

# REFORMulering – manipulation eller metastyring?

## En caseanalyse af reformarbejde på skoleområdet i en dansk kommune

*Af Gitte Miller Balslev og Peter Henrik Raae \*)*

Den folkeskolereform, Danmark fik i 2014, udfordrer institutionaliserede opfattelser af undervisning. Det skaber forståeligt nok dilemmaer vedrørende reformens realisering mellem på den ene side politiske forventninger til hurtig og fuldstændig implementering og på den anden side behovet for, at ny mening kan etableres på det professionelle niveau. Mange overvejelser over, hvordan en reform som denne bedst implementeres, vil være forventelig. Artiklen tager afsæt i en case fra en dansk kommune, hvor en skolechef i et ledelsesmæssigt krydspres mellem politikere og skoleledere udvikler en opskrift på implementering med intensionen om at skabe rum for dialog og tilgodese bottom up-synspunkter. Analysen viser, hvordan initiativet synes at reflektere tendenser i styringsteori, som peger mod relationsorienteret og tillidsbaseret reformarbejde fremfor mod en principal-agentorienteret og low trust-baseret implementering. Uden at afvise en sådan netværksorienteret implementeringsopskrifts styrkeside spørger vi afsluttende, om ikke sådanne opskrifter indeholder en risikoside i form af overtalelse frem for selvstyring?

\*) Gitte Miller Balslev er post.doc, og Peter Henrik Raae er lektor emeritus - begge er tilknyttet Institut for Kulturvidenskaber på SDU.

## A. Indledning

### 1. Baggrund

Et bredt flertal i folketinget indgik juni 2013 en aftale om at løfte fagligheden i den danske folkeskole (Folketinget 2013a). Initiativet var et resultat af OECD-rapporter samt PISA-undersøgelser (Moos, 2016), der viste, at det faglige niveau især i læsning og regning ikke var tilstrækkeligt højt, at folkeskolen ikke var god nok til at løfte fagligt svage elever samt at den ej heller magtede at understøtte særligt stærke elevers udvikling. Aftalen mundede ud i en reform (Folketinget, 2013) der betød, at der blev indført en ny skoledag for folkeskolens elever fra skoleåret 2014/15. Folkeskolereformen er, sammenlignet med andre reformer, særdeles ambitiøst tænkt. Dels forlænges skoledagen. Men indgribende er dens momenter om mere og bedre dansk- og matematikundervisning samt nye typer af understøttende undervisning med deltagelse af både lærere og pædagoger, mere fleksibilitet fx i form af flerlærerundervisning, integration af bevægelse og læring, en it-forberedende skole og en skole, der i højere grad skal involvere lokalsamfundet. Med disse ændringer er reformen indgribende på såvel det strukturelle niveau (skoledag og tilrettelæggelse) som det processuelle (selve undervisningens rutiner). Reformen repræsenterer dermed et væsentligt opbrud i institutionaliserede opfattelser om undervisning. Det er derfor forståeligt og forventeligt, at der blandt lærere og pædagoger og blandt skoleledere opstår rådvildhed og opleves meningsstab – for hvad er god og ansvarlig undervisning under disse nye vilkår? Det er en sådan rådvildhed blandt lærere og skoleledere, der er betingelser og afsæt for den kommunale indsats for implementering.

Samtidig øges den ministerielle monitorering af skolernes performance (Ratner & Gad, 2018). De stadig mere detaljerede data fra Undervisningsministeriets Datavarehus anvendes som grundlag for både lands- og lokalpolitisk intervention. Denne tendens er ikke kun gældende i Danmark, tværtimod kan der spores en transnational tilbøjelighed til, at digitale infrastrukturer får betydning for styring og ledelse af organisationer i almindelighed og ledelse af uddannelse i særdeleshed (Lawn, Rinne, & Grek, 2011; Ozga, 2009; Ratner & Gad, 2018). Et styrket centralt tilsyn følger således relativt detaljeret op på det kommunale ansvar for implementeringen af reformen og sætter pres på den lokale forvaltning.

Det er en lokal forvaltnings ideer om håndteringen af, hvad man kunne betegne som reformens destabilisering af institutionaliseret undervisning, der er fokus i denne artikel.

## 2. Problemfelt

Med en reform, som dels udfordrer læreres og pædagogers professionalitet og dels generelt øger en politisk opmærksomhed på performance, er det forståeligt, at presset på den kommunale skoleforvaltning og dens evne til at understøtte reformimplementeringen forstærkes. Det er emnet for denne artikel. Vi spørger:

*Hvilke styrker og svagheder rummer en skolechefs bestræbelser på at skabe et alternativ til traditionel, lineær implementering?*

Forskningsspørgsmålet relaterer sig til en velkendt problemstilling i forskning vedrørende implementering. Selv om lineære (top down-)designs er dominerende blandt i policy og policyimplementering (Gordon, Lewis & Young 1997), afstedkommer de løbende diskussioner om, hvorvidt sådanne tager højde for, hvad der faktisk sker. Paul A Sabatier konstaterer i et snart klassisk review, at man for sjældent og for lidt inddrager dem, der er involveret i den praktiske problemløsning, og at man må vente mange år, før man – om overhovedet – kan konkludere om komplekse reformer har haft den tilsigtede virkning (Sabbatier 1986). Sabatier tager dermed del i en debat om top down- versus bottom up-tilgange til reformering, der har bølget i mange år og som stadig foregår (Honig 2006). Richard Bove, Stephen Ball og Anne Gold hævder således, at implementeringen altid gør policy til både proces og produkt: Der er, med et udtryk, vi vil vende tilbage til, tale om oversættelser og ikke entydige sammenhænge, fordi praktikere vil møde policytekster med deres egne historier, med erfaring, værdier, hensigter og hævdvundne interesser. Det giver derfor ifølge dem i alle tilfælde mere mening at se implementering som *re-making* eller genskabelse (Bove, Ball & Gold 1992).

