AALBORG
UNIVERSITET
KØBENHAVN

Fra politik til praksis:

En undersøgelse af skoleleders og læreres implementering af politiske tiltag i folkeskolen

SPECIALE

Titelblad

Fra politik til praksis
En undersøgelse af skolelederes og læreres implementering af politiske tiltag i folkeskolen

Aalborg Universitet, København
Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde
4. semester, kandidat
Specialeprojekt

10.08.2026

Forfatter:
Ida Greve Lambertsen
Studie nr.: 20240830

Opgave
108.995 anslag (inkl. mellemrum)
Omfatter 49 antal sider (ekskl. bilag)
Antal ECTS-point: 30 ECTS-points

Vejleder(e)
Tanja Dall

Reference-standard:
APA-standard

Denne opgave – eller dele heraf – må kun offentliggøres med forfatternes tilladelse jf. Bekendtgørelse af lov om ophavsret nr. 1144 af 23.10.2014

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING **5**

1. PROBLEMBAGGRUND **7**

2. PROBLEMFORMULERING **9**

2.1 UNDERSPØRGSMÅL 9

1. Hvordan fortolker og oversætter lærere og skoleledere politiske tiltag inden for deres professionelle råderum? *9*

2. Hvordan omsættes disse fortolkninger i praksis, og hvilke afværgemekanismer udvikles i implementeringen under hensyn til krav, ressourcer og kompleksitet? *9*

3. Hvilke variationer og udfordringer opstår i implementeringen af politiske tiltag? *9*

3. BEGREBSAFKLARING **9**

3.1 Juni-erklæringen *9*

3.2 Skolelederens formelle rolle *10*

4. LITTERATUR REVIEW **10**

5. VIDENSKABSTEORI **13**

5.1 Hermeneutik og forståelse *14*

5.2 Fænomenologi og aktørperspektiv *15*

5.3 Forforståelse og refleksivitet *16*

5.4 Videnskabsteoretisk betydning for specialet *16*

6. METODE **17**

6.1 Kvalitativ metode og semistrukturerede interviews *17*

6.2 Udvælgelse af informanter *18*

6.3 Undersøgelsesdesign *19*

6.4 Adgang til feltet *20*

6.5 Analysestrategi *20*

6.6 Etiske overvejelser *21*

7. TEORI **22**

8. ANALYSE **26**

Implementering i praksis *26*

SKOLELEDERENS ROLLE I IMPLEMENTERING AF POLITISKE TILTAG 27

Skoleledere som politiske oversættere *27*

Ressourcepres som årsag til variation i oversættelsen *30*

Tilgange til implementeringsarbejde *33*

LÆRERNE SOM POLITISKE OVERSÆTTERE 38

VARIATION I IMPLEMENTERINGSPRAKSIS 45

9. DISKUSSION **47**

VARIATION I IMPLEMENTERINGENS BETYDNING FOR CHANCELIGHED OG SOCIAL ULIGHED 47

KONKLUSION **50**

10. PERSPEKTIVERING **52**

IMPLEMENTERING SOM ET CENTRALT OPMÆRKSOMHEDSPUNKT I FREMTIDIG SKOLE-POLITIK 52

REFERENCELISTE **53**

Abstract

This thesis examines how school leaders and teachers in Danish public schools work with the implementation of political initiatives, and how local interpretations contribute to variation in practice. The study is situated within the broader context of contemporary educational governance in Denmark, where political reforms and development programs are continuously introduced with the aim of improving student learning, wellbeing, and inclusion. However, implementation is not understood as a simple linear process of policy transfer, but as a complex process of translation and interpretation across organizational levels.

The empirical foundation consists of qualitative semi-structured interviews with school leaders and teachers from public schools in Odense Municipality. The analysis is grounded in a hermeneutic-phenomenological approach, emphasizing meaning-making, lived experience, and interpretation. The study takes its empirical point of departure in the municipal policy initiative “Juni-erklæringen” (2024), which functions as a case for examining how political intentions are transformed in local school contexts.

Theoretically, the thesis draws on Michael Lipsky’s concept of street-level bureaucracy, highlighting how frontline professionals exercise discretion and develop coping mechanisms in response to institutional demands and resource constraints. In addition, Erik Breit’s theory of institutional work is applied to understand how school leaders actively shape, translate, and reconstruct policy through conceptual, relational, structural, and operational work.

The findings suggest that school leaders play a central role as mediating actors who actively translate and adapt political initiatives to fit local organizational conditions. This translation involves prioritisation, simplification, and negotiation between political expectations and school realities. Teachers, in turn, further redefine and adjust these initiatives in classroom practice, where professional judgement and contextual limitations shape implementation. The study identifies that this multi-level translation process leads to variation in how policies are understood and enacted across schools and classrooms.

Overall, the thesis concludes that implementation should be understood as a dynamic and socially situated process, where policy is continuously reshaped through interaction between political intentions, organizational structures, and professional practice.

Indledning

Den danske folkeskole har i de senere år været genstand for en række politiske reformer, udviklingsprogrammer og styringsinitiativer, der alle har haft til formål at styrke kvaliteten i undervisningen og skabe bedre rammer for børn og unges læring og trivsel. På nationalt og kommunalt niveau udformes løbende politiske tiltag, som skal bidrage til at udvikle skolen som institution og imødekomme samfundsmæssige udfordringer såsom mistrivsel, faldende faglige resultater, øget inklusion og et voksende fokus på elevers sociale udvikling. Skolen udgør dermed ikke alene en pædagogisk institution, men også en central arena for politisk styring, hvor samfundsmæssige ambitioner omsættes til konkrete indsatser i hverdagen. (*Politiske oplæg og aftaler*, u.å.) Ydermere har skolen et samfundsmæssigt ansvar for at understøtte lige muligheder for alle elever, uanset deres sociale baggrund. Som central velfærdsinstitution fungerer skolen ikke blot som undervisningssted, men også som en aktør i realiseringen af sociale og uddannelsespolitiske målsætninger. Dette indebærer et ansvar for at arbejde mod social ulighed og sikre en vis grad af ensartet behandling, hvilket samtidig gør skolen til en væsentlig arena for implementering af politiske tiltag. (*Folkeskolens formål*, u.å.-a)

Danmark er kendetegnet ved en decentral offentlig sektor, hvor politiske beslutninger ofte formuleres centralt, men realiseres lokalt gennem kommunale forvaltninger og institutioner. På skoleområdet betyder dette, at nationale og kommunale politiske beslutninger skal oversættes til praksis i den enkelte skole, hvor ledere og medarbejdere står med ansvaret for den konkrete gennemførelse. (*Decentralisering til kommuner*, 2025) Implementering af politiske tiltag er dermed ikke en simpel overførsel af beslutninger fra ét niveau til et andet, men en proces, hvor politiske intentioner møder organisatoriske vilkår, professionelle normer og lokale prioriteringer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Denne kompleksitet gør implementering til et centralt analytisk spørgsmål inden for offentlig styring. Når politiske initiativer bevæger sig fra det strategiske niveau til praksis, ændres de ofte i mødet med de organisationer og aktører, der skal føre dem ud i livet. Beslutninger, som fremstår klare i politiske aftaler og strategiske dokumenter, kan i praksis få forskellige betydninger afhængigt af den kontekst, de implementeres i. Det skyldes blandt andet, at implementering sker gennem forskellige menneskelige fortolkninger og organisatoriske

processer, hvor aktører må omsætte generelle målsætninger til konkrete handlinger i en lokal virkelighed. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

På skoleområdet bliver denne problematik særlig tydelig, fordi implementering foregår i et felt, hvor mange forskellige hensyn mødes. Skoler er underlagt politiske mål om kvalitet, udvikling og dokumentation, men samtidig er de professionelle organisationer præget af læreres faglige autonomi, lokale traditioner og forskellige elevgruppers behov. Dette betyder, at politiske tiltag ikke nødvendigvis får samme form eller effekt på tværs af skoler. Det samme initiativ kan fortolkes og prioriteres forskelligt afhængigt af skolens organisering, ledelsens strategier og lærernes oplevelse af tiltagets relevans. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Skoleledelsen indtager i denne sammenhæng en særlig position. Som organisatorisk bindeled mellem forvaltningens strategiske niveau og skolens praksis skal skoleledere omsætte politiske beslutninger til lokale indsatser og skabe organisatorisk retning. Som resultat af dette, kan de opleve at befinde sig i et krydspres mellem politiske krav ovenfra og hensynet til medarbejdere og organisationen nedenfra. Dette indebærer, at skoleledere ikke alene fungerer som udførende led i implementeringskæden, men også som fortolkende aktører, der aktivt former, hvordan politiske tiltag konkret realiseres.

Lærerne spiller ligeledes en central rolle i den sidste del af implementeringsprocessen. Det er i undervisningssituationen og den daglige kontakt med eleverne, at politiske tiltag får deres konkrete betydning. Selvom beslutninger er truffet på et højere niveau, er det ofte lærerne, der i praksis afgør, hvordan initiativer udfoldes gennem deres prioriteringer, vurderinger og faglige skøn. Implementering kan dermed forstås en proces, der ikke blot styres ovenfra, men også formes af de professionelle aktører, som oversætter beslutninger til handling. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Et centralt spørgsmål bliver dermed, hvordan politiske initiativer forandres, når de bevæger sig gennem de organisatoriske niveauer i den kommunale styringskæde. Der kan opstå variationer mellem den oprindelige politiske intention og den lokale praksis. Denne variation er ikke nødvendigvis som udtryk for modstand, men som følge af de fortolkninger og tilpasninger, der er nødvendige i en kompleks organisation. Lokale fortolkninger kan være afgørende for, hvordan et politisk tiltag opleves, prioriteres og integreres i skolens hverdag. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Denne problemstilling er særlig relevant i en tid, hvor der stilles store forventninger til offentlige institutioners evne til at omsætte politiske reformer til konkrete resultater. Der er et voksende fokus på, hvordan politiske initiativer ikke alene besluttes, men også faktisk implementeres og skaber de ønskede forandringer. I den sammenhæng bliver det relevant at undersøge de organisatoriske processer og aktører, som forbinder politisk styring med praksis, fordi det netop er her, at politiske beslutninger omsættes, forhandles og gives konkret betydning. (*Implementering af skoleunderstøttende indsatser – Inspirationspjece*, u.å.)

På den baggrund retter dette speciale sig mod implementeringen af politiske tiltag i folkeskolen med fokus på skoleledere og lærere som centrale aktører i omsætningsprocessen. Gennem et fokus på deres arbejde med implementering undersøges, hvordan politiske tiltag får form i praksis, og hvordan lokale fortolkninger kan skabe variationer i den måde, politiske initiativer realiseres på i skolens hverdag.

1. Problembaggrund

Under mit praktikophold i Odense Kommune, i Børn- og Ungeforvaltningen med tilknytning til enheden Politik og Udvikling, fik jeg indblik i det administrative arbejde, der ligger bag kommunale politiske initiativer. Gennem en ledelsesunderstøttende funktion blev det tydeligt, at politiske beslutninger på skoleområdet udformes på omfattende administrative- og organisatoriske arbejde, hvor beslutninger udvikles, konkretiseres og forankres organisatorisk, før de når ud til de institutioner, der skal realisere dem. (*Børn- og Ungeudvalget 2022-2025 - Udvalgsværelset, Fløj 2, Ørbækvej 100, 5220 Odense SØ*, u.å.)

Praktikopholdet gav dermed en forståelse af den del af styringskæden, der foregår på forvaltningsniveau. Her blev det synligt, hvordan politiske ambitioner omsættes gennem administrative arbejdsgange, dokumenter, mødestrukturer og ledelsesprocesser. Beslutninger, som på et politisk niveau kan fremstå klare og målrettede, viste sig i praksis at kræve betydelig organisatorisk bearbejdning, før de kan omsættes til handling. Det understregede, at implementering ikke starter i skolen, men allerede formes i de administrative processer, hvor initiativer planlægges og operationaliseres. (*Børn- og Ungeudvalget 2022-2025 - Udvalgsværelset, Fløj 2, Ørbækvej 100, 5220 Odense SØ*, u.å.)

Denne erfaring gav anledning til en faglig interesse for, hvad der sker i det næste led af processen, nemlig når de politiske tiltag forlader forvaltningens organisatoriske ramme og møder skolens praksis. Selvom der på administrativt niveau kan arbejdes systematisk med implementeringsplaner, rejser det spørgsmålet, hvordan disse planer faktisk omsættes, når de skal integreres i skolens daglige arbejde. Her bliver implementering ikke alene et spørgsmål om styring, men også om de aktører, der skal fortolke og udføre de politiske beslutninger. Særligt skoleledere og lærere er centrale i denne sammenhæng, fordi de udgør forbindelsen mellem politiske ambitioner og konkret praksis. Skoleledere skal oversætte overordnede beslutninger til organisatoriske rammer, mens lærere i sidste ende skal integrere tiltagene i undervisningen og skolens daglige aktiviteter. Begge aktørgrupper arbejder inden for organisatoriske og professionelle rammer, som kan påvirke, hvordan politiske initiativer forstås og prioriteres. Dette betyder, at implementering ikke nødvendigvis sker ensartet, men kan variere afhængigt af lokale forhold, organisatoriske strukturer og professionelle vurderinger. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Det er netop denne variation, der gør implementering interessant som analytisk felt. Politiske tiltag er ofte formuleret med en forventning om en bestemt retning eller effekt, men når de møder praksis, kan de antage andre former end tiltænkt. Det skyldes, at implementering ikke alene er en teknisk proces, men også en social og organisatorisk proces, hvor aktører fortolker, prioriterer og tilpasser initiativer i relation til deres konkrete virkelighed. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Med afsæt i dette perspektiv tager specialet udgangspunkt i et ønske om at undersøge, hvordan politiske tiltag på skoleområdet realiseres i praksis, og hvordan lokale fortolkninger hos skoleledere og lærere kan påvirke implementeringen.

Praktikopholdet gav et indblik i de processer, der ligger bag politiske beslutninger på forvaltningsniveau, og skabte samtidig en faglig nysgerrighed for at forstå, hvordan disse beslutninger videreføres og får konkret betydning i skolernes hverdag. Det er i dette spændingsfelt mellem politisk styring og lokal praksis, at specialets undersøgelse placerer sig.

2. Problemformulering

Hvordan arbejder skoleledere og lærer med implementering af politiske tiltag og hvilke variationer kan lokale fortolkninger give anledning til?

2.1 Underspørgsmål

1. Hvordan fortolker og oversætter lærere og skoleledere politiske tiltag inden for deres professionelle råderum?
2. Hvordan omsættes disse fortolkninger i praksis, og hvilke afværgemekanismer udvikles i implementeringen under hensyn til krav, ressourcer og kompleksitet?
3. Hvilke variationer og udfordringer opstår i implementeringen af politiske tiltag?

