jf. nedenfor).

Kapitlet er opbygget i fire afsnit. Indledningsvist skitseres udviklingen i kommunernes mål- og resultatstyring siden 2014. Herefter undersøges det, hvorvidt mål og resultatstyring har sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel. Endelig afdækkes det, hvorvidt og hvordan målstyring bidrager til sammenhæng og dialog på tværs af skoler og kommuner.

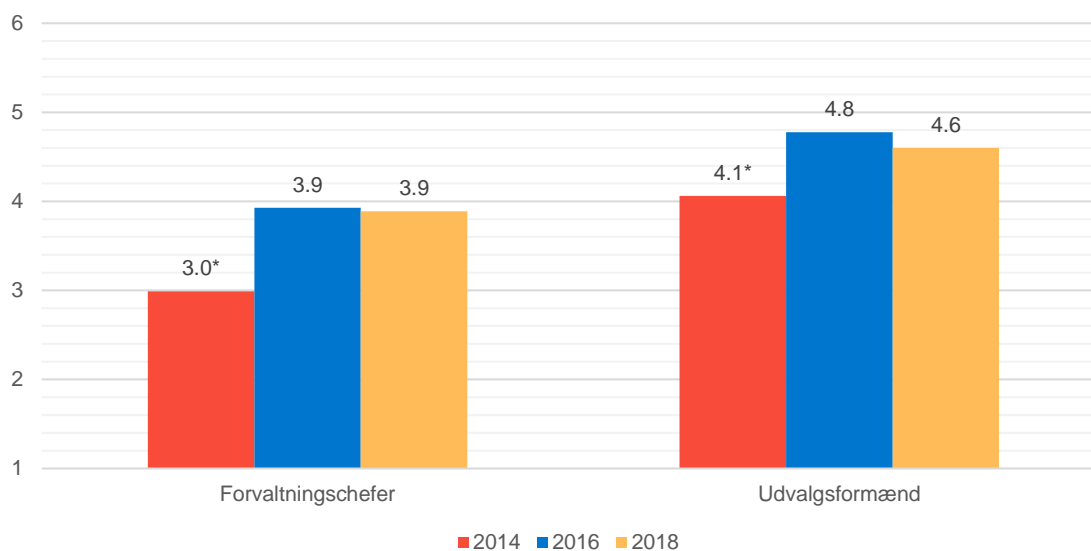
2.1 Udviklingen i den kommunale målstyring

2.1.1 En øget grad af kommunale resultatmål

Formulering af konkrete resultatmål er et centralt skridt i den kommunale implementering af mål- og resultatstyring. Med de kommunale mål oversætter forvaltningen de nationale mål til den specifikke kommunes skolevæsen – og synliggør dermed kommunens prioriteringer, men også den enkelte skoles fokusområder (de Bruijn, 2010).

Vi undersøger indledningsvist, i hvilket omfang forvaltningen fastlægger konkrete resultatmål for skolerne. Resultaterne præsenteres i Figur 2.1.

Figur 2.1 Udvikling i indeks over fastsættelse af resultatmål



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Forvaltningschefer: $N = 81$ for alle tre år. Udvalgsformænd: $N = 81$ (2014), $N = 64$ (2016), $N = 68$ (2018). Indekset for fastsættelse af mål er baseret på følgende fire spørgsmål: I hvilken grad har kommunen for skoleåret (201X/201X) fastlagt konkrete resultatmål for skolernes niveau i forhold til: 1) Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik 2) Elevernes trivsel, 3) Elevernes resultater i nationale test, 4) Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik. Svarskala: (1) Slet ikke, (2) I meget lav grad, (3) I lav grad, (4) I nogen grad, (5) I høj grad og (6) I meget høj grad

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Vi finder en stigning fra 2014 til 2018 i både udvalgsformændene og forvaltningschefernes vurdering af deres fastlæggelse af resultatmål. Forskellen er statistisk sikker. Udviklingen er imidlertid primært

sket fra 2014-2016, mens udviklingen fra 2016 til 2018 ikke er substantiel og statistisk sikker. For forvaltningscheferne er udviklingen gået fra "I lav grad" til "i nogen grad", hvilket indikerer et relativt lavt niveau, mens udvalgsformændenes formulering af mål befinder sig mellem "i nogen grad" og "i høj grad"

Den kvalitative analyse peger også i retning af et øget forvaltningsmæssigt fokus på mål og resultatstyring. Langt de fleste af de interviewede forvaltningschefer tilkendegiver, at de arbejder mere systematisk med mål og resultater i deres styring af skolerne. De fortæller endvidere, hvordan reformen har givet anledning til en stærkere kommunal mål- og resultatstyring, ikke mindst i forhold til at skabe en fælles retning for skolevæsenet i kommunen generelt men også for den enkelte skole:

Efter reformen er der kommet meget stærkere fokus på data, og det synes jeg er helt vildt fedt, at vi på den måde, når vi sætter en retning, så skal det ikke bare være ud i det blå. Man skal hele tiden se det som en spiral, en trappe, noget, vi bygger ovenpå. Der er data helt vildt afgørende. Man skal bare passe på at sige, at alt det, der kan måles, er vigtigt, og alt det, der ikke kan, er fornemmelser. Således at man bruger målinger til den faglige, pædagogiske og didaktiske dialog omkring, hvad der skal til for at lykkes med det, man [skolerne, red.] gerne vil lykkes med. (Forvaltningschef)

Citatet viser, at målinger – med dataopfølgning – er fundamentet for en dialog med skolerne om det "faglige, pædagogiske og didaktiske". Derudover påpeger forvaltningscheferne generelt, at mål, resultater og data har bevæget skolesystemet mere væk fra "fornemmelser", og der skabes en mere klar retning.

En anden central udvikling er et stadig større fokus på elevernes trivsel. Flere steder udtrykker både forvaltning og skoleledere, at der er kommet et større fokus på elevernes trivsel i kommunen og på skolerne. Forvaltningen synes generelt at prioritere *både* faglige resultater og trivselsmålinger lige højt, og de fleste forvaltningschefer forklarer, at faglige resultater og trivsel går hånd i hånd. I nogle kommuner rangerer elevernes trivsel imidlertid over de faglige resultater:

Interviewer: Kan du fortælle lidt om forvaltningens prioritering af og styring på de faglige resultater og trivsel?

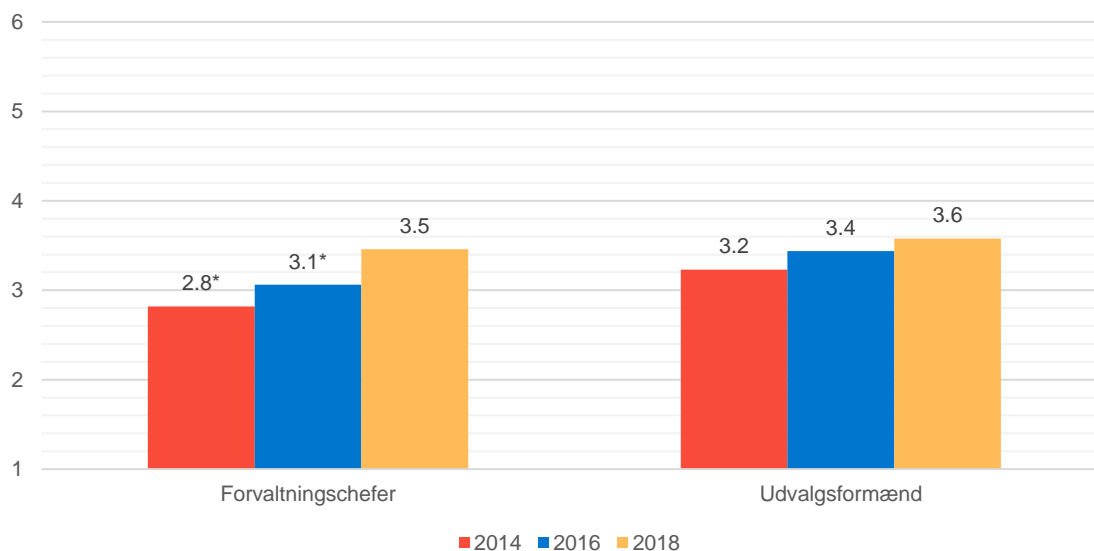
Forvaltningschef: Jeg vil sige trivsel. Det er noget, der ligger vores politikere stærkt på sinde, at vi har nogle elever, der på nationalt niveau giver udtryk for, at vi har en rigtig god trivsel. Så når du spørger, hvordan vi styrer på det, så er det i hvert fald noget, der ligger til højrebænet hele tiden at have fokus på det her, hvilke rammer der skal til for at skabe trivsel, og er der noget på trivslen, som pludselig ændrer sig, hvad er der så på spil her?

2.1.2 Mere differentierede resultatmål

De nationale måltal angiver et gennemsnit for de resultater, som kommunens skoler skal opnå. I praksis – og ifølge målstyringsteorien – kan forvaltningen dog fastlægge mere (individuelle) resultatmål for den enkelte skole, som er tilpasset skolens kontekst. Litteraturen beskriver ikke blot vigtigheden af realistiske, men også ambitiøse mål, der giver mulighed for en bedre udnyttelse af skolernes potentialer (Lathman & Pinder, 2005; Bevan & Hood, 2006; Smith, 1995). De tilpassede mål skal ikke mindst formuleres med udgangspunkt i skolernes elevgrundlag. Denne differentiering gør potentielt målene mere realistiske og motiverende for skoler med både gode og mindre gode resultater.

Figur 2.2 viser da også en bevægelse imod en større hensynstagen til elevernes sociale baggrund, når forvaltningen opstiller mål, sammenligner resultater og udformer budgetter for kommunens skoler. Analysen viser desuden en statistisk sikker positiv udvikling i formuleringen af differentierede mål for forvaltningscheferne. Samme tendens findes for udvalgsformændene, dog er udviklingen ikke statistisk sikker.

Figur 2.2 Udviklingen i brugen af differentierede mål



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Forvaltningschefer: N = 68 (2014), N = 81 (2016), N = 82 (2018). Udvalgsformænd: N = 75 (2014), N = 58 (2016), N = 60 (2018). Indekset for differentierede mål er baseret på følgende tre spørgsmål: I hvilken grad har kommunen i skoleåret taget hensyn til eventuelle forskelle i elevernes sociale baggrund i forhold til: 1) Fastsættelsen af mål for den enkelte skole, 2) Sammenligning af elevpræstationer på tværs af skoler, 3) Udarbejdelse af budget for den enkelte skole. Svarskala: (1) Slet ikke, (2) I meget lav grad, (3) I lav grad, (4) I nogen grad, (5) I høj grad og (6) I meget høj grad

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Det er i den henseende vigtigt at bemærke, at udviklingen sker med udgangspunkt i et lavt niveau: For forvaltningschefer går udviklingen fra 2,8 til 3,5, hvilket indikerer en bevægelse fra "i lav grad" til "i nogen grad", mens udvalgsformændene bevæger sig fra 3,2 til 3,6, hvilket svarer til "i lav grad".

Der er imidlertid en relativt stor andel kommuner, som fortsat ikke tager hensyn til skolernes elevgrundlag, når de fastsætter mål. Ifølge forvaltningscheferne er det tilfældet for 42 % af kommunerne i 2014 og for 26 % i 2018, mens det ifølge udvalgsformændene gør sig gældende for 30 % i 2014 og 18 % i 2018.

Det er især i forhold til fastsættelsen af mål og sammenligninger af elevpræstationer på tværs af skoler, at udvalgsformænd og forvaltningschefer oplever, at der i højere grad tages højde for elevernes sociale baggrund. Til gengæld er der ikke sket en udvikling i forhold til at inddrage elevernes sociale baggrund som forudsætning for udarbejdelse af budgetter for de enkelte skoler.

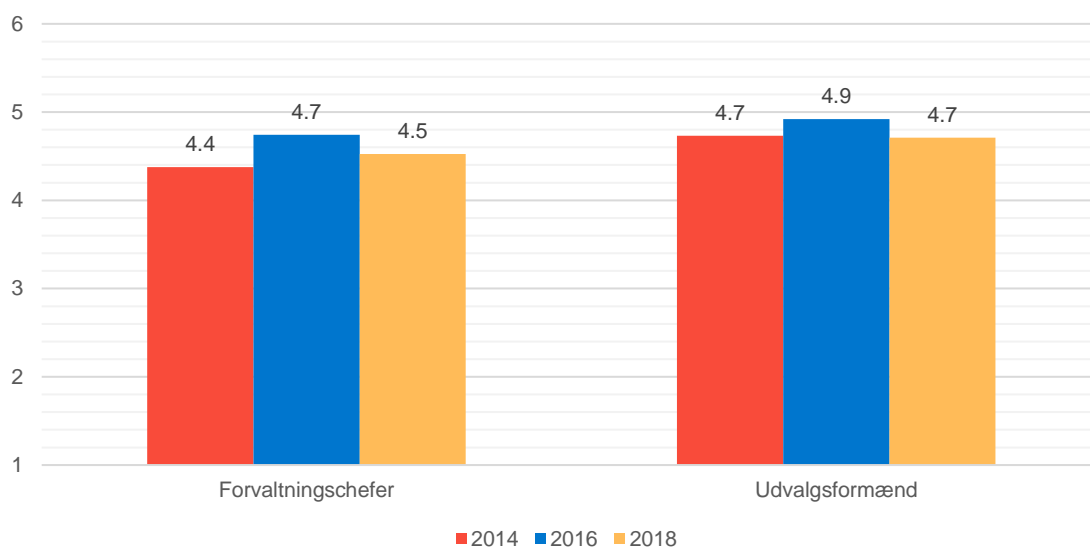
2.2 En øget opfølgning på resultatmål men fortsat blød styring

Hvis styringen på mål og resultater skal have en effekt på elevernes faglige resultater og trivsel, forudsættes det, at kommunerne anvender resultaterne i deres opfølgning med skolerne (Moynihan, 2008; Behn, 2003).

Figur 2.3 viser, at kommunerne i stigende grad følger op på resultatmål fra 2014 til 2018. Det vil sige, at forvaltningen løbende følger op på skolernes resultater, men samtidig bruger resultaterne til at sætte en klar retning for, hvad forvaltningen forventer, at skolerne skal opnå. Denne udvikling peger også i retning af, at forvaltningerne er blevet mere systematiske i deres arbejde med mål og resultater (Bouckaert & Halligan, 2008).

I forlængelse heraf er det centralt at påpege, at udviklingen alene er statistisk sikker fra 2014 til 2016. Der er ingen statistisk sikker forskel i brugen af resultatmål mellem 2014 og 2018 for hverken forvaltningschefer eller udvalgsformænd. For begge grupper gælder det desuden, at udviklingen går mod "i høj grad" fra "i nogen grad".

Figur 2.3 Udviklingen i brugen af resultatmål



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Forvaltningschefer: N = 79 (2014), N = 80 (2016), N = 85 (2018). Udvalgsformænd: N = 83 (2014), N = 68 (2016), N = 71 (2018). Indekset er baseret på følgende tre spørgsmål: 1) I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn: 1) Byrådet/kommunen havde for skoleåret vedtaget konkrete resultatmål på skoleområdet. 2) Vi politikere/forvaltningen følger løbende op på, om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger. 3) Resultatmål har i skoleåret skabt en klar retning for, hvad vi som politikere/kommune ønsker at opnå på skoleområdet. Svorskala: (1) Slet ikke, (2) I meget lav grad, (3) I lav grad, (4) I nogen grad, (5) I høj grad og (6) I meget høj grad

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

2.2.1 Resultater som et blødt dialogredskab frem for et hårdt kontrolredskab

Kommunerne forventes at arbejde mere systematisk med data og information om elevernes faglige resultater og trivsel. Vi har derfor også spurgt, hvordan de anvender information om henholdsvis elevernes faglige resultater og deres trivsel. Vi har herefter samlet svarene i et indeks for blød brug (informationen bruges primært til dialog) samt et indeks for hård brug (information bruges til at belønne skoler med gode resultater og/eller i forhold til udarbejdelse af budget) (se evt. Bjørnholt & Salomonsen, 2015; Greve & Ejersbo, 2002).

Som det fremgår af Tabel 2.1 og Tabel 2.2 bruger både forvaltningschefer og udvalgsformænd primært resultater vedrørende elevernes trivsel og faglige resultater som et blødt styringsredskab. Dette resultat understøttes i en lang række af følgeforskningens tidligere undersøgelser, som ligeledes dokumenterer, at kommunernes opfølgning på skolernes mål og resultater er mere præget af dialog end kontrol (Bjørnholt et al., 2016; Bjørnholt & Krassel, 2016).

De lave gennemsnit for indekset for hård brug skyldes, at en stor overvægt af forvaltningschefer og udvalgsformænd svarer, at de slet ikke bruger faglige resultater og trivselsmålinger til at belønne skolerne. I 2018 svarer op til 75 % af forvaltningscheferne, at de ikke anvender faglige resultater til at belønne skoler med gode resultater. Det tilsvarende tal for udvalgsformænd er 38 % (resultaterne er ikke illustreret).

Ligesom den generelle udvikling i forvaltningschefer og udvalgsformænds brug af resultatmål er udviklingen i deres brug af specifikke data og information om elevernes faglige resultater og trivsel yderst begrænset. Udviklingen hos udvalgsformændene fra 2014 til 2016/2018 er dog statistisk sikker, hvad angår den bløde brug af resultatmål.

Tabel 2.1 Forvaltningschefernes specifikke brug af resultatmål

	2014	2016	2018
Hård brug (indeks)	2,02	1,97	2,04
Blød brug (indeks)	4,36	4,55	4,54
Antal besvarelser	62	82	83

Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Indekset for hård brug er baseret på fire spørgsmål. I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til: 1) Udarbejdelse af budget, 2) At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene). I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes trivsel til: 3) Udarbejdelse af budget, 4) At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene). Indekset for blød brug baseret på fire spørgsmål: I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til: 1) Prioritering af nye indsatser, 2) Dialog med skolerne om deres udvikling. I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes trivsel til: 3) Prioritering af nye indsatser, 4) Dialog med skolerne om deres udvikling. Mere information om indeksene findes i bilag 1. Sværskala: (1) Slet ikke, (2) I meget lav grad, (3) I lav grad, (4) I nogen grad, (5) I høj grad og (6) I meget høj grad

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Tabel 2.2 Udvalgsformændenes specifikke brug af resultatmål

	2014	2016	2018
Hård brug (indeks)	2,75	2,98	3,09
Blød brug (indeks)	3,85*	4,43	4,47
Antal besvarelser	61	60	58

Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Indekset for hård brug er baseret på fire spørgsmål. I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til: 1) Udarbejdelse af budget, 2) At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene). I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes trivsel til: 3) Udarbejdelse af budget, 4) At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene). Indekset for blød brug baseret på fire spørgsmål: I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til: 1) Prioritering af nye indsatser, 2) Dialog med skolerne om deres udvikling. I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes trivsel til: 3) Prioritering af nye indsatser, 4) Dialog med skolerne om deres udvikling. Mere information om indeksene findes i bilag 1. Sværskala: (1) Slet ikke, (2) I meget lav grad, (3) I lav grad, (4) I nogen grad, (5) I høj grad og (6) I meget høj grad

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til udvalgsformænd, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Tendensen til den mere "bløde" dialogbaserede styring findes også i interviewene. Enkelte forvaltningschefer antyder, at kontinuerligt dårlige resultater teoretisk kan få konsekvenser for skoleledere. Men det er ikke det typiske billede, og der nævnes ikke konkrete eksempler på, at kommunerne har sanktioneret skolerne.

Tværtimod vurderer forvaltningscheferne ikke, at det er meningsfuldt at sanktionere skolerne, hvis deres resultater ikke indfrier kommunens mål og forventninger. Det skyldes, at de ikke tror, at det vil skabe bedre resultater. På et spørgsmål, om forvaltningschefen tror, dårlige resultater vil have konsekvenser for skolerne, svarer vedkommende:

Næh, det ved jeg ikke. Det kan man selvfølgelig godt forestille sig, men jeg har aldrig været tilhænger af, at hvis man klarer sig dårligt, så giver man dem en over nakken, og så klarer de sig nok bedre. (Forvaltningschef)

I forlængelse heraf er der ingen af de interviewede forvaltningschefer, som taler om egentlig belønning til skoler, som klarer sig godt. Det vil sige *positive konsekvenser*. Fokus er de områder, hvor resultaterne ikke lever op til de forventninger og mål, der er opsat. Der handles således primært på resultater, som ikke er som forventede. Det kan handle om de elever, klasser og årgange, som ikke klarer sig godt. Omvendt hvis en skole har klaret sig ekstra godt, er det ikke noget, som vækker opsigt:

Det er svært at forestille sig konsekvenser for de gode resultater, for det er forventeligt. Det vil ikke blive iagttaget. Men dårlige resultater gang efter gang – med mange projekter i gang – gør, at forvaltningen nok skrider til handling. (Skoleleder)

Det korresponderer med, at skolerne i dialogen med forvaltningen bliver bedt om tage afsæt i de resultater, som ikke indfrier deres egne eller forvaltningens forventninger. At negative resultater tildeles større vægt end positive resultater er en general tendens, som også er konstateret i andre studier (Bjørnholt & Krassel, 2016). Dermed risikerer man, at potentialet for yderligere at løfte skoler og/eller områder med gode resultater ikke bliver indfriet.

2.3 Sammenhæng mellem kommunal målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel

Folkeskolereformens overordnede mål er at styrke elevernes læring og trivsel. Hensigten er derfor, at mål- og resultatstyring i sidste ende skal bidrage til at forbedre elevernes faglige resultater og trivsel.

Tidligere undersøgelser giver ikke et entydigt svar på, hvorvidt mål- og resultatstyring på skoleområdet har positive konsekvenser for elevernes faglige resultater og trivsel (se fx Andersen, 2008, Hvidman & Andersen, 2014, Nielsen, 2014b, Møller, Iversen & Andersen, 2016). Nogle undersøgelser peger på, at dialogbaseret opfølgning på resultater kan have positive konsekvenser for elevernes resultater (Bjørnholt & Krassel, 2016), og kombinationen af hård og blød styring kan have positive konsekvenser for målopfyldelse (Bjørnholt & Salomonsen, 2015). Andre undersøgelser viser, at mål- og resultatstyring ingen effekt har (se evt. Møller, Iversen & Andersen, 2016 for en oversigt).

Den kommunale målstyring måles ved hjælp af fire dikotome variabler baseret på fire indeks for kommunal målstyring præsenteret ovenfor¹⁰:

- Hvorvidt kommunerne fastsætter resultatmål
- Hvorvidt kommunerne bruger resultatmål
- Hvorvidt kommunerne anvender information om skolernes resultater som et hårdt styringsredskab
- Hvorvidt kommunerne anvender informationen om skolernes resultater som et blødt styringsredskab.

¹⁰ De dikotome variabler er kodet, så en samlet indeksscore på over 4 (i nogen grad) har værdien 1, mens en indeksscore på 4 eller derunder har værdien 0. I alle sammenhængsanalyserne anvendes forvaltningschefernes besvarelser, da de må forventes at være tættest på den kommunale praksis. Indekset for fastsættelsen af differentierede mål indgår ikke, da der optræder en del missing værdier på dette indeks.

Betydningen af den kommunale målstyring undersøges for 6 outcomes: elevernes faglige resultater i 9. klasses afgangseksamen (dansk og matematik) og i 6. klasses nationale test (dansk og matematik) samt elevernes faglige og sociale trivsel (målt ved den nationale trivselsmåling i 6. klasse. Sammenhængen undersøges vha. en *skole fixed effects* model. Dvs. vi undersøger hvorvidt en udvikling i den kommunale målstyring modsvarer af en udvikling i elevernes faglige resultater og trivsel. Ved at analysere på udviklingen over tid, tager vi højde for, at kommuner og skoler har forskellig niveauer af faglige resultater og trivsel i udgangspunktet. I modellen anvender en række kontrolvariabler (som ikke vises i tabellerne). Mere information om modellen og kontrolvariablerne kan findes i bilag 1.

Tabel 2.3 viser en meget begrænset sammenhæng mellem den kommunale målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel. Den eneste signifikante sammenhæng er mellem kommunernes brug af resultatmål som et blødt styringsredskab og elevernes resultater i de nationale test i dansk i 6. klasse. Sammenhængen er positiv i de kommuner, som anvender information om skolernes præstationer som et blødt styringsredskab – i disse kommuner tenderer skolerne til at have højere testscore i dansk i 6. klasse.

Det positive parameterestimatet på 0,062 i Tabel 2.3 skal forstås således, at i de kommuner, som anvender resultatmålene som et blødt styringsredskab, har eleverne i gennemsnit en score i dansk i 6. klasse, som er 0,062 standardafvigelse større end elever i kommuner, som ikke anvender resultatmålene som et blødt styringsredskab. Dette svarer til en forskel på ca. 1,5 point på den nationale tests 100-skala (som går fra 0-100). Effektstørrelse på under 0,2 anses normalt som små effekter. Der er således tale om en svag sammenhæng. Givet at vi kun finder en sammenhæng mellem den kommunale målstyring og en af de seks mål for elevernes faglige resultater og trivsel, synes målstyringen blot at have en meget svage betydning.

Tabel 2.3 Sammenhængen mellem kommunal målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel

	9. klasse (dansk)	9. klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (matematik 6. klasse)	Faglig trivsel (6. klasse)	Social trivsel (6. klasse)
Fastsætter resultatmål	0,014 (0,018)	0,023 (0,019)	0,02 (0,022)	-0,003 (0,022)	-0,004 (0,013)	0,003 (0,016)
Brug af resultatmål	0,021 (0,016)	0,011 (0,020)	-0,027 (0,022)	0,013 (0,018)	-0,024* (0,013)	0,001 (0,015)
Hårdt styringsredskab	-0,017 (0,041)	-0,132 (0,080)	-0,063 (0,053)	-0,096 (0,080)	0,053 (0,042)	0,073 (0,064)
Blødt styringsredskab	0,006 (0,016)	-0,015 (0,023)	0,062** (0,024)	0,038 (0,026)	0,000 (0,011)	0,015 (0,016)
Antal elever	98.145	97.912	116.794	116.636	106.763	106.871

Anm.: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. klasses eksamenskarakterer, nationale test for 6. klassetrin er standardiserede. Da der ikke findes nationale trivselsdata for 2014, er spørgeskemabesvarelsenerne fra forvaltningscheferne fra 2014 koblet til de nationale trivselsdata fra 2015. Det vil sige for regressioner, hvor trivselsdataene anvendes, er basisåret 2015 og ikke 2014. Information om kontrolvariablerne kan findes i bilag 1.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer, 2014, 2016 og 2018. Registerdata, data fra nationale test og nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

2.3.1 Sammenhænge med skoleledernes målstyring

Kommunerne er ikke de eneste aktører, som udøver mål- og resultatstyring. Skolelederne kan også fastsætte resultatmål og anvende disse mål aktivt som styringsværktøj. Vi måler skolelederens mål- og resultatstyring ved hjælp af to variabler baseret på to indeks¹¹:

- Hvorvidt skolerne fastsætter resultatmål
- Hvorvidt skolerne konkret anvender resultatmål som styringsværktøj.¹²

Tabel 2.4 viser (som med den kommunale målstyring) kun en begrænset sammenhæng mellem skolernes målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel. Den eneste signifikante sammenhæng er mellem skolernes anvendelse af resultatmålene som et styringsværktøj og elevernes sociale trivsel. Denne effekt er svag og kan ikke genfindes for de andre mål for elevernes faglige resultater og trivsel.