I en tid, hvor politisk styringsinteresse for uddannelsesreformer tiltager blandt andet som følge af internationale resultatsammenligninger (Christensen 2016, Hopman 2008) må man forestille sig, at presset på de ansvarlige for succesfulde opskrifter på lokal, loyal implementering øges. Samtidig må man forestille sig, at konflikter og brud i implementering bliver mere øjensynlige. Vi viser i artiklen her, hvordan en skolechef udformer opskrift i det forvaltningsmæssige krydspres mellem lærere, skoleledere og politikere – ikke nødvendigvis som en rationelt tænkt plan fra starten, snarere som en emergerende håndtering. Vi viser, hvordan initiativet kan tilskrives fornuft som et konkret forsøg på at overkomme problemstillinger vedrørende dekobling mellem ideer og aktuel praksis og mellem besluttere og udførere. Og vi

viser, hvordan implementering søges gennemført ved på nye måder at involvere og engagere nøglepersoner i implementeringsprocessen, ovenikøbet med et sigte om at udvikle deltageres erfaring med udviklingsarbejde. Opskriften, der bygger på netværksorganisering, integrerer datanavendelse og vil opskrive dialog, analyse og refleksion blandt deltagerne i implementeringsprocessen, er således et ambitiøst forsøg på at overkomme modsætningen mellem top down- og bottom up-tilgange til implementering. Samtidig vil vi dog rejse en diskussion om, hvorvidt denne netværksprægede, dialog- og refleksionsorienterede tilgang tillige risikerer at blive et forum for overtalelse, og hvor de strukturer, der skal sikre demokratiske kontrol, nedtones og udfaldet gøres personafhængigt.

## **B. Teori- og metodegrundlag**

### **1. En institutionelteoretiske ramme**

Den ramme, inden for hvilken vi analyserer den nævnte case, er institutionel teoretisk, nærmere betegnet, hvad John L. Campbell og Ove K. Pedersen betegner som den organisationsinstitutionelle tradition (Campbell & Pedersen, 2001). Det begreb om institutioner, vi anvender, tilskrives Peter Berger og Thomas Luckmann (1976). Institutioner opfattes her som mønstre i menneskers sociale praksis, der er forbundet ved roller og relationer mellem rollerne, og som alt i alt er tilskrevet legitimitet i den pågældende sociale struktur. Den organisationsinstitutionelle tradition betoner specielt den kulturelt-kognitivt funderede legitimitet, det vil sige hvordan også regulative og normative forhold i sidste ende understøttes af, hvad der i den givne sociale struktur opfattes som selvfølgeligt og blot tages for givet. Organisationsinstitutionel teori spørger således til, hvordan institutioner konstitueres, rationaliseres (dvs. tilskrives mening) og i samme bevægelse socialt legitimeres. Det betyder videre, at traditionen har en tendens til at påvise, hvordan institutioner til trods for ønsker om forandring tendentielt reproducerer sig selv. Ved ønsker om forandring svarer organisationer således igen ved at dekode eksempelvis ideer om forandring fra etableret praksis (Meyer & Rowan 1991).

Her kan dog en skelnen komme på tale. En mere pragmatisk skandinavisk institutionel variant fremhæver den forandring, der trods alt over tid forekommer – om end snarere inkrementelt end revolutionært og i forhandlet form snarere end i form af simpelt 'gennemslag' af de oprindelige ideer. Den norske organisationsforsker Kjell Arne Røvik foreslår et begreb om oversættelse med

henblik på at karakterisere processer, hvorigennem forandringer alligevel finder sted (Røvik 2007). Denne forståelse af forandring finder genklang i artiklens caseanalyse.

Organisationsinstitutionel teori anfægter antagelser om organisationers indre sammenhæng og klare grænser mod omverden. Organisationen forstås således ikke først og fremmest ud fra dens egenskab med henblik på kollektiv forfølgelse af specifikke mål, men beskrives som en form for handlenetværk omkring aktiviteter, der kun er løst koblet til målene ud fra, hvad der i organisationens forskellige sociale grupperinger giver mening (Charniawska 2005).

Ledelse sker i dette løstkoblede perspektiv ved at intervenere i de konkrete koblinger – for eksempel mellem grupper af aktører, mellem ideer og den etablerede praksis og derigennem at søge at påvirke handlenetværk i bestemte retninger. Ledelsesopgaven udfordres selvsagt under forandringsspres – alene af den grund, at de institutionaliserede forståelser, der er baggrunden for handlenetværkets løse samvirken, ofte søges opretholdt som værn mod den usikkerhed, institutioners destabilisering udløser. Ledelse af forandring kan i forlængelse af dette forstås som påvirkning af aktørens praksisidentitet, hvilket kan være en uforudsigelig affære.

Synspunktet på ledelse som intervention og interventionsforsøg i organisatoriske koblinger udfoldes i caseanalysen, hvor vi beskriver, hvordan en skolechef i en kommune i et krydspres mellem lands- og kommunale politikere, central og lokal skoleforvaltning og professionelle har en implementeringsopgave, der implicerer ret så megen forandring.

## **2. En case som analysegenstand**

Robert K. Yin anfører, at et case-studium er en empirisk undersøgelse af et samtidigt fænomen, hvor man bestræber sig på at studere fænomenet inden for dets egne rammer, hvor grænserne mellem fænomen og rammer ikke er ganske klar, og hvor der indgår en flerhed af kilder (Yin 2003). Casen skal være konkret, fænomenlogisk og deskriptivt orienteret og fremstillingen så åben for kompleksitet som mulig. Med andre ord lægger casefremstilling op til, at forskeren skal være tæt på fænomenet (Maaløe 1996).

Mats Alvesson peger i den forbindelse på selvetnografien som metode, hvor forskeren er en del af sit undersøgte felt. Således baseres selvetnografien på den førstehånds-oplevelse, som eksempelvis undersøgelser baseret på interviewmetoden mangler (Alvesson 2003; Harrison 2018). Vi trækker

vi på ny selvetnografisk uddannelsesforskning, som opbygger en systematik, der tillader forskningsanvendelse af eksisterende felt-data (Fujii 2015; Levitan, Carr-Chellman, & Carr-Chellman 2017). Dette giver en række fordele først og fremmest gennem en bred og umiddelbar tilgang til informationer og et kendskab til feltets aktører og problemstillinger. Omvendt indebærer den tætte relation til feltet også risici, såsom at institutionaliseret viden umærkeligt overtages, at opstået loyalitet vanskeliggør kritisk informationsindhentning etc. Distancen kan således blive et problem.

Denne nærheds-distanceproblemstilling har vi søgt reflekteret på to måder: Dels ved sammensætningen af forskerteamet. Den ene forsker var ansat i den pågældende skoleforvaltning i den periode, hvor forvaltningens arbejde med reformimplementeringen stod på, og var involveret i feltarbejdet og har haft omfattende adgang til kilder. Den anden forsker er universitetsansat og har ikke haft denne adgang. Vi kan således tale om to samtidige bevægelser: Den ene (case-fremmede) forsker forsøger så at sige at 'bryde ind i casen', og den anden (case-kendte) forsker forsøger at 'bryde ud af casen', et greb, som Alvesson beskriver som en fordel i forskningsprocessen

<sup>1</sup> (Alvesson, 2003). Dels har vi gennem en flerhed af kilder søgt at sikre tilpas valide data, idet den beskrevne case bygger på følgende kilder:

- Tre års feltnoter fra reformimplementeringsprocessen primært med fokus på interaktionen mellem skolechef og kommunens skoleledere (refereres til som Logbog)
- To interviews med skolechef
- To interviews med skoleledere
- Kommunale dokumenter fra reformarbejdet.