3. Begrebsafklaring

3.1 Juni-erklæringen

Juni-erklæringen er en politisk erklæring indgået i Odense Kommune i juni 2024, som samler en række centrale aktører omkring en fælles vision for udviklingen af folkeskolen i kommunen. Erklæringen blev udarbejdet efter en omfattende dialogproces med forældre, lærere, skoleledere, pædagoger og elever og bygger på input fra borgermøder og brede drøftelser om udfordringer og muligheder i folkeskolen.

Formålet med Juni-erklæringen er at skabe en fælles vision og ambition for folkeskolen i Odense, herunder at sikre, at alle børn trives og oplever positive fællesskaber, og at forældre med tillid kan sende deres børn i kommunens folkeskoler. Dokumentet peger på idealer og langsigtede principper, som skal understøtte udviklingen af skolernes faglige og sociale miljøer.

Erklæringen blev udarbejdet i samarbejde mellem en kreds af centrale aktører omkring folkeskolen, herunder bl.a. borgmesteren, børn- og ungerådmanden, Odense Lærerforening, Skolelederforeningen Odense, BUPL Fyn, PMF Fyn og Lærerstuderendes Landsråd Odense.

Selvom Juni-erklæringen ikke er en lovtekst eller en konkret handlingsplan i sig selv, fungerer den som et fælles udtryk for politiske og professionelle ambitioner om at styrke kvalitet, trivsel og inklusion i folkeskolen. Den kan dermed ses som et overordnet rammedokument, der guider efterfølgende politiske beslutninger og lokale initiativer, som fx budgetaftaler og konkrete skoletiltag.

Kort sagt er Juni-erklæringen en fælles vision og politisk aftale for Odense-skolernes fremtid, der blev offentliggjort i juni 2024 og udtrykker ambitioner om, at folkeskolen skal være et sted, hvor alle børn trives og udvikler sig positivt.

3.2 Skolelederens formelle rolle

I denne opgave tages afsæt i blandt andet skoleledere. Skoleledere i denne sammenhæng defineres som værende dem, der sætter retning for skolen, samt arbejder målrettet med pædagogisk udvikling. (*Den daglige skoleledelse*, u.å.)

Skolens leder står derfor for den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed overfor skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen. Skolelederen arbejder sammen med medarbejderne, hvis opgave er at løse problemstillinger og generelle opgaver på solen. I dette inddrager skolens leder skolens elever i spørgsmål om f.eks. elevernes sundhed og sikkerhed. Formen for dette, drøftes med elevrådet, hvis, der er elevråd på skolen. (*Den daglige skoleledelse*, u.å.)

4. Litteratur Review

I arbejdet med dette projekt, er der forsøgt af afdække, hvilken eksisterende viden, der allerede eksisterer på dette område. Formålet med at dække eksisterende viden var at undersøge, om der skulle være lavet lignende studie før dette i en sammenlignelig kontekst. Denne viden findes aktuel, da det er vigtigt for at kunne argumentere for relevansen af projektet, hvis formål er at bidrage med ny viden, samt nye perspektiver. Derfor er der i dette projekt valgt at blive foretaget en litteratursøgning i en række online databaser, som der samlet vurderes af relevans for projektet.

Resultaterne af denne litteratursøgning fremfandt viden, som kunne understøtte problemstillingen. Måden, hvorpå det kunne dette var ved at indskrænke feltet, så fokus var flyttes fra lærerne alene, men også inddragelse af skolelederen, for at få et blik på den fulde proces, politikken undergår. Af søgningen fremgik det blandt andet, at der er lavet undersøgelser af lærernes oplevelser af implementering af politiske initiativer. Ligeledes kom det til udtryk, at også skolelederens rolle i denne proces er blevet belyst, men i høj grad med fokus på en isoleret reform. (*Skoleledelse under folkeskolereformen*, 2019)

En anden fordel ved litteratursøgning var, at der i processen blev fremsøgt bøger, rapporter, videnskabelige teorier, som omhandlede relevant viden og teoretiske belysninger omkring arbejdet med implementering, som kunne være med til at beskrive og redefinere forståelsen af implementering og de komplikationer, der kan opstå i processen.

Den tilegnede viden, som er blevet fremsøgt gennem afdækning af allerede eksisterende viden, har bidraget til yderligere refleksioner og i enkelte tilfælde nye tilgange og forståelser for arbejdet med implementering, herunder nye teoretiske perspektiver. Litteratursøgningen er foretaget ved opgavens start, og løbende i processen.

I starten af forløbet i arbejde med opgaven, er der på henholdsvis Google søgt efter generel viden om skolereformer, implementering og implementeringsteori. Efterfølgende er der blevet undersøgt skolelederens rolle, både den, som er fremlagt uformelt gennem artikler og lign., men også den formelle rolle, som er beskrevet af Børne- og Undervisningsministeriet. Dette for at få en forståelse for den rolle, skolelederen oplever at have i den almene dag, og derefter en formel beskrivelse af vedkommendes formelle opgaver. Ligeledes er fremsøgt almen viden i bøger og videnskabelige artikler om implementeringsteori. Der er ydermere blevet fremsøgt litteratur i mere videnskabelige databaser, herunder PRIMO og Google Scholar, men også almene googlesøgninger er foretaget i processen.

Litteratursøgningen er lavet på baggrund af nogle udvalgte ord, som havde til formål at sikre, at søgeresultater var relevante i forhold til undersøgelsen. I forhold til selve litteratursøgningsprocessen er brugt ord som ”AND/OG”, da denne søgningsform er med til at præcisere søgningen og sikrer, at man udelukkende fremsøger resultater, som indeholder de ønskede ord, der optræder i søgefeltet. (Monrad & Olesen, 2018)

Af ekskursion- og inklusionskriterier er lavet et inklusionskriterie, som ligger fra 2013 og frem. Årsagen til, at inklusionskriteriet ligger fra 2013 og frem, skyldes, at der i 2013 blev gennemført en ny skolereform, "Folkeskolereform", som har dannet grundlag for meget forskning og undersøgelser på skole- folkeskoleområdet, hvorfor dette inklusionskriterie var væsentligt at tage med. (Undervisningsministeriet, u.å.)

Inklusionskriterier	**Eksklusionskriterier**
Bøger, kapitler i bøger, artikler, tidsskrifter, specialeprojekter, samt videnskabelige forskningsartikler.	Litteratur omhandlende folkeskole, skoleledere, ulighed, variation, lærer.
Artikler fra Danmark, Europa	Litteratur omhandlende skole, skoleledere, lærer og implementering
Litteratur fra 2013 -	Studier gennemført indenfor for Europa

Resultat af litteratursøgningen:

PRIMO	DA: politikimplementering OG folkeskole OG skoleledere EN: elementary school* AND politics* AND elemtaty school reforms* implementation*	DA: 26 EN: 1320	Elmore, Richard F: *The politics of Education reform:* https://www.jstor.org/stable/43313833?seq=1 OECD: https://www.oecd.org/en/topics/school-autonomy.html

Database	Søgeord	Resultater	Udvalgt litteratur
Google Scholar	DA: folkeskole OG politik* OG implementering* OG lærer* OG skoleledere* OG EN: elementary school* AND politics* AND elementary school reforms* implementation*	DA: 1.100 ENG: 80	VIVE, https://www.vive.dk/en/publications/implementation-regimes-and-street-level-bureaucrats-0xgbn1vk/

Generativ AI er i denne sammenhæng brugt til at sammenfatte længere tekster for at skabe overblik. Brugen er løbende vurderet kritisk og sammenholdt med originale kilder, og GAI er kun anvendt inden for AAU's gældende retningslinjer.

5. Videnskabsteori

Dette speciale undersøger, hvordan skoleledere og lærere fortolker og omsætter politiske tiltag i folkeskolen, samt hvordan der i denne sammenhæng kan opstå variation. Specialets genstandsfelt knytter sig dermed til menneskers erfaringer, fortolkninger og handlinger i politisk styrede kontekster. På den baggrund placerer undersøgelsen sig inden for en hermeneutisk-fænomenologisk videnskabsteoretisk tilgang. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Den videnskabsteoretiske tiltag har betydning for både undersøgelsens forståelse af viden, samt valg af metode og analysestrategi. Formålet er ikke at identificere objektive eller universelle årsagsforklaringer på implementering, men derimod at opnå indsigt i, hvordan politiske tiltag forstås, fortolkes og håndteres af de aktører, der arbejder med dem i praksis. I

denne sammenhæng skoleledere og lærer, samt betydningen af dette. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

5.1 Hermeneutik og forståelse

Den hermeneutiske tilgang tager afsæt i, at menneskers handlinger og udsagn må forstås gennem fortolkning. Virkeligheden anskues således ikke som noget, der kan beskrives neutralt og objektivt, men som noget der tillægges mening gennem sociale og kontekstuelle processer. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

I relation til dette speciale betyder det, at skolelederes og læreres udsagn ikke forstås som direkte beskrivelser af en objektiv virkelighed, men som fortolkninger af deres oplevelser og praksis i arbejdet med politiske tiltag i den organisatoriske og institutionelle ramme folkeskolen er. Fokus rettes derfor mod, hvordan informanterne skaber mening og oplever komplikationer i implementeringsprocessen indenfor en given rammesætning, samt hvordan de navigerer i spændingsfeltet mellem politiske krav, organisatoriske rammer og professionelt skøn. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Hermeneutikken indebærer samtidig en forståelse af, at forskeren aldrig møder empirien forudsætningsløst. Fortolkning vil altid være præget af forskerens for-forståelser, erfaringer og teoretiske perspektiver. Specialet tager derfor afsæt i den hermeneutiske cirkel, hvor forståelse udvikles gennem en vekselvirkning mellem del og helhed. Konkret betyder dette, at enkelte udsagn og empiriske observationer fortolkes i relation til den samlede kontekst, samtidig med at forståelsen af helheden løbende udvikles gennem arbejdet med empirien. Konkret i dette speciale betyder det, at feltets medvirkende fra start blev mødt af en inde om, hvilke komplikationer og udfordringer, de måtte stå i, udefra forudindtaget viden om implementeringsprocesser. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Den hermeneutiske tilgang er særligt relevant for undersøgelsen, da implementering netop ikke forstås som en lineær eller teknisk proces, men som noget der formes gennem lokale fortolkninger, prioriteringer og organisatoriske betingelser. Politikker antages således ikke at blive overført direkte fra politisk niveau til praksis, men at gennemgå en fortolkende proces, hvor aktører aktivt omsætter og tilpasser politiske intentioner til lokale forhold. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

5.2 Fænomenologi og aktørperspektiv

Hvor hermeneutikken bidrager med en forståelse af fortolkning og meningsdannelse, bidrager fænomenologien med fokus på menneskers levede erfaringer og subjektive oplevelser. Fænomenologien interesserer sig for, hvordan fænomener fremtræder for mennesker i deres hverdagsliv og praksis. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

I dette speciale anvendes den fænomenologiske tilgang til at undersøge, hvordan skoleledere og lærere oplever arbejdet med implementering af politiske tiltag i folkeskolen. Fokus er derfor ikke alene rettet mod de formelle politiske initiativer, men mod hvordan disse opleves, forstås og håndteres i praksis af de aktører, der arbejder med dem i hverdagen, herunder skoleledere og lærer. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Dette er særligt relevant i relation til implementering, da politiske tiltag kan antage forskellige betydninger afhængigt af lokale organisatoriske forhold, ressourcer og professionelle erfaringer. Dette er blandt andet med fokus på lærers skøn, som i stort omfang er formet ud fra, ikke blot deres professionelle bagage, men også deres oplevelse og personlige erfaring med håndtering af komplekse situationer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Den fænomenologiske tilgang gør det dermed muligt at undersøge, hvordan skoleledere og lærere oplever f.eks. krydspres, ressourcemangel, prioriteringer og forventninger i arbejdet med at omsætte politiske tiltag til praksis. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Specialet tager således afsæt i et aktørperspektiv, hvor implementering forstås som noget, der skabes gennem menneskelig handling og fortolkning. Skoleledere og lærere betragtes ikke som passive modtagere af politik, men som aktive aktører, der gennem deres professionelle vurderinger og prioriteringer er med til at forme, hvordan politiske initiativer konkret kommer til udtryk i skolen. Alligevel er det væsentligt at understrege, at der ved denne antagelse og dette afsæt, er taget højde for, at aktørerne, herunder lærer og skoleledere, arbejder ude fra nogle organisatoriske rammer, som ligeledes er aktive medformer af politikken, da dette til en vis grad er det ”råderum”, aktørerne, heraf skoleledere og lærer, har at arbejde udefra. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

5.3 Forforståelse og refleksivitet

Inden for både hermeneutik og fænomenologi anerkendes det, at forskeren ikke kan indtage en fuldstændig neutral position i forhold til undersøgelsen. Forskeren vil altid møde empirien med bestemte for-forståelser, interesser og teoretiske perspektiver, som påvirker både dataindsamling og analyse. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Dette speciale tager udgangspunkt i en forståelse af implementering som en kompleks proces, hvor politiske tiltag formes i mødet med praksis. Denne forforståelse har haft betydning for både udformningen af interviewguides og de analytiske fokusområder i undersøgelsen. Der er gennem hele metodeafsnittet redegjort for transparens omkring, at store dele af interviewene er opbygget omkring forforståelse for implementering. Årsagen til dette er, at det har hjulpet til at føre de interviewede i en retning, som sikrer relevans i forhold til besvarelse af problemformulering. Samtidig har der gennem analysearbejdet været fokus på løbende refleksivitet, hvor egne antagelser og fortolkninger er blevet genovervejet i mødet med empirien, hvorfor opgaven også har søgt at forholde sig objektivt. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

Refleksivitet forstås her som en metodisk opmærksomhed på forskerens rolle i produktionen af viden, herunder blandt andet forudindtaget viden om implementeringsteori. Formålet har derved ikke været at eliminere subjektivitet, men at skabe gennemsigtighed omkring de analytiske valg og fortolkninger, der præger undersøgelsen. (Bransholm Pedersen & Juul, 2021)

5.4 Videnskabsteoretisk betydning for specialet

Den hermeneutisk-fænomenologiske tilgang har samlet set betydning for, hvordan implementering undersøges og forstås i specialet. Politikker anskues ikke som faste og entydige styringsredskaber, men som noget der fortolkes og omsættes forskelligt afhængigt af organisatoriske og sociale kontekster. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

På denne baggrund søger specialet ikke at identificere én objektiv forklaring på implementering af politiske tiltag i folkeskolen. Formålet er derimod at skabe en analytisk forståelse af de processer, spændinger og prioriteringer, der opstår i mødet mellem politiske

intentioner og skolens praksis, samt, hvilke variationer, der kan opstå som konsekvens af dette. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Den videnskabsteoretiske tilgang understøtter dermed specialets overordnede fokus på implementering som en lokal og fortolkende proces, hvor skoleledere og lærere spiller en aktiv rolle i omsætningen af politiske tiltag. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Senere i specialet vil der diskuteres, hvorvidt disse eventuelle variationer i implementeringen kan have konsekvenser for den sociale ulighed.