Tabel 2.4 Sammenhængen mellem skoleledelsens målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel

	9, klasse (dansk)	9, klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (matematik 6. klasse)	Faglig trivsel (6. klasse)	Social trivsel (6. klasse)
Fastsætter resultatmål	-0,01 (0,009)	0,002 (0,012)	0,014 (0,022)	0,027 (0,021)	0,009 (0,009)	0,01 (0,015)
Anvender resultatmål som styringsværktøj	-0,003 (0,005)	-0,007 (0,008)	-0,002 (0,011)	0,007 (0,010)	0,006 (0,007)	0,016** (0,008)
Antal elever	103.170	103.018	123.308	123.207	115.675	115.814

Anm.: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. classes eksamenskarakterer, nationale test for 6. klasses trin er standardiserede. Information om kontrolvariablerne kan findes i bilag 1.

Kilde: Undervisningsministeriets 2., 3., 4. og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til skoleledere, 2015, 2016, 2017 og 2018. Registerdata, data fra nationale test og nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

At vi kun finder yderst begrænsede sammenhænge mellem mål- og resultatstyring (både på kommune- og skoleniveau) og elevernes faglige resultater og trivsel kan skyldes, betydningen af målstyring kun slår igennem, når *både* kommuner og skoler udøver mål- og resultatstyring. Vi har derfor undersøgt (via interaktionsled), om sammenhængen mellem kommunernes mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel er betinget af skoleledernes mål- og resultatstyring. Vi finder ingen robuste sammenhænge mellem interaktion mellem skolen og kommunens målstyring og elevernes faglige resultater og trivsel¹³. Vi finder således ingen indikation af, at betydningen af kommunernes målstyring for elevernes faglige resultater og trivsel afhænger af skoleledernes målstyring.

Samlet tyder resultaterne på en begrænset sammenhæng mellem kommuner og skolelederes brug af mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel. Det kan skyldes, at der reelt ikke findes en sammenhæng mellem kommuner og skolers brug af mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel. Det kan imidlertid også hænge sammen med, at kommuner og skolers brug af mål og resultater endnu ikke er slået igennem på elevernes faglige resultater og trivsel, herunder at der (endnu) ikke sker en systematisk dialog og opfølgning på data på tværs af styringsniveauer. Tidligere undersøgelser peger netop på store forskelle i kommuner og skolers brug af mål- og resultatstyring (se evt. Bjørnholt & Krassel, 2016). For at få et bedre indblik i kommuner og skolers

¹¹ Se bilag 1 for mere information om indeksene.

¹² Skoleledelsens anvendelse af resultatmålene som styringsværktøj kan ikke som kommunernes anvendelse opdeles i hård og blød brug.

¹³ Disse resultater er ikke vist i rapporten.

mål- og resultatstyring undersøger vi derfor nedenfor, hvorvidt og hvordan mål- og resultatstyring nedbrydes inden for og på tværs af kommuner og skoler.

2.4 Sammenhængen mellem den kommunale målstyring, skolens målstyring og lærernes brug af mål

Da der er forholdsvis langt fra kommunen og ned til den enkelte elev, er det ikke overraskende vanskeligt at påvise sammenhænge mellem den kommunale målstyring og elevernes faglige læring og trivsel. Det er dog muligt, at kommunernes målstyring har betydning for skolernes målstyring, samt at kommunerne og skolernes målstyring har betydning for lærernes oplevelse af skoleledelsens målstyring, samt for om lærerne diskuterer mål med ledelsen eller med kollegaer.

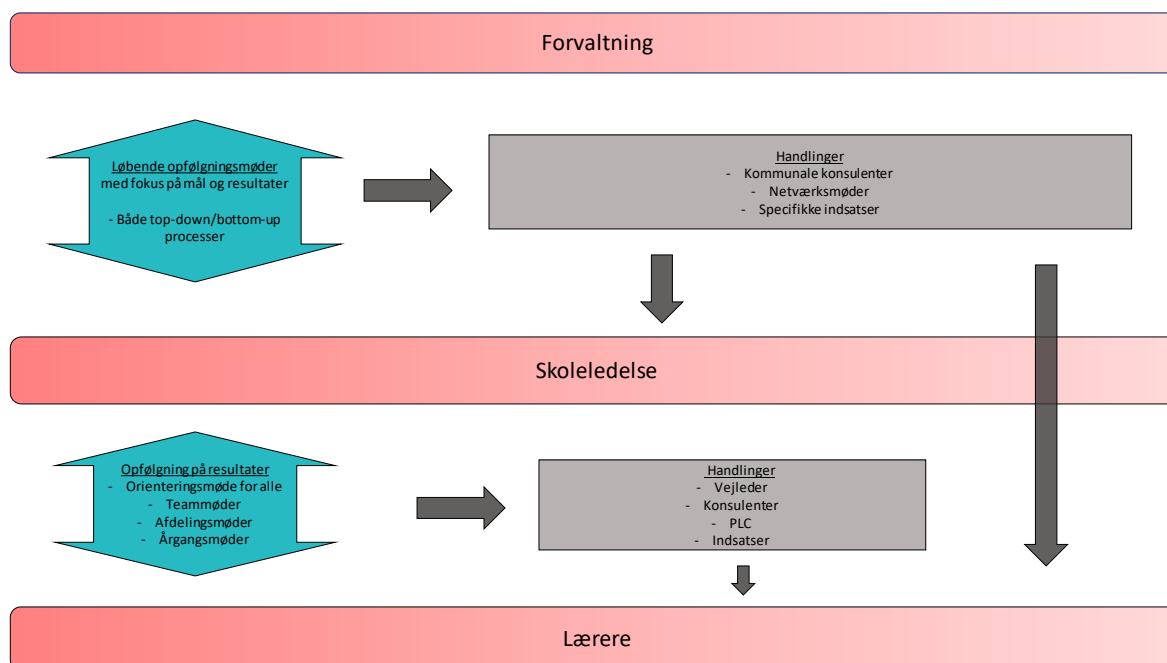
Dette undersøges i dette afsnit.

2.5 Dialog og sammenhæng på tværs af niveauer

Den grundlæggende tanke i reformen er, at mål- og resultatstyring skal understøtte en bedre og mere systematisk dialog på tværs af kommune, skoleledelser og lærere. Vi undersøger derfor, hvorvidt og hvordan kommunernes mål- og resultatstyring nedbrydes på tværs af niveauer. Den generelt manglende sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel kan da også både skyldes, at den forventede sammenhæng ikke findes (teorifejl), eller at forvaltning, skoleledere og lærere ikke implementerer mål- og resultatstyringen som tiltænkt (implementeringsfejl) (Schuman, 1967).

Figur 2.4 giver en oversigt over, hvordan mål- og resultatstyring nedbrydes på tværs af niveauer baseret på det kvalitative materiale. Ofte findes der forholdsvis faste procedurer for dialog om og opfølgning på elevernes resultater. Det sker til møder eller 'læringsamtaler' mellem forvaltning og skoleledere og ofte også mellem skoleledere og lærere en til to gange om året. Som det fremgår nedenfor varierer systematikken i samtalerne og deres form imidlertid på tværs af særligt skoler, ligesom det varierer, hvem der er ansvarlig for at følge op på målene og elevernes resultater. Det skaber store forskelle i systematikken i skolernes brug af mål og resultater. Her synes særligt skoleledere at spille en betydelig rolle i forhold til at rammesætte betydningen af og mulighederne for at bruge elevernes faglige resultater og trivselsmålinger aktivt og fremadrettet.

Figur 2.4 Forløb for mål- og resultatstyring forvaltning, skoleledelse og lærere



Kilde: Kvalitativ dataindsamling 2018. Interview med forvaltningschef, skoleledere og lærere

2.5.1 Opfølgning mellem forvaltning og skoleledelse

Som det fremgår af Tabel 2.5, finder vi, at skolelederne i højere grad fastsætter resultatmål og anvender resultatmål som styringsredskab, hvis kommunen anvender resultatmål som et hårdt styringsredskab. Det tyder på, at skolerne i højere grad bruger mål- og resultatstyring, når kommunerne bruger information fra elevernes faglige resultater og trivselsmålinger til at belønne skoler med gode resultater og/eller i forhold til udarbejdelse af budget.

Tabel 2.5 Sammenhæng mellem kommuner og skolars brug af mål- og resultatstyring

	Fastsætter resultatmål	Anvender resultatmål som styringsværktøj
Fastsætter resultatmål	-0,009 (0,0842)	-0,071 (0,081)
Brug af resultatmål	-0,042 (0,053)	-0,135 (0,106)
Blødt styringsredskab	0,035 (0,047)	0,144 (0,110)
Hårdt styringsredskab	0,193** (0,089)	0,524*** (0,127)
Antal skoler	730	706

Anm.: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,001$. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. klasses eksamenskarakterer, nationale test for 6. klasses trin er standardiserede. Information om kontrolvariablerne kan findes i bilag 1.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og skoleledere, 2014/15, 2016 og 2018. Registerdata, data fra nationale test og nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

Som det allerede fremgår ovenfor, bruger kommunerne imidlertid i højere grad elevernes resultater i faglige test og trivselsmålinger som udgangspunkt for dialog med skolelederne. I det kvalitative materiale fremgår det imidlertid, at opfølgningen mellem forvaltning og skoler kan have karakter af mere eller mindre bottom-up eller top-down. Dog er processen i begge tilfælde dialogpræget.

2.5.1.1 Bottom-up eller top-down

I de kvalitative interview fremgår det, at i nogle kommuner foregår opfølgingsmøderne som en *top-down proces* med rum til dialog. Det vil sige, at det primært er forvaltningen, som tager initiativet og sætter dagsordenen til møderne på baggrund af de kommunale opsatte mål og fokuspunkter, mens skolelederne redegør for og forklarer, hvorfor resultaterne er, som de er.

Forvaltningen prioriterer med afsæt i mål og på baggrund af elevernes resultater i faglige test eller trivselsmålinger, hvilke fokuspunkter og temaer der skal drøftes på møderne. Skolernes ledelser drøfter herefter internt på skolen i samarbejde med vejledere m.fl., en række forklaringer på de fokusområder, som forvaltningen har udpeget. Det resulterer typisk i forslag til, hvordan skolen fremadrettet kan forbedre deres resultater, som efterfølgende drøftes med forvaltningen.

Denne løbende opfølgning vurderes generelt som nyttig af forvaltningscheferne, fordi den ikke blot giver et indblik i skolernes ståsted og udvikling – det skaber også et overblik og kan bruges til at identificere både udfordringer og mulige løsninger:

Proceduren er, at vi laver en dagsorden, som pin-pointer de ting, der er. Vi prøver at holde det inden for en tomåneders periode, så det hænger sammen med årsplaner og kvalitetsrapporter osv. De her samtaler – det er sgu noget af det mest givende, synes jeg. For det første er det fantastisk givende at sidde med hele ledelsesteamet, tit har vi jo kun inspektørerne eller mellemlederne, her sidder vi med dem alle sammen. Typisk har skolelederne aftalt, hvem der fremlægger. Så redegør de for sådan og sådan, de redegør også for ja, vi har godt set, at det ser sådan her ud, fx stor forskel på drenge og pigers resultater (Forvaltningschef)

Ofte iværksætter forvaltningen i samarbejde med skolernes ledelser en handling, en indsats, eller der afsættes ressourcer, som skal bidrage til at forbedre skolens resultater. Indsatsen kan antage mange former. Eksempler er en ordblindeindsats, allokering af en kommunal vejleder, eller det besluttet, at løsningen skal findes i kommunale netværk, fx skoleledernetværk eller vejledernetværk. Der fastsættes afsluttede (nye) mål for næste opfølgning.

Der er også eksempler på en mere *bottom-up præget proces*. Her prioriterer forvaltningschefer i højere grad at give skolelederne ejerskab over processen ved at lade skolerne identificere det interessante i elevernes resultater i faglige test eller trivselsmålinger:

Der bliver ledelsesteamet bedt om at forberede sig til dialogmødet og et af de elementer, de skal forberede sig på, er, hvad fortæller jeres data jer? Hvad er det, I undrer jer over og er nysgerrige på? (Forvaltningsmedarbejder)

Skolelederne definerer de temaer og resultater (modsat i førnævnte eksempel, hvor forvaltningen "pin-pointer"), som skolen finder vigtige, mens forvaltningen spørger, hvad der er gjort eller skal gøres. Skolelederne kan i et eller andet omfang styre processen fra problem til handling, og forvaltningen tildeler fx ekstra ressourcer i form af vejlederforløb, ekstra pædagog eller lærer eller assistance fra Pædagogisk Læringscenter:

Vi bruger mine samtaler med det samlede ledelsesteam, når vi får resultaterne af de nationale test, prøveresultaterne. Så kigger vi på det, og så spørger jeg lederne: Når du nu ser det her, at eleverne har klaret sig sådan, hvorfor tror du, det er sådan? Og hvad kan du finde af svar på noget i de her test? Er der nogle resultater, som kan kobles op på nogle særlige lærere, som gør det særligt godt, eller nogen, der ikke gør det så godt,

og hvad er forklaringen på det? Vi prøver at dykke ned i det – det er ikke interessant med 7,1 til 7,4. Det er interessant hvorfor: Er det nogle særlige indsatser? Vi følger op på den måde og forsøger at finde de bagvedliggende årsager (Forvaltningschef)

Uanset proces er forvaltningschefer og skoleledere enige om, at opfølgingsmøder eller lærings-samtaler ofte tager udgangspunkt i "afvigelser" i forhold til det forventede.

2.5.2 Forskelle i systematikken får konsekvenser for opfølgningen på alle niveauer

Mens de kvantitative analyser indikerer en mere systematisk kommunal opfølgning på mål og resultater, peger det kvalitative materiale på store variationer på tværs af kommunerne og skolerne. Der er en klar tendens til, at forvaltningens systematik og tilgang til resultat- og dataopfølgning sætter sig spor i skoleledernes opfølgning på data på skolerne.

Mens stort set alle kommuner har etableret forholdsvis faste rammer og procedurer for opfølgning, varierer det, hvordan og med hvilken succes det lykkes forvaltningschefer og skoleledere at udfylde dem. Det afspejler blandt andet en forskel i kommuner og skolers erfaring med mål- og resultatstyring, herunder forvaltningschefer og skolelederes kompetencer til at bruge mål og resultater til at sætte en retning og til at tolke data i et bredere perspektiv.

På den ene side findes der kommuner, som endnu ikke arbejder systematisk med data og opfølgning. Kommunerne har formuleret mål og indgår i dialog med skolelederne, men målene opleves at være ukonkrete, og forvaltningen følger ikke systematisk op på resultater og indsatser. Det betyder, at skolernes praksis for dataindsamling og opfølgning varierer alt efter skoleledernes holdninger og kompetencer i forhold til at bruge data og følge op på elevernes resultater. I boksen nedenfor gives et eksempel på en opfølgning, som ikke sker systematisk på tværs af niveauer.

Eksempel på en kommune med lav grad af systematik

Folkeskolereformen har ifølge forvaltningschefen givet kommunen et øget fokus på mål og brugen af data. Forvaltningschefen fortæller endvidere, hvordan resultater og data har skabt et større visionsgrundlag og konkrete pejlemærker for, hvor skolernes skal bevæge sig hen.

Ifølge både forvaltningschef, skoleledere og lærere er der dog **udfordringer**:

Forvaltningschefen indikerer for det første, at man skal være *bedre til at sætte mål*, som kan følges op af konkrete praksisser. For nuværende har forvaltningen *udfordringer med at sikre kontinuitet i opfølgningerne*. Det betyder, at skolerne har vidt forskellige praksisser for dataindsamling, hvilket gør det svært at sammenligne skoler, som igen har en betydning for handlingsplaner, indsatser, konsulenthjælp mv. Med andre ord mangler der en systematik, som gør styring på mål og resultater til en meningsgivende opgave.

Forvaltningen forsøger i deres samtaler med skolelederne at lave datatræningsforløb og lære dem at bruge data i en ledelsesmæssig kontekst. Men uden stor succes. Forvaltningen oplever *forskellige holdninger blandt skolelederen* i forhold til brug af data. For forvaltningen har det været et projekt at få nogle enkelte skoleledere overbevist om, at opfølgningssamtalerne ikke er kontrol; derfor synes forvaltningschefen nogle af deres dialoger er "svære"

Den manglende retning fra kommunen synes at manifestere sig på skoleniveau. På en af kommunens skoler bruger én af skolelederen da heller data så meget; vedkommende forklarer, at vedkommende for det første er *dataforskrækket*, men ser heller ikke et stort lys i opfølgningen. Opfølgningen delegeres derfor til både andre ledere, vejledere og det enkelte lærerteam. Det bekræfter lærerne. De fortæller, at ledelsen i høj grad har overladt det til lærerne selv at tolke data og identificere elevernes udfordring og på den baggrund iværksætte handlinger for de enkelte børn. De har primært dialog på tværs af afdelingerne med lærere og vejledere. Ledelsen tager ikke nogen dialog med lærerne.

Eksempel på en kommune med lav grad af systematik

På kommunens anden skole ser opfølgningen anderledes ud.

I andre kommuner er forvaltningens opfølgning langt mere systematisk og klar. Her formulerer kommunen nogle få overordnede forventninger og mål, som danner baggrund for dialogen. Elevernes resultater i faglige test og trivselsmålinger anses blot som en blandt flere kilder og anvendes sammen med en række andre datakilder til at tegne et billede af skolernes udvikling. Samme tilgang anvendes i dialogen mellem skoleledere, vejledere og lærere på skolerne. I boksen nedenfor gives et eksempel på en sådan dialog.

Eksempel på høj grad af systematik i opfølgningen

Forvaltningen indkalder skolelederne til systematiske læringssamtaler tre til fire gange årligt, hvor der tales med afsæt i mål. Forvaltningschefen er meget tydelig omkring, at fokus er udviklingen i årgange, og at man har opdelt eleverne i forskellige kategorier for at se, hvilke grupper der rykker sig eller det modsatte. Der er desuden meget klare krav for, i hvilke test skolerne skal forbedre sig. Det kvalificerer dialogen, mener skolechefen. Derudover triangulerer forvaltningen i dialog med skoleledernes forskellige data for at få et mere helhedsorienteret billede af eleverne. Det vil sige, at de anvender forskellige typer af data, både nationale test, kommunale test, trivselstest, men også lærerfravær for at komme helt tæt på årgangene og de enkelte klasser.

Samme mål er også udgangspunktet for skoleledernes samtaler med vejledere og lærere på skolen. Der er tale om systematiske læringssamtaler på tværs af hierarkiet. Både forvaltningen og skoleledere oplever mål og resultater som "gode redskaber", der gør op med de såkaldte "synsninger". De vurderer endvidere, at der er god overensstemmelse mellem mål, resultater, opfølgning og handling.

Derudover er der to årlige fælles samtaler for skoleledere og vejledere i fælles konference med tre til fire skoler. Forvaltning udstikker dagsorden. Skoleledere og vejledere præsenterer deres drøftelser af resultater og handleplan (for udvalgte klasser), som drøftes med konsulent, forvaltningschef og vejledere. Samme vejledere er også med til lærersamtaler, hvor de enkelte elevers resultater i fx nationale test, trivselsmålinger m.m. drøftes i lærerteam og lærernes egne vurderinger af eleverne og mulige løsninger inddrages i dialogen med henblik på at iværksætte fremadrettede initiativer. Efter disse holder vejlederne samtaler med leder. Lærerne oplever lederne som understøttende og hjælpsomme i denne proces.

Opfølgningen på data forløber i de øvrige kommuner et sted mellem de to eksempler, som er gengivet i boksene. Forskellen på de to eksempler er blandt andet, hvorvidt forvaltningen udstikker klare mål og en retning for samtalerne og graden af erfaring og systematik i den proces. Men det er også centralt, at der findes en åbenhed for og en sammenhæng til nogle af de andre datakilder, der kan give indsigt i skolerne, ligesom resultaterne drøftes på et mindre aggregeret niveau – eksempelvis klasseniveau. Det oplever både skoleledere og lærere som mere meningsfyldt. Som det fremgår nedenfor, synes det netop centralt at skabe mening i brugen af data.

2.5.3 Opfølgning på skoleniveau

På skolerne er der i langt højere grad end på forvaltningsniveau store variationer i brugen af data og procedurer for opfølgning på resultaterne. Det gælder både på tværs af kommuner, men også

internt i kommunerne. Vi undersøger i det følgende sammenhængen mellem kommunernes målstyring, og hvilken rolle mål og resultater spiller blandt lærerne. Vi måler følgende tre outcomes på lærerne:

- Hvorvidt lærerne oplever, at skoleledelsen opsætter mål
- Hvorvidt lærerne taler med ledelse om mål
- Hvorvidt lærerne taler med kollegaer om mål.

Alle tre variabler er indeks¹⁴.

Tabel 2.6 viser, at lærere ansat i kommuner, som anvender mål- og resultatstyring som et hårdt styringsredskab, i signifikant højere grad taler med ledelsen om mål. Der er også en tendens til, at disse lærere i højere grad taler med kollegaer om mål. Denne sammenhæng er dog kun signifikant på 10 %-niveau. Der ses dermed en vis sammenhæng mellem kommunens brug af mål- og resultatstyring, og lærernes dialog om elevernes resultater både med skoleledelsen og deres kollegaer.

Tabel 2.6 Sammenhæng mellem kommunernes målstyring og lærernes brug af data

	Oplever, at skoleledelsen opsætter mål	Taler med ledelsen om mål	Taler med kollegaer om mål
Fastsætter resultatmål	0,129 (0,145)	0,077 (0,148)	-0,121 (0,113)
Brug af resultatmål	0,043 (0,107)	-0,133 (0,090)	0,015 (0,041)
Blødt styringsredskab	-0,124 (0,097)	-0,049 (0,067)	0,026 (0,052)
Hårdt styringsredskab	0,034 (0,169)	0,329*** (0,112)	0,159* (0,092)
Antal lærere	3.253	3.257	3.253

Anm.: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. Information om kontrolvariablerne kan findes i bilag 1.

Kilde: Undervisningsministeriets 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og lærere, 2016 og 2018. Registerdata, data fra nationale test og nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

I modsætning hertil finder vi ingen positive sammenhænge mellem skolelederens målstyring, og lærernes oplevelse af, hvorvidt skoleledelsen fastsætter mål, samt hvorvidt de taler med henholdsvis skoleledelsen og lærerkollegaer om elevernes resultater¹⁵. Faktisk finder vi en direkte negativ sammenhæng mellem skolelederens angivelse af, hvorvidt skoleledelse fastsætter mål, og lærernes opfattelse af, hvorvidt skoleledelsen opsætter mål. Dette understreger, at der kan være stor forskel på, hvordan skolelederen og lærerne opfatter den samme virkelighed.

Betydning af ledelse

I det kvalitative materiale synes skoleledelse imidlertid centralt for lærernes brug af data. Inden for den enkelte skole er det nærmest påfaldende, hvor enige skoleledere, afdelingsledere og lærere er i deres vurdering af, hvorvidt dialog om elevernes resultater er understøttende for den faglige praksis.

¹⁴ Se bilag 1 for mere information om indeksene.

¹⁵ Disse resultater er ikke vist i rapporten.

Skolelederne og deres opfølgning på data synes da også at have en stor betydning for, hvorvidt lærerne systematisk drøfter elevernes resultater. Her kan drages paralleller til forvaltningens praksis. De skoleledere, der formår at konkretisere data i forhold til den enkelte elev, og som inddrager flere forskellige datakilder, synes at opnå den mest positive respons fra lærerne vedrørende brug af data. Omvendt kan lærerne også anerkende, at skolelederne ikke bruger data, fordi de ikke oplever, at data bidrager positivt til deres og elevernes faglige udvikling.

Flere lærere efterspørger imidlertid, at skoleledelsen mere aktivt forholder sig til, hvad formålet er med opfølgningen, herunder hvordan data kan bidrage til udvikling af skolens praksis. Det skyldes ikke en modstand mod at bruge data, men en oplevelse af, at skolelederne ikke aktivt bruger det i deres prioriteringer, så det bliver andet end blot en beskrivelse af elevernes resultater:

Så sidder vi der i to timer. Hvis der så skete noget bagefter, kunne det være rigtig dejligt. Det hele bliver lagt over på os, vi skal gøre det hele ... der kunne man godt mangle, at lederen var vejledende ... jeg synes faktisk, de er rigtig givtige, og det er hyggeligt, men... Det er ikke sådan, at de siger "den og den elev ligger dårligt, hvad har I tænkt jer at gøre ved det", det er bare en konstatering, at sådan ser det ud. (Lærere)

Det synes således afgørende, at skolelederne er i stand til at synliggøre formålet med drøftelsen af data, og at de deltager aktivt og sætter en retning for drøftelserne. Evnen til at arbejde med resultater til opfølgning på de mål, som er sat op, har da også tidligere vist sig at have en betydning for, i hvilken grad der følges op på målene (May og Winter, 2009). Enkelte skoleledere fortæller, at de oplever resultatopfølgning som relevant og interessant, men at de ikke har evnerne til at arbejde særligt sofistikeret med data og derfor uddelegerer opgaven.

Opfølgningen uddelegeres

På stort set alle skoler er skolernes vejledere med til at følge op på elevernes resultater. Vejledernes funktion varierer meget på tværs af skoler, men overordnet spiller de en stor rolle i opfølgningen i forhold til at identificere opmærksomhedspunkter i data og mulige løsninger. Nogle steder er det en hjælpefunktion, som har ansvaret for dataindsamling og opfølgning, men i samarbejde og dialog med ledelsen. Andre steder er det en mellemleder, som har det fulde ansvar for opfølgningen, og den øvrige ledelse er ikke involveret. Ofte er vejlederne også med inde over de handlinger og indsatser, der igangsættes ude på skolerne, som følge af utilfredsstillende resultater. Nedenstående citat af en skoleleder giver et godt indtryk af den generelle vejlederfunktion:

Hos os kigger lærerne selv på dem [de nationale test, red.], læringsvejlederen er inde og kigger på dem, så holder læse- eller matematikvejlederen læringssamtale med lærerne, og så holder vejlederne efterfølgende konference med mig. Så går vi det igennem. Hvis der er noget, hvor de tænker: det her er helt galt, så inviterer de mig med [til læringssamtale, red.]. Jeg har rimelig godt styr på, hvor børnene ligger, men jeg er ikke med til læringssamtale med lærerne. Den tager vejlederen, og så kommer de til mig, hvis de synes, der er noget, jeg skal være opmærksom på. Det kan også være, at der ikke er nok hændelser i en klasse, eller at der skal sættes ekstra ressourcer af til nogle særlige børn – så kommer de jo til mig. (Skoleleder)

For flere af skolelederne handler delegationen til vejlederne om både tid men også manglende fagkundskab. Nogle få skoleledere fortæller, at de gerne ville bruge mere tid på dykke ned i resultaterne men simpelthen ikke har tiden. For andre skoleledere er det et spørgsmål om, at deres vejledere har et bedre kendskab til de enkelte fag.

Oplevelsen af anvendelighed

Holdningen til brugen af mål og resultater er imidlertid meget forskellig på tværs af skolerne, hvilket har betydning for, hvorvidt man benytter data og følger op på det. Det er afgørende, at skoleledere og lærere oplever, at elevernes faglige resultater og trivselsmålinger er anvendelige datakilder til at beskrive elevernes udvikling, hvis de skal bruge resultaterne til at ændre deres praksis (Lipsky 1980; Winter & Nielsen, 2008).

Flere skoleledere og lærere beskriver de faglige resultater (og særligt de nationale test) som "øjebliksbilleder" og indikerer, at de er svære at bruge til at sammenligne på tværs af skoler, klasser og tid, samt at testene kun kan bruges på aggregeret niveau.