Interviewene var alle af lavtskruktureret eksplorativ karakter (Andersen, 2008), og deltagerobservationerne foregik over en treårig periode, mens den ene forsker som nævnt var ansat i skoleafdelingen. Observationerne foregik primært i skoleforvaltningen på møder mellem skolechef og skoleledere samt på dialogmøder mellem skoleledere, forvaltningsfolk og politikere. Det materiale, der vedrører interaktionen mellem skolechef og skoleledere, er siden valideret i valideringssamtaler ved at opfordre skolechef og ledere til at komme med fortællinger fra praksis. Således spiller praksis en vigtig rolle for vores udforskning (se Van de Ven 2007) og giver os

mulighed for at 'mikro-forankre' (Alvesson 2003) de antagelser, vi konstruerer på baggrund af materialet.

Casekommunen er en mellemstor dansk kommune, hvor skoleområdet rent budgetmæssigt er kommunens største velfærdsområde. Skoleområdet er organiseret i eget forvaltningsområde – Skoleafdelingen. Til afdelingen er knyttet et politisk udvalg, der ligeledes dækker dagtilbudsområdet. Den relativt omfattende casefremstilling optræder i det følgende af omfangsmæssige grunde i kondenseret form. Kondenseringen er kendetegnet den lave grad af fortolkning, som en tematiseret udvælgelse af nøglehændelser altid vil indebære. De temaer, som komprimeringen tydeliggør, udfoldes analytisk efterfølgende.

### **C. En opskrift på reformimplementering bliver til**

Den kondenserede fremstilling af casen falder i to afsnit – først et afsnit, der beskriver situationen, som skolechefen befinder sig i, siden et afsnit, hvor skolechefens håndtering beskrives.

Ét relativt gennemgåede forhold i materialet vedrører det kommunalpolitiske skole- og undervisningsudvalg (Udvalget for Børn og Unge). En bekymring, der fremgår, er, at undervisningsudvalget på det pågældende tidspunkt er stærkt politisk heterogent (Logbog 2014) og opfattes som på spring for at markere sig politisk. Udvalgets beslutninger kan influere stærkt på forvaltningens reformarbejde og er bekymrende for skolechefen, fordi de kan være vanskelige at forudsige og kan gøre en langsigtet strategi for implementering vanskelig. Det fremgår, at skoledirektøren (skolechefens overordnede) er i samme overvejelser og lufter en idé om tidligt at igangsætte en implementeringsevaluering – tænkt som en taktisk handling, der skal foregribe undervisningsudvalgets mulige intervention: En tidlig evaluering kan vise, at forvaltningen er 'på' og kan derved muligvis skabe ro om reformarbejdet. Skolechefen vælger her at gå imod sin chef (ibid.), og ideen om denne 'baseline' opgives.

Et andet forhold, der fremstår af interviewene med skolechefen (Interviews med Skolechef, 2017 og 2018), er skolechefens udprægede loyalitet over for reformen. Det er tydeligt, at skolechefen føler sig meget ansvarlig med hensyn til effektiv og loyal implementering af reformens intentioner.

Et tredje dominerende forhold er relationen til skolelederne. Interview med skolechefen (Interview med Skolechef, 2017) viser, at skolechefen beskæftiger sig en del med skoleledernes situation, og mødedagsordner og baggrundsnotater (Kommune, 2017a) afspejler videre temaets betydning: Her går udfordringer for skolelederne igen (Interview med skoleleder, 2018). Én udfordring angår opretholdelsen af den grundlæggende skoledrift samtidig med, at man er undervejs med at udmønte en ny praksis (Logbog 2016). En anden lederudfordring, der nævnes, vedrører lærerengagementet. Logbogen refererer fra skoleledermøder lederytringer som: ”Hvordan skaber vi ejerskab til det lokale reformarbejde?”, ”Det er jo et projekt, der er eksternt initieret, hvordan kan vi få vores medarbejdere til at ’bløde’ for projektet som om det var noget, vi selv havde fundet på?” (Logbog 2014, s. 153). En tredje dominerende udfordring er, at løn- og arbejdsforhold ændres afgørende i forløbet. En overenskomstforhandling strandede og forårsagede lovindgreb (Beskæftigelsesministeriet 2013), nye arbejdstidsregler med større rum for lederens skøn forøgede det lokale konfliktniveau og åbnede for kritik af og utilfredshed med ledernes tildeling. Også dette optræder som en tydeligt oplevet hæmsko i arbejdet med reformens udmøntning.

Tidligt i implementeringsforløbet foreslår som nævnt skoledirektøren en evaluering udført på samtlige skoler – en slags *baseline* som udtryk for, hvor ’man er’. Det vil på én gang give politikere og forvaltning et indtryk af status og skabe opmærksomhed hos skolelederne om det forestående arbejde. Forslaget er skolechefen som nævnt ikke begejstret for, og det bliver ikke gennemført. I stedet gennemføres på skolechefens initiativ en møderække, hvor Udvalget for Børn og Unge, direktør og skolechef besøger skolerne med henblik på at give politikere og forvaltning et indblik i status.

Skolechefen introducerer undervejs i implementeringsforløbet det instrument, som skal følge skolerne under arbejdet med at implementere reformen: Progressionsrapporten (Logbog 2015). Progressionsrapporten er et dynamisk databaseret værktøj, der er tiltænkt at understøtte byrådets tilsyn med skolerne. Tillige skal den understøtte skolernes lokale udviklingspraksis ved at tage udgangspunkt i, at skolerne opstiller lokale mål for skoleudviklingen. Blant andet indtaster skolerne i tilblivelsesfasen mål for årgangenes faglige læring og trivsel i et dynamisk excel-ark. På den måde opstår den lokale Progressionsrapport, mens den samlede kommunale Progressionsrapport bliver endeligt genereret i forvaltningen ved at anvende de lokale indtastninger. Skolechefen initierer ligeledes, at kommunens skoleområde tilmeldes det udbudte