6. Metode

Dette speciale tager afsæt i et kvalitativt undersøgelsesdesign med henblik på at undersøge, hvordan skoleledere og lærere fortolker og omsætter politiske tiltag i folkeskolen. Formålet er ikke at måle effekten af et konkret initiativ, men derimod at opnå indsigt i de processer, overvejelser og prioriteringer, der opstår i mødet mellem politiske intentioner og skolens praksis, samt de eventuelle variationer, der kan opstå som konsekvens heraf. Specialet fokuserer således på implementering som en praksisnær og fortolkende proces, hvor organisatoriske aktører, herunder skoleledere og lærer, spiller en aktiv rolle i omsætningen af politiske beslutninger. (Juul Kristensen & Hussain, 2019)

Undersøgelsen tager empirisk afsæt i Odense Kommunes Juni-erklæring fra 2024, som fungerer som et konkret eksempel på et kommunalt skolepolitisk initiativ med fokus på trivsel og deltagelsesmuligheder i folkeskolen. (*'Juni-erklæring' for udviklingen af Odenses folkeskoler*, u.å.) Initiativet anvendes ikke som genstand for en evaluering, men som en empirisk ramme, der muliggør en analyse af implementeringsprocesser i folkeskolen. Fokus er derfor rettet mod, hvordan politiske tiltag fortolkes, prioriteres og omsættes lokalt af skoleledere og lærere.

6.1 Kvalitativ metode og semistrukturerede interviews

Der er brugt en kvalitativ metode, da denne tilgang er særligt velegnet til at undersøge menneskers erfaringer, fortolkninger og meningsskabelse i relation til deres praksis. Denne metode er forankret i kvalitative semistrukturerede interviews. De semistruktureret interviews søger at belyse og undersøge, hvordan skoleledere og lærere oplever arbejdet med politiske

tiltag, samt hvordan de håndterer de krav og dilemmaer, der opstår i implementeringsprocessen. (Juul Kristensen & Hussain, 2019).

Empirien består af semistrukturerede interviews med to skoleledere fra folkeskoler i Odense Kommune, samt supplerende interviews med lærere. Interviewene med skolelederne udgør dele af undersøgelsens primære empiriske materiale, mens lærerinterviewene bidrager med et praksisnært perspektiv på, hvordan de politiske tiltag opleves og omsættes i undervisningen. Lærernes supplement bidrager til en forståelse for den omsætning politikken indgår som sidste del af udmøntningen. (Juul Kristensen & Hussain, 2019)

Det er dog væsentligt at understrege, at denne analyse bygger på et empirisk grundlag, der er formet af to skoleledere og afspejler de erfaringer, der fremkom i de gennemførte interviews. Undersøgelsens omfang er afgrænset af projektets tidsmæssige og praktiske rammer, hvilket har betydet, at antallet af interviewpersoner er begrænset.

Det semistrukturerede interview er valgt, da denne interviewform kombinerer struktur med fleksibilitet. Der er på forhånd udarbejdet en interviewguide med centrale temaer, som er relateret til implementering, ressourcer og håndtering af hverdagsudfordringer, men interviewformen giver samtidig mulighed for at følge op på informanternes egne refleksioner og erfaringer undervejs. Dette gør det muligt at opnå en dybere forståelse af de perspektiver og meningsskabelsesprocesser, der præger arbejdet med implementering i praksis. En yderligere styrke ved denne metode er, at den giver adgang til nuancerede beskrivelser af informanternes oplevelser og praksisser. (Kvale & Brinkmann, 2022)

6.2 Udvælgelse af informanter

Undersøgelsens informanter er udvalgt strategisk med henblik på at sikre relevans i forhold til specialets problemstilling. Fokus er derfor ikke statistisk repræsentativitet, men derimod at inddrage aktører, som indtager centrale positioner i implementeringen af politiske tiltag i folkeskolen, og dermed kan bidrage til at besvare problemstillingen. (Kvale & Brinkmann, 2022)

Skolelederne udgør en særlig relevant informantgruppe, da de fungerer som organisatoriske mellemled mellem det politisk-administrative niveau og skolens praksis. De har ansvar for at omsætte politiske styringssignaler til konkrete organisatoriske prioriteringer og rammer på

den enkelte skole. Dermed spiller skoleledere en central rolle i implementeringsprocessen og i den lokale fortolkning af politiske initiativer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Lærerne er inddraget som supplement til skolelederperspektivet, da de udgør det yderste implementeringsled i mødet med eleverne, og dermed også spiller en væsentlig rolle i politikimplementeringen. Deres erfaringer bidrager derfor til at belyse, hvordan politiske tiltag konkret opleves, og særligt håndteres i undervisningspraksis. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Informanterne er anonymiseret i analysen efter eget ønske, og deres ansættelsessted, samt navn vil derfor ikke fremgå af analyse. Enkelte informanter havde ikke et ønske om anonymitet, men da det var gældende for størstedelen, blev det besluttet at være den gældende praksis over hele linjen. (Kvale & Brinkmann, 2022)

6.3 Undersøgelsesdesign

Eftersom problemformuleringen søger at undersøge, hvilke variationer, der opstår i forbindelse med implementering af politiske tiltag, er der i denne sammenhæng ikke relevant i at se nærmere på difference i socioøkonomiske vilkår på tværs af skolerne. Denne information vurderes dog at kunne spille en rolle i forhold til forståelse af, hvilke ressourcer, de opleves at have til rådighed i form af forældre opbakning og eventuelle færre sociale problemer blandt eleverne. Dette kunne have styrket undersøgelsen idet, det vil inddrage skoler fra forskellige socioøkonomiske områder i Odense Kommune, hvilket yderligere kunne have belyst og kortlagt en anden vinkel på årsager til variationen i implementeringsprocessen. (Buch, 2022) Denne omstændighed kunne danne grundlag for at sige noget om, hvordan socioøkonomiske vilkår kan have en påvirkning indflydelse på variationer i implementering, som ville hjælpe til at give en bredere forståelse for, hvorfor og hvordan politiske tiltag kan variere fra skole til skole. (Richter, 2020) Dette var ønsket fra start, men da det ikke har været muligt inden for empiriens rammer, blev dette fokus fjernet igen. Dette skyldes, at det var svært at få skoler i tale, som kunne repræsentere henholdsvis en skole i et socioøkonomisk godt stillet område og en skole i et socioøkonomisk mindre godt stillet området. Det vil derfor ikke være muligt at indsamle nok empiri, som vil kunne undersøge denne påstand. (Buch, 2022)

6.4 Adgang til feltet

Det første jeg gjorde i processen med at indsamle informanter var at kontakte mit praktiksted, med henblik på at få kontaktinformationer, herunder mailadresser, telefonnumre og lign. på skoler, som opfylder kriterier for mine ønskede informanter. Mit praktiksted vendte tilbage med kontaktoplysninger med informanter, som kunne være relevante i forhold til min problemstilling, men informanterne reagerede ikke på mine henvendelser. Andre ønskede at skærme deres lærere for yderligere henvendelser og pres udefra. Efterfølgende gik jeg slavisk til værks, hvoraf jeg researchede mig til mailadresser på alle folkeskoler i Odense Kommune, listede kontaktoplysninger, herunder telefon og mailadresser op i et Excel dokument, hvorefter jeg udformede en mail, som blev løbende tilpasset og sendt til alle skoler. (Bilag 3) Ad den vej lykkedes det mig at få kontakt til enkelte lærer, som kunne have interesse i at deltage. Efter nogle uger kontaktede mit praktiksted mig med yderligere lærer, som kunne have interesse i at deltage.

De sidste informanter, herunder skolelederne, blev fundet ved hjælp af netværksbaseret rekruttering, hvoraf personer i mit ydre netværk kendte nogle skoledere, som havde interesse i at deltage. (Kvale & Brinkmann, 2022)

6.5 Analysestrategi

Analysen gennemføres som en tematisk og teoristyret analyse af interviewmaterialet. Formålet er at identificere og analysere de mønstre, forståelser og prioriteringer, der præger skolelederes og læreres arbejde med implementering af politiske tiltag. (Järvinen et al., 2017)

Analysen tager afsæt i en deduktiv tilgang, idet den arbejder teoristyret. Netop fordi, at spørgsmålene i det semistrukturerede interview er udformet med afsæt i teoretisk viden om implementeringsteori. (Järvinen et al., 2017)

Første analytiske skridt består i en gennemlæsning af interviewmaterialet med henblik på at identificere centrale temaer og mønstre i informanternes udsagn. Herefter organiseres empirien gennem en tematisk kodning. Tematikkerne i kodningen er udformet med henblik på teoretisk forståelse og formet udefra eksisterende teorier, som beskriver implementeringsprocesser, hvorfor analysen primært er deduktiv. Tematikkerne i 1. kodning var følgende: Ressourcemangel/pres, samarbejde, omformning af politik/oversættelse, meningsskabelse og samarbejde. Tematikkerne er lavet med henblik på at finde mønstre ud

fra en teoretisk sammenhæng, som kan være med til at forklare eventuelle variationer i implementeringsprocessen. Efterfølgende blev der tilføjet flere kategorier i takt med, at analysen udfoldede sig. (Monrad & Olesen, 2018) Udsagn i interviewmaterialet bliver relateret til f.eks. krydspres, prioriteringer, skøn, ressourcer og lokal tilpasning, som samles i analytiske kategorier. Kategorier, som alle tager afsæt i klassisk implementeringsteoretisk viden. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

På baggrund af den tematiske kodning, fortolkes empirien yderligere i relation til specialets teoretiske perspektiver. Ydermere er lavet en kort induktiv gennemgang, hvoraf, der er blevet undersøgt, hvis der skulle være tematikker eller generelle emner, som gik igen, der ligger udenfor den allerede eksisterende teoretiske ramme. Den induktive tilgang havde til formål at undersøge materialet med et bredt perspektiv, så der ikke var relevante analysepunkter, som gik tabt i processen. (Järvinen et al., 2017)

Analysen retter særligt fokus mod, hvordan politiske tiltag transformeres i mødet med lokale organisatoriske betingelser, samt hvordan skoleledere og lærere håndterer spændinger mellem politiske krav, ressourcer og professionel praksis. Formålet med analysen er således ikke at vurdere, hvorvidt implementeringen er "lykkedes" eller "mislykkedes", men derimod at undersøge de processer og mekanismer, hvorigennem politiske tiltag omsættes, og får konkret betydning i skolens hverdag og omformes ned igennem de forskellige led inden, de rammer eleverne, samt hvilke variationer, der kan opstå i forbindelse med dette. Analysen retter særligt fokus mod, hvordan politiske tiltag transformeres i mødet med lokale organisatoriske betingelser, samt hvordan skoleledere og lærere håndterer spændinger mellem politiske krav, ressourcer og professionel praksis. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

6.6 Etiske overvejelser

Undersøgelsen bygger på kvalitative interviews med personer, der udtaler sig om deres arbejdsliv og organisatoriske praksis. Der er derfor foretaget en række etiske overvejelser i forbindelse med dataindsamlingen. (Kvale & Brinkmann, 2022)

Informanterne er forud for interviewene blevet informeret om undersøgelsens formål, deres frivillige deltagelse, samt deres mulighed for til enhver tid at trække sig fra undersøgelsen. Der er indhentet informeret samtykke fra alle deltagere, og interviewmaterialet behandles fortroligt. (Kvale & Brinkmann, 2022)

Alle personhenførbare oplysninger er anonymiseret i transskriptioner og analyse for at sikre informanternes anonymitet efter ønske. Dette er særligt relevant, da skoleledere og lærere kan befinde sig i positioner, hvor udsagn om organisatoriske forhold potentielt kan opleves som følsomme. (Kvale & Brinkmann, 2022)

Derudover er der løbende reflekteret over forskerens rolle i interviewsituationen og analysen. Da forskeren aktivt indgår i både produktionen og fortolkningen af empirien, er det centralt at være opmærksom på, hvordan egne for-forståelser og analytiske interesser kan påvirke undersøgelsen. Dette til trods for, at analysen tager afsæt i en teoretisk-deduktiv tilgang. Specialet tilstræber derfor metodisk gennemsigtighed ved løbende at tydeliggøre de analytiske valg og fortolkninger, der foretages gennem undersøgelsen. Ligeledes er der i det ovenstående af den grund også redegjort for, hvilke tanker, der går forud for, at forholde sig deduktivt og arbejde med semistruktureret interviews med henblik på besvarelse af problemformulering. (Juul Kristensen & Hussain, 2019)

7. Teori

Erik Breit har med afsæt i institutionel teori bidraget til forståelsen af, hvordan politiske tiltag forandres og formes gennem implementeringsprocessen. Hvor implementering traditionelt er blevet forstået som en overførsel af politiske beslutninger fra det politiske niveau til praksis, argumenterer Breit for, at implementering snarere bør ses som en proces, hvor forskellige aktører aktivt fortolker, oversætter og tilpasser politikken til lokale forhold. (Breit et al., 2018b)

Med begrebet institutionelt arbejde (institutional work) beskriver Breit de handlinger, som aktører udfører for at skabe, vedligeholde eller forandre institutionelle strukturer og praksisser. Dette indebærer, at aktører ikke blot er passive modtagere af politiske beslutninger, men aktivt medvirker til at forme, hvordan politikken kommer til udtryk i praksis. (Breit et al., 2018b)

Særligt fremhæver Breit betydningen af de organisatoriske mellemled, herunder ledere, som centrale aktører i implementeringsprocessen. Disse aktører fungerer som oversættere af politiske reformer og bidrager gennem deres fortolkninger til at omforme politikken, inden den når frontlinjemedarbejderne. Derved peger Breit på, at politik ikke alene formes i de

politiske beslutningsarenaer eller af frontlinjemedarbejderne, men også i de organisatoriske processer, hvor reformer fortolkes, prioriteres og tilpasses lokale forhold. (Breit et al., 2018b) Breit benytter sig særligt at følgende begreber, som danner grundlag for dele af analyseafsnittet:

7.1 Strukturelt arbejde

Er at arbejde med at ændre organisatoriske strukturer, opgavefordeling og ansvarsområder med henblik på at imødegå implementering af initiativet. F.eks., hvordan en skoleleder organiserer teams møder eller generel ansvarsplacering af opgaveløsning omkring et nyt tiltag. (Breit et al., 2018a)

7.2 Konceptuelt arbejde

Konceptuelt arbejde er, hvor man arbejder med at definere og omdefinere, hvad reformen er, og hvordan den skal forstås. Her producerer lederen fortolkninger af reformens formål og relevans. Denne teori er nyttig, da det kan hjælpe til at få en forståelse for, hvordan skolelederen griber implementeringen an. (Breit et al., 2018a)

7.3 Relationelt arbejde

Denne teori omhandler arbejde med relationer, opbakning og forandring blandt medarbejdere. F.eks. ved at skabe tilslutning, håndtere modstand eller samle medarbejderne om en bestemt retning. (Breit et al., 2018a)

7.4 Operationelt arbejde

Operationelt arbejde er, hvor man arbejder med konkrete praksisser, procedure og arbejdsgange. Det vil sige den praktiske omsætning at reformen i hverdagen. (Breit et al., 2018a)