Hvis man går ned på den enkelte elev og klasser, skal man passe på med at overfortolke de nationale test i hvert fald. Det er jo et kort øjebliksbillede. Det kan være svært at sammenligne resultater fra sidste gang. ... Altså det kan være en elev, som for eksempel ikke er motiveret for at tage den test, og som ikke svarer, eller nogle andre elever, som ikke er med, eller nye elever, der er kommet til fra andre skoler. Der kan være mange ting, der går ind i og forstyrrer det billede. (Skoleleder)

Hovedparten af skolelederne og lærerne forklarer, at testresultaterne ikke kan stå alene. Derfor bruges både testresultater, observationer og lærernes vurderinger til at bedømme, hvordan klassen rykker sig, og hvordan den enkelte elev udvikler sig.

I mange tilfælde bruges der andre supplerende test. Særligt lærerne, men også i nogen grad skolelederne, vurderer ofte, at disse test er bedre i forhold til at evaluere den enkelte elevs niveau og udvikling. De øvrige test bliver ofte planlagt af lærerne i sammenspil med ledelse og vejledere, og resultaterne bruges til internt brug. De supplerende test gennemføres da også ofte som opfølgning på nationale test, hvis lærerne er overraskede over, hvordan en elev har klaret sig i de nationale målinger. I enkelte kommuner har man indført andre (ikke nationale) obligatoriske test, som skolerne benytter, og hvor forvaltning og skoleledere sammen følger op på elevernes resultater.

Som det er tilfældet på forvaltningsniveau er der en tendens til, at lærerne er mere positive over for opfølgning på data, når skoleledelserne inddrager forskellige typer af data i beskrivelsen af den enkelte elev. Når elevernes testresultater og trivselsmålinger drøftes med udgangspunkt i den enkelte elev og i sammenhæng med andre datakilder, vurderer lærerne generelt resultaterne som mere anvendelige i deres arbejde.

Flere skoleledere angiver desuden, at lærerne er den bedste kilde til information om udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Derfor påpeger skolelederne, at det er vigtigt at inddrage lærernes vurderinger i opfølgning på elevernes resultater, og lærernes vurderinger anses som en valid og ligeværdig informationskilde:

Det synes jeg, at lærerne har et rigtig godt billede af. Vi bruger selvfølgelig en del testresultater, men jeg synes, det er sjældent, at det kommer bag på os de resultater, vi får ud af det. Lærerne har som regel en god fornemmelse for, hvor eleverne er henne, og om de rykker sig. Vi har selvfølgelig nogle testresultater, vi gør det [vurderer, red.] på baggrund af, men det kan også være almindelige observationer fra klasserummet og de opgaver, der løbende bliver afleveret. Det vil jo typisk være lærerne eller vejlederne, der har et bud på, hvor det ikke rykker. Der tager jeg som regel de udsagn/fornemmelser for gode varer. (Skoleleder)

For denne skoleleder er det tydeligt, at test er gode og informationsrige, men tydeliggør samtidig, at resultaterne sjældent afslører noget overraskende i forhold til lærernes egne vurderinger og oplevelser.

Der er imidlertid også særligt lærere, men også enkelte skoleledere, der er meget kritiske over for test og deres validitet. De følger ikke op på elevernes resultater i disse test, fordi de ikke kan se en mening med dem og ikke vurderer, at de gør en forskel:

Det er noget, som systemet synes er vigtigt. Jeg gør det, fordi jeg skal. Fordi børnene, de bliver sgu ikke klogere af, at jeg skal sidde og krydse af og gøre ved inde i et system.
(Lærer)

Andre er mere moderate i deres vurderinger. En lærer fra samme kommune mener, test er gode til mange ting, men påpeger samtidig, at det også kan skabe en vis portion bias i undervisningen, fordi man kommer til at arbejde efter at klare sig godt i test.

Man kan også have en tendens til at arbejde lidt efter de her test – det er mega farligt.
(Lærer)

2.6 Delkonklusion: Mål og resultatstyring

Dette kapitel har undersøgt følgende tre spørgsmål:

- Er der sket en udvikling i kommunernes mål- og resultatstyring over tid?
- Er der en sammenhæng mellem kommunernes mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater og trivsel?
- Sker der på tværs af niveauer en systematisk dialog og opfølgning med afsæt i mål og resultater for elevernes faglige resultater og trivsel?

Kapitlet viser for det første, at kommunen i øget grad bruger mål- og resultatstyring over tid. Kommunerne opstiller i stigende grad mål og følger i højere grad op på resultaterne. Derudover arbejder kommunerne i større grad end tidligere med differentierede mål, der tager højde for skolens kontekst og ikke mindst elevgrundlag.

Denne udvikling synes i bedste fald at have haft en yderst begrænset betydning for elevernes faglige resultater og mål. Det kan enten skyldes, at mål- og resultatstyring ikke manifesterer sig i bedre resultater, men det kan også skyldes, at tilgangen ikke er implementeret i tilstrækkelig grad. Sidstnævnte logik finder vi klare eksempler på, når vi kvalitativt går i dybden med kommuner og skolars systematiske arbejde med mål- og resultatopfølgning. Selvom vi både kvantitativt og kvalitativt finder, at kommunerne fortsat anvender mål- og resultatstyring som et blødt dialogbaseret styringsredskab frem for et hårdt styringsredskab, ser vi stadig store variationer i skolernes brug af styringen internt på skolerne.

Variationen kan forklares med, at nogle, særligt lærerne, men også enkelte skoleledere, finder det vanskeligt at bruge testresultater og data i praksis. Det hænger blandt andet sammen med en oplevelse af, at testresultaterne afspejler et øjeblikbillede, og at de derfor bør tolkes varsomt og gerne sammen med flere typer af data.

Analysen viser imidlertid også, at lærere ansat i kommuner, som anvender mål- og resultatstyring som et hårdt styringsredskab, i signifikant højere grad taler med ledelsen om mål, end det er tilfældet for lærere i kommuner, der ikke anvender mål- og resultatstyring som et hårdt styringsredskab.

3 Autonomi og lokale frihedsgrader

Ideelt skal mål- og resultatstyring modsvares af en øget grad af autonomi (Wynen et al. 2014; Van Dooren et al. 2015). Det vil sige, at skolelederne skal have handlefrihed til at vælge de midler, som bedst kan realisere de opstillede mål. Hvis kommunal mål- og resultatstyring kombineres med autonomi til skolelederne, vil det ifølge litteraturen give de bedste forudsætninger for at opnå positive resultater. Argumentet er, at skolelederne er tættere på den enkelte skoles praksis og derfor er bedre i stand til at vurdere, hvilke initiativer der skal til for at forbedre skolens resultater, mens det kommunale fokus på resultater vil give skolelederne et yderligere incitament til at nå målene (Wynen et al. 2014; Yukl & Mahsud, 2010). Denne argumentation genfindes i vid udstrækning i debatten om folkeskolereformen (Winter et al. 2017).

Øget lokale frihedsgrader (autonomi) er således en central intention i folkeskolereformen (jf. kapitel 1). Hensigten er blandt andet at flytte styringen fra nationalt niveau til *lokalt niveau*. Det vil sige til både kommuner og skoler (Kjer, Baviskar & Winter, 2015). Det er dog primært, hvorvidt og hvordan kommunerne delegerer autonomi til skolelederne, som er omdrejningspunkt for dette kapitel.

Med folkeskolereformen skal skoleledernes autonomi styrkes for at give dem de bedste forudsætninger for at lede skolerne. Forventningen er, at skolerne i højere grad skal styres via klare mål og en intensiveret kommunal mål- og resultatstyring frem for på midlerne (dvs. regler, aktiviteter og processer) til at realisere målene (Aftaletekst, side 23). Kommunerne skal således styre og sætte retning via mål og forventede resultater og samtidig give skoleledelserne større autonomi til at lede skolen¹⁶.

Dette kapitel sætter derfor fokus på skoleledernes autonomi, herunder hvorvidt kommunernes brug af mål- og resultatstyring kombineres med autonomi til skolelederne. Kapitlet centrerer sig omkring følgende to spørgsmål, som tilsammen siger noget om udviklingen og betydningen af den kommunale styring i kombination med skoleledernes autonomi.

Kapitlets undersøgelsesspørgsmål

- Hvordan har skolernes autonomi udviklet sig over tid?
- Er der en sammenhæng mellem kombinationen af kommunal målstyring og skoleledernes autonomi og elevernes faglige resultater og trivsel?

Kapitlet viser, at når kommunerne supplerer mål- og resultatstyring med autonomi til skolelederne, har det en positiv sammenhæng til elevernes faglige resultater og faglige trivsel i 6. klasse. Samme resultater finder vi ikke i forhold til 9. klasses afgangsprøver. Kommunernes øgede fokus på mål- og resultatstyring er ifølge skolelederne ikke ledsaget af øgede lokale frihedsgrader til skolelederne (forvaltningen har dog en anden opfattelse). Tværtimod oplever skolelederne generelt, at deres autonomi er blevet reduceret. Det gælder også i de kommuner, som har et højt niveau af målstyring. Det skyldes blandt andet, at kommunerne arbejder for at skabe en fælles retning og iværksætter fælles aktiviteter og retningslinjer på tværs af kommunens skoler. Det vil sige, at forvaltningen styrer på både mål og midler.

¹⁶ Denne dagsorden sker dog stadig inden for de rammer og reguleringer, der udgår fra national og kommunal side, men også ud fra forventninger og krav fra skolebestyrelsen, det pædagogiske personale og forældrene.

Nedenfor undersøges først udviklingen i skoleledernes autonomi, herunder hvordan kommunerne styrer i retning af et mere fælles kommunalt skolevæsen. Herefter gives et indblik i, hvorvidt kommunerne supplerer deres mål- og resultatstyring med en øget grad af autonomi til skolelederne og den mulige sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel undersøges.

3.1 Autonomi til skolelederne

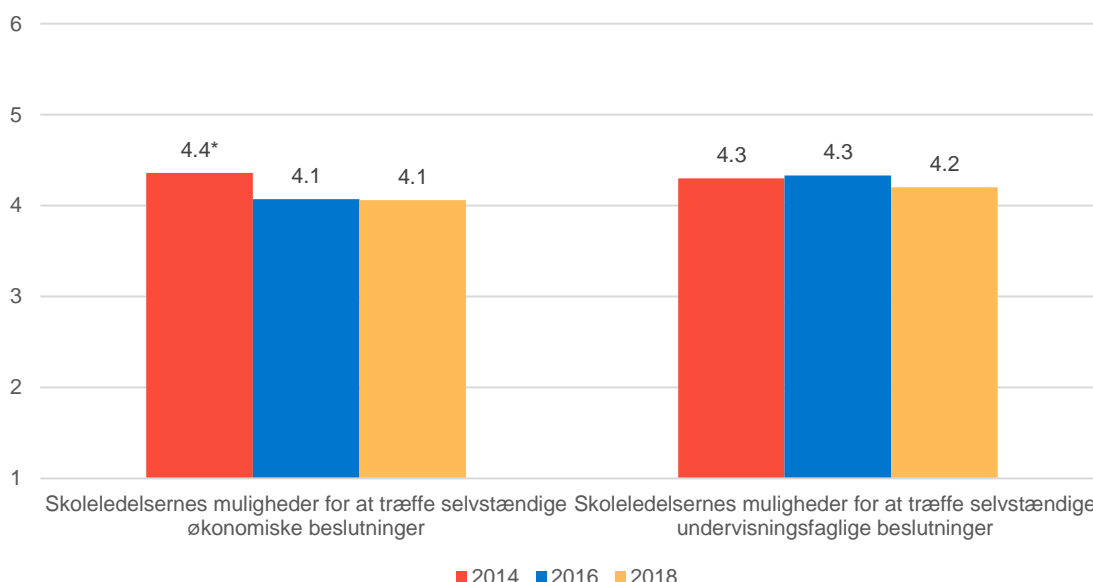
Ifølge tidligere forskning kan ledelsesmæssig autonomi bidrage til bedre styring og mere positive resultater (se bl.a. Moynihan & Pandey 2006; Nielsen 2014; Walker et al. 2015). Det baseres på en forventning om, at aktører tæt på driften har større viden om, hvad der er mest hensigtsmæssigt i forhold til en given situation, herunder i forhold til at opnå positive resultater. Lederne kan derfor bedst vurdere, hvordan de kan lede deres medarbejdere i en positiv retning med henblik på resultatopnåelse (Ammons & Roenigk, 2015: 519).

Vi forstår autonomi-begrebet som *subjektive oplevelser* af skoleledernes indflydelse, sådan som skolelederne og forvaltningscheferne oplever det. Det afspejler ikke nødvendigvis skoleledernes reelle autonomi (Tannenbaum, 1968: Kjer & Rosdahl, 2016). Skoleledernes autonomi betinges af den styring, som skolerne er genstand for. Afsnittet giver derfor også et indblik i de kommunale retningslinjer og aktiviteter, der indrammer skoleledernes indflydelse og autonomi.

3.1.1 Skolernes autonomi vurderes som høj af forvaltningen

Vi måler i første omgang skoleledernes autonomi ved at spørge ind til, i hvilket omfang forvaltningen har delegeret beslutninger vedrørende økonomi og undervisningsfaglige beslutninger. Resultaterne fremgår af Figur 3.1.

Figur 3.1 Forvaltningens styring af skolerne, Forvaltningschefer



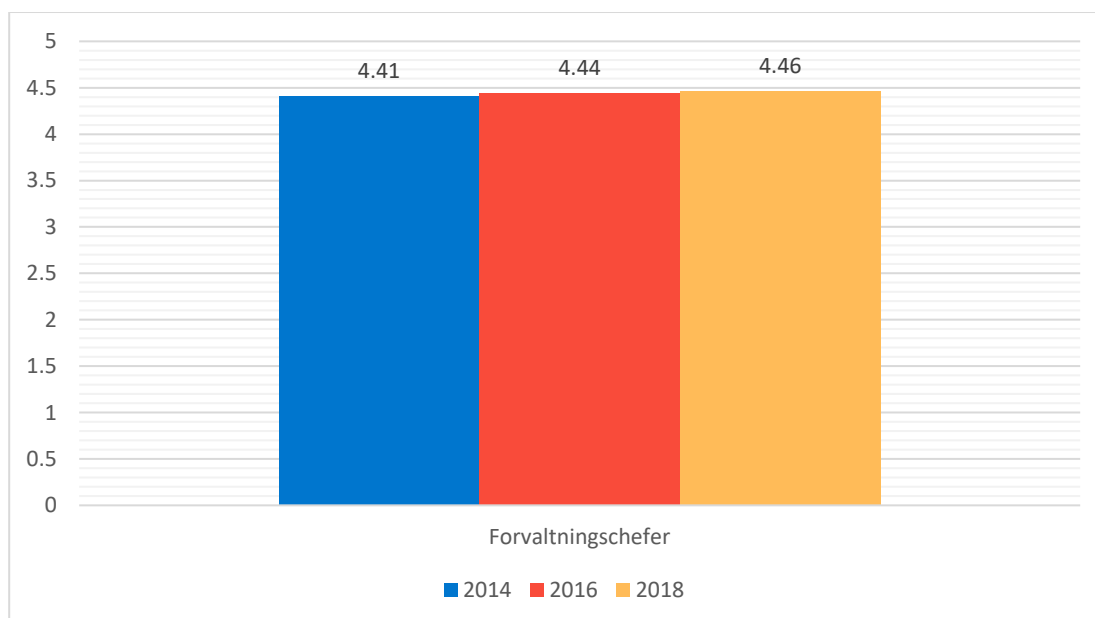
Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. $N = 80$ (2014), $N = 81$ (2016), $N = 79$ (2018). Indekset er baseret på følgende to spørgsmål: Angiv venligst, hvor enig/uenig du er i følgende udsagn: 1) Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige økonomiske beslutninger vedr. skolernes drift, 2) Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige undervisningsfaglige beslutninger. Svarmuligheder: (1) Helt enig (2) Overvejende enig (3) Neutral (4) Overvejende uenig (5) Helt uenig

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Forvaltningscheferne oplever, at skolelederne har en høj grad af autonomi, hvad angår muligheden for at træffe selvstændige økonomiske og undervisningsfaglige beslutninger. De vurderer desuden skoleledernes økonomiske autonomi højere i 2014 end i 2016, og der er tale om en statistisk sikker udvikling. Gennem hele perioden synes skoleledernes mulighed for at træffe selvstændige undervisningsfaglige og økonomiske beslutninger imidlertid at være ret stor.

Tilsvarende gør sig gældende, når vi spørger til forvaltningschefernes vurdering af skolelederens indflydelse på en række konkrete forhold (ansættelse af lærere, faglige mål og brug af undervisningsmetoder). Som det fremgår af Figur 3.2, vurderer forvaltningscheferne, at skolernes indflydelse er stor. Det gælder både i forhold til, hvilke og hvor mange lærere der ansættes, samt i forhold til fastsættelsen af faglige mål og undervisningsmetoder (tallene er ikke illustreret). Forvaltningschefernes vurdering af skoleledelsernes autonomi er stabil fra 2014 til 2018 uden nævneværdig udvikling.

Figur 3.2 Indeks over skoleledelsernes autonomi, Forvaltningschefer



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. $N = 80$ (2014), $N = 81$ (2016), $N = 79$ (2018). Indeks udarbejdet på baggrund af spørgsmål: Hvor stor indflydelse har skoleledelserne i skoleåret på: 1) Hvor mange lærere der ansættes på skolen, 2) Hvilke lærere der ansættes på skolen, 3) Fastsættelse af de faglige mål for eleverne, 4) Fastsættelse af undervisningsmetoder. Svarmuligheder: (1) Ingen indflydelse (2) Mindre indflydelse (3) Nogen indflydelse (4) Temmelig stor indflydelse (5) Stor indflydelse.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Det indtryk bekræftes også i de kvalitative interview. Forvaltningschefer på tværs af kommunerne er enige om, at skolernes autonomi er stor. De fortæller, at *"der er ekstremt meget autonomi her"*, og *"jeg tror i virkeligheden frygtelig lidt på styring"*. Forvaltningscheferne forklarer endvidere, at autonomi er vigtig, fordi skolerne er underlagt forskellige vilkår, har forskellige erfaringer samt fagdidaktiske kompetencer og udfordringer. De vurderer derfor, at skolelederne bedre end dem er i stand til at lede skolerne og skabe en hensigtsmæssig udvikling. Denne vurdering deles umiddelbart af de fleste skoleledere. Det vil sige, at skolelederne – i en vis udstrækning – kan formgive og indrette den skole, de ønsker. Enkelte skoleledere oplever det modsatte, nemlig at deres autonomi er begrænset (og udfordret):

Ledelsesrummet er konstant udfordret. ... der findes ikke metodefrihed, for hvis du ser på alle de ting, der er lovmæssigt, læringsmål osv., så er det faktisk vanvittigt detaljeret, hvad du skal foretage dig. Så det der med metodefrihed det findes nok ikke rigtigt. På samme måde med ledelsesrummet oplever jeg, at jeg har et ledelsesrum, men der er masser af begrænsninger. (Skoleleder)

3.1.2 Skolelederne oplever, at deres autonomi er reduceret over tid

På trods af, at skolelederne generelt giver udtryk for høj autonomi, viser spørgeskemaundersøgelserne, at skolelederne oplever, at autonomien er blevet reduceret efter reformen. Som det fremgår af Tabel 3.1, er andelen af skoleledere, der angiver, at de har en høj grad af autonomi, faldende siden 2013, det vil sige før folkeskolereformen. Det understøtter, hvad tidligere undersøgelser viser (fx Kjer & Winter, 2016; Bjørnholt & Krassel 2016; Bjørnholt et al. 2015).

Tabel 3.1 Vurdering af autonomi, skoleledere

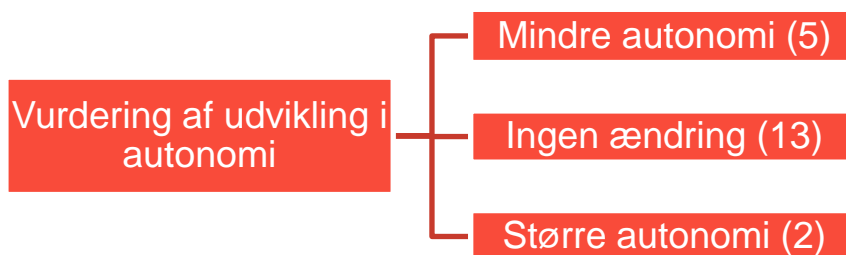
	2013	2015	2016	2017
Andel skoler med høj autonomi	33,1 %	23,8 %	24,1 %	19,7%
Antal	889	694	822	748

Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2017 på minimum $p < 0,05$. Indeks udarbejdet på baggrund af spørgsmål: Hvor stor indflydelse har du i dette skoleår haft på: 1) Ansættelse af lærere, 2) Fastsættelse af de faglige mål for eleverne og 3) Fastsættelse af undervisningsmetoder. Svarmuligheder: (1) Ingen indflydelse (2) Mindre indflydelse (3) Nogen indflydelse (4) Temmelig stor indflydelse (5) Meget stor indflydelse. Skoleledere med en samlet indeksscore på 4 eller derover er kategoriseret som skoleleder med høj autonomi.

Kilde: Undervisningsministeriets 2., 3., og 4. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til skoleledere 2015, 2016 og 2017 og SFI's skoleledersurvey fra 2013. Beregninger foretaget af VIVE

Et lignende billede tegnes i de kvalitative interview men med nuancer. Figur 3.3 opsummerer skoleledernes udsagn numerisk. Hovedparten (13) af de 20 skoleledere vurderer, at deres autonomi er uændret efter folkeskolereformen, mens 5 vurderer deres autonomi til at være mindre. Kun 2 skoleledere vurderer deres autonomi til at være større efter reformen.

Figur 3.3 Skoleledernes vurdering af deres autonomi efter folkeskolereformen



Kilde: VIVE, Interview 20 skoleledere, 2018

Langt de fleste skoleledere forklarer, at folkeskolereformen ikke har ændret det grundlæggende arbejde som skoleleder fra før til efter reformen, ligesom reformen ikke har gjort autonomien hverken større eller mindre:

Jeg synes ikke, vi har fået mere frihed, men jeg synes, at vi i hverdagen har rigtig meget frihed og altid har haft det. Det handler mere om, hvordan vi bruger det. Det har folkeskolereformen ikke ændret på... Jeg har meget råderum, og forvaltningen har tillid til, at det, jeg gør, er godt inden for de rammer, som forvaltningen giver. Rammerne er måske blevet tydeligere, og forvaltningens forventninger til, hvor vi skal hen, er blevet tydeligere. (Skoleleder)

Skolelederne oplever en høj grad af frihed til at definere forholdene på den enkelte skole, herunder at kommunerne har tillid til deres arbejde, og de beskriver en åben og konstruktiv dialog med forvaltningen.

Flere skoleledere påpeger samtidig, at de kommunale rammer og mål er blevet tydeligere, og at kommunerne i højere grad sætter en retning. En oplevelse, der også deles af stort set alle forvaltningschefer. Forvaltningscheferne understreger således, at skoleledernes autonomi skal udfolde sig inden for det kommunale fælleskab:

Autonomien er der, men den udfoldes inden i fællesskabet. Vi forsøger at lave rammesætningen, og inden for den kan skolerne sprælle alt det, de har lyst. Men metodefrihed, det har man ikke. (Forvaltningschef)

Fællesskabet betyder, at skolerne skal arbejde i samme retning og mod samme mål, men de kan "sprælle" inden for de kommunale rammer. Det svarer til anbefalingerne i den teoretiske litteratur (jf. ovenfor) og er en tilgang, der gør sig gældende for hovedparten af de interviewede forvaltningschefer.

De fem skoleledere, som vurderer, at deres autonomi er blevet mindre med folkeskolereformen (jf. ovenfor), fremhæver også særligt de mange kommunale projekter og ideer som afgørende for deres oplevelse af, at deres autonomi er blevet indskrænket:

Jeg tror, jeg har resigneret lidt. Jeg har accepteret det indskrænkede rum, og jeg bruger kun tid på kommunens ideer: Jeg sætter jo ikke noget i værk selv, jeg fungerer kun som katalysator. Tidligere kunne jeg sagtens selv finde på mål, det gør jeg overhovedet ikke mere. (Skoleleder)

Nedenfor ser vi derfor nærmere på, hvad der kendetegner nogle af de kommunale projekter.

3.2 Autonomi inden for fælles kommunale rammer

Det kommunale fælleskab defineres af den kommunale styring af skolernes aktiviteter og retningslinjer. Det vil sige, at kommunerne definerer fælles rammer og igangsætter fælles indsatser på tværs af kommunens skoler. For at få en bedre forståelse af skoleledernes (faldende) autonomiforståelse dykker vi nærmere ned i, hvordan og med hvilke midler kommunerne mere præcist styrer skolerne, herunder de aktiviteter og retningslinjer, som tidligere undersøgelser har betegnet som "styring på midler" (Bjørnholt et al., 2016, Kjer & Rosdahl, 2016, Kjer og Jensen, 2018, Bjørnholt, Mikkelsen & Tranholm, 2018).

3.2.1 For mange kommunale aktiviteter og retningslinjer forstyrrer

Forvaltningschefer og skoleledere fremhæver i interviewundersøgelsen en lang række af kommunale aktiviteter og retningslinjer, som sætter rammerne for de fælles kommunale løsninger på tværs af kommunens skoler. Nogle af dem er listet i boksen nedenfor. Listen af eksempler er ikke udtømmende, men giver et billede af, hvilke forhold som forvaltningen styrer på.

Mange skoleledere oplever umiddelbart, at den kommunale styring af disse aktiviteter og retningslinjer er positiv. Herunder særligt, at kommunerne sætter en fælles retning for kommunens skoler. Det understøttes desuden af, at 29 % af skolelederne i spørgeskemaundersøgelsen vurderer, at et fælles kommunalt værdigrundlag fremmer elevernes læring, mens blot 5 % angiver, at det hæmmer elevernes læring (Bjørnholt, Mikkelsen & Tranholm, 2018; se evt. også tabellen i bilag 5)

Eksempler på kommunale aktiviteter og retningslinjer

- Aktiviteter: Oprettelse af skoleleder- og vejledernetværk med mødepligt, konkrete indsatser for inklusion, inkluderende læringsmiljøer for samtlige skoler og fælles kompetenceudvikling.
- Retningslinjer: Bestemte fordelinger af pædagog- og lærertimer til den understøttende undervisning, krav om brug af aktiviteter i regi af den åbne skole, valg af bestemte læringsplatforme, oprettelse af konsulentkorps, krav til forvaltning af arbejdstidsreglerne.

Skolelederne anser det imidlertid som problematisk, når kommunen styrer på *både* mål og aktiviteter/ressourcer. Det er således hverken den enkelte indsats, det konkrete krav eller det specifikke møde, som udgør et problem. Tværtimod er det mængden af aktiviteter, der forstyrrer og griber ind i skoleledernes autonomi:

9/10 af de ting, der kommer fra forvaltningen er jo rigtig gode. Problemet er bare, at der kommer så meget, at man mangler luften til at sige, hvad er det lige, der gør, at vi er denne skole – og ikke en anden. (Skoleleder).

Det er således ikke det enkelte projekt, som skolelederne anser som problematisk, men derimod mængden af de kommunale forandringer og projekter. Det svarer til konklusionerne i en lang række tidligere undersøgelser (se også Bjørnholt et al. 2015, Danmarks Evalueringsinstitut, 2017 og Kjer & Rosdahl 2016).

Der er også skoleledere, der oplever, at den kommunale styring er reduceret, fordi kommunen har begrænset omfanget af projekter:

Det er blevet bedre med tiden. Jeg tror, vores skolechef har så meget at lave, at xx [forvaltningschefens navn, red] ikke har tid til at holde øje med os, og xx [forvaltningschefens navn, red] er blevet dygtigere til ikke at detailstyre ... jeg tror, det gør, at vi får en bedre skole ... Kommunen har også lært at begrænse projekter, de sætter i gang på vores vegne. Det er også en lettelse, at vi selv kan bestemme, hvad der giver mening for os. (Skoleleder).