projekt Program for Læringsledelse (Læringsledelse, 2014). Program for Læringsledelse har som omdrejningspunkt konstruktion af omfattende data, produceret på den enkelte skole, ud fra besluttede mål. Disse data skal gøre ledelsesinitieret refleksion over resultater mulige og forandrings virkning synlig. I de første versioner af Progressionsrapporten er der tale om opstilling af såkaldte progressionsmål, det vil sige mål, som hver enkelte skole sætter sig om den ønskede fremgang inden for elevernes læring og trivsel samt udvalgte reform- målområder. Intentionen med Progressionsrapporten er således at fokusere på den forventede udvikling frem for at rapportere de allerede opnåede resultater. Især stilles skarpt på læring og dannelse ud fra såvel de nationale faglige læringsmål som ud fra dannelsesmål, der er opstillet med reference til kommunens formulerede vision for læring og dannelse (Kommune 2014). Rapporten vedtages politisk (Kommune 2017b) og introduceres som et fokusskabende arbejdsredskab for skolelederne og tillige som et redskab for politikernes tilsyn med skolernes implementeringsfremdrift (Feltnoter, 2018), men indeholder – i en senere version – ligeledes de data, som skal indberettes til ministeriet, dvs. dokumentation over tid gennem prøveresultater fra 9. klasse, nationale tests og trivsel (den såkaldte Kvalitetsrapport, Undervisningsministeriet 2014).

Skolelederne fremfører dog en kritik af Progressionsrapporten. De fremhæver, at dannelse som et essentiel mål i sig selv er svært at 'sætte på tal' (Logbog, 2016). Og samtidig anser de eksempelvis de data, som skal indberette iflg. Kvalitetsrapporten, som lidet anvendelige i det fremadrettede arbejde. Denne kritik fører til, at skolechefen foretager tre ændringer.

For det første udelades dannelsesmålene fra Progressionsrapporten. Samtidig sættes fokus på dannelse på skoleledermøderne og på en særlig tilrettelagt 'skolerigsdag', hvor også elever involveres.

For det andet splittes rapporten op i to delrapporter. Den ene delrapport vedrørende den obligatoriske indberetning, Kvalitetsrapporten (Kommune 2017a). Den anden delrapport, Ungdomsrapporten, beskæftiger sig med overgange til videre ungdomsuddannelse. Derved kan progressionsdelen i højere grad fokusere på skolernes progression i det udviklingsarbejde i forlængelse af skolernes lokale prioriteringer.

For det tredje tilrettelægges en række tværgående analyse møder. Her deltager skoleledere, ressourcepersoner fra skolerne, forvaltningens skolekonsulenter og skolechef. På disse møder

drøftes allehånde spørgsmål, der er opstået ud fra rapporten, uden at der nødvendigvis skal konkluderes og udarbejdes konkrete løsningsforslag: Der lægges op til, at man bliver i 'det analyserende rum' frem for at gå efter definitive beslutninger (Logbog 2016).

I tredje år af reformarbejdet konstaterer skolechefen, at nogle skoler har svært ved at inddrage Progressionsrapporten i den lokale proces eller undlader at give den den status, den er tiltænkt. Skolechefen tager nu initiativ til, at Progressionsrapporten udbygges med et såkaldt udfordringsteam bestående af to af skoleforvaltningens konsulenter samt leder af Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning. Udfordringsteamet skal på møder med de enkelte skoler og med baggrund i rapportens fakta stille 'undringsspørgsmål' til ledelsesteamet og ressourcepersoner med henblik på at tilvejebringe den refleksion, der tænkes som forudsætninger for, at disse selv kan løse det pågældende problem. Det er i forbindelse med denne version af Progressionsrapporten, at skolechefen citeres for at sige: "Vi skal tune skoleledernes forståelse af processen og gøre dem i stand til at kommunikere til deres skolebestyrelse" (Logbog, 2015), "Vi [forvaltningen] skal planlægge processens vigtige milepæle og visualisere processen, så politikere, ledere og medarbejdere får forståelse for den argumentation, der ligger bag" (ibid).

#### **D. Moderniseret implementering?**

To ting falder i øjnene i det samlede forløb, som det foregående afsnit beskriver: For det første det konfliktfyldte felt, som skolechefen skal agere i mellem lokale politikeres politiske interesse og ledes implementeringsopgave. For det andet de skift i strategitilgang, som de forskellige versioner af den omtalte Progressionsrapport, der er central i casen, ret beset er udtryk for. Dette lægger op til nærmere analyse af implementeringsstrategien som udtryk for måder at 'drive strategi' på, der befinder sig mellem plan og proces. Dette udfolder vi i det følgende.

##### **1. Skolechefen mellem politiske, forvaltningsmæssige og professionelle pres**

Den danske organisering af folkeskolen indebærer et 'dobbelt herredømme'. Dels er folkeskolen underlagt en national skolelov – det er denne lov, der reformeres. Dels refererer skolelederne til deres respektive kommuner. Kommunerne ejer bygningerne, bestemmer den overordnede økonomi, fastlægger undervisningstimetallet inden for bestemte rammer og ansætter og afskediger skolelederne. I casen kan vi således identificere en *fordoblet politisk koalition*, som får indflydelse på processen. Skolechefen er stærkt loyal over for reformen, som den er vedtaget på

nationalpolitisk niveau. Men reformen er ambitiøs og omfattende og også i sig selv et produkt af et politisk kompromis. Den kompleksitet åbner for et vist rum, der giver plads for lokalpolitisk fortolkning og mulighed for en lokalpolitisk profilering. Det sidste er særdeles nærværende netop i denne kontekst. Både skolechef og børne-ungedirektør er tydeligvis særdeles opmærksomme på Udvalget for Børn og Unge og udvalgets profileringslyst. Og fordi udvalget er så heterogent, kan dette lokale pres være uforudsigeligt (l. 6) og skabe uro om implementeringen.

Skolechefen er endvidere orienteret mod skolelederne. I et formelt styringsperspektiv vil denne koalition ikke kunne tilskrives stor legitimitet, men den autoritet, skolechefen tilsyneladende tillægger dem, synes også på den baggrund bemærkelsesværdig stor. Man kan antage, at skolechefen ser skolelederne som en slags gatekeepere i processen. Man kan se skolechefens opposition til direktørens forslag om tidlig evaluering af implementeringsstatus som et tegn på hendes anerkendelse af skoleledernes nøgleposition i processen: Hun bekymrer sig for, at evalueringen vil blive opfattet som kontrol og som et præmaturog utidigt taktisk tiltag. Skolechefens ageren kan således ses *som en balanceren* mellem disse koalitions autoritet, den (dobbelte) politiske og den professionelle.