Erik Breits begreber er blevet brugt i analysen, da de vurderes egnet til at skabe en teoretisk forståelsesramme for de måder, hvorpå skolelederen aktivt kan arbejde og forholde sig til nye politiske tiltag. Alt efter, hvilke arbejdstilgang skolelederen vælger til implementeringen, kan og vil dette have betydning for, hvordan initiativet bliver implementeret og i sidste ende påvirke de variationer, der kan opstå, både undervejs i implementeringsprocessen, dermed også i det endelige output og outcome. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Disse begreber

kan ligeledes være med til at belyse, hvilke afvejninger, samt til og fravalg, skolelederen træffer i processen, hvilket i sidste ende har en betydning for, hvilke variationer, der kan opstå. (Breit et al., 2018a)

Disse aktive til- og fravalg er også implicit med til at skabe, forme og sætte rammerne for lærernes skøn, deres handlerum og oplevelse af tiltaget. Ydermere er det også væsentligt at forstå, at det er med til at skabe en forståelsesramme omkring den omformning politikken har været igennem før, de egentlig møder lærerne, som arbejder med politikken på frontlinjeniveau. Så selvom lærerne, ifølge Lipsky er dem, der i sidste ende udformer politikken (Lipsky, 1983), giver Breit en forståelse for, at politikken allerede inden, den rammer frontlinjemedarbejderne, har været igennem en omformningsproces, som også er væsentlig at forstå, når man kigger på implementering og udmøntning af politiske tiltag. (Breit et al., 2018a)

Man kan dermed se politikken som en bold, der efter den er færdigformet går gennem en række beslutninger, til og fravalg, som i sidste ende har en stor betydning for, hvordan den ser ud inden den rammer børnene, som anses som værende det sidste led i denne opgave. (Lipsky, 1983)

7.5 Street Level Bureaucracy

I 1980 introducerede den amerikanske professor i statskundskab Michael Lispky teorien om Steet-level bureaucracy. I denne teori forklarer skæringspunktet, hvor offentlige politikker bliver omsat til praksis gennem arbejdet i frontlinjen. Disse personer, som varetager denne praksis, kaldes ifølge Lispky street-level bureaucrats, på dansk; ”frontlinjemedarbejderne”, hvilket er den term, der vil blive brugt løbende i opgaven, Med dette siger Lispky, at frontlinjen er politisk, og dermed får indflydelse på, hvordan den aktuelle politik udføres. Derved peger Lispky på, at politik ikke kun drejer som om den kamp om beslutninger, der foregår i de lovgivende forsamlinger, men at der er et særligt politisk felt, som opstår i selve realiseringen, herunder implementeringen, af politikken. Derved bliver frontlinjemedarbejderne genstandsfeltet i den yderste del af implementeringen. Frontlinjemedarbejderne kan derfor anses som værende det yderste led, der ikke er med i selve beslutningsrummet, men alligevel er med til at forme og have en betydning for den endelige politik. (Lipsky, 1983)

7.6 Frontmedarbejdernes skøn

I forlængelse med hans begreb om frontlinjemedarbejdere, opstår begrebet ”discretion”, oversat ”skøn”, hvilket ligeledes vil være den betegnelse, som vil blive brugt fremadrettet. Skønnet bliver er, hvor der er en ubestemmelighed. Noget, der kræver at man forholder sig til situationen. Den mere formelle definition af skøn lyder, at: ” *Skøn handler om det valg som frontlinjemedarbejderen træffer, når de beslutter hvad, hvordan, hvor meget, hvilken kvalitet og hvilken sanktionering som skal leveres.”* (Lipsky, 1983) I denne sammenhæng anses skøn i forbindelse med de valg læreren træffer i undervisningslokalet, når vedkommende skal tage konkrete afvejninger om, hvorvidt vedkommende ønsker at leve op til det gældende politiske tiltag, der skal implementeres, eller i højere grad gør ind og skønner, en anden løsning er mere aktuel. Med andre ord, en vurdering, lærerne laver på baggrund af egen erfaring, hel- eller delvist inddragelse af de politiske tiltag og de organisatoriske- samt politiske rammer. Vurderingen kan være baseret på et skøn, som netop kan være formet af ovenstående. Derfor er skønnet vigtigt, da det er med til at rammesætte og i praksis lede den politik, der kommer ud og lever. (Lipsky, 1983)

7.7 Afværgemekanismer

Afværgemekanismer kan forstås som de strategier og handlinger, som medarbejdere anvender for at håndtere pres, krav og modsatrettede forventninger i deres arbejde. I et Lipsky-perspektiv opstår afværgemekanismer særligt hos frontlinjemedarbejdere, når ressourcer, tid eller rammer ikke stemmer overens med de krav, der stilles til dem. Mekanismerne kan f.eks. komme til udtryk gennem prioriteringer, rationering af ydelser, rutiner og simplificering eller kategorisering. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

I relation til denne opgave er afværgemekanismer relevante, fordi lærere som frontlinjemedarbejdere befinder sig tæt på implementeringen af politiske tiltag i praksis. Deres håndtering af krav og arbejdsvilkår kan derfor få betydning for, hvordan politiske initiativer fortolkes og omsættes lokalt. Afværgemekanismer kan dermed være med til at skabe variationer i implementeringen på tværs af skoler og lærere. (Lipsky, 1983)

I denne opgave bruges Lipksys begreb frontlinjemedarbejder, da det kan hjælpe med at få en forståelse for, hvordan politikken i det yderste led og i sidste ende bliver implementeret og dermed også, hvordan politikken kan blive omformet i denne proces. Hans begreb om forskellige afværgemekanismer bidrager til en forståelse for de mekanismer og tendenser, som kan opstå, når lærer i mødet med nye politiske tiltag skal forsøge at realisere den i virkeligheden, herunder i undervisningssammenhænge i klasselokalet. (Lipsky, 1983)
Afværgemekanismerne hjælper til at få en dybere forståelse af de udfordringer, ressourcepres og omstændigheder, frontlinjemedarbejderne, i denne sammenhæng lærerne, kan opleve og hvordan de reagere på dette. Lærernes reaktion, kan gå ind og have en påvirkning på realiseringen af politikken, hvorfor den er væsentlig at kigge på. (Lipsky, 1983)
I dette projekts analyse anvendes Michael Lipskys teori om *skøn*, da den giver et analytisk afsæt for at undersøge, hvordan fagprofessionelle fortolker og omsætter ny lovgivning i praksis gennem blandt andet skønsudøvelse. Teorierne bidrager til at belyse de dilemmaer, som kan opstå i mødet mellem politiske intentioner og praksis, herunder ressourcemæssige begrænsninger, modstridende målsætninger og organisatoriske rammer, hvilket kan hjælpe til at give en forståelse for, hvordan og hvorfor politiske variationer kan opstå. (Lipsky, 1983)

8. Analyse

Implementering i praksis

Implementering af politiske tiltag i folkeskolen sker sjældent ensartet i praksis. Når politiske intentioner møder skolens hverdag, opstår der ofte behov for fortolkning og tilpasning blandt skoleledere og lærere, som skal omsætte overordnede mål til konkrete handlinger. Implementeringen formes dermed af lokale forhold såsom ressourcer, prioriteringer og samarbejdsformer.

Dette kan medføre variationer i, hvordan tiltag implementeres på tværs af skoler og i undervisningen. Implementering bliver derfor ikke alene et spørgsmål om, hvorvidt politiske tiltag gennemføres, men også hvordan de realiseres i praksis, og hvilke konsekvenser dette kan have på implementeringen. (Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Analysen undersøger med afsæt i interviews med skoleledere og lærere, hvordan politiske tiltag implementeres i folkeskolen, hvilke udfordringer der opstår i denne proces, samt hvordan implementeringen kan få betydning for politikken og variationer i denne.

Skolelederens rolle i implementering af politiske tiltag

Skolelederen spiller en afgørende rolle i implementeringen af politiske tiltag i folkeskolen. Som den centrale aktør på skoleniveau er det skolelederens opgave at modtage, forstå og omsætte politiske beslutninger til konkret praksis. Denne rolle indebærer, at skolelederen i et vist omfang fungerer som bindeled mellem det politisk-administrative niveau og skolens daglige drift, hvor overordnede målsætninger skal gøres operationelle og meningsfulde for lærere og pædagogisk personale. Ligeledes har skolelederen i fællesskab med skolebestyrelsen, ansvar for budget, økonomi og principper for skolen. (*Den daglige skoleledelse*, u.å.)

På den baggrund kan og må skolelederen konkretisere, hvad tiltaget indebærer i en lokal kontekst, herunder hvilke ændringer det medfører i undervisning, organisering og arbejdsprocesser. Samtidig indebærer rollen et ansvar for at prioritere mellem forskellige indsatser, herunder også politiske initiativer fra kommuner og lign., idet skolen opererer under begrænsede ressourcer og en allerede kompleks opgaveportefølje. (*Den daglige skoleledelse*, u.å.)

Skoleledere som politiske oversættere

Af nedenstående interviews fremgår det, at skolelederen kan forstås som en politisk oversætter. Skolelederen giver selv udtryk for, at dette er vedkommendes egen oplevelse af hans rolle. Dette kommer til udtryk ved, at implementeringen ikke blot handler om at videreformidle politiske beslutninger, men om aktivt at omsætte dem til en form, der giver mening i skolens praksis. Når skolelederen f.eks. beskriver, hvordan politiske tiltag "*koges ned*" (Bilag 1) til noget, der giver mening for lærernes hverdag, illustrerer det en oversættelsesproces, hvor abstrakte mål omformes til konkrete handlinger. (Breit et al., 2018b)

"Jeg oplever, at vi har en meget central rolle. Vi er dem, der skal omsætte politiske beslutninger til noget, der giver mening i hverdagen. Vi er ikke dem, der beslutter initiativerne, men vi er dem, der skal få dem til at fungere i praksis og det kræver ofte mere end bare at følge en vejledning. De skal ligesom koges ned til noget, der giver mening i praksis." – Skoleleder

Ligeledes bliver det udtalt:

"Jeg oplever, at jeg har et vist handlerum, men ikke ubegrenset. Meget afhænger af min evne til at fortolke og prioritere. Jeg ser mig selv om en form for oversætter mellem politik og praksis" – Skoleleder

Her kan man se, at skolelederne har en direkte oplevelse af sig selv som den person, der "oversætter politikken". Ved at oversætte politikken tager skolelederen også nogle aktive til- og fravalg, som er centrale for at forstå den proces et politisk initiativ går igennem, før det kommer ned til lærer og i sidste ende elevere. (Breit et al., u.å.)

"Ja, helt klart. Der kan være situationer, hvor jeg fagligt vurderer, at noget andet burde prioriteres, men hvor de politiske krav peger i en anden retning. I de situationer forsøger jeg at finde et kompromis, hvor jeg lever op til kravene, men stadig tager hensyn til skolens virkelighed". – Skoleleder

Denne rolle skolelederen oplever som "politisk oversætter", kan med fordel forstås i forlængelse af Erik Breits teori om konceptuelt arbejde. Det konceptuelle arbejde, som er defineret ved, at man ændrer i initiativet for at få det til at passe til den gældende lokale- og organisatoriske praksis, kommer tydeligt til udtryk idet, skolelederen siger;" *[...] hvor jeg fagligt vurderer, at noget andet burde prioriteres, men hvor politiske krav peger i en anden retning, men stadig tager hensyn til skolens virkelighed.*" (Bilag 1) Af dette citat fremgår det, at skolelederen ikke blot implementerer initiativet som det er udformet fra kommunens side, men aktivt går ind og arbejder med det. Måden hvorpå skolelederen gør dette er ved, at skolelederen til vis grad omformer og tilpasser initiativet, så det passer til skolens virkelighed. (Breit et al., 2018b) Han går derved ikke ind og implementerer det direkte som protokollen foreskriver, men tilpasser og justerer ud fra, hvordan skolelederen mener, at initiativet skal

forstås og derefter, som han selv beskriver det, *"men stadig tager hensyn til skolens virkelighed*". (Bilag 1)

Et yderligere eksempel på denne form for konceptuelt arbejde er, fremgår af følgende citat:

"*Det første jeg gør, er at læse materialet igennem og forsøge at forstå intentionen bag. Jeg spørger mig selv: Hvad er det politikerne gerne vil opnå? Og hvordan passer det ind i vores eksisterende praksis? Derefter vurderer jeg, hvem det berører på skolen, og hvordan det realistisk implementeres."* – Skoleleder

Ovenstående citat er et helt klassisk eksempel på konceptuelt arbejde, hvor lederen direkte, som skolelederen selv eksplicit beskriver, tilgår materialet direkte med det formål at forstå intentionen bag. Ved at forsøge at forstå intentionen bag, ser skolelederen bort fra strukturelle faktorer, som initiativet ligeledes kan indeholde. Skolelederen fokuserer i stedet på, at formålet bag initiativet skal skinne igennem i implementeringen, fremfor, hvordan det præcist er fremlagt. Ved at lade formålet være omdrejningspunktet i implementeringen gør dette, at det strukturelle omkring implementeringen af formålet kommer i baggrunden og efterlader derfor plads til fri fortolkning af, hvordan det strukturelle omkring implementeringen ser ud. Med det strukturelle omkring implementeringen menes blandt andet arbejdsgange, medarbejdersammensætning og lign. Faktorer, som ellers er omstændigheder, man vil kunne justere på for at prøve og imødegå det politiske initiativ. (Breit et al., 2018b)

Da det ikke fremgår, hvilket konkret initiativ der refereres til, er det ikke muligt at vurdere, hvor tæt implementeringen følger de kommunale retningslinjer. Interviewet peger dog på, at skolelederen lægger større vægt på initiativets formål end på en bestemt implementeringsmetode, hvilket kan indikere et betydeligt lokalt fortolkningsrum i implementeringsprocessen. (Breit et al., 2018b)

Denne form for at finde frem til initiativets formål og ad den vej tilpasse det de lokale- og organisatoriske praksisser, understreger skolelederens arbejde i denne sammenhæng er præget af konceptuelt arbejde. (Breit et al., 2018b)

Modsat gør det sig gældende idet, flere af lærerne understreger, at de oplever en glæde ved, at der er indsat en ekstra pædagog.