Ifølge skolelederne er udfordringen blandt andet, at det er vanskeligt at tegne en sammenhængende og konsistent retning for skolen og dens udvikling, når de løbende skal forholde sig til nye kommunale tiltag. Dertil kommer, at skolelederne i nogle tilfælde ønsker at prioritere andre projekter, der giver mere mening på den enkelte skole og/eller bruge ressourcerne anderledes. Det vil sige de midler og metoder, som skolelederne ifølge reformens intentioner i større grad skulle styre selv. Endelig kan mange projekter, der kommer udefra (både fra nationalt og kommunalt niveau) presse skolerne og særligt det pædagogiske personale.

Set fra skolelederens perspektiv er det ikke blot en udfordring for skolelederens handlefrihed – det gør også, at skolelederen oplever at skulle beskytte organisationen og særligt medarbejderne, så de ikke mister motivationen og bliver i tvivl om, hvor skolen er på vej hen:

Kommunen har mange planer og mange projekter. For at lede bliver jeg nødt til at være buffer, og hvis jeg ikke gør det, så brænder mine medarbejdere sammen. (Skoleleder)

Med de mange forandringer på skoleområdet, er det ifølge skolelederne deres opgave at beskytte skolens medarbejdere mod for mange (usammenhængende) kommunale initiativer, så medarbej-

deres motivation fastholdes. Desuden fremhæver skolelederne sig selv som oversættere af kommunale initiativer, så de giver mening for den enkelte skole og skolens medarbejdere. De ser det som deres opgave at sikre en fælles retning for skolerne, som medarbejderne kan genkende sig selv i.

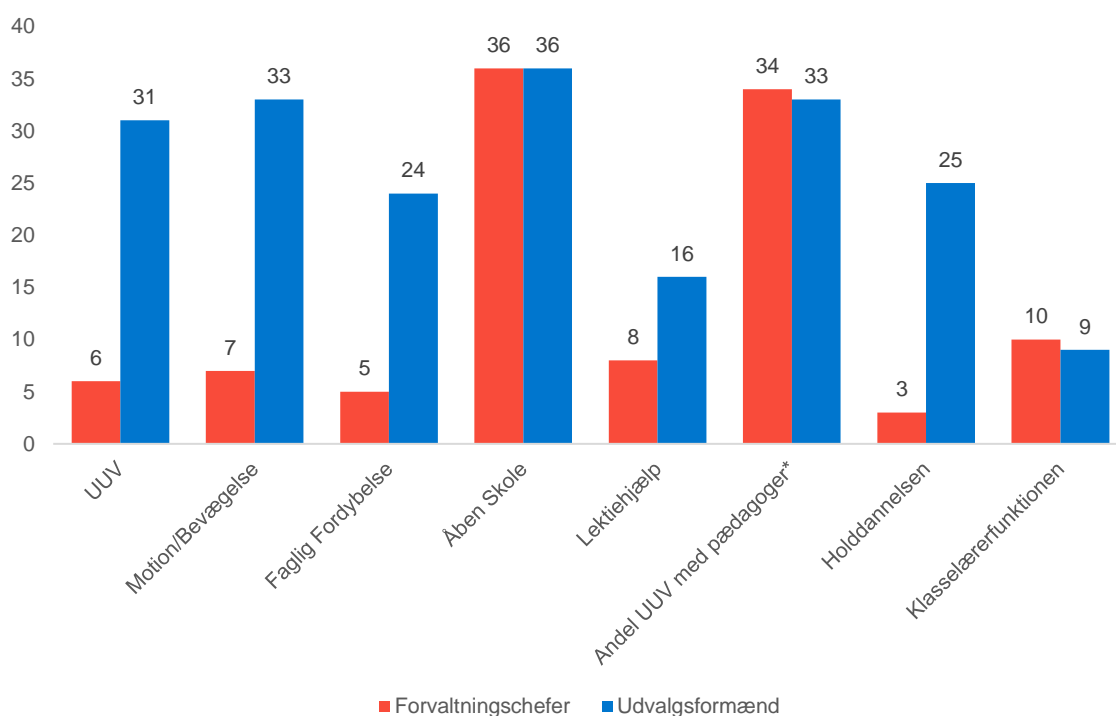
Nedenfor ser vi nærmere på tre af de væsentligste kommunale retningslinjer og aktiviteter, der rammesætter skolerne og skoleledernes autonomi.

3.2.2 Kommunale retningslinjer for reformimplementeringen

Dele af forskningen påpeger, at det kan være særlig vigtigt at give skolerne autonomi i forhold til de anvendte pædagogiske metoder. Det skyldes, at skolelederne har deres primære kompetencer her, mens det er mindre vigtigt i forhold til for eksempel administrative spørgsmål (Andersen, 2005).

I 2018 har vi derfor spurgt, hvorvidt kommunerne har fastlagt politiske og/eller administrative retningslinjer for de enkelte undervisningselementer i folkeskolereformen.

Figur 3.4 Andel af respondenter, der i høj eller meget høj grad vurderer, at kommunen har fastlagt nærmere retningslinjer for reformelementerne



Anm: Spørgsmål: "I hvilken grad har kommunen enten politisk eller administrativt fastlagt nærmere retningslinjer for: UUV; Motion/bevægelse; FF; Åben skole; Lektiehjælp; Andel UUV med pædagoger; Holddannelsen; Klasselærerfunktionen?" N forvaltningschefer: 74-81; udvalgsformænd: 63-64

Note: **Hvor stor en andel af den understøttende undervisning, som skal varetages af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger)?"

Som det fremgår af Figur 3.4, er der store forskelle mellem respondenternes opfattelse af den kommunale styring på de forskellige reformelementer.

Forvaltningen synes i vid udstrækning at overlade de forhold, der vedrører undervisningspraksis til skolelederne, og dermed de undervisningselementer, der relaterer sig til pædagogiske kompetencer. Således vurderer forvaltningscheferne i mindre grad, at der er fastsat politiske eller administrative retningslinjer for reformelementer som bevægelse, faglig fordybelse og understøttende undervisning. Åben skole er det eneste undervisningsrelaterede reformelement, hvor forvaltningscheferne angiver, at der i et vist omfang er fastsat retningslinjer. Det kan hænge sammen med, at skolerne har efterspurgt kommunal styring i forhold til at tilrettelægge Åben skoletilbud (Jacobsen et al., 2017). Udvalgsformændene angiver i højere grad, at der er fastsat politiske retningslinjer på alle områder.

I interviewene forklarer skolelederne, at de har stor indflydelse på implementering af reformelementerne. Generelt har kommunerne prioriteret, at eleverne skal blive dygtigere og trives (i overensstemmelse med de nationale mål), og i forhold til reformens elementerne har kommunens rolle primært været understøttende i forhold til at fastsætte rammer for skolernes implementering:

Interviewer: Har der været noget fælles kommunalt i forhold til nogle af indsatsområderne i forbindelse med skolereformen?

Skoleleder: Det tænker jeg, at der i høj grad har været i forhold til, at børnene skal blive dygtigere. Når kommunerne har lavet handleplaner, så er det jo et forsøg på at løfte alle børn. Vi har haft en udstrakt grad af frihed i forhold til, hvordan vi organiserer skoledagen, og hvordan vi implementerer motion og bevægelse. Åben skole [synonym for en lokal betegnelse, red.] har kommunen i den grad taget et ansvar for. Dels har de sat midler af til, at vi har fået en portal, der hedder Åben skole, og nogle folk, der hjælper med at koordinere det, så der er et sted, hvor folk kan gå ind og få idéer. Fra politisk side har man sat penge af til, at vi kan få betalt transport til alt det, som vi vil i forhold til Åben skole. Vi er jo en lille skole ude på landet, så vi har ikke lige mulighed for at hoppe på bussen eller cyklen. Det har man fra kommunal side understøttet rigtig fint.

Skolelederne oplever således, at de har stor frihed til at definere indholdet og formen på folkeskolereformens elementer. De peger mere generelt på metodefrihed i forhold de konkrete pædagogiske beslutning:

Der er metodefrihed i kommunen. Jeg har aldrig oplevet, at der var noget, jeg skulle gøre på en bestemt måde, selvom kommunen gerne vil have, at man bruger de tilbud, der er eks. åben skole tilbud. (Skoleleder).

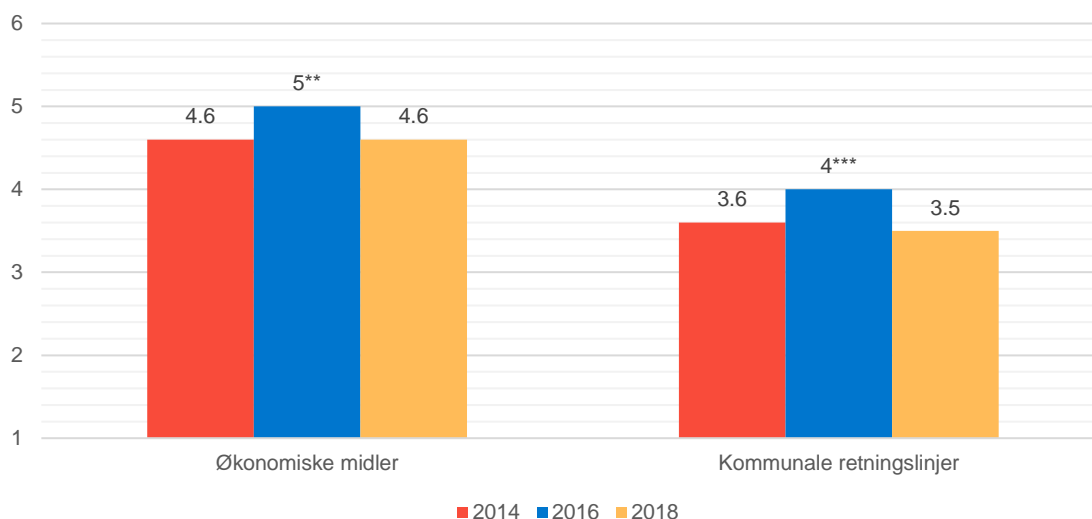
Som det også fremgår af begge citater er det særligt i forhold til den Åbne skole, at skolelederne oplever, at kommunerne er retningsanvisende, men de vurderer ikke, at det er problematisk. Tværtimod anser de det som en hjælp til at navigere i de mange muligheder og etablere læringsunderstøttende tilbud, der (i nogle tilfælde) kan understøtte læringsmål for fagene.

3.2.3 Fælles kommunal kompetenceudvikling og opkvalificeringsindsats

Kommunerne styrer i høj grad rammerne for kompetenceudvikling af lærere og skoleledelser, som i vid udstrækning er fælles på tværs af kommunernes skoler.

Som det fremgår af Figur 3.5, definerer kommunerne således i høj grad retningslinjer for kompetenceudvikling og den økonomiske ramme herfor. Særligt fra 2014 til 2016 sker der ifølge forvaltningscheferne en øget kommunal rammesætning af kompetenceudviklingen. Siden er de kommunale rammer tilbage til samme niveau (eller mindre) som i 2014. Denne udvikling er statistisk sikker.

Figur 3.5 Kommunale ressourcer og kompetenceudvikling, forvaltningschefer



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Spørgsmål: I hvilken grad har kommunen: Delegeret beslutninger om kompetenceudvikling til skolerne. N: Økonomiske midler: N=75 (2014), N=73 (2016), N=78 (2018). Kommunale retningslinjer: N=74 (2014), N=71 (2016), N=77 (2018).

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE

Kommunernes kompetenceudvikling er særligt orienteret mod opkvalificering af lærernes undervisningsfagkompetencer, men vedrører også mindre kompetenceforløb inden for særlige undervisningsmetoder eller tilgange, eksempelvis professionelle læringsfællesskaber m.m.:

Kommunen stiller krav til at videreudbrede det [navnet på et bestemt forløb, red.] på skolen. Med plads til, at der på skolerne skal være et rum for at drøfte, hvad det betyder for praksis og metoder. Men der er en forholdsvis stram styring omkring implementeringen af det. (Forvaltningschef)

De fleste skoleledere oplever generelt ret frie rammer til at konkretisere udformningen af kompetenceudvikling på skolerne. De forklarer, at forvaltningens beslutninger ofte træffes med respekt for det lokale og med en høj grad af dialog. Dog er de bevidste om, at forvaltningens styring indskrænker deres mulighed for at sende ledere og lærere på individuelle kompetenceforløb.

Skolelederne er særligt positive, hvad angår kommunernes styring af kompetenceindsatsen i forhold til kunne realisere målsætningen om fuld kompetencedækning. Det svarer til resultaterne fra tidligere undersøgelser (Bjørnholt et al. 2017). Samtidig skal det ses i lyset af en mere ligelig fordeling af kompetencemidlerne på tværs af skoler, som tidligere svingede i takt med skolens lokale økonomi (Kjer & Rosdahl, 2016).

Nogle skoleledere er dog mere bekymrede for deres handlefrihed, når den kommunale styring af kompetenceindsatsen griber inde i deres faglighed, og skolelederne (og lærerne) ikke oplever, at de kommunale kompetenceforløb giver mening:

Det er med de bedste intentioner [at forvaltningen kommer med kompetenceudviklende indsatser, red.], men jeg synes også kvaliteten på meget af det, der kommer [fra forvaltningen, red.] er virkelig svingende. For eksempel forløb for hele kommunen. Det afspejles også hos lærerne, for nogle gange så underkender man, hvor høj faglighed lærerne i virkeligheden har. (Skoleleder)

Når forvaltningen skaber en fælles retning med dertilhørende indsatser (kompetenceudvikling), er det ifølge skolelederne vigtigt, at der skabes en lokal forståelse for formålet med indsatsen. Ellers kan det potentiel skabe en kløft mellem den fælles kommunale retning og skolelederens opbakning.

3.2.4 Arbejdstidsreglerne

I interviewene fremhæver de fleste skoleledere, at arbejdstidsreglerne har givet dem mere indflydelse på tilrettelæggelsen af lærernes arbejde og har styrket deres mulighed for at lede skolerne. De to skoleledere, der i interviewene vurderer, at de efter folkeskolereformen har fået en øget autonomi (jf. Figur 3.3), begrundet det da også mere som et resultat af arbejdstidsreglerne end af folkeskolereformen:

Interviewer: Synes du, at der er kommet et større ledelsesrum efter reformen?

Skoleleder: Ja. Jeg synes, at der er mere fleksibilitet i forhold til, hvordan jeg bruger lærerne. Jeg synes, at der er mere fleksibilitet og mere frihed. Det her med, at der er en øget grad af tilstedeværelse, har gjort det nemmere at snakke med folk og få folk til at snakke med hinanden

Autonomien handler således om det pædagogiske personales tilstedeværelse på skolen, som kan styrke skoleledernes muligheder for at tilrettelægge lærernes arbejde og understøtte det pædagogiske personales samarbejde. Lignende konklusioner findes også i tidligere undersøgelser af folkeskolereformen og lærernes arbejdstid (se evt. Bjørnholt et al., forthcoming; Bjørnholt et al. 2015; Kjer & Rosdahl, 2016).

En del af Lov 409 har da også til hensigt at styrke skoleledernes indflydelse på tilrettelæggelsen af lærernes arbejde og

.. den lokale ledelse [skal, red] have mulighed for at lede og fordele arbejdet og beslutte, hvad den enkelte lærer skal anvende sin arbejdstid til, således at ledelsen løbende kan prioritere ressourcerne på den enkelte skole eller institution. (Bemærkninger Lov 409)

Det er imidlertid ikke entydigt, hvordan skolelederne oplever, at lokaleaftaler mellem kommunerne og den lokale lærerkreds af Danmarks Lærerforening påvirker deres autonomi. Det afhænger af aftalernes konkrete udformning. I spørgeskemaundersøgelsen vurderer en lille overvægt af skoleledere (27 %), at kommunale krav vedrørende lokaleaftaler og forståelsespapirer fremmer elevernes læring, mens 24 % vurderer, at det hæmmer elevernes læring (Bjørnholt, Mikkelsen & Tranholm, 2018, se evt. bilag 5). Skolelederne er således ikke enige om, hvorvidt aftalerne har en positiv betydning.

Dette billede genfindes i de kvalitative interview. Nogle skoleledere oplever, at lokaleaftalerne reducerer deres autonomi:

Interviewer: En del af reformen er at styrke skoleledelsen. Tænk du, at du har fået din rolle som leder styrket?

Skoleleder: Det ved jeg ikke. På nogle måder blev vi det lidt med Lov 409. Men den er jo lynhurtig blevet udhulet af lokaleaftaler. I starten blev det et værdipapir, og ikke en aftale. Men så et værdipapir vi skulle styre ud fra, hvor der blev sat loft over, hvor meget lærerne måtte undervise og noget flex. I dag er vi stort set tilbage og arbejde præcis, som vi

gjorde inden reformen. Fordi skoleledelsen blev jo styrket ved Lov 409 om tilstedeværelse på skolen og alt sådan nogle ting. Og den er ligesom væk nu.

Reduktionen i skoleledernes autonomi hænger sammen med, at lærernes arbejdstid bliver kollektivt forhandlet på kommunalt niveau. Hvorvidt skolelederne oplever, at aftalerne indskrænker deres autonomi afhænger imidlertid af, om aftalerne indeholder fleksible eller stramme rammer for lærernes arbejdstid.

En række skoleledere vurderer desuden, at lokalaftalerne er vigtige i forhold til at skabe ro på skolerne, og at de understøtter et mere positivt samarbejde mellem lærere og ledelse. Et samarbejde, som de angiver er afgørende for at bedrive skole, og blandt skolelederne er der en generel forståelse for, at samarbejdet er vigtig for, at deres ledelse får betydning.

Jeg synes, der er nogle gode ting i at kunne samarbejde. ..generelt er der den følelse af, at man ikke kan nå at lave sit arbejde som lærer, og den er ikke god. Så kan jeg som leder sige, at der er noget, du ikke skal, men det er følelsen ikke at have tid nok ..den [lokalaftalen, red] beskriver mest, hvad det er for nogle dialoger, vi skal tage med hinanden .., det kan være et godt arbejdsblad. (Skoleleder)

3.3 Den økonomiske rammes betydning for autonomien

Den økonomiske ramme er også genstand for debat i mange af de kvalitative interview – og holdninger og bekymringer herom fremkommer ofte spontant i interviewet. Både blandt forvaltningschefer og skoleledere findes en oplevelse af en presset økonomi, som udfordrer ikke blot implementeringen af reformen, men også skolernes almindelige drift.

Det er en hårdt spændt økonomisk ramme. De her år har vi drevet skolevæsenet som et af de billigste skolevæsener i Danmark. Dette gør, at nogle aktiviteter ikke kan gennemføres, fx Åben skole. Økonomien giver udfordringer i, hvor varieret en skoledag, man kan lave. (Skoleleder)

Forvaltningschefer og skoleledere er enige om, at en presset økonomi kan reducere skoleledernes autonomi.

Nu har vi slet ikke berørt det her omkring den økonomiske ramme for skolevæsenet, og det er selvfølgelig meget forskelligt fra kommune til kommune så jeg kan kun tale ud fra min egen virkelighed. Det er jo en af de ting, der sætter nogle grænser for mit ledelsesrum. (Skoleleder)

Flere skoleledere forklarer, at manglen på ressourcer indebærer, at de ikke har mulighed for at igangsætte de initiativer, som de finder mest hensigtsmæssige i forhold til at opnå mål, men også til at udvikle skolen, som hensigten er i reformen.

Der kan være en økonomisk styring, som faktisk sætter en anden dagsorden, som er med til at underminere mulighederne for at gøre nogle ting. Hvis du har en økonomisk dagsorden, hvor det strammer, strammer, strammer, og du har et politisk udvalg, som vil noget, og en leder og han vil fandme også noget, og skolelederne vil også noget, men samtidig er der noget, man ikke kan – den accept, den er man nødt til at have ellers bliver man kvalt i det som almindelig dødelig leder og medarbejder (Skoleleder)

Både de kvantitative og kvalitative analyser viser, at mange skoler og forvaltninger oplever en problematisk økonomisk ramme, der udfordrer implementeringen af reformens elementer. En konklusion, der understøttes af, at få ressourcer kan være med til at forhindre en optimal implementering af en så omfattende reform som folkeskolereformen (Winter & Nielsen, 2008; Thullberg, 2013). Dertil kommer, at økonomien kan udfordre skolelederens ideer og dagsorden, hvilket i sidste ende kan betragtes som en reduktion i autonomien. Derudover oplever flere skoleledere en uoverensstemmelse mellem den kommunale retning, mål og visioner, og så den økonomiske ramme, som tildeles skolerne.

3.3.1 Autonomi har ingen selvstændig sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel

Der er i forskningslitteraturen forholdsvis bred enighed om, at øget autonomi generelt forbedrer organisationers resultater (Peters et al. 2011, Politt 2005, Moynihan & Pandey 2006, Wangrow et al. 2015). Hvorvidt denne sammenhæng findes på skoleområdet, er imidlertid ikke entydig. Nogle studier finder, at skoleledernes selvbestemmelse er afgørende for elevernes resultater (eks. Andersen 2008; Chubb & Moe, 1990; 1988; Yukl & Mahsud, 2010). Det forklares med, at skoleledere har større indsigt i lokale forhold og bedre mulighed for at påvirke, hvad der sker på skolerne, og autonomi giver skolelederne mulighed for at udnytte deres kompetencer til at opnå positive resultater. Omvendt finder andre studier ingen statistisk sikre sammenhænge mellem skoleledelsens handlefrihed og elevernes resultater (eks. Andersen 2008; Christensen, 2003; Levin, 1998; McEwan, 2000; Smith, 2005).

Vi undersøger skoleledernes autonomi ved hjælp af en dikotom variabel præsenteret i Tabel 3.1. Variablen har værdien 1 for skoleledere med høj autonomi og værdien 0 for alle andre skoleledere

Tabel 3.2 viser ingen sammenhænge mellem skoleledernes autonomi og elevernes faglige resultater og trivsel. Vi finder således i denne undersøgelse ingen indikationer på, at elever klarer sig bedre på skoler, hvor skolelederen oplever høj autonomi, end elever på skoler, hvor skolelederen ikke oplever høj autonomi.

Tabel 3.2 Sammenhængen mellem skolelederens autonomi og elevernes faglige resultater og trivsel

	9. klasse (dansk)	9. klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (matematik 6. klasse)	Faglig trivsel (6. klasse)	Social trivsel (6. klasse)
Skolelederens autonomi	0,040* (0,021)	0,052 (0,040)	-0,040 (0,032)	0,022 (0,036)	0,021 (0,016)	0,028* (0,016)
Antal elever	58.967	58.841	70.322	70.268	70.280	70.357

Anm: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. classes eksamenskarakterer, nationale test for 6. klassetrin er standardiserede. Da der ikke findes nationale trivselsdata for 2014, er spørgeskemabesvarelserne fra forvaltningscheferne fra 2014 koblet til de nationale trivselsdata fra 2015. Det vil sige for regressioner, hvor trivselsdataene anvendes, er basisåret 2015 og ikke 2014. Indeks for skolelederens autonomi er baseret på tre spørgsmål til skolelederne: Hvor stor indflydelse har du i dette skoleår haft på: 1) Ansættelse af lærere?, 2) Fastsættelse af de faglige mål for eleverne? og 3) Fastsættelse af undervisningsmetoder, og hvordan undervisningen tilrettelægges på skolen? Svarmuligheder: (1) Ingen indflydelse (2) Mindre indflydelse (3) Nogen indflydelse (4) Temmelig stor indflydelse (5) Stor indflydelse. Skoleledere med en samlet indeksscore på 4 eller derover er kategoriseret som skoleledere med høj autonomi

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer, 2014, 2016 og 2018. SFI's skoleledersurvey fra 2013, registerdata, data fra nationale test og nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

3.4 Kombination af målstyring og autonomi

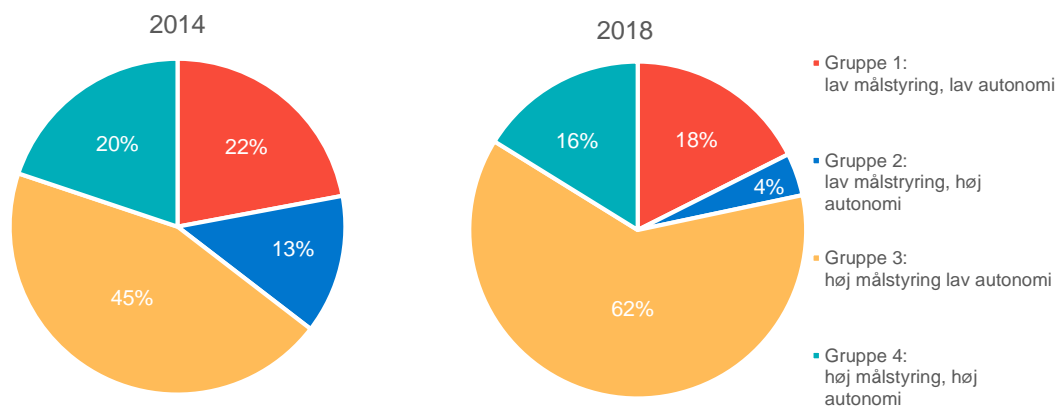
Som det allerede fremgår ovenfor, skal den kommunale mål- og resultatstyring ideelt suppleres med en øget grad af autonomi til skolelederne, hvis hensigten er at forbedre skolernes resultater (Wynen et al. 2014; Van Dooren et al. 2015; Yukl & Mahsud, 2010). En forventning, der også genfindes i folkeskolereformens prioritering af styrket skoleledelse og øget ledelsesrum samt lokale frihedsgrader.

3.4.1 Øget mål- og resultatstyring men reduceret autonomi

Modsat intentionen er der imidlertid siden 2014 sket en bevægelse mod, at flere skoler er underlagt kommunal mål- og resultatstyring og oplever en lav grad af autonomi. Figur 3.3 viser, hvordan skolerne fordeler sig i hhv. 2014 og 2018 i forhold til forvaltningens vurdering af kommunal mål- og resultatstyring og skolelederens oplevelse af deres autonomi i samme kommune. For eksempel er der 4 % af skolerne i 2018, hvor forvaltningscheferne angiver en lav grad af kommunal mål- og resultatstyring, og hvor skolelederne i samme kommune oplever en høj grad af autonomi. I 2014 er det tilsvarende tal 13 %.

Det fremgår desuden af figuren, at der er en faldende andel af skoleledere, der vurderer, at deres autonomi er høj, i de kommuner, hvor målstyringen samtidig vurderes til at være høj. Den går fra 20 % i 2014 til 16 % i 2018. Samtidig vurderer en større andel af skoleledere i kommuner med høj mål- og resultatstyring, at deres autonomi er lav (Fra 45 % i 2014 til 62 % i 2018).

Figur 3.6 Målstyring og autonomi. Målt ved forvaltningschefer og skoleledere, 2014 og 2018.