Dels vi tolker det på baggrund af den betydning, hun tillægger skolelederne, som et udtryk for en antagelse af, at hvis en så omfattende og ambitiøs reform skal realiseres, så rækker det ikke at referere til regulativt institutionelle forhold og formel magt. Tiltag må omfatte normative og kulturelt-kognitive institutionelle forhold. I modsætning til regulative institutionelle forholds tvangsmekanismer bygger normative og kulturelkognitive institutionelle forhold på oplevet autoritet og identifikation (Scott 2008). Dybtgående forandringer opstår derfor inkrementelt og først over tid, når tillid til de normændringer og vanthed med de ændrede 'scripts' er opnået. *Processen*, den gradvise tilvænnning, bliver herved fremtrædende. Vi kan se flere af skolechefens handlinger som reflekser af et sådant perspektiv.

Dels ser vi hendes forsøg på dosering af de regulative ændringers tvangsmekanismer i forlængelse af samme balanceren. Vi anvender her to begreber fra systembetragtninger af organisationer – henholdsvis buffering og bridging. Som vi bruger dem her, gælder de handlinger, der tager udgangspunkt i betragtninger af det pågældende systems evne til at indoptage forandringspres, såvel økonomiske som humane (Scott 1998), uden systemet imploderer. *Buffering* betegner handlinger foretaget med henblik på afskærmning af systemet for forandringspres og *bridging*

handlinger med det formål at lede forandringsimpulser ind i organisationen. Buffering og bridging indgår således i en kalibrerende proces, der i dette tilfælde skal dosere destabilisering af institutionaliserede antagelser om 'god skolepraksis' i et tempo, at kaos og meningsløshed undgås. Set sådan giver skolechefens tiltag god fornuft.

I forhold til den legitime bureaukratiske organisation (den nationale og kommunale forvaltning), hvor kommunikation principielt er ordrer og adlyden (Weber 1971), handler skolechefens balanceren især om at skaffe tid og rum til en omstilling uden, at det omvendt opfattes som manglenden adlyden. Vi underbygger med to iagttagelser:

Den *første* gælder intensionen om Progressionsrapporten som fokusskabende element (l. 39ff). Derved kommer den til at indgå i et forsøg på filtrering af udviklingspresset. Ved således at trække visse elementer i forgrunden og henvise andre til baggrunden både afskærmer hun for forandringspres, men leder opmærksomheden mod andre.

For det *andet* peger vi på hændelsen, hvor skolechefen tager afstand fra skoledirektørens forslag om en tidlig evaluering og i stedet foreslår møder mellem politikere, forvaltning og skoler (l. 36f). Vi ser det som et kompromisforslag, der dels søger at tilfredsstille politikernes ønske om handling, men som dels tillige skal give politikerne indsigt i og forståelse for den komplicerede reformimplementering.

I relation til politikerne kan vi tale om en overvægt af buffering. I forhold til skolelederne er bridging-elementet mere fremherskende i form af dosering af udviklingspresset. Igen vil vi underbygge med iagttagelser, der delvis refererer til allerede nævnte forhold.

For det *første* har Progressionsrapportens filtrering af reformelementerne selvfølgelig også en opmærksomhedskoncentrerende eller udpegende effekt for skolelederne. Reformimplementeringen fremstilles som i højere grad overkommelig.

For det *andet* har den omtalte møderække mellem politikere, forvaltning og skoleledere antagelig en symbolsk funktion for skolelederne – et tegn på 'skoleejernes' politiske opmærksomhed.

For det *trede* vil vi pege på skolechefens tilgang til datainddragelse. Perspektivet er ikke implementeringsloyalitet (som skoledirektørens), men er orienteret mod procesmål: At sætte skolelederne i stand til bedre at tolke, reflektere og kommunikere skolens status i reformarbejdet

(l. 90ff). Herved afskærmes mod den belastning, der ligger i en præstationsevaluering og mod den mistillid, der er en risiko.

Men samtidig føres en anden type udviklingspres ind i systemet – presset på selviagttagelse. I forhold til skolelederne skal man især hæfte sig ved det bridging-element, dette er udtryk for. Med mekanismer, som vi beskriver som buffering og bridging, justerer skolechefen således løbende spændingsfeltet mellem de forskellige koalitioner. Det interessante er imidlertid ikke alene denne justering, men tillige måden, hvorpå kalibreringen af presset sker undervejs. Her tænker vi på selve strategiens karakter mellem plan og proces.

## **2. En emergerende strategi – mod implementering som proces**

I casen bliver tre versioner af rapporten tydelige, og overgangen mellem dem betegner en væsentligt udvikling.

Den *første* gælder nydannelser i Progressionsrapportens anden version. Skoleledernes kritik af første version peger på, hvad de opfatter som et misforhold, nemlig at rapporten på én gang er orienteret mod mål for progression i reformarbejdet, som man selv har stillet ud fra en vurdering af den enkelte skoles kapacitet, *og* mål for præstation i relation til fælles standarder. Dette fører til skolechefens beslutning om opspaltningen i de to delrapporter (l. 65f).

Det *andet* forhold gælder kritikken af, at dannelse er problematisk at gøre til genstand for simpel måling. Skolechefen udbygger følgelig Progressionsrapporten med et forum for dialog (l. 77f). Det *trede* forhold, vi vil trække frem, er revisionen, der gælder indførelse af udfordringsteamet. Udfordringsteamet skal stille undringsspørgsmål, der skal udfordre ledernes evne til at reflektere data (l. 85).

Vi ser de tre forhold som udtryk for, at Progressionsrapportens måde at reflektere implementeringsopgaven skifter karakter. Frem for den traditionelle forståelse, der tænker implementering som en lineært, top down-organiseret aktivitet, bevæger Progressionsrapporten sig i retning af at forstå implementering som proces med emergerende karakter. Opspaltningen i delrapporter isolerer præstationsmålingen (den standardiserede måling) fra selve udviklingsarbejdet (hvor måling sker ved selvbestemte kriterier). Konstruktionen af de forskellige fora for dialog – først møderne mellem politikere, forvaltning og skoleledere, så møderne om

dannelse og endelig møderne med udfordringsteamet – ser vi som tegn på, at Progressionsrapporten gradvist forandrer implementeringstilgang. Den seneste version vil overskride antagelserne om implementerings lineære karakter ved at give rum for al den snak, som Nils Brunsson finder er nødvendig, når relative enkle styringsrationaler møder komplekse, multiideologiske praksisser (Brunsson, 1989).