Som en lærer beskriver det til spørgsmålet om, der er foretaget nogle mærkbare ændringer i deres undervisningspraksis indenfor de senere år:

"At pædagogen ligesom gjorde, at du kunne fokusere mere på undervisningen. At du ikke skulle tage dig af det pædagogfaglige som f.eks. at der var en elev, som sad under bordet og ikke gad deltage" – Lærer

Ved at skolelederen indsætter en ekstra voksen i lokalet viser skolelederens arbejde med organisatorisk arbejde i forhold til at ændre i arbejdsgange og processer for at imødegå initiativet. Denne pointe bliver yderligere understreget af en anden lærer, som beskriver det således:

"Og der kan jeg sige, at uden den pædagog, der havde været der, så havde jeg nok fløjet op under loftet en gang imellem. Det var virkelig betryggende at være to voksne og forsøge at lave teamarbejde. Men især, at det ikke kun skulle være brænd- slukningsopgaver, som det nogle gange var, fordi der var nogen, der havde været frikvarteret, eller hvad det nu måtte være. Eller en, vi kun så ved bordet og sige lyde hele dagen." - Lærer

Ressourcepres som årsag til variation i oversættelsen

Skolelederne beskriver ikke direkte et pres fra kommunale og forvaltningsmæssige niveau, men implicit mellem deres udsagn kommer det til udtryk, at denne form for pres i højere grad udgør en central rammesætning for deres daglige ledelsesarbejde. Dette pres fremstår imidlertid ikke alene som konkrete enkeltkrav, men som en mere vedvarende styringslogik, hvor ansvar for implementering, prioritering og effekt placeres i skolens lokale- og organisatoriske ledelsesrum. Skolelederne indtager i denne sammenhæng en position som bindeled mellem politiske intentioner og organisatorisk praksis, hvilket ekspliciteres i følgende udsagn:

"*Vi er jo sådan et bindeled […] mellem det politiske niveau og praksis*" – Skoleleder

"*Vi er dem, der skal omsætte politiske beslutninger til noget, der giver mening i hverdagen. Vi er ikke dem, der beslutter initiativerne, men vi er dem, der skal få dem til at fungere i praksis."* – Skoleleder

Citaterne illustrerer, at skolelederens rolle i implementeringskæden er præget af et strukturelt oversættelseskrav, hvor politiske og administrative beslutninger først får realitet i mødet med skolens organisatoriske vilkår. Pres oppefra udmønter sig således som et krav om både konkretisering og lokal- og organisatorisk meningsskabelse, hvilket forskyder implementeringsansvaret ned i organisationen. Skolelederen fremstår dermed ikke som passiv modtager af styring, men som aktiv fortolker af de rammer, der udstikkes fra kommunen. (Breit et al., 2018b)

Dette oversættelsesarbejde er samtidig tæt forbundet med nødvendigheden af at håndtere kompleksitet, pres og begrænsede ressourcer, hvilket indebærer en kontinuerlig prioritering af, hvilke initiativer der kan realiseres i praksis. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Dette fremgår af følgende udsagn:

"Vi får mange krav oppefra, men vi er nødt til at vælge, hvad der giver mening på lige præcis vores skole." – Skoleleder

Ligeledes understreger en skoleleder:

"Den største udfordring er manglen på tid og ressourcer. Ofte følger der ikke ekstra midler med, og så skal vi finde løsninger indenfor de eksisterende rammer. Det kan skabe frustration, både hos mig og hos medarbejderne." – Skoleleder.

Denne konkrete form for pres, er en form for pres som bliver forvaltet oppefra. Måden, hvorpå, at den bliver imødegået fra skolelederens side, er ved, man blandt andet vælger at prioritere i tiltagene. Ved at prioritere i tiltagene tyer skolelederen til den afværgemekanisme, der er kendt som "prioritering". Prioritering er, som det fremgår, at man vælger/prioriterer nogle krav frem for andre. Netop denne form for prioritering er kendt som "creaming". Creaming udspiller sig oftest ved, at man vælger de nemmeste opgaver på den baggrund, at man dermed vil kunne opnå en større succesrate i opgaveløsningen, da de må forventes af tage kortere tid at løse. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Skolelederen går i praksis ind og vælger de initiativer og krav, som allerede passer ind i skolens organisatoriske- og lokale måde at gøre tingene på. Ved at gøre dette, kan skolelederen spare ressourcer, da han dermed ikke skal lave store ændringer. Man vælger derfor indirekte de initiativer og de krav, som kan anses som værende "nemmere at implementere". Kort sagt vælger man de initiativer, som i forvejen passer til den lokale eksisterende praksis, sparer på en masse ressourcer ved ikke at skulle forholde sig til noget nyt. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Denne forståelse kommer også til udtryk i nedenstående citat, hvoraf kompleksiteten i et kommunalt krav reduceres til et begrænset antal håndterbare tiltag:

"Det her er kommet oppefra. Det betyder, at vi skal arbejde mere systematisk med trivsel. Vi starter med at gøre sådan her… Og så giver jeg 1-2 helt konkrete tiltag. Ikke 10." – Skoleleder

Prioritering af opgaver kan også anses som værende en skønsmæssig rationering. Dette er ikke en skønsmæssig rationering på baggrund af skolelederes egne arbejdsopgaver, men på baggrund af lærernes arbejde. For at de kan få deres arbejde til at hænge bedre sammen i praksis. Skolelederen går ind og reducerer i initiativerne for at skabe en form for nemmere implementerbarhed i praksis. Effekten af denne form for reduktion i initiativerne gør at initiativerne bliver selektivt udvalgt og dermed gør, at ikke alle initiativer kommer ud og leve i praksis. (Lipsky, 1983)

Dette peger på, at det oplevede pres fra kommune og forvaltning ikke alene opleves som værende et pres, men en integreret del af skolelederens handlingsrum, hvor ansvar og forventninger er forskudt nedad i systemet. Denne form for pres er ligeledes med til at skabe en presfremkaldt prioriteringsnødvendighed hos skolelederen, der ser sig nødsaget til at omforme og prioritere i initiativerne, så de passer bedre i praksis. Dermed undergår initiativerne en form for prioriteringsproces, idet initiativerne enten ikke kommer ud og lever i virkeligheden, fordi de fraprioriteres i omsætningsprocessen til fordel for et lettere implementerbart initiativ, eller aktivt bliver omformet med henblik på skolederens tolkning af formålet og dermed også måden, hvorpå, skolelederen vurderer at formålet strukturelt implementeres bedst muligt. (Breit et al., 2018b)

Tilgange til implementeringsarbejde

I ovenstående blev der analyseret på, at konceptuelt arbejde, hvor initiativerne undergår en aktiv omformning for at tilpasse initiativet bedre til praksis, hvilket er med til at indvirke variationer i praksis. Selvom denne form for implementeringsarbejde er meget synlig, eksisterer der også andre former for implementeringsgange og arbejdsformer, som ligeledes gør sig gældende. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Til spørgsmålet om, hvordan skolelederen konkret arbejder med at implementere politiske tiltag på skolen, svarer skolelederen følgende:

"Jeg inddrager typisk ledelsesteamet først. Sammen drøfter vi, hvordan vi bedst kan gribe det an. Derefter bliver det præsenteret for medarbejdere, ofte på pædagogiske møder, hvor vi taler om, hvad det betyder i praksis, og hvordan det kan tilpasses i undervisningen."– Skoleleder

Af dette citat fremgår det, at skolelederen ikke alene står med beslutningen om, hvordan det politiske initiativ skal implementeres. Dette siger noget om, at skolelederen aktivt i allerede inden implementeringen inddrager involverede aktører, som dermed bliver en del af omformning- og oversættelsesprocessen, hvilket ligeledes har indflydelse på den endelige udmøntning af politikken. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Ved at inddrage lærerne i implementeringsprocessen arbejder skolelederen med relations arbejde, hvor fokus er på at skabe samarbejde og involvering blandt de aktører, der skal omsætte initiativet til praksis. En fordel ved denne tilgang er, at lærerne får mulighed for at bidrage med deres erfaringer og perspektiver, hvilket kan styrke deres oplevelse af ejerskab over for initiativet. Denne ejerskabsfølelse kan være central for at skabe opbakning til implementeringen, da lærerne i højere grad oplever initiativet som noget, de selv er med til at forme. Samtidig kan følelsen af ejerskab bidrage til øget motivation, hvilket kan styrke lærernes engagement i implementeringsprocessen, og deres vilje til aktivt at arbejde med initiativet i den daglige praksis. Ved at inddrage lærerne i processen, så de også bidrager med deres perspektiver, kan dette bidrage til at skabe yderligere variation i implementering- og omsætningsprocessen. Denne form for variation opstår allerede inden initiativet har fået mulighed for at komme ud og arbejde i praksis. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Skolelederen arbejder dermed ikke rent ud fra et rent konceptuelt eller organisatorisk arbejde, idet, han kontinuerligt prøver at finde et kompromis. Kompromiset, hvoraf, han afsøger hvordan det politiske initiativ og skolens eksisterende praksis kan mødes.

"Så tilpasser jeg implementeringen. Jeg ser det ikke som modstand, men som nødvendigt lederskab. Jeg er loyal overfor de politiske beslutninger, men også ansvarlig for at skolen fungerer." - Skoleleder

Dette er ikke ualmindeligt, da teorien også belyser, at det er almindeligt at man i nogle sammenhænge tyer mere til den ene arbejdsmetode end den anden, men det er som regel i praksis er en blanding, der opstår.

"*Jeg inddrager typisk ledelsesteamet først. Sammen drøfter vi, hvordan vi bedst kan gribe det an. Derefter bliver det præsenteret for medarbejderne, ofte på pædagogiske møder, hvor vi taler om, hvad det betyder i praksis, og hvordan det kan tilpasses undervisningen"*- Skoleleder

Idet, skolelederen inddrager lærerne og tager dem med på hør inden implementeringsfasen i praksis skal foregå viser, at skolelederen ad den vej forsøger, at skabe opbakning og fælles praksis omkring og med inddragelse af alle medarbejdere. *"Sammen drøfter vi, hvordan vi bedst kan gribe det an."* Brugen af relations arbejde er dermed en strategi, som gør, at man sikrer opbakning og tilslutning til initiativet via inddragelse og medbestemmelse hos de medarbejdere, lærer, og pædagoger, som i praksis skal ud at udmønte initiativet. (Breit et al., 2018b) Denne form for arbejde kan ligeledes være med til at øge en meningsskabelse, der kan tale for, at højne motivationen til implementering af det politiske tiltag hos lærer og øvrige ansatte, da en oplevelse af mening og medbestemmelse i arbejdet. (*Medbestemmelse i arbejdslivet – Videncenter for God Arbejdslyst*, u.å.)

Ligeledes tale om konceptuelt arbejde, når skolelederen i samråd med ledelsesteam og lærer går ind og vurderer, hvordan det politiske initiativ skal forstås og efterfølgende drøfter, hvordan dette kan omsættes i deres praksis, så det giver mening ud fra skolens eksisterende retningslinjer. (Breit et al., 2018b)

Der er dermed tale om konceptuelt arbejde, idet skolelederen, i fællesskab med lærer og øvrige ansatte, går ind og definerer, hvordan initiativet skal forstås. *"[...] hvor vi taler om, hvad det betyder i praksis [...]"*. Skolelederen implementerer altså ikke initiativet direkte og uden yderligere at justere eller tilpasse, men går i stedet ind med lærer og ledelsesteam og forsøger at skabe en fælles mening om initiativet og hvordan det kan passe ind i allerede eksisterende praksis. (Breit et al., 2018b)

Meningsskabelse i oversættelsesprocessen

Selvom skoleledere gennem forskellige ledelsesmæssige tilgange kan arbejde aktivt med at understøtte implementeringen af politiske initiativer, er det ikke ensbetydende med, at udfordringerne i implementeringsprocessen forsvinder. Særligt i mødet med lærernes daglige praksis kan der opstå situationer, hvor de politiske intentioner ikke umiddelbart harmonerer med de konkrete vilkår, behov og faglige vurderinger, som lærerne står overfor. Lærerne er dem, der i sidste ende skal omsætte initiativerne til handling i undervisningen, og de møder derfor de praktiske konsekvenser af nye tiltag direkte i deres arbejde. (Lipsky, 2010)
Dette kan skabe udfordringer, hvis lærerne oplever, at et initiativ kolliderer med eksisterende arbejdsopgaver, ressourcer eller deres professionelle vurdering af, hvad der er hensigtsmæssigt i den konkrete undervisningssituation. På trods af skolelederens bestræbelser på at skabe retning, mening og opbakning omkring implementeringen, kan der således fortsat opstå et pres nedefra, som udspringer af lærernes møde med praksis. For at forstå implementeringsprocessen bliver det derfor relevant at undersøge, hvordan sådanne udfordringer kommer til udtryk, og hvordan denne oversættelsesproces spiller ind i forhold til implementering af det politiske initiativ. (Lipsky, 2010)

Hvis vi skulle implementere alt til punkt og prikke, ville det simpelthen ikke fungere i vores hverdag. Derfor prioriterer vi nogle indsatser højere end andre, alt efter hvad vi vurderer, vores elever og lærere har mest brug for. Det er selvfølgelig en løbende sparringsproces mellem mig og lærerne" – Skoleleder

Ovenstående citat viser, at skolelederen også her benytter sig at relations arbejde. Relations arbejde fungerer i den form, at den ved hjælp af relations dannelse er med til at skabe opbakning omkring det politiske initiativ og dens implementering. Ved at sikre, at lærerne

føler sig inddraget og forstået, sikrer dette også, at de får en oplevelse af, at inddragelse, hvilket er vigtigt, når man skal komme med nye politiske tiltag. Dette kan være en strategi, som er med til at mindske pres nedefra. Når skolelederen har en løbende sparring med lærerne, er dette desuden med til at sikre opbakning, da inddragelse generelt er et godt værktøj til, at alle føler, de tager del i implementeringen. Dette kan være med til at, man tager presset i opløbet og dermed mindske, at lærerne føler sig presset i en sådan grad, at de ikke har overskud til at efterleve det politiske initiativ. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

En typisk situation, som omvendt opstår op, kan skabe pres er, når lærere giver udtryk for, at kravene i hverdagen overstiger det, de oplever som fagligt forsvarligt. Det kan f.eks. handle om inklusion, dokumentationskrav eller store klassekvotienter. (*'Juni-erklæring' for udviklingen af Odenses folkeskoler*, u.å.) En skoleleder beskriver:

"*Mine lærere kommer og siger, at de ikke kan løfte opgaven, som den er skruet sammen nu. De står med elever, der har brug for mere støtte, end de kan give, og de er pressede*." – Skoleleder

Presset nedefra bliver også tydeligt i relation til elevernes trivsel. Skolelederen konfronteres løbende med konkrete sager, hvor elever mistrives, har højt fravær eller har behov for særlig støtte. Disse situationer er ofte akutte og kræver handling her og nu. En skoleleder formulerer det sådan:

"*Når jeg sidder med en elev, der ikke trives eller ikke kommer i skole, så bliver det meget konkret. Så er det svært at holde fast i de overordnede planer, hvis jeg kan se, at vi ikke gør nok."* – Skoleleder

Denne situation som skolelederen beskriver, viser tydeligt, at der også er grænser for, hvad man kan opnå med konceptuelt arbejde. Skolelederen gør mange ting for, at få intentionerne bag de politiske tiltag til at blive realiseret i virkeligheden, men ved en oplevelse af, at intentioner ikke harmonerer med praksis og gør, at eleverne ikke modtager den nødvendige støtte, kan det opleves som en svær balancegang. Denne svære balancegang, som det fremgår af initiativet, gær, at man må afvige fra initiativerne. Dette rykker ved oversættelsen, da elevens trivsel vægtes højere og skolelederen lader elevens behov komme før intentionerne bag det politiske initiativ.