Anm.: N=738 skoler (2014), N=568 skoler (2018). Målstyring måles ved hjælp af indekset for fastsættelse af mål baseret på fire spørgsmål til forvaltningscheferne: I hvilken grad har kommunen for skoleåret (201X/201X) fastlagt konkrete resultatmål for skolernes niveau i forhold til: 1) Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik, 2) Elevernes trivsel, 3) Elevernes resultater i nationale test, 4) Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik. Svorskala: (1) Slet ikke, (2) I meget lav grad, (3) I lav grad, (4) I nogen grad, (5) I høj grad og (6) I meget høj grad. En samlet indeksscore på 5 eller derover er kategoriseret som, at kommunerne har høj målstyring. Indeks for skolelederens autonomi er baseret på tre spørgsmål til skolelederne: Hvor stor indflydelse har du i dette skoleår haft på: 1) Ansættelse af lærere?, 2) Fastsættelse af de faglige mål for eleverne? og 3) Fastsættelse af undervisningsmetoder, og hvordan undervisningen tilrettelægges på skolen? Svarmuligheder: (1) Ingen indflydelse (2) Mindre indflydelse (3) Nogen indflydelse (4) Temmelig stor indflydelse (5) Stor indflydelse. Skoleledere med en samlet indeksscore på 4 eller derover er kategoriseret som skoleledere med høj autonomi.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og skoleledere 2014 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Det tyder på, at bevægelsen mod mere kommunal mål- og resultatstyring ikke ledsages af, at skolerne (ifølge skolelederne selv) får mere autonomi. I praksis findes der således ikke en oplevelse af, at kommunernes mål- og resultatstyring suppleres med en øget frihed til skolerne i forhold til at

definere midler til at realisere målene. Omvendt har kommunerne øget reguleringen vedrørende både mål og midler (Kjer et al., 2015, Kjer & Winter, 2016; Jacobsen og Mortensen, 2016).

3.4.2 En positiv sammenhæng til elevernes faglige resultater

I Tabel 3.3 udtrykker interaktionen kombinationen af kommunal målstyring og skoleledernes autonomi. Her fremgår det, at elevernes afgangskarakterer i 9. klasse er højere, når den kommunale målstyring kombineres med autonomi til skolelederne. Samme resultater finder vi ikke for 6. klasse eller for elevernes trivsel. Resultatet tyder på, at når kommunal mål- og resultatstyring kombineres med øget autonomi kan det have positive konsekvenser.

Yderligere analyser viser, at forskellen på elevernes karakterer mellem skoler med lav autonomi og lav kommunal målstyring på den ene side og skoler med høj autonomi og høj kommunalmålstyring på den anden side svarer til ca. 0,25 og 0,4 på karakterskalaen i henholdsvis dansk og matematik. Der er således tale om en beskedent forskel. Dog er det vigtigt at bemærke, at der er tale om en gennemsnitlig forskel for samtlige elever i kommunen. Forskellen er således beskedent fra den enkelte elevs perspektiv men ikke uvæsentlig fra et kommunalt perspektiv.

Dermed underbygger resultaterne tidligere forskning, der peger på, at kombinationen af målstyring og ledelsesmæssig frihed til at definere, hvordan målene bedst kan nås, vil forbedre skolernes resultater (de Bruijn 2010, Peters et al. 2011, Pollitt 2010). Som det fremgår nedenfor resulterer øget kommunal mål- og resultatstyring imidlertid ikke nødvendigvis i en øget autonomi til skolelederne.

Tabel 3.3 Sammenhænge mellem målstyring og autonomi og elevernes faglige resultater og trivsel

	9. klasse (dansk)	9. klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (mate- matik 6. klasse)	Faglig triv- sel (6. klasse)	Social triv- sel (6. klasse)
Fastsætter resultatmål	-0,003 (0,023)	0,003 (0,029)	0,023 (0,031)	0,020 (0,029)	0,006 (0,014)	0,017 (0,022)
Skolelederens auto- nomi	-0,01 (0,026)	-0,005 (0,033)	-0,035 (0,038)	0,029 (0,040)	0,021 (0,017)	0,019 (0,019)
Interaktion: Fastsætter resultatmål & Skolele- derens autonomi	0,116*** (0,040)	0,132** (0,062)	-0,014 (0,061)	-0,017 (0,055)	0,000 (0,027)	0,026 (0,031)
Antal elever	70.322	70.268	70.280	70.357	58.967	58.841

Anm: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. classes eksamenskarakterer, nationale test for 6. klassetrin er standardiserede. Da der ikke findes nationale trivselsdata for 2014, er spørgeskemabesvarelserne fra forvaltningscheferne fra 2014 koblet til de nationale trivselsdata fra 2015. Det vil sige for regressioner, hvor trivselsdataene anvendes, er basisåret 2015 og ikke 2014. Indeks for skolelederens autonomi er baseret på tre spørgsmål til skolelederne: Hvor stor indflydelse har du i dette skoleår haft på: 1) Ansættelse af lærere?, 2) Fastsættelse af de faglige mål for eleverne? og 3) Fastsættelse af undervisningsmetoder, og hvordan undervisningen tilrettelægges på skolen? Svarmuligheder: (1) Ingen indflydelse (2) Mindre indflydelse (3) Nogen indflydelse (4) Temmelig stor indflydelse (5) Stor indflydelse. Skoleledere med en samlet indeksscore på 4 eller derover er kategoriseret som skoleledere med høj autonomi. Da skoleledernes autonomi ikke blev målt i spørgeskemaundersøgelsen i 2014, er skoleledernes vurderinger af deres autonomi i 2013 anvendt som mål for 2014. Der er ligeledes ikke mål for skoleledernes autonomi i 2018. Skoleledernes vurdering fra 2017 er anvendt som mål for 2018.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018. SFI's skoleledersurvey fra 2013. Registerdata, data fra nationale test og nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

Vi har også undersøgt, hvorvidt lærerne taler mere med henholdsvis deres ledere og kollegaer om data (samme variabler som i kapitel 2), når kommunal mål- og resultatstyring kombineres med, at skolelederne oplever en høj grad af autonomi¹⁷. Her findes der imidlertid ingen sammenhænge.

3.4.3 Delkonklusion: autonomi

I dette afsnit har vi besvaret følgende spørgsmål:

- Er der en sammenhæng mellem kombinationen af kommunal målstyring og skoleledernes autonomi og elevernes faglige resultater og trivsel?
- Hvilken sammenhæng er der mellem målstyring og skolelederens autonomi?
- Hvordan har skolernes autonomi udviklet sig over tid?

Analysen viser, at elevernes faglige resultater i både dansk og matematik i 6. klasse hænger positivt sammen med en kombination af høj kommunal mål- og resultatstyring og høj autonomi til skolelederne. Analysen finder ingen sammenhænge i forhold til eleverne faglige resultater i 9. klasse, ej heller på elevernes trivsel.

Autonomien synes dog ikke kun begrænset i de kommuner, hvor målstyringen er høj. Derimod er der er sket en generel reduktion i skolelederens autonomi. Det hænger blandt andet sammen med, at kommunerne i stigende grad sætter en fælles retning og iværksætter fælles aktiviteter for kommunens skoler. Det oplever skolelederne generelt som positivt.

For mange (usammenhængende) kommunale initiativer kan imidlertid opleves som en begrænsning for skoleledernes autonomi. Samlet set er det skoleledernes oplevelse, at forvaltningen stadig styrer meget på diverse aktiviteter og ressourcer, og selvom mange af disse er "fornuftige", indskrænker det skolelederens autonomi, når forvaltningen både vælger mål, men også midler til at nå derhen.

¹⁷ Resultaterne fra denne analyse er ikke illustreret

4 Kvalitetsrapporter

Kvalitetsrapporten skal med folkeskolereformen forenkles, og dens funktion som styrings- og ledelsesredskab skal styrkes (Kvalitetsrapport 2.0). Det vil sige, at kvalitetsrapporterne skal indeholde resultatmål (fx mål for elevernes faglige resultater og trivsel) frem for beskrivelser af aktiviteter og input, hvilket var kendetegnende for de tidligere kvalitetsrapporter.¹⁸ Der er dermed en tæt sammenhæng til den kommunale mål- og resultatstyring, beskrevet i kapitel 2, og til skoleledernes autonomi til at definere processerne (midlerne), jf. kapitel 3.

Allerede de første kvalitetsrapporter skulle bidrage til at styrke den kommunale styring og ledelse af skolerne. Kvalitetsrapporterne fra skoleåret 2006/2007 skulle indeholde beskrivelser af skolernes faglige niveau (jf. faktaboks nedenfor) og understøtte kommunalbestyrelsernes styring af og opfølgning på skolerne, herunder fremme dialog, åbenhed og evaluering mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen.¹⁹ I praksis var kvalitetsrapporterne imidlertid langt fra det styrings- og ledelsesredskab, som var intentionen (Danmarks Evalueringsinstitut2011; Gleerup & Wiedermann 2011; Bjørnholt et al. 2016).

Faktaboks om ny og gammel bekendtgørelse

BEK nr. 162 af 22/02/2007 (Den tidligere bekendtgørelse)

- Sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på kommunens folkeskoler (§ 5)
- Opfølgning på sidste kvalitetsrapport (§ 6)
- Redegørelse for mål og rammer for hver af kommunens folkeskoler og samlede skolevæsen (§ 7)
- Oplysninger om særligt kommunale indsatsområder til udvikling af undervisning og kvalitet af undervisning (§ 8)
- Resultater for kommunens folkeskoler og samlede skolevæsen, herunder karaktergivning (§ 9).

BEK nr. 698 af 23/06/2014 (Den nye bekendtgørelse)

- Resultater for kommunens folkeskoler og samlede skolevæsen, herunder karaktergivning, overgang/fastholdelse i ungdomsuddannelse og resultater af obligatorisk trivselsmåling (§ 2)
- Oplysninger om klager til klagenævnet for Specialundervisning (§ 3)
- Oplysninger om, i hvilket omfang lærerne har undervisningskompetence fra læreruddannelse i de fag, som de underviser i (§ 4)
- Oplysninger om andel af folkeskoleelever i kommunen, der undervises i den almene undervisning (§ 5)
- Som del af kvalitetsrapporten skal der udarbejdes en handlingsplan (§ 6)
- Redegørelse for virkningen af iværksatte initiativer til forbedring (herunder handlingsplaner) (§ 7).

Med folkeskolereformen og kvalitetsrapport version 2.0 skal kommuner og skoler bruge kvalitetsrapporterne mere aktivt som led i deres opfølgning og dialog. Denne udvikling er i vid udstrækning sket i reformens første år (se evt. Bjørnholt et al. 2016; Bjørnholt & Krassel, 2016). Hensigten er et øget fokus på resultater frem for aktiviteter og input, og kvalitetsrapporten skal understøtte samar-

¹⁸ § 40 a, stk. 5, i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2014.

¹⁹ Reglerne for kvalitetsrapporterne blev beskrevet i bekendtgørelse nr. 162 af 22. februar 2007 "om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen"; i folkeskolovens § 40 a.

bejdet og dialogen på tværs af kommunalbestyrelse, forvaltning, den enkelte skoleleder og skolebestyrelser. Nedenfor undersøges udviklingen i kvalitetsrapporternes indhold og opfølgningen herpå.

Kapitlet besvarer følgende tre spørgsmål, som er en konkretisering af undersøgelsens overordnede undersøgelsesspørgsmål (jf. kapitel 1):

Delanalysens undersøgelsesspørgsmål

- Hvorvidt og hvordan har kvalitetsrapporternes mål udviklet sig over tid?
- Hvorvidt og hvordan bruges kvalitetsrapporterne til opfølgning og dialog på tværs af kommuner og skoler?
- Er der en sammenhæng mellem ændringer i kvalitetsrapporternes fokus og brugen af dem og elevernes faglige resultater og trivsel?

Kapitlet bygger på en indholdskodning af de gældende kvalitetsrapporter for årene 2014, 2016 og 2018²⁰ samt registerdata og skoleledere, udvalgsformænd og forvaltningschefers besvarelser i spørgeskemaundersøgelserne (jf. bilag 1). Kun den generelle kommunedel af kvalitetsrapporterne er blevet kodet, mens sider, der indeholder data og beskrivelser fra enkelt-skoler ikke er blevet kodet. De kvalitative interviewudsagn indgår ikke som en selvstændig analyse men bruges alene som illustrative eksempler på pointer fra de øvrige analyser²¹.

Vi finder, at kvalitetsrapporterne indeholder signifikant flere mål i 2018, end det var tilfældet i 2014. I de kommuner, hvor antallet af mål er steget særligt markant, er der samtidig sket en negativ udvikling i elevernes faglige resultater. Det kan skyldes, at den kommunale retning bliver mindre klar, når der styres efter mange mål på én gang. Kvalitetsrapporterne indeholder et større antal resultatmål (output- og outcomemål), mens antallet af specielt procesorienterede mål har været svingende. Vi finder ikke, at denne udvikling har en sammenhæng med elevernes faglige resultater eller trivsel.

Kapitlet indleder med en analyse af målene i kvalitetsrapporterne med fokus på, hvorvidt de i stigende grad indeholder resultatmål frem for procesmål, samt sammenhængen mellem udviklingen i kvalitetsrapporterne og udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Afsnit 4.3 giver et indblik i kommuner og skolars opfølgning på kvalitetsrapporterne samt sammenhængen mellem opfølgning på kvalitetsrapporterne og elevernes faglige resultater og trivsel.

4.1 Et øget antal mål i kvalitetsrapporterne

Forvaltningschefer og skoleledere oplevede de tidligere kvalitetsrapporter som uoverskuelige og ufokuserede, hvilket gjorde dem vanskelige at anvende på skolerne og overflødige på kommuneniveau (se evt. Bjørnholt & Krassel 2016). Med kvalitetsrapport 2.0 er målsætningen, at rapporterne skal forenkles og fokusere på færre indikatorer og mål. Få klare mål kan potentielt bidrage til en mere klar og entydig retning for kommunens prioriteringer og ønsker til skolerne (de Bruijn, 2007).

Tabel 4.1 viser, at der ved overgangen til "Kvalitetsrapport 2.0" modsat hensigten ikke er sket en reduktion i antallet af mål i kvalitetsrapporterne. Tværtimod er der siden 2014 sket en stigning i

²⁰ Kommunerne anvender forskellige perioder for kvalitetsrapporterne. Dette betyder, at det eksempelvis for 2018 er gældende, at der primært er tale om rapporter fra skoleåret 2017/2018, men der er også eksempler på 2016/2017, 2016/2018. Det samme er gældende for 2014 og 2016.

²¹ Det skyldes, at vi ikke har spurgt systematisk ind til kvalitetsrapporterne i de gennemførte interview

antallet af mål i kvalitetsrapporten fra 4,6 mål pr. rapport i 2014 til knap 13 mål pr. rapport i 2018. Udviklingen er statistisk sikker. På tværs af kvalitetsrapporter er der imidlertid en forholdsvis stor spredning i antallet af mål. Der synes således absolut set at være mere både proces og resultatstyring (Jacobsen & Mortensen, 2016).

Tabel 4.1 Mål i kvalitetsrapporterne

Antal mål	Antal kommuner, Gamle bekendtgørelse (antal/pct.)	Antal kommuner, Kvalitetsrapport 2.0 #1 (antal/pct.)	Antal kommuner, Kvalitetsrapport 2.0 #2 (antal/pct.)
	2014	2016	2018
0	29 (30 %)	1 (1 %)	0 (0 %)
1	11 (11 %)	2 (2 %)	1 (1 %)
2	10 (10 %)	1 (1 %)	0 (0 %)
3	8 (8 %)	2 (2 %)	0 (0 %)
4	7 (7 %)	7 (7 %)	0 (0 %)
5	5 (5 %)	6 (6 %)	3 (3 %)
6-10	12 (12 %)	44 (45 %)	40 (41 %)
11-20	13 (13 %)	30 (31 %)	45 (46 %)
Over 20	3 (3 %)	4 (4 %)	9 (9 %)
I alt	98 (100 %)	97 (100 %)	98 (100 %)
Gennemsnitlige antal mål (alle kommuner)	4,60 (6,03)*	9,94 (5,55)*	12,88 (6,99)

Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Kodninger under den "Gamle bekendtgørelse" er primært fra skoleåret 12/13. Kodning #1 under den nye bekendtgørelse er primært fra skoleåret 14/15. Kodning #2 under den nye bekendtgørelse er primært fra skoleåret 16/17. Standardafvigelse i parentes for gennemsnit.

Kilde: Egne kodninger af kommunernes kvalitetsrapporter i 2014, 2016 og 2018.

På trods af det øgede antal mål, er forvaltningerne generelt glade for kvalitetsrapporterne og deres udvikling (se også afsnit 4.3), og de oplever generelt, at rapporterene er blevet mere fokuserede:

[Kvalitetsrapporten, red.] er blevet 100 gange bedre, end den var før, det var virkelig spild af tid. Den gamle kvalitetsrapport var 'byg et glansbillede', der kunne man skrive alenlange sider om egne fortræffeligheder, og det var hamrende ligegyldigt. Det kunne ikke bruges til noget som helst. (Forvaltningschef)

4.1.1 Mange mål har en negativ sammenhæng til elevernes faglige resultater

I forskningslitteraturen argumenteres der for, at få (klare) mål gør det lettere for organisationer (i dette tilfælde skoler) at gennemskue, hvad der forventes af dem, og de vil derfor indrette deres adfærd herefter (de Bruijn, 2007). Få mål forventes derfor at give anledning til en klar retning, hvilket kan have en positiv effekt for skolernes resultater. Omvendt kan for mange mål resultere i, at den kommunale retning bliver uklar, hvilket potentielt kan smitte af på skolernes resultater (Propper and Wilson, 2003). Vi undersøger derfor sammenhængen mellem antallet af mål og elevernes faglige resultater og trivsel.

Tabel 4.2 viser sammenhængen mellem antallet af mål og elevernes faglige resultater og trivsel. Antallet af mål er operationaliseret som en variabel med to grupper: en gruppe med mange mål (15 mål eller derover) og en gruppe med de øvrige kommuner. Tabellen viser, at elever i kommuner med mange mål klarer sig dårligere til de nationale test samt 9. klasses eksamen i matematik.

Tabel 4.2 Sammenhængen mellem antal mål og elevernes faglige resultater og trivsel.

	9. klasse (dansk)	9. klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (matematik 6. klasse)	Faglig trivsel (6. klasse)	Social trivsel (6. klasse)
15 mål eller derover	-0,017 (0,018)	-0,058** (0,022)	-0,064*** (0,022)	-0,075*** (0,026)	-0,017 (0,012)	-0,007 (0,015)
Antal elever	126.718	126.384	151.072	150.908	138.221	138.387

Anm.: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,001$. Skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. klassens eksamenskarakterer og nationale test for 6. klassetrin er standardiserede. Da der ikke findes nationale trivselsdata for 2014, er spørgeskemabesvarelsene fra forvaltningscheferne fra 2014 koblet til de nationale trivselsdata fra 2015. Det vil sige for regressioner, hvor trivselsdataene anvendes, er basisåret 2015 og ikke 2014.

Kilde: Egne kodninger af kommunernes kvalitetsrapporter i 2014, 2016 og 2018, registerdata, data fra de nationale test og de nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

Yderligere analyser viser, at der ikke er tale om en lineær sammenhæng. Der er således ingen forskel på elevernes faglige resultater mellem kommuner med få mål og kommuner med et gennemsnitligt antal mål. Dette fund understøtter forventningen om, at få mål kan have positive konsekvenser, mens (for) mange mål kan have den modsatte effekt (Dinesen, 2017; Møller et al., 2016).

4.2 Fra proces til resultatmål

4.2.1 Bevægelse fra input og procesmål til resultatmål

En central målsætning med kvalitetsrapport 2.0 er, at der i højere grad skal være fokus på resultater frem for på input, aktiviteter og processer. Det svarer til, at kommunerne i højere grad styrer på målene end midlerne (se evt. kapitel 3).

Tabellen nedenfor beskriver kort, hvad der kendetegner henholdsvis input, proces, output og outcome.

Beskrivelse	
Input	Et spørgsmål om, hvilke ressourcer man putter i indsatsen. Det kan for eksempel være mål for tildeling af økonomiske ressourcer eller it-faciliteter. Desuden inkluderer input karakteristika ved skolernes elevgrundlag herunder mængden af elever, og/eller hvilke typer elever som skolen ønsker at tiltrække.
Proces	Proces vedrører aktiviteter, der foregår på skolen. Det kan være forventninger til didaktik, undervisningsmetoder, undervisningstilbud eller tilgange (fx målstyret undervisning, professionelle læringsfællesskaber, Åben skole tilbud).
Output	Output vedrører skolernes umiddelbare resultater. Det kan være elevernes faglige resultater og trivsel samt andre umiddelbare kvalitetsmål.
Outcome	Outcome henviser til mål for eleverne på lidt længere sigt og efter folkeskolen. Det kan være elevernes valg af ungdomsuddannelser, tilknytning til arbejdsmarkedet eller almene færdigheder efter folkeskolen.

Som det også fremgik af kapitel 3, er hensigten, at skolerne i mindre grad styres efter regler og procedurekrav (Winter & Nielsen, 2008), fordi skolerne bedre kender den lokale kontekst og bedre kan finde de rette midler til at realisere målene mest effektivt (Nielsen, 2014; Winter, 2015). Mens skolerne således skal holdes ansvarlig for deres resultater (output og outcome), skal de mere frit kunne definere midlerne (input og proces). At styre på mål frem for midler forventes at styrke kvalitetsrapporten som styrings- og ledelsesredskab (se fx Van Dooren et al. 2015; Behn, 2003).

For at undersøge udviklingen i karakteren af kvalitetsrapporternes mål har vi kodet, hvorvidt kvalitetsrapporternes mål relaterer til input, proces, output eller outcome. Eksempler på mål inden for hver kategori skitseres i tabellen nedenfor.

Måltype	Eksempler på mål
Input	Skoletilbud så tæt på nærmiljøet som muligt (Brønderslev) Tekniske rammer, der understøtter arbejdet med it og digitalisering (Nyborg) Forældre skal vælge folkeskolen (København)
Proces	At sikre en tidlig identificering af elever i læsevanskeligheder (Herning) Skabe gode læringsmiljøer for alle elever (Vordingborg) Sikre læringsledelse tæt på kerneopgaven (Ballerup)
Output	Mindst 80 % af alle elever skal være gode til at læse og regne i de nationale test (Nationalt mål) Gennemsnit i folkeskolens afgangseksamen skal stige til landsgennemsnit (Holbæk) Inklusionsprocenten skal være 95 % (Tønder)
Outcome	90 % skal have en ungdomsuddannelse (Aalborg) 25 % vælger en erhvervsuddannelse efter folkeskolen (Nationalt mål) Vallensbæk Kommunes børn og unge skal klædes på til fremtiden med henblik på at få en plads på fremtidens arbejdsmarked (Vallensbæk)

Vi har beregnet den relative andel af de forskellige måltyper i hver kvalitetsrapport. Tabel 4.3 viser, hvordan andelen af mål fordeler sig på tværs af alle kvalitetsrapporter. Det fremgår, at kommunerne øger deres relative fokus på outputmål fra den gamle bekendtgørelse til "Kvalitetsrapport 2.0". Dette er i tråd med intentionen bag "Kvalitetsrapport 2.0". Fra 2014 til 2018 stiger andelen af outputmål til 58 mod 39 i 2014. Dog skete stigningen særligt fra 2014 til 2016 (73), og siden 2016 er andelen af outputmål igen faldet.

Omvendt er andelen af procesmål blevet reduceret i perioden. Det absolutte antal af procesmål (i parentes) er øget fra 2014 til 2018, men da antallet af nye outputmål væsentlig overskyggede antallet af nye procesmål i alt, falder andelen af procesmål relativt.

Tabel 4.3 Relativ fordeling af typen af mål

Målets fokus (andel ud af samlet antal mål)	Gamle bekendtgørelse	Kvalitetsrapport 2.0 #1	Kvalitetsrapport 2.0 #2
	2014	2016	2018
Input	4 (23)	8 (76)	1 (18)
Proces	37 (160)	10 (123)	27 (391)
Output	39 (204)	73 (678)	58 (673)
Outcome	21 (64)	9 (87)	14 (178)
I alt	100 (451)	100 (964)	100 (1.260)

Anm.: Målene er vægtet inden for kommunerne, da større kommuner typisk har flere mål. Således vægter en mindre kommune med totalt 10 mål og 3 mål på output lige så højt som en større kommune med 30 mål i alt og 9 på output

Kilde: Egne kodninger af kommunernes kvalitetsrapporter i 2014, 2016 og 2018.

Den betragtelige stigning i andelen af outputmål fra 2014 til 2016 skyldes i vid udstrækning, at kommunerne strømlinede deres kvalitetsrapporter efter den nye bekendtgørelse, så de kun indeholder den absolut mest nødvendige output-information, der var specificeret i bekendtgørelsen (Bjørnholt & Krassel, 2016). Der var således tale om en standardisering af kvalitetsrapporten. Når der fra 2016 til 2018 igen er kommet relativt flere procesmål end outputmål, kan det hænge sammen med, at kommunerne igen er begyndt at tilføje de mere kommunespecifikke procesmål fra tidligere, som kendetegnede de tidligere kvalitetsrapporter. Øget mål- og resultatstyring har således en tendens til også at øge processtyringen (Jacobsen & Mortensen, 2016)

4.2.2 Ingen sammenhæng mellem målenes karakter og elevernes læring og trivsel

Selvom der teoretisk forventes at være en positiv sammenhæng mellem output/outcome styring og en organisations resultater, finder vi ingen sammenhænge mellem ratioen mellem input/procesmål og output-/outcomemål og elevernes faglige resultater og trivsel (jf. Tabel 4.4). Vi finder således ingen tendens til, at elever i kommuner med relativt mange output-/outcomemål klarer sig bedre end elever i kommuner med få output-/outcomemål.

Tabel 4.4 Sammenhængen mellem ratio mellem input/procesmål og output-/outcomemål og elevernes faglige resultater og trivsel

	9. klasse (dansk)	9. klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (mate- matik 6. klasse)	Faglig triv- sel (6. klasse)	Social triv- sel (6. klasse)
Ratio mellem input/pro- cesmål og output-/out- comemål	0,021 (0,034)	0,037 (0,032)	0,051 (0,035)	0,002 (0,033)	0,003 (0,023)	-0,034 (0,023)
Antal elever	109.462	109.211	130.865	130.718	120.956	121.108

Anm.: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Vægtet skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. klasses eksamenskarakterer og nationale test for 6. klassetrin er standardiserede. Da der ikke findes nationale trivselsdata for 2014, er spørgeskemabesvarelserne fra forvaltningscheferne fra 2014 koblet til de nationale trivselsdata fra 2015. Det vil sige for regressioner, hvor trivselsdataene anvendes, er basisåret 2015 og ikke 2014.

Kilde: Egne kodninger af kommunernes kvalitetsrapporter i 2014, 2016 og 2018, registerdata, data fra de nationale test og de nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE..

Heller ikke når vi inddrager antallet af mål i modellen, finder vi en sammenhæng mellem målenes karakter og henholdsvis elevernes faglige resultater og trivsel (analyser er ikke illustrerede).