På kortform kan vi sige, at fra at være en rapport over implementeringsstatus bliver Progressionsrapporten en form for proces-ramme for reform*realisering* – som en rammesætning om, hvad Bove e.a. hævder, altid vil finde sted, nemlig lokal *genskabelse* af centralt besluttede reformer (Bove, Ball & Gold 1992).

## D. Perspektivering

### 1. En opskrift mellem reaktivitet og proaktivitet

I det følgende breder vi analysen ud, idet vi undersøger Progressionsrapporten som et svar, der er opstået i sammenstødet mellem policyudformeres ideer og udførernes praksisforestillinger. Vi gør det i forlængelse af spørgsmålet: Hvad er det nye, Progressionsrapporten i implementeringspraktisk henseende vil tilføje?

Vi vil hæfte os ved tre perspektiver:

Det *første* perspektiv angår facilitering for lokal genskabelse. Progressionsrapporten referer netop til – og søger at tage højde for det problem – som Sabatier påpeger i sit survey, og som Bove e.a. understøtter, jævnfør tidligere: Policyudformere har i realiteten kun ringe kontrol over udførernes praksisudformning, når det gælder komplekse reformer. Deres beslutninger møder nemlig udførere, der i høj grad er styret af allerede etablerede mentale modeller for problemløsning. Skolechefen søger at gå skridtet videre. Det gør hun ved at indføre undersøgende samtaler om de spændinger, der opstår, når reformens bud om gennemførelse af bestemte strukturer og processer møder, hvad man kan beskrive som en multiideologisk kultur og en praksis, der i højere grad søger bekræftelse i, hvad der allerede er erfaring for giver mening hos eleverne (Lortie 2002, Olson 1992). Det er på den baggrund, man kan sige, at skolechefens opskrift åbner for implementering som lokal genskabelse.

Det *andet* perspektiv drejer sig om opbygning af kapacitet for problemløsttagelse og beslutning. Lineær styringstænkning er fokuseret på realisering af forudfattede mål for den besluttede forandring. I skolechefens tilgang ser vi intensioner, der peger ud over dette, og som anlægger et fokus, der angår kompetenceudvikling af det netværk, som reformarbejdet foregår i. Det er intentionerne, der angår skoleledernes refleksionsformåen og evne til at kommunikere beslutninger. I det perspektiv får opskriften ikke blot karakter af reaktiv oversættelse, men har proaktive træk i retning af *organisatorisk kapacitetsopbygning* – en organisatorisk facilitering af ikke blot de involveredes omlæring, men at *lære dem at omlære* (Raae 2018). I det lys knytter opskriften an til en tradition inden for nyere strategisk tænkning, der forbinder kompetenceudvikling (i netværk) med evnen til at forholde sig til en organisationsomverden under permanent forandring (Teece, Pisano, & Shuen, 1997).

Det *tredje* perspektiv angår ledelse af denne kapacitetsopbygning. Hvis ovenstående formulering holder vand – at Progressionsrapporten skal ses som et svar på udfordringen at kunne bidrage til permanent forandring – vil spørgsmål om *ledelse af kapacitetsopbygning* trænge sig på. De to omtalte begreber buffering og bridging er i det lys reaktive begreber, der angår dosering af udviklingspresset med henblik på ikke at forcere systembelastningen. Vi foreslår et begreb om *building* som en betegnelse, der reflekterer behovet for proaktivitet. Building vil fordre ledelse, der koncentrerer sig om organisering for fælles fokusopmærksomhed med henblik på løbende reformulering af udviklingsopgaven. Dette perspektiv er langt fra ledelse set som styring. Tina Øllgaard Bentzen betegner i en tekst om New Public Governance en sådan ledelse som *samskabende metaledelse* (Bentzen 2017) og ser den i modsætning til såvel en administrerende som overvågende ledelse, begreber, der begge refererer til klare autoritetsstrukturer og ordrer/adlyden. Vi ser casens dialogorienterede design som et forsøg på building – nemlig at opøve forvaltningens og centrale skolepersoners undersøgende forholden sig til de kampe om mening, der altid vil finde sted rundt omkring i og omkring organisationen ved forandringer (Balslev 2012), og som et forsøg på at træne aktørerne i vurderinger af hensigtsmæssige interventioner.

## **2. Progressionsrapporten – en løsning eller et alternativt problem?**

Vi har indtil videre set på Progressionsrapporten som en lokal opskrift på en hensigtsmæssig implementering af en reform, der er omfattende og derfor sætter etablerede, anerkendte praksisser og procedurer i spil. Vi har set på den først og fremmest i på et lokalt, organisatorisk niveau. Men

Progressionsrapporten som problemløsningsopskrift kan muligvis også forstås i et bredere, offentligt styringsrelateret lys.

Vi har nævnt, hvordan Progressionsrapporten kan anskues som et forsøg på at reflektere et permanentgjort udviklingspres og som et svar på implementeringsproblemer, som diskuteres i implementeringsforskning, jævnfør tidligere. Som sådan kan man sige, at Progressionsrapporten reflekterer en (også forskningsmæssigt beskrevet) erfaring med policyimplementering, når det gælder komplekse, interventionsprofessionelle områder.

Ser man på opskriftens indhold, kan man imidlertid også læse den som en opskrift *til* tiden og en opskrift *i* tiden. Progressionsrapporten er et eksempel på, at reformrealiseringen i den pågældende kommune i lighed med andre kommuner, foregår *til* tiden ud fra devisen om rettidig omhu. Skolechefens Progressionsrapport kan ses som rettidig omhu i forhold til problemer påpeget af rapporter vedrørende behov for sparring mellem skoleledere inden for kommunen (Bjørnholt, Boye, Flarup, & Lemvig, 2015; Kjer & Rosdahl, 2016). Men Progressionsrapportens organisations*design* er også en opskrift *i* tiden – som opskriver dialogmøder, udfordringsteam og fokus på refleksion og kommunikation i forhold til umiddelbar problemløsning – og synes at referere til den såkaldte New Public Governance-retning inden for offentlig styring (se fx Osborne 2006 og Torfing & Triantafillou 2017). New Public Governance betegner et opgør med New Public Management-traditionens principal-agentinspirerede styringstilgang og den risiko for ineffektiv problemløsning, øgede transaktionsomkostninger og den mistillid, der kan følge af udbredte accountability-systemer (Thygesen & Kampmann 2013). I stedet peges på netværksorganisering og vertikale relationer. Tillid og aktørernes oplevelse af mening fremhæves, blandt andet beskrevet i relationel kontraktteori (Baker e.a. 2002). Initiativet kan såvel ses som et forsøg på at udnytte de mangesidige erfaringer, der er tilstede i et givet netværk, og som et modtræk mod de ofte mistillidsfremkaldende principal-agentinspirerede designs. Styring af sådanne netværk sker således ikke i direkte eller lineære former gennem ordrer og adlyden, men gennem såkaldt metastyring via indflydelse og engagement i sagen (Torfing & Triantafillou 2017).