Et andet eksempel, hvoraf skolelederen må afvige fra intentionerne på baggrund af opståede situationer, hvor lærerne ikke oplever at blive mødt i deres ønsker til arbejdsgangene.

Et tredje eksempel på pres nedefra opstår, når medarbejdere efterspørger tydelig retning og prioritering i en hverdag præget af mange krav. Lærere kan opleve, at der er for mange initiativer i gang samtidig, og at det er uklart, hvad der er vigtigst. En skoleleder beskriver følgende:

"*Mine lærere spørger mig: Hvad skal vi prioritere? Hvad er vigtigst? Og jeg kan godt forstå dem, men det er svært at give et klart svar, når der hele tiden kommer nye krav."* – Skoleleder

I dette tilfælde bliver skolelederen her en mellemfigur, der både modtager pres oppefra og nedefra. Lærernes behov for overskuelighed og retning kolliderer med de mange og til tider modsatrettede krav fra kommunen og forvaltningen, hvilket placerer skolelederen i en vedvarende prioriteringssituation, som kan medvirke til at skabe krydspres. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Derudover kan presset nedefra også have en mere relationel karakter, hvor skolelederen oplever et ansvar for medarbejdernes trivsel og arbejdsmiljø. I praksis kan det handle om sygemeldinger, stress eller konflikter i personalegruppen. En skoleleder kan sige: *"Jeg kan se, at mine medarbejdere er pressede, og jeg vil gerne passe på dem. Men jeg har ikke nødvendigvis mulighed for at tage opgaver fra dem, så jeg står lidt i et dilemma."*

"*Den største udfordring er manglen på tid og ressourcer. Ofte følger der ikke ekstra midler med, og så skal vi finde løsninger indenfor de eksisterende rammer. Det kan skabe frustration, både hos mig og medarbejdere."* – Skoleleder

Dermed viser ovenstående, at selvom skolelederen i nogle tilfælde kan få udstukket en retningslinje oppefra, kan der opstå problemer nedefra, når initiativer møder lærergruppen og lærergruppen møder eleverne. Dette er udfordringer, skolelederen skal håndtere og kan opleves som værende pres nedefra. Selvom skolelederen kan opleve pres nedefra, kan skolelederen også opleve et pres oppe fra i form af retningslinjer, krav og i nogle tilfælde modsatrettede retningslinjer fra kommune og forvaltning. (Christensen, u.å.)

kommune og forvaltning

Lærerne som politiske oversættere

Mens skolelederne kan forstås som de første oversættere af politiske initiativer, er lærerne de aktører, der i sidste ende afgør, hvordan politikken kommer til udtryk i praksis. Det er i mødet mellem lærer og elev, at politiske intentioner omsættes til konkrete handlinger, og derfor bliver lærerne centrale politiske oversættere. Implementering kan dermed ikke forstås som en direkte overførsel af politiske beslutninger fra kommune til skole og videre til klasselokalet. Tværtimod foregår der løbende fortolkninger, tilpasninger og prioriteringer, som er med til at forme politikkens endelige indhold. (Lipsky, 2010)

Ovenstående analyse viser, at skolelederen ikke alene fungerer som en passiv modtager af politik, men som en aktiv fortolker og oversætter, der har betydning for, hvordan politiske tiltag omsættes i den lokale kontekst. Dette perspektiv kan ses i forlængelse af Breits forståelse af institutionelt arbejde, hvor ledere gennem deres fortolkninger, prioriteringer og handlinger er med til at forme politikken, inden den når organisationens medarbejdere. Lærernes møde med politikken er derfor ikke et møde med den oprindelige politiske intention alene, men med en version, der allerede er blevet bearbejdet og til en vis grad tilpasset af skolelederen. (Breit et al., 2018b)

Lærerne kan i et Lipsky-perspektiv forstås som frontlinjemedarbejdere, idet de befinder sig i den praksisnære implementering af politiske beslutninger. Det er i mødet med eleverne, at politiske tiltag skal omsættes til konkret undervisning under vilkår præget af komplekse krav, begrænsede ressourcer og uforudsigelige situationer. I denne kontekst er lærerne nødt til løbende at udøve professionelt skøn og foretage prioriteringer, der gør det muligt at få de politiske intentioner til at fungere i den daglige praksis. Dermed bliver implementeringen i høj grad formet i frontlinjen, hvor politik ikke blot udføres, men fortolkes og tilpasses den konkrete kontekst. (Lipsky, 2010)

Dette kommer tydeligt til udtryk i lærernes beskrivelser af deres hverdag:

"Politikerne kan godt beslutte, at alle elever skal ses og høres, men i sidste ende står man alene med 25 elever. Så må man finde ud af, hvad det betyder i praksis." - Lærer

Lærerne beskriver blandt andet, at deres handlemønstre til en vis grad er formet af de forventninger, der kommer fra de initiativer, der bliver stillet og ligeledes også de ressourcer, som er til rådighed.

"Ja der føler du egentlig, at det måske var nemmere, hvis du kunne gøre det, som du vidste, der virkede nemmere, hvis du kunne gøre det, som du vidste, der virkede, men der er du jo ligesom lidt begrænset af, sat ja, der er nogle nye regler, som gør at du bliver nødt til at handle på en bestemt måde, fordi der simpelthen ikke er ressourcer til det." – Lærer

Ved første øjekast kan udsagnet forstås som et udtryk for lærerens professionelle skøn. Men i et oversættelsesperspektiv illustrerer citatet også, hvordan læreren aktivt omsætter politiske ambitioner til en praksis, der kan fungere under de givne betingelser. Citatet illustrerer et centralt dilemma i Lipskys teori om frontlinjebureaukrater. Læreren oplever at vide, hvilke indsatser der fagligt set ville være mest hensigtsmæssige, men er samtidig begrænset af nye regler og manglende ressourcer. Dermed synliggøres spændingen mellem professionel dømmekraft og organisatoriske styringskrav, som ifølge Lipsky er et grundvilkår for frontlinjemedarbejdere. (Christensen, u.å.)

Med afsæt i Eric Breit kan citatet også forstås som et udtryk for, hvordan institutionelle ændringer påvirker lærernes praksis. Læreren henviser til "nye regler", som ændrer de handlemuligheder, der tidligere var til rådighed. Her bliver læreren ikke blot en passiv modtager af politik, men en aktør, der må forsøge at få de nye institutionelle krav til at fungere i praksis. Samtidig viser citatet, at politikken allerede har omformet de lokale betingelser for arbejdet, inden læreren møder eleven i klasselokalet. (Breit et al., 2018b)

Læreren foretager ydermere det, Breit betegner som konstitutionelt arbejde**.** Gennem de daglige prioriteringer er læreren med til at definere, hvilke normer og regler der reelt kommer til at gælde i undervisningen. Hvem får ekstra støtte? Hvem må vente? Hvornår er det legitimt at afvige fra en politisk intention? Disse spørgsmål afgøres ikke alene af politiske dokumenter, men også af lærerens professionelle vurderinger. (Breit et al., 2018b)

Som en lærer kunne formulere det:

"Det er fysisk umuligt at nå alle. Altså det er så svært, og det er der, hvor man kan sige, der kommer en stressfaktor ind ved læreren. Så må man jo tage en konkret afvejning." - Lærer

Eller som en anden lærer beskriver det:

"Det er klart, det kan være udfordrende. Indimellem har man lyst til at sige, om de ikke bare kan gå ud og sidde på gangen og arbejde. Så har man 26 elever, der er rolige inde i klassen, og så er der vedkommende, der sidder ude på gangen. Men det har været meget fremme i de senere år, at alle skal inkluderes jo, så jeg tror ikke, at man synes, at det er ok, hvis jeg sender en elev ud på gangen, og det gør jeg så heller ikke mere, men det er en nødløsning nogle gange, hvor man bare tænker, ej nu gider du bare ikke gider blive ved med at høre på det, og ved ikke om de sidder og brøler op eller er urolig eller sådan noget, fordi det er mega forstyrrende". – Lærer

Citatet illustrerer spændingen mellem politiske ambitioner og praksis. Politikken ændrer ikke nødvendigvis formel karakter, men dens konkrete betydning formes gennem lærerens fortolkning. Læreren må ikke sende eleven ud, for det forskriver det politiske initiativ, men i realiteten, kan læreren nå til et punkt, hvor de alligevel selv aktivt går ind og skønner, at det vil være den bedste mulighed. Denne mulighed er også et godt eksempel på både Lipskys afværgemekanisme, standardisering og rutinisering, som dækker over, at læreren tyer til rutinepraksis, hvor man gør som man plejer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Konsekvensen af dette, i et implementeringsperspektiv, er, at initiativet helt bliver udeladt implementeret. Årsagen til dette er ikke nødvendigvis, at læreren ikke ønsker det, men som det fremgår af citatet *"[...] bare ikke gider blive ved med at høre på det [...]"* og ønsker at varetage undervisningen for de 26 resterende elever i klassen. Den anden afværgemekanisme, som fremgår her er, at læreren rationaliserer med ydelserne. Læreren vælger aktivt at prioritere de elever, som "godt kan finde ud af det". Ved at fokusere på denne gruppe sikrer læreren, at undervisningen lykkes for flertallet, og at klassen opnår de målbare faglige resultater. Denne form for rationering kan også kaldes creaming, idet læreren får en større succesoplevelse af at lykkedes med undervisningen for de resterende elever. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Lærernes oversættelsesarbejde foregår samtidig inden for nogle institutionelle rammer, som begrænser og muliggør bestemte handlinger. Her bliver Breits begreb om struktureret arbejde

centralt. Lærernes skøn er ikke frit, men påvirkes af ressourcer, tidsmæssige rammer, elevsammensætning og ledelsesmæssige prioriteringer. (Breit et al., u.å.)

"For lovgivningen siger, at der ikke må være så mange børn. Der blev ved med at komme børn ind i klassen. Og så har vi jo endt på at være 30 børn." - Lærer

Udover ovenstående citat, hvoraf man kan se, at lærerens skøn er rammesat af forventninger til, hvordan man skal behandle urolige elever, ses det blandt andet i følgende udsagn:

"Nogle dage bruger man mere tid på at håndtere konflikter end på det, man egentlig havde planlagt. Så må man justere undervejs." - Lærer

Her bliver det tydeligt, at implementeringen ikke alene formes af lærerens holdninger til initiativet, men også af de strukturelle vilkår, som læreren arbejder under. Det professionelle skøn bliver således et rammesat skøn, hvor læreren kontinuerligt må afveje politiske mål op imod den konkrete virkelighed i klassen. Hvor læreren måske vil bruge mere tid på undervisning, bliver konflikthåndtering prioriteret som resultat af det politiske initiativ.

I forlængelse heraf kan Lipskys begreb om rationering af ydelser inddrages. Når ressourcer opleves som begrænsede, bliver læreren nødt til at prioritere, hvem der skal have opmærksomhed og støtte. (Lipsky, 2010)

"*Afvejningen ligger jo i, hvem der skal have ens opmærksomhed, og hvem der ikke får den.*" - Lærer

Denne prioritering kan forstås som en form for rationering. Ikke fordi læreren ønsker at forskelsbehandle eleverne, men fordi ressourcerne opleves som utilstrækkelige til at opfylde alle de krav og forventninger, der stilles. Læreren kommer dermed til at fungere som en lokal afvejer, hvor politiske idealer oversættes til konkrete prioriteringer. (Lipsky, 2010)

Lærerne udfører samtidig et betydeligt organisatorisk arbejde. Implementeringen afhænger nemlig ikke alene af individuelle beslutninger, men også af hvordan lærerne organiserer deres praksis omkring nye initiativer. (Breit et al., 2018b)

Dette ses f.eks., når lærere forsøger at integrere nye krav i eksisterende arbejdsformer:

"Hvis vi skal lykkes med det her, skal det passe ind i det, vi allerede gør. Ellers bliver det bare endnu en opgave oveni." - Lærer

Citatet illustrerer, hvordan lærerne aktivt forsøger at skabe sammenhæng mellem nye politiske tiltag og eksisterende praksis. Implementering bliver dermed ikke et spørgsmål om enten at følge eller afvise politikken, men om at få den til at fungere i en lokal kontekst.

Denne proces kan også føre til, at politikken gradvist ændrer karakter. Når lærerne tilpasser et initiativ til lokale forhold, sker der ofte en omformning af de oprindelige intentioner. Dette er ikke nødvendigvis et tegn på manglende implementering, men kan snarere forstås som selve implementeringsprocessen.

Lipskys afværgemekanismer kan ses som en del af dette oversættelsesarbejde. Flere lærere beskriver f.eks., hvordan de i pressede situationer falder tilbage på kendte rutiner:

"I nogle sammenhænge kan man godt gøre som man plejer, selvom man godt ved, at der er nogle andre retningslinjer." - Lærer

Lærernes oversættelsesarbejde foregår desuden gennem relationer til andre aktører. Her bliver Breits begreb om relationelt arbejde relevant. Implementeringen formes gennem samarbejde med skoleledelsen, kolleger, pædagoger, elever og forældre.