4.3 Udvalgsformænd og forvaltningschefers holdning og brug af kvalitetsrapporter

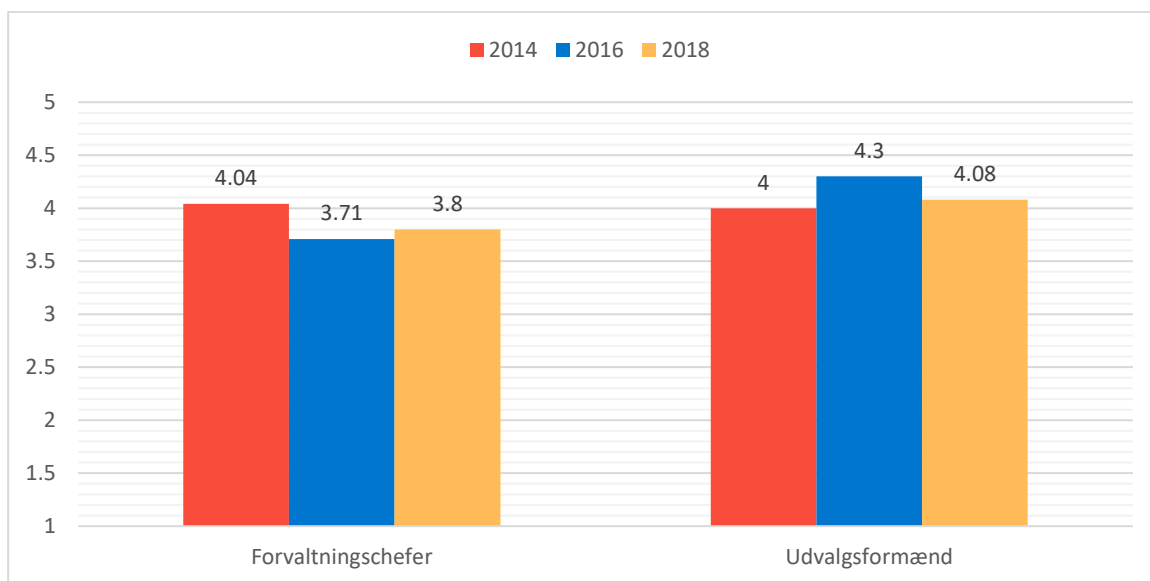
Hvis kvalitetsrapporterne skal gøre en forskel, er det afgørende, at de bliver brugt i den kommunale opfølgning og dialog med skolerne (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Det er da også hensigten med kvalitetsrapport 2.0, at den skal understøtte opfølgning og dialog på tværs af kommuner og skoler.

4.3.1 En positiv opfattelse af kvalitetsrapporterne

En forudsætning for, at et styringsredskab som kvalitetsrapporter bruges og får konsekvenser, er, at de aktører, der skal bruge dem, bakker op om dem og oplever dem som nyttige (Mikkelsen et al., 2017; Andersen & Pedersen, 2011). Det vil i dette tilfælde sige udvalgsformænd, forvaltningschefer og skoleledere.

Figur 4.1 viser, at forvaltningscheferne generelt er positive over for kvalitetsrapporterne. Siden 2014 er forvaltningschefernes opfattelse af kvalitetsrapporterne imidlertid blevet en smule mere negativ. Mens forvaltningscheferne er mere negative over for kvalitetsrapporten i 2016 i forhold til 2014, stiger tilfredsheden med rapporterne imidlertid igen i 2018. Forskellen mellem 2014 og 2016 er statistisk signifikant men ikke mellem 2014 og 2018.

Figur 4.1 Opfattelse af kvalitetsrapporten



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Der er signifikant forskel mellem 2014 og 2016 både for forvaltningscheferne og udvalgsformændene. Indekset er baseret på fire spørgsmål: 1) Kvalitetsrapporten er en mulighed for at synliggøre de enkelte skolers indsats, 2) Kvalitetsrapporten er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling af skolernes arbejde, 3) Kvalitetsrapporten skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler. Skalaen er: (1) Helt uenig, (2) Delvis uenig, (3) Neutral, (4) Delvis enig, (5) Helt enig. For mere information omkring indekset se bilag 1.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne og udvalgsformændene 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

I de kvalitative interview begrundes forvaltningscheferne typisk deres positive opfattelse med, at kvalitetsrapporterne giver mulighed for at få et overblik over skolerne og deres udvikling:

Der er jo nogle ting, der opstår ud af kvalitetsrapporten, i år er fraværet blandt elever gået op, det bliver helt sikkert noget vi kommer til at tage os af ... Så tager vi rundt på skolerne og har de her samtaler, nu har jeg været med i 10-11 år, det var noget af det første, efter kvalitetsrapporterne kom, og det er sgu noget af det mest givende, synes jeg. (Forvaltningschef)

Også udvalgsformændene er generelt positive over for kvalitetsrapporterne. Modsat forvaltningscheferne bliver de mere positive over for kvalitetsrapporterne i 2016, hvorefter deres positive opfattelse igen aftager en smule. Der er imidlertid ikke tale om en statistisk sikker udvikling.

Udvalgsformændene er generelt mere positive over for kvalitetsrapporterne end forvaltningscheferne. En forskel, der er statistisk sikker. Som det fremgår i næste afsnit, kan det hænge sammen med, at udvalgsformændene bruger kvalitetsrapporterne anderledes end forvaltningscheferne.

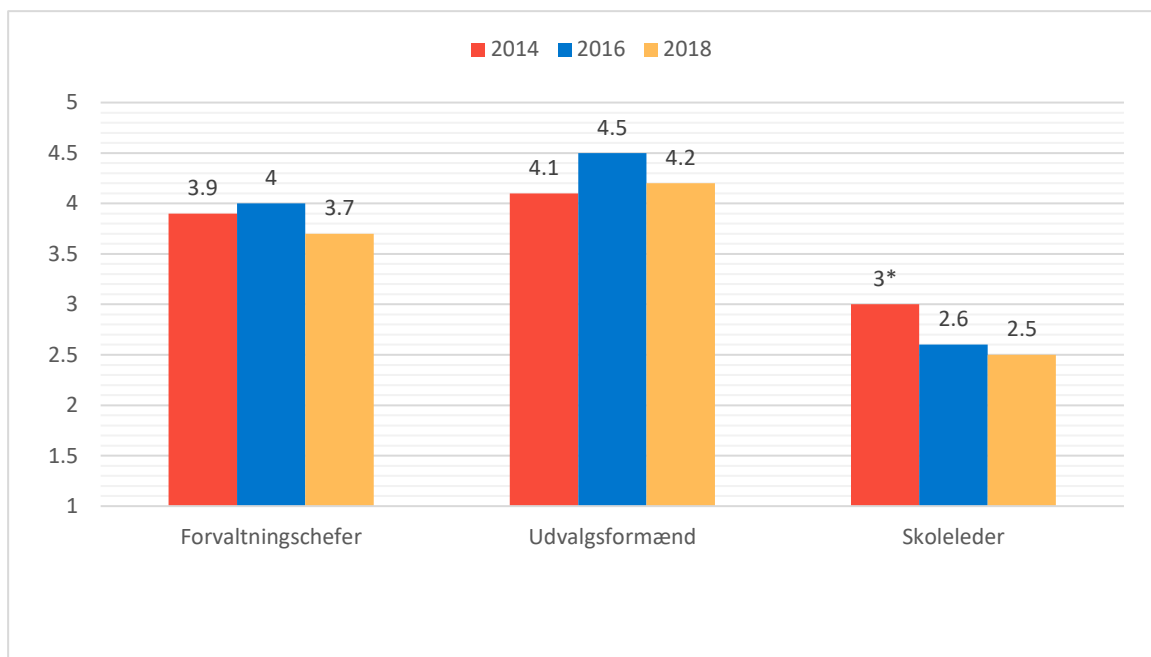
4.3.2 Brug af kvalitetsrapporterne

Figur 4.2 viser henholdsvis udvalgsformænd, forvaltningschefer og skolelederes brug af kvalitetsrapporterne²². Der er stor forskel på, i hvilken grad de forskellige aktører bruger kvalitetsrapporterne. Mens udvalgsformændene bruger kvalitetsrapporterne mest, er det i mindre grad tilfældet for forvaltningscheferne og i betydelig mindre grad for skoleledere.

²² Indekset for skoleledernes brug er baseret på to spørgsmål mindre, end det er tilfældet for udvalgsformænd og forvaltningschefer, hvilken man bør være opmærksom på i tolkning af resultatet.

Det tyder på, at kvalitetsrapporterne i højere grad er et kommunalt styringsredskab end et redskab, der bruges på skoleniveau.

Figur 4.2 Kvalitetsrapporten som dialogredskab



Anm.: * viser, hvilke år der er statistisk signifikant forskellige fra 2018 på minimum $p < 0,05$. Der er signifikant forskel mellem 2014 og 2016 både for udvalgsformændene og for skolelederne. Indeks for forvaltningschefer og udvalgsformænd baseret på fire spørgsmål: 1) Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes ledelse, 2) Kvalitetsrapporten giver nyttig information om kvalitet på skolerne, som vi ikke havde i forvejen, 3) Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolebestyrelserne, 4) Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med kommunens politikere. Skalaen er: (1) Helt uenig, (2) Delvis uenig, (3) Neutral, (4) Delvis enig, (5) Helt enig. Indeks for skoleledere er baseret på 1) Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skoleforvaltningen, 2) Kvalitetsrapporten giver mig nyttig information om kvalitet på skolen, som jeg ikke havde i forvejen og 3) Skoleledelsen iværksætter konkrete tiltag på skolen på baggrund af kvalitetsrapporten.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne og udvalgsformændene 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Hvis vi går bag om tallene, fremgår det også, at udvalgsformændene i højere grad bruger kvalitetsrapporterne som et dialogredskab i dialog med skolebestyrelserne, mens forvaltningscheferne bruger kvalitetsrapporterne som led i sin opfølgning og dialog med skolerne.

I de kvalitative interview fremgår det da også, at kvalitetsrapporterne mange steder drøftes mellem forvaltningschef og skoleledere i sammenhæng med opfølgningen på kommunens mål- og resultatstyring:

De holder et opfølgningsmøde på, hvordan vi klarer os i forhold til kvalitetsrapporten, hvor ledergruppen er inviteret. Så sidder vi som ledere og svarer for alle de elementer, som vi har været interesseret i at udvikle i kommunen, så sidder vi og drøfter det ... og vi har snakket sammen om de udfordringer, vi har set, og hvad vi bør gøre og sådan taler om, hvad næste og bedste skridt er. (Skoleleder)

Tabellen viser også, at skolelederne over tid bruger kvalitetsrapporten langt mindre end tidligere. En udvikling, der fra 2014 til 2018 er statistisk signifikant. En skoleleder forklarer, at deres manglende brug af kvalitetsrapporterne hænger sammen med, at data er forældet, når kvalitetsrapporterne kommer. Derfor er det mere et dokument for det politiske niveau.

Ja, men deres [kvalitetsrapporternes, red] ulempe er, at de er for meget bagudskuende. Noget af det skolelederne og bestyrelserne siger er fint nok, okay det ser sådan ud. Vi prøver at italesætte det, hvordan kan vi bruge de data. Det er ikke så meget dem, vi bruger, men det giver syn for sagen, men det er jo data, vi allerede har genereret undervejs. Så ja nej, vi bruger ikke selve kvalitetsrapporten særlig meget den skal køres op i det politiske system, der er aldrig støj på linjen på den, men vi har brugt data undervejs, vi har den altid på skoleledermødet, når den er kommet, men der er ikke de store kommentarerne til den, fordi data er for gammelt, og vi har jo handlet på det. (Skoleleder)

4.3.3 Sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel

Vi finder gennemgående ingen signifikante sammenhænge mellem forvaltningschefernes holdning til og brug af kvalitetsrapporterne som dialogredskab og elevernes faglige resultater og trivsel. Der er en positiv sammenhæng mellem forvaltningens brug af kvalitetsrapporterne som dialogredskab og elevernes sociale trivsel i 6. klasse. Dertil kommer, at forvaltningschefernes positive holdning til kvalitetsrapporterne har en negativ sammenhæng til elevernes faglige trivsel i 6. klasse med signifikans på et 10 %-niveau. Der er således ikke tale om entydige konklusioner. Når det tages i betragtning, at skolelederne kun i begrænset omfang anvender kvalitetsrapporten, er en sammenhæng mellem brugen af kvalitetsrapporterne og elevernes faglige resultater og trivsel da også mindre sandsynlig.

Tabel 4.5 Sammenhængen mellem forvaltningschefer holdning til og brug af kvalitetsrapporten og elevers faglige resultater og trivsel

	9. klasse (dansk)	9. klasse (matematik)	Nationale test (dansk 6. klasse)	Nationale test (matematik 6. klasse)	Faglig trivsel (6. klasse)	Social trivsel (6. klasse)
Kvalitetsrapporter bruges som dialogredskab	-0,006 (0,016)	-0,003 (0,020)	-0,016 (0,027)	-0,007 (0,028)	0,021 (0,016)	0,044** (0,017)
Positiv holdning til kvalitetsrapporterne	0,012 (0,022)	-0,037 (0,026)	-0,002 (0,023)	-0,002 (0,021)	-0,022* (0,013)	-0,021 (0,018)
Antal elever	97.688	97.449	116.463	116.298	107.033	107.140

Anm.: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Vægtet skole fixed effects regression med kommune-cluster robuste standardfejl. 9. classes eksamenskarakterer og nationale test for 6. klassetrin er standardiserede. Da der ikke findes nationale trivselsdata for 2014, er spørgeskemabesvareelserne fra forvaltningscheferne fra 2014 koblet til de nationale trivselsdata fra 2015. Det vil sige for regressioner, hvor trivselsdataene anvendes, er basisåret 2015 og ikke 2014.

Kilde: Egne kodninger af kommunernes kvalitetsrapporter i 2014, 2016 og 2018, registerdata, data fra de nationale test og de nationale trivselsmålinger og kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

4.4 Delkonklusion: kvalitetsrapporter

I dette kapitel har vi undersøgt

- Hvorvidt og hvordan har kvalitetsrapporternes mål udviklet sig over tid?
- Hvorvidt og hvordan bruges kvalitetsrapporterne til opfølgning og dialog på tværs af kommuner og skoler?
- Er der en sammenhæng mellem ændringer i kvalitetsrapporternes fokus og brugen af dem og elevernes faglige resultater og trivsel?

Siden 2014 er der sket en betydelig stigning i antallet af mål i kvalitetsrapporterne, hvilket har en negativ sammenhæng til elevernes faglige resultater i 6. klasse.

Kvalitetsrapporterne indeholder desuden en relativt større andel af outputmål sammenlignet med procesmål, men for begge måltyper er der sket en stigning i det absolutte antal af mål. Målenes karakter har ingen sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel.

Både udvalgsformænd og forvaltningschefer er umiddelbart positive over for kvalitetsrapporterne. Dog særligt udvalgsformændene. Udvalgsformændene bruger primært kvalitetsrapporterne i deres dialog med skolebestyrelserne, mens forvaltningscheferne i højere grad bruger dem i den interne opfølgning og dialog med skolerne.

Udvalgsformændene og forvaltningschefernes holdning til og brug af kvalitetsrapporterne har ingen sammenhæng til elevernes faglige resultater og trivsel.

Skolelederne bruger i markant mindre grad kvalitetsrapporterne end både forvaltningschefer og udvalgsformænd. Det antyder, at kvalitetsrapporterne i højere grad er et styringsredskab på kommunalt niveau end på skoleniveau.

Litteratur

- Aftale (2013): *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen*. København.
- Agresti, A. & Finlay, B. (2009): *Statistical Methods for the Social Sciences*. Upper Saddle River, NJ: Pearson International Edition.
- Ammons, D.N. & Roenigk, D.J. (2015): Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government, *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 309-335
- Andersen, S.K. (2005): *Medarbejderindflydelse mellem decentralisering og globalisering - Et notat om tillidsvalgte og indflydelse på virksomheden*. Et notat om tillidsvalgte og indflydelse på virksomheden (FAOS Forskningsnotat 056). København: Forskningscenter for Arbejdsmarkeds – og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S.C. (2008): The impact of public management reforms on student performance in Danish schools. *Public Administration*, 86(2), 541-558.
- Andersen, L.B., Boye, S. & Laursen, R. (2014): *Baggrundsnotat: Folkeskolelærernes motivation og opfattelse af arbejdstidsreglerne*. LEAP – Ledelsesadfærd og Performance. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Andrews, R., Boyne, G.A. & Walker, R.M. (2011): Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 301–19.
- Andersen, L.B. & Pedersen, L.H. (2011): Motivation i den offentlige sektor, I: Berg-Sørensen, A., Grøn, C.H. & Hansen, H.F. *Organiseringen af den offentlige sektor - grundbog i offentlig forvaltning*, 1. udg. København, Hans Reitzels Forlag.
- Arendt, K.S., Jensen, V.M., Friis-Hansen, M. & Keilow, M. (2017): *Folkeskolereformen – Dokumentation af dataindsamlingen 2014-2016*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Behn, R.D., (2003): Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006): What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Health Care System. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Bjørnholt, B., Mikkelsen, M.F. & Tranholm, E. (2018): *Skoleledernes oplevelser af folkeskolen i folkeskolereformens fjerde år. En kortlægning. Rapport*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Bjørnholt, B., Kristensen, N., Jacobsen, R.H., Bæk, T.A., Iversen, K., Skov, P.R. et.al. (2017): *Kompetenceudvikling og kompetencedækning i folkeskolen*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Bjørnholt, B. & Krassel, K.F. (2016): *Midtvejs i folkeskolereformen. En midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

- Bjørnholt, B., Boye, S. & Flarup, L.H. (2016): *Den kommunale styring forud for folkeskolereformen. Baselineundersøgelse*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Bjørnholt, B., Boye, S., Flarup, L.H. & Lemvig, K. (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Bjørnholt, B. & Salomonsen, S.H. (2015): Contracting and Performance in Agencies: A Question of Control, Dialogue or Autonomy? *Public Organization Review*, 15(4), 509-530.
<https://doi.org/10.1007/s11115-014-0286-7>.
- Bogetoft, P. & Wittrup, J. (2011): Productivity and Education: Benchmarking of elementary and lower secondary schools in Denmark. *Nordic Economic Policy Review*, 2, 257-294.
- Bouckaert, G. & J. Halligan (2008): *Managing Performance: International Comparisons*. New York, NY: Routledge.
- Christensen, J.G. (2003): *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag.
- Chubb, J.E. & Moe, T.M. (1990): *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Chubb, J.E. & Moe, T.M. (1988): Politics, Markets, and the Organization of Schools. *American Political Science Review*, 82(4), 1065-1087.
- Greve, C. & Ejersbo, N. (2002). Serial organizational monogamy: building trust into contractual relationships. *International Review of Public Administration*, 7(1), 39–51.
- Danmarks Evalueringsinstitut & Undervisningsministeriet (2017): *Pædagogisk Ledelse. Vidensnotat*. København: Danmarks Evalueringsinstitut & Undervisningsministeriet.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2014): *TALIS 2013. OECD's lærer- og lederundersøgelse*. København: Danmarks Evalueringsinstitut & Undervisningsministeriet.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2011). *Kvalitetsrapporten. Undersøgelse af kvalitetsrapportens betydning for praksis på skoler og i kommuner*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- de Bruijn, H. (2007): *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- de Bruijn, H. (2010): *Managing Professionals*. London: Routledge.
- Dinesen, M. S. (2017): *Vidensbaseret ledelse. Gode beslutninger i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Egelund, N. (2009): *TALIS. Lærere og skoleledere om undervisning, kompetenceudvikling og evaluering – i et internationalt perspektiv*. København: Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen (Skolestyrelsen).

- Gleerup, J. & Wiedemann, F. (2011): Et skoleudviklingsperspektiv på evaluering. En lærende evalueringkultur, i: Vilslev Petersen, B. & Thrane, M. (red.) *Evaluering i skolen* (pp. 15-41). Aarhus: Klim.
- Friis-Hansen, M., Arendt, K.S. & Weber, A. (2018): *Dataindsamlinger i følgeforskningspanelet til folkeskolereformen. Dokumentation af 4. dataindsamling efter reformen*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Hansen, A.T., Arendt, K.S., Jensen, V.M., Friis-Hansen, M. & Jensen, L. (2015): *Folkeskolereformen. Dokumentation af dataindsamlingen. Notat*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Holgado-Tello, F.P., Chacón-Moscoso, S., Barbero-García, I. & Vila-Abad, E. (2009): Polychoric versus Pearson Correlations in Exploratory and Confirmatory Factor Analysis of Ordinal Variables. *Quality and Quantity*, 44(1), 153-166.
- Hvidman, U. & Calmar Andersen, S. (2014): Impact of performance management in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 35-58.
- Jacobsen, R.H., Bjørnholt, B., Krassel, K.F., Nørgaard, E., Jakobsen, S.T., Flarup, L.H. et. al. (2017): *En længere og mere varieret skoledag – Implementerings- og effektundersøgelse*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Jakobsen, M.L.F. & Mortensen, P.B. (2016): Rules and the Doctrine of Performance Management. *Public Administration Review*, 76(2), 302–312.
- Kjer, M.G. & Jensen, V.M. (2018): *Styring, autonomi og pædagogisk ledelse af folkeskolerne under reformen. Rapport*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kjer, M.G. & Rosdahl, A. (2016): *Ledelse af forandringer i folkeskolen. Notat*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kjer, M.G. & S. Winter (2016): *Skoleledelse i folkeskolereformens andet år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Notat.
- Kjer, M.G., S. Baviskar & S.C. Winter (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Rapport
- Latham, G.P. & Pinder, C.C. (2005): Work Motivation Theory and Research at the Dawn of the Twenty-First Century. *Annual Review of Psychology*, 56, 485–516.
- Levin, H.M. (1998): Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), 373-392.
- Lipsky, M. (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOV nr. 409 af 26/04(2013): *Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område*. København: Beskæftigelsesministeriet.

- McEwan, P.J. (2000): The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs. *Review of Educational Research*, 70(2), 103-149.
- May, P.J. & Winter, S.C. (2009): Politicians, Managers and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Mikkelsen, M.F., Jacobsen, C.B. & Andersen, L.B. (2017): Managing Employee Motivation: Exploring the Connections between Managers' Enforcement Actions, Employee Perceptions, and Employee Intrinsic Motivation. *International Public Management Journal*, 20(1), 183-205.
- Moos, L., Johansson, O. & Skedsmo, G. (2013), "Successful Nordic school leadership" in Transnational Influences on Values and Practices in Nordic Educational Leadership (Studies in Educational Leadership, 19), ed. L. Moos, Springer, Amsterdam, pp. 159-172.
- Moynihan, D.P. & Pandey, S.K. (2006): Creating desirable organizational characteristics: How organizations create a focus on results and managerial authority. *Public Management Review*, 8(1): 119–140.
- Møller, M.Ø., Iversen, K. & Normann Andersen, V. (2016): *Review af resultatbaseret styring Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Nielsen, P.A. (2014a): Learning from performance feedback: performance information, aspiration levels, and managerial priorities. *Public Administration*, 2(1), 142-160.
- Nielsen, P.A. (2014b): Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431-458.
- Pedersen, M.J., Langhede, A.P., Lynggaard, M., Rosdahl, A. & Winter, S.C. (2011): *Ledelse af folkeskolerne. Vilkår og former for skoleledelse*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2007): Introduction: The role of public administration in governing. I: B. G. Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Administration* (pp. XXX–XXX). London: Sage.
- Peters, G., Pierre, J. & Randma-Liiv, T. (2011): Global Financial Crises, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? *Public Organization Review*, 11(1), 13-27.
- Propper, C. & Wilson, D. (2003): The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 9(2), 250-267.
- Pollitt, C. (2005). Decentralization: A central concept in contemporary public management. In *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C. (2010). *Public Management Reform during Financial Austerity*. Stockholm: Statskontoret.
- Rangvid, B.S. (2008): Private School Diversity in Denmark's National Voucher System. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 52(4), 331-354.
- Schuman, E. (1967): *Evaluative Research*. New York: Russell Sage Foundation.

- Smith, P. (1995): On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 16(2), 277–310.
- Smith, K. (2005): Data Don't Matter? Academic Research and School Choice. *Perspectives on Politics*, 3(2), 285-299.
- Thullberg, P. (2013): *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar (SOU).
- Tannenbaum, A.S. (1968): *Control in Organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Yukl, G. & Mahsud, R. (2010): Why Flexible and Adaptive Leadership Is Essential. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 62(2), 81-93.
- Van Dooren, W, Bouckaert, G & Halligan, J. (2015): *Performance Management in the Public Sector*. 2. ed. Abingdon: Routledge.
- Walker, R.M., Jung, C.S. & Boyne, G.A. (2013): Marching to Different Drummers? The Performance Effects of Alignment between Political and Managerial Perceptions of Performance Management. *Public Administration Review*, 73(6), 833–844.
- Wangrow, D.B., Schepker, D.J. & Barker, V.L. (2015): Managerial Discretion: An Empirical Review and Focus on Future Research Directions. *Journal of Management*, 41(1), 99-135.
- Winter, S.C. (2015): *Elevers læring og skolelederfokus på faglighed*. SFI Tema 02:15. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Winter, S.C., Kjer, M.K. & Skov, P.R. (2017): *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen. Rapport: 17.06*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Winter, S.C. & Nielsen, V.L. (2008): *Implementering af politik*. København: Academica.
- Wynen, J., Verhoest, K., Ongardi, E. & Van Thiel, S. (2014): Innovation-oriented culture in the public sector. *Public Management Review*, 16(1), 45-66.

Bilag 1 Metode og data

Dette kapitel redegør for de data og metoder, som anvendes i rapporten. For at undersøge udviklingen i og konsekvenserne af kommunernes målstyring og brug af kvalitetsrapporter samt skoleledernes autonomi anvender vi et kombinationsdesign, hvor kvalitative og kvantitative metoder anvendes sammen. Designet anvendes for at generere størst mulig sikkerhed om resultaternes gyldighed. De to undersøgelsesdesign supplerer således hinanden i forhold til både at dokumentere og understøtte rapportens fund. Det kvantitative design bidrager først og fremmest til at dokumentere udviklingen i målstyring, autonomi og brugen af kvalitetsrapporterne samt sammenhængen mellem denne udvikling og udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Det kvalitative design tegner et mere dybtgående billede af disse emner.

For at sikre forskningsprojektets troværdighed og samlede kvalitet vil de næste afsnit redegøre for de metodiske detaljer og operationelle greb, som anvendes i analyserne. Vi beskriver først det kvantitative datamateriale og undersøgelsesdesign, hvorefter vi redegør for det kvalitative undersøgelsesdesign. Selvom de to typer af data beskrives separat, er der tale om et samlet undersøgelsesdesign.

Kvantitativt undersøgelsesdesign

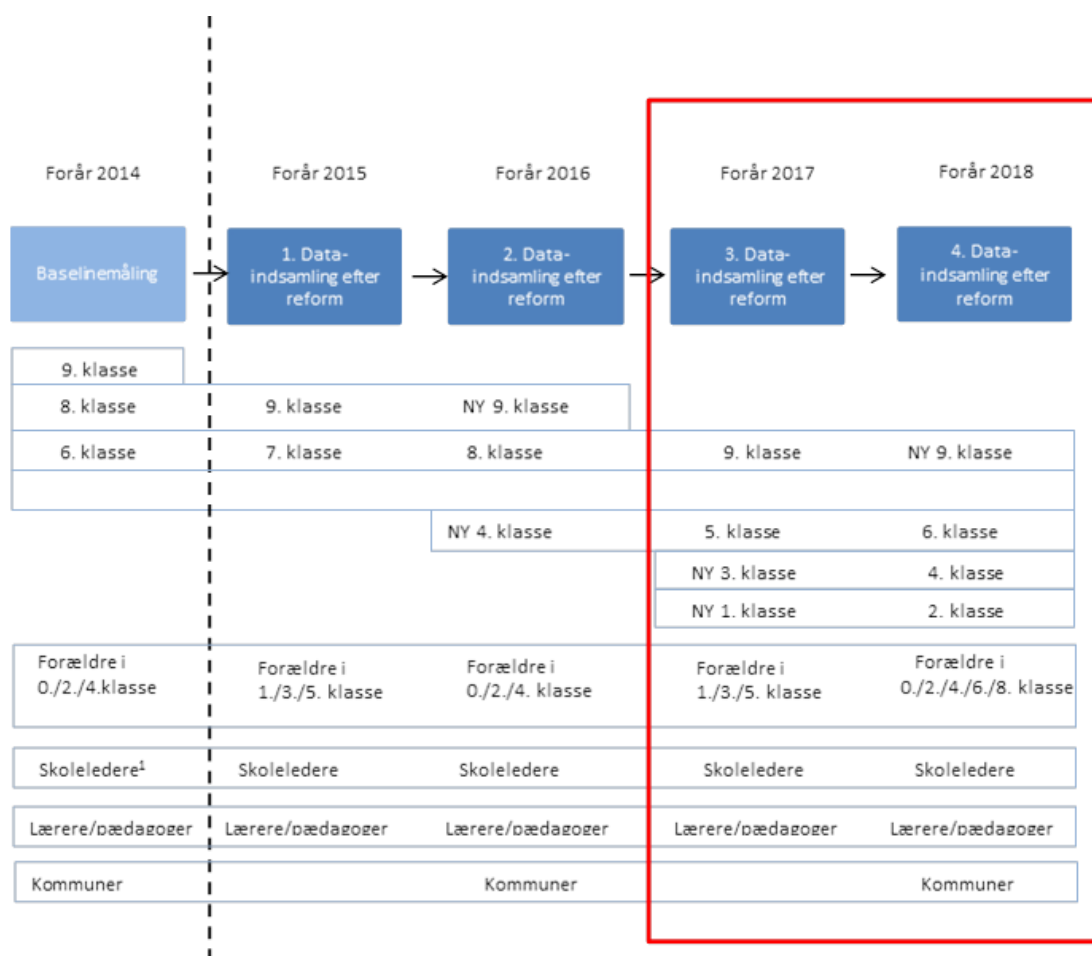
Datakilder

Det kvantitative datamaterialet anvendt i rapporten består af en kobling mellem otte typer af data:

1. Surveydata fra kommunale forvaltningschefer og udvalgsformænd (2014, 2016 og 2018)
2. Surveydata fra skoleledere (2013, 2015-2018)
3. Surveydata fra skolelærere (2014-2018)
4. Registerdata for alle elever og deres forældre (2014-2018)
5. Nationale test (2014-2018) og trivselsdata fra STIL (2015-2018)
6. Kommunale nøgletal (2014-2018)
7. Skolestørrelse fra UVM Datawarehouse
8. Kodninger af kvalitetsrapporter dækkende skoleårene 2013/2014, 2015/2016 og 2017/2018.