En række opskrifter, der i øjeblikket nyder en vis udbredelse inden for skoleverdenen, kan ses som lignende kritiske refleksioner af lineære og top down-orienterede tilgange til moderniseringer. Også her fremhæves tillid og udfoldelse af mening for de professionelle som afgørende for



succesfuld forandring. Det gælder eksempelvis Andy Hargreaves om Michael Fullans bog om udvikling af professionel kapital (2016) og anvisninger, der gør brug af James Spillanes begreb om distribueret ledelse (Spillane 2006). Progressionsrapporten har ligesom disse fokus på viden og mangesidige erfaringer samt gennem undersøgende og konsensuskabende dialog at fremme refleksion og de involveredes dedikation.

Men tendensen gør sig til en vis grad også gældende på nationalt policyniveau. I 2014 aftaltes den såkaldte tillidsreform mellem den daværende Regering, OAO, FTF, Akademikernes Centralorganisation, KL og Danske Regioner. Også her var intentionen gennem en række principper at fremme dialog og tillid frem for kontrol og kontrolorienterede procedurer. Ser vi Progressionsrapporten som 'opskrift i tiden', synes den ikke grebet ud af det blå, og det forekommer rimeligt at antage, at den både kan have et sigte, der retter sig mod kapacitet til fornyelse og kreativitet gennem samskabelse i netværk, og et sigte, der gælder at undgå, at konflikter mellem politikeres og forvaltningers interessevaretagelse overfor skoleledernes udvikler sig destruktivt. Vi finder således, at Progressionsrapporten udgør et alternativ til den lineært tænkte og top down-orienterede implementering, men finder det alligevel vigtigt afslutningsvis at diskutere dette alternativ i et kritisk lys. Som vi ser det, er Progressionsrapporten en opskrift, der indeholder såvel styrker som svagheder i form af risici. En styrkeside er, at Progressionsrapporten synes at modgå risikoen for, at de professionelle engagement afkobles som følge af top down-processer og omfattende forandring. Ved på én gang at være både omfattende og indgribende er risikoen stor for, at folkeskolereformen truer den nødvendige sense-making. Her ordinerer opskriften dialog og refleksion forud for beslutninger og nye initiativer – den faciliterer sensegiving (Weick 2001).

En styrkeside er også den mulighed, Progressionsrapporten indeholder, og som gør opskriften til en del af et langsigtet strategisk projekt: Skolechefen synes bevidst om, at én ting er den konkrete implementering af folkeskolereformen fra 2014, men lige så nødvendigt er det at udvikle erfaring med at håndtere forandring som et permanentgjort forhold – det fænomen, vi har kaldt building. Svagheder eller trusler er imidlertid knyttet til præcis de samme designmæssige karakteristika. Initiativets fokus på dialog og samskabelse truer med at ekskludere opmærksomhed på legitime, asymmetriske relationer og på interesseforskelle knyttet til institutionaliserede forhold uden for netværket selv. Det har såvel en demokratisk implikation som en funktionel.

Dialog og fokus på refleksion abstraherer således fra det forhold, at dialogforaenes medlemmer allerede er indskrevet i en hierarkisk, bureaukratisk organisering – en struktur, der jo er demokratisk begrundet (Weber, 1971). Skolechefen er således ikke blot bemyndiget til at sikre, at bestemte reformindskevne elementer bliver implementeret, men har også ansvaret for, at skoleledere og ressourcpersoner gør, som man politisk har vedtaget. En formel bemyndigelses- og ansvarfordelig er den bureaukratiske organisationsforms styrkeside. Intentionerne om dialog og om netværksorganisering står i kontrast hertil, og risikoen ved at fremme denne organisering er, at den kommer til at sløre for og virke på tværs af de reelle og legitime autoritetsfordelinger, der hører styringskæden og et repræsentativt demokrati til. Skolechefen kan således komme til at stå i situationer, hvor netværksbeslutninger må underkendes af repræsentativt-demokratiske grunde. Det betyder at talen om tillid og empowerment risikerer at blive irreel og underminere sig selv.

I det omfang, dialog og netværksorganisering er 'opskrifter i tiden', vil først og fremmest offentlige ledere i tiltagende grad vil stå i situationer karakteriseret af delikate balancer. Hvis vi læser Progressionsrapporten i det lys, skifter den afgørende perspektiv: I det tilfælde vil den kunne opfattes som et design, der via dialogens form skal overtale deltagerne til 'at styre sig selv' på nye måder – jævnfør Mitchel Deans analyser af det moderne samfund: På den ene side frisættes og 'mægtiggøres' de, på den anden side ansvarliggøres de gennem involvering, og gennem dialogen dannes, vejledes og formes de til individer, der er i stand til at udøve deres frihed inden for 'ansvarlige rammer' (Dean 2006). Den selvledelse, der er tale om, er med andre ord hverken med afgrænset bemyndigelse eller ansvar – et forhold, der muligvis (som i casen) omfatter mange niveauer i styringskæden.

Fordi styringsdesign, der for at matche øget reformhast skal tilgodese *building* gennem dialog og netværk, må leve side om side med den traditionelle politiske styringskæde i et demokratisk samfund, vil der således være en risiko for uklar ledelse og vilkår for ledelse.

Måske er dette en mulig grund til offentlig ledelses stressproducerende karakter i disse år? Og er det med henblik på at overkomme de mange latente konfliktmuligheder gennem elementer af overtalende ledelse, at nye opskrifter om personligt eller karismatisk lederskab vinder indpas i moderne offentlig ledelse?

## Referencer

- Alvesson, M. (2003). Methodology for close up studies—struggling with closeness and closure. *Higher education*, 46(2), 167-193.
- Andersen, I. (2008). *Den skinbarlige virkelighed: om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*. Samfundslitteratur.
- Baker, J., Gibbons, R., & Murphy, K. (117-1 2002). Relational Constructs and the Theory of the Firm. *The Quarterly Journal of Economics*.
- Balslev, G. M. (2012). *Omdannelse & uddannelse: innovation, læring og samarbejde*. Roskilde: Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.
- Bentzen, T. Ø. (2017). Personaleledelse. Tillidsbaseret ledelse som alternativ til fagprofessionel ledelse og præstationsledelse. I J. Torfin, & S. Triantafillou, *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Berger, S., & Luckman, T. (1976). *Den samfundsskabte virkelig. En videnssociologisk afhandling*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Bjørnholt, B., Boye, S., Flarup, L. H., & Lemvig, K. (2015). Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole.
- Bove, R., Ball, S.J., & Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools*. London: Routledge.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions*. New York: John Wiley & Sons.
- Campbell, J., & Pedersen, O. (2001). Introduction; The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis. I J. Campbell, & O. Pedersen, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. New Jersey: Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv301g8t.7>
- Charniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, S. (2016). Komparation og globalisering. In Uddannelsesvidenskab-En Kritisk Introduktion: Samfundslitteratur.
- Dean, M. (2006). *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg C: Forlaget Sociologi.
- Fujii, L. A. (2015). Five stories of accidental ethnography: turning unplanned moments in the field into data. *Qualitative Research*, 15(4), 525-539. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468794114548945>
- Hagsten, K. S., Balslev, G. M., & Petersen, M.-B. H. (2017). Datainformeret kvalitetsudvikling i Svendborg Kommune. Hentet fra: <http://www.emu.dk/modul/datainformeret-kvalitetsudvikling-i-svendborg-kommune>
- Harrison, A. K. (2018). *Ethnography*: Oxford University Press.

- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2016). *Professionel kapital. En forandring af undervisningen på alle skoler*. København: Dafolo.
- Honig, M. (2006). Complexity and Policy Implementation. Challenges and Opportunities for the Field. I I. Honig (Red.), *New Directions in Education Policy Implementation*. Albany: State University of New York.
- Hopmann, S. (2008). No Child, no School, no State Left Behing: Schooling in the Age of Accountabiliy. *Journal of Curriculum Studies, Vol 1*.
- Kjer, M. G., & Rosdahl, A. (2016). Ledelse af forandringer i folkeskolen. *Copenhagen: SFI–Danish National Centre for Social Research*.
- Lortie, D. (2002). *Schoolteacher. A Sociological Study*. Chicago og London: The University of Chicago Press.
- Lawn, M., Rinne, R., & Grek, S. (2011). Changing spatial and social relations in education in Europe: Martin Lawn, Risto Rinne and Sotiria Grek. In *Fabricating Quality in Education* (pp. 20-27): Routledge.
- Levitan, J., Carr-Chellman, D., & Carr-Chellman, A. (2017). Accidental ethnography: A method for practitioner-based education research. *Action Research*, 1476750317709078. DOI: <https://doi.org/10.1177/1476750317709078>
- Meyer, J., & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I W. Powel, & S. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Maaløe, E. (1996). *Case-studier af og om mennesker i organisationer*. København: Akademisk Forlag.
- Moos, L. (2016). Pædagogisk ledelse i en læringsmålstyret skole? Kbh.: Hans Reitzels Forlag.
- Olson, J. (1992). *Understanding Teaching. Beyond Expertise*. Milson Keynes: Open University Press.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of education policy*, 24(2), 149-162. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680930902733121>
- Program for Læringsledelse (2014). <http://laeringsledelse.dk>
- Ratner, H., & Gad, C. (2018). Data warehousing organization: Infrastructural experimentation with educational governance. *Organization*, 1350508418808233. DOI: <https://doi.org/10.1177/1350508418808233>
- Røvik, K. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Raae, P.H. (2018): Skoler og ledelse af kapacitetsopbygning. I Christensen, T.S., Elf, N, Hobel, P., Qvortrup, A. og Troelsen, S. (red.): *Didaktik i udvikling*, Aarhus: Klim

Sabatier, S. (1986). What can We Learn form Implementation Research. I F. Kaufmann, & G. O. Majone, *Guidance, control, and evaluation in the public sector*. Berlin: de Gruyter.

Spillane, J. (2006). *Distributed Leadershis*. San Francisco: Jossey-Bass.

Teece, D., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal* 18/7. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(sici\)1097-0266\(199708\)18:7<509::aid-smj882>3.0.co;2-z](https://doi.org/10.1002/(sici)1097-0266(199708)18:7<509::aid-smj882>3.0.co;2-z)

Thygesen, N., & Kampmann, N. (2013). *Tillid på bundlinjen. Offentlige ledere gå nye veje*. København.: Gyldendal.

Torring, J., & Triantafillou, S. (2017). Introduktion: New Public Governance. I J. Torring, & S. Triantafillou, *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781316105337.001>

Van de Ven, A. H. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford University Press on Demand

Weber, M. (1971). *Makt og Byråkrati*. Oslo: Norsk Gyldendal.

Weick, K. (2001). Sensemaking in Organizations. I *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell Publishing.

Yin, R. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

### **Lovtekster**

Folketinget 2013a: Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale

Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen (7. juli 2013)

Lov 409, Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område, 409 af 26/04/2013 C.F.R. (2013).

<https://doi.org/10.7146/aul.177.137>

Lov 16740, Lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (Indførelse af en længere og mere varieret skoledag), af 26/12/2013 C.F.R. (2013).

<https://doi.org/10.5962/bhl.title.84808>

### **Kommunale dokumenter**

Kommune, S. (2014). *Vision for Læring og Dannelse - for de 0-18-årige i Svendborg*. Svendborg Kommune rekvireret fra

[https://www.svendborg.dk/sites/default/files/3\\_floejet\\_folder\\_vision\\_for\\_laering\\_og\\_dannelse.pdf](https://www.svendborg.dk/sites/default/files/3_floejet_folder_vision_for_laering_og_dannelse.pdf) <https://doi.org/10.7146/aul.230.165>

Kommune, S. (2017a). *Datainformeret kvalitetsudvikling - styring og ledelse af Svendborg Kommunes folkeskoler*. Svendborg: Svendborg Kommune.

Kommune, S. (2017b). Politisk beslutningstema for Progressionsrapport for skoleområdet, (2017b).

### **Dokumenter fremstillet som i empirindsamlig til brug for casefremstillingen**

Feltnoter (2018). *Feltnoter fra særligt dialogmøde mellem skoler og skolepolitikere, 27 marts 2018 v. G.M.Balslev*

*Interview med skoleleder 2018/Interviewer: G. M. Balslev. Interview (8. sept. 2018)*

*Interview med skolechef 2017/Interviewer: G. M. Balslev. Interview (23. nov. 2017)*

*Interview med skolechef 2018/Interviewer: G. M. Balslev. Interview (8. feb. 2018)*

---

<sup>1</sup> Alvesson foreslår eksplicit et "co-outer-samarbejde", hvor en "insider" samarbejder med en "outsider" i forebyggelsen af "staying native" (Alvesson, 2003, p. 187).