Flere lærere beskriver betydningen af at blive inddraget:

"Når vi får lov til at være med i processen, giver det meget mere mening. Så føler man også et større ansvar for, at det lykkes." - Lærer

Dette blev ligeledes belyst i ovenstående, da der blev analyseret på, hvordan skolelederen bruger netop relations arbejde med henblik på netop meningsskabelse. Omvendt kan manglende inddragelse skabe afstand til initiativet:

"Nogle gange kommer der bare noget ovenfra, og så skal vi finde ud af at få det til at fungere. Det kan være svært at se meningen med." - Lærer

Disse udsagn peger på, at implementering ikke alene handler om ressourcer og organisering, men også om meningsskabelse. Når lærerne oplever ejerskab til et initiativ, bliver de mere tilbøjelige til aktivt at arbejde for dets succes. Når de derimod oplever initiativet som eksternt

pålagt, kan det skabe modstand eller begrænset engagement. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Sidst udtaler lærere på tværs af interviews, at deres generelle opfattelse er, at implementeringen af politiske tiltag foregår forskelligt og varieret på tværs af skoler. Dette gælder både måden, hvorpå skoleledelserne tilgår, arbejder med og omsætter initiativerne i praksis. Variationerne fremstår tydelige, selv mellem skoler der geografisk ligger tæt på hinanden og arbejder inden for de samme overordnede kommunale rammer. (Buch, 2022) Flere lærere peger i den forbindelse på skoleledelsens centrale betydning for, hvordan politiske initiativer fortolkes og konkret implementeres lokalt, hvilket medfører, at de samme tiltag får forskellige udtryk afhængigt af den enkelte skolekontekst. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

"Men generelt så er det en oplevelse af, at man gør det forskelligt, at man ligesom griber det an på forskellige måder, alt efter hvilken skole, man er på. Så nogen gør det på en måde og andre gør det på en anden måde. Så det er ikke helt sådan, at man får et katalog i hånden. Det er ikke mit indtryk, men igen, fordi der er ikke en skoleleder, der gør det ens. Måske der er nogle overordnede retningslinjer, som man kan sige, at det skal de rette sig efter." - Lærer

Læreren beskriver her, hvordan implementeringen ikke opleves som en standardiseret proces, hvor alle skoler følger den samme fremgangsmåde. Selvom der eksisterer overordnede retningslinjer, synes der at være betydelig frihed i forhold til, hvordan disse omsættes i praksis. Det peger på, at skoleledelserne spiller en aktiv rolle i fortolkningen af de politiske tiltag, hvilket medfører variationer i den konkrete implementering. (Breit et al., 2018b)

Denne oplevelse deles af en anden lærer:

"Så er der jo ikke én skole, som gør det 100 procent ens jo. Det er jo det, der er lidt sjovt ved det hele. Altså ude på x-skole, som ligger tæt på, hvor vi kan eksempel tage x-skole, som ligger tæt på, og så kan vi tage x-skole, som ligger tæt på. Der er ikke nogen af skolerne, som gør det ens. Men der er nogle overordnede retningslinjer." - Lærer

Citatet understøtter billedet af, at selv skoler, der opererer under de samme politiske og organisatoriske rammer, udvikler forskellige måder at arbejde med de samme initiativer på. Dette kan forstås i forlængelse af oversættelsesperspektivet, hvor politiske idéer ikke overføres direkte fra beslutningsniveau til praksis, men fortolkes og tilpasses lokale

kontekster. Politik fremstår dermed ikke som en fast størrelse, men som noget der løbende omformes gennem organisatoriske processer. (Breit et al., 2018b)

En anden lærer peger ligeledes på betydningen af de lokale ledelsesmæssige fortolkninger:

"Jamen det kan jeg kun give dig ret i, fordi når det er så frie rammer, så sidder der jo forskellige skoleledere og ledelser rundt omkring på alle skolerne, og de gør det ret forskelligt. Nu har jeg jo min datter, hun er jo på en skole også jo. Altså det er helt anderledes ude ved dem også. Så det er altså ikke et sted, at man gør det ens. Sådan er det." - Lærer

Læreren kobler her de observerede forskelle direkte til de relativt frie rammer, som skoleledelserne arbejder indenfor. Dermed fremstilles variationerne ikke som tilfældige afvigelser, men som en naturlig konsekvens af, at skoleledelserne har mulighed for at fortolke og prioritere de politiske tiltag forskelligt. Dette kan forstås i forlængelse af Eric Breits forståelse af institutionelt arbejde, hvor ledere ikke blot implementerer politik, men aktivt bidrager til at forme dens indhold og betydning i lokale organisatoriske sammenhænge. Analysen peger således på, at implementeringen allerede ændrer karakter på ledelsesniveauet, inden politikken møder lærernes praksis. Dermed understøtter lærernes udsagn forestillingen om, at implementering er en proces præget af fortolkning, oversættelse og lokal tilpasning frem for en ensartet overførsel af politiske beslutninger til praksis. (Breit et al., 2018b)

Samlet set viser analysen, at lærerne ikke blot fungerer som udførende led i implementeringskæden. De fungerer som politiske oversættere, der gennem konstitutionelt, organisatorisk, struktureret og relationelt arbejde aktivt former politikken. Det betyder samtidig, at variationer i implementeringen ikke nødvendigvis er et udtryk for fejl eller manglende efterlevelse, men snarere et resultat af de mange lokale fortolkninger, prioriteringer og oversættelser, som finder sted i mødet mellem politiske ambitioner og skolens hverdag. Ligeledes viser analysen, at skolelederne ikke kan betragtes som passive mellemled i implementeringsprocessen, der blot videreformidler politiske beslutninger fra det kommunale eller politiske niveau til lærerne. Tværtimod peger analysen på, at skolelederne aktivt indgår i implementeringen gennem en række fortolkninger, prioriteringer og tilpasninger, som er med til at forme politikkens konkrete indhold. Inden politikken når frem til lærerne som det sidste led i implementeringskæden, har skolelederne allerede været involveret i en proces, hvor politiske målsætninger oversættes til skolens lokale kontekst, organisatoriske rammer og eksisterende praksisser. Herved bidrager skolelederne til både at

omforme og omdefinere politikken, så den bliver meningsfuld og håndterbar inden for skolens konkrete virkelighed. (Breit et al., 2018b) Det betyder samtidig, at den politik, lærerne møder i deres daglige arbejde, ofte allerede er præget af de prioriteringer, fortolkninger og valg, som skolelederne har foretaget i forsøget på at skabe sammenhæng mellem politiske ambitioner og skolens praktiske muligheder. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Variation i implementeringspraksis

Analysen peger på, at implementeringen af de politiske tiltag ikke alene varierer mellem skoler, men også inden for den enkelte skole. Variationerne synes at opstå gennem flere led i implementeringsprocessen, hvor politiske intentioner fortolkes, prioriteres og omsættes af forskellige aktører. Implementering fremstår dermed ikke som en enkel proces, men som en proces, hvor politik løbende formes gennem de beslutninger og vurderinger, der foretages på forskellige organisatoriske niveauer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Et første niveau af variation kan identificeres i skoleledernes arbejde med at oversætte de politiske målsætninger til lokale organisatoriske rammer. Selvom skolelederne arbejder inden for de samme politiske styringsrammer, viser analysen, at de ikke nødvendigvis tillægger de samme elementer af de politiske initiativer lige stor betydning. Nogle skoleledere synes i højere grad at fokusere på bestemte indsatsområder, mens andre vægter andre aspekter af implementeringen. Denne variation kan forstås gennem Breits begreb om institutionelt arbejde, hvor skolelederne ikke blot videreformidler politikken, men aktivt fortolker og tilpasser den til skolens lokale kontekst. Politikken får dermed allerede på ledelsesniveau forskellige organisatoriske udtryk. (Breit et al., 2018a)

Denne variation synes særligt at være påvirket af skolernes forskellige organisatoriske betingelser. Skoler med forskellige elevgrupper, ressourcemæssige vilkår og eksisterende udviklingsprojekter vil nødvendigvis stå overfor forskellige udfordringer i implementeringsarbejdet. Det betyder, at de samme politiske ambitioner kan blive mødt med forskellige prioriteringer, afhængigt af hvilke problemstillinger skoleledelsen vurderer som mest presserende i den lokale kontekst. (Buch, 2022)

Et andet niveau af variation opstår i lærernes konkrete omsætning af initiativerne i undervisningen. Analysen viser, at lærerne løbende foretager prioriteringer mellem forskellige arbejdsopgaver og hensyn. Dette kommer blandt andet til udtryk gennem de afværgemekanismer, der udvikles for at håndtere et arbejdsliv præget af begrænsede ressourcer, tidspres og modsatrettede krav. Set i et Lipsky-perspektiv bliver variationerne derfor et resultat af lærernes nødvendige skønsudøvelse. (Lipsky, 1983)

Det interessante er imidlertid, at variationerne ikke blot handler om, hvorvidt et politisk tiltag implementeres eller ej. Analysen peger snarere på, at variationerne opstår i måden, hvorpå tiltaget implementeres. Nogle lærere synes f.eks. at integrere initiativerne som en central del af deres pædagogiske praksis, mens andre i højere grad tilpasser eller begrænser indsatsen for at få den til at passe ind i undervisningens øvrige krav. Variationerne kommer således til udtryk gennem forskelle i intensitet, prioritering og fortolkning frem for gennem en direkte afvisning af politikken. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

På baggrund af analysen kan der identificeres mindst tre forskellige former for variation. For det første opstår der organisatoriske variationer, hvor implementeringen rammesættes forskelligt af skoleledelsen. (Breit et al., 2018a) For det andet opstår der pædagogiske variationer, hvor lærerne omsætter de politiske ambitioner forskelligt i undervisningen. For det tredje opstår der prioriteringsmæssige variationer, hvor forskellige dele af de politiske initiativer tillægges forskellig betydning afhængigt af lokale behov og ressourcer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Særligt de prioriteringsmæssige variationer synes at være interessante. Analysen viser nemlig, at implementering foregår i en virkelighed, hvor politiske initiativer konkurrerer med en række andre opgaver og hensyn. Skoleledere og lærere står derfor ikke blot overfor spørgsmålet om, hvordan et politisk tiltag skal implementeres, men også hvilke dele af tiltaget der skal prioriteres, og hvilke der må nedprioriteres. Variationerne bliver dermed tæt forbundet med de organisatoriske og ressourcemæssige vilkår, som lærerne og skolelederne arbejder under. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Set i relation til implementeringsteoretisk forståelse, illustrerer analysen, hvordan implementering påvirkes af både organisatoriske forhold og frontlinjemedarbejdernes, herunder lærernes handlinger. Variationerne fremstår derfor ikke som utilsigtede afvigelser

fra politikken, men som en integreret del af implementeringsprocessen. Jo flere led af fortolkning og prioritering politikken gennemløber, desto større bliver sandsynligheden for, at den får forskellige udtryk i praksis. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Analysen peger således på, at variation i implementeringspraksis ikke kan reduceres til individuelle forskelle mellem skoleledere eller lærere. Variationerne synes snarere at opstå i samspillet mellem politiske krav, organisatoriske rammer og professionelle vurderinger. Implementeringen bliver dermed et resultat af en kontinuerlig forhandling mellem politiske ambitioner og lokale betingelser, hvor politikken gradvist formes gennem de aktører, der skal omsætte den til praksis. Omvendt kan man dig sige, at variationerne kan opstå og dermed udarte forskellige tolkninger og former i takt med, at den berører forskellige lærer, skoleledere og organisatoriske forhold, hvorfor det også kan argumenteres for, at jo flere aktørled, den berører jo større sandsynlighed for variationer vil der opstå. Sidst spiller omstændigheder også en rolle. En bestemt lærers tilgang til det politiske initiativ kan ændre sig afhængig af dagsformen, blive omformet af nogle afværgemekanismer affødt af den aktuelle formåen, tilstand eller præsentationsevne på dagen og dermed også ændre karakter helt ned på dagsniveau fra lærer til lærer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

9. Diskussion

Variation i implementeringens betydning for chancelighed og social ulighed

Diskussionen perspektiverer analysens resultater i lyset af central forskning på området, men tager stadig afsæt i fund fra analysen.

Et fund i analysen er, at implementeringen i høj grad er præget af lokale forandringer, idet politikken ændres i takt med, at den implementeres. Analysen viser, hvordan politiske initiativer gennemgår flere led af fortolkning, oversættelse og prioritering, før de omsættes til konkret praksis. Først foretager skolelederne en lokal oversættelse af de politiske intentioner, hvorefter lærerne gennem deres professionelle skøn og afværgemekanismer yderligere tilpasser initiativerne til den konkrete undervisningssituation. (S. Winter & Lehmann Nielsen,

2013) Resultatet er, at den samme politiske ambition kan komme til udtryk på forskellige måder afhængigt af den enkelte skole, skoleleder og lærer. (*School Autonomy*, u.å.)

Både Lipsky og Breit argumenterer for, at offentlige politikker nødvendigvis transformeres, når de møder praksis. (Breit et al., 2018a) Det interessante i denne sammenhæng er da ikke, at variationerne opstår, men hvilke konsekvenser disse variationer potentielt kan have. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Folkeskolen har historisk været tillagt en central rolle i den danske velfærdsstat. Skolen skal ikke alene formidle faglig viden, men også bidrage til at skabe lige muligheder for børn og unge uanset social baggrund. Idealet om chancelighed bygger på forestillingen om, at alle børn skal have adgang til de samme muligheder for læring, trivsel og udvikling, uafhængigt af familiens økonomiske, sociale eller kulturelle ressourcer. (*Folkeskolens formål*, u.å.-b) Folkeskolen fungerer dermed som en af de mest centrale institutioner i bestræbelserne på at reducere social reproduktion og skabe social mobilitet og lighed. (Bourdieu et al., 2000)

Netop derfor bliver variationer i implementeringen af politiske tiltag særligt interessante. Hvis kommunale eller nationale skolepolitiske initiativer implementeres forskelligt fra skole til skole eller fra lærer til lærer, kan det medføre, at elever ikke møder de samme muligheder, selvom de formelt er omfattet af de samme politiske beslutninger. (*School Autonomy*, u.å.)

Analysen peger blandt andet på, at skolelederne foretager forskellige prioriteringer af politiske initiativer afhængigt af lokale ressourcer, organisatoriske forhold og eksisterende udfordringer. Ydermere viser analysen, at lærerne udvikler forskellige afværgemekanismer i mødet med tidspres, reformtræthed og begrænsede ressourcer. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Disse mekanismer kan være nødvendige for at få hverdagen til at fungere, men de indebærer samtidig, at dele af politikken nedprioriteres eller omsættes forskelligt. (*School Autonomy*, u.å.)

Konsekvensen af dette kan være, at elever på forskellige skoler møder forskellige udgaver af det samme politiske initiativ. Nogle elever kan møde en skole, hvor trivselsindsatser prioriteres højt, hvor skoleledelsen har skabt stærke organisatoriske rammer for implementeringen, og hvor lærerne oplever overskud til at arbejde aktivt med initiativet. Andre elever kan møde en skole, hvor ressourcemangel, personaleudskiftning eller

implementeringstræthed medfører, at indsatsen får en mere begrænset karakter. (*School Autonomy*, u.å.)

På den måde bliver implementeringsvariation ikke blot et organisatorisk spørgsmål, men også et spørgsmål om lighed og retfærdighed. Selvom folkeskolen har en ambition om at skabe lige muligheder, peger Bourdieu på, at uddannelsessystemet samtidig kan bidrage til reproduktion af eksisterende sociale forskelle. (Bourdieu et al., 2000)

Dette perspektiv bliver særligt relevant i lyset af forskning, der viser, at sociale forskelle fortsat har betydelig betydning for elevers uddannelsesmuligheder og skolepræstationer. Selvom folkeskolen er indrettet med henblik på at skabe lige muligheder, peger studier på, at elevernes sociale baggrund fortsat har stor betydning for deres faglige resultater og videre uddannelsesforløb. Hvis implementeringen af politiske initiativer samtidig varierer betydeligt mellem skoler, kan der opstå en risiko for, at eksisterende forskelle forstærkes frem for reduceres. (Jæger & Holm, 2007)

Dette kan blandt andet ske, hvis skoler med relativt stærke organisatoriske og ressourcemæssige forudsætninger har lettere ved at implementere nye initiativer end skoler, der allerede er pressede af sociale udfordringer, eller mange elever med særlige behov. Paradoksalt nok kan de skoler, der har størst behov for støtte og udvikling, dermed også være de skoler, der har sværest ved at realisere politiske ambitioner om netop mindskelse af udfordringer fuldt ud. (OECD, 2018)

Analysen peger netop på, at ressourcemangel og tidspres spiller en central rolle i implementeringsprocessen. Set i et samfundsmæssigt perspektiv rejser dette spørgsmålet om, hvorvidt variationerne primært kan forstås som individuelle valg foretaget af skoleledere og lærere, eller om de snarere er et resultat af strukturelle vilkår. Hvis variationerne i høj grad udspringer af forskelle i organisatoriske og ressourcemæssige betingelser, bliver implementeringsproblemet samtidig et spørgsmål om institutionel ulighed. (S. C. Winter, u.å.-a)

Her opstår et væsentligt dilemma. På den ene side er lokal tilpasning ofte nødvendig. Skoler er forskellige, elevgrupper er forskellige, og en vis grad af fleksibilitet kan være afgørende for, at politiske initiativer overhovedet giver mening i praksis. På den anden side kan

omfattende lokal fortolkning udfordre ambitionen om, at alle børn skal have adgang til de samme muligheder. (OECD, 2023)

Spændingen mellem lokal praksis og national eller kommunal lighedstænkning er derfor ikke blot et implementeringsteknisk spørgsmål, men et grundlæggende velfærdspolitik dilemma. Jo større frihed lokale aktører har til at fortolke og tilpasse politiske initiativer, desto større bliver sandsynligheden for variation. Omvendt kan øget standardisering reducere muligheden for at tage hensyn til lokale behov og dermed mindske politikernes praktiske relevans. (*EDU*, u.å.)