På nær SFI's skoleledersurvey fra 2013 er alle surveydata indsamlet i regi af folkeskolereformens følgeforskningsprogram. I forbindelse med følgeforskningsprogrammet er der indsamlet en lang række surveydata fra udvalgsformænd, forvaltningschefer, skoleledere, skolebestyrelsesformænd, lærere, forældre og elever. Surveydata er indsamlet over flere runder, begyndende i skoleåret 2013/2014. Den efterfølgende dataindsamling er foregået i skiftende kadence blandt de forskellige respondentgrupper (se Bilagsfigur 1.1). For nærmere information om denne større dataindsamling blandt relevante aktører i og omkring folkeskolen henvises til Arendt et al. (2017).

Bilagsfigur 1.1 Oversigt over følgeforskningsprogrammets surveys



Kilde: 1) i 2014 blev skoleledersurveyen kun udsendt til følgeforskningspanelet. I årene derefter er surveyen blevet udsendt til alle folkeskoler. Surveyen fra 2014 indgår ikke i denne rapport grundet det lavere antal deltagende skoler.

Kilde: Surveydata fra følgeforskningsprogrammet. Figur udarbejdet af VIVE

Denne rapport anvender alene surveydata fra de kommunale surveys, surveyen til skolelederne og surveyen til lærere, da disse indeholder data om målstyring, autonomi, brugen af kvalitetsrapporter og brug af mål relevant for denne rapport. De kommunale surveys består af to separate surveys, som blev udsendt i 2014, 2016 og 2018 til henholdsvis forvaltningschefen (børne- og ungechef eller skolechef) og udvalgsformændene (skoleområdet) i alle 98 kommuner. Selvom der er mange fælles træk mellem de to surveys, er der også forskelle. I kapitlerne vil vi, når det er muligt, sammenligne forvaltningschefen og udvalgsformandens besvarelser. I sammenhængsanalyserne tages der imidlertid udelukkende udgangspunkt i besvarelserne fra forvaltningsformændene, som må forventes at være tættest på den kommunale praksis.

Bilagstabel 1.1 Svarprocenter for de kommunale surveys

År	Respondent	Antal fuldt besvarede spørgeskemaer	Svarprocent
2014	Forvaltningschefer	77	79
2014	Udvalgsformænd	77	79
2016	Forvaltningschefer	77	79
2016	Udvalgsformænd	58	59
2018	Forvaltningschefer	83	85
2018	Udvalgsformænd	62	63

Anm.: Kun fuldt besvarede spørgeskemaer indgår i tabellen

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

Svarprocenten for de i alt seks surveys til kommunerne ligger mellem 60 og 85 %. Kommuner, som har besvaret surveyen, afviger generelt ikke signifikant fra de kommuner, som ikke har besvaret surveyen. Bilagstabel 1.2 viser signifikante forskelle mellem de kommuner, der besvarer og ikke besvarer for hver af de seks surveys. Tabellen viser kun yderst få signifikante forskelle. Dog ser surveyen for udvalgsformændene i 2018 ud til at være mindre repræsentativ end de andre surveys.

Bilagstabel 1.2 Repræsentativitetsanalyse for de kommunale surveys

	Forvaltningschefer 2014	Forvaltningschefer 2016	Forvaltningschefer 2018	Udvalgsformænd 2014	Udvalgsformænd 2016	Udvalgsformænd 2018
Indbyggertal	0,8831	0,8387	0,2982	0,2456	0,8355	0,0076***
Areal	0,6523	0,0671*	0,8565	0,6322	0,1633	0,7149
Befolkningstæthed	0,6124	0,3851	0,6329	0,1138	0,164	0,0432**
Udgifter pr. elev	0,7531	0,9073	0,143	0,1565	0,0427*	0,1093
Antal normalklasser	0,9914	0,679	0,6199	0,1039	0,5456	0,0078***
Folkeskoler antal	0,8687	0,5595	0,6759	0,0785*	0,7975	0,0181**
Ikke-vestlige statsborgere	0,4893	0,7156	0,9627	0,5834	0,4034	0,7869
Socioindeks	0,6581	0,7667	0,5036	0,3288	0,3882	0,1325
Beskatningsgrundlag	0,1562	0,2847	0,2508	0,3465	0,518	0,0729*
Gennemsnitlig klassekvotient	0,6945	0,1549	0,0317**	0,5458	0,4196	0,1211

Anm.: *p<0,10, **p<0,05, ***p<0,001. Tabellen angiver p-værdier for forskelle mellem kommuner, der besvarer, og kommuner, der ikke besvarer surveyen.

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018 samt kommunale nøgletal. Beregninger foretaget af VIVE.

Svarprocenterne for skoleledersurveyen ligger på mellem 50 og 75 % (jf. Bilagstabel 1.3). Skolerne, som deltager i surveyen, har generelt en lidt mere ressourcestærk elevpopulation end skoler, som ikke deltager. Forskellene er dog små. For flere oplysninger angående repræsentativiteten af skoleledersurveyen henvises til følgende undersøgelser (Friis-Hansen, Arendt og Weber 2018; Hansen et al. 2015; Winter, Kjer og Skov 2017).

Bilagstabel 1.3 Svarprocenter for skoleledersurvey

	Antal skoleledere opfordret til at besvare spørgeskema	Dataindsamlingsperiode	Antal besvarede spørgeskemaer	Svarprocent
2013	1.259	oktober-december	628	50
2015	1.358	februar-juni	780	57
2016	1.235	januar-maj	921	75

	Antal skoleledere opfordret til at besvare spørgeskema	Dataindsamlingsperiode	Antal besvarede spørgeskemaer	Svarprocent
2017	1.199	januar-maj	851	71
2018	1.215	januar-maj	765	63

Kilde: Kilde: Undervisningsministeriets 2., 3., 4., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, 2015, 2016, 2017 og 2018. SFI's dataindsamling i 2011. Beregninger foretaget af VIVE.

Lærersurvey besvarelser og repræsentativitet

Surveyen til det pædagogiske personale blev stillet både til lærere og andet pædagogisk personale. I denne rapport anvendes alene besvarelser fra lærere. Bilagstabel 1.4 viser svarprocenterne for surveyen til det pædagogiske personale. Svarprocenterne er generelt høje. Undtagelsen er reformåret 2014, hvor kun 46 % af respondenterne besvarede surveyen. Repræsentativitetsundersøgelser viser, at skole, som har besvaret surveyen til det pædagogiske personale generelt er repræsentative for den samlede population af skoler (Friis-Hansen, Arendt og Weber 2018; Hansen, Arendt og Jensen 2017; Hansen et al. 2015; Nielsen et al. 2015).

Bilagstabel 1.4 Svarprocenter fra survey til lærere og pædagogisk personale

	Antal besvarede spørgeskemaer	Svarprocent
2014	1947	46
2015	780	75
2016	921	75
2017	851	77
2018	765	70

Kilde: Svarprocenter stammer fra Jensen, Skov & Tranholm 2018

Dannelse af mål via items

En undersøgelse af udviklingen i autonomi samt brugen af målstyring og kvalitetsrapporterne forudsætter udvikling af nogle mål, som fanger de væsentligste ændringer i kommunerne og skoleleders praksis. I nogle få tilfælde anvender vi enkeltitems. I de fleste tilfælde bruger vi dog indeks, som sammenfatter svar på flere forskellige spørgsmål.

Fordelene ved at anvende indeks er, at de som regel giver mere pålidelige mål end enkeltspørgsmål, såfremt der er en underliggende dimension, som indekset kan indfange. Samtidig kan indeks indfange og måle forholdsvist abstrakte begreber. På baggrund af besvarelserne fra udvalgsformænd, forvaltningscheferne, skolelederne og lærerne har vi dannet 17 antal forskellige indeks, der beskriver brugen af målstyring, kvalitetsrapporter og niveauet af autonomi. Alle indeks er konstrueret som sumindeks. Forud for konstruktionen af de forskellige sumindeks er der foretaget eksplorative faktoranalyser, der har til formål at afdække, hvorvidt de forskellige items relaterer sig til samme latente faktor. De forskellige indeks samt deres alpha-score kan ses i Bilagstabel 1.4.

De fleste spørgsmål har Likert-skalerede svarkategorier. Likert-skala anvendes til at måle respondents grad af enighed i et udsagn. Svarkategorierne er i de fleste tilfælde enten en 5-punkts skala (helt uenig, uenig, neutral, enig og helt enig) eller en 6-punkts skala (slet ikke, meget lav grad, i lav grad, i nogen grad, i høj grad, i meget høj grad). I nogle enkelte tilfælde har spørgsmålene kun to kategorier (ja/nej). I disse tilfælde er der foretaget polyklorisk faktoranalyse (Holgado-Tello et al., 2009).

Bilagstabel 1.5 Anvendte indeks på kommuneniveau

Indeks	Spørgsmål	År	Alpha score (forvaltningschefer)	Alpha score (udvalgsformænd)
Resultatmål	I hvilken grad har kommunen for skoleåret fastlagt konkrete resultatmål for skolernes niveau i forhold til: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik? ▪ Elevernes trivsel? ▪ Elevernes resultater i nationale test? ▪ Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik? 	2014 2016 2018	0,9207	0,9118
Fastsættelse af resultatmål	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunen har i skoleåret haft konkrete resultatmål på skoleområdet ▪ I forvaltningen følger vi løbende op på, om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger ▪ Resultatmål skaber en klar retning for, hvad vi som kommune skal opnå på skoleområdet 	2014 2016 2018	0,7332	
Fastsættelse af differentierede mål	I hvilken grad har kommunen i skoleåret taget hensyn til eventuelle forskelle i elevernes sociale baggrund i forhold til: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fastsættelsen af mål for den enkelte skole? ▪ Sammenligning af elevpræstationer på tværs af skoler? ▪ Udarbejdelse af budget for den enkelte skole? 	2014 2016 2018	0,9784	0,9794
Bruger resultatmål	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunen har i skoleåret 2015/2016 haft konkrete resultatmål på skoleområdet ▪ I forvaltningen følger vi løbende op på, om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger ▪ Resultatmål skaber en klar retning for, hvad vi som kommune skal opnå på skoleområdet 	2014 2016 2018	0,7754	0,8604
Blød brug af resultatmål	I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioritering af nye indsatser? ▪ Dialog med skolerne om deres udvikling? I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes trivsel til: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioritering af nye indsatser? ▪ Dialog med skolerne om deres udvikling? 	2014 2016 2018	0,7315	
Hård brug af resultatmål	I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Udarbejdelse af budget for de kommende år? ▪ At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene)? I hvilken grad har kommunen i skoleåret brugt information fra målinger af elevernes trivsel til: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Udarbejdelse af budget for de kommende år? ▪ At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene)? 	2014 2016 2018	0,7485	
Kommunale indeks for autonomi	Hvor stor indflydelse har skoleledelserne i skoleåret på: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvor mange lærere der ansættes på skolen? ▪ Hvilke lærere der ansættes på skolen? 	2014 2016 2018	0,5501	0,6653

Indeks	Spørgsmål	År	Alpha score (forvaltningschefer)	Alpha score (udvalgsformænd)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fastsættelsen af de faglige mål for eleverne? ▪ Fastsættelsen af undervisningsmetoder? 			
Holdning til kvalitetsrapporter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kvalitetsrapporten er en mulighed for at synliggøre de enkelte skolers indsats ▪ Kvalitetsrapporten er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling af skolernes arbejde ▪ Kvalitetsrapporten skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler 	2014 2016 2018	0,8118	0,8935
Kvalitetsrapporter som dialogredskab	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes ledelse ▪ Kvalitetsrapporten giver nyttig information om kvalitet på skolerne, som vi ikke havde i forvejen ▪ Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolebestyrelserne ▪ Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med kommunens politikere 	2014 2016 2018	0,8328	0,9218
Behov for forandring af folkeskolen	<p>I hvilken grad mener du, det er nødvendigt...</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ at øge elevernes faglige niveau i folkeskolen? ▪ at hæve det faglige niveau i folkeskolen hos elever med socialt svag familiebaggrund? ▪ at øge elevernes trivsel i folkeskolen? 	2014 2016 2018		0,6948

Kilde: Undervisningsministeriets 1., 3. og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningschefer og udvalgsformænd, 2014, 2016 og 2018.

Bilagstabel 1.6 Anvendte indeks på skolelederniveau

Indeks	Spørgsmål	År	Alpha score (skoleleder)
Skolelederens implementering	<p>På baggrund af formålet med folkeskolereformen, hvor langt er I så med den konkrete udmøntning af reformen på jeres skole på en skala fra 1 til 10?</p> <p>Udmøntning af følgende dele af reformen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Understøttende undervisning ▪ Faglig fordybelse og lektiehjælp¹ ▪ Bevægelse som en del af skoledagen 	2015-2018	0,7054
Skolelederens fastsættelse af resultatmål	<p>Har skolen fastsat mål eller værdier for nedenstående forhold i dette skoleår?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvad skolens faglige niveau skal være? ▪ Hvad eleverne skal lære i hvert enkelt fag? ▪ Hvor mange af skolens elever der efterfølgende skal tage en ungdomsuddannelse? ▪ Elevernes trivsel og sociale velbefindende? 	2015-2018	0,8043
Skolelederens konkrete brug af resultatmål	<p>I hvilken grad benytter skoleledelsen information om elevernes faglige resultater, når I:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ prioriterer nye indsatser? ▪ udarbejder budget for det kommende år? ▪ sætter nye mål eller justerer eksisterende læringsmål for skolens elever? ▪ taler med kommunens skoleforvaltning om skolens udvikling? 	2015-2018	0,7825
Skolelederens autonomi	Hvor stor indflydelse har du i dette skoleår haft på:	2013, 2015-2017 ²	0,5993

Indeks	Spørgsmål	År	Alpha score (skoleleder)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ansættelse af lærere? ▪ Fastsættelse af de faglige mål for eleverne? ▪ Fastsættelse af undervisningsmetoder, og hvordan undervisningen tilrettelægges på skolen? 		

Note: 1) i 2018 blev spørgsmålet ændret til ikke at indeholde lektiehjælp. 2) Skoleledernes autonomi måles ikke i 2014 og 2018. Vi har derfor erstattet de manglende værdi i 2014 med værdierne fra 2013 og de manglende værdier i 2018 med værdierne fra 2017.

Kilde: SFI's skoleledersurvey fra 2013 & Undervisningsministeriets 2., 3., 4., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen skema til skoleledere, 2015, 2016, 2017 og 2018.

Bilagstabel 1.7 Anvendte indeks på lærerniveau

Indeks	Spørgsmål	År	Alpha score
Oplever, at ledelse sætter mål ¹	<p>I hvilken grad oplever du, at ledelsen har sat konkrete mål for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevernes faglige niveau? ▪ Elevernes trivsel? ▪ At reducere andelen af fagligt svage elever i [dansk/matematik]? ▪ At give de fagligt stærke elever et fagligt løft i [dansk/matematik]? 	2016-2018	0,8389
Taler med ledelse om mål	<p>I hvilken grad har du det seneste skoleår talt med en eller flere fra ledelsen om:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevernes faglige niveau? ▪ Elevernes trivsel? ▪ At reducere andelen af fagligt svage elever i [dansk/matematik]? ▪ At give de fagligt stærke elever et fagligt løft i [dansk/matematik]? 	2016-2018	0,8389
Taler med kollegaer om mål	<p>I hvilken grad har du det seneste skoleår talt med en eller flere af dine kollegaer om:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevernes faglige niveau? ▪ Elevernes trivsel? ▪ At reducere andelen af fagligt svage elever i [dansk/matematik]? ▪ At give de fagligt stærke elever et fagligt løft i [dansk/matematik]? 	2016-2018	0,8084

Note: 1) De anvendte items er først stillet i spørgeskemaet fra 2016 og fremefter.

Kilde: Undervisningsministeriets 3., 4., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen skema til lærere, 2016, 2017 og 2018.

Analysen af udvikling over tid

I rapporten laver vi to typer af analyser. Den første type af analyse beskriver udviklingen i de relevante mål for målstyring, autonomi og brugen af kvalitetsrapporten. Disse analyser vil belyse forskelle mellem forvaltningschefer og udvalgsformænd samt belyse udviklinger over tid (fra 2014 til 2016 og 2018). Vi anvender i denne type af analyse alle besvarelserne fra de kommunale surveys. Vi benævner tilgangen som 'bruttometoden'. En anden tilgang ville være alene at fokusere på de kommuner, hvor vi har besvarelser for alle tre år. Man ville i så fald undersøge udviklingen over tid for de samme kommuner. Givet det lave antal af kommuner i Danmark har vi dog valgt gerne at ville bibeholde så mange kommuner i undersøgelserne af udviklingen over tid som muligt.

Dette betyder, at vores analyser har højere ekstern validitet, end de har intern validitet. Med bruttometoden kan ændringer fra år til år skyldes, at det er forskellige kommuner eller forskellige forvaltningschefer/udvalgsformænd, der har svaret på de enkelte spørgsmål. Vi har dog en relativt høj svarprocent for de fleste år, hvilket formindsker dette problem.

Vi anvender relevante signifikanstest i form af z-test og t-test til at teste, om besvarelserne af et givent spørgsmål for et år er forskellige fra svar på samme spørgsmål i et andet år. Testene muliggør

under forskellige antagelser at undersøge, om forskelle mellem forskellige gruppers besvarelser af de samme spørgsmål er reelle, eller om de blot er udtryk for statistiske tilfældigheder (Agresti & Finlay, 2009). De forskelle, som vi rapporterer i kapitlerne, er statistisk signifikante på mindst et 5 %-niveau. Det vil sige, at man betragter det som usandsynligt, at eventuelle forskelle i kortlægningen fremkommer på grund af statistiske tilfældigheder, idet sandsynligheden herfor er på under 5 %.

I forlængelse heraf er det vigtigt at understrege, at statistisk signifikant forskelle ikke er det samme som substantiel betydningsfulde forskelle. At et resultat er statistisk signifikant, betyder ikke i sig selv, at det er interessant eller relevant i praksis. Vi bestræber os derfor på fortrinsvis at kommentere på forskelle, hvor vi vurderer, at forskellene er både statistisk signifikante og af substantiel betydning.

Sammenhængsanalyser

Ud over forløbsanalyserne laver vi også sammenhængsanalyser. Nogle sammenhængsanalyser tager udgangspunkt i sammenhænge mellem udviklingen i de tre styringsinitiativer og udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Andre analyser tager udgangspunkt i sammenhængen mellem den kommunale implementering, målstyring og brug af kvalitetsrapporter for praksis på skolelederniveau og lærerniveau.

En ideel evaluering af betydningen af brugen af målstyring og kvalitetsrapporter for elevernes performance vil ske på baggrund af et randomiseret eksperiment, hvor tilfældigt udvalgte kommuner og skoler blev udtrukket til at deltage i brugen af målstyring og kvalitetsrapporter, mens andre blev udtrukket som kontrolgruppe. Dette er desværre ikke muligt i denne rapport, da folkeskolereformen blev implementeret i alle kommuner og folkeskoler på samme tidspunkt.

Denne rapport anvender i stedet den variation, som opstår over tid inden for den enkelte kommune/skole. Analyserne undersøger således, om ændringer i kommunerne og skoleledernes praksis giver anledning til ændringer i kommunens/skolens elevs trivsel og faglige resultater. Denne analyse kaldes en *skole fixed-effect analyse*. I disse analyser følger vi således udviklingen over tid inden for de samme kommuner/skoler over tid. Kun kommuner (og skoler), som vi har besvarelser fra minimum på to ud af tre tidspunkter (2014, 2016 og 2018), indgår således i analyserne.

Et typisk problem i statistiske analyser af sammenhænge er problemet med uobserverbare variable, som kan skabe bias i analyserne. Disse uobserverbare forhold – som hverken kan måles med survey- eller registerdata – men som muligvis påvirker sammenhængen – kan skabe uklarhed, om der er tale om falske eller sande sammenhænge. Den anvendte skole fixed effect-analyse tager højde for en del af dette problem ved at kontrollere for alle uobserverede forhold, som er konstante over tid på den enkelte skole. Det kan fx være skolens omdømme blandt forældre eller en særlig "skoleånd". Forløbsdata kan hermed give mere robuste resultater end andre typer af data. Selvom sammenhængene i denne rapport ikke betegnes som effekter, er resultaterne fra denne rapport således betydeligt mere robuste og valide i forhold til undersøgelser baseret på tværsnitsdata og har en høj forskningsmæssig kvalitet.

I alle vores modeller anvender vi en række kontrolvariable for at kontrollere for faktorer som fx ændringer i elevgrundlaget, som potentielt både kan indvirke på elevernes faglige resultater og trivsel samt på skolerne og kommuners muligheder for at styre. Kontrolvariablerne kan ses i Bilagstabel 1.5. Disse kontrolvariabler indgår i samtlige modeller, som undersøger sammenhænge til elevernes faglige resultater og trivsel. I rapportens øvrige modeller anvender de samme kontrolvariabler dog er kontrolvariablerne på skoleniveauet ikke medtaget. For disse modeller har vi været nødt til at reducere i antallet af kontrolvariabler, da undersøgelserne har en langt mindre sample.

Bilagstabel 1.8 Kontrolvariabler

Variabler	År	Oprindelse	Måleniveau	Forklaring
<i>Elevkontrol:</i>				
Elevers fødselsår	2014-2018	Register	Metrisk	Elevers fødselsår
Køn	2014-2018	Register	Dummy	Elevers køn
Etnicitet	2014-2018	Register	Dummy	Anden etnicitet end dansk
Kernefamilie	2014-2018	Register	Dummy	Eleven bor ikke med både mor og far
Antal søskende	2014-2018	Register	Metrisk	Antal søskende i familien
Mors indkomst	2014-2018	Register	Ordinal	Indkomst fra moderen opdelt i kvartiler
Fars indkomst	2014-2018	Register	Ordinal	Indkomst fra faderen opdelt i kvartiler
Højeste uddannelse i familien	2014-2018	Register	Ordinal	Højeste uddannelsesniveau i familien (grundskole/ukendt, kortvideregående uddannelse, mellemlang videregående uddannelse, lang videregående uddannelse)
<i>Skolekontrol:</i>				
Antal elever på skolen	2014-2018	Datawarehouse	Metrisk	Antallet af elever på skolen
Timer	2014-2018	STIL	Ordinal	Antallet af planlagte timer på årgangen delt i tritiler
<i>Kommunekontrol:</i>				
Indbyggertal	2014-2018	Kommunale nøgletal	Metrisk	Antal af indbyggere i kommunen
Udgifter pr. elev	2014-2018	Kommunale nøgletal	Metrisk	Udgifter til folkeskolen pr. elev
Antal folkeskoler	2014-2018	Kommunale nøgletal	Metrisk	Antal folkeskoler i kommunen
Beskatningsgrundlaget	2014-2018	Kommunale nøgletal	Metrisk	Beskatningsgrundlaget i kommunen
Gennemsnitlig klassestørrelse	2014-2018	Kommunale nøgletal	Metrisk	Gennemsnitlig klassestørrelse i kommunen
<i>Tidskontrol:</i>				
År	2014-2018	Register	Ordinal	Kontrol for årseffekter

Af hensyn til læsevenligheden afrapporteres alene på sammenhænge mellem de primære uafhængige variabler (fx kommunal målstyring) og de relevante outcomes (fx elevernes faglige resultater og trivsel). I rapporten vil parameterestimaterne for baggrundsvariablene således ikke indgå.

I sammenhængsanalyserne anvendes seks forskellige afhængige mål for elevernes faglige resultater og trivsel: afgangskaraktererne i 9. klasse samt de nationale test i 6. klasse samt trivselsmålingen for 6. årgang (jf. Bilagstabel 1.6).

Bilagstabel 1.9 Mål for elevernes præstationer og trivsel

Mål	År	Kilder	Bemærkning
<i>Elevernes faglige resultater</i>			
Karakter i skriftlig dansk i 9. klasse	2014-2018	Register	Standardiseret
Karakter i skriftlig matematik i 9. klasse	2014-2018	Register	Standardiseret
Score i den nationale test i matematik i 6. klasse	2014-2018	STIL	Standardiseret

Mål	År	Kilder	Bemærkning
Score i den nationale test i dansk i 6. klasse	2014-2018	STIL	Standardiseret
<i>Elevernes trivsel</i>			
Faglig trivsel i 6. klasse	2015 ¹ -2018	STIL	Indeks udarbejdet af STIL ² . Værdi fra 1-5 (5 er højst trivsel)
Social trivsel i 6. klasse	2015-2018	STIL	Indeks udarbejdet af STIL. Værdi fra 1-5 (5 er højst trivsel)

Note: 1) De nationale trivselsmålinger gennemføres først i 2015. Vi har derfor matchet besvarelsene fra forvaltningscheferne i 2015 med elever i 2015 i de modeller, som undersøger sammenhænge med elevernes trivsel. 2) For mere information om indeksene udarbejdet af STIL, se STIL (2015)

Kilde: Registerdata, data fra de nationale test og de nationale trivselsmålinger

Kodning af kvalitetsrapporter

Vi har i årene 2014, 2016 og 2018 indsamlet de aktuelle kvalitetsrapporter fra alle kommunernes hjemmesider. I de tilfælde, hvor rapporterne ikke har været tilgængelige, er kommunerne blevet kontaktet for at få udleveret rapporterne. Derfor indgår middelbart alle kvalitetsrapporter fra alle kommuner i analysen, og der mangler blot en enkelt rapport fra en kommune i første indsamlingsrunde. Vi har desuden indsamlet og kodet alle kvalitetsrapporter, siden de første kvalitetsrapporter blev initieret (med hjælp fra Undervisningsministeriet). Disse kodninger indgår ikke systematisk i analyserne men giver os mulighed for fremadrettet at foretage yderligere analyser.