Analysen giver ikke grundlag for at konkludere, at variation nødvendigvis fører til social ulighed. Analysen viser, at implementeringspraksis generelt varierer på tværs af skoler og mellem individuelle lærere og skoleledere. Variationen kan opstå ved små forseelser, som gør, at handlemønstre ændres, hvilket resulterer i en uensartet implementeringspraksis, der kan få betydning for implementeringsresultatet og dermed også, hvordan politikken bliver udmøntet. Analysen peger på, at variationer i implementeringen potentielt kan få betydning for elevernes møde med skolen, hvordan politiske initiativer forandres forskelligt og dermed også for de muligheder og ressourcer, eleverne tilbydes gennem deres skolegang. (S. C. Winter, u.å.-b)

På den baggrund kan implementering ikke alene forstås som et spørgsmål om, hvorvidt politiske mål realiseres. Implementering bliver samtidig et spørgsmål om, hvordan velfærdsstatens ambition om lige muligheder omsættes i praksis. (*Folkeskolens formål*, u.å.-b) Hvis politiske initiativer systematisk transformeres forskelligt på tværs af skoler, kan konsekvensen være, at elever får forskellige muligheder for trivsel, deltagelse og læring afhængigt af, hvor de går i skole. (S. C. Winter, u.å.-b) Dermed bliver implementeringsvariation ikke blot en organisatorisk udfordring, men et potentielt samfundsmæssigt problem, fordi den kan udfordre folkeskolens rolle som en central institution i arbejdet for social mobilitet, chancelighed og lige livsmuligheder for alle børn og unge. (*Folkeskolens formål*, u.å.-b)

Konklusion

Dette speciale har undersøgt, hvordan skoleledere og lærere arbejder med implementeringen af politiske tiltag i folkeskolen, samt hvilke variationer lokale fortolkninger kan give

anledning til. Undersøgelsen viser, at implementering ikke kan forstås som en proces, hvor politiske beslutninger omsættes ensartet og uforandret til praksis. Tværtimod peger specialets resultater på, at implementering er en dynamisk proces, hvor politiske initiativer løbende fortolkes, prioriteres og tilpasses de lokale forhold, som præger skolernes hverdag.

Undersøgelsen viser, at skoleledere spiller en central rolle i implementeringsprocessen ved at oversætte politiske målsætninger til lokale strategier og organisatoriske rammer. Implementeringen formes således allerede på ledelsesniveau, hvor politiske ambitioner afvejes i forhold til skolens ressourcer, elevgruppe, eksisterende praksisser og øvrige udviklingsopgaver. Skolelederne fungerer dermed ikke alene som formidlere af politiske beslutninger, men også som aktører, der aktivt bidrager til at forme, hvordan politiske tiltag kommer til udtryk på den enkelte skole.

Samtidig viser undersøgelsen, at lærerne har afgørende betydning for implementeringens konkrete udmøntning. Det er i sidste ende gennem lærernes professionelle vurderinger, prioriteringer og handlinger, at de politiske tiltag omsættes til praksis i mødet med eleverne. Implementeringen påvirkes her af de vilkår, som præger lærernes arbejde, herunder tid, ressourcer, organisatoriske krav og hensynet til elevernes forskellige behov.

På tværs af undersøgelsen fremstår variation som et centralt kendetegn ved implementeringsprocessen. Variationerne opstår gennem de fortolkninger og prioriteringer, som finder sted på forskellige niveauer i organisationen, og de afspejler samtidig de forskellige organisatoriske og lokale betingelser, som skolerne arbejder under. Implementeringen af politiske tiltag fremstår derfor ikke som en ensartet proces, men som et resultat af et komplekst samspil mellem politiske ambitioner, organisatoriske rammer og professionelle vurderinger.

Specialet peger dermed på, at implementering i folkeskolen må forstås som mere end blot realiseringen af politiske beslutninger. Implementering er en proces, hvor politik løbende omsættes og formes i mødet med praksis. De lokale aktører spiller her en afgørende rolle for, hvordan politiske tiltag forstås og realiseres, hvilket betyder, at variation ikke fremstår som en undtagelse, men som et grundvilkår i arbejdet med implementering.

Samlet set viser undersøgelsen, at implementeringen af politiske tiltag i folkeskolen er tæt forbundet med de lokale organisatoriske kontekster, som skoleledere og lærere navigerer i.

Politiske initiativer får derfor ikke nødvendigvis samme udtryk på tværs af skoler, men formes gennem de fortolkninger, prioriteringer og handlinger, der finder sted i praksis. Specialet bidrager således med en forståelse af implementering som en lokal og fortolkende proces, hvor politiske ambitioner og praksis kontinuerligt påvirker og former hinanden.

10. Perspektivering

Implementering som et centralt opmærksomhedspunkt i fremtidig skole-politik

Opgavens resultater peger på, at implementering af politiske tiltag i folkeskolen ikke kan forstås som en enkel proces, hvor politiske beslutninger automatisk omsættes til ensartet praksis. Tværtimod viser undersøgelsen, hvordan både skoleledere og lærere aktivt fortolker, prioriterer og tilpasser politiske initiativer til lokale organisatoriske forhold. Dermed fremstår implementering som en selvstændig og afgørende del af den politiske styringskæde frem for blot den afsluttende fase af en politisk beslutningsproces. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

Dette rejser spørgsmål om, hvilken rolle implementering bør spille i udviklingen af fremtidige skolepolitiske reformer. Historisk har uddannelsespolitiske initiativer ofte været kendetegnet ved et betydeligt fokus på målsætninger, indhold og ønskede effekter, mens mindre opmærksomhed har været rettet mod de organisatoriske og praktiske betingelser for, at reformerne faktisk kan realiseres i skolernes hverdag. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013) Opgavens fund peger imidlertid på, at lokale forhold, ressourcer, ledelseskapacitet og medarbejdernes oplevelse af ejerskab har stor betydning for, hvordan politiske initiativer omsættes i praksis. (*Søren Winter - vive.dk*, u.å.)

På den baggrund kan det argumenteres, at fremtidige skolepolitiske reformer i højere grad bør udvikles med fokus på implementeringsprocessen som en integreret del af reformdesignet. Dette kan blandt andet indebære en større inddragelse af skoleledere og lærere i udviklingen af nye initiativer, så reformerne i højere grad afspejler de organisatoriske realiteter, som præger skolernes hverdag. Samtidig peger specialets resultater på betydningen af at skabe realistiske rammer for implementering gennem tilstrækkelige ressourcer, tid til meningsskabelse og mulighed for lokal forankring.

Denne belysning er særlig relevant i en tid, hvor folkeskolen fortsat er genstand for omfattende politisk opmærksomhed. (*I valgkampen ville alle ændre på folkeskolen*, 2026) De seneste års diskussioner om trivsel, inklusion, faglige resultater og skoleudvikling vidner om et vedvarende politisk ønske om at styrke folkeskolens evne til at løfte centrale samfundsopgaver. Opgavens resultater peger imidlertid på, at effekten af nye politiske initiativer ikke alene afhænger af reformernes indhold, men også af de betingelser, hvordan de implementeres. (S. Winter & Lehmann Nielsen, 2013)

På længere sigt kan dette give anledning til en bredere diskussion af forholdet mellem politisk styring og lokal autonomi i folkeskolen. Opgaven peger på, at lokale fortolkninger er et uundgåeligt vilkår i implementeringsprocesser, men samtidig rejser fundene spørgsmålet om, hvordan politikere og forvaltninger kan understøtte implementeringen uden at begrænse skolernes mulighed for at tilpasse indsatser til lokale behov. Fremtidige undersøgelser kunne derfor med fordel rette fokus mod, hvordan styringsformer og implementeringsstrategier kan udvikles, så de både understøtter lokal fleksibilitet og sikrer, at politiske ambitioner omsættes til praksis på en måde, der kommer alle elever til gavn. . (S. C. Winter, u.å.-b)

Referenceliste

Bourdieu, P., Passeron, J.-C., Bourdieu, P., & Bourdieu, P. (2000). *Reproduction in education, society and culture* (2 .ed., reprinted). Sage Publ.

Bransholm Pedersen, K., & Juul, S. (Red.). (2021). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori: en indføring* (1. udgave). Hans Reitzel.

Breit, E., Fossestøl, K., & Andreassen, T. A. (u.å.). *From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers*. Hentet 13. maj 2026, fra https://dx.doi.org/10.1093/jpo/jox013

Breit, E., Fossestøl, K., & Andreassen, T. A. (2018b). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*, *5*(1), 28–44. https://doi.org/10.1093/jpo/jox013

Breit, E., Fossestøl, K., & Andreassen, T. A. (2018a). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*, *5*(1), 28–44. https://doi.org/10.1093/jpo/jox013

Buch, J. (2022, 14. juni). *Ny undersøgelse: De rige klumper sig sammen i Hunderup og Strib*. TV 2 Fyn | Fynske nyheder - lokalt hver dag. https://www.tv2fyn.dk/fyn/ny-undersoegelse-de-rige-klumper-sig-sammen-i-hunderup-og-strib

Børn- og Ungeudvalget 2022-2025 - Udvalgsværelset, Fløj 2, Ørbækvej 100, 5220 Odense SØ. (u.å.). Hentet 6. april 2026, fra https://dagsordener.odense.dk/vis?Referat-Boern--og-Ungeudvalget-2022-2025-d.25-11-2025-kl.13.00&id=b8b62c11-bba5-460c-923c-8e2b78d31b6a&fritekst=juni-erkl%C3%A6ring

Christensen, A. B. (u.å.). *1.2. Michael Lipskys teori om street-level bureaucracy*. Socialrådgiveren i frontlinjen. Hentet 3. marts 2026, fra https://socialraadgiverenifrontlinjen.digi.hansreitzel.dk/?id=137

Decentralisering til kommuner: Den danske case. (2025). VIVE.

Den daglige skoleledelse. (u.å.). Hentet 22. april 2026, fra https://uvm.dk/grundskole/folkeskolen/organisering-og-ledelse/skolens-ledelse/den-daglige-skoleledelse/

EDU. (u.å.). OECD. Hentet 22. juni 2026, fra https://www.oecd.org/en/about/directorates/directorate-for-education-and-skills.html

Folkeskolens formål. (u.å.-a). Hentet 8. juni 2026, fra https://uvm.dk/grundskole/folkeskolen/om-folkeskolen/folkeskolens-formaal/

Folkeskolens formål. (u.å.-b). Hentet 22. juni 2026, fra https://uvm.dk/grundskole/folkeskolen/om-folkeskolen/folkeskolens-formaal/

I valgkampen ville alle ændre på folkeskolen: Se her, hvad regeringen vil. (2026, 3. juni). DR. https://www.dr.dk/nyheder/indland/i-valgkampen-ville-alle-aendre-paa-folkeskolen-se-her-hvad-regeringen-vil

Implementering af skoleunderstøttende indsatser – Inspirationspjece. (u.å.).

'Juni-erklæring' for udviklingen af Odenses folkeskoler. (u.å.). Hentet 9. april 2026, fra https://www.odense.dk/presse/nyheder/nyheder-2024/'juni-erklaering'-for-udviklingen-af-odenses-folkeskoler?utm_source=chatgpt.com

Juul Kristensen, C., & Hussain, M. A. (Red.). (2019). *Metoder i samfundsvidenskaberne* (2. udgave). Samfundslitteratur.

Jæger, M., & Holm, A. (2007, 1. april). *Does parents' economic, cultural, and social capital explain the social class effect on educational attainment in the Scandinavian mobility regime?* vive.dk. https://www.vive.dk/da/udgivelser/does-parents-economic-cultural-and-social-capital-explain-the-social-class-effect-on-educational-attainment-in-the-scandinavian-mobility-regime-kx00joxl/

Järvinen, M., Mik-Meyer, N., & Daniel Robert Andersen (Red.). (2017). *Kvalitativ analyse: syv traditioner* (Tom Havemann, Overs.; 1. udgave). Hans Reitzel.

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2022). *Interview: det kvalitative forskningsinterview som håndværk* (Bjørn Nake, Overs.; 3. udgave). Hans Reitzel.

Lipsky, M. (1983). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (Updated edition). Russell Sage Foundation.

Medbestemmelse i arbejdslivet – Videncenter for God Arbejdslyst. (u.å.). Hentet 19. juni 2026, fra https://arbejdslyst.dk/fagartikler/medbestemmelse-i-arbejdslivet/

Monrad, M., & Olesen, S. P. (Red.). (2018). *Forskningsmetode i socialt arbejde* (1. udgave). Hans Reitzel.

OECD. (2018). How decentralised are education systems, and what does it mean for schools? *Education Indicators in Focus*. https://doi.org/10.1787/e14575d5-en

OECD. (2023). *Equity and Inclusion in Education: Finding Strength through Diversity*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e9072e21-en

Politiske oplæg og aftaler. (u.å.). Hentet 19. april 2026, fra https://uvm.dk/grundskole/folkeskolen/lovgivning-og-politiske-aftaler/politiske-aftaler/politiske-oplaeg-og-aftaler/

Richter, S. af: S. G. L. (2020, 9. august). *Ny forskning: Ressourcestærke lærere underviser de mest ressourcestærke børn*. Information. https://www.information.dk/indland/2020/08/ny-forskning-ressourcestaerke-laerere-underviser-mest-ressourcestaerke-boern

School autonomy. (u.å.). OECD. Hentet 22. juni 2026, fra https://www.oecd.org/en/topics/school-autonomy.html

Skoleledelse under folkeskolereformen. (2019). VIVE.

Søren Winter - vive.dk. (u.å.). Hentet 22. juni 2026, fra https://www.vive.dk/da/medarbejdere/soeren-carl-winter-dvxkj46l/?utm_source=chatgpt.com

Undervisningsministeriet. (u.å.). *Skolereform, 2013*.

Winter, S. C. (u.å.-a). *Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark*.

Winter, S. C. (u.å.-b). *Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark*.

Winter, S., & Lehmann Nielsen, V. (2013). *Implementering af politik* (1. udgave, 6. oplag). Academica.