I bilag 2 findes kodebogen, som danner baggrund for kodning af kvalitetsrapporterne. Kvalitetsrapporterne er kodet både på rapportniveau og på målniveau. Det vil sige, at hver enkelt mål i rapporterne er blevet kodet enkeltvis (fra indhold til opfølgning), men at der også er lavet beregninger i forhold til andelen af forskellige typer af mål samt generelle karakteristika ved den enkelte kvalitetsrapport.

Vi definerer som udgangspunkt "et mål" på baggrund af, hvorvidt kommunen selv formulerer en udvikling som et mål. Dette betyder, at enkelte mål er forholdsvist ukonkrete, som for eksempel et mål om "Viden om det tosprogede barns sprogkompetence bliver videreformidlet ved overgange" (Tårnby 16/17), mens andre mål er meget specifikke "95 % skal aflægge alle FSA-prøver" (Aarhus 16/17). Vi har imidlertid kodet, hvorvidt de enkelte mål er kvantificerbare, samt om der er formuleret en (evaluerings) standard for, hvornår målet er indfriet.

Det kan i nogle tilfælde være vanskeligt at distinktere mellem input, proces, output og outcomemål. Dertil kommer, at forskellige studentermedhjælpere har foretaget kodningerne i de enkelte analyseår. For at mindske denne problematik er der sket en løbende validering af tvivlstilfælde inden for og på tværs af kodere og projektlederen. Derudover anvendes i analysen alene distinktionen input/proces over for output/outcome, hvilket yderligere har reduceret risikoen for fejlkodninger.

Kvalitativ case-design

Som det fremgår ovenfor, har det kvalitative casestudie primært til formål at belyse skoleledernes autonomi, samt hvordan kommuner og skoler arbejder med målstyring på tværs af styringsniveauer. Det vil mere konkret sige på tværs af forvaltning, skoleledere, mellemledere og lærere.

Det kvalitative casestudie er gennemført som et komparativt casestudie, hvor kommuner er udvalgt systematisk med henblik på at undersøge variation i kommunerne og skolernes brug af målstyring, mens skolerne inden for kommunen er udvalgt enten, så deres faglige resultater er ens eller forskellige (det varierer på tværs af kommuner). Desuden har vi ønsket at inddrage skoler og kommuner,

der tidligere har indgået interview i forbindelse med følgeforskningen. Det skyldes et ønske om at skitsere en udvikling over tid. Endelig baseres case-udvælgelsen på pragmatiske overvejelser. Over tid er det blevet stadig vanskeligere at rekruttere skoler og kommuner til at indgå i undersøgelser, hvorfor det endelige valg af kommuner og skoler også er baseret på pragmatiske overvejelser.

Nedenfor beskrives baggrunden for udvælgelsen af skoler og kommuner, ligesom der redegøres for interviewundersøgelsen.

Udvælgelse af kommuner og skoler

Casestudiet inkluderer 10 kommuner og 20 skoler.

Kommunerne er udvalgt med henblik på at maksimere forskelle i deres erfaring med og brug af mål- og resultatstyring. Det skyldes et ønske om at undersøge betydningen af forskelle i kommunernes mål- og resultatstyring. Desuden giver det et mere validt undersøgelsesgrundlag og åbner mulighed for at identificere de forhold, der henholdsvis kan understøtte og udfordre kommunernes mål- og resultatstyring. Kommunernes brug af mål- og resultatstyring er identificeret på baggrund af Børn og unge-direktørernes svar i surveyen fra 2016.

Som udgangspunkt er der inden for hver af de ti kommuner udvalgt to skoler, der så vidt muligt minder om hinanden i forhold til socioøkonomisk referenceramme. For at sikre dels sammenlignelighed mellem skolerne, dels repræsentation fra indskolingen, mellemtrinet og udskolingen, har endnu et udvælgelseskriterie været, at skolerne har 0. til 9. klasse.

Desuden er kommuner og skoler så vidt muligt udvalgt med henblik på at sikre, at de er sammenlignelige i forhold til øvrige forhold, der kan have indflydelse på deres implementering af styringsinitiativerne i folkeskolereformen og konsekvenserne heraf.

Udvælgelsen af kommuner og skoler er anonymiseret i såvel rapporten som i øvrigt. De udvalgte kommuner er imidlertid bekendt med, hvilke skoler i deres kommune der er blevet udvalgt, og kontakten til skolen er primært sket gennem kommunen. For at bevare kommuner, skoler og enkeltindviders anonymitet har vi valgt ikke at præsentere de udarbejdede displays over interviewudsagn m.m.

Nedenfor gives et overblik over interviewundersøgelsen.

Interviewundersøgelsen

Interviewene er den primære datakilde. De giver dybtgående indsigt i, hvordan styringstiltagene bidrager til styring, dialog, opfølgning og sammenhæng inden for og på tværs af de forskellige aktører

De kvalitative interview er gennemført på baggrund af semistrukturerede interviewguides (eksempel findes i bilag 3), som tager udgangspunkt i undersøgelsesspørgsmålene. Interviewguiden indeholder også mere generelle spørgsmål om reformimplementering og skoleledelse, som vil blive afrapporteret i de efterfølgende evalueringer i Undervisningsministeriets følgeforskningsprogram. Hvert interview varede cirka én til halvanden time.

Der er gennemført interview med både skolechefen og børn og unge-direktøren, hvis begge typer forvaltningschefer findes i kommunen. I det omfang kommunerne skønner det relevant, er der desuden gennemført interview med en forvaltningsmedarbejder med særlig indsigt i skoleområdet. På

skolerne er gennemført interview med skoleledere, mellemledere og lærere. Bilagstabel 1.10 nedenfor giver en oversigt over de gennemførte interview. Der er også gennemført interview med pædagoger og elever, men resultaterne fra disse interview præsenteres alene i de kommende rapporter fra VIVE i forbindelse med følgeforskningsprogrammet til evaluering af folkeskolereformen.

Bilagstabel 1.10 Oversigt over gennemførte interview

Personer	Interviewform	Særligt fokus
Børn og unge-direktør/skolechefer (hvis der er en) (10 kommuner)	Individuelt	Den overordnede styring af skolerne, herunder særligt dialog mellem niveauer i forhold til målstyring og kvalitetsrapporter samt autonomi
Førvaltningsmedarbejdere med reformen som kerneopgave	Individuelt	Kommunal styring af og opfølgning på skolernes implementering af folkeskolereformen
Skoleledelsesteam (20 skoler)	Fokusgruppe/individuelt	Ledelsesopfølgning, herunder hvordan der arbejdes med kvalitetsrapporter og målstyring, samt vurdering af autonomi og ledelsesstil
Mellemledere (20 skoler)	Fokusgruppe/individuelt	Fokus på delegation af ledelsesopgaven opfølgning på mål og generel reformimplementering
Lærere (20 skoler)	Fokusgruppe med repræsentanter fra henholdsvis indskoling, mellemtrin og udskoling	Vurdering af styringstiltag og decentral ledelse, samt hvordan der arbejdes med faglighed og trivsel, samt øvrige mål.

Interviewene er efterfølgende blevet grov-transskriberet og kodet med afsæt i en kodebog, der specificerer undersøgelsens analysetemaer (Bilag 4). Det giver mulighed for systematiske analyser på tværs af de mange interview. Desuden giver det bedre mulighed for at koble resultaterne til de kvantitative data for de pågældende kommuner og skoler med henblik på en mere kvalitativ tolkning af de kvantitative resultater. Dermed bidrager den kvalitative undersøgelse til en yderligere validering af den kvantitative undersøgelse.

Bilag 2 Kodebog til kodning af kvalitetsrapporter

0. Baggrund	
Kommune	
Koder	Skriv navn
Dato for kodning	
Skoleår	
Året data er indsamlet i	
Antal sider: Hovedrapport (inklusive forside og indholdsfortegnelse)	
Antal sider: Bilag	
Er der selvstændige kvalitetsrapporter for skolerne?	1) Ja 2) Nej
Kommentarer	

Resultater: Lovpligtige – FSA/Nationale test
 Niveau: 1) Kommunalt, 2) Skole og 3) Kommune/Skole
 Kode: Fag1Niveau_Fag2Niveau_Fag3Niveau

Fag	FSA	Niveau	Nationale Test	Niveau
Dansk	1		1	
Læsning	2		2	
Matematik	3		3	
Fysik/ Kemi	4		4	
Engelsk	5		5	
Biologi	6		6	
Geografi	7		7	
Naturvidenskabelige fag	8		8	
Samlet vurdering	9		9	
Ingen	0		0	

1.1 Resultater: Lovpligtige

K: Karakter, N: Nationale test, O: Overgang til ungdomsuddannelse, T: Trivsel, Kom: Kompetencedækning

K: Er et karaktergennemsnit korrigeret for socioøkonomisk baggrund oplyst?	1) Ja 2) Nej
K: Indeholder rapporten resultater for andelen af 9. klasselever med karakterne 2 eller derover?	1) Ja 2) Nej
O: Indeholder rapporten tal for elevernes uddannelsesstatus, 9 måneder efter 9. og 10. klasses eksamen?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
O: Indeholder rapporten tal for andel af elever, der er begyndt ungdomsuddannelse efter 3 måneder?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
O: Indeholder rapporten tal for andel af elever, der er begyndt ungdomsuddannelse efter 15 måneder?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau

1.1 Resultater: Lovpligtige	
K: Karakter, N: Nationale test, O: Overgang til ungdomsuddannelse, T: Trivsel, Kom: Kompetencedækning	
	4) Ingen
O: Indeholder rapporten tal for andelen/antallet af elever, der forventes at fuldføre ungdomsuddannelse inden for 6 år	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
T: Indeholder rapporten en trivselsmåling?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
T: Hvis ja: Hvilken datakilde er anvendt?	
Kom: Indeholder rapporten tal for kompetencedækningen?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen

1.1 Resultater: Yderligere	
Indeholder rapporten resultatet af <i>sprogvurderinger</i> ?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Indeholder rapporten resultatet af <i>kommunale test</i> ?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Hvis ja: Angiv hvilke fag	
Indeholder rapporten resultatet af en <i>inklusionsmåling</i> ?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Hvis ja: Hvilken datakilde er anvendt?	
Er der inddraget resultater for elevfravær?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Er der inddraget resultater for lærernes sygefravær?	1) Ja, på kommuneniveau 2) Ja, på skoleniveau 3) Ja, på kommune- og skoleniveau 4) Ingen

2. Kommunal organisering/proces	
Er der beskrevet særlige didaktiske metoder i rapporten?	1) Ja 2) Nej
Er der beskrevet en særlig ledelsesfilosofi i rapporten?	1) Ja 2) Nej
Hvis ja: Beskriv filosofien	
Er der beskrevet resultatdokumenter (virksomhedsplaner, resultatkontrakter, lokale udviklingsplaner og lignende) i rapporten?	1) Ja (angiv betegnelsen i dokumentet) 2) Nej

2. Kommunal organisering/proces	
Arbejder skolerne med egne institutionsmål?	1) Ja 2) Nej
Er der en plan for opfølgning på kvalitetsrapporten?	1) Ja 2) Nej

3. Målstyring	
Er der beskrevet mål i rapporten?	1) Ja 2) Nej
Beskriv mål	Beskrives. Fx "Forbedre karaktergennemsnit for afgangseksamen i dansk 9. klasse"
Sidetæl	Sidetallet, hvor målet står beskrevet. Hvis målet står beskrevet i bilag uden sidetæl, skriv "Bilag"
Målets indhold	1) Afgangskarakterer 2) Nationale test 3) Øvrige faglige præstationer 4) Inklusion 5) Elevers trivsel 6) Elevers fravær 7) Elevers tilfredshed 8) Forældres tilfredshed 9) Medarbejdertilfredshed 10) Opkvalificering af personale 11) Overgangsfrekvens 12) Gennemførelse af ungdomsuddannelse 13) It/Digitalisering 14) Andet 15) Sundhed 16) Undervisning 17) Læringsmiljø 18) Økonomi 19) Livsduelighed
Fag, som målet retter sig mod	1) Dansk 2) Matematik 3) Engelsk 4) Fysik/kemi 5) Andre Hvis irrelevant: 0
Målets målgruppe (hvem er det, der skal ændres noget ved, hvem er "target")	1) Alle elever 2) Socialt udsatte elever 3) Socialt godt stillede elever 4) Fagligt stærke elever 5) Fagligt svage elever 6) Tosprogede 7) Specialundervisningselever 8) Skolerne 9) Skoleledelse 10) Lærere 11) Øvrige medarbejdere 12) Forældre 13) Kommunen 14) Andet
Klassetrin, målet retter sig mod	Hvis det ikke er en bestemt klasse = 0 Hvis 0. klasse = "0. klasse"
Er målet kvantificerbart?	1) Ja 2) Nej

3. Målstyring	
Er målet et nationalt mål?	1) Ja 2) Nej 3) Ja, men kommunen beskriver det som eget mål 4) Nej, men målet ligger i tydelig forlængelse af nationale mål
Resultatkravets/målets fokus	1) Input 2) Proces 3) Output 4) Outcome
Er der tilknyttet en evalueringsstandard til målet?	1) Ja 2) Nej
Hvis ja: Hvilken evalueringsstandard anvendes?	1) Kommunalt gennemsnit 2) Landsgennemsnit 3) Udvikling/progressionsstandard 4) Fastlagt niveau (fx 95 % skal have en ungdomsuddannelse) 5) Anden (angiv)
Hvis ja: Hvordan er evalueringsstandard opgjort?	1) Nominal_(I ord). Eks. 1_ngt 2) I tal_(Angiv tallet) Eks. 2_24
Følges der op på målet?	1) Ja 2) Nej 3) Det er et nyt mål, så der kan ikke følges op endnu
Planer om fremadrettet opfølgning på målet	1) Fremadrettet opfølgning på mål nævnes ikke 2) Der er planer om opfølgning
Målopfyldelsesgraden	1) Opfyldt 2) Ikke opfyldt 3) Kravet gælder for flere år, hvorfor der ikke afrapporteres i undersøgelsesåret 4) Kravet er ikke afrapporteret 5) Kravet kan ikke vurderes 6) Kravet er flerårigt, men den foreløbige målopfyldelse afrapporteres
Målniveau for opfyldelse	1) Ingen målopfyldelse er opgjort 2) Nominal (lidt om, hvor langt man er (i ord)) 3) Det angives i tal, hvor langt kommunen/skolerne er i forhold til målet 4) Intervalskaleret (opgjort som procent)
Målopfølgelsesgrad opgivet i %	Procentgraden skrives. Hvis der ikke er angivet noget =b
Binding til noget?	1) Ja 2) Nej

Bilag 3 Interviewguide skoleledere (kondenseret)

Hovedbegreb og underkategorier	Operationelt spørgsmål
Kvalitet	<p>Indledningsvist kunne jeg godt tænke mig at høre, hvad du forstår ved god faglig kvalitet på en skole?</p> <p>Hvordan vil du beskrive den faglige kvalitet her på skolen – og hvorfor?</p> <p>Hvad du gør for at styrke den faglige kvalitet?</p>
Ledelsesstil og udviklingen af skoleledernes arbejde	<p>Vil du ikke fortælle mig lidt om, hvad du lægger særligt vægt på i din ledelse af skolen her?</p> <p><u>Plancher</u></p> <p>Der findes mange forskellige typer af ledere. Jeg har taget nogle eksempler med på tre forskellige typer af ledere, og jeg kunne godt tænke mig at tale lidt om din måde at lede på, ud fra de tre forskellige ledelsestyper.</p> <p>Hvilken ledertype beskriver bedst dig som leder?</p> <p>Hvordan kommer det til udtryk?</p> <p>Hvorfor er du den type leder?</p>
Organisering af ledelse	Hvilke opgaver varetager du som skoleleder, og hvilke delegerer du til afdelingsledere/mellemledere og hvorfor?
Pædagogisk ledelse	<p>Hvad forstår du ved faglig pædagogisk ledelse?</p> <p>Hvad gør du i forhold til pædagogisk ledelse?</p> <p>Er der andre, der varetager pædagogiske ledelse her på skolen?</p>
Ledelse efter reformen/autonomi	<p>Hvis du kigger tilbage til <i>før</i> reformen, er der nogle aktiviteter, som du inden for de sidste år i stigende grad bruger tid på?</p> <p>Har folkeskolereformen ændret dine muligheder for at udføre din ledelse (hvordan)? Hvorfor/hvorfor ikke?</p> <p>Hvad oplever du, at du har henholdsvis meget og lidt indflydelse på som skoleleder? Har det ændret sig med reformen?</p>
Kommunal målstyring	<p>Hvordan vægter kommunen målinger af elevernes trivsel og faglige resultater i dens styring af skolerne?</p> <p>Hvordan følger kommunen op med dig i forhold til målinger?</p>
Skoleledelsens brug af målstyring	<p>Hvor vigtig er måling af elevernes faglige resultater for din ledelse af skolen?</p> <p>Hvordan bruger du konkret målinger af elevernes faglige resultater?</p> <p>Hvordan er din dialog med lærerne om deres elevers faglige resultater?</p> <p>Får målinger af elevernes faglige resultater nogle reelle konsekvenser for lærerne?</p> <p>Er der forskel på, hvad du gør i forhold til trivselsmålinger?</p>
Folkeskolereformen på skolen (generelt)	<p>Nu er vi jo inden i reformens efterår, og derfor kunne jeg godt tænke mig at spørge dig, hvad du ser af meget tydelig reformaftryk på skolen – og hvor I ikke er nået så langt?</p> <p>Hvad vurderer I har haft den største betydning for eleverne læring her på skolen? (både positivt og negativt)</p> <p>Hvilken rolle har du haft i forhold til de forskellige reformelementer?</p> <p>Hvordan har kommunen (forvaltningen) bidraget til implementering af folkeskolereformen (styrker/udfordringer)?</p> <p>Hvordan er medarbejdernes opbakning til gennemførte ændringerne?</p>
Samarbejde mellem lærere og pædagoger	<p>Hvordan vurderer du samarbejdet mellem lærere og pædagoger her på skolen?</p> <p>Gør I noget som ledere for at styrke samarbejdet mellem lærere og pædagoger?</p>
Generel styring/autonomi	<p>Hvordan vil du beskrive kommunens styring af skoleområdet?</p> <p>Har folkeskolereformen ændret på kommunens styring af skoleområdet?</p>

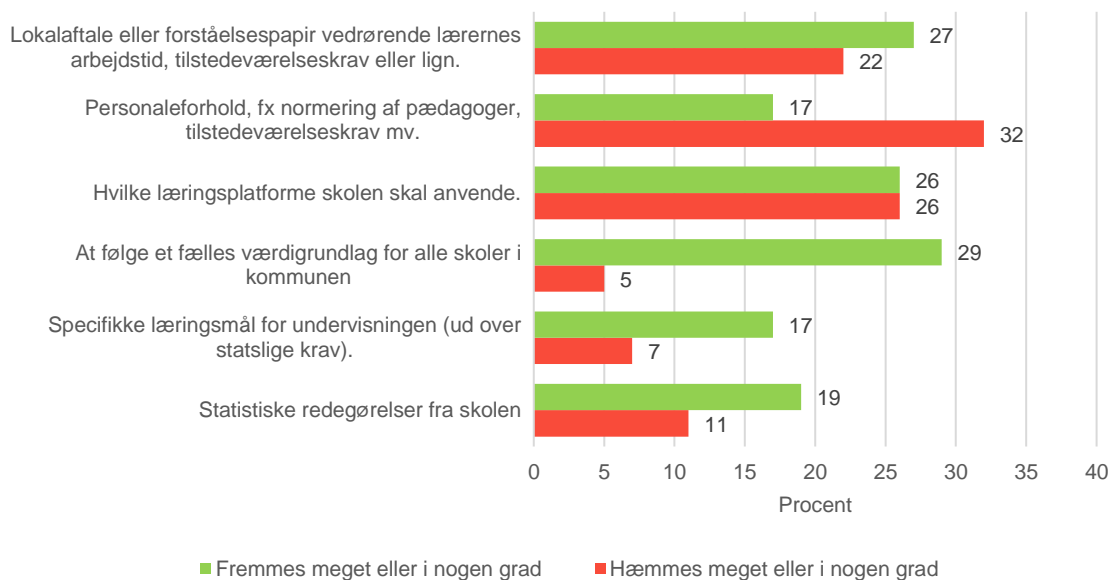
Bilag 4 Kodebog til kodning af interview (styring)

Klassificer, hvem der interviewes: køn, alder, erfaring og klassetrin

Ho-ved-kode	Under-kode	Beskrivelse
Autonomi	Oplevelse af den kommunal styring af skoleledere/autonomi	Oplevelse af skoleledernes autonomi og kommunernes delegation Hvad har skolelederne indflydelse på? Hvilken betydning har autonomien – hvorfor vigtigt og konsekvenser?
	Fælles retninger for skoleledere	Generel beskrivelse af, hvordan de forskellige beskriver den kommunale styring herunder de mange kommunale projekter Kommunens styring på andre aktiviteter og processer end målstyring (eller i sammenhæng med målstyring)? Har kommunen retningslinjer for eksempelvis samarbejde mellem skoleledere, fælles retningslinjer for reformelementer, bogsystemer, it kompetenceudvikling m.m. Har det udviklet sig?
	National styring af skoler og kommuner (her er nok ikke så meget)	Hvordan aktørerne beskriver den nationale styring Hvordan har denne styring udviklet sig?
Målstyring	Kommunens fokus på resultatmålinger	På hvilke områder er der resultatmål – lærer (fx fravær eller vikardækning), elever? Hvilken betydning tillægges denne styring – stor, lille, og hvorfor? Brændende lokum eller underskøn undervisning? Hvordan har denne styring udviklet sig?
	Skolelederens fokus på resultatmålinger	Hvilke resultatmål er i fokus for skolelederen? Hvordan bruges det? Brændende lokum eller underskøn undervisning? Hvordan har denne styring udviklet sig?
	Procedurer for opfølgning på data	Er der udviklet faste procedurer for dialog om data på tværs af niveauer (forvaltning/skoleledelse & skoleledelse/lærere) – fx læringsamtaler. Hvorfor/hvorfor ikke? Følges der op i andre sammenhænge og hvordan?
	Dialog om data	Hvem taler de enkelte personer med om data, hvad taler de om og hvordan? Hvis der er aktører, som de ikke taler med om data (om som der spørges ind til) kodes det også her Hvornår taler de om data – når det går godt, eller ikke som forventet?
	Handlinger	Træffes der konkrete beslutninger, sker der ændringer i handlinger m.m. på baggrund af data. Hvis der ikke træffes beslutninger eller handles på baggrund af data, skal det også kodes Hvornår træffes der beslutninger/initieres handlinger om data – når det går godt eller ikke går som forventet?
Faglig kvalitet	Forståelse af kvalitet	Hvordan "god kvalitet" forstås af aktører
	Oplevelse af faglig kvalitet?	Hvad er muligheder og faldgruber i forhold til at 'levere' faglig kvalitet?
Arbejdstidsregler	Hvad siger de arbejdstidsreglerne	Hvordan oplever de arbejdstidsreglerne? Hvilken betydning af arbejdstidsreglerne? Har arbejdstidsreglerne betydet noget for deres lyst til at være lærere/pædagoger/leder (hvordan/hvorfor-hvorfor ikke)?
Reform	Vurdering af reformen, herunder fokuspunkter og implementering af reformen? Kommunens vigtigste rolle her?	Hvad er reformens tydeligste aftryk? Fokus på læring eller trivsel. Hvordan har kommunen understøttet implementeringen af reformen? Hvor halter kommunen/skolerne i deres implementering?

Bilag 5 Bilagstabeller

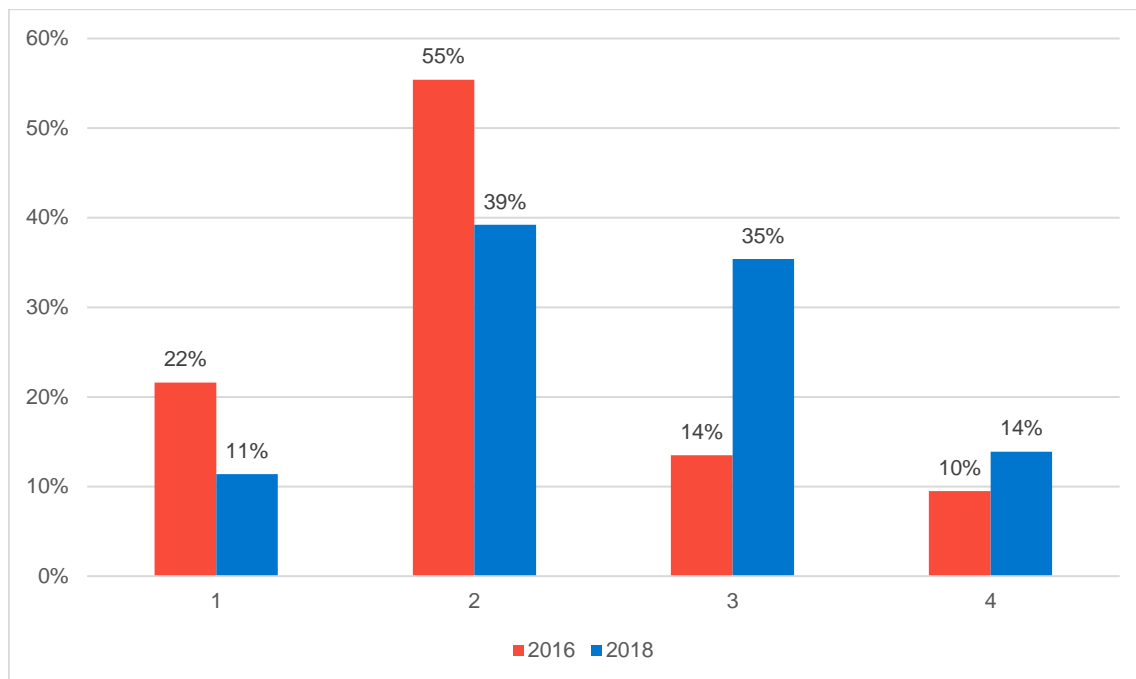
Bilagsfigur 5.1 Procentandel af skoleledere, som vurderer, at elevernes læring hæmmes eller fremmes af krav fra kommunen til skolen. Opdelt på delelementer



Anm.: Antal besvarelser N: 694-695.

Kilde: Undervisningsministeriets 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skolelederskema, 2018.

Bilagsfigur 5.2 Forvaltningens tilgang til styring af opkvalificering, Forvaltningschefer



Spørgsmål: Hvilket af nedenstående udsagn giver det bedste billede af forvaltningens tilgang til styringen af skolernes opkvalificeringsindsats i forhold til lærere og pædagoger (sæt x ved den beskrivelse, der bedst beskriver forvaltningens tilgang)

- (1) Forvaltningen har en nedskrevet og vedtaget opkvalificeringspolitik specifikt for skoleområdet, som er bestemmende for, hvilken opkvalificering lærere og pædagoger på kommunens skoler kan deltage i, hvis forvaltningen skal medfinansiere
- (2) Forvaltningen har klare principper og retningslinjer for form og indhold af den opkvalificering, lærere og pædagoger på kommunens skoler kan deltage i, hvis forvaltningen skal medfinansiere
- (3) Forvaltningen søger at påvirke skolernes valg af opkvalificering gennem inspirationsmateriale, vejledning etc.
- (4) Forvaltningen vurderer, at skolerne selv bør prioritere opkvalificering af lærere og pædagoger.

Kilde: Undervisningsministeriets 3., og 5. dataindsamling til evaluering af folkeskolereformen, skema til forvaltningscheferne, 2016 og 2018. Beregninger foretaget af VIVE.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD