

STATUSNOTAT

LEDELSE AF FORANDRINGER I FOLKESKOLEN

MIKKEL GIVER KJER
ANDERS ROSDAHL

KØBENHAVN 2016

LEDELSE AF FORANDRINGER I FOLKESKOLEN

Afdelingsleder: Mette Deding
Afdelingen for skole og uddannelse

© 2016 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

SFI-notater skal danne grundlag for en faglig diskussion. SFI-notater er foreløbige resultater, og læseren bør derfor være opmærksom på, at de endelige resultater og fortolkninger fra projektet vil kunne afvige fra notatet.

INDHOLD

1	BAGGRUND OG SAMMENFATNING	5
	Baggrund og formål	5
	Folkeskolereformen	6
	Lærernes arbejdstid	8
	Sammenfatning	9
	Skoleledernes håndtering af lov 409	9
2	FORMÅL, METODE OG UDGANGSPUNKT	19
	Formål og afgrænsning	19
	De seks skoler	21
	Dataindsamling og svarpersoner	25
	Interviewoplysninger	26
	Kan notatets resultater generaliseres?	27
	Analysemetode	29
	Notatets udgangspunkt	31
	Sammenfatning	33

3	SKOLELEDERNES HÅNDBLÆRNING AF LÆRERNES ARBEJSTID EFTER LOV 409	35
	Indledning	35
	Arbejdstidens organisering	36
	Lærernes arbejdsopgaver	42
	Sammenfatning og sammenligning med andre analyser	47
4	LEDELSE AF FORANDRINGER: FOLKESKOLEREFORMEN	51
	Indledning	51
	Håndtering af lærernes utilfredshed	53
	Forberedelse af reformen	56
	Prioritering og fokus	58
	Implementeringsprocesser	59
	Folkeskolen som lærende organisation	64
	Sammenfatning og sammenligning med andre analyser	64
5	UNDERSTØTTENDE UNDERVISNING	69
	Regler og intentioner	69
	Understøttende undervisning i praksis	73
	Sammenfatning og sammenligning med andre analyser	83
6	AUTONOMI OG PÆDAGOGISK LEDELSE	85
	Indledning	85
	Skolelederens autonomi	86
	Pædagogisk ledelse	101
	Sammenfatning	112
	LITTERATUR	117

BAGGRUND OG SAMMENFATNING

BAGGRUND OG FORMÅL

I juni 2013 indgik et bredt flertal i Folketinget en aftale om en reform med henblik på at opnå et fagligt løft af folkeskolen. Folkeskolereformen, der blev igangsat fra starten af skoleåret 2014/15, skal forbedre elevernes læring og trivsel samt øge tilliden til folkeskolen. Samtidig med at reformen trådte i kraft, blev der indført nye arbejdstidsregler for lærerne.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har iværksat en omfattende evaluering af folkeskolereformen. Ligesom reformen gennemføres evalueringen i perioden frem til 2019/20. En række institutioner, herunder SFI, medvirker i denne evaluering.

SFI's opgave er bl.a. at belyse skoleledernes rolle i implementeringen af reformen. SFI gennemfører dels omfattende kvantitative undersøgelser med bl.a. spørgeskemasvar fra skoleledere og pædagogisk personale, dels kvalitative analyser, der er baseret på et mindre antal mere dybtgående interview på seks skoler. Den første rapport fra den kvantitative del blev publiceret i november 2015 (SFI-rapport 15:40).

Det foreliggende statusnotat udgør den første afrapportering fra den kvalitative del. Notatet bygger på interview med skoleledere, afdelingsledere og lærere gennemført i perioden fra midten af august til slutningen af oktober 2015. Det belyser, hvordan skolerne har arbejdet med gennemførelsen af de nye arbejdstidsregler og en række elementer i folkeskolereformen med særlig vægt på skoleledernes rolle i denne sammenhæng.

Notatet er overvejende deskriptivt i sit udgangspunkt. Senere afrapporteringer vil være mere analytisk orienterede og inddrage data både fra år før reformen og i 2016 og frem, således at forandringerne på skolerne kan følges over tid.

Statusnotatet er finansieret af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Det er udarbejdet af videnskabelig assistent Mikkel Giver Kjer og forskningsleder Anders Rosdahl under ledelse af professor Søren C. Winter, der er projektleder for SFI's evaluering af skoleledernes rolle i implementeringen af folkeskolereformen. Udkast til notatet er kommenteret af interviewede personer, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling samt ministeriets referencegruppe for evaluering af folkeskolereformen. Alle takkes for nyttige kommentarer. En særlig tak går til de skoleledere, afdelingsledere og lærere, som uden undtagelse beredvilligt har stillet op til interview midt i en tid med ekstraordinær travlhed og krævende opgaver og forandringer på skolerne.

I det følgende gives først en kortfattet omtale af henholdsvis folkeskolereformen og reguleringen af lærernes arbejdstid. Dernæst sammenfattes hovedresultaterne. Det efterfølgende kapitel 2 beskriver formål, metode og udgangspunkt. Kapitel 3, 4 og 5 handler om ledelse af forandringer på skolerne, herunder de nye arbejdstidsregler for lærere (kapitel 3) og elementer i folkeskolereformen (kapitel 4 og 5). Kapitel 6 belyser to tværgående temaer: skoleledernes autonomi og pædagogisk ledelse.

FOLKESKOLEREFORMEN

Et blik på den ovenfor nævnte politiske aftale om et fagligt løft af folkeskolen fra juni 2013, som er det overordnede politiske grundlag for folkeskolereformen, viser, at der er tale om en særdeles omfattende reform med mange og meget forskelligartede elementer, der samlet skal bidrage til de tre overordnede mål for reformen:

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

Ifølge den politiske aftale baseres reformen på tre overordnede indsatsområder:

- En længere og varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring
- Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere
- Få klare mål og regelforenklinger.

Initiativerne gennemføres især ved ændringer i folkeskoleloven. En lang række ændringer trådte i kraft den 1. august 2014. Det drejer sig bl.a. om

den længere skoledag, flere timer i bestemte fag, opprioritering af motion og bevægelse samt det helt nye element ”understøttende undervisning”. I reformens første år, skoleåret 14/15, skulle skolerne tilbyde lektiehjælp. Det var dog frivilligt for eleverne, om de ville deltage. Fra og med skoleåret 15/16 er lektiehjælp obligatorisk.

Da notatet sætter fokus på skoleledelsens rolle i implementeringen af folkeskolereformen, opridser vi reformens krav og forventninger til skoleledelsen, sådan som det beskrives i SFI’s rapport om skoleledelse fra 2015 (Kjer m.fl., 2015, side 11):

- Skolelederne har et ledelsesansvar i forhold til implementeringen af folkeskolereformen på deres skoler.
- Der skal ske en styrkelse af skoleledernes generelle ledelse og pædagogiske ledelse af skolerne.
- Den pædagogiske ledelsesopgave omfatter både en strategisk og evidensbaseret opkvalificering af lærere og pædagoger, en ledelse af den målstyrede undervisning på skolen med både målstyring og resultatopfølgning samt en ledelse vedrørende undervisningens indhold og kvalitet.
- Skolelederne vil ved regelforenklinger og ændrede arbejdstidsregler for lærerne få en større handlefrihed til at udføre deres ledelsesopgaver, herunder at prioritere skolens ressourcer.
- Skolelederne skal, via opkvalificering med hensyn til pædagogisk og administrativ ledelse, klædes bedre på til at varetage de øgede opgaver på disse områder.

Intentionerne fra lovgivers side er således blandt andet, dels at skolelederne får større handlefrihed (autonomi), dels at der sker en styrkelse af skoleledernes pædagogiske ledelse. Der sættes bl.a. fokus på disse to temaer i notatets kapitel 6.

Et centralt element i folkeskolereformen er målstyring på mange niveauer, herunder bl.a. på elevniveau samt skole- og kommuneniveau. Med henblik på at fremme målstyret undervisning indførtes nye forenklede fælles mål, som er trådt i kraft for stort set alle fag og emner den 1. august 2015. I sammenhæng hermed indførtes nye regler om elevplaner. Målstyringen på skole- og kommuneniveau fremmes bl.a. gennem et webbaseret ledelsesinformationssystem om elevernes karakterer mv., jf. www.uddannelsesstatistik.dk/grundskolen, som må forventes videreudviklet. Det er bl.a. målrettet til anvendelse i de kommunale kvalitetsrapporter om folkeskolen.

Den øgede vægt på målstyring indebærer, at skolelederne i stigende grad forventes at blive holdt ansvarlige for skolernes faglige og trivselsmæssige resultater. I overensstemmelse hermed er det som nævnt en intention i folkeskolereformen, at skolelederne får større autonomi,

dvs. handlefrihed. Logikken er, at man kun kan holde en leder ansvarlig for opnåelse af mål, hvis lederen har mulighed for at påvirke valget af midler til at opnå målene.

Reformen indeholder en lang række yderligere initiativer om bl.a. åben skole, mere fleksibel holddannelse, øget anvendelse af IT i undervisning og læring, styrket forældresamarbejde og elevinddragelse, øget inddragelse af pædagoger i undervisningen, bedre udskoling, udvikling af fagene, bedre undervisningsmiljø samt kompetenceudvikling af lærere, pædagoger og ledere.

LÆRERNES ARBEJDSSTID

Samtidig med at mange af hovedelementerne i folkeskolereformen trådte i kraft pr. 1. august 2014, blev nye regler om lærernes arbejdstid implementeret. Det skete i medfør af lov 409 af 26. april 2013 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. Loven blev vedtaget, efter at overenskomstforhandlingerne mellem de offentlige arbejdsgivere (kommunerne repræsenteret ved KL) og lærerne (repræsenteret ved Danmarks Lærerforening) var brudt sammen, og en konflikt (lockout) havde varet i ganske lang tid.

Hovedindholdet i loven er bl.a., at alle tidligere aftaler om lærernes arbejdstid, herunder normer for forberedelsestid, ophæves og erstattes af nye enkle regler. Det fremgår bl.a. heraf, at arbejdstiden for en dag beregnes som ”tiden mellem mødetidspunktet og det tidspunkt, hvor den ansatte kan forlade arbejdsstedet”. Det betyder, at lærerne i udgangspunktet fik ret og pligt til at være på arbejdsstedet i deres fulde arbejdstid. Loven fastslog dog også, at de nye arbejdstidsregler ”kan fraviges eller suppleres ved lokal aftale”, hvilket i begyndelsen af 2015 var tilfældet i mere end en tredjedel af kommunerne ifølge Danmarks Lærerforening. Fortsat er lov 409 grundlaget for reguleringen af arbejdstiden for lærere, idet det ved de efterfølgende overenskomstforhandlinger i 2015 ikke lykkedes parterne at opnå enighed om en ny arbejdstidsaftale.

Lov 409 er ikke en del af folkeskolereformen, men må betragtes som en forudsætning for nogle af elementerne i reformen, herunder særligt den længere skoledag. Uden de nye arbejdstidsregler ville det næppe være muligt at øge lærernes undervisningstimer med ca. 2 timer pr. uge i gennemsnit, således som det var forudsat ved reformens ikrafttræden. Lov 409 giver i udgangspunktet skolelederen en større autonomi til at lede og fordele arbejdet på skolen og er derfor af denne grund også relevant at medtænke i en analyse af skoleledernes rolle i implementering af folkeskolereformen.

SAMMENFATNING

SKOLER, DATA OG SYNSVINKEL

Dette notat bygger på kvalitative interview på seks folkeskoler i efteråret 2015. Skolerne ligger i forskellige egne af landet og i landområder, mindre og store byer. Skolerne er af forskellig størrelse, og deres elevgrundlag, dvs. forældrenes sociale baggrund, varierer også.

Notatet bygger primært på udsagn fra de seks skoleledere samt en afdelingsleder fra tre af skolerne (én fra hver skole). Oplysninger fra interviewede lærere indgår også i begrænset omfang. På de seks skoler blev skolelederne også interviewet i 2010-11. Udvalgte data fra disse interview indgår i kapitel 6 i notatet.

Vores resultater kan ifølge sagens natur ikke generaliseres i statistisk forstand til samtlige folkeskoler i Danmark, men i og med at folkeskolerne har en række grundlæggende fælles træk med hensyn til regelgrundlag (lovgivning), styring, mål, personale, ledelse, organisation og elever, antager vi, at de fleste af de processer, opfattelser og problemstillinger, som vi belyser, vil kunne genfindes i mere eller mindre samme form på andre skoler. Vi argumenterer dermed for, at notatet giver indsigt i mere almene temaer og processer i relation til folkeskolereformen.

Det er primært skoleledernes og ikke de pædagogiske medarbejderes synsvinkel, der er i fokus i notatet. Mange af de emner, der berøres i notatet, kunne også belyses set fra medarbejdernes perspektiv. Men det er ikke vores formål.

På fire af de seks udvalgte skoler får eleverne i 9. klasse højere karakterer end gennemsnittet, når der korrigeres for socioøkonomiske forhold, ifølge Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (www.uddannelsesstatistik.dk/grundskolen). De seks interviewede skoleledere har i gennemsnit et højere uddannelsesniveau (lederuddannelse) end samtlige skoleledere i landet. Det er dermed tænkeligt, at vores notat især fortæller noget om ”gode skoler” og ”gode skoleledere”. Centrale resultater i notatet er imidlertid konsistente med andre undersøgelser, hvilket tyder på, at de seks skoler ikke er meget atypiske.

I det følgende sammenfattes undersøgelsens konklusioner, idet vi også sammenligner med andre analyser.

SKOLELEDERNES HÅNDTERING AF LOV 409

Samtidig med at mange af hovedelementerne i folkeskolereformen trådte i kraft pr. 1. august 2014, blev nye regler om lærernes arbejdstid som nævnt implementeret (lov 409). Hovedindholdet i loven er bl.a., at alle tidligere aftaler om lærernes arbejdstid ophæves og erstattes af nye enkle regler, som dog kunne ”fraviges eller suppleres ved lokal aftale”. Tre af

de seks skoler i vores kvalitative undersøgelse ligger i kommuner, hvor en sådan aftale/forståelsespapir var indgået i starten af 2015.

Vores analyse i kapitel 3 viser, at de nye arbejdstidsregler blev implementeret som forudsat på de seks skoler. I løbet af skoleåret 2014/15 ses en tendens til større fleksibilitet i arbejdstidens tilrettelæggelse både i kommuner med og uden lokal aftale/forståelsespapir. Det kommer til udtryk i form af fleksibilitet i arbejdstidens placering i løbet af dagen/ugen, lærernes mulighed for at udføre en del af forberedelsen til undervisningen hjemme, muligheden for, at lærerne kan opspare timer til større opgaver fx med at rette elevbesvarelser og tildeling af en pulje af timer over året til lærernes samarbejde med forældre mv.

Lignende tendenser fremgår af Bjørnholt m.fl. (2015), som bemærker, at mange skoleledelser i løbet af skoleåret 2014/15 har valgt at tilpasse arbejdstidens placering til lokale forhold. Det skyldes ifølge denne undersøgelse bl.a. et ønske om at imødekomme lærernes ønsker om at kunne prioritere egen tid og hensynet til medarbejdernes motivation og familieliv. Der ses også i denne undersøgelse en tendens til øget fleksibilitet for at imødekomme hensynet til forældre, herunder til forældre-samtaler uden for traditionel arbejdstid. Set i forhold til den betydelige ændring, som lov 409 medførte, er der både hos Bjørnholt og på vore seks skoler dog tale om mindre tilpasninger.

Ifølge vores analyse skal den øgede fleksibilitet bl.a. ses på baggrund af den tillid, som de interviewede skoleledere uden undtagelse lægger for dagen i forhold til lærerne. Vores materiale viser, at tillid frem for kontrol er karakteristisk for skoleledernes tilgang til lærerne. Lederne stoler på, at lærerne gør, hvad de skal, også når de ikke er ”under opsyn” på skolen. Denne tillid fremgår også klart af SFI’s kvantitative undersøgelse af skoleledelse (Kjer m.fl., 2015). Mellem 90 pct. og 97 pct. af skolelederne udtrykker både i 2011, 2013 og i 2015 en meget høj eller høj grad af tillid til, at lærerne gør deres bedste.

Skolelederne på de seks skoler i vores kvalitative undersøgelse giver udtryk for, at lov 409 har givet dem et større ledelsesrum til at lede og navnlig fordele arbejdet mellem medarbejderne, hvilket svarer til resultatet hos Bjørnholt m.fl. (2015). Tidligere var der ”mere automatik i det”.

Samtidig fremhæver de interviewede ledere ligesom i SFI’s kvantitative kortlægning (Kjer m.fl., 2015), at de sigter mod at tage hensyn til medarbejdernes ønsker ved tildeling af undervisning og andre arbejdsopgaver. To skoleledere har fundet det hensigtsmæssigt at udvikle et standardiseret system som hjælp til at fordele arbejdsopgaver blandt lærerne. På den ene skole blev systemet kun anvendt i skoleåret 2014/15. Brug af et standardiseret system er således undtagelsen og ikke reglen på de seks skoler.

Vi belyser ikke lærernes holdning til lov 409 i denne undersøgelse. Men det forekommer sandsynligt, at den måde, de nye arbejdstidsregler er

blevet håndteret på af skoleledelsen, bidrager til at modificere lærernes frustration i forbindelse med lov 409 og dermed til at bane vej for gennemførelse af folkeskolereformen. En lignende konklusion fremgår hos Bjørnholt m.fl. (2015), der på basis af kvalitative interview på 21 skoler i 2015 skriver, at lærere, skoleledere og skolebestyrelsesformænd generelt er enige om, at man på skolerne er kommet videre efter konflikten i foråret 2013. ”Fokus er nu at skabe en god skole”, som det udtrykkes.

FORANDRINGSLEDELSE

I notatets kapitel 4 sætter vi fokus på forandringsledelse med særlig henblik på implementering af understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse. Disse elementer er karakteriseret ved at være nye og obligatoriske fra og med august 2014, samtidig med at det kun i begrænset omfang er specificeret fra centralt hold, hvordan elementerne skulle implementeres i skolernes undervisning. Det var således i vidt omfang op til skolerne, eventuelt i samarbejde med kommunerne, at finde ud af, hvordan disse elementer konkret skulle udmøntes.

Skolelederne på de seks skoler har oplevet frustration hos lærerne primært på grund af de nye arbejdstidsregler og sekundært i nogle tilfælde, fordi lærerne heller ikke blev taget med på råd i forbindelse med udformning af folkeskolereformen på landsplan. I nogle tilfælde gav frustrationen sig udtryk i decideret modstand mod de forandringer, der var på dagsordenen, ifølge skolelederne. På to af de seks skoler var modstanden i nogle tilfælde så stærk, at lederne ikke så anden udvej end at indstille de pågældende medarbejdere til afskedigelse. Forandringsledelse har således her bl.a. bestået i at *udskifte medarbejdere* og ansætte nye med mere passende kompetencer og holdninger. Samlet for de seks skoler er denne type forandringsledelse dog helt klart undtagelsen snarere end reglen.

Et *andet* element i forandringsledelse har bestået i gang på gang at *kommunikere til medarbejderne*, at de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen er to forskellige ting for på denne måde at forebygge, at utilfredshed med lov 409 ”smittede af” på holdningen til folkeskolereformen.

Et *tredje* træk i forandringsledelsen har været at *reducere den kompleksitet*, som folkeskolereformen stiller både lederne og de pædagogiske medarbejdere overfor. Folkeskolereformen indeholder mange elementer, der i udgangspunktet kan forekomme uoverskuelige og uoverkommelige at gennemføre på én gang. Håndterbarheden forøges gennem ledelsens prioritering og fokus på bestemte indsatsområder.

I nogle tilfælde indgår en eksplicit ledelsesmæssig kommunikation af en klar sondring mellem ”SKAL” og ”KAN” i denne proces. Det, som man i politisk styret organisation SKAL, behøver man ifølge skoleledelsen ikke at spille tid på at diskutere, om man bør gøre eller ej. De prioriterede områder omfatter på alle de seks skoler understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp og motion og bevægelse.

Nogle har i første omgang også givet prioritet til den åbne skole og målstyret undervisning, men har dog gennemgående lagt mindre vægt på disse elementer end de førstnævnte. De fleste skoler har valgt ikke at sætte et meget stærkt fokus på læringsmålstyret undervisning allerede i skoleåret 2014/15.

Den overordnede prioritering af reformelementer foretages af skoleledelsen. I nogle tilfælde er skolens prioritering valgt under indtryk af udmelding fra kommunen. I et enkelt tilfælde har skolelederkredsen i samarbejde med kommunen udarbejdet en helhedsplan omfattende flere år om implementering af reformen på kommunens skoler. De steder, hvor kommunen har haft betydning, har holdningen hertil overvejende været positiv blandt skolelederne. Dette harmonerer med SFI's kvantitative undersøgelse af skoleledelse (Kjer m.fl., 2015), som viser, at skolelederne i gennemsnit er nogenlunde tilfreds med den støtte, som kommunen yder i forbindelse med skolernes implementering af reformen.

Disse resultater svarer i høj grad til, hvad Bjørnholt m.fl. (2015) finder på basis af deres kvalitative interview med skoleledere og pædagogiske medarbejdere på 21 skoler. De skriver, at der på mange skoler er sket en delvis eller prioriteret implementering af folkeskolereformen, hvilket bl.a. skyldes reformens omfang og øvrige ændringer, der var på dagsordenen på skolerne, som ikke havde kapacitet til at gennemføre en fuld implementering af reformen i første omgang.

Et *fjerde* træk ved implementeringen er, at den foregår over en *længere periode*. Det er typisk skolens ledelse, som først sætter sig ind i reformen og overvejer, hvordan den skal gennemføres på skolen. På alle skoler startede arbejdet med reformen ganske lang tid, før den skulle træde i kraft i august 2014. Vores materiale viser, at også forberedelsen i kommunerne typisk startede tidligt, dvs. allerede i efteråret 2013. Vores analyse tyder på, at både skoler og kommuner typisk har udvist en form for rettidig omhu i relation til reformen. I flere tilfælde omfattede de forberedende aktiviteter også sparring mellem skoleledelserne inden for kommunen og i enkelte tilfælde også mellem kommuner, jf. også Bjørnholt m.fl. (2015), som præsenterer tilsvarende iagttagelser.

En *femte* konklusion er, at *skolernes ledelse alle steder har lagt meget stor vægt på at inddrage og engagere de pædagogiske medarbejdere* i arbejdet med at udmønte reformelementerne, fx den understøttende undervisning. Skolelederne og ledelsesteamet udøver typisk deres forandringsledelse vedr. den konkrete udmøntning af reformelementer i dialog med de pædagogiske medarbejdere. Denne indsigt korresponderer godt med resultater fra SFI's første kvantitative skolelederrapport (Kjer m.fl., 2015), som viser, at de pædagogiske medarbejdere føler sig inddraget af ledelsen i opstartsfasen og udformningen af reformelementerne.

På basis af vore interview med skolelederne kan vi forenklet karakterisere implementeringen som en skiftevis top-down og bottom-up

proces. Ledelsen og medarbejderne arbejder skiftevis med reformen og er i en løbende dialog herom. Ledelsen starter fx med at prioritere, hvilke reformelementer, som man skal arbejde med på skolen, hvilket meldes ud internt. Herefter inddrages medarbejderne, der kommer med forslag og ideer. Disse samles og struktureres af ledelsen eller af et udvalg, der er rådgivende for ledelsen. Herefter udmelder ledelsen retningslinjer for implementering til medarbejderne, der afprøver forskellige ideer i undervisningen. Så opsamler medarbejderne erfaringer, som formidles til ledelsen, som bearbejder den opnåede viden og udmelder justerede retningslinjer osv. Implementeringen kan beskrives som en forholdsvis ”styret og struktureret proces”, jf. også Bjørnholt m.fl. (2015), der bruger denne formulering.

Denne proces understreger en *sjette* konklusion, som er, at implementeringen i hvert fald indtil videre ikke sker én gang for alle, men som løbende *læreprocesser og justeringer*. Skolerne prøver noget, evaluerer på erfaringerne, beslutter at justere, prøver noget nyt, får nye erfaringer osv. Også denne konklusion harmonerer med Bjørnholt (2015), hvor skoleåret 2014/15 beskrives som et ”prøveår”, hvor der er blevet ”eksperimenteret” med folkeskolereformens nyskabelser. Det påpeges også i denne undersøgelse, at flere skoler løbende har måttet justere initiativerne, efterhånden som man opnåede nye erfaringer.

Vi konkluderer samlet, at skoleledelsen i samarbejde med medarbejderne på de seks skoler har spillet en aktiv rolle i forbindelse med gennemførelsen af folkeskolereformen på skolerne, samt at skolerne gennemgående har haft en betydelig autonomi til at prioritere og udmønte reformelementerne efter egne valg.

UNDERSTØTTENDE UNDERVISNING

Den understøttende undervisning er et nyt element i folkeskolen og skal anvendes til forløb, læringsaktiviteter mv., der enten har direkte sammenhæng med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner, eller som sigter på at styrke elevernes læringsparathed, sociale kompetencer, alsidige udvikling, motivation og trivsel. I det omfang faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse ikke indgår i fagene, skal disse elementer indgå i den understøttende undervisning. Der formuleres ikke Fælles Mål for understøttende undervisning.

Både lærere og personale med pædagoguddannelse kan varetage understøttende undervisningsopgaver. Kommunen fastsætter personale-sammensætningen i den understøttende undervisning, der kan organiseres meget forskelligt. Skolelederen skal ”sikre sammenhæng” mellem undervisningen i fagene, de obligatoriske emner og den understøttende undervisning og forventes at udvikle strukturerede overvejelser herom.

Vores analyse i kapitel 5 viser, at timetallet til understøttende undervisning på de seks skoler fastsættes som forudsat i lovgivningen.

Der er en tendens til, at der er flest understøttende timer i indskolingen og i udskolingen.

På én af skolerne har kommunen ikke fastsat en norm for pædagogernes andel. På de øvrige fem skoler har kommunen fastsat en norm, der varierer mellem skolerne fra 40 pct. til over 70 pct. af den understøttende undervisning. To af skolelederne giver udtryk for, at andelen er for høj. Den ene af disse besluttede efter drøftelser med skolens lærere at sænke pædagogernes andel.

Andelen af pædagoger er højest på de yngste årgange, og der er en tendens til, at andelen af pædagoger er blevet reduceret på de ældste årgange fra 2014/15 til 2015/16. Det har i høj grad været en ledelsesudfordring at sikre et match mellem pædagogernes kompetencer og de opgaver, som pædagogerne skulle varetage. Disse resultater er i overensstemmelse med Bjørnholt m.fl. (2015), der bl.a. peger på, at pædagogerne – ifølge lærerne – ofte er blevet sat til opgaver, som de ikke har de fornødne faglige kvalifikationer til at udføre. Ifølge lærerne er pædagogerne mere egnede til opgaver i indskolingen end i udskolingen.

I øvrigt viser Bjørnholt m.fl. (2015), at samarbejde og koordinering mellem lærere og pædagoger ofte er en udfordring for begge parter, hvilket bl.a. hænger sammen med en deling af ansvar for undervisning (lærer) og udførelse af undervisning (pædagog).

Vi belyser skoleledernes tilgang til og tanker om den understøttende undervisning. Vi konkluderer, at skolelederne har gjort sig ”systematiske overvejelser” om den understøttende undervisning, således som det forventes i bemærkningerne til lovforslaget om dette nye element i skolen. Vores fortolkning er, at skolelederne ikke gør sig disse tanker, fordi det er noget, de ”skal”. Vi ser skoleledernes overvejelser som udtryk for, at de af egen drift søger at formulere koncept og indhold for den understøttende undervisning, som støtter op omkring skolernes faglige og trivselsmæssige mål.

Flere skoleledere beretter, at skolen har fundet frem til nogle måder at gøre tingene på, som fungerer, men fremhæver samtidig, at den understøttende undervisning fortsat er under afprøvning, udvikling og formning på skolen. Denne iagttagelse harmonerer med andre analyser (Bjørnholt m.fl., 2015; Rambøll, 2015), der i lighed med vores undersøgelse også viser, at den understøttende undervisnings konkrete indhold og organisering udviser meget betydelig variation både inden for og mellem skoler.

SKOLELEDERNES OPLEVEDE AUTONOMI

En af intentionerne i folkeskolereformen er, at skoleledernes autonomi – navnlig i forhold til kommunen – forøges i sammenhæng med den større vægt på målstyring, der er en følge af reformen. Logikken er, at hvis sko-

lelederne i stigende grad holdes ansvarlige for opnåelse af skolens mål, må de også have frihed til at beslutte, hvordan de vil opnå målene.

Vi peger i kapitel 6 på, at en skoleleders autonomi i forhold til kommunen afhænger af den styring, der udgår fra kommunens side. Der kan være tale om målstyring, aktivitetsstyring (regelstyring eller ordrestyring) og ressourcestyring. En anden dimension er, om der er tale om hierarkisk styring eller dialogbaseret styring. De to begreber kan opfattes som yderpunkter på en skala. Dialogbaseret styring betyder, at skolelederen i et eller andet omfang har indflydelse på den styring, der udgår fra kommunens side. Heri ligger også, at autonomi i forhold til kommunen ikke altid er et givet ledelsesvilkår. Under visse omstændigheder kan skolelederen selv påvirke sin handlefrihed i forhold til kommunen. Vi ved ikke, hvor udbredt dette er, men vi giver et eksempel herpå i notatet.

En bedømmelse af, hvad vi benævner *objektiv autonomi*, kræver i princippet en undersøgelse af de nævnte kommunale styringsformer i forhold til skolen, hvilket er en temmelig omfattende opgave, der ligger uden for rammerne for den foreliggende undersøgelse.

Vi vurderer autonomien med udgangspunkt i skoleledernes ”oplevede autonomi” eller ”oplevede indflydelse”, dvs. *subjektiv autonomi*. Vi argumenterer for, at der ikke nødvendigvis er fuldstændig overensstemmelse mellem subjektiv og objektiv autonomi, men vi har ikke oplysninger til at belyse dette.

Både kvalitative interview fra vores egen undersøgelse og fra undersøgelsen af Bjørnholt m.fl. (2015) viser for det første, at lov 409 om lærernes arbejdstid som nævnt har medført, at skolelederne oplever at have fået større autonomi med hensyn til at lede og fordele arbejdet på skolen, hvilket er en udvikling, som skolelederne vurderer positivt. Vi kan ikke se klare tegn på, at lokale arbejdstidsaftaler/forståelsespapirer på kommunalt niveau har påvirket skoleledernes oplevelse af autonomi.

Begge undersøgelser viser også, at skolerne har oplevet at have en betydelig handlefrihed med hensyn til, hvordan man ville implementere folkeskolereformen, herunder hvilken prioritet, man ville give forskellige reformelementer i første omgang, fx målstyret undervisning og den åbne skole, samt med hensyn til, hvordan man ville udmønte de reformelementer, der var obligatoriske fra starten, dvs. den understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse.

Vi kan ikke se gennemgående tegn på, at folkeskolereformen umiddelbart har ført til en stigning i skoleledernes oplevede autonomi, hverken i vores interview med skoleledere i 2015 henholdsvis 2010-11 eller andre undersøgelser (jf. Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer m.fl., 2015). Derimod peger de præsenterede oplysninger ret entydigt på en tendens til øget målstyring fra kommunernes side.

Vore interviewede skoleledere er meget bevidst om dette og lægger stor vægt på, at skolerne klarer sig godt i målingerne. I vores kvalita-

tive undersøgelser synes den stigende målstyring ikke umiddelbart at blive forbundet med mindre autonomi som skoleleder, hvis skolen vel at mærke præsterer godt. Såfremt kommunen finder, at skolen ikke kører tilfredsstillende, forventer de skoleledere, der har kommenteret dette, at kommunen vil gribe ind på en eller anden måde, hvilket er udtryk for, at skolelederens handlemuligheder reduceres – ultimativt ved, at lederen eventuelt afskediges. Dette støtter konklusionen i Kjer m.fl. (2015), hvor den øgede målstyring fra kommunens side samlet fortolkes som udtryk for en tendens til mindre autonomi i forhold til kommunen.

Samlet set vurderer skolelederne i vores kvalitative undersøgelse, at deres autonomi i forhold til kommunen er betydelig både i 2015 og ved interviewningen i 2010-11. I princippet kunne det evt. hænge sammen med, at vores udvalg af skoler omfatter en overvægt af ”gode” skoler bedømt på grundlag af elevernes karakterer i 9. klasse, jf. at vi argumenterer for, at autonomien reduceres, hvis kommunen finder, at skolen præsterer dårligt. Bjørnholt m.fl. (2015) konkluderer dog også på basis af kvalitative interviews på 21 skoler, at stort set alle skoleledelser vurderer, at de har en betydelig ledelsesmæssig autonomi til at definere, hvad der sker på skolen og sætte retning for skolens udvikling.

PÆDAGOGISK LEDELSE

Det pointeres i kapitel 6, at pædagogisk ledelse kan opfattes som et særskilt ledelsesfelt, som ledelse af undervisning eller alternativt mere bredt som alle ledelsesaktiviteter, der har betydning for elevernes læring og trivsel. I sidstnævnte tilgang ligger, at man ikke meningsfuldt kan adskille pædagogiske, administrative, personalemæssige og organisatoriske aspekter af skoleledelse. Grænsen mellem de to perspektiver er dog ikke skarp.

I den brede betydning af begrebet er skoleledernes håndtering af lov 409 (de nye regler vedr. lærernes arbejdstid) udtryk for pædagogisk ledelse. Skoleledernes forandringsledelse vedrørende implementering af folkeskolereformen på skolerne består i høj grad af ledelse af undervisning. Men skolernes forandringsledelse indeholder også elementer fra den bredere opfattelse af pædagogisk ledelse, jf. fx ledernes tilrettelæggelse af strukturer og processer for udvikling af indholdet i og erfaringsopsamling vedr. den understøttende undervisning i samarbejde med de pædagogiske medarbejdere.

Man kan kalde ledelse af implementering af særlige undervisningselementer fra folkeskolereformen for *specifik pædagogisk ledelse* (Kjer m.fl., 2015). Til forskel herfra omfatter *generel pædagogisk ledelse* ledelsens involvering i drøftelser af undervisningens indhold og metoder med lærerne, bl.a. ved observation af undervisningen, feedback til lærerne og drøftelser af undervisningsmetoder med dem.

SFI's kvantitative analyse af udviklingen i pædagogisk ledelse forstået primært som undervisningsledelse (Kjer m.fl., 2015) viser, at om-

fanget af pædagogisk ledelse bedømt samlet på basis af skoleledernes tidsforbrug og aktiviteter nærmest har været konstant fra før reformen (2011 og 2013) til efter reformen (2015). Vores kvalitative interview i henholdsvis 2010-11 og 2015 antyder dog, at proaktiv pædagogisk ledelse i højere grad er ”på dagsordenen” på fem af de seks skoler i 2015 end 4-5 år tidligere.

Flere af de interviewede skoleledere i 2015 forventer og ønsker, at omfanget af deres generelle pædagogiske ledelse vil blive større i fremtiden. Også Bjørnholt m.fl. (2015) peger på, at skolelederne ønsker at engagere sig mere i pædagogisk ledelse fremover. I begge tilfælde drejer skoleledernes tilkendegivelser sig især om undervisningsledelse, herunder ikke mindst ledernes observation af læreres undervisning og feedback til lærere.

Kvantitative oplysninger (Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer m.fl., 2015) viser, at denne form for pædagogisk ledelse forekommer i temmelig beskeden omfang. Vores kvalitative undersøgelse viser, at flere skoleledere ikke finder, at de har tilstrækkelig tid til at engagere sig i en sådan pædagogledelse.

Vi perspektiverer disse iagttagelser med begreberne ”drift” og ”udvikling”. På en vis måde kan en skole ”køre” som driftsorganisation uden pædagogisk ledelse forstået som lederobservation af undervisning og feedback til lærere. Hvis skoleledelsen sørger for, at skemaerne bliver lagt, lærerne får tildelt deres arbejdsopgaver, at børnesagerne klares, at forældrene orienteres, at skolebestyrelsen og kommunen stilles tilfreds, og at de administrative rammer og procedurer fungerer, så kan skolen køre som driftsorganisation. Men der sker ingen pædagogisk udvikling, i hvert fald ikke på ledelsens initiativ. Der kan i skolens organisation måske være en vis indbygget tendens til, at pædagogisk ledelse (undervisningsledelse) nedprioriteres, fordi effekten heraf formentlig først ses på lidt længere sigt. Pædagogisk ledelse opfattes måske ikke som en nødvendig hasteopgave sammenlignet med de mange andre udfordringer og pligter, lederne hele tiden konfronteres med.

FORMÅL, METODE OG UDGANGSPUNKT

I dette kapitel redegør vi først for formålet med SFI's kvalitative undersøgelser af skoleledelse, herunder sigtet med det foreliggende notat. Dernæst beskrives de seks udvalgte skoler, og der redegøres for dataindsamling, interviewoplysninger, generalisering, analysemetode samt notatets udgangspunkt.

FORMÅL OG AFGRÆNSNING

Som nævnt i kapitel 1 har Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling iværksat en omfattende evaluering af folkeskolereformen. Ligesom reformen gennemføres evalueringen i perioden frem til 2019/20. En række institutioner, herunder SFI, medvirker. SFI's opgave er bl.a. at belyse skoleledernes rolle i implementeringen af reformen.

SFI gennemfører dels omfattende årlige kvantitative undersøgelser med bl.a. spørgeskemasvar fra skoleledere og pædagogisk personale, dels kvalitative analyser, der er baseret på et mindre antal mere dybtgående interview på seks skoler. Den første rapport fra den kvantitative del blev publiceret i november 2015 (Kjer m.fl., 2015). Det foreliggende notat udgør den første afrapportering fra den kvalitative del. Den næste afrapportering vil finde sted sidst i 2016 eller i begyndelsen af 2017. Den tredje i 2018 og den sidste i 2019. Tilsvarende vil der udkomme årlige afrapporteringer fra den kvantitative del frem til og med 2019.

Som udgangspunkt omfatter den kvalitative del følgende fem brede temaer.

Tema 1: Skoleledernes prioriteringer. Udgangspunktet er, at skoleledernes og skolernes ressourcer ifølge sagens natur er begrænsede i forhold

til de mange ændringer, nye krav og udfordringer, som folkeskolereformen og ledsagende forandringer, især ændringerne i lærernes arbejdstidsregler, stiller skolelederne overfor. Der må derfor udvikles en strategi til at håndtere udfordringerne. Vores første tema drejer sig om, hvilke prioriteringer skolelederne foretager og hvorfor. Hvilke opgaver løses først, og hvilke udsættes? Hvilke opgaver delegeres? Foretages der ændringer i ledelsen? Eller i skolens organisation? I hvilken grad inddrages skolens øvrige medarbejdere i denne proces?

Tema 2: Implementering af folkeskolereformen. Dette tema drejer sig især om, hvordan skolelederen og skoleledelsen har forsøgt at gennemføre reformen, herunder bl.a. følgende:

- En længere og mere varieret skoledag (bl.a. understøttende undervisning, den åbne skole)
- Udvikling af undervisningen (bl.a. målstyret undervisning)
- Bedre udskoling og overgang til ungdomsuddannelser
- Styrket forældreinddragelse og elevinddragelse
- Bedre undervisningsmiljø, ro og klasseledelse
- Fuld kompetencedækning og kompetenceudvikling af lærere, pædagoger og ledere
- Skoleudvikling og undervisning baseret på viden og forskningsresultater.

I dette tema vil der også blive lagt vægt på at belyse, hvorledes skoleledelsen via den pædagogiske ledelse udvikler undervisningen og skaber et bedre undervisningsmiljø.

Tema 3: Skoleledelsens brug og vurdering af den eksterne støtte til skoleledelsen bl.a. i form af ledelsesinformationssystemer, efteruddannelse af skoleledere og ekstern rådgivning.

Tema 4: Ændringer i skolelederens arbejdsopgaver. Forskning peger på, at øget autonomi kombineret med ledelsesmæssig kompetence, alt andet lige, medfører større sandsynlighed for, at en organisation (skole) opnår sine mål. Øget autonomi til skoleledelsen er en af intentionerne i folkeskolereformen. På denne baggrund sættes fokus på udviklingen i skoleledernes arbejde i denne henseende. Herudover er det formålet at belyse ændringer i forhold til andre dimensioner, så som fx vægten af administrativ og pædagogisk ledelse i skolelederens arbejde, vægtningen af intern ledelse i forhold til eksterne relationer og vægtningen af strategisk ledelse i forhold til driftsmæssig ledelse.

Tema 5 drejer sig om de interviewede skolelederes og læreres udpegning og vurdering af særlige forhold, der fremmer henholdsvis hæmmer, at intentionerne i folkeskolereformen virkeliggøres. Herunder indhentes svarpersonernes opfattelse af evt. behov for justeringer af reformen og den måde, den indtil videre er implementeret på. Analysen af dette tema vil tage

udgangspunkt i de overordnede politiske mål i folkeskolereformen, herunder at folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, som de kan, samt at skolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.

Disse fem temaer er udgangspunktet for de kvalitative undersøgelser af skoleledelse, der gennemføres frem til 2019.

I det foreliggende statusnotat tager vi udgangspunkt i to ændringer, som set fra et ledelsessynspunkt hører til de mest centrale i forbindelse med folkeskolereformen i skoleåret 2014-15. Der er også tale om ændringer, hvor implementeringen ifølge vore interviewoplysninger er længst fremme ca. et år efter reformens ikrafttræden.

Den første ændring udgøres af *lærernes arbejdstidsregler* (lov 409), der blev iværksat i august 2014 samtidig med centrale dele af folkeskolereformen. Lov 409 medførte udbredt utilfredshed blandt lærerne. I dette notats kapitel 3 belyser vi, hvorledes de nye regler om arbejdstid er implementeret på de seks skoler, herunder om reglerne er implementeret på en måde, der fremmer gennemførelsen af folkeskolereformen.

Den anden ændring udgøres af den længere og mere varierede skoledag. I notatet tages udgangspunkt i ét af elementerne i dette reformelement, nemlig den *understøttende undervisning og i denne sammenhæng også faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse*. I notatets kapitel 4 belyses en række aspekter af forandringsledelse med henblik på gennemførelse af disse elementer, herunder de ledelsesmæssige og sociale processer på skolerne. I kapitel 5 belyses mere konkret nogle aspekter af, hvordan den *understøttende undervisning* er gennemført samt skoleledernes tanker om dette nye element i folkeskolen.

Kapitel 6 belyser to tværgående emner, dels *skoleledernes autonomi* navnlig i forhold til kommunen, dels skoleledernes involvering i *pædagogisk ledelse*. Øget autonomi og involvering i pædagogisk ledelse er to centrale intentioner i folkeskolereformen. På basis af vore kvalitative interview sammenholdt med andre analyser belyser vi bl.a. ændringer i skolelederens vilkår og arbejde på disse to områder.

De kommende kvalitative rapporter vil dels følge op på emnerne i dette første notat, dels berøre andre centrale reformelementer, herunder læringsmålstyret undervisning og den åbne skole samt tema 3 og 5 nævnt ovenfor.

DE SEKS SKOLER

De skoler, der indgår i den foreliggende kvalitative undersøgelse, omfatter skoler, der også indgik i den undersøgelse af skoleledelse, som SFI gennemførte i 2010-2011 (jf. Pedersen m.fl., 2011). Begrundelsen herfor er for det første, at en inddragelse af netop disse skoler muliggør en

sammenligning af skoleledelse efter folkeskolereformen med situationen 4-5 år tidligere. I perioden november 2010-februar 2011 blev der foretaget personlige interview med skolelederne på de udvalgte skoler og udført observationer af skoleledernes aktiviteter i løbet af en arbejdsdag og på møder med lærere. Der blev desuden foretaget interview med en matematiklærer og dansklærer på de udvalgte skoler. Det betyder, at der eksisterer et ganske omfattende materiale (en slags kvalitativ baseline) om skoleledelse før reformen. Nogle af disse data inddrages i dette notats kapitel 6, der handler om skoleledernes autonomi og pædagogisk ledelse. Den anden grund til at vælge de seks skoler er, at de udvalgskriterier, som blev anvendt dengang, i vidt omfang korresponderer med de udvalgskriterier, der indgår i det oplæg vedrørende en kvalitativ belysning af folkeskolereformen, som Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling indgik aftale om med SFI i 2015. Udvalgskriterierne omfatter *variation* i nogle centrale parametre, der karakteriserer en skole, herunder forskelle i skolernes geografiske beliggenhed, elevernes socioøkonomiske baggrund og i skolernes størrelse.

Ligesom i rapporten fra 2011 nævnes skolerne ikke ved navn – hverken i dette statusnotat eller i efterfølgende rapporter. Alle skoleledere og andre svarpersoner er garanteret anonymitet, hvilket skyldes SFI's ønske om, at de adspurgte kan udtale sig så frit som muligt, herunder anføre kritik i forhold til fx kommune og lovgivning, eksempelvis elementer i folkeskolereformen.

Udvælgelsen af de seks skoler i 2010 beskrives også i SFI-rapporten fra 2011 (Pedersen m.fl., 2011). Nogle centrale karakteristika ved skolerne er angivet i tabel 2.1 og tabel 2.2.

Overordnet fremgår en betydelig variation mellem de seks skoler med hensyn til de forhold, som belyses i tabellerne. Det gælder med hensyn til skolernes størrelse (målt ved antal elever), elevernes sociale baggrund og geografiske beliggenhed, herunder om skolen ligger i en kommune, der har indgået en lokal arbejdstidsaftale/forståelsespapir med den lokale kreds i Danmarks Lærerforening, jf. tabel 2.1. De nævnte træk har på en række områder central betydning for den ledelses- og undervisningsopgave, som skolerne står overfor.

Sigtet med udvælgelsen af skoler til den kvalitative undersøgelse har ikke været at opnå, at de udvalgte skoler udgør et repræsentativt udsnit af samtlige folkeskoler i landet. Det fremgår fx af tabel 2.1, at en forholdsvis stor andel af skolerne har mindst 600 elever. Det drejer sig om en tredjedel i 2010 og halvdelen i 2015. Af samtlige folkeskoler i 2010 havde under en femtedel mindst 600 elever, mens ca. 40 pct. havde under 300 elever (Pedersen m.fl., 2011). Den gennemsnitlige skolestørrelse er formentlig forøget navnlig som følge af skolesammenlægninger. To af de skoler, der blev udvalgt i 2010, blev efterfølgende fusioneret med en anden skole, jf. tabel 2.1.

TABEL 2.1

De seks skoler fordelt efter antal elever, elevernes sociale baggrund og beliggenhed.

	Antal skoler
<i>Antal elever på skolen 2010</i>	
Under 300	1
300-599	3
600-	2
<i>Skolen i 2015 er resultat af en fusion i perioden 2011-2014</i>	
Ja	2
Nej	4
<i>Antal elever på skolen 2015</i>	
Under 300	1
300-599	2
600-	3
<i>Elevernes sociale baggrund 2010 (1)</i>	
Stærk	2
Middel	2
Svag	2
<i>Elevernes sociale baggrund 2015 (2)</i>	
Stærk	1
Middel	2
Svag	3
<i>Landsdel</i>	
Sjælland	4
Jylland	2
Andre landsdele	0
<i>Urbanisering (3)</i>	
Hovedstadsområdet	2
Provinsby med over 50.000 indbyggere	1
Mindre provinsbyer	2
Landdistrikt	1
<i>Skolen ligger i en kommune med lokal arbejdstidsaftale (4)</i>	
Ja	3
Nej	3

Anm.: (1) Der er tale om den gennemsnitlige sociale baggrund forstået som registeroplyste familiefaktorer, som har en selvstændig statistisk betydning for elevernes karakterer. En stærk (svag) baggrund omfatter familiefaktorer som har en positiv (negativ) betydning for karaktererne. Se Pedersen m.fl., 2011.

(2) Skøn på basis af oplysninger fra interview med skolelederen i 2015. Grupperingen er skønsmæssig og upræcis.

(3) Hovedstadsområdet omfatter følgende 18 kommuner: København, Frederiksberg, Albertslund, Brøndby, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby, Vallensbæk, Ishøj, Greve, Ballerup, Rudersdal og Furesø.

(4) "Lokal aftale" omfatter også "forståelsespapir". Bygger på oplysninger fra Danmarks Lærerforening, www.dlf.org.

Kilde: Interview med skoleleder i 2015, Pedersen m.fl., 2011 samt Danmarks Lærerforening.

Elevernes sociale baggrund har væsentlig betydning for den pædagogiske opgave, som skolen står overfor. Både i 2010 og i 2015 er de seks skoler kendetegnet ved betydelig variation mellem skolerne med hensyn til elevernes sociale baggrund, jf. tabel 2.1. For skolerne gælder desuden, at der er variationer i elevernes sociale baggrund inden for den enkelte skole, som i nogle tilfælde rummer elever over stort set hele det sociale spektrum.

Med hensyn til geografisk variation er de seks skoler spredt over flere landsdele og over områder med forskellig urbaniseringsgrad, lige-

som halvdelen af skolerne ligger i kommuner, der har indgået en lokal arbejdstidsaftale/forståelsespapir med lærerkredsen under Danmarks Lærerforening.

TABEL 2.2

De seks skoler fordelt efter beregnet skoleeffekt, om skolerne har SFO, antal lærere samt antal personer i skolens ledelse.

	Antal skoler
<i>Beregnet skoleeffekt 2005-2009 (1)</i>	
Blandt de øverste 30 pct.	3
Svingende	1
Blandt de nederste 30 pct.	2
<i>Beregnet skoleeffekt i 2012/13-2014/15 (op til 3 skoleår) (2)</i>	
Over gennemsnit	4
Omkring gennemsnit	1
Under gennemsnit	1
<i>Har skolen SFO?</i>	
Ja	4
Nej	2
<i>Antal lærere, ekskl. evt. specialklasser</i>	
Under 40	2
40-59	2
60-	2
<i>Antal personer i skolens ledelse (ekskl. evt. SFO-leder, evt. særskilt leder af specialklasser og evt. serviceleder)</i>	
2	2
3	0
4	2
5	2

Anm.: (1) Den beregnede skoleeffekt 2005-2009 er målt ved karaktergennemsnittet ved afgangsprøven i dansk og matematik blandt 9-klasses-eleverne over skoleårerne 2005-2009, korrigeret for elevernes sociale baggrund. Se nærmere herom i Pedersen m.fl., 2011.

(2) Oplysningerne stammer fra LIS, som er det ledelsesinformationssystem for grundskolen, som er etableret af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, jf. www.uddannelsesstatistik.dk/grundskolen. Der tages udgangspunkt i karaktergennemsnittet i bundne prøvfag i 9. klasse over op til 3 skoleår samt en socioøkonomisk reference, der viser, hvordan eleverne på landsplan med de samme baggrundsforhold som skolens elever har klaret testene. Hvis karaktergennemsnittet ikke er signifikant forskelligt fra den socioøkonomiske reference, placeres skolen i kategorien "Omkring gennemsnit", ellers over/under gennemsnit, afhængigt af, om karaktergennemsnittet er signifikant større/mindre end den socioøkonomiske reference.

Kilde: Interview med skoleleder 2015, Pedersen m.fl., 2011 samt Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, jf. ovenfor.

I de to øverste afsnit i tabel 2.2 er de udvalgte skoler fordelt efter "beregnet skoleeffekt" i henholdsvis 2005-2009 og 2012/13-2014/15 (op til 3 skoleår).

Den beregnede skoleeffekt omfatter elevernes resultater i visse 9.-klasses-prøvfag – korrigeret for elevernes sociale baggrund. Populært sagt bygger beregningen på en antagelse om, at elevernes karakterer er et resultat af a) skolens indsats (effekt) og b) elevens sociale baggrund. Hvis karaktererne korrigeres for elevens sociale baggrund, bliver resultatet således et udtryk for "skolens effekt", dvs. hvor god eller dårlig skolen er til at frembringe gode elevpræstationer. Selvom sådanne beregninger kan

diskuteres og skal tages med forbehold, kan de formentlig bruges som pejlemærke og hjælp til at vurdere elevpræstationer på skoler.

Det ses af tabel 2.2, at der også er betydelig variation mellem de seks skoler med hensyn til beregnet skoleeffekt. Det gælder især for den beregning, der tager udgangspunkt i perioden 2005-2009, men også for den anden beregning, der bygger på det ledelsesinformationssystem, som er udviklet af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, jf. anmærkningen til tabellen. Sidstnævnte beregning viser dog, at fire af de seks skoler har en skoleeffekt over gennemsnittet, mens én ligger på gennemsnittet og én under gennemsnittet. Bedømt på dette grundlag er der således en overvægt af ”gode” skoler i undersøgelsens materiale. I øvrigt viser en sammenligning skole for skole mellem de to mål for ”skoleeffekt” en meget høj grad af overensstemmelse på trods af forskellige tidsperioder, fusioner og delvis forskellige skoleledere i de to perioder.

Af tabel 2.2 ses også visse andre træk ved skolerne. Fire af de seks skoler har en skolefritidsordning (SFO) som en del af skolen. Tabellen indeholder endelig en oversigt over antal lærere og ledere på skolerne, som er to parametre, der i høj grad hænger sammen med skolens størrelse målt ved antallet af elever.

DATAINDSAMLING OG SVARPERSONER

I anden halvdel af juni måned 2015 kontaktede SFI skolelederne på de udvalgte skoler og spurgte, om de ville medvirke i undersøgelsen. Det blev i udgangspunktet gjort klart, at skolerne og svarpersonerne ville optræde anonymt i rapporteringen fra undersøgelsen. Alle de adspurgte skoler indvilligede i at deltage.

Interviewene blev gennemført i perioden fra medio august 2015 til ultimo oktober 2015. Der blev i udgangspunktet gennemført interview af ca. 1½ times varighed med hver af de seks skoleledere. Fire af skolelederne blev interviewet igen i ½-1 time med henblik på afklaring og uddybning af visse spørgsmål. På to af de seks skoler blev også souschefen interviewet i ca. 1½ time. På fem af skolerne blev herudover interviewet to lærere, heraf som gruppeinterview på to af skolerne. På den sjette skole blev en lærer og en afdelingsleder interviewet. Svarpersoner ud over skolelederen blev udvalgt af skolelederen på vores anmodning. Vi bad om at interviewe andre personer på skolen, herunder lærere, som måtte antages at have en god viden om, hvorledes arbejdet med folkeskolereformen blev grebet an på skolen.

Herudover er der indsamlet en del dokumenter. Det drejer sig for det første om lokale aftaler om arbejdstiden, der i tre af kommunerne er indgået mellem kommunen og den lokale lærerkreds under Danmarks Lærerforening. Aftalerne kan ses på Danmarks Lærerforenings hjemme-

side. For det andet er der tale om materiale fra de seks skolers kommuner, herunder kvalitetsrapporter, administrationsgrundlag, mødereferater samt dokumenter, der giver oplysning om yderligere aspekter af, hvorledes kommunen har håndteret implementering af folkeskolereformen. Det dokumentariske materiale fra kommunerne er primært tilvejebragt via internettet, dvs. kommunens hjemmeside. Når vi har interesseret os for kommunerne, er det ud fra den opfattelse, at det er vanskeligt at forstå skolers og skolelederes arbejde med implementering af folkeskolereformen uden i hvert fald på et meget beskedent niveau også at inddrage den kommunale kontekst, som skolen indgår i. En tredje type dokumentarisk materiale er interne dokumenter fra skolerne, bl.a. fra skolernes hjemmesider om fx skolens mål og værdier, personaleoversigter mv.

Af de interviewede skoleledere er fire kvinder og to mænd. Aldersmæssigt skønnes fem af skolelederne at være over 50 år, mens én skønnes at være mellem 40 og 50 år. Alle har arbejdet som lærer i et antal år, og alle har betydelig erfaring som skoleleder, over 10 år. Tre af skolelederne har over 15 års erfaring som skoleleder. De fleste af skolelederne har også været skoleleder på en anden skole end den nuværende. To skoleledere har været skoleleder i under 5 år på den nuværende skole, to i 5-9 år. De sidste to har været ansat som skoleleder i mindst 10 år på den nuværende skole.

To af de interviewede skoleledere har en masteruddannelse i ledelse. Tre har en diplomuddannelse i ledelse som højeste lederuddannelse. Den sidste har en anden type lederuddannelse. Uddannelsesniveaulet (lederuddannelse) blandt de interviewede skoleledere synes i gennemsnit at være højere end for samtlige skoleledere, der medvirkede i SFIs kvantitative skolelederundersøgelse i 2015 (jf. Kjer m.fl., 2015).

Målt på ledererfaring og formelle lederkvalifikationer må de interviewede skoleledere således samlet betegnes som særdeles kompetente.

INTERVIEWOPLYSNINGER

I vores interviews benyttede vi en semistruktureret spørgeguide med forholdsvis brede temaer om skolen, dens organisation og kontekst, lærernes arbejdstid og arbejdsopgaver, generelle problemstillinger vedrørende ledelsen af implementering af reformen, medarbejdernes holdninger, inddragelsen af skolens medarbejdere, relationen til kommunen samt specifikke temaer vedrørende konkrete elementer i reformen, herunder navnlig understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp, motion og bevægelse samt målstyret undervisning. Endelig berørte vi udviklingen i arbejdet som skoleleder. Vores tilgang var at formulere vores spørgsmål og temaer forholdsvis åbent, med henblik på at vi også kunne blive opmærksomme på relevante temaer og problemstillinger, som vi må-

ske ikke på forhånd havde kunnet forestille os. Ulempen ved denne tilgang er, at nogle enkeltemner kun er berørt indgående på skoler, hvor de tilsyneladende var relevante set fra svarpersonernes synspunkt. Tilgangen blev valgt, fordi vi i udgangspunktet ikke havde en sikker vurdering af, hvilke aspekter der især var relevante set fra svarpersonernes synspunkt. I kommende dataindsamlinger vil vi mere eksplicit sætte fokus på og koncentrere os om bestemte og mere afgrænsede emner.

De interviewoplysninger, som hovedparten af dette statusnotat bygger på, kan ikke opfattes som en ”objektiv affotografering” af virkeligheden på skolerne. Interviewpersonernes udsagn er udtryk for fortolkninger, som også kan være påvirket af selve interviewsituationen.

En skole er en kompleks organisation, hvor en meget stor del af aktiviteten består i mundtlig kommunikation mellem lærer og elever, mellem elever indbyrdes, mellem lærere indbyrdes, mellem lederne, i lærerteams og på de talrige andre møder og interaktioner, planlagte såvel som ikke-planlagte, der foregår på en skole. Den praksisviden, som elever, pædagogiske medarbejdere og ledelse har, omfatter både eksplicit viden, der formuleres sprogligt, og implicit viden, der i udgangspunktet ikke uden videre er udtrykt sprogligt eller kan udtrykkes på denne måde. Som interviewere har vi ifølge sagens natur kun adgang til en lille del af den eksplicite viden om implementering af folkeskolereformen, som findes i skolens organisation. Det forhold, at en skole, ligesom andre større organisationer, er et arbejdsdelt foretagende, betyder endvidere, at kun en beskedne del af den viden, der findes på en skole, er fælles for alle medarbejdere. Hver medarbejder har i kraft af sine særlige opgaver, funktioner og erfaring en viden, fx i relation til folkeskolereformen, som andre ikke har, hvilket betyder en yderligere begrænsning i den viden, vi som interviewere har haft mulighed for at opnå. Som nævnt har vi alene interviewet skolelederen og enkelte andre medarbejdere på de seks skoler.

KAN NOTATETS RESULTATER GENERALISERES?

Af det foregående følger, at vi ikke i statistisk forstand kan generalisere resultaterne i dette statusnotat til alle folkeskoler i Danmark. Både den kvalitative metode, det beskedne antal skoler og de anvendte kriterier for udvælgelsen af skolerne umuliggør dette. At generalisere statistisk betyder, at man drager slutninger fra en stikprøve (fx interviewede skoleledere) til hele den population (fx alle skoleledere i Danmark), hvorfra stikprøven er udtrukket.

Til forskel herfra opereres med begrebet ”analytisk generalisering”, der ”indebærer en velovervejede bedømmelse af, i hvilken grad resultaterne af én undersøgelse kan være vejledende for, hvad der kan ske i en anden situation. Den er baseret på en analyse af lighederne og forskel-

lene mellem de to situationer” (Kvale & Brinkman, 2014, s. 334). Mulighederne for analytisk generalisering fremmes ved anvendelse af teoretisk funderede begreber.

Vores udgangspunkt er, at folkeskolerne i Danmark har en række grundlæggende fælles træk med hensyn til regelgrundlag (lovgivning), styring, mål, personale, ledelse, organisation og elever. Derfor antager vi, at de fleste af de processer, opfattelser og problemstillinger, som vi belyser i dette notat, vil kunne genfindes i mere eller mindre samme form på andre skoler. Vi argumenterer dermed for, at notatet med udgangspunkt i de udvalgte skoler giver indsigt i mere almene temaer og processer i relation til folkeskolereformen. Vi kan dog ikke sætte tal på, hvor ”almene” disse aspekter er.

Det forhold, at vores udvalg af skoler er sammensat på en bestemt måde, kan tænkes at påvirke det billede af skolerne, som gives i notatet. Set i forhold til alle folkeskoler omfatter vores udvalg som nævnt en overvægt af store skoler og af skoler, hvor elevernes karakterer i 9. klasse, korrigeret for socioøkonomiske forhold, ligger over gennemsnittet. Desuden er skoleledernes gennemsnitlige uddannelsesniveau (lederuddannelse) højere blandt de interviewede seks skoleledere end blandt samtlige skoleledere i Danmark.

På denne baggrund er det ikke utænkeligt, at det foreliggende notat navnlig fortæller noget om ”gode” skoler og ”god” skoleledelse, når det drejer sig om håndtering af lov 409, implementering af folkeskolereformen, herunder understøttende undervisning, oplevet autonomi i forhold til kommunen og pædagogisk ledelse. Vores notat peger fx på, at skoleledernes oplevede autonomi i forhold til kommunen afhænger af skolens præstationer. Hvis en skole har rigtig dårlige faglige resultater, forventer skoleledelsen typisk, at kommunen vil gribe ind på en eller anden måde. Man kunne derfor i udgangspunktet tænke sig, at vores interviewede skoleledere i særlig grad ville opleve at have en høj grad af autonomi i forhold til kommunen.

Disse overvejelser er baggrunden for, at vi i det foreliggende notat systematisk sammenligner vore resultater med navnlig to andre undersøgelser i relation til folkeskolereformen (Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer m.fl., 2015). Som det fremgår af notatet, er der på en række centrale punkter konsistens mellem notatets resultater og de to førnævnte analyser. Det betyder ikke, at vi kan generalisere vores resultater i statistisk forstand, eller at de interviewede seks skoleledere ikke kan tænkes at være særlig dygtige på nogle punkter, men det underbygger en formodning om, at de seks skoler og skoleledere ikke er meget atypiske.

Vi finder, at værdien af en kvalitativ tilgang til skoleledelse navnlig er, at analysen set i forhold til kvantitative spørgeskemabaserede undersøgelser kan komme mere i dybden, vise flere konkrete nuancer og dermed bl.a. pege på overraskende og nye aspekter. Den kvalitative ana-

lyse kan også bedre belyse beslutnings- og implementeringsprocesser på skolerne og tidsperspektivet heri. Herunder kan sådanne analyser vise, at implementeringen af folkeskolereformen og ledelsens rolle heri ikke nødvendigvis følger en lineær udvikling, men ofte er udtryk for en form for trial and error proces, hvor man forsøger sig frem og senere reviderer på baggrund af erfaringer, og hvor implementeringen sker i et samspil mellem ledelse og skolens pædagogiske personale. Samtidig kan de kvalitative analyser bidrage til at fortolke resultaterne af de kvantitative analyser.

ANALYSEMETODE

Hovedparten af dette statusnotat bygger på interview med seks skoleledere og to afdelingsledere. Disse interview er transskriberet (Kvale & Brinkman, 2014). For så vidt angår interview med lærere har vi alene udarbejdet referater (ca. 5 sider pr. interview).

Materialet fra lederinterviewene er søgt systematiseret efter nævnte hovedtemaer. Hvis to ledere fra samme skole er interviewet, eller hvis en leder er interviewet to gange, er alle interview systematiseret i ét dokument på en sådan måde, at hver svarpersons udtalelser kan identificeres.

Tema 1: Grundoplysninger om skolen: a) antal elever, lærere, klassetrin samt elevernes sociale baggrund, b) skolelederen, dennes uddannelse og karriere, c) skolens mål, ledelse og organisation, herunder ledergruppen, afdelinger fx indskoling, mellemtrin og udskoling samt teams, d) skolens omgivelser, herunder konkurrence med andre skoler. Der inddrages også oplysninger fra skolens hjemmeside under dette tema.

Tema 2: Lærernes arbejdstid og arbejdsopgaver: a) evt. lokal arbejdstidsaftale/forståelsespapir og indholdet i denne aftale beskrevet på grundlag af selve aftalen (alle aftaler findes på Danmarks Lærereforenings hjemmeside), b) håndtering af lærernes arbejdstid på skolen, herunder tilstedeværelseskrav, fleksibel arbejdstid og udviklingen i disse forhold, c) lærernes arbejdsopgaver og kriterier for fordeling af arbejdsopgaver til lærere, herunder evt. anvendelse af standardiserede systemer.

Tema 3: Implementering af folkeskolereformen – generelt: a) møder for skoleledelser, b) udmeldinger fra kommunen, c) kommunens skolepolitik, d) orientering af forældre, e) intern implementering på skolen, herunder prioritering af reformelementer, f) processer i forbindelse med inddragelse af medarbejderne og teams. Vedrørende punkt ”b” er der også inddraget materiale fra kommunen, herunder administrationsgrundlag i forhold til folkeskolereformen.

Tema 4: Reformelementer, herunder: a) understøttende undervisning, b) lektiehjælp og faglig fordybelse, c) motion og bevægelse, d) den åbne skole, e) målstyret undervisning, f) digitalisering.

Tema 5: Lederens oplevelse af og håndtering af lærernes holdninger: a) holdning til folkeskolereform, b) holdning til lov 409, c) ledelsens håndtering af lærernes holdninger.

Tema 6: Arbejdet som skoleleder: Ændringer i arbejdet som skoleleder fra før til efter reformen.

Tema 7: Lederens holdning til folkeskolereformen: Er der noget i reformen, der modvirker reformens mål?

Samlet omfatter udskriften i gennemsnit ca. 25 tæt skrevne A-4 sider pr. skole, i alt 150 sider. Kun en del af det omfattende materiale fra skoleledere og lærere er brugt i det foreliggende notat. En del af det øvrige materiale vil blive anvendt i kommende rapporteringer sammen med nye interviewoplysninger.

Oplysningerne under tema 1 fungerer især som baggrunds- og kontekstoplysninger med henblik på at forstå skoleledernes udtalelser og anden information indsamlet under de øvrige temaer.

Til brug for kapitel 3 om håndteringen af lærernes arbejdstid er især anvendt udtalelser og andet materiale under tema 2. Belysningen af forandringsledelse i kapitel 4 trækker især på udtalelser og materiale under tema 3, 4a, 4b og 4c samt tema 5. Kapitel 5 om understøttende undervisning bygger især på tema 4a samt på beskrivelsen af de centrale regler på området. Kapitel 6 om autonomi og pædagogisk ledelse bygger delvis på oplysninger under de samme temaer, men også og især på skoleledernes udsagn under tema 6.

For så vidt angår problemstillingerne i hvert kapitel 3, 4, 5 og 6 har vi på tværs af skolerne forsøgt at udtrække de mest centrale og de efter vores opfattelse mest relevante pointer. Vi underbygger nogle af pointerne ved gennem fremstillingen at referere citater fra interview, der giver en fornemmelse af de mange nuancer og den kompleksitet, der udgør den oplevede virkelighed på skolerne.

Nogle af citaterne er redigeret sprogligt og evt. forkortet for at få budskaberne til at fremtræde så læsevenligt som muligt. Det er ikke angivet særskilt i forbindelse med citaterne, som gennemgående er (næsten) ordrette. Redigeringen kan fx bestå i, at meget udpræget talesprog er ændret med hensyn til ordstilling mv. til en form, der minder mere om skriftsprog, og som derfor er lettere at læse. Redigeringen kan også bestå i, at en afbrudt og dermed mindre forståelig sætning er udeladt. Det kan fx være tilfældet, hvis svarpersonen i stedet for at fuldføre sætningen omformulerer den. I sådanne tilfælde kan redigeringen bestå i, at kun den omformulerede sætning er medtaget i citatet. I nogle tilfælde er et citat forkortet. Dette er ikke sket ved at omformulere ("koncentrere") svarpersonens udtalelse, men ved at udelade én eller flere sætninger eller passager i udtalelsen. En sådan forkortelse kan typisk finde sted, hvis fx svarpersonen gentager samme meddelelse. Alt i alt har vi forsøgt at følge vejledningen hos Kvale

og Brinkman (2014), der skriver, at interviewcitater i almindelighed skal gengives i ”skriftlig stil” (s. 354).

Vi har i analysen for det første koncentreret os om fællestræk på tværs af skolerne, i det omfang sådanne har kunnet identificeres. For det andet har vi forsøgt at belyse variation. Vores tilgang i notatet er deskriptiv. Det betyder, at vi fx ikke forsøger at belyse baggrunden for forskelle mellem skolerne, fx om der kan ses mønstre betinget af skolernes størrelse eller elevernes sociale baggrund. Sådanne forhold vil, om muligt, blive taget op i senere publiceringer. I dette notat sigter vi primært mod at give et samlet deskriptivt billede for så vidt angår de seks udvalgte skoler med hensyn til de nævnte emner.

NOTATETS UDGANGSPUNKT

Notatet bygger på en tænkning udviklet gennem mange år om ”implementering af politik” (jf. fx Winter & Nielsen, 2008). Udgangspunktet er, at en lovgiver beslutter noget, fx for alle landets folkeskoler. De styrings-signaler, som beslutningen er udtryk for, bevæger sig derpå ”ned gennem implementeringskæden” og ud i det yderste led, her skoler og eksempelvis lærere og pædagoger, når det drejer sig om undervisning, fx understøttende undervisning. Det er de pædagogiske medarbejdere, der ”afleverer” en væsentlig del af politikken i folkeskolereformen til eleverne og på sin vis også til forældrene. Når det drejer sig om serviceproduktion som undervisning og læring, må navnlig elever, men også forældre, opfattes som ”medproducenter”. I en vis forstand er elever det ”yderste led” i implementeringskæden. Politikken kan ikke implementeres uden positiv medvirken fra fx elever, der ikke kan lære noget uden selv at gøre en aktiv indsats, hvilket er en fundamental antagelse i læringsteori. Blandt andet derfor er elevernes motivation og trivsel så væsentlig. Politikken kan heller ikke implementeres uden medvirken fra forældre. Forældrene sender deres børn i skole, ligesom de i forskelligt omfang må støtte op omkring det, som foregår i skolen i det daglige.

En klassisk problemstilling i implementeringslitteraturen er, om implementeringen i det ”yderste led” sker i overensstemmelse med de hensigter, som lovgiver har haft. Fungerer implementeringskæden fra lovgiver til det yderste led uden støj og forvrængninger? Det er et tilsyneladende simpelt, men dog meget komplekst spørgsmål. Selve spørgsmålet forudsætter, at lovgivers mål og/eller de midler, der angives fx i form af regler, er klare og utvetydige, hvilket ikke altid er tilfældet – navnlig ikke i politisk styrede organisationer.

I Danmark har kommunerne ansvaret for at drive folkeskolen. En væsentlig problemstilling er, om kommunerne implementerer reformen på en måde, som svarer til lovgivers hensigter. Det belyser vi ikke i

dette statusnotat. Ud fra den viden, som vi har opnået gennem vore interview og fra kommunale dokumenter, er det dog vores klare hovedindtryk, at kommunerne loyalt forsøger at gøre det, som de mener, at de skal i henhold til lovgivningen.

Det samme gælder de skoleledere, som vi har interviewet. Vores opfattelse – baseret på både interview i 2015 og tidligere interview – er, at skoleledere er loyale embedsmænd, der både identificerer sig med deres skole og dens interesser, men som også har en klar bevidsthed om, at de selv og skolen indgår i en større kommunal organisation, som de også bør være loyale overfor, selvom de to typer loyalitet undertiden må balanceres mod hinanden.

Disse iagttagelser er dog ikke ensbetydende med, at der ikke kan forekomme ”fejl” i implementeringen. Sådanne ”fejl” kan skyldes utilsigtede eller overraskende processer fx på skolerne, dvs. at den programteori, som en lovgivning bygger på, ikke eller kun delvist er korrekt. En programteori er de hypoteser om mål-middel-sammenhænge, som en lovgivning eksplicit eller implicit bygger på. Hypoteserne kan typisk være baseret på foreliggende viden fra forskning, undersøgelser eller aktører i praksisfeltet. En programteori begrundes ofte i mere eller mindre politisk betingede argumenter.

Programteorien i folkeskolereformen hviler overordnet på en antagelse om, at de mange lovændringer, der er vedtaget, og de øvrige initiativer, der er sat i værk og fremover virkeliggøres, samlet fremmer opnåelsen af målene for folkeskolen og reformen, fx at alle elever bliver så dygtige, som de kan. Men hvad nu, hvis programteorien helt eller delvis er forkert? Så hjælper det jo ikke nødvendigvis at have 100 procent loyale kommuner, skoleledere og lærere – måske snarere tværtimod.

Et af de grundlæggende formål med det evalueringsprogram, som Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har initieret, er for det første at belyse, om elementerne i reformen implementeres ”korrekt” og hvorfor eller hvorfor ikke. Sagt på en anden måde, så belyses, om de *midler*, som reformen peger på eller foreskriver, rent faktisk tages i anvendelse, bl.a. i yderste led på skolerne, men også hvordan det sker, fx om og hvordan understøttende undervisning udmøntes i praksis. For det andet sigter evalueringsprogrammet på at belyse, om de tre *mål*, der er formuleret for reformen og folkeskolen, opnås i højere grad, efterhånden som tiden går, og ændringerne formodes at slå igennem i et eller andet omfang på skolerne. Herigennem er det også formålet at belyse, om programteorien, som reformen bygger på, kan underbygges, eller om den i et eller andet omfang bør justeres.

SAMMENFATNING

SFI's undersøgelser af skoleledelse i relation til folkeskolereformen omfatter dels en kvantitativ del baseret på bl.a. spørgeskemaundersøgelser blandt skoleledere, dels en kvalitativ del, der bygger på et mindre antal personlige interview af skoleledere, afdelingsledere og lærere på seks skoler. Begge dele gennemføres i perioden frem til 2019. Dette notat er den første afrapportering fra sidstnævnte del.

I dette kapitel beskriver vi først hovedtemaerne, som samlet vil blive belyst i rapporteringerne fra den kvalitative del. Det præciseres og begrundes, hvilke temaer der tages op i det foreliggende notat. Det drejer sig især om to ændringer, der set fra et ledelsessynspunkt hører til de mest centrale i forbindelse med folkeskolereformen i skoleåret 2014/15. Det drejer sig for det første om lærernes nye arbejdstidsregler (lov 409), hvor vi i kapitel 3 belyser, hvordan skoleledelsen har håndteret disse. For det andet drejer det sig om den længere og mere varierede skoledag, hvor vi i kapitel 4 sætter fokus på forandringsledelse i relation til implementering af det nye element understøttende undervisning og i sammenhæng hermed lektiehjælp og faglig fordybelse samt motion og bevægelse. I kapitel 5 går vi nærmere ind på den understøttende undervisning, herunder skoleledelsens tanker om dette nye element. Kapitel 6 belyser skoleledernes autonomi og pædagogiske ledelse. Begge dele indgår som centrale intentioner i folkeskolereformen. Lederne på de seks skoler blev også interviewet af SFI i 2010-11. I kapitel 6 inddrager vi også visse data fra disse interview.

De seks skoler, som interviewene er foretaget på, omfatter skoler i forskellige dele af landet, store og mindre skoler samt skoler, hvor eleverne har forskellig social baggrund. Vi understreger, at notatets resultater ikke kan generaliseres i statistisk forstand.

Men i og med at folkeskolerne har en række grundlæggende fælles træk med hensyn til regelgrundlag (lovgivning), styring, mål, personale, ledelse, organisation og elever antager vi, at de fleste af de processer, opfattelser og problemstillinger, som vi belyser i dette notat, vil kunne findes i mere eller mindre samme form på andre skoler. Vi argumenterer dermed for, at notatet giver indsigt i mere almene temaer og processer i relation til folkeskolereformen (såkaldt analytisk generalisering).

Det forhold, at vores udvalg af skoler er sammensat på en bestemt måde, kan tænkes at påvirke det billede af skolerne, som gives i notatet. Set i forhold til alle folkeskoler omfatter vores udvalg en overvægt af skoler, hvor elevernes karakterer i 9. klasse, korrigeret for socioøkonomiske forhold, ligger over gennemsnittet. Desuden er skoleledernes gennemsnitlige uddannelsesniveau (lederuddannelse) højere blandt de interviewede seks skoleledere end blandt samtlige skoleledere i Danmark. På denne baggrund er det ikke utænkeligt, at det foreliggende notat

navnlig fortæller noget om ”gode” skoler og ”god” skoleledelse. Vi argumenterer dog for, at de seks skoler ikke er meget atypiske.

I kapitlet beskriver vi også dataindsamling, interviewoplysninger samt analysemetode. Alle interview af skoleledere og afdelingsledere er blevet transskriberet. Materialet er herefter systematiseret tematisk på tværs af skoler. På basis heraf søger vi at identificere fællestræk og variation mellem skolerne. I analysen i de følgende kapitler underbygger vi hen ad vejen vores deskriptive pointer ved at gengive citater fra interview. Nogle af citaterne er redigeret for at få budskaberne til at fremtræde så læsevenligt som muligt. Af fremstillingsmæssige grunde er det ikke anført ved citaterne.

Sidst i dette kapitel beskriver vi notatets overordnede perspektiv, som drejer sig om ”implementering af politik”. Udgangspunktet er en lovgiver, som vedtager en folkeskolereform, der implementeres gennem en række led fra det centrale niveau over kommuner til skoleledere og pædagogisk personale. Spørgsmålet, som den samlede evaluering skal besvare, er, om de intentioner vedr. bl.a. elevernes læring og trivsel, der er indeholdt i reformen, virkeliggøres. Det drejer sig både om, hvorvidt implementeringskæden fra centralt til decentralt niveau fungerer uden fejl og forstyrrelser, samt om de antagelser om virkningsmekanismer, som reformen implicit og eksplicit bygger på, i det store og hele er holdbare. SFI's undersøgelser af skoleledelse vil sammen med mange andre analyser i evalueringsprogrammet bidrage til at belyse denne overordnede problemstilling.

SKOLELEDERNES HÅNDTERING AF LÆRERNES ARBEJSTID EFTER LOV 409

INDLEDNING

Samtidig med at mange af hovedelementerne i folkeskolereformen trådte i kraft pr. 1. august 2014, blev nye regler om lærernes arbejdstid implementeret. Det skete i medfør af lov 409 af 26. april 2013 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. Loven blev vedtaget efter, at overenskomstforhandlingerne mellem de offentlige arbejdsgivere (kommunerne repræsenteret ved KL) og lærerne (repræsenteret ved Danmarks Lærerforening) var brudt sammen, og en konflikt (lockout) havde varet i ganske lang tid.

Hovedindholdet i loven er bl.a., at alle tidligere aftaler om lærernes arbejdstid, herunder normer for forberedelsestid, blev ophævet og erstattet af nye enkle regler, jf. underbilag 2.1 til lov 409. Det fremgår bl.a. heraf, at arbejdstiden for en dag beregnes som ”tiden mellem mødetidspunktet og det tidspunkt, hvor den ansatte kan forlade arbejdsstedet”. Det betyder, at lærerne i udgangspunktet fik ret og pligt til at være på arbejdsstedet i deres fulde arbejdstid. Underbilag 2.1 fastslår dog også, at de nye arbejdstidsregler ”kan fraviges eller suppleres ved lokal aftale”, hvilket i begyndelsen af 2015 var tilfældet i mere end en tredjedel af kommunerne. Fortsat er lov 409 grundlaget for reguleringen af arbejdstiden for lærere, idet det ved de efterfølgende overenskomstforhandlinger i 2015 ikke lykkedes parterne at opnå enighed om en ny arbejdstidsaftale. Bilag 4 (”Politisk papir om arbejdstid”) til 2015-overenskomsten indeholder dog i 15 punkter en række generelt formulerede principper om arbejdstid mv. (en fælles forståelse), som parterne kunne enes om.

Lov 409 er ikke en del af folkeskolereformen, men må betragtes som en forudsætning for nogle af elementerne i reformen, herunder den længere skoledag. Uden de nye arbejdstidsregler ville det næppe have været muligt at øge lærernes undervisningstimetotal med ca. 2 timer pr. uge i gennemsnit, således som det var forudsat ved reformens ikrafttræden. Lov 409 giver i udgangspunktet skolelederen en klart større autonomi til at lede og fordele arbejdet på skolen og er derfor også af denne grund relevant at medtænke i en analyse af skoleledelsens rolle i implementering af folkeskolereformen.

Det foreliggende kapitel er afgrænset til lærernes forhold. Arbejdstiden for det øvrige pædagogiske personale berøres ikke. Kapitlet opdeles i to dele. Først belyser vi nogle sider af arbejdstidens organisering. Dernæst omtales lærernes arbejdsopgaver. Hovedtemaet er, hvorledes ledelsen griber implementeringen af de nye regler an. En central udfordring for skolelederne i reformens første tid har bl.a. været at håndtere læreres frustration, hvilket vi berører i næste kapitel.

Med hensyn til arbejdstiden har udfordringen for skolelederne også været at implementere de nye regler på en måde, så undervisning og samarbejde fungerer så godt som muligt og eventuelt på sigt bedre end før. Det forudsætter positiv medvirken fra lærerne. Som vi skal se i det følgende, har skolelederne på forskellig vis inddraget lærerne i ledelsen af arbejdstidens organisering og fordelingen af arbejdsopgaver, samtidig med at de har fastholdt deres autonomi som ledere.

ARBEJDSTIDENS ORGANISERING

Hovedtendensen i håndteringen af de nye arbejdstidsregler på de seks skoler er, at udviklingen er gået fra en mere strikt fastholdelse af tilstedeværelseskrav til større fleksibilitet bl.a. med hensyn til mulighederne for, at lærerne selv kan tilrettelægge arbejdstiden, herunder at arbejde hjemme og spare timer op hertil med henblik på at organisere arbejdstiden så effektivt som muligt. Alle ledere udtrykker tillid til, at lærerne arbejder den tid, de skal, når de ikke er ”under opsyn” på skolen. Skoleledernes typiske tilgang er tillid til lærerne frem for kontrol.

LANGT HOVEDPARTEN AF ARBEJDSTIDEN LÆGGES PÅ SKOLEN

På de seks skoler er der typisk 200 undervisningsdage i et skoleår, dvs. ”dage med børn”. I starten og slutningen af skoleåret kan der være en uge eller nogle dage, der afsættes til møder og andet arbejde for det pædagogiske personale. Dette giver i alt 210 arbejdsdage på et år. Det faktiske antal arbejdsdage kan variere fra skole til skole og fra år til år, afhængigt af om der tilrettelægges afspadsring i dage op til bestemte ferier (fx påske), hvordan forældresamtaler er organiseret, og om der fx

arrangeres pædagogiske weekender, der er dyrere for arbejdsgiveren på grund af aflønningsreglerne.

Lærernes arbejdstid administreres med udgangspunkt i en årsnorm, dvs. det samlede antal arbejdstimer i et skoleår. Årsnormen beregnes/fastsættes af kommunen, herunder i en evt. lokal arbejdstidsaftale mellem kommunen og lærerkredsen under Danmarks Lærerforening, med udgangspunkt i lov 409, underbilag 2.1 (§ 3). Årsnormen i de to skoleår 14/15 og 15/16 er 1.680 timer (eller lige deromkring) for en fuld-tidsbeskæftiget lærer på de seks skoler, dvs. i de seks kommuner.

Antal arbejdsdage i et skoleår er ikke helt det samme på de seks skoler og kan også variere mellem skoler inden for en kommune. Undertiden er der fx i en lokal arbejdstidsaftale eller administrativt af kommunen fastsat et loft eller et interval, inden for hvilket antal arbejdsdage i skoleåret kan fastsættes af skolen. Det betyder, at antal arbejdstimer for en lærer i en gennemsnitsuge også kan variere mellem skoler og kommuner. I skoleåret 15/16 er den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid mindst 39 timer og højst 42 timer på de seks skoler.

Ifølge lov 409 skal hele arbejdstiden fra og med skoleåret 14/15 i udgangspunktet placeres på arbejdsstedet. Lov 409 bestemmer dog samtidig, at der lokalt kan indgås arbejdstidsaftaler, som modificerer lov 409, herunder førnævnte bestemmelse.

I skoleåret 14/15 var der krav om fuld tilstedeværelse på to af de seks skoler. På begge disse skoler blev kravet noget modificeret i det følgende skoleår, hvilket i begge tilfælde skete efter skolelederens beslutning i overensstemmelse med en (ny) lokal arbejdstidsaftale/forståelsespapir i kommunen, der rummer mulighed for fleksibilitet. På den ene skole var der dog fortsat fuld tilstedeværelse i udgangspunktet, men skolelederen/afdelingslederen kunne ad hoc beslutte, at en lærer kunne arbejde hjemme, fx med opgaveretning, når det ud fra hensynet til lærerens opgavevaretagelse gav mening.

Det betyder, at ingen af de seks skoler praktiserer krav om 100 procents tilstedeværelse i hele den ugentlige arbejdstid i skoleåret 15/16. Lærerne kan dog vælge at lægge hele deres arbejdstid på skolen, såfremt de måtte ønske dette. Og det er der en del lærere, der gør. Omkring halvdelen af de lærere, som vi har talt med, har valgt at placere alle timerne på skolen. Et gentaget argument herfor er, at lærernes arbejdstid ikke længere er en rammeløs størrelse af tid, jf. følgende udtalelse fra en lærer:

Nu er mit arbejde ikke længere grænseløst. Jeg går hjem om fredagen og kan holde weekend, ligesom mine aftener stort set er frie. Det er en befrielse på mange måder.

Nogle bemærker også, at tilstedeværelseskravet ”gør det nemmere at arrangere møder og andre mere formelle arrangementer på skolen.”

Nogle steder er kravet om fuld tilstedeværelse formuleret som et antal timer – fx at der skal være fuld tilstedeværelse i 35 af 40 ugentlige arbejdstimer (to skoler) eller 39 af 42 timer (én skole). De andre steder er der ikke formuleret præcise timetalsregler, men der lægges op til en ad hoc fleksibilitet afhængigt af situationen og ledelsens beslutning, jf. nærmere herom nedenfor. På alle skoler er det således i et eller andet omfang muligt for lærerne at arbejde hjemme. Samtidig er der i princippet krav om, at hjemmearbejdet skal udføres før kl. 17, idet lærerne ellers har krav på ulempetillæg. Tilsyneladende ser både skolelederne og lærerne dog bort fra dette.

En anden dimension af lærernes arbejdstid er fikstid kontra flekstid, dvs. i hvilken grad lærerne selv kan fastlægge, hvornår de arbejdstimer, hvor der er krav om fuld tilstedeværelse, skal ligge. Fiks-/flekstid kendes på mange arbejdspladser. Fikstid er de tidsrum, hvor læreren skal være på skolen. Fikstiden placeres ofte på hele eller halve dage, hvor der så kan disponeres med henblik på at lægge møder på disse tidspunkter. Flekstiden er de tidsrum, hvor læreren efter eget valg kan beslutte at lægge sin arbejdstid. Det siger sig selv, at læreren skal være på skolen, når der er skemalagt undervisning, obligatoriske/aftalte møder eller lignende. Alle seks skoler har et fleks-/fikstids arrangement.

Konkluderende kan man sige, at der eksisterer en vis fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdstiden. Det forhold, at antallet af undervisningstimer er forøget med ca. 2 timer pr. uge efter de nye arbejdstidsreglers, begrænser ifølge sagens natur mulighederne for fleksibilitet set fra lærernes synspunkt, ligesom de bindinger, der måtte følge af lærerens skema, gør det.

Det fremgår af følgende udtalelse fra en skoleleder på en skole i en kommune uden lokal arbejdstidsaftale og uden fast timetalskrav om tilstedeværelse og en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 39 timer:

Den individuelle forberedelse er ikke skemalagt. Jeg har sagt: I gennemsnit har du 21 timer med børn – det kan være tunge faglige timer eller understøttende tid. Så spiser du 2,5 time. Det giver 23,5 timer. Så skal du regne med, at du ca. har 6,5 timer med dine kollegaer som fælles forberedelse. Det giver i alt 30 timer. Så har du i alt ca. 9 timer tilbage til individuel forberedelse. Disse timer ligger undertiden midt på dagen, dvs. som mellemtimer fx kl. 10-13. Så kan de ikke gå hjem – medmindre de bor meget tæt på skolen.

I disse betragtninger er der dog ikke taget hensyn til, at lærere på skolerne typisk også har mulighed for at opspare timer, som de selv i samarbejde med ledelsen kan disponere over, hvilket bl.a. fremgår af næste afsnit.

FLEKSIBILITET OG TILLID

Alle steder har skolelederne forsøgt at opnå en set fra skolens synspunkt hensigtsmæssig fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdstiden. Det kommer til udtryk på forskellige måder, jf. følgende eksempler.

Eksempel 1: Skole uden fast timetal for tilstedeværelse

På et spørgsmål, om lærerne skal være på skolen i hele deres arbejdstid, svarer skolelederen:

Ikke hvis de ikke har møder med nogen, og de har et ”hul”, så kan de jo godt sige, ”jeg skal ikke noget, jeg går hjem og forbereder mig”. Så skal de bare komme og sige det til afdelingslederen – og det er faktisk dybt intimiderende for dem, for det har man jo ikke skullet før. Jeg ved ikke, om de gør det. Det kan godt være, at de ikke kommer. Men tanken er, at de skal komme og sige det.

Udgangspunktet for skolelederen synes at være, at lærerne kan gå hjem, hvis der ikke er planlagt arbejdsopgaver for dem på skolen. Administrationen heraf (at skolelederen ”ikke ved”, om lærerne spørger afdelingslederen om lov) er efter vores fortolkning næppe udtryk for en laissez faire holdning, men snarere for tillid til lærerne.

På et efterfølgende spørgsmål, om arbejdstiden skal registreres ind i et IT-system, svarer skolelederen:

Jeg synes ikke, at det er så interessant. De har alle en portion undervisningstimer. Så har vi lagt nogle mødelommer, hvor de skal være til stede. Så er der en lille rest tilbage, som du så kan bokse rundt med som lærer. Du holder styr på dine timer.

Igen: Tillid til lærerne frem for til systemer, som kontrollerer lærerne, er udgangspunktet for denne skoleleder.

På den samme skole har lærerne fået en pulje på en uges arbejde hen over skoleåret til forældrearrangementer mv. om aftenen, hvilket er sket for at gøre det mere ukompliceret for lærerne at varetage den slags opgaver. Skolelederen uddyber:

Man kunne jo godt sige, at ellers så skulle de være her 40 timer, og så kunne de så høvle af, når de holdt forældremøder mv. Men for at holde den ude, så har de alle sammen fået en individuel pulje på en uges arbejde. Disse timer kan de bruge til at gøre noget, der ligner det, de gjorde før, fx hvis de vil ringe til en forælder om aftenen, når de holder forældremøder, er til forældresamtaler, eller hvis de skal i teatret med 8y. Så behøver de ikke at spekulere på, hvor timerne kommer fra. Hvis de har lyst til at sidde og læse en bog derhjemme om aftenen, så gør de det.

Citatet underbygger, at tillid og fleksibilitet må antages at hænge sammen.

Eksempel 2: Skole med fuldt tilstedeværelseskrav i udgangspunktet

Alle 42 arbejdstimerne skal i princippet udføres på skolen. Der kan dog være undtagelser til dette. I forståelsespapiret (aftale mellem kommunen og lærerkredsen) står der: "Arbejdet kan dog efter aftale med ledelsen udføres på andre lokaliteter, som fx naturskolen mv. alt efter opgavens karakter". Skolelederen nævner et eksempel med en lærer, der skulle rette nogle opgaver. Læreren argumenterede for, at det ville tage meget mindre tid, hvis han/hun fik lov til at rette opgaverne hjemme. Skolelederen sagde til den pågældende: "Så gå du hjem og ret opgaverne".

Der er således en vis ad hoc fleksibilitet, også med hensyn til muligheden for at arbejde hjemme. Systemet på skolen betyder også, at lærerne har mulighed for at samle tid sammen. Timeregnskabet skal dog "gå i nul" fire gange om året. Dette gælder imidlertid ikke uden undtagelser. Lærere kan få lov til at "gemme timer", hvis de fx skal have elever til afgangsprøver, der erfaringsmæssigt er forbundet med meget arbejde inden for et kort tidsrum.

Analysen viser også her, at ledelsen ikke ønsker at se/kontrollere et tidsregnskab for lærerne, der selv holder styr på dette. I forståelsespapiret er følgende angivet: "De lærere, der anvender fleksibel arbejdstid, fører selv regnskab med den præsterede arbejdstid". Sådan administreres det efter vores bedste skøn også på skolen.

Et andet eksempel fra denne skole på fleksibilitet og arbejdstidstillettelæggelse i samarbejde med lærerne kommer til udtryk i følgende citat fra skolelederen:

Sidste år (14/15) mente lærerne, at de havde for lidt tid til forberedelse, hvilket er baggrunden for forøgelsen af det ugentlige tilstedevær til fra 38,4 til 42 timer. En pædagogisk weekend blev afskaffet, og skolehjem samtaler er ikke mere lagt ind i skemaet, ligesom andet forældremøde heller ikke er lagt ind. Skolehjem samtaler skal så foretages løbende over året. Det kom bag på nogle, at når man ikke skal på fx pædagogisk weekend, så betyder det, at den ugentlige arbejdstid forøges. Uge 27 sidste år var reserveret til møder. I år har man sagt, at i uge 26 i 15/16 er det kun mandag og tirsdag, der er afsat til møder. De resterende dage er "fordelt ud over året", så arbejdstiden i en gennemsnitsuge forøges. Vi har virkelig forsøgt at skære ind til benet, hvilket er sket med udgangspunkt i lærernes ønske om at få mere tid til forberedelse i en gennemsnitsuge.

Rationalet bag denne ændring er således, at det anses for at være bedre for både skole og lærere at have relativt mange arbejdstimer i de normale uger med børn på skolen, fordi det giver mulighed for mere sammen-

hængende forberedelsestid i de uger, hvor der er størst behov for det. Flere andre skoleledere beretter om dispositioner, der minder om ovenstående og med samme begrundelse.

Eksempel 3: Skole med fast tilstedeværelseskrav på 35 af 40 arbejdstimer

Af de 40 arbejdstimer skal lærerne lægge mindst 35 på skolen. For så vidt angår de sidste 5 timer (altså ca. 1 time om dagen) kan lærerne vælge enten at lægge dem på skolen eller derhjemme. De 5 timer er derfor en slags flekspulje, hvor man gerne må tage sin forberedelse med hjem. Cirka en tredjedel af lærerne ønsker at lægge hele deres arbejdstid på skolen. Det er skemalagt. For så vidt angår de lærere, der har en pulje, som de ønsker at holde derhjemme, har skolelederen lagt et 35-timers skema. For så vidt angår de sidste timer siger skolelederen:

Dem beder jeg dem ikke om at tælle op. Der er en aftale om, at jeg forventer, at de arbejder dem. Nogle ønsker selv at tælle dem, men de skal ikke aflevere et regnskab til mig. Jeg har tillid til, at de arbejder de timer.

På en anden skole med tilstedeværelseskrav på 35 af 40 ugentlige arbejdstimer spurgte vi, hvordan ledelsen kan vide, at lærerne nu også arbejder hjemme i de sidste 5 timer. Den pågældende svarede:

Det tjekker vi jo ikke. Det er vi ret sikre på, at de gør. Det tror jeg sådan set ikke, at vi skal spørge for meget til. Vi risikerer bare, at de siger: Vi bruger 7, 8 eller 9 timer (latter). Det tjekker vi ikke på nogen måde. Der er jo også nogle, der har valgt at sige, at jeg lægger al min arbejdstid på skolen.

Denne leder har måske snarere på fornemmelsen, at nogle lærere måske arbejder hjemme i flere timer, end de faktisk skal.

Eksempel 4: Skole med fast timetal for tilstedeværelse og med elektronisk tidsregistrering

På denne skole skal lærerne arbejde i 42 timer om ugen. I den lokalaftale, der er indgået, er det fastsat, at lærerne kan arbejde 3 timer hjemme. Skolelederen fortæller:

Jeg tænker, at man måske er ved at gå lidt tilbage til, som det var tidligere. Alle lærere får et "forslag" til mødetider, en oversigt – fx at man den og den dag skal møde fra kl. 8.00 til 16.00. Eftersom man har flekstid i kommunen, kan læreren imidlertid godt beslutte at møde fx kl. 7.30 og gå hjem kl. 15.30. Dette registreres af læreren i det elektroniske system. Lærerne skal således hver dag registrere, hvornår de kommer på skolen, og hvornår de går. Registreringen behøver ikke at finde sted straks. Sidste år

(14/15) havde man ret meget ”fikstid”. I år (15/16) har man gjort det mere fleksibelt. Det er selvfølgelig, fordi man har set på, hvad der virker, og hvad der ikke virker. Vi kan ikke nødvendigvis se nogen mening i, at man SKAL være på skolen, hvis man ikke har undervisning eller andre opgaver. I 2015/16 er der fikstid mellem 10 og 13, men hvis man fx har undervisning kl. 8, skal man selvfølgelig være på skolen på dette tidspunkt. Hvis en lærer går hjem fx kl. 14.00 og ønsker at arbejde 2 timer hjemme fra kl. 15.00 til 17.00, så registrerer læreren selv timerne i det elektroniske system som arbejdstid i forlængelse af arbejdstiden på skolen, dvs. som arbejdstid fra kl. 14.00 til 16.00. Det er frivilligt, om man vil arbejde hjemme, men efter reglerne skal man arbejde hjemme inden kl. 17.00, for ellers skal man have overtidsbetaling. Så derfor registrerer man timerne på denne måde. Af tidregistreringssystemet fremgår ikke, om arbejdstimerne er lagt på skolen eller hjemme.

Ledelsen kan således ikke via det elektroniske system holde øje med, hvor arbejdet er udført. Ifølge skolelederen stoler ledelsen på, at lærerne registrerer korrekt.

Skolelederen udtaler også, at ledelsen på skolen ”ikke nødvendigvis kan se nogen mening i, at man SKAL være på skolen, hvis man ikke har undervisning eller andre opgaver”. Flere andre skoleledere giver udtryk for en lignende opfattelse, jf. også ovenfor.

LÆRERNES ARBEJDSOPGAVER

Fastlæggelsen af lærernes arbejdsopgaver hænger tæt sammen med arbejdstidens organisering. Ifølge lov 409 skal der før hver normperiode (normalt en periode på et skoleår) udarbejdes en såkaldt ”opgaveoversigt”, der er en oversigt over en lærers forventede arbejdsopgaver i løbet af et skoleår. Oversigten forudsættes udarbejdet af skolelederen på baggrund af en dialog mellem ledelse og lærer. Opgaveoversigten er ikke et bindende tilsagn til læreren om, hvilke opgaver læreren skal udføre inden for det kommende år. Hvis der kan forudses ændringer i opgaverne, skal ledelsen drøfte indhold og omfang med læreren. Disse bestemmelser er indeholdt i lov 409, underbilag 2.1 (Arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne).

Alle skoleledere giver udtryk for, at lov 409 har givet et større ledelsesrum, dvs. autonomi til at lede og navnlig fordele arbejdet mellem medarbejderne. En leder udtrykker det på den måde, at der tidligere var ”langt mere automatik i det”. Samtidig fremhæver lederne, at de sigter mod at tage hensyn til medarbejdernes ønsker ved tildeling af undervisning og andre arbejdsopgaver. Det er således en tendens til, at det i

dag er ledelsens dømmekraft snarere end fx regler, der er afgørende for de arbejdsopgaver, som den enkelte medarbejder tildeles.

Enkelte ledere har dog fundet det hensigtsmæssigt at udvikle et slags standardiseret system, hvor bestemte opgaver tildeles en bestemt tid målt på en eller anden måde. Begrundelsen for at udvikle et sådant system har bl.a. været at gøre processen med at fordele arbejdsopgaver og arbejdsbyrde mere enkel for ledelsen. En anden skoleleder er dog klart imod at introducere et nyt standardiseret system, som den pågældende finder er i modstrid med ånden i folkeskolereformen.

I det følgende gives nogle eksempler på, hvordan skolelederne i udgangspunktet forsøgte at fastsætte den enkelte lærers arbejdsopgaver og arbejdsbyrde efter lov 409. Vi starter med skoler uden standardiseret system. Herefter omtaler vi skoler, hvor man har arbejdet med en form for standardssystem.

SKOLER UDEN STANDARDISERET SYSTEM

Eksempel 1: Mindre skole uden standardiseret system

Skolelederen forklarer:

I 2014/15 skelede vi jo meget til, hvordan det havde været året før – bortset fra, at alle lærere jo skulle undervise 2 timer mere. Så vi gjorde det, at vi lagde 2 timer til alles undervisningstid. Hvis man havde de samme andre opgaver som fx klasselærer, vejleder eller skolebibliotekar, så underviste alle ca. 2 timer mere. Så har vi haft nogle drøftelser blandt lærerne omkring en retfærdig fordeling. Der har været nogle lærere, der syntes, at de underviste forholdsvis mere end andre. Hvordan skulle vi gå ind i år 2 (15/16) med en skarpere planlægning? Vi har lagt nogle kriterier ind, som man kan sige i sidste ende er min vurdering, og som er svært målbare. Men er man nyuddannet? Skal man have nye fag? Skal man have nye klasser? Så skal man måske have lidt mere forberedelsestid. Er man gammel og garvet? Har man mange af de samme fag? Så skal man måske have en lille smule mindre. Samtidig har vi også sagt, at vi også er nødt til at holde et loft over, altså sætte en øvre grænse for undervisningstallet. Så hvis man kommer over det, uanset hvilke timer, det er, så er det rigtig svært! Så jeg håber, vi har været bedre til det i år. Vi er kommet lidt tættere på. Vi går ikke ind direkte og siger, at forskellige fag pr. definition skal give forskellig forberedelsestid. Men indirekte gør vi det. Har man fx mange idrætstimer, kan man måske godt klare sig med lidt mindre forberedelsestid, fordi man har lidt mere at trække på, og man kan måske genbruge nogle ting. Men det er et følsomt område! Vi har holdt helt skarpt fast i her på skolen, at vi ikke er nede og kigge på minutter, og jeg har for så vidt også gjort det lidt vanskeligt for lærerne at foretage sammenligninger indbyrdes. Altså: Man får ikke ret

mange tal ud. Man får nogle opgaver, og så prøver vi at være åbne og i dialog med den enkelte lærer om, hvordan vi skruer det sammen. Og der har vi også været inde – også sidste år – og lavet noget om undervejs. Lærerne melder sig til en opgave, og så spørger de: ”Hvordan kan jeg så se, at jeg får tiden til den?”. Og den kan være lidt svær. Vi prøver at sige, ”du kan se, at vi har talt den med, ligesom vi gjorde i gamle dage.” Men nogle tror lidt mere på os end andre! Der er nogle, der er lidt skeptiske – ”skal jeg bare blive ved med at sige ja, uden at jeg kan se, at jeg får mindre undervisningstid?” Man kan sige, at der skal forholdsvis mange små opgaver til, før man tager en hel undervisningsopgave væk. Den er typisk større. Det er derfor, vi ikke kan gå ind og tælle minutter her.

Af dette citat fremgår for det første, at skolelederen giver udtryk for, at der tages hensyn til en række forhold omkring lærerens erfaring og kompetencer på den ene side og arten af undervisningsopgaven på den anden side, når arbejdsbyrden, herunder forberedelse, ved en given opgave for en given lærer vurderes. Brug af en helhedsorienteret dømmekraft fremhæves som fremgangsmåden snarere end at ”tælle minutter”.

Citatet viser i forlængelse heraf også, at ”Man får ikke ret mange tal ud”. Skolelederen ønsker ikke at ”tælle minutter”, dvs. at sætte tal på opgaver, som man så kommunikerer til lærerne. Vores fortolkning er, at skolelederen ikke ønsker at lægge op til standardiserede tal, som kunne danne grundlag for krav fra lærerne om en bestemt tid til bestemte opgaver. Skolelederen ønsker at bevare sin handlefrihed, men medgiver, at man indirekte vurderer tidsforbruget, fx til forberedelse, forskelligt for forskellige fag og for forskellige medarbejdere afhængigt af deres erfaring mv.

I citatet refererer skolelederen til en beslægtet og ligeledes klassisk problematik, nemlig medarbejders ønske om at få klar besked om, at man faktisk tildeles tid til de arbejdsopgaver, som ledelsen ønsker, at man skal udføre, og ledelsens manglende tilbøjelighed til meget eksplicit at give en bestemt portion tid.

Den ”klassiske” problematik består i, at der i hierarkiske organisationer kan være en interesse modsætning mellem en ledelse, der ønsker så meget arbejde fra medarbejderne som muligt, og medarbejdere, der ønsker at have et arbejdsliv, hvor der er tid til, at man kan udføre opgaverne godt som muligt uden at blive stresset og nedslidt.

Ovennævnte citat peger på, at forholdet mellem lærer og leder på en skole også kan fortolkes som en forhandling om medarbejderens arbejdsbyrde. Hvis arbejdsbyrden ikke fastsættes konkret og udtømmende i landsdækkende, kommunale eller lokale regler på skolen, bliver magtforholdet mellem leder og medarbejder(e) på skolen afgørende.

Den pågældende skoleleder lægger imidlertid overfor medarbejderne ikke op til at definere situationen som en ”forhandling”. Snarere er

udgangspunktet, at lederen gennem dialog med medarbejderen ønsker at udvikle en fælles forståelse af legitimiteten i fordelingen af arbejdsopgaverne.

Eksempel 2: Stor skole uden standardiseret system

På et spørgsmål om, hvem der finder ud af, hvilke arbejdsbyrde den enkelte lærer skal have, og hvordan man gør det, svarer skolelederen:

Det gør jeg jo, det er ikke særlig nemt ... Vi har sagt 21 børnetimer pr. uge. Hvis du ikke laver andet, har du 21-22 børnetimer. Det interessante er, hvor meget tid der er tilbage i løbet af ugen, og så er det klart, at så skal du ind og kigge på fagenes indhold, og det er jo altid en varm kartoffel, fordi lærerne har haft det sådan, at de har haft den samme nøgle til alting.

Ifølge skolelederen udhuler man intentionerne i folkeskolereformen, så fremt skolen selv laver et nyt standardiseret tidsberegningssystem. Skolelederen forklarer:

Det hele ligger jo nu i ledelsesretten. Nu lyder det jo, som om jeg er en rigtig boss, men det er jeg bare slet ikke. Men hvis jeg skal tage de her intentioner alvorligt, så skal jeg ikke lave de regneark. Du skal bruge din dømmekraft. Det er lige præcis det, der gør forskellen fra før til nu. Så jeg skal vurdere dig – ”Ved du hvad, du er ved at gå ned med stress, jeg tager nogle timer fra dig ...”. Tidligere har vi jo ikke ledet. Vi har bare administreret nogle arbejdstidsregler.

SKOLER MED STANDARDISERET SYSTEM

Eksempel 1: Skole med pointsystem i 2014/15

I det første skoleår (14/15) efter folkeskolereformen lavede skolen et pointsystem, hvor forskellige typer opgaver fik tildelt point. 1 point svarede til 10 timer. ”Vi var nødt til at have et eller andet mål for opgavernes omfang”, fortæller skolelederen. ”Når fagfordelingen var på plads, havde vi så et overblik over sådan cirka, hvor mange ”ledige timer”, den enkelte lærer havde til andre opgaver. Det var svært at få puslespillet til at passe. Sidste år var der to lærere, der ifølge både ledelsen og tillidsmanden havde et par timer for meget om ugen. ”Men vi kunne ikke gøre det anderledes”. Problemstillingen blev løst ved at sætte de pågældende ned i undervisningstid senere på året. ”Alle var glade”.

I år (15/16) valgte skolen *ikke* at bruge et pointsystem. I året før kunne man se, at opgaverne blandt lærerne kunne være ret ulige fordelt. Nogle lærere havde kun undervisning og ikke andre opgaver. Andre lære-

re havde ikke så meget undervisning, men en del andre opgaver. Skolelederen forklarer:

Så sagde vi (ledelsen): ”Den går ikke, opgaverne skal bredes mere ud”. Nu er det sådan, at lærerne i de enkelte teams selv finder ud af at fordele ”andre opgaver” med udgangspunkt i en generel ledetråd om, at ”alle er en del af også at skulle løse andre opgaver end undervisning”. Det kan fx også indebære nye måder at organisere på, fx at to lærere deler ”faglig fordybelse”, hvor den ene lærer tager dette i første halvår – den anden i andet halvår. Skolelederen udtrykker dette som en bestræbelse om, at ”alle bliver mere lige”.

På denne skole er det således ledelsens og medarbejdernes dømmekraft snarere end nedskrevne regler, der i dag (15/16) har betydning for fordeling af arbejdsbyrde/opgaver blandt lærerne. Man tager fx ikke udgangspunkt i, at undervisning i 1 lektion i fag X giver så megen tid (Y) til forberedelse, dvs. en samlet belastning på X+Y timer. Der er snarere tale om en slags kvalitativ vurdering.

En sådan vurdering har umiddelbart den fordel, at den kan håndtere mere information og mere relevant information end et system, der alene er baseret på faste standardiserede normer. Når lærerne også inddrages i denne vurdering, er der et potentiale for, at systemet kan blive opfattet som særlig legitimt blandt lærerne. Legitimitet efter den tidligere arbejdstidsorganisering var bundet op på overholdelse af regler; legitimitet i det nye system er bundet op på tillid til ledelsens dømmekraft og her også lærernes deltagelse i beslutningsprocesser i teamet.

Sidste år lavede tillidsrepræsentanten på denne skole en udregning, der viste, at der i gennemsnit var 40 minutter til at forberede en lektion på 45 minutter. Ved fagfordelingen tager man udgangspunkt i dette gennemsnit. Ledelsen går ikke ind og skelner, om der er tale om dansk, gymnastik, matematik etc. Det bliver for kompliceret.

Eksempel 2: Stor skole med pointsystem i 14/15 og 15/16

På denne skole udviklede man et pointsystem for på en enkel og hensigtsmæssig måde at kunne håndtere fordelingen af arbejdsopgaver blandt lærerne. Systemet blev udviklet på et internt ledelsesseminar på skolen. Udgangspunktet er, at ledelsen sonderer mellem undervisning og ikke-undervisning. Sidstnævnte kan omfatte opgaver som fx vejleder i dansk eller matematik eller AKT-vejleder. I udgangspunktet underviser lærerne i halvdelen af deres arbejdstid (her ca. 20 timer om ugen), hvis de ikke har andre arbejdsopgaver. Skolelederen giver udtryk for, at for en sådan lærer er al tid ud over undervisning ”forberedelse” i en eller anden forstand, dvs. en del af oplægget til undervisning.

På førnævnte seminar gennemgik ledelsen samtlige opgaver, der ikke er undervisning eller forberedelse hertil, og vurderede, hvor mange timers mindre undervisning en lærer med de respektive opgaver kunne have. I en vis forstand foretog ledelsen en omtrentlig tidsmæssig vurdering/prioritering af alle ikke-undervisningsopgaver, hvor den tidsmæssige måleenhed var ”undervisningstimer”. Hvis ledelsen efterfølgende overvejede, om en bestemt lærer skulle have en bestemt opgave ud over undervisning, kunne man straks og let vurdere, hvilken konsekvens det ville have for det antal undervisningstimer, som læreren kunne varetage.

På denne skole fastsatte det samlede ledelsesteam (og ikke skolelederen) ud fra en fælles dømmekraft normtider for forskellige andre opgaver end undervisning og forberedelse. I denne dømmekraft ligger også en ledelsesmæssig prioritering af, hvor meget tid det er rimeligt at bruge på forskellige opgaver. Der er ikke nødvendigvis tale om ”empiriske” normer i den forstand, at man tager udgangspunkt i, hvor lang tid en typisk lærer ville bruge på en given opgave. Det er heller ikke normer, der er udviklet i dialog med medarbejderne eller efter forhandling med en faglig organisation. Det er interessant, at disse normer, som ledelsen fandt frem til, ikke synes at være eksplicit og bredt kendte på skolen.

Vores fortolkning er, at skolelederne og skoleledelsen ønsker at fastholde deres autonomi med henblik på at kunne lede skolen på den bedst mulige måde med henblik på at opnå skolens faglige og trivselsmæssige mål. Selvom det også i psykologisk forstand kan være tilfredsstillende for en ledelse at have autonomi, er det ikke autonomi for autonomiens egen skyld, der er drivkraften. Denne tilgang synes at være fælles for de seks skoleledere.

SAMMENFATNING OG SAMMENLIGNING MED ANDRE ANALYSER

Samtidig med at mange af hovedelementerne i folkeskolereformen trådte i kraft pr. 1. august 2014, blev nye regler om lærernes arbejdstid implementeret (lov 409). Hovedindholdet i loven er bl.a., at alle tidligere aftaler om lærernes arbejdstid ophæves og erstattes af nye enkle regler. I udgangspunktet fik lærerne ret og pligt til at være på arbejdsstedet i deres fulde arbejdstid, men de centralt fastsatte regler kunne ”fraviges eller suppleres ved lokal aftale”. Tre af de seks skoler i den kvalitative undersøgelse ligger i kommuner, hvor en sådan aftale/forståelsespapir var indgået i starten af 2015.

Analysen i dette kapitel viser, at de nye arbejdstidsregler fra august 2014 blev implementeret som forudsat på de seks skoler. I løbet af skoleåret 2014/15 ses en tendens til større fleksibilitet i arbejdstidens tilrettelæggelse både i kommuner med og uden lokal aftale/forståelses-

papir. Det kommer til udtryk på forskellige måder, herunder i form af fleksibilitet i arbejdstidens placering i løbet af dagen/ugen, lærernes mulighed for at udføre en del af forberedelsen til undervisningen hjemme, muligheden for at lærerne kan opspare timer til fx større opgaver med at rette elevbesvarelser og tildeling af en pulje af timer over året til lærernes samarbejde med forældre mv.

Lignende tendenser til justeringer fremgår af Bjørnholt m.fl. (2015), som bemærker, at mange skoleledelser i løbet af skoleåret 2014/15 har valgt at tilpasse arbejdstidens placering til lokale forhold. Det skyldes ifølge denne undersøgelse bl.a. et ønske om at imødekomme lærernes ønsker om at kunne prioritere egen tid og hensynet til medarbejdernes motivation og familieliv. Der ses også i denne undersøgelse en tendens til øget fleksibilitet for at imødekomme hensynet til forældre, herunder til forældresamtaler uden for traditionel arbejdstid. Endelig har det ifølge Bjørnholt m.fl. (2015) på enkelte skoler været nødvendigt at justere arbejdstidens organisering for at beholde og tiltrække læreres ressourcer. Set i forhold til den betydelige ændring, som lov 409 medførte, er der både hos Bjørnholt og på vore seks skoler dog tale om mindre tilpasninger.

Ifølge vores analyse skal den øgede fleksibilitet bl.a. ses i sammenhæng med den tillid, som de interviewede skoleledere uden undtagelse lægger for dagen i forhold til lærerne. Vores materiale viser, at tillid frem for kontrol er karakteristisk for skoleledernes tilgang til lærerne. Lederne stoler på, at lærerne gør, hvad de skal, også når de ikke er ”under opsyn” på skolen. Denne tillid fremgår også klart af SFI’s kvantitative undersøgelse af skoleledelse (Kjer m.fl., 2015). Mellem 90 pct. og 97 pct. af skolelederne udtrykker både i 2011, 2013 og i 2015 en meget høj eller høj grad af tillid til, at lærerne gør deres bedste.

Skoleledere på de seks skoler i denne undersøgelse giver udtryk for, at lov 409 har givet dem et større ledelsesrum til at lede og navnlig fordele arbejdet mellem medarbejderne, hvilket også svarer til resultatet hos Bjørnholt m.fl. (2015). Tidligere var der ”mere automatik i det”. Samtidig fremhæver de interviewede ledere, at de sigter mod at tage hensyn til medarbejdernes ønsker ved tildeling af undervisning og andre arbejdsopgaver. To skoleledere har fundet det hensigtsmæssigt at udvikle et standardiseret system som hjælp til at fordele arbejdsopgaver blandt lærerne. På den ene skole blev systemet kun anvendt i skoleåret 2014/15. Brug af et standardiseret system er således undtagelsen og ikke reglen på de seks skoler.

Lærernes gennemgående negative holdning til lov 409 fremgår bl.a. af den spørgeskemaundersøgelse på 20 skoler, som i sommeren 2015 blev gennemført af Bjørnholt m.fl. (2015). Omkring halvdelen eller flere af lærerne gav fx udtryk for, at lov 409 havde en negativ betydning

for deres jobtilfredshed, motivation, samarbejdet på skolen og deres mulighed for at levere undervisning af høj kvalitet.

Vi har ikke belyst lærernes holdning til lov 409 i denne undersøgelse. Men det forekommer sandsynligt, at den måde, de nye arbejdstidsregler er blevet håndteret på af skoleledelsen på de seks skoler, bidrager til at modificere lærernes frustration i forbindelse med lov 409 og dermed til at bane vej for gennemførelse af folkeskolereformen. En lignende konklusion fremgår hos Bjørnholt m.fl. (2015), der på basis af kvalitative interview på 21 skoler i midten af 2015 skriver, at lærere, skoleledere og skolebestyrelsesformænd generelt er enige om, at man på skolerne er kommet videre efter konflikten i foråret 2013. ”Fokus er nu at skabe en god skole”, som det udtrykkes.

LEDELSE AF FORANDRINGER: FOLKESKOLEREFORMEN

INDLEDNING

Ledelse betyder ”at få arbejde udført gennem andre”. Forandringsledelse betyder at lede med henblik på at skabe forandringer i en organisation. I udtrykket ligger således, at det ikke er lederen selv, der gennemfører forandringerne, men at forandringerne gennemføres ved at udøve en eller anden form for magt eller påvirkning, der får andre mennesker, lederens medarbejdere, til at skabe de forandringer, som ledelsen i udgangspunktet ønsker.

Forandringer i organisationer har været et fremtrædende emne i organisations- og ledelsesteorien i adskillige årtier, ligesom temaet ”modstand mod forandringer” har været på dagsordenen lige så længe ud fra den erfaring, at forandringer, der initieres ”ovenfra” af en ledelse, ofte modarbejdes mere eller mindre aktivt eller passivt af medarbejderne, fx på grund af en berettiget eller uberettiget frygt for at miste erhvervede goder, positioner eller rettigheder (Hildebrandt m.fl., 2015; Yukl, 2010). Set fra en ledelsesmæssig synsvinkel er problemstillingen, hvordan man kan gennemføre forandringer og på en eller anden måde få medarbejderne med på dette.

Forandringsledelse kræver derfor indflydelse, hvor man kan skelne mellem to typer. Den første er indflydelse eller ledelse baseret på *hierarki*, dvs. lederens formelle instruktionsbeføjelse. Hierarkisk magt forbindes typisk med retten til at iværksætte positive sanktioner (hvis de underordnede medarbejdere/enheder retter sig efter de instrukser, der kommer ovenfra) eller negative sanktioner (hvis de underordnede ikke retter sig efter instrukserne). Den anden type indflydelse kommer til udtryk gennem ledelse baseret på *kommunikation og medarbejderinddragelse*, fx

kommunikation af visioner, dialog med medarbejderne og forsøg på at skabe positiv motivation og en oplevelse af ejerskab til forandringer hos medarbejderne gennem fx decentralisering, kompetenceudvikling, tilde-
ling af ansvar, social anerkendelse eller på andre måder.

Ledelse baseret på hierarkisk magt tager i sin natur først og fremmest udgangspunkt i medarbejdernes *ydre motivation*, dvs. deres ønske om at modtage de navnlig økonomiske belønninger og andre goder, der følger af at have og fastholde et job. Den anden type ledelse søger at skabe forandringer ved at aktivere medarbejdernes *indre motivation*, dvs. deres ønske om at udvikle sig, udføre et meningsfuldt arbejde og bidrage til samarbejde og en god kultur på arbejdspladsen.

Begge typer ledelse opfattes som mere eller mindre legitime af både medarbejdere og ledelse. Legitimitet betyder accept af, at udøvelse af en bestemt type ledelse i en given kontekst er velbegrundet og rimelig. I de fleste organisatoriske sammenhænge betragtes hierarkisk magt som helt legitim, hvis magten baserer sig på samfundets lovgivning og øvrige regler, som accepteres. Legitimiteten af ledelse baseret på hierarki styrkes, hvis der blandt medarbejderne er tillid til ledelsens ekspertise, dømmekraft, retfærdighedssans og gode menneskelige egenskaber.

I en konkret relation mellem en ledelse og medarbejdere optræder de to typer af ledelse typisk i et eller andet blandingsforhold. Ligeledes indebærer organisatoriske forandringer meget ofte udøvelse af begge former for ledelse. Store ændringer på private og offentlige arbejdspladser indebærer ofte fyringer, forflytninger og strukturændringer mod de berørtes ønsker, samtidig med at motivation og engagement søges fremmet gennem visioner og medarbejderinddragelse i ændringsprocesserne de steder, hvor det efter ledelsens skøn kan lade sig gøre og er hensigtsmæssigt.

Ændringen af arbejdstidsreglerne i folkeskolen blev gennemført via lov 409 uden inddragelse af medarbejderne (den faglige organisation), dvs. gennem hierarkisk magt. I den konkrete implementering af denne lov er medarbejderne dog inddraget i højere grad ikke bare gennem lokale aftaler/forståelsespapirer i en del kommuner, men i nogle tilfælde også i kraft af kommunale administrationsgrundlag for arbejdstidsregler mv. Sidstnævnte har vi bl.a. set i en af vore kommuner uden lokal arbejdstidsaftale. Desuden fremgår det af foregående kapitel, at skoleledernes implementering af de nye arbejdstidsregler langt fra alene er baseret på hierarkisk magt.

Når det drejer sig om implementering af elementer i folkeskole-reformen internt på skolerne, er blandingsforholdet yderligere forskudt til fordel for ledelse baseret på kommunikation og medarbejderinddragelse, hvilket demonstreres i dette kapitel.

Samtidig er reformen set fra de fleste skolelederes og læreres synspunkt gennemført uden inddragelse af ledere og medarbejdere på skolerne. Folkeskolereformen er nye initiativer, som i udgangspunktet og

for manges vedkommende er iværksat ovenfra gennem bindende regler, som sigter mod at regulere forskellige sider af skolernes virksomhed på en anden måde end tidligere. Påvirkningen af skolerne sker ikke kun gennem bindende lovgivning, bekendtgørelser og andre regler, men også via en meget lang række blødere midler, fx de ministerielle læringsvejledere, ressourcer til kompetenceudvikling og de meget talrige vejledninger og inspirationshæfter, som bl.a. er udgivet af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og KL.

Det forhold, at reformen er iværksat ”ovenfra”, er ikke ensbetydende med, at der er modstand mod reformen blandt skolelederne. Faktisk nærmere tværtimod, ifølge vores interview. Det er slående, at de interviewede skoleledere og kommunale skrifter ofte fortæller, at reformen indeholder elementer, som ”vi allerede var i gang med”. I kommunale dokumenter påpeges fx, at reformen og kommunens skolepolitik i høj grad er i harmoni. Skolelederne udtrykker gennemgående lignende opfattelser, fx at de værdier og planer, som skolerne har udviklet, er i overensstemmelse med overordnede principper og hensigter i folkeskolereformen. ”Reformen kom meget belejligt for os”, siger en skoleleder. Denne og andre skoleledere opfatter reformen som noget, skolerne aktivt kan bruge i deres egne bestræbelser på at gøre skolen bedre.

I det følgende belyser vi, hvorledes skolelederne har grebet implementeringen af folkeskolereformen an på de seks skoler, der indgår i undersøgelsen. Vi indleder med en omtale af skoleledernes håndtering af lærernes frustrationer navnlig i relation til lov 409. Dernæst kigger vi på enkelte sider af arbejdet med at forberede reformen på skolerne og peger på, at man på alle skoler har forsøgt at prioritere arbejdet med reformen. Efterfølgende forsøger vi at give et billede af implementeringsprocesser og ledelsen heraf på skolerne. Vi afslutter med nogle refleksioner om skolen som lærende organisation.

HÅNDTERING AF LÆRERNES UTILFREDSHED

Alle skoleledere giver i varierende grad udtryk for, at de har oplevet frustration hos lærerne primært grundet lov 409 og sekundært i nogle tilfælde som følge af en oplevelse blandt lærerne af, at de heller ikke blev taget med på råd i forbindelse med udformningen af folkeskolereformen. Det har ifølge skolelederne bl.a. haft følgende konsekvenser.

For det første har det i nogle tilfælde medført en uvilje mod at medvirke til gennemførelse af de ændringer, der fulgte med den nye lovgivning. Noget af uviljen skyldes ifølge lederne en slags ”afsmitning” fra den negative holdning til lov 409 til en negativ indstilling til folkeskolereformen. Uviljen var fra et par af skoleledernes synsvinkel så stærk, at lederne ikke så anden udvej end at indstille de pågældende medarbejdere til

afskedigelse. Det skete efter ledernes udsagn i hvert enkelt tilfælde efter en langvarig proces med tilhørende samtaler med de pågældende medarbejdere. Forandringsledelse består i sådanne tilfælde således i at udskifte nogle medarbejdere og ansætte nye med de holdninger og kompetencer, som efter ledernes opfattelse var en forudsætning for at kunne gennemføre reformen. Med til billedet hører, at de pågældende medarbejdere ifølge ledelserne havde en negativ indflydelse på øvrige medarbejdere og på den måde yderligere modvirkede de ønskede forandringer på skolerne. ”Afskedigelse var det, der skulle til”, som en af lederne udtrykte det.

BOKS 4.1

Eksempel på en skoleleders beskrivelse af lærernes holdninger.

Interviewer: Men givet, at du som leder har stået over for sådanne holdninger og opfattelser (utilfredshed med lov 409). Hvordan har du prøvet at få dine lærere med?

Skoleleder: Vi har jo brugt mange timer på at snakke om de enkelte elementer, og min holdning har været at sige, at vi for det første skal finde vores egne ben i det her og i det tempo, vi kan. Og jeg har så også haft lærerne så meget med på råd til også at komme og sige, det er de her ting, vi skal i gang med at arbejde med. Hvad tænker I om det? Hvor kan I se nogen muligheder? Hvor har vi nogen udfordringer? Så tænker jeg, at langt hen ad vejen har vi kunnet arbejde konstruktivt med nogle ting. Men jeg kan da sagtens mærke, at der ikke skal meget til før, at der på det arbejdstidsmæssige område er modstand, og jeg har lærere, der stadigvæk er påvirkede af konflikten. Som stadigvæk arbejder på at skulle have en anden arbejdsidentitet – ”jeg har en anden rolle som lærer nu, som jeg skal finde mig ind i” ... at de er ramt følelsesmæssigt. Der er en lille flok, som stadigvæk er det – så forholdsvis lang tid efter!

Interviewer: Kan du forklare det nærmere?

Skoleleder: De føler sig nedgjorte. Det er min vurdering, at det er lærere, som før reformen arbejdede og forberedte sig rigtig, rigtig meget. Nogle af de dygtigste og mest engagerede lærere, som nu siger: ”Jeg føler mig til grin, hvis jeg arbejder mere end de her 40 timer. Jeg har det dårligt, hvis jeg ikke forbereder mig lige så godt, som jeg gjorde før, for jeg vil gerne være den bedste lærer. Jeg kan ikke nå det på de timer, jeg har, men jeg vil ikke bruge min fritid på det, når det her er sket.” Og så er vi i et eller andet arbejdsmæssigt dilemma, som – ligegyldigt, hvad vi gør – så er de ikke helt tilfredse ... Der er kommet lidt mere ”lønarbejder” i det.

Interviewer: Det er noget, som I kæmper lidt med stadigvæk?

Skoleleder: Ja. Efterdønningerne af det. Det er ikke noget, som viser sig tydeligt i dagligdagen længere. Jeg synes, vi er kommet rigtig godt igennem det første år, og der er meget mere ro på nu, men der skal ikke mange bemærkninger til, før jeg kan mærke, at det stadigvæk sidder i nogen.

Det kan tilføjes, at nogle medarbejdere selv har sagt op fra de pågældende skoler i forbindelse med eller efter introduktionen af de nye arbejdstidsregler. Vores indtryk er, at der på dette punkt er variation mellem skolerne, men vi har på det foreliggende grundlag svært ved at vurdere personaleomsætningen og dens baggrund mere konkret. Nogle skoleledere har viden om, at der er lærere, der har ”snakket om, at de gerne vil prøve noget andet”, men ”så meget andet spændende er der jo heller ikke”, som skolelederen bemærker.

I vores interview har vi ikke spurgt systematisk ind til rekruttering af lærere, men emnet er berørt, hvis skolelederen selv kom ind på det.

I forbindelse med ansættelse af nye pædagogiske medarbejdere oplyser én af skolelederne, at alle ansøgere, der var til ansættelsessamtale, fik en case, hvor en del handlede om folkeskolereformen, og hvor ansøgeren skulle beskrive sig selv i forhold hertil. Hvis ansøgeren var for negativ overfor reformen, blev vedkommende fravalgt. På denne skole, der ansatte en del nye medarbejdere, og som ligger i en kommune med lokal arbejdstidsaftale, er det ikke indtrykket, at det var vanskeligt at rekruttere nye medarbejdere.

En anden skoleleder i en kommune uden lokal arbejdstidsaftale oplyser eksplicit, at skolen ikke har svært ved at rekruttere lærere.

En tredje skoleleder fortæller, at man generelt ikke har svært ved at rekruttere lærere, men at antallet af kvalificerede ansøgere faldt drastisk fra 2014 til 2015, og at det i en periode var svært at finde egnede medarbejdere. Skolen ligger i en kommune uden lokal arbejdstidsaftale, hvilket ifølge skolelederen betyder, at nogle lærere ”tænker sig om”, før de søger arbejde på en skole i kommunen. Det har skolelederen fået indtryk af gennem ansættelsessamtaler. Ifølge skolelederen har andre skoler i kommunen tilsvarende erfaringer. Lignende iagttagelser findes i Bjørnholt m.fl. (2015), hvor det oplyses, at det på ”enkelte skoler” (ud af 21) har været nødvendigt at justere arbejdstidens organisering for at beholde og tiltrække lærerressourcer. 37 pct. af skolelederne i SFI’s kvantitative skolelederundersøgelse i foråret 2015 oplyste, at mangel på kvalificerede lærere ”i nogen grad”, ”i høj grad” eller ”i meget høj grad” hæmmer en optimal undervisning på besvarestidspunktet. De tilsvarende tal var 13-14 pct. i 2011 og 2013. Undersøgelsen sætter dog ikke denne markante ændring i relation til lov 409.

Processen omkring lov 409 har *for det andet* medført, at mange lærere, ifølge skolelederne, har oplevet, at de er blevet udsat for mistillid og manglende anerkendelse fra samfundets side. Flere af de interviewede skoleledere giver udtryk for en betydelig empati og forståelse for sådanne holdninger hos lærerne (se eksempel i boks 4.1). Skolelederne har også et klart blik for, at sådanne holdninger hos lærerne kan have en negativ betydning for lærernes arbejdsindsats og engagement. En af skolelederne forklarede, at den pågældende så en tendens hos nogle lærere, navnlig dem, der tidligere hørte til de dygtigste og mest engagerede, til at udvikle en slags lønmodtagermentalitet – forstået som en mentalitet, hvor det vigtige er at yde en indsats i præcis de timer, man får løn for, og ikke et sekund mere – i modsætning til tidligere (før lov 409), hvor mange lærere ifølge den pågældende skoleleder forberedte sig så godt, de kunne – uden at tælle timer. Altså, hvor det var engagement (indre motivation) snarere end timetælling og ”noget for noget” (ydre motivation), der var i fokus i lærernes bevidsthed og identitet, ifølge interviewpersonen.

Nogle skoleledere bemærker, at det var en meget dårlig idé at gennemføre lov 409 og folkeskolereformen samtidigt. Også fordi udvikling af kreativitet og nytænkning, som folkeskolereformen kræver og lægger op til, ikke næres af frustrationer. Samtidig er det opfattelsen hos skolelederne, at mange lærere har vænnet sig til de nye arbejdstidsregler og ser en fordel i at ”have helt fri”, når de går hjem.

En af de væsentligste måder, hvorpå skolelederne har håndteret lærernes utilfredshed med lov 409 i forbindelse med implementering af folkeskolereformen, er ved gang på gang at fremhæve over for medarbejderne, at lov 409 og folkeskolereformen er to helt forskellige ting for på den måde at forsøge at forebygge, at arbejdet med folkeskolereformen påvirkes negativt af lærernes utilfredshed med lov 409.

FORBEREDELSE AF REFORMEN

På alle skoler har ledelsen taget initiativ til, at forberedelsen af reformens gennemførelse allerede blev igangsat i skoleåret 2013/14. Det skal ses i sammenhæng med, at forberedelsen af reformen gennemgående også blev påbegyndt i de kommunale forvaltninger og politiske udvalg allerede i efteråret 2013, fx med udarbejdelse af en plan og principper for arbejdet med reformen på kommunens skoler.

Vores fortolkning er, at kommunerne og skolerne i denne undersøgelse ser ud til at have udvist en form for rettidig omhu. Det gennemgående mål var, at ”reformen skulle fungere fra dag 1”, hvilket angiveligt også stort set var tilfældet på alle skoler. Udtrykket, at reformen skulle fungere fra ”dag 1”, har vi set både i kommunale dokumenter og hørt de interviewede skoleledere bruge.

Skoler har også før reformen planlagt det kommende skoleår. Heri er der for så vidt ikke noget nyt. Det nye synes at være, at planlægningen både på forvaltnings- og politisk niveau samt på skoleniveau gennemgående startede tidligere end sædvanligt. Desuden var planlægningsopgaven mere omfattende og mere kompliceret, end man havde været vant til, hvilket skal ses i sammenhæng med de mange nye elementer i reformen.

Både skoleledere og pædagogisk personale deltog i skoleåret før reformen i kurser, seminar og workshops mv. I første omgang sigtede disse arrangementer mod at informere skolernes ledere og medarbejdere (ikke nødvendigvis på de samme møder) og mod at etablere drøftelser af reformen og udveksle synspunkter.

BOKS 4.2

Eksempler på arrangementer i kommunalt regi før reformen for skoleledelserne i kommunen og eventuelt andre kommuner.

Eksempel 1:

Kommunen arrangerede tidligt i 2014 et 2-dages seminar om, hvad gik reformen ud på, og hvad havde man politisk besluttet i kommunen om de forskellige nye tiltag, der nu skulle foregå. På seminaret blev der dels givet information, dels var der workshops, hvor der blev lavet nogle sparringsgrupper (netværk) med andre skoler. Ifølge skolelederen "brugte vi det til at sige: Hvor er vi ens? Hvor er vi forskellige? Hvad kan vi hjælpe hinanden med – og hvad er vi nødt til at gøre selv". Ifølge skolelederen var det rigtig nyttigt med denne sparring med andre skoler, så man får indtryk af, hvordan man tænker andre steder.

Eksempel 2:

KL kørte nogle store forløb i forhold til reformen og i forhold til arbejdstid. Disse forløb var ledelsesgruppen igennem fra oktober 2013 til foråret 2014 sammen med nogle af de kommuner, man havde noget til fælles med. Skoleledelsen var af sted nogle gange sammen med disse kommuner. Der var indimellem opgaver, der skulle løses, og drøftelser mv. foregik i grupper på tværs af skolerne. Forløbene indeholdt en introduktion til alle de nye begreber.

Vi har hørt om forskellige typer af arrangementer. For det første arrangementer i kommunalt regi for skoleledelserne i kommunen, dvs. ikke blot skolelederen, men samtlige personer i skolernes ledelser. På disse arrangementer blev der informeret om reformen og de nye arbejdstidsregler, samtidig med at der blev etableret mulighed for drøftelser mellem lederne indbyrdes og på tværs af skoler og eventuelt kommuner. Se et par eksempler i boks 4.2.

BOKS 4.3

Eksempel på arrangement i skoleregi før reformen.

På den pågældende skole havde man før reformen arrangeret en række pædagogiske aftener, hvor man arbejdede med nogle af emnerne i reformen. Der var ikke eksterne oplægsholdere til disse møder. Pædagogisk udviklingsråd var med til at arrangere disse aftener, hvor man kiggede på muligheder og ideer. "Hvordan kunne man gribe de nye ting an? Vi (ledelsen) havde delt det ind og sagde: Det med den åbne skole – kom med input! Det med bevægelse i undervisningen – kom med input! osv." Der var 5-6 grupper. Lærernes input blev så samlet af Pædagogisk Udviklingsråd – hvad kunne vi så bruge, hvad kunne omsættes til praksis? Man holdt flere møder hen over foråret 2014, hvor både lærere og pædagoger var med. På denne måde var de inddraget – "og man kan sige, at hvis du vil have indflydelse, og hvis du vil være med til at præge udviklingen, så må du åbne munden", ifølge skolelederen.

For det andet har vi hørt om arrangementer i skoleregi, dvs. arrangementer, som var initieret af skolen, og hvor ledelsen og pædagogiske medarbejdere deltog. Se eksempel i boks 4.3. Der var typisk tale om arrangementer, hvor der både kunne være information (fx ved eksterne oplægsholdere) og drøftelser bl.a. af brainstormkarakter. Arrangementerne tager form af fx pædagogiske aftener eller pædagogiske dage. Udgangspunktet for sådanne arrangementer var bl.a. en opfattelse blandt skolelederne af,

at det er vigtigt at have en fælles drøftelse af problemstillinger blandt hele personalet, når man skal i gang med en forandringsproces af den størrelsesorden, som folkeskolereformen er udtryk for. Skoleledernes begrundelse var bl.a. at få det pædagogiske personale engageret i reformen, hvilket for en del af skolelederne var en stor udfordring.

Alle skoleledere har lagt betydelig vægt på at etablere dialog med medarbejderne omkring indholdet af de elementer i reformen, som man på skolen kan have indflydelse på, fx understøttende undervisning.

PRIORITERING OG FOKUS

Folkeskolereformen er en meget omfattende reform bestående af et stort antal elementer, herunder mange nye elementer. Reformen præsenterer skolerne og deres medarbejdere for en meget høj grad af kompleksitet. Det giver flere af skolelederne eksplicit udtryk for. Begrænsninger i ledernes og medarbejdernes kognitive, tidsmæssige og andre ressourcer betyder, at alt umuligt kan gennemføres på én gang, hvilket der fra centralt hold heller ikke er lagt op til, tværtimod. Men skolelederne på de seks skoler har oplevet at stå over for den udfordring at skulle prioritere.

I prioriteringen tog skolerne mere eller mindre eksplicit udgangspunkt i en tænkning, som en skoleleder på god pædagogisk vis brugte tre farver til at forklare:

- RØD er det, som vi simpelthen ikke komme uden om. Det er noget, vi skal – det er vi nødt til at være loyale overfor i en politisk ledet organisation. Det er det, som er politisk besluttet. Det er ting, man på skolen ikke kan lave om på. Det skal vi være loyale overfor. Skolen skal fx arbejde med understøttende undervisning, og skolen skal stræbe efter, at alle elever bliver så dygtige, som de kan.
- GUL er, hvor der er sat nogle rammer – hvor vi inden for rammerne selv kan fylde det ud. Et eksempel er: Faglig fordybelse. Da dette var frivilligt, havde skolebestyrelsen lavet nogle principper for, hvordan der skulle arbejdes med dette – både i fritidshjemmet og på skolen. Faglig fordybelse er både RØD, fordi skolen SKAL have det, og GUL, fordi skolen selv udfylder rammerne.
- GRØN er der, hvor vi selv kan udvikle os og gøre, hvad vi vil. Det vil sige, hvor der ikke er nogen, der siger, at sådan eller sådan skal vi gøre – det er alt det grønne. For eksempel har skolen arbejdet med venskabsklasser og det gode frikvarter. Der er ingen, der siger, at vi skal disse ting, men det er noget, vi rigtig gerne vil.

Skolelederen uddyber:

Hver gang, der er noget, så har vi sagt: Hvor hører det hjemme? Så behøver vi ikke hver gang at diskutere det. Her skal jeg da være ærlig. Her havde jeg da en del medarbejdere, som hver gang, der var det RØDE, så var de på bagkant – og hvorfor det? Hvorfor det? – og det ene og det andet – disse medarbejdere er her så heller ikke mere.

Nogle kommuner udmeldte prioriterede områder i reformen til skolerne eller principper for gennemførelsen af reformen enten før august 2014 eller lidt senere. I en del tilfælde skete dette efter forudgående dialog med eller høring af skolerne (fx skolelederforsamlingen) og i nogle tilfælde også lærerkredsen. Fortolkningen må være, at nogle kommuner har søgt at opnå konsensus navnlig med skolelederne, før der blev udmeldt principper eller retningslinjer til skolerne. Tilsyneladende har skolerne således i nogle tilfælde haft indflydelse på, hvad der fra kommunal side blev meldt ud til dem. Det betyder, at kommunens styring af skolerne her har haft et dialogbaseret præg.

Flere skoleledere giver udtryk for positive holdninger til udmeldinger fra kommunerne. En skoleleder fortæller fx, at kommunens prioritering hjalp skolen med selv at finde ud af, hvad der skulle prioriteres i første omgang. En anden skoleleder fortæller, at kommunens plan for implementering af reformen på kommunens skoler, der var udviklet i samarbejde med skolelederne, dels var et nyttigt redskab i skolens eget arbejde, dels virkede som en ”buffer” i forhold til omgivelserne, der hele tiden ”forstyrrede” skolen med spørgsmål om folkeskolereformen. Man kunne som svar på sådanne spørgsmål blot henvise til planen.

Et fællestræk ved de seks skoler er, at følgende områder blev givet høj prioritet: understøttende undervisning, lektiehjælp og faglig fordybelse samt motion og bevægelse. Det er nogle af de områder i reformen, som i mindst udstrækning er defineret meget præcist og operationelt i lovgivningen, samtidig med at nævnte elementer er nye, især den understøttende undervisning.

IMPLEMENTERINGSPROCESSER

Skolelederne har håndteret arbejdet med at gennemføre reformen på skolerne forskelligt. Der er stor variation, hvilket skyldes en lang række forhold, herunder skoleledernes forskellige baggrund, skolernes størrelse og elevgrundlag. Der er også forskelle på implementeringen afhængigt af, hvilke områder der betragtes. Gennemførelsen af nye administrative rutiner er således en ganske anderledes opgave end at iværksætte nye pædago-

giske tiltag som fx understøttende undervisning. I vores belysning af implementeringen har vi taget udgangspunkt i de tre områder i reformen, som skolerne især har givet prioritet i første omgang, jf. ovenfor. De er kendetegnet ved, at de er obligatoriske for skolerne fra reformens dag 1, samtidig med at indholdet af de nye elementer ikke var konkretiseret fra centralt hold. Det er de ledelsesmæssige og sociale processer i forbindelse med denne konkretisering, der er i fokus i det følgende. De indholdsmæssige sider af de nye elementer berøres ikke i dette kapitel, men i kapitel 5.

De fleste skoler har også i et eller andet omfang arbejdet med andre elementer, herunder ikke mindst åben skole og målstyret undervisning, men implementeringen af disse elementer er gennemgående ikke så langt fremme, og de ledelsesmæssige og sociale processer har i hvert fald delvist nogle andre karakteristika end de elementer, der er udgangspunktet for det følgende.

INDDRAGELSE AF DET PÆDAGOGISKE PERSONALE

Hvis vi tager den understøttende undervisning som eksempel, kunne man i teorien måske forestille sig, at skolelederen sætter sig ved sit skrivebord og udtænker en model, principper og indhold for så vidt angår den understøttende undervisning og herefter melder dette ud til skolens personale, som så udfører skolelederens instrukser. En sådan forestilling, der har rødder i klassisk organisationstænkning og hierarkisk magt, er imidlertid meget langt fra den virkelighed, som vi har fået kendskab til gennem vores interview.

Vores analyse viser for det første, at skolens leder generelt udøver sin ledelse i et tæt samspil med det samlede *ledelsesteam* på skolen. Når det drejer sig om undervisning, pædagogik og didaktik, så udøver skolelederne og ledelsesteamet for det andet i udpræget grad også deres ledelse sammen med det pædagogiske personale og i en *dialog* med dette, ligesom adskillige konkrete beslutninger om undervisningen, måske de allerfleste, er delegeret til det pædagogiske personale enten til et team af medarbejdere eller til den enkelte lærer, fx når det drejer sig om udmøntningen af en konkret form for understøttende undervisning.

I forhold til inddragelsen af det pædagogiske personale, så fortæller lærerne mere eller mindre samstemmigt, at de i høj grad føler, de har været med til at drøfte og forme de overordnede principper og mål for den understøttende undervisning og bevægelse. Denne indsigt korresponderer godt med kvantitative fund fra SFI's første skolelederrapport (Kjer m.fl., 2015), som viser, at underviserne føler sig inddraget af ledelsen i opstartsfasen og udformningen af reformelementerne. Lærerne tilkendegiver derudover på tværs af forskellige processer og strategier for selve implementeringsprocessen, at de har oplevet en meget åben og dialogbaseret implementeringsproces med ledelsen. Lærernes positive indstilling til inddragelsen indkapsler vi bedst med to citater. En lærer for-

klarer således, at processen for implementeringen på mange måder var ”noget kollektivt”, ligesom en anden lærer fortæller, at ”da reformen blev introduceret, var det noget, vi gjorde sammen”.

Ledelsen på skolerne har øjensynligt forsøgt at inddrage lærerne indenfor en given ramme, hvortil de har fået stor indflydelse på at udtænke ideer og udvikle koncepter for understøttende undervisning. Fra et forandringsledelsesperspektiv medfører en høj inddragelse af lærerne et medansvar for implementering, en form for ejerskab, men også en central viden om, hvilken retning skolen skal gå i.

Vi sporer ligeledes en høj grad af løbende involvering og inddragelse, når ledelsen skrider til korrigerende handling i forhold til reformen generelt, men også i forhold til de ændringer og justeringer, som ledelsen iværksætter i forhold til bl.a. den understøttende undervisning.

PROCESSER

På basis af vore interview med skolelederne kan vi meget forenklet karakterisere implementeringen som en skiftevis top-down og bottom-up proces. Ledelsen og medarbejderne arbejder skiftevis med reformen og er i en løbende dialog herom. Ledelsen starter fx med at prioritere, hvilke reformelementer, som man skal arbejde med på skolen, hvilket meldes ud. Herefter inddrages medarbejderne, der kommer med forslag og ideer. Disse samles og struktureres af ledelsen eller af et udvalg, der er rådgivende for ledelsen. Herefter udmelder ledelsen retningslinjer for implementering til medarbejderne, der afprøver forskellige ideer i undervisningen. Så opsamler medarbejderne erfaringer, som formidles til ledelsen, som bearbejder den opnåede viden og udmelder justerede retningslinjer osv.

Denne proces kan navnlig på en mindre skole finde sted for skolen som helhed. På en større skole kan processen finde sted inden for de respektive afdelinger eller årgange på skolen kombineret med processer, hvor skolelederen og det samlede ledelsesteam også inddrages.

På flere af skolerne startede denne proces allerede i skoleåret før reformen. Efter reformen blev processen typisk tilrettelagt i perioder (fx fire perioder) hen over året. I første periode starter man på skolen med ”at prøve noget af”. Man justerer så eventuelt på det i en efterfølgende periode. Efter hver periode opsamler man erfaringer og beslutter, hvad der skal ske i næste periode. Erfaringsopsamlingen finder sted mere eller mindre formelt (især på større skoler) eller uformelt (især på mindre skoler).

Der er forskel mellem skolerne bl.a. med hensyn til, hvor meget skolens leder og ledelse arbejder med de nye ting, før medarbejderne inddrages. Vi har forsøgt at afklare, om vi kunne identificere idealtypiske implementeringsmodeller på basis af vores interview. På grund af de mange nuancer og kompleksiteten i processerne på en skole har vi indtil videre ikke været i stand til dette.

Nedenfor skitserer vi to eksempler på implementeringsprocesser. I eksempel 1 ser ledelsen ud til at have lagt mere mental energi i at ud-tænke indholdet i implementeringen end i eksempel 2. På skole 1 er der i højere grad udviklet en samlet strategi for den understøttende undervisning, som lærerne også er mere positive overfor end på skole 2. Det antyder, at der er en sammenhæng mellem den måde, et reformelement implementeres på, og resultatet af implementeringen.

Eksempel 1: Implementering

Nedenfor er vist et eksempel på et forløb på en større skole. Oversigten viser, at kommunen er inde over, og at skolens ledelse også har indgået i en dialog med andre skoleledelser i kommunen. Endelig fremgår det, at implementeringen i det første år, skoleåret 2014/15, havde et foreløbigt præg, fordi man justerede på det i det følgende skoleår 2015/16. Endelig fremgår indirekte, at det er vigtigt for ledelsen at få personalet, herunder ikke mindst lærerne, med på det, der skal ske på skolen. I de endelige beslutninger lytter ledelsen i høj grad til lærerne.

- *Fase 1: Seminar for den samlede ledelse på skolen i efteråret 2013*
Skolelederen tager initiativ til dette seminar for at øge viden og bevidsthed om folkeskolereformen i skolens ledelsesgruppe. På seminaret drøfter ledelsen en række af elementerne i reformen, bl.a. understøttende undervisning, motion og bevægelse og træning og fordybelse, og hvorledes man kunne forstå, fortolke og definere disse elementer.
- *Fase 2: Møde for alle skoleledelserne i kommunen i starten af 2014*
En gang om året deltager hele lederniveauet i skolevæsenet i kommunen i et seminar over flere dage, hvor nogle aktuelle emner tages op. I seminaret i starten af 2014 var det folkeskolereformen, der var på dagsordenen. Skolens ledelsesgruppe deltager i dette seminar sammen med andre ledelser i kommunen. På seminaret har de enkelte skolers ledelser også en form for gruppearbejde ”for sig selv”, og skolernes ledelser har endvidere konsultationer med personale fra kommunens skoleforvaltning.
- *Fase 3: Interne drøftelser i ledelsesgruppen på skolen og indledende drøftelser med personalegrupperne. Vinter 2014*
Skolens ledelsesteam arbejder videre med reformen og kommer frem til en skabelon for, hvordan man mener, at de nye tiltag bør gribes an. Skabelonen drøftes efterfølgende med skolens bestyrelse, med elevrådet og med lærerne i nævnte rækkefølge.
- *Fase 4: Pædagogisk weekend for ledelse og lærere i marts 2014*
På dette seminar har skolen bl.a. inviteret eksterne oplægsholdere. Ledelsen har også været til seminar med skolens skemalæggere om, hvordan man kunne bygge skoledagen op.

- *Fase 5: Ledelsen på seminar med hele personalegruppen. Forår 2014*
Rækkefølgen af seminarer mv. er valgt bevidst af ledelsen, således at man i ledelsen har mulighed for at gennemarbejde en række problemstillinger, formulere forslag, indhente reaktioner i forskellige fora hen ad vejen og i flere omgange, reflektere og til sidst byde ind med nogle konklusioner for hele personalegruppen med hensyn til, hvordan man ville gå frem det første år i reformen, der startede i august 2014.
- *Fase 6: Implementering og videre erfaringsopsamling i skoleåret 2014/15*
Om de foregående faser bemærker skolelederen: ”Efter mit bedste indtryk følte lærerne sig hørt. Men de følte sig jo tromlet af det der med lockouten, alt det der. Det var jo ikke, fordi lærerne var vildt begejstrede for alt muligt, men de følte sig hørt. Det var mit bedste indtryk. Og det var mit bedste indtryk, at der var konsensus – ikke sådan, at alle lærere syntes, at det her var verdens bedste idé, men de vidste godt, at der havde været en majoritet, der havde syntes sådan. Og så besluttede vi at gøre nogle ting, som vi så justerede på fra skoleåret 15/16.”

EKSEMPEL 2: IMPLEMENTERING

Skolelederen fortæller, at ledelsen på skolen startede før sommerferien 2014 med at foretage en prioritering af de reformelementer, man ville arbejde med:

Vi kunne ikke komme udenom, at der skulle være bevægelse i undervisningen, at der skulle være understøttende undervisning, at der skulle være faglig fordybelse, og at der skulle være tydelige mål for elevernes læring.

Ledelsen meldte denne prioritering ud internt, hvilket var bevidst, for ikke at lærerne skulle blive for forvirrede.

Herefter gennemførte skolen en proces, hvor de to store teams (indskoling og udskoling) ”brain-stormede”, hvilket resulterede i en kæmpe idébank omkring de prioriterede temaer, og hvorledes de kunne udmøntes i praksis.

Næste trin var, at lærerne gik i gang med at beslutte, hvilke elementer der kunne bruges i deres undervisning. Det var muligt, fordi skolen på dette tidspunkt havde lavet en fagfordeling, altså fordelt lærerne på fag og klasser/årgange.

Den konkrete udmøntning besluttes således decentralt, mens ledelsen prioriterer mere overordnet. Implementeringen i første omgang har foreløbigt præg. Tænkningen, som skolelederen lægger op til, er, at ”nu prøver vi noget og ser, hvad der sker”. Der er altså tale om en søge-lære-proces i de to teams, der finder frem til, hvad der skal gøres, og

drøfter erfaringerne i et professionelt læringsfællesskab, hvor der ikke nødvendigvis er fuld konsensus i opfattelser og tænkning, men må være det, når det drejer sig om ”handling”. Ledelsen inddrages også, men processerne har indtil videre primært fundet sted i de to teams.

FOLKESKOLEN SOM LÆRENDE ORGANISATION

I forbindelse med folkeskolereformen er det blevet endnu mere tydeligt, at skolen er en lærende organisation i mere end én forstand. Målet er, at eleverne skal lære så meget, som de kan. For at opnå dette mål må man på skolen finde ud af, hvordan det bedst kan ske. Skolen må vedvarende lære at blive bedre til at varetage dens opgaver. Dette er især tydeligt, når der fra centralt hold introduceres nye begreber som fx understøttende undervisning. I udgangspunktet havde skolerne ingen erfaring med denne type undervisning. Skolerne måtte forsøge at forstå og fortolke, hvad der var intentionen med denne nyskabelse. Eftersom begrebet ikke var defineret meget operationelt og konkret fra centralt hold, måtte man på skolerne forsøge at udmønte begrebet og give det konkret indhold. Noget tilsvarende gælder i varierende omfang for mange andre elementer i folkeskolereformen, fx faglig fordybelse og lektiehjælp, motion og bevægelse, målstyret undervisning og åben skole. Disse elementer kan skolerne ifølge sagens natur ikke håndtere perfekt fra dag 1. Det skal læres, og skolerne skal finde deres egne ben. Implementeringen af folkeskolereformen og af de ændrede arbejdstidsregler foregår gennem beslutnings- og læreprocesser navnlig på skolerne, men også i kommunalt regi.

SAMMENFATNING OG SAMMENLIGNING MED ANDRE ANALYSER

Kapitlet sætter fokus på forandringsledelse med særlig henblik på implementering af understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse. Disse elementer er karakteriseret ved at være nye og obligatoriske fra og med august 2014, samtidig med at det kun i begrænset omfang var specificeret fra centralt hold, hvordan elementerne skulle implementeres i skolernes undervisning. Det var således i vidt omfang op til skolerne eventuelt i samarbejde med kommunerne at finde ud af, hvordan disse elementer konkret skulle udmøntes. I dette kapitel har vi sat fokus på ledelsesmæssige og sociale processer i forbindelse implementeringen, mens vi i næste kapitel kommer ind på de indholdsmæssige sider af den understøttende undervisning.

I det følgende sammenfattes kapitlets hovedresultater. Hvor det er relevant, sammenlignes med resultater fra en undersøgelse omfattende

21 skoler i 2015 (Bjørnholt m.fl., 2015), hvor der blev gennemført kvalitative interview med bl.a. skoleledere og pædagogiske medarbejdere.

Skolelederne på de seks skoler har oplevet frustration hos lærerne primært på grund af de nye arbejdstidsregler og sekundært i nogle tilfælde, fordi lærerne heller ikke blev taget med på råd i forbindelse med udformning af folkeskolereformen. I nogle tilfælde gav frustrationen sig udtryk i decideret modstand mod de forandringer, der var på dagsordenen, ifølge skolelederne. På to af de seks skoler var modstanden i nogle tilfælde så stærk, at lederne ikke så anden udvej end at indstille de pågældende medarbejdere til afskedigelse. Forandringsledelse har således her bl.a. bestået i at *udskifte medarbejdere* og ansætte nye med mere passende kompetencer og holdninger. På de seks skoler er denne type forandringsledelse dog helt klart undtagelsen snarere end reglen.

Et *andet* element i forandringsledelse har bestået i gang på gang at *kommunikere til medarbejderne*, at de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen er to forskellige ting for på denne måde at forebygge, at utilfredshed med lov 409 ”smittede af” på holdningen til folkeskolereformen.

Et *tredje* træk i forandringsledelsen har været at *reducere den kompleksitet*, som folkeskolereformen stiller både lederne og de pædagogiske medarbejdere overfor. Folkeskolereformen indeholder mange elementer, der i udgangspunktet kan forekomme uoverskuelige og uoverkommelige at gennemføre på én gang. Håndterbarheden forøges gennem ledelsens prioritering og fokus på bestemte indsatsområder. I nogle tilfælde indgår en eksplicit ledelsesmæssig kommunikation af en klar sontring mellem ”SKAL” og ”KAN” i denne proces. Det, som man i politisk styret organisation SKAL, behøver man ifølge skoleledelsen ikke at spille tid på at diskutere, om man bør gøre eller ej. De prioriterede områder omfatter på alle de seks skoler understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp og motion og bevægelse. Nogle har i første omgang også givet prioritet til den åbne skole og målstyret undervisning, men har dog gennemgående lagt mindre vægt på disse elementer. De fleste skoler har valgt ikke at sætte meget stærkt fokus på læringsmålstyret undervisning allerede i skoleåret 2014/15.

Den overordnede prioritering af reformelementer foretages af skoleledelsen. I nogle tilfælde er skolens prioritering valgt under indtryk af udmelding fra kommunen. I et enkelt tilfælde har skolelederkredsen i samarbejde med kommunen udarbejdet en helhedsplan omfattende flere år om implementering af reformen på kommunens skoler. De steder, hvor kommunen har haft betydning, har holdningen hertil overvejende været positiv blandt skolelederne.

Disse resultater svarer i høj grad til, hvad Bjørnholt m.fl. (2015) finder. De skriver, at der på mange skoler er sket en delvis eller prioriteret implementering af folkeskolereformen, hvilket bl.a. skyldes reformens omfang og øvrige ændringer, der var på dagsordenen på skolerne, som

ikke havde kapacitet til at gennemføre en fuld implementering af reformen i første omgang.

Et *fjerde* træk ved implementeringen er, at den foregår over en *længere periode*. Det er typisk skolens ledelse, som først sætter sig ind i reformen og overvejer, hvordan den skal gennemføres på skolen. På alle skoler startede arbejdet med reformen ganske lang tid før, den skulle træde i kraft i august 2014. Vores materiale viser, at også forberedelsen i kommunerne typisk startede tidligt, dvs. allerede i efteråret 2013. Vores analyse tyder på, at både skoler og kommuner typisk har udvist en form for rettidig omhu i relation til reformen. I flere tilfælde omfattede de forberedende aktiviteter også sparring mellem skoleledelserne inden for kommunen og i enkelte tilfælde også mellem kommuner, jf. også Bjørnholt m.fl. (2015), som præsenterer tilsvarende iagttagelser.

En *femte* konklusion er, at *skolernes ledelse alle steder har lagt meget stor vægt på at inddrage og engagere de pædagogiske medarbejdere* i arbejdet med at udmønte reformelementerne, fx den understøttende undervisning. Skolelederne og ledelsesteamet udøver typisk deres forandringsledelse vedr. den konkrete udmøntning af reformelementer i dialog med de pædagogiske medarbejdere. Denne indsigt korresponderer godt med resultater fra SFI's første kvantitative skolelederrapport (Kjer m.fl., 2015), som viser, at underviserne føler sig inddraget af ledelsen i opstartsfasen og udformningen af reformelementerne.

På basis af vore interview med skolelederne kan vi forenklet karakterisere implementeringen som en skiftevis top-down og bottom-up proces. Ledelsen og medarbejderne arbejder skiftevis med reformen og er i en løbende dialog herom. Ledelsen starter fx med at prioritere, hvilke reformelementer, som man skal arbejde med på skolen, hvilket meldes ud internt. Herefter inddrages medarbejderne, der kommer med forslag og ideer. Disse samles og struktureres af ledelsen eller af et udvalg, der er rådgivende for ledelsen. Herefter udmelder ledelsen retningslinjer for implementering til medarbejderne, der afprøver forskellige ideer i undervisningen. Så opsamler medarbejderne erfaringer, som formidles til ledelsen, som bearbejder den opnåede viden og udmelder justerede retningslinjer osv. Implementeringen kan beskrives som en forholdsvis ”styret og struktureret proces”, jf. også Bjørnholt m.fl. (2015), der bruger denne formulering.

Denne proces understreger en *sjette* konklusion, som er, at implementeringen i hvert fald indtil videre ikke sker én gang for alle, men som løbende *læreprocesser og justeringer*. Skolerne prøver noget, evaluerer på erfaringerne, beslutter at justere, prøver noget nyt, får nye erfaringer osv. Også denne konklusion harmonerer med Bjørnholt (2015), hvor skoleåret 2014/15 beskrives som et ”prøveår”, hvor der er blevet ”eksperimenteret” med folkeskolereformens nyskabelser. Det påpeges også i denne undersøgelse, at flere skoler løbende har måttet justere initiativerne efterhånden, som man opnåede nye erfaringer.

Samlet kan det konkluderes, at skoleledelsen i samarbejde med medarbejderne på de seks skoler har spillet en aktiv rolle i forbindelse med gennemførelsen af folkeskolereformen på skolerne, samt at skolerne gennemgående har haft en betydelig autonomi til at prioritere og udmønte reformelementerne efter egne valg.

UNDERSTØTTENDE UNDERVISNING

I det foregående har vi set på implementeringen på de seks skoler med vægt på de ledelsesmæssige og sociale processer. I dette kapitel ændres perspektivet, og vi ser på nogle aspekter af resultatet af implementeringen med vægt på indholdsmæssige aspekter. Vi har været nødt til at foretage en afgrænsning. Vi har valgt at se på understøttende undervisning, dels fordi det er et af de elementer i folkeskolereformen, som i særlig grad er nyt, dels fordi der fra centralt hold er lagt op til, at skolerne og skolelederne selv konkretiserer indholdet i det nye begreb, og endelig fordi mange skoler er længst fremme med dette element.

Først omtaler vi intentioner og regler vedrørende understøttende undervisning. Herefter belyser vi nogle sider af implementeringen, bl.a. gennem eksempler på skoleledernes tanker og visioner om understøttende undervisning.

REGLER OG INTENTIONER

DEFINITION AF UNDERSTØTTENDE UNDERVISNING

Folkeskoleloven indeholder regler om, hvilke fag og obligatoriske emner der skal undervises i. Desuden er der regler om etablering af valgfag. Herudover er der fra og med 1. august 2014 etableret en ny type supplerende ”understøttende undervisning”, der ”skal anvendes til forløb, læringsaktiviteter mv., der enten har direkte sammenhæng med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner, eller som sigter på at styrke elevernes læringsparathed, sociale kompetencer, alsidige udvikling, motivation og trivsel”, jf. § 16a i folkeskoleloven.

Med reformen fastslog loven (§ 15) også, at der skal ”etableres lektiehjælp og faglig fordybelse inden for undervisningstiden”, samt at ”undervisningstiden skal tilrettelægges, så eleverne får motion og bevægelse i gennemsnitligt 45 minutter om dagen.” I reformens første år skulle skolerne tilbyde lektiehjælp. Det var dog frivilligt for eleverne, om de ville deltage. Fra og med skoleåret 15/16 er lektiehjælp obligatorisk.

Disse tre elementer er centrale dele af den længere og varierede skoledag i folkeskolereformen.

”Lektiehjælp og faglig fordybelse” kan integreres i den fagopdelte undervisning. I det omfang det ikke er tilfældet, skal lektiehjælp og faglig fordybelse indgå som understøttende undervisning på skolen.

Ligeledes kan ”motion og bevægelse” integreres i fagene – også i andre fag end idræt, der selvsagt medregnes som motion og bevægelse. I det omfang, eleverne på denne måde ikke får motion og bevægelse i mindst 45 minutter om dagen, skal motion og bevægelse afvikles som understøttende undervisning (jf. bemærkninger til lovforslag L51, folketingsåret 2013-14). ”Klassens tid”, som der efter folkeskolereformen ikke afsættes fagopdelt tid til, indgår i understøttende undervisning.

OMFANG

Tiden til understøttende undervisning beregnes som den samlede foreskrevne undervisningstid fratrukket minimumstallet for timetallet i fagene (jf. bemærkninger til lovforslag L51, folketingsåret 2013-14). Der fastsættes ikke minimumstimetal for understøttende undervisning, jf. også Aftale (2013). I princippet kunne en skole/kommune derfor muligvis beslutte at ”konvertere hele den understøttende tid” til fagopdelte timer, hvilket vi dog ikke kender eksempler på.

MÅL

For folkeskolens fag og emner er der fra centralt hold formuleret ”Fælles Mål”. De nye forenklede Fælles Mål trådte i kraft 1. august 2015. Om understøttende undervisning hedder det i bemærkningerne til ovennævnte lovforslag (side 43):

Der formuleres ikke særskilte Fælles Mål for den understøttende undervisning. Alle opgaver og læringsaktiviteter, der gennemføres inden for den afsatte tid til understøttende undervisning, skal sigte på at opfylde folkeskolens formålsparagraf, Fælles Mål i fagene samt styrke undervisningsdifferentieringen.

Det må siges at være en bred formulering. Såfremt skolerne finder det relevant, kan der formentlig også arbejdes med målstyret undervisning, når det drejer sig om understøttende undervisning.

PERSONALE

Folkeskoleloven indeholder regler om, hvilke uddannelsesmæssige kvalifikationer, det undervisende personale skal have. Relevant i denne sammenhæng er bl.a. bestemmelsen om, at personale med pædagoguddannelse og andet personale med relevante kvalifikationer kan varetage understøttende undervisningsopgaver (lovens § 30).

I aftaleteksten (Aftale, 2013, s. 18) anføres:

På alle klassetrin kan pædagoger og medarbejdere med andre relevante kompetencer inddrages i undervisningen i en understøttende rolle ved at løse opgaver inden for deres kompetence og de pågældendes kvalifikationer i øvrigt. De vil fx kunne støtte og supplere læreren i de fagopdelte timer og vil kunne varetage understøttende undervisning alene med eleverne. Der vil i sidste tilfælde være tale om opgaver, som ikke i samme omfang kræver lærerens professionskompetence. Pædagoger og medarbejdere med andre relevante kompetencer tillægges ikke undervisningskompetence under udførelsen af disse opgaver.

I lovbemærkningerne betones, at pædagogernes kompetencer i særlig grad tiltænkes opgaver i forhold til trivsel og den mere brede udvikling af eleven.

Kommunen fastsætter personalesammensætningen i den understøttende undervisning, hvilket antagelig også indebærer, at kommunen kan vælge at delegerer denne kompetence til skolen, ligesom skolen formentlig kan beslutte at bruge flere lærertimer, end kommunen har lagt op til, hvis skolen ”selv kan finde pengene”.

ORGANISERING

Undervisningen i folkeskolen foregår i udgangspunktet i klasser. En klasse omfatter sædvanligvis et antal elever på ét klassetrin. Traditionelt har klassen ofte været (næsten) samme enhed gennem hele eller store dele af skoleforløbet. Funktionen som klasselærer nævnes i folkeskoleloven, og så efter reformen, hvor loven fastslår, at ”Opgaven som klasselærer skal varetages af en af klassens lærere eller uddelegeres til flere af klassens lærere eller pædagoger” (§ 18, stk. 5). Denne formulering er ny og indebærer set fra skoleledelsens synspunkt en større fleksibilitet i varetagelsen af klasselærerfunktionen.

Undervisningen kan supplerende organiseres i hold inden for den enkelte klasse eller på tværs af klasser. Det gælder undervisning i både fag, obligatoriske emner og understøttende undervisning. Holddannelse kan ske af praktiske eller pædagogiske grunde. Med folkeskolereformen blev reglerne om holddannelse lempet, hvilket betyder potentielt større fleksibilitet og flere valgmuligheder i organiseringen af undervisningen. Fortsat skal eleverne dog undervises i folkeskolens fag og obliga-

toriske emner med udgangspunkt i klassen i den overvejende del (1.-3. klasse) eller i en væsentlig del (4.-9. klasse) af undervisningstiden. Der skal ved opgørelsen af andelen af undervisningstiden i hhv. hold/klasse ses bort fra hold dannet af praktiske grunde. Med hensyn til understøttende undervisning er der imidlertid ingen begrænsninger i holddannelsen.

SKOLELEDERENS, LÆRERNES OG PÆDAGOGERNES ROLLE

Den understøttende undervisning skal bl.a. understøtte undervisningen i fagene og de obligatoriske emner. Det betyder, at der må finde en koordinering sted mellem undervisningen i fagene og de obligatoriske emner på den ene side og den understøttende undervisning på den anden. Dette fremgår også eksplicit af en ny bestemmelse i folkeskoleloven (§ 16a), der fastslår, at ”skolens leder skal sikre sammenhæng mellem undervisningen i fagene, de obligatoriske emner og den understøttende undervisning”. I lovbemærkningerne (L51, 2013-14) anføres:

Det er – som det også er tilfældet efter de gældende regler for undervisningen i fagene – skolelederens ansvar at sikre, at planlægningen og tilrettelæggelsen af de understøttende undervisningsopgaver finder sted, og at dette sker med udgangspunkt i strukturerede overvejelser om, hvordan forløb og læringsaktiviteter mv. samt de obligatoriske emner kan bidrage til realiseringen af formålet om at hæve det faglige niveau i folkeskolen ved understøttelse af undervisningen i folkeskolens fag.

Om lærernes og pædagogernes rolle hedder det i lovbemærkningerne:

Det er lærerens opgave at sikre sammenhæng i undervisningen, og at undervisningen i såvel fag som inden for tiden til den understøttende undervisning leder frem mod de faglige mål for fag og klassetrin. Det er således lærere, der i planlægningen og tilrettelæggelsen af de understøttende undervisningsopgaver, skal sikre sammenhæng med undervisningen i fagene. Planlægningen af den understøttende undervisning foretages i et samarbejde med de pædagoger eller andet relevant personale, der måtte skulle bistå ved eller selvstændigt afvikle og gennemføre de planlagte læringsaktiviteter. Således bruges de kvalifikationer, som pædagoger og andre relevante medarbejdere kan bidrage med i den understøttende undervisning, også i forbindelse med planlægningen.

Overordnet betones i lovbemærkningerne, at der ikke fastsættes formkrav til den understøttende undervisning. Intentionen er at give skolerne stor lokal handlefrihed. Skolebestyrelsen fastsætter principper for den understøttende undervisning.

UNDERSTØTTENDE UNDERVISNING I PRAKSIS

I det følgende belyser vi nogle aspekter af, hvordan den understøttende undervisning er implementeret på skolerne. Vi ser på timetal til understøttende undervisning og personalesammensætning. Desuden omtaler vi eksempler på ledelsens tilgang til understøttende undervisning. Mange flere problemstillinger er relevante i forbindelse med understøttende undervisning, herunder ikke mindst problematikken omkring arbejdsdeling og koordinering mellem pædagoger og lærere. Disse temaer behandles ikke i dette notat. Nogle af emnerne er berørt i andre fremstillinger (fx Bjørnholt m.fl., 2015 og Rambøll, 2015)

TIMETAL

Vores indtryk fra de seks skoler er, at timetallet for den understøttende undervisning fastsættes som foreskrevet i lovgivningen, hvilket flere af skolelederne eksplicit giver udtryk for. Der synes at være en tendens til, at der er flest understøttende timer på indskoling og i udskoling og færrest på mellemtrinnet.

På et spørgsmål om, hvordan man finder ud af, hvor mange understøttende timer der skal være på skolen, svarer skolelederen:

Det står i de centrale regler. Hvis man har minimumstimetallet i alle fag og trækker det fra det samlede timetal, så har man tiden til den understøttende undervisning, som er en slags resttid. Derfor siger jeg til lærerne: ”I må jo gerne veksle det hele til fag. Bare I husker, hvad målet med den understøttende undervisning er”. Vi prøver at stykke det sammen: Hvor meget skal være elevpause, hvor meget skal være lejrskole, hvor meget skal være det ene og det andet. Så får man lidt forskellige erfaringer.

Det skal bemærkes, at den pågældende skole er en relativt stor afdelingsopdelt skole med en betydelig decentralisering til afdelingerne, der er opdelt efter grupper af årgange. Afdelingerne på skolen lægger selv deres skemaer.

Det ugentlige timetal til understøttende undervisning kan typisk være af størrelsesordenen 5 timer, men det varierer. Det er dog svært at vurdere timetallet, fordi den understøttende tid også kan omfatte ”bevægelse” og ”lektiehjælp og faglig fordybelse”, som ikke nødvendigvis optræder som understøttende undervisning på skemaerne.

PERSONALESAMMENSÆTNING

Den andel af de understøttende timer, som efter kommunens beslutning skal varetages af pædagoger, varierer mellem over 70 pct. til 40 pct. på de seks skoler. Én skoleleder oplyste, at kommunen ikke havde fastsat en bestemt procentandel. Det er klart, at kommunens beslutning på dette

område er en væsentlig rammebetingelse for den type understøttende undervisning, som skolen har mulighed for at implementere.

Én af de seks skoler har imidlertid valgt en anden personale-sammensætning end den, som kommunen har lagt op til, og som indebar en meget høj andel af pædagoger. Skolelederen bemærker:

Der har været en skepsis blandt lærerne, vil jeg sige, omkring konstruktionen vedrørende de understøttende timer. Hvordan skulle de virke, og hvordan skulle det være, at man som lærer havde ansvaret, men at det måske var nogle pædagoger, som stod med det, og hvordan skulle man sikre koblingen til det faglige. Jeg tænker også, at den politiske ambition, der har været meldt ud omkring den understøttende undervisning, har været enormt høj. Det har nok lagt et pres ned over lærerne, så man kan sige, at de lokale vilkår, vi har haft, nok har været langt fra de anbefalinger, man normalt har haft, hvor det måske har været halvt-halvt. Så lærerne her i kommunen har set sig lidt koblet af de understøttende timer og har derfor haft svært ved at se, hvordan vi kan bruge dem til noget fornuftigt. Der har vi så her valgt at sige, at de penge er vi nødt til at hente et andet sted, så vi har ca. halvt-halvt, hvor vi primært har lærerne i de ældre klasser, så jeg tænker, at vi har fundet nogle modeller, som fungerer.

Vores fortolkning er, at skolelederen efter drøftelser med lærerne har truffet beslutning om, at en større andel af de understøttende timer, end kommunen havde lagt op til, skulle varetages af lærere. Det er sket for at bruge den understøttende tid til ”noget fornuftigt”, hvilket efter skolelederens opfattelse åbenbart er lykkedes, idet ”vi har fundet nogle modeller, som fungerer”.

På en anden skole, hvor kommunen stiller krav om, at 40 pct. af den understøttende undervisning skal varetages af pædagoger, er skolelederen også skeptisk: ”Jeg synes, det er for meget”, bemærker skolelederen om procentandelen.

Det er almindeligt på skolerne, at andelen af understøttende timer, der varetages af lærere/pædagoger, varierer mellem årgangene. Andelen af pædagoger er typisk størst på de yngste årgange. En skoleleder bemærker:

Kravet fra kommunen var, at 50 pct. af de understøttende timer skulle varetages af pædagoger, men det kunne man simpelthen ikke gøre på overbygningen, hvor al understøttende undervisning derfor varetages af lærere. På mellemtrinnet varetages understøttende af lærere (for så vidt angår lektiehjælp – skolen kalder det studiecaféer/fordybelse) og pædagoger (for så vidt angår ”bevægelse”). På indskolingen varetager pædagoger hele den understøttende undervisning. Det er den måde, skolen har gjort det på.

Flere steder ses en tendens til en ændret personalesammensætning fra skoleåret 14/15 til 15/16, som består i, at andelen af pædagoger på de ældste årgange er blevet reduceret, jf. følgende udsagn fra en skoleleder på en skole med et næsten 50/50 forhold mellem lærere og pædagoger i udgangspunktet:

Sidste år kørte vi pædagoger hele vejen op til 9. klasse. I år har vi skåret meget ned på pædagogerne og lagt det primært fra 0. til 3., fordi vi har måttet sande, at det fungerer ikke med pædagoger på de ældre årgange. Nu bruger vi så pædagogerne som 2-lærere i de kreative fag eller sådan et eller andet. Og så har vi nogle ganske få, vi kan trække på – der kan stå alene. Men det er der ikke ret mange, der kan, når vi kommer til 4. klasse og op. Derfor er det jo også klart, at det er fagene og lærerne, vi giver tiden til understøttende undervisning.

En anden leder bemærker:

Det, der ikke fungerede, var, at mange pædagoger i faglig henseende ikke var i stand til at varetage timer i lektiehjælp. Nogle havde måske overvurderet, hvad de selv kunne. Pædagogerne kunne godt håndtere børnene, men i faglig henseende var der problemer.

Det har altså været en ledelsesudfordring at sikre et match mellem pædagogernes kompetencer og de opgaver, som pædagogerne skulle varetage.

LEDERNES TILGANG TIL UNDERSTØTTENDE UNDERVISNING

Med ”tilgang” menes her de mere grundlæggende tanker, som skolelederne overfor os har givet udtryk for i relation til strategier eller visioner for den understøttende undervisning på deres skole. Vores formål er ikke at give et overblik over eller eksempler på alle mulige konkrete slags understøttende undervisning (se fx Rambøll, 2015).

Eksempel 1: Decentralisering og undervisningsdifferentiering

På denne relativt store skole er udmøntningen af den understøttende undervisning decentraliseret til afdelingerne og de enkelte teams, herunder årgangsteams. Ledelsens overvejelser drejer sig bl.a. om organisatoriske aspekter, hvilke fremgår af denne udtalelse:

Vi prøver forskellige ting af. Og det vil vi nok blive ved med, fordi der er brug for noget her og noget andet her. Det, vi stiler efter overordnet, er, at folk får tænkt i afdeling i stedet for i klasse. Minimum ”årgang” vil jeg sige, på tværs af årgangen. Meget gerne for afdelingen, fordi er der tre klasser på en årgang, kan du godt lave lidt spændende på årgangen. Er der kun to, så er det

begrænset, hvad du kan lave af spændende tilbud med to lærere på. Der kan være nogen, der har brug for at arbejde på én måde, og andre, der har brug for at arbejde på en anden måde. I et område som vores er vi jo nødt til at holde fast i gammeldags lektiehjælp. Også ud over, hvad man normalt ville sige skal foregå i lektiehjælp herinde. Også træning, fordi vi har en pæn andel af familier, der ikke er i stand til at hjælpe deres børn derhjemme eller sørge for, at der bliver skabt en ro, så de kan få læst det, de skal have læst eller få øvet tabeller. Hvis vi skal være med til at flytte den sociale arv, og det skal vi jo, det er jo en af hensigterne med det her, så er det på skolen, det skal foregå for nogle af vores elever, det hele. Til træningsopgaver kunne man sende mange andre hjem, men det kan man ikke med alle vores elever.

En af de tanker, der kommer til udtryk i dette citat, er, at man kan udnytte det forhold, at skolen er relativt stor til at etablere en større grad af undervisningsdifferentiering. Det indebærer en ledelsesmæssig inspiration til, at de enkelte teams tænker i tilbud i hvert fald på tværs af klasser, således at man kan sammensætte hold med bestemte læringsbehov, bl.a. med henblik på at bryde den sociale arv, som det påpeges i citatet.

Eksempel 2: Realisering af tidligere uopfyldte ønsker

På et spørgsmål om, hvordan man på skolen fandt ud af, hvad den understøttende undervisning skulle indeholde, anførte skolelederen:

Man startede i fællesskab med at lave et idékatalog over, hvad man kunne tænke sig at lægge i begrebet. Udgangspunktet var at spørge sig selv: Hvilke ting kunne vi godt have tænkt os at have haft tid til før reformen, og som vi nu får tid til med den understøttende undervisning? Der blev lavet nogle lange lister, som spændte "utroligt bredt" med hensyn til, hvad man kunne lægge i begrebet.

Det interessante i dette citat er bl.a. spørgsmålet: Hvilke ting kunne vi godt have tænkt os at have haft tid til før reformen, og som vi nu får tid til med den understøttende undervisning? Man kan formode, at spørgsmålet er formuleret af skolelederen til medarbejderne som oplæg til drøftelse af indholdet i den understøttende undervisning. Hvis det er rigtigt, har skolelederen altså forsøgt at give retning til drøftelserne af den understøttende undervisning.

Vores fortolkning er, at spørgsmålet tager udgangspunkt i medarbejdernes og vel også skolelederens egen vurdering af, hvordan undervisning og læring kan forbedres på skolen. Der tages udgangspunkt i understøttende undervisning som noget, der potentielt kan give muligheder, som man ikke har haft før, og som man gerne ville have haft. Sagt på en

anden måde tages der afsæt i positiv motivation frem for at se understøttende undervisning som en ny arbejdsbyrde.

Skolelederen fortæller om skolens koncept for den understøttende undervisning, der omfatter to hoveddele. Om den ene del siger skolelederen:

Lige nu er den mest almindelige model, at mange timer bruges til læsning. Det har været det sikre, at alle børn får læst hver dag. Skolen har i mange år lagt op til dette, herunder at man derhjemme som forældre også medvirker til dette. ”Læsning” er således et væsentligt element i den understøttende undervisning. Det kan kaldes flere ting, fx lektiehjælp, man kan også kalde det understøttende, man kunne kalde det dansk – man kunne kalde det mange ting. Men der har vi sagt, at vi lægger en del af det her ind som læsning. Og forberedelsesmæssigt er det jo forholdsvis let håndterbart for den enkelte lærer eller pædagog, som er i klassen, og det organiseres klassevist af en voksen, og biblioteket er åbent osv. Det er den ene store pulje, vi har lagt ind i den understøttende undervisning.

Valget af læsning som element i den understøttende undervisning skal formentlig ses på baggrund af, at eleverne kommer fra relativt uddannelsesfremmede miljøer. Ligeledes ses det af citatet, at dette element i den understøttende undervisning, der organiseres klassevist, udgør en fortsættelse af nogle bestræbelser, man har haft gennem mange år på skolen.

For så vidt angår den resterende del af den understøttende undervisning forklarer skolelederen:

I indskolingen har man lavet en del af resten som et tværgående bånd, hvor lærere og pædagoger på ugebasis udbyder nogle forskellige værksteder/aktiviteter, som børnene selv kan melde sig på. På mellemtrinet foregår meget af det stadigvæk klassevist, hvor lærerne og pædagogerne aftaler, hvad man arbejder med – typisk nogle trivselsmæssige ting eller nogle fællesskabsskabende ting. I udskolingen arbejder man i øjeblikket med et ”kom-i-form” bånd, hvor en tredjedel af udskolingen har valgt at komme på noget ekstra fysisk træning, samtidig med at den anden del så har lidt ekstra læsning. Men hvor vi også tilbyder noget, kaldet ”roadshow”, hvor forskellige faglærere udbyder nogle ekstra kurser, fx ekstra matematik eller fysik, som eleverne så ”kører rundt i”.

Dette citat illustrerer blandt andet, hvordan indholdet i den understøttende undervisning varierer mellem de tre trin. Det fremgår også, at man lægger op til at give eleverne valgfrihed, i sammenhæng med at en del af den understøttende undervisning organiseres som hold.

Det er skolelederens vurdering, at både det pædagogiske personale og eleverne er glade for den understøttende undervisning. Det virker som om, at man på denne skole har fundet frem til et koncept, der fungerer.

Eksempel 3: Skoleleder med visioner fra udlandet

Skolelederen på denne skole havde i udgangspunktet nogle ideer om, hvad den understøttende tid kunne bruges til. Lederen fortæller:

Så den understøttende tid. Her var jeg meget inspireret af, hvad jeg havde set i udlandet. Der var tale om afgrænsede tidsblokke (oaser), hvor eleverne satte sig selv i gang med projekter af læringsmæssig karakter og beskrev nogle læringsmål. Det præsenterede jeg herhjemme. Det var der egentlig forbløffende nok stor opbakning til, dvs. til det der med at have elever omkring sig, som sætter sig nogle egne mål for, hvad de gerne vil. Vi vedtog, at en portion af den understøttende tid skulle dedikeres til dette.

Vi ser her, at ideen til denne form for understøttende undervisning kom fra udlandet via skolelederen, der uddybede:

I skolen har man så travlt, efter mine bedste begreber, med at dræbe børnenes nysgerrighed, fordi de skal nå det og det og det og det. Kunne man lave en oase, hvor man fulgte sine egne ønsker om at vide og lære mere ... Så vi havde nogle samtaler med alle lærere og alle pædagoger om, hvad er din passion, hvis du ikke står her og underviser, hvad er så din passion? Og det mest fantastiske åbenbarede sig: Der var én, der kunne en hel masse om svampe. Der var én, der kunne en hel masse om astronomi. Der var én, der ... you name it. Det vil sige, at de kunne tage børnene med i læringsrum, som slet ikke var indeholdt i dansk og matematik og sådan noget. Så det var jo en klump også, som vi så opfandt. Betegnelsen "oase" står for en situation, hvor man ikke er bundet af læringsmål, der er opstillet af andre, fx læreren, skolen eller ministeriet, men af læringsmål, som man selv – dvs. børnene – sætter. Der er ikke nogen andre, der definerer det, så børn kan få lov til at fordybe sig i præcis det, de kunne tænke sig. Men det behøver ikke at være tysk grammatik eller noget. Det kan også godt være teater. Men de beskriver læringsmål, de siger ikke bare, "det kunne være sjovt". De siger fx: Jeg har siddet og set det og skriver: "Jeg vil gerne lære at stå på en scene". De siger: "Jeg vil lære at leve mig ind i en person", "jeg vil gerne lære at fremlægge noget for andre". Det er jo fantastisk. Der er også nogle, der ikke kan, men det er fantastisk, når det lykkes. Det handler om det begreb, vi kalder at lære at lære. Det er jo det, der er den overliggende overskrift i det. Så hvis man skal sætte sig selv i gang og være en smule innovativ og selv finde ud af, hvad er det, jeg brænder for her i livet og kunne bidrage med, så bliver man nødt til at komme ud over det, at det er den voksne,

der siger, at du skal læse tre sider i en bog. Det er konceptet. Det har været svært at kommunikere omkring det og informere omkring det. Vi skal også udvikle det, fordi det kan godt være, at når vi kommer op og får valgfag hos de store elever, så begynder tingene at flyde en smule sammen.

Citatet illustrerer, at man åbenbart godt kan arbejde med en form for målstyret læring under overskriften understøttende undervisning. Et interessant aspekt er, at det er eleverne, der selv finder ud af, hvad de gerne vil lære. Der tages ikke udgangspunkt i læringsmål, som andre har defineret.

Det er næppe tilfældigt, at denne form for understøttende undervisning er etableret på en skole, hvor eleverne kommer fra hjem, hvor forældrene gennemgående har høj socioøkonomisk status. I øvrigt tyder vore oplysninger både fra interview med skolelederen og en lærer på, at denne form for understøttende undervisning fungerer godt på skolen, og at de lærere, der har ansvaret for det, er engagerede i det.

Den understøttende undervisning på skolen har også to andre elementer: ”Tid i bevægelse” samt:

Og så ville vi bruge noget tid på læringssamtaler, som også er en del af den understøttende undervisning. Det har vi bokset med, og nu på andet år er vi måske ved at finde en form. Vi har lagt det sådan, at hvert barn får 5 læringssamtaler plus en forældre-konsultation, hvor barnet også er med. Det vil sige i alt 6 samtaler på et år. At finde en struktur for dem har været vanskeligt, ligesom det ikke nødvendigvis er så let at afgøre, hvor meget man som ledelse skal facilitere, hvad der skal tales om, og lave en disposition.

Skolelederen berører i dette citat problematikken om, hvor meget en ledelse skal gå ind i at definere i detaljer, hvad læringssamtaler skal indeholde. Det er ”ikke nødvendigvis så let at afgøre”. Skolelederen tilføjer, at lærerne har undervist hinanden i, hvordan læringssamtaler kan gennemføres og vurderer også, at ”det nu begynder at køre rigtig godt”.

Alt i alt får man på denne skole ligesom på det foregående indtryk af, at skolelederen har spillet en forholdsvis aktiv rolle i forbindelse med den understøttende undervisning, samtidig med at lederne har involveret det pædagogiske personale. Den understøttende undervisning fremtræder på disse skoler som nogle større blokke, som letter overskueligheden.

Eksempel 4: Hvilke børn vil skolen skabe?

I relation til den understøttende undervisning bemærker skolelederen:

Vores tanke er, at når børnene har gået her fra 1. til 9. klasse, så er der nogle, jeg ved ikke, om man skal kalde det for dannelsesmæssige ting, som de skal igennem, og som ikke umiddelbart

ligger inde i fagene, og hvor man førhen sagde, at det bruger man måske klassens tid til, og som klasselæreren typisk kunne stå for – det har vi lagt ind i den understøttende undervisning. Vi siger så, at på den årgang skal eleverne dette eller hint igennem – så der er nogle bestemte ting hele vejen igennem skoleforløbet, som eleverne skal igennem.

Erfaringen fra skoleåret 14/15 på denne skole var, at der var mange konkrete initiativer og aktiviteter, der ikke fungerede, ”men der var heldigvis også noget, der var godt”. Skolelederen giver følgende eksempler på det, som denne skole indtil videre er ”landet på”:

På 3. årgang får de et kursus i konflikthåndtering (40 timer ifølge et koncept, som undervisningsmaterialet bygger på – hvor man så arbejder med forskellige strukturer/situationer, så ungerne bliver klædt på til bedre selv at kunne håndtere konflikter), hvor så inklusionspædagogerne er med inde i forhold til, hvordan man laver konflikthåndtering og aftaler.

Et andet element er undervisning i færdsel (cykelprøven mv.).

Sidste år var der en 8. klasse, der havde lavet noget om eventyr. Så lavede pædagogerne et dramastykke omkring noget med eventyr. ”Det er det, som er så fedt ved at få pædagogerne ind – for de tænker nogle gange lidt mere kreativt”.

Der var også på et tidspunkt, hvor de kørte noget med matematik. Så kommer pædagogen med en idé om at spille stratego, men som brætspil. ”Hvordan er det nu, strategierne er her i forhold til det, de har lært i matematik”? ”Hvordan kunne man binde dette sammen – så endte de faktisk med at lave nogle helt andre regler for stratego – fra det de havde lært i matematik”.

Noget af den understøttende undervisning er vekslet til svømning. Der er sat fokus på, at de har svømning fra 2. og til og med 6. klasse.

Et andet eksempel drejer sig om en 4. klasse sidste år. Klassen havde haft rigtig mange lærerskift – man fik så ansat en ny lærer til klassen. Man omvekslede så en understøttende undervisningstime til fx matematik, så børnene i denne klasse resten af skoleåret havde en ekstratime i matematik for at få indhentet det, som de ellers ikke havde nået. Så fik man taget nogle test på børnene i dansk. De viste, at børnene faktisk også havde et ”slip” i dansk. Så vekslede man fra påske og indtil sommerferien, dvs. man lagde en ekstra dansktime ind for at få dem op på niveau. Når så de ekstra dansktimer slutter, lægger man en ekstra engelsktime til som understøttende undervisning. Denne klasse har således i 1½

år haft en ekstra fagtime hver uge i kraft af den understøttende undervisning.

Skolen har indført såkaldte ”morgenbånd”. Tiden hertil kommer både fra ”faglig fordybelse” og ”understøttende undervisning”. De første 20 minutter hver dag på skolen starter på samme måde i alle klasser. Målet er, at eleverne skal arbejde selvstændigt – med noget, der er aftalt med lærerne med udgangspunkt i elevernes læringsmål. Samtidig holdes der elevsamtaler om læringsmål. Alle lærere og pædagoger er involveret om morgenen i de 20 minutter. På hver årgang er der hele tiden én lærer ”til overs”, så der kan i hvert fald være mindst én, der holder elevsamtaler. Disse morgenbånd er også et eksempel på implementering af reformens intention om ”tydelige mål for elevernes læring”. I morgenbåndet sidder eleverne og arbejder selvstændigt – og der er også elevsamtaler.

I denne skoles tilrettelæggelse af den understøttende undervisning kommer også til udtryk, at den understøttende undervisning tilrettelægges fleksibelt afhængigt af konkrete behov på forskellige tidspunkter og i forskellige situationer. Dette har vi også set eksempler på på andre skoler.

Eksempel 5: Integration af understøttende elementer i fagene

Ideen om at integrere den understøttende undervisning i fagene kommer til udtryk hos en skoleleder, for hvem den største udfordring i folkeskolereformen er samarbejdet mellem lærere og pædagoger samt den understøttende undervisning. Lederen forklarer:

Det var de to ting, der var sværest at udnytte. I forbindelse med mange af de andre ting landede vi jo ikke på en helt anden plan. Undervisning har vi jo bedrevet altid. At vi så skulle gøre det mere udadvendt og involvere flere, det har vi jo også gjort på mange måder før, men det var til at genkende. Den understøttende undervisning var en helt ny ting, som skulle tolkes og stadig skal tolkes, fordi pædagogerne fik en større rolle i skolen og egentlig også en vanskeligere rolle.

På et spørgsmål om, hvordan man finder ud af, hvad den understøttende undervisning skal indeholde, anfører skolelederen:

Det har været en af de ting, hvor vi har sagt, at den erfaring skal tages ude i teamene – i årgangsteamene. De har lidt forskellige vilkår. Der er lidt forskellige timer. I år har vi jo ikke pædagogerne med i udskolingen, det havde vi sidste år. Man definerer meget, hvad det er, man bruger. Nogle steder har de jo mange timer. Nogle steder har de færre timer, nogle steder er tingene

bundet i lejrskoler osv. I øjeblikket er det teamene, der stadig arbejder med at definere, hvordan de bruger det bedst.

Om fremtiden bemærker skolelederen:

Jeg vil tro, at vi næste år [dvs. i 16/17] lægger så meget som muligt til fagene. Og så stiller vi krav til fagene om det, der ligger i det understøttende. Det er meget svært at definere, hvad man skal her, hvis ikke det er i forbindelse med fagene. Det duer ikke, hvis det er et vedhæng. Det, den proces er gået med, er egentlig at få det til at passe sammen med fagene. Og derfor vil vi faktisk nok lægge så meget som muligt ind under fagene og så stille kravene til fagene.

Der antydes hermed en strategi for den understøttende undervisning, der indebærer en større integration af de understøttende elementer i den fagopdelte undervisning. ”Men ikke sådan, at man skal sidde og læse mere engelsk, matematik osv. Man skal gøre nogle andre ting omkring faget”, ifølge skolelederen. Det vil sige ikke en ren ”kvantitativ” udvidelse af faget, men også en kvalitativ udvikling. Baggrunden for denne tanke er også problematikken i forhold til at involvere pædagerne i den understøttende undervisning. Så kan man, ifølge skolelederen, ligeså godt tage konsekvensen og sige, at fra 4. klasse og op må lærerne medtænke de understøttende elementer i deres fag.

FORTSATTE JUSTERINGER ELLER STRATEGISKE ÆNDRINGER?

Udviklingen fra skoleåret 14/15 til 15/16 på alle skoler er kendetegnet ved, at man i sidstnævnte skoleår bygger på erfaringer opnået i det første år. Man opnår hele tiden erfaringer.

Flere skoleledere beretter om, at man har fundet nogle måder at gøre tingene på, som fungerer, men fremhæver samtidig, at den understøttende undervisning fortsat er under afprøvning, udvikling og formning. Det er generelt vanskeligt at pege på en overordnet ”retning” i udviklingen – ud over, at man har fundet frem til noget, der fungerer ”bedre”.

Alle skoleledere har i et eller andet omfang gjort sig tanker om den understøttende undervisning. Nogle har også ideer eller visioner om den fremtidige udvikling.

Vores indtryk er, at udviklingen fortsat vil være præget af løbende tilpasninger mange steder – typisk mindre ændringer fremfor større strategiske skift, selvom sådanne skift ikke kan udelukkes, jf. ovennævnte eksempel nr. 5. Vi kan også forvente, at skolelederne og skolerne måske i stigende omfang vil udveksle erfaringer og derved også lære på denne måde.

SAMMENFATNING OG SAMMENLIGNING MED ANDRE ANALYSER

Dette kapitel beskriver i første hovedafsnit grundlæggende regler og intentioner i forbindelse med understøttende undervisning, der med folkeskolereformen kom ind som et nyt element i skolen.

Den understøttende undervisning skal anvendes til forløb, læringsaktiviteter mv., der enten har direkte sammenhæng med undervisningen i folkeskolens fag og obligatoriske emner, eller som sigter på at styrke elevernes læringsparathed, sociale kompetencer, alsidige udvikling, motivation og trivsel. I det omfang faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse ikke indgår i fagene, skal disse elementer indgå i den understøttende undervisning. Der formuleres ikke Fælles Mål for understøttende undervisning.

Både lærere og personale med pædagoguddannelse kan varetage understøttende undervisningsopgaver. Kommunen fastsætter personale-sammensætningen i den understøttende undervisning, der kan organiseres meget forskelligt. Der er fx ingen begrænsninger i holddannelse.

Skolelederen skal ”sikre sammenhæng” mellem undervisningen i fagene, de obligatoriske emner og den understøttende undervisning og forventes at udvikle strukturerede overvejelser herom.

Kapitlets andet hovedafsnit om understøttende undervisning i praksis viser, at timetallet til understøttende undervisning på de seks skoler fastsættes som forudsat i lovgivningen. Der er en tendens til, at der er flest understøttende timer i indskolingen og i udskolingen.

På én af skolerne har kommunen ikke fastsat en norm for personalesammensætningen. På de øvrige fem skoler har kommunen fastsat en norm for pædagogernes andel, der varierer mellem skolerne fra 40 pct. til over 70 pct. af den understøttende undervisning. To af skolelederne giver udtryk for, at andelen er for høj. Den ene af disse besluttede efter drøftelser med skolens lærere at sænke pædagogernes andel.

Andelen af pædagoger er højest på de yngste årgange, og der er en tendens til, at andelen af pædagoger er blevet reduceret på de ældste årgange fra 2014/15 til 2015/16. Det har i høj grad været en ledelsesudfordring at sikre et match mellem pædagogernes kompetencer og de opgaver, som pædagogerne skulle varetage. Disse resultater er i overensstemmelse med Bjørnholt m.fl. (2015), der bl.a. peger på, at pædagogerne, ifølge lærerne, ofte er blevet sat til opgaver, som de ikke har de fornødne faglige kvalifikationer til at udføre. Ifølge lærerne er pædagogerne mere egnede til opgaver i indskolingen end i udskolingen.

I øvrigt viser Bjørnholt m.fl. (2015), at samarbejde og koordinering mellem lærere og pædagoger ofte er en udfordring for begge parter, hvilket bl.a. hænger sammen med en deling af ansvar for undervisning (lærer) og udførelse af undervisning (pædagog).

Vi belyser skoleledernes tilgang til og tanker om den understøttende undervisning. Vi konkluderer, at skolelederne har gjort sig ”systematiske overvejelser” om den understøttende undervisning, således som det forventes i bemærkningerne til lovforslaget om dette nye element i skolen. Vores fortolkning er, at skolelederne ikke gør sig disse tanker, fordi det er noget, de ”skal”. Vi ser skoleledernes overvejelser som udtryk for, at de af egen drift søger at formulere koncept og indhold for den understøttende undervisning, som støtter op omkring skolernes faglige og trivselsmæssige mål.

Flere skoleledere beretter, at skolen har fundet frem til nogle måder at gøre tingene på, som fungerer, men fremhæver samtidig, at den understøttende undervisning fortsat er under afprøvning, udvikling og formning. Denne iagttagelse harmonerer med andre analyser (Bjørnholt m.fl., 2015; Rambøll, 2015), der i lighed med vores undersøgelse også viser, at den understøttende undervisnings konkrete indhold og organisering udviser meget betydelig variation både inden for og mellem skoler.

AUTONOMI OG PÆDAGOGISK LEDELSE

INDLEDNING

I dette kapitel belyser vi to tværgående temaer: skoleledernes autonomi og pædagogisk ledelse. Kapitlet inddrager både begrebsmæssige overvejelser og trækker på materiale fra de foregående kapitler og vores kvalitative interview i øvrigt. Desuden inddrages resultater fra andre analyser.

Udgangspunktet er folkeskolereformens krav og forventninger til skoleledelsen, sådan som det beskrives i SFI's rapport om skoleledelse fra 2015 (Kjer m.fl., 2015), jf. følgende citat fra side 11 i denne rapport (kursiveringerne nedenfor er tilføjet her):

- Skolelederne har et ledelsesansvar i forhold til implementeringen af folkeskolereformen på deres skoler.
- Der skal ske en *styrkelse af skoleledernes generelle ledelse og pædagogiske ledelse* af skolerne.
- Den pædagogiske ledelsesopgave omfatter både en strategisk og evidensbaseret opkvalificering af lærere og pædagoger, en ledelse af den målstyrede undervisning på skolen med både målstyring og resultatopfølgning samt en ledelse vedrørende undervisningens indhold og kvalitet.
- *Skolelederne vil* ved regelforenklinger og ændrede arbejdstidsregler for lærerne *få en større handlefrihed til at udføre deres ledelsesopgaver*, herunder at prioritere skolens ressourcer.
- Skolelederne skal, via opkvalificering med hensyn til pædagogisk og administrativ ledelse, klædes bedre på til at varetage de øgede opgaver på disse områder.

Intentionerne fra lovgivers side er således blandt andet, dels at skolelederne får større handlefrihed (*autonomi*), dels at der *sker en styrkelse af skoleledernes pædagogiske ledelse*. Disse to temaer tages op i det følgende.

SKOLELEDERENS AUTONOMI

PRÆCISERING AF REFORMINTENTION

Begrebet autonomi i forbindelse med folkeskolereformen uddybes på følgende måde i ovennævnte rapport (Kjer m.fl., 2015, s. 36):

Skal vi forsøge at sammenfatte disse udmeldinger fra lovgiverne om kommunernes og skoleledernes handlefrihed efter folkeskolereformens ikrafttræden, er vores fortolkning af reformintentionerne, at kommunerne på den ene side, via regelforenklinger, har fået formel kompetence til at fastlægge rammer for undervisningen på skolerne, men at lovgiverne samtidig forventer, at de vil gøre det på en sådan måde, at der overlades skolelederne en større handlefrihed, end de hidtil har haft.

Lovgiverne støtter de gængse principper bag mål- og resultatstyring, som indebærer en stærkere mål- og resultatstyring, men en mindre styring af midler, regler og procedurer. Vi formoder derfor, at lovgivernes støtte til disse principper ikke kun gælder den statslige mål- og resultatstyring, men også den kommunale styring af skolerne. Det vil indebære, at kommunerne styrer mere via mål samt resultatopfølgning, men giver skolelederne større autonomi vedrørende midler, herunder personaleforhold og undervisningens indretning.

Begrebet ”autonomi” præciseres altså derhen, at reformintentionen især drejer sig om *skoleledernes autonomi i forhold til kommunerne*, hvilket forekommer meningsfuldt, fordi selve folkeskolereformen, fx den varierede og længere skoledag, på flere måder indebærer en begrænsning af skoleledernes handlefrihed, fordi skolelederne jo i udgangspunktet ikke selv kan bestemme, om de vil gennemføre reformen eller ej. Nogle reformelementer indebærer dog eksplicit en større handlefrihed, fx lempelsen af reglerne om holddannelse.

I næste afsnit diskuterer vi begrebet autonomi på et teoretisk niveau, hvor vi bl.a. er inspireret af overvejelserne i Pedersen m.fl. (2011). De efterfølgende afsnit belyser skoleledernes oplevede autonomi især i forhold til kommunen.

BEGREBET AUTONOMI

En kommune (en overliggende enhed) kan regulere en skole (en underliggende enhed) gennem styring af aktiviteter, mål og ressourcer.

Aktivitetsstyring kan have form af regelstyring eller ordrestyring. Regelstyring betyder, at den overliggende enhed fastsætter bestemte regler for, hvad den underliggende enhed skal gøre, gerne må gøre eller ikke må gøre. Ordrestyring betyder, at kommunen direkte giver besked til skolelederen om at udføre bestemte handlinger.

Målstyring (resultatstyring) i sin rene form betyder, at den overliggende enhed fastlægger den underliggende enheds mål, men lader det være op til den underliggende enhed selv at vælge passende midler for at nå målene. I målstyring kan målene være flere eller færre, og de kan være mere eller mindre operationelle (dvs. målbare). Hvis antallet af mål stiger voldsomt, og målene formuleres meget operationelt, vil målstyring komme til at ligne aktivitetsstyring. Styring ved hjælp af operationelle mål giver den underliggende enhed mindre autonomi end styring ved hjælp af ikke-operationelle mål, fx værdier, hvor den underliggende enhed har frihed til at foretage fortolkninger og konkretiseringer.

Ressourcstyring betyder, at den centrale enhed bestemmer, hvilke ressourcer den underliggende enhed vil have til rådighed i alt og/eller til bestemte formål. En kombination af ressource- og aktivitetsstyring indebærer, at den overliggende enhed fastsætter et meget detaljeret budget for den underliggende enhed.

De forskellige styringsformer vil typisk forekomme i et blandingforhold, som umiddelbart karakteriserer den handlefrihed, som den underliggende enhed har. Alle tre styringsformer bliver typisk ledsaget af en opfølgning, hvor kommunen kontrollerer, at styringssignalerne følges på det decentrale niveau. Jo tættere og hyppigere opfølgning, des mindre autonomi kan den underliggende enhed siges at have, alt andet lige.

Aktiviteter, mål og ressourcer er styringens objekt. I formuleringerne ovenfor ligger implicit, at styringens subjekt (den, der styrer) er den overliggende enhed, fx kommunen, dvs. at der er tale om *hierarkisk styring*. Ofte ses imidlertid, at den underliggende enhed på en eller anden måde har indflydelse på beslutningen om, hvordan den skal ”styres ovenfra”. Det gælder også, selvom den overliggende enhed alene har den formelle myndighed.

Som modpol til hierarkisk styring kan man tale om *dialogbaseret styring*, hvor den underliggende enhed har medindflydelse på den overliggende enheds styring. Det har vi set flere eksempler på i den foreliggende kvalitative undersøgelse. For eksempel beretter en skoleleder om, at skolelederne i kommunen kollektivt har været med til at udvikle den handleplan for implementering af folkeskolereformen, som efterfølgende blev meldt ud fra kommunen som et krav til skolerne. Dialogbaseret styring kan finde sted i forbindelse med styring med fokus på både aktiviteter, mål og ressourcer.

I forbindelse med den rene hierarkiske styring kan indflydelse (autonomi) typisk være et nulsums spil, dvs. jo mere indflydelse, den

overliggende enhed har, des mindre indflydelse vil den underliggende enhed have. I forbindelse med dialogbaseret styring vil man imidlertid kunne se, at begge parter samtidig kan opleve at få større indflydelse, idet dialogen kan medføre, at begge parter holdninger og indsigt kommer til at præge det overliggende niveaus styring (Tannenbaum, 1968).

Den tankegang om autonomi, der blev præsenteret ovenfor i forbindelse med folkeskolereformen, indebærer, at øget målstyring og mindre aktivitetsstyring fra den overliggende enhed vil betyde, at den underliggende enhed får større autonomi, dvs. handlefrihed i forhold til midler. Handlefriheden i forhold til mål er dog ikke nødvendigvis uændret. Det er vel fx ikke utænkeligt, at nogle kommuner og skoler i stigende grad drøfter og udvikler mål i fællesskab (dialogbaseret styring), samtidig med at målstyringen opprioriteres.

En fundamental begrundelse for en positiv vurdering af autonomi i en organisationsteoretisk sammenhæng (Mintzberg, 1979) er, at autonomi kan medføre større motivation samt bedre beslutninger på det decentrale niveau, fordi beslutningerne kan træffes tæt på de lokale forhold uden uhensigtsmæssige bindinger fra et overliggende niveau med et ufuldstændigt kendskab til disse forhold. Af denne grund vil det underliggende niveau, fx skoleledere, ofte værdsætte autonomi, hvilket bekræftes i den foreliggende kvalitative undersøgelse.

Vi har dog i vores interview også set eksempler på det modsatte. For eksempel giver en skoleleder eksplicit udtryk for tilfredshed med, at kommunen udmeldte, hvad der var vigtigt og mindre vigtigt at arbejde med i folkeskolereformen på skolerne. En anden skoleleder roser kommunen for det meget klare og handlingsvejledende administrationsgrundlag i forhold til folkeskolereformen, som kommunen havde udarbejdet. En tredje skoleleder beklager sig over den manglende definition af begrebet understøttende undervisning fra centralt hold, dvs. vedkommende er ikke udelt begejstret for den betydelige handlefrihed, skolen har fået tildelt på dette område.

Disse eksempler antyder, at et overliggende niveaus begrænsning af autonomien for en underliggende enhed også kan have positive sider. Dette er indholdet i en anden klassisk tese om autonomi i organisations-teorien (March & Simon, 1958), der fundamentalt går ud på, at det overliggende niveaus begrænsning af autonomien for et underliggende niveau er en forudsætning for, at den underliggende enhed overhovedet kan fungere. Hvis man fx som tankeeksperiment forestiller sig, at man opbygger en helt ny folkeskole fra grunden alene med målstyring, men uden den nuværende omfattende regelstyring, ville resultatet være kaos på skolerne. Det skyldes, at en begrænsning af skolernes autonomi reducerer den kompleksitet, som de skal håndtere, og derved også gør skoleledelse (mere) overkommelig og dermed mulig.

Denne summariske diskussion antyder, at ”mere autonomi” måske ikke altid er det bedste, men at man som udgangspunkt evt. bør operere med en tanke om et ”optimalt niveau” for autonomi, dvs. hverken for meget eller for lidt.

Vores korte diskussion antyder også, at det er en ganske omfattende opgave for en iagttager (fx en forsker) at foretage en empirisk bedømmelse af, hvad vi her vil benævne *objektiv autonomi*. Begrebet har i praksis mange dimensioner og nuancer, som det er vanskeligt og ofte ikke meningsfuldt at sammenfatte i ét eller nogle få udtryk for ”graden af autonomi”. Fastlæggelse af objektiv autonomi sker med udgangspunkt i en undersøgelse af de ovenfor nævnte styringsformer.

Alternativt til en iagttagers bedømmelse af objektiv autonomi benyttes i undersøgelser ofte begrebet ”oplevet autonomi” eller ”oplevet indflydelse”, som er en svarpersons egen bedømmelse af vedkommendes autonomi/indflydelse på et givet område enten kvalitativt eller fx på en skala fra ”høj” til ”lav”. Dette begreb vil vi her kalde *subjektiv autonomi*.

Der er ikke nødvendigvis fuldstændig overensstemmelse mellem objektiv og subjektiv autonomi. Hvis det overliggende niveau begrænser den underliggende enheds handlefrihed på en måde, som det underliggende niveau billiger og er tilfreds med, vil det underliggende niveau måske ikke opleve det som en begrænsning. Hvis reguleringen fra det overliggende niveau derimod indebærer, at det underliggende niveau fx ikke må gøre noget, som det gerne vil, eller skal gøre noget, som det ikke vil, vil det formentlig blive oplevet som ”lav autonomi”. En hypotese kunne derfor være, at forskellige skoleledere kan opleve den samme styring ovenfra (objektiv autonomi) på forskellige måder (subjektiv autonomi) fx afhængigt af skoleledernes holdninger, pædagogiske og ledelsesmæssige synspunkter. Vi har dog i denne undersøgelse ikke data til at foretage en direkte belysning heraf.

Det er primært tilgangen baseret på subjektiv autonomi, der anvendes i den følgende præsentation af resultater vedr. skoleledernes autonomi i den foreliggende og andre undersøgelser.

KVALITATIVE OPLYSNINGER OM OPLEVET AUTONOMI

LOV 409 OG AUTONOMI

I kapitel 3 konkluderer vi, at samtlige skoleledere i den kvalitative undersøgelse oplever, at de i kraft af lov 409 har fået mere autonomi til at lede og fordele arbejdet på skolen, og at de er tilfredse med denne udvikling. De tidligere arbejdstidsreglers begrænsning af autonomien har skolelederne åbenbart anset for u hensigtsmæssig i forhold til at varetage arbejdet som skoleleder.

Dette hovedresultat harmonerer med undersøgelsen af Bjørnholt m.fl. (2015), der bl.a. bygger på kvalitative interview på 21 skoler i seks

kommuner. Hovedparten af skolelederne vurderer, at arbejdstidsreglerne er afgørende for deres mulighed for at påvirke, hvad der foregår på skolerne. Med de nye arbejdstidsregler oplever mange skoleledere, at de har fået et effektivt ledelsesværktøj og en øget legitimitet i forhold til at tage et ledelsesmæssigt ansvar.

Oprindelig var det i Bjørnholts analyse også tanken at foretage systematiske sammenligninger mellem skoler i kommuner uden og med lokale arbejdstidsaftaler/forståelsespapirer, herunder forskellige typer aftaler. Det blev dog opgivet, dels fordi skoleledelserne også inden for samme kommune havde opfattet aftalerne/forståelserne forskelligt, dels fordi skoleledelsen i løbet af skoleåret 2014/15 flere steder selv tilpassede de nye arbejdstidsregler til lokale forhold.

I vores kvalitative undersøgelse kan vi ikke se klare tegn på, at de lokale aftaler/forståelsespapirer, der på nogle punkter ofte er formuleret nok så blødt (som hensigter), har påvirket skoleledernes oplevelse af autonomi. Både på skoler i kommuner med og uden lokal arbejdstidsaftale/forståelsespapir kan vi iagttage en stigende tendens til fleksibilitet i arbejdstidens tilrettelæggelse, som ser ud til at have fundet sted primært efter ønske fra skolelederne og ikke på grund af ”styring ovenfra”. Dette synes konsistent med resultaterne i Bjørnholt m.fl. (2015).

FOLKESKOLEREFORMEN OG AUTONOMI

Implementering af reformen

På alle seks skoler i vores kvalitative undersøgelse har skolen og skoleledelsen haft betydelig handlefrihed med hensyn til implementering af reformen, herunder hvilken prioritet man ville give til forskellige reformelementer i første omgang, fx målstyret undervisning, samt med hensyn til udmøntningen af de reformelementer, der var obligatoriske fra starten, dvs. den understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse. Kommunerne har gennemgående ikke udøvet aktivitetsstyring på disse områder, men har i nogle tilfælde gennem arrangementer og på anden måde bidraget til at udvikle viden og inspiration vedr. folkeskolereformen for skolernes ledere og personale. For så vidt angår understøttende undervisning har kommunerne på fem af de seks skoler som forudsat i lovgivningen fastsat normtal for pædagogerne andel af de understøttende timer. På den syvende skole var der ikke fastsat et normtal.

Bjørnholt m.fl. (2015) konkluderer ligeledes, at de enkelte skoler oftest har haft stor autonomi i forhold til at sætte deres individuelle præg på implementeringen af folkeskolereformen på skolen. Denne autonomi sætter de fleste skoleledere pris på, om end enkelte udtrykker ønske om, at kommunen i højere grad deltager i implementeringsprocessen. Der er også eksempler på, at kommunen, set fra skoleledelsens synspunkt, har

været en værdifuld medspiller i forhold til sparring på skolelederniveau, hvilket kan ses som udtryk for dialogpræget styring. Desuden har nogle kommuner spillet en aktiv rolle som initiativtager til og facilitator for etablering af samarbejde og netværk mellem skolelederne i kommunen, hvilket også er tilfældet i vores kvalitative undersøgelse, jf. kapitel 4.

Udvikling i autonomi fra før til efter folkeskolereformen

Skolelederne på de seks skoler i vores kvalitative undersøgelse blev spurgt, om arbejdet som skoleleder havde ændret sig fra før til efter folkeskolereformen, og om reformen efter deres opfattelse havde påvirket arbejdet som skoleleder.

De svar, vi fik, er meget forskellige. Nedenfor gengives udsagn, som fortæller noget om skoleledernes oplevelse af autonomi. I det følgende hovedafsnit inddrager vi formuleringer, hvor skolelederne berører emnet pædagogisk ledelse.

Skole 1

Interviewer: Har arbejdet som skoleleder ændret sig fra før til efter folkeskolereformen?

Skoleleder: Nej, jeg synes egentlig ikke, mit arbejde har ændret sig. Jeg prøver at være tæt på personalet, det prøvede jeg også før, jeg prøver at være så meget ude som muligt og se undervisningen og være med de steder, hvor det kan lade sig gøre. Jeg synes, at der har været en stor tillid til, at jeg ved, hvad der skal til, for at vi kan gøre det, vi skal, og at jeg hører på, hvad det er, de siger. Jeg kommer ikke og siger, at det er sådan her, vi skal gøre det – men jeg siger: det er herhen, vi skal – hvordan kommer vi derhen sammen? De har en oplevelse af, at de er med, og at det er dem, der siger, hvad er det, vi skal – jeg prøver at være en meget synlig og lyttende leder.

Interviewer: Folkeskolereformen har altså ikke ændret det basale indhold i lederjobbet?

Skoleleder: Nej, det synes jeg ikke – det er det samme, det drejer sig om: de unges læring. Der er ikke noget, hvor jeg siger: Dette gør jeg anderledes, fordi der er kommet en reform. Men selvfølgelig tager den strategiske planlægning i relation til reformen tid – i forhold til hvis der ikke havde været en reform, fordi der er nogle ”skal-ting”. Hvis vi selv helt havde kunnet bestemme, havde vi måske gjort ting i en lidt anden rækkefølge.

Interviewer: Dit råderum som leder?

Skoleleder: I forhold til, at personalet rent fysisk er her – at man lettere kan holde møde mv. – så er det jo rigtigt, at vi har fået et større råderum, men i forhold til det at drive skole, så tror jeg, at det er meget forskelligt fra skole til skole og fra kommune til kommune. Jeg har været lidt i clinch med min øverste leder [skolechefen], til hvem jeg har sagt: ”Jeg er altså ikke ansat som forvalter”. Der har været meget skarpe rammer, hvor jeg siger ”ja, men hvis vi nu kan gøre noget, der er bedre ved at gøre det på en anden måde” – så kan man blive mødt med ”sådan gør man i vores kommune”. Men hvor jeg så minder om ansættelsessamtalen, hvor jeg sagde: ”Hvis I vælger mig, laver jeg en plan sammen med personalet, og så skal vi nok få vendt skolen, men hvis jeg skal gøre det inden for nogle rammer, hvor lærerne siger: ”Så går vi ud og gør, som vi plejer”, så skal I ikke vælge mig. Der har jeg haft et par gange, hvor jeg har sagt, hvis det skal være sådan, skulle I altså ikke have taget mig. Jeg vil ikke være forvalter.

Den samtale med skolechefen, som skolelederen refererer til, drejede sig ikke om folkeskolereformen, men om andre initiativer på skolen. Samtalen illustrerer, at en skoleleders autonomi i forhold til kommunen ikke bare er et givet ledelsesvilkår. Det er noget, som skolelederen i dette tilfælde selv aktivt kæmper for og tilsyneladende får accept af fra skolechefens side. Det er et eksempel på, jf. ovenfor, at den underliggende enhed i en dialogproces med det overliggende niveau selv kan påvirke den styring, der udgår fra dette niveau.

I øvrigt er det interessant, at skolelederen flere gange understreger, at det grundlæggende arbejde som skoleleder ikke har ændret sig fra før til efter reformen.

Skole 2

På denne skole fortæller skolelederen, at der kommer flere krav om levering af data fra kommune og fra centralt hold. Skolelederen har ”lidt svært ved at se, hvad skolen får ud af dette”. Man leverer nogle data og får nogle sammenligninger mv. tilbage. Skolelederen understreger dog, at hele datasystemet er under udvikling, og at skolen måske i højere skal lære at bruge disse data. ”Det kan godt være, at det med tiden bliver godt”.

Med hensyn til autonomi i forhold til kommunen før og efter reformen bemærker skolelederen:

Den var stor før, og den er stadigvæk meget stor. Det har ikke ændret sig. Det, der nok kommer til at ændre sig, er, at vi skal levere nogle resultater – de resultater er talbaserede, de går på karakterer, nationale test, trivselsmåling. Her er jeg da spændt på at se, hvor meget det kommer til at betyde for vores dagligdag og vilkår. Er det sådan, at vores hoveder begynder at rulle, eller bli-

ver vi styret [sat under administration], hvis nogen ikke synes, at vi klarer os godt nok. Hvilke konsekvenser vil det have ...?

Man kan ikke nødvendigvis forvente, at der sker fremskridt i performance hvert år. Der vil være udsving, selvom det godt kan være, at der over en længere periode kan ses en stigende kurve. Nogle årgange kan som følge af elevmaterialet være bedre eller dårligere end andre årgange, og det kan give årlige udsving.

Denne skoleleder kommenterer kommunens målstyring, som ikke umiddelbart vurderes at påvirke skolens autonomi i forhold til kommunen. Men skolelederen rejser spørgsmålet om, hvad der vil ske, hvis skolen leverer dårlige resultater. Så kan autonomien måske blive reduceret, jf. udtrykkene ”vores hoveder begynder at rulle” og ”sat under administration”. Altså: Hvis det underliggende niveau præsterer godt, får det eller bibeholder det en betydelig autonomi. Hvis præstationerne forringes, griber det overliggende niveau ind, dvs. at autonomien reduceres.

I undersøgelsen af Bjørnholt m.fl. (2015) fremhæves på linje med disse resultater, at flere skolelederes fokus på elevernes læring og trivsel er blevet skærpet, i og med at de i stigende grad stilles til ansvar for skolens resultater. Det er ifølge undersøgelsen en udvikling, der allerede startede før folkeskolereformen.

Skole 3

Interviewer: Kan man sige, at folkeskolereformen har haft betydning for arbejdet som skoleleder? Hvilken tendens ser du?

Skoleleder: Personligt har det ikke forandret noget som helst for mig, men det har givet mig en anledning til at fremelske noget mere af det, som jeg i bund og bund er sat her for: At komme tæt på den enkelte elevs læring og være mere påvirkende med hensyn til, hvad der sker ude i klasserne ... Men hele det der med, at vi skulle opfinde skoledagen og alt det der. Det har jo været totalt nyt. Det har jo aldrig nogensinde i skolens historie været sådan før. Da jeg startede med at være skoleleder, havde vi jo ikke engang økonomien ude på skolerne. I dag er jeg faktisk i stor, stor udstrækning selvstændig virksomhedsleder her.

Interviewer: Dit råderum som leder er blevet større?

Skoleleder: Vildt meget større – hvis jeg lever op til kravene, for ellers kan det jo godt være, at ... At få tildelt et stort beløb, som du selv skal sidde og drive skole for, kom ikke med folkeskolereformen, men i 2008. Det er nok primært det med pengene, der har gjort råderummet større, og så også selvfølgelig, at vi selv har opfundet det pædagogiske indhold i alle de der elementer i fol-

keskolereformen. Det har vi selv besluttet. Det har de jo ikke i alle kommuner. Jeg ved da, at det i nogle kommuner har været fuldstændig anderledes.

Denne skoleleder antyder også en positiv sammenhæng mellem autonomi i forhold til kommunen og lederens præstationer, jf. udtrykket, at råderummet er blevet ”vildt meget større, *hvis jeg lever op til kravene ...*”.

I lighed med skolelederen i skole 1 anfører denne skoleleder, at reformen ikke ”personligt” har forandret ”noget som helst for mig”. Fortolkningen må være, at disse skolelederes basale tilgang til skoleledelse, dvs. deres grundlæggende værdier og ledelsesform, ikke har ændret sig som følge af reformen, selvom den har medført en række nye ledelsesopgaver i forbindelse med reformens implementering.

I øvrigt tilkendegiver denne skoleleder, at implementeringen af reformen indebar, at ”vi skulle opfinde skoledagen”, hvilket var ”totalt nyt”. Det må fortolkes som udtryk for, at skolelederen har oplevet en høj grad af autonomi i forbindelse med udmøntningen af reformen på skolen, jf. også ovenfor.

Skole 4

Om ændringerne i jobbet som skoleleder bemærker denne svarperson:

Man skal være gjort af noget specielt stof for at være skoleleder. En ting er, at man skal brænde for ledelse – det er vigtigt, og det bliver nok endnu vigtigere fremadrettet. Men der er også noget andet i det: Man sidder i en udsat stilling. Man bliver hængt op på nogle resultater på en helt anden måde end tidligere. Jeg tænker, at det bliver lidt en ny generation af ledere, man skal ud at have fat i. Man kan ikke i dag være skoleleder, uden at man har en ekstra uddannelse. Man kan ikke være skoleleder bare med en læreruddannelse. I virkeligheden er det jo en stor virksomhed, man leder. Man bestrider økonomien – det gjorde man ikke på samme måde tidligere.

Også denne skoleleder hæfter sig ved målstyringen og fremhæver, at arbejdet som skoleleder i dag kræver betydeligt flere kompetencer både fagligt og ledelsesmæssigt end tidligere. Det fremhæves videre, at den økonomiske styring har stor betydning for indholdet i og kravene til lederjobbet.

Målstyringen forbindes ikke umiddelbart med lavere autonomi i forhold til kommunen, medmindre skolens økonomi er dårlig, hvilket er tilfældet på denne skole. ”Vi bliver sat under administration af kommunen”. Det vil sige, at skolelederen forventer en meget stram økonomifølgning fra kommunens side. Igen ser vi, at skoleledelsens autonomi reduceres, når kommunen finder, at skolen kører mindre godt.

Skole 5 og 6

Den ene skoleleder fremhæver, at arbejdet som skoleleder er blevet mere spændende, hvilket blandt begrundes med: ”Vi kan jo, selvom der er nogle rammer, selv forme den skole, som vi gerne vil have.” Om autonomien i forhold til kommunen bemærker skolelederen: ”Vi har på skolen kunnet lave de udmeldinger om arbejdstid, som vi fandt hensigtsmæssige. Der er ingen, der har sagt, at vi fx skal kræve fuld tilstedeværelse fra 8-16. Vi finder ud af, hvordan det skal være på vores skole”.

Den anden skoleleder giver følgende svar på spørgsmålet om, hvorvidt folkeskolereformen har påvirket ”dit råderum som skoleleder”: ”Råderummet er blevet meget større. Det skyldes arbejdstidsreformen. Den har betydet, at vi har en meget større bevidsthed om, hvad og hvem der skal prioriteres”.

Begge disse skoleledere henviste således til arbejdstidsreformen, da de blev spurgt om folkeskolereformens betydning for deres autonomi. Det peger på, at arbejdstidsreformen for disse skoleledere må have haft større betydning for deres oplevede autonomi end folkeskolereformen. Vores materiale tyder på, at dette er generelt for de interviewede skoleledere.

En tilsvarende konklusion fremgår af Bjørnholt m.fl. (2015), hvor stort set alle skoleledelser vurderer, at de har en betydelig ledelsesmæssig autonomi til at definere, hvad der sker på skolen og sætte retning for skolens udvikling. De oplever, at de altid har haft stor indflydelse – også før folkeskolereformen. Skolelederne mener generelt ikke, at folkeskolereformen har givet dem mere indflydelse. Snarere er indtrykket, at reformen hverken har påvirket skoleledernes oplevede autonomi positivt eller negativt, ifølge skolelederne. Autonomi i forhold til kommunen drøftes dog ikke eksplicit i denne undersøgelse.

OPLEVET AUTONOMI I 2010-11

De vigtigste pointer

Som nævnt i kapitel 2 blev skolelederne på de seks skoler i den kvalitative undersøgelse også interviewet i perioden fra november 2010 til februar 2011. På fire af skolerne var skolelederen den samme i 2010-11 som i 2015. To af skolelederne i 2015 blev derfor ifølge sagens natur ikke interviewet i 2010-11. I det følgende præsenterer vi interviewoplysninger om skoleledernes oplevede autonomi i 2010-11. Numrene på skolerne nedenfor korresponderer med anvendte numre i det foregående afsnit. Vi starter med at sammenfatte de vigtigste pointer.

Gennemgangen nedenfor viser for det første, at alle skoleledere også i 2010-11 oplever at have en betydelig autonomi. Gennemgående finder skolelederne, at den kommunale forvaltning ikke begrænser skolerne handlefrihed på en uhensigtsmæssig måde. For det andet henviser de fleste skoleledere til, at kommunen følger med i, hvordan skolerne

præsterer med hensyn til bl.a. faglige resultater. En form for målstyring var også i 2010-11 på dagsordenen, men samlet set synes målstyringen og skolelederens ansvar for målopnåelsen at fylde noget mindre i skoleledernes bevidsthed i 2010-11 sammenlignet med 2015.

Interviewene i 2010-11 peger herudover på tre yderligere pointer. For det første fremhæver to af skolelederne (skole nr. 3 og 6), at andre skoleledere i samme situation ikke nødvendigvis bedømmer deres autonomi på samme positive måde, som de selv gør. Det kan være udtryk for, at en given objektiv autonomi kan blive oplevet forskelligt af forskellige skoleledere. For det andet antydes en positiv sammenhæng mellem skolelederens oplevede autonomi og den tillid, der eksisterer i relationen mellem kommunal forvaltning og skoleleder. Hvis forvaltningen har tillid til, at skolelederen ”af sig selv” gør det rigtige, behøver den ikke løbende at kontrollere og gribe ind eller at fasttætte detaljerede instrukser for skolen. Og omvendt, hvis skolelederen oplever opbakning og tillid fra kommunens side, behøver den pågældende ikke at være ”nervøs” for at tage nye initiativer og træffe selvstændige beslutninger. Den tredje pointe er, at der i en kommune undertiden vil finde en afvejning sted mellem hensynet til de lokale enheders autonomi og den økonomiske besparelse, der i kraft af stordriftsfordele kan opnås ved at begrænse autonomien. Et eksempel er kommunale indkøbsaftaler, som ifølge skolelederen på skole 3 ”binder os på hænder og fødder”. Skolelederen er bevidst om baggrunden for kommunens regulering og accepterer derfor tilsyneladende begrænsningen i handlefriheden.

Skole 1

Skolelederen på denne skole i 2010-11 var ikke længere leder på skolen i 2015. Ifølge lederen i 2010-11 begrænser kommunen ikke skolens autonomi. Kommunen er ifølge skolelederen ”lydhør over for skolens argumenter”, og ”det er nemmere at få tilgivelse end tilladelse”. Begge udtryk antyder, at den kommunale styring har dialogprægede træk. Det er interessant, fordi den nye skoleleder i 2015 giver udtryk for samme opfattelse – omend på en lidt anden måde, jf. ovenfor.

Skolelederen oplyser, at kommunen via kvalitetsrapporten følger med i, hvordan eleverne klarer sig fagligt. Endelig fremhæver skolelederen, at kommunen har fokus på skolens økonomi, der var dårlig i 2010-11. Sidstnævnte er endnu et eksempel på, at overvågningen skærpes, og at autonomien evt. reduceres, når en skole har økonomiske problemer.

Skole 2

Ifølge skolelederen er den kommunale forvaltnings indflydelse på skolen meget begrænset. Forvaltningen sætter nogle vide rammer, som skolen udfylder. Forholdet til den kommunale skoleforvaltning opleves som særdeles positivt. ”Der er en fin kultur for at drøfte de tiltag, som der

skal være, og vi er langt hen ad vejen enige i udformningen”, fortæller skolelederen, der fortsætter: ”Der kan sagtens ske ting, som kunne være anderledes, eller som optimalt kunne se anderledes ud for vores skole. Men langt hen ad vejen oplever jeg det ikke som nogen begrænsning”. Skolelederen oplever således en udpræget autonomi i forhold til kommunen, der bl.a. hænger sammen med en dialogpræget kultur i forholdet mellem skole og forvaltning.

I forhold til kommunen formulerer skolen skriftlige målsætninger. ”Vi melder tilbage til kommunen, om vi lever op til målsætningerne”. Skolelederen giver ikke udtryk for, at dette begrænser skolens autonomi, hvilket kan hænge sammen med, at skolen i vid udstrækning lever op til forventningerne.

Skole 3

Skolelederen i 2010-11 er ikke længere leder på skolen i 2015. Den daværende skoleleder og skolechef i kommunen har haft en langvarig og god samarbejdsrelation – også i tidligere roller som henholdsvis afdelingsleder og skoleleder på en bestemt skole. Forholdet mellem de to personer er i høj grad præget af tillid: ”Jeg har tillid til forvaltningen, som også har tillid til, at det, som jeg gør, er i orden. Alt i alt har jeg en tilfredsstillende grad af autonomi”, fortæller skolelederen. På et spørgsmål om, hvorvidt den kommunale forvaltning på en eller anden måde ”lægger snærende bånd” på skolen, svarer skolelederen:

Nej, det gør den ikke, men jeg er også en typisk embedsmand. Hvis du spurgte en anden, kunne du måske få et andet svar. Jeg arbejder i et stort system, i et skolevæsen, og jeg er enig i de mål, som skolevæsenet har opstillet. Så for mig drejer det sig om at træde ind på den arena og finde ud af, hvordan vi omsætter de overordnede kommunale mål til praksis på den skole, hvor jeg er. Skolen har stor autonomi, vi har masser af muligheder for at gøre tingene, som vi gerne vil.

Dette citat illustrerer, at oplevet autonomi også afhænger af skoleleders opfattelse af de mål, som kommunen opstiller for folkeskolerne i kommunen, jf. ovenfor om begrebet subjektiv autonomi. Hvis skolelederen er enig i disse mål, oplever lederen ikke, at kommunen pålægger skolen en begrænsning af handlefriheden, selvom de kommunale mål, set fra en iagttagers synspunkt, ifølge sagens natur indebærer en begrænsning af autonomien.

På spørgsmålet ”Er der områder, hvor du ville have ønsket, at kommunen havde handlet anderledes, end den har gjort”, svarer skolelederen:

Det er svært at komme i tanker om noget konkret. Men der kan selvfølgelig være ting, hvor man evt. ville ønske, at man kunne træffe beslutninger, som satte mere fokus på ens egen lille rede, men her må vi indse, at vi er en del ikke bare af et skolevæsen, men også af en kommune. Hvis jeg bliver ”forstyrret”, hvis man kan bruge det udtryk, hænger det nok i højere grad sammen med at være en del af en kommune end at være en del af et skolevæsen. Et eksempel kunne være indkøbsaftaler, som binder os på hænder og fødder, men det kan vel ikke være anderledes.

Udtalelsen antyder, at skolelederen både identificerer sig med sin skole, med det kommunale skolevæsen og med kommunen. De tre former for loyalitet må balanceres mod hinanden. Eksemplet med de kommunale indkøbsaftaler peger på en afvejning mellem hensynet til kommunen som helhed og hensynet til de lokale enheder, her skolerne. Ud fra hensynet til sin skole foretrækker skolelederen at være helt frit stillet med hensyn til indkøb. Imidlertid må det antages, at kommunen vurderer, at indkøbsaftaler samlet set er en fordel for alle enheder, dvs. helheden. Den begrænsning i skolernes autonomi, som indkøbsaftalerne indebærer, er i udgangspunktet ikke gennemført for at optimere skolernes præstationer som lokale enheder, men for at opnå en økonomisk stordriftsfordel for kommunen som helhed. Skolelederen er bevidst om dette og accepterer derfor tilsyneladende begrænsningen. Eksemplet viser bl.a., at man skal være varsom med at vurdere hensigtsmæssigheden af en bestemt regulering (autonomi) alene med udgangspunkt i den underliggende enheds perspektiv.

På et spørgsmål om kommunen følger med i, hvad der foregår på skolen, svarer skolelederen: ”Jo, det synes jeg – det er jo bl.a. kommet i forbindelse med kvalitetsrapporten, men kommunen følger også med i vores indsatsområder beskrevet i udviklingsplanen”. Kommunen overvåger således skolens præstationer og aktiviteter på forskellig måde, men skolelederen giver ikke udtryk for, at dette begrænser autonomien.

Skole 4

Skolelederen oplyser, at skolen har et ”udstrakt selvstyre”, hvilket ikke var tilfældet i vedkommendes tidligere job som skoleleder i en anden kommune, som var ”meget topstyret”. Hvis man ser bort fra den begrænsning, som følger af kommunens økonomiske styring, oplever skolelederen generelt at have den handlefrihed, vedkommende har brug for. Det er interessant, at skolelederen henviser til kommunens økonomiske styring, idet dette tema også spontant nævnes af skolelederen i 2015 (jf. foregående afsnit), hvor skolens økonomi var dårlig. Skolelederen bemærker også i 2010-11, at kommunen følger med i skolens drift og virke via kvalitetsrapporterne, men ”der er ikke faste afrapporteringer. Det er nok mere sådan, at hvis der er noget, så hører de om det”. Sidste bemærk-

ning antyder, at kommunens monitorering af skolen måske også kan have mere uformelle sider. I øvrigt bemærker skolelederen, at kommunen ”nok vil reagere”, hvis karaktererne ser dårlige ud flere år i træk. I lighed med andre lignende eksempler er fortolkningen, at hvis kommunen finder, at skolen over en længere periode præsterer dårligt, forventer lederen, at kommunen griber ind, hvorved skolens autonomi evt. reduceres.

Skole 5

Skolelederen oplever ikke at være ”hæmmet” af den kommunale forvaltning. En række beslutninger er decentraliseret til skolen, fx disponeringen af budget. Kommunen fastsætter den samlede budgetramme. Kommunen har formuleret mål for kommunens skoler. Skolelederen efterlyser dog en mere seriøs tilgang til disse værdier/mål fra kommunens side. Ifølge skolelederen følger kommunen dog aktivt med i, hvordan det går på skolen bl.a. med hensyn til elevtrivsel og faglige resultater. Skolelederen synes ikke at opfatte dette som kontrol, dvs. lav autonomi, men nærmere som noget positivt, da det giver skolen gode muligheder for at vise, hvor godt den klarer sig.

Skole 6

På et spørgsmål om den kommunale forvaltnings indflydelse på skolen svarer skolelederen:

Den kommunale forvaltning har meget stor tillid til, at vi løser opgaverne. De [den kommunale forvaltning] er med indover mange ting, de er i høj grad med til at sætte rammer og mål og følge op. I forbindelse med kvalitetsrapporterne har de mange data at forholde sig til. Vi har stort selvstyre og stor frihed til at gøre tingene på de måder, som vi synes er bedst.

Om relationen til sin umiddelbare kommunale chef bemærker skolelederen:

Der er en god relation, god kemi, god opbakning – jeg føler mig tryk. Der kan være mange forskellige krav og synspunkter fra forskellige dele af forvaltningen på særlige områder, men med hensyn til kerneydelsen undervisning er der meget stor opbakning.

På et spørgsmål om evt. konfliktområder mellem skole og forvaltning, og om der er situationer, hvor forvaltningen forlanger, at skolen gør noget andet, end den ellers ville have gjort, svarer skolelederen:

Jeg er nok et rigtig dårligt eksempel. Jeg tror, at hvis du spurgte mange andre, ville de nævne rigtig mange ting. Hvis jeg skulle pege på noget, kunne det være, at de indimellem glemmer at

spørge os, dvs. at høre vores mening om, hvad der er fornuftigt, og hvad vores behov er, før der træffes en beslutning – det sker indimellem, det gør det altså. Jo, der er enkelte situationer – det er typisk, når andre afdelinger i kommunen er involveret. Mest af alt er der dog en meget god dialog – jeg vil ikke sige 100 procent, men 80 procent. 80 procent kører i et helt fornuftigt samspil.

Alt i alt har skolelederen den handlefrihed, vedkommende gerne vil have. ”Det hænger måske også sammen med min person – den der psyke, at hvis jeg kan se meningen med en bestemt beslutning, accepterer jeg den. Jeg har altid været interesseret i kommunalpolitik. Derfor har jeg den opfattelse, at ”sådan er det at arbejde i et politisk system”.”

Kommunen følger i høj grad med i, hvordan det går på skolen med hensyn til faglighed, trivsel, fravær, rummelighed osv., men umiddelbart forbinder skolelederen det ikke med en begrænsning i handlefriheden.

Kommunen træffer beslutning om den økonomiske ramme, som skolen har ikke megen indflydelse på, men skolen har stor indflydelse på, hvordan den udmøntes. ”Kommunen beslutter fx også, hvilke økonomisystemer, vi skal bruge, men det ligger jo i, at vi er en del af en stor kommunal enhed – men den slags ting kan være irriterende”. Denne udtalelse illustrerer samme problemstilling som den, der blev drøftet ovenfor vedrørende indkøbsaftaler i den kommune, hvor skole nr. 3 er beliggende.

KVANTITATIVE OPLYSNINGER OM OPLEVET AUTONOMI

I SFI's kvantitative rapport om skoleledelse fra 2015 (Kjer m.fl., 2015) præsenteres data baseret på spørgeskemasvar fra skoleledere i 2011, 2013 og 2015.

Flere skoleledere i 2015 end i 2011 og 2013 oplever, dels at kommunerne har fastlagt indikatorer eller været med til at fastlægge indikatorer for skolernes målopnåelse med hensyn til elevernes faglige niveau, dels at de har fulgt op på målopnåelsen på dette område. Tallene er over 50 pct. af skolelederne i 2015 og 34-44 pct. i 2011/2013. Denne markante ændring kan ses som udtryk for, at kommunerne efter reformen i højere grad anvender målstyring – efter skoleledernes opfattelse. Dette er i overensstemmelse med de kvalitative oplysninger ovenfor om udvikling i retning af mere målstyring af skolerne fra kommunens side.

Af de kvalitative oplysninger, der blev præsenteret ovenfor, fremgår, at skolelederne ikke umiddelbart synes at forbinde mere målstyring med lavere autonomi i forhold til kommunen, medmindre kommunen finder, at skolen præsterer mindre godt i én eller flere henseender. Vi kan derfor næppe med sikkerhed afgøre, om den øgede målstyring i den kvantitative undersøgelse er udtryk for, at skolelederne generelt oplever mindre autonomi i forhold til kommunen efter reformen end før. I prin-

cippet afhænger det også af udviklingen i andre kommunale styringsformer, herunder aktivitetsstyring (regelstyring og ordrestyring), ressourcestyring og dialog, jf. drøftelsen af begrebet autonomi ovenfor. Eftersom nogle skoler ifølge sagens natur må køre mindre godt, forekommer det dog sandsynligt, at den øgede målstyring for disse skoler kan indebære lavere autonomi i forhold til kommunen, i hvert fald i en periode. Dette støtter konklusionen i Kjer m.fl. (2015) om, at den øgede målstyring samlet set indebærer en tendens til mindre autonomi for skolen i forhold til kommunen.

Nævnte rapport præsenterer også oplysninger om skoleledernes oplevede indflydelse på samlet budgetramme for skolen, ansættelse af lærere, faglige mål og undervisningsmetoder. Hovedindtrykket fra rapportens tal er, at det er svært at få øje på markante tendenser fra før til efter reformen. For så vidt angår samlet budgetramme og ansættelse af lærere er der ikke tydelige ændringer. For så vidt angår faglige mål og undervisningsmetoder er der ikke forskel i skoleledernes gennemsnitlige oplevede indflydelse mellem oktober-december 2013 og foråret 2015, men den oplevede indflydelse er mindre i disse 2 år end i 2011.

PÆDAGOGISK LEDELSE

BEGREBET PÆDAGOGISK LEDELSE

Ifølge lov om folkeskolen (§45) har skolens leder ”den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen” (stk. 1). Denne formulering antyder, at en skoles leder varetager administrativ ledelse, pædagogisk ledelse samt ekstern ledelse i forhold til skolebestyrelse og kommunalbestyrelse, herunder den kommunale forvaltning. Det hedder videre i loven (stk. 2), at skolelederen ”leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete beslutninger vedrørende skolens elever”. Skolens leder udarbejder endvidere forslag til skolebestyrelsen om skolens læseplaner, forslag vedrørende principper for skolens virksomhed samt forslag til skolens budget inden for de økonomiske rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt (stk. 3).

Denne beskrivelse af skolelederens opgaver minder om den opdeling, som traditionelt har været anvendt i regi af skolelederforeningen, hvor skoleledelse inddeles i fire områder (jf. fx Skolelederforeningen, 2013): administrativ, strategisk, pædagogisk og personaleledelse. Sidstnævnte omfatter ifølge skolelederforeningen bl.a. ledelsens opgave med at lede og fordele arbejdet mellem skolens ansatte.

En mere detaljeret opdeling fremgår af SFI's internetbaserede spørgeskemaundersøgelser om skoleledelse gennemført i 2011, 2013 og 2015 (Kjer m.fl., 2015), hvor skolelederne blev bedt om at vurdere deres

tidsanvendelse inden for de nedenfor nævnte kategorier, der var fortrykte i spørgeskemaet. De tre tal i parenteserne er procenter og angiver skoleledernes gennemsnitlige tidsanvendelse i foråret 2011, okt.-dec. 2013 og foråret 2015. Skolelederne blev instrueret om, at summen af tidsanvendelsen inden for de nævnte kategorier skulle være 100. På grund af afrunding summerer de angivne procenter ikke til præcist 100:

- *Personaleledelse* (fx personalesager/-problemer, MUS mv.) (20-22-21)
- *Faglig/pædagogisk ledelse* (fx vedr. lærernes undervisning og pædagogiske metoder, årsplaner, trinmål mv.) (17-18-16)
- *Strategisk ledelse* (ledelse vedr. skolens vision, mission og mål, udvikling af politikker og planer til at nå de opstillede mål) (16-17-16)
- *Anden administrativ ledelse* (fx rapporteringer, skemalægning, herunder fordeling af lærernes arbejdstid på opgaver, eksaminer, vikardækning mv.) (13-14-16)
- *Ledelsesopgaver vedr. individuelle elever, skole-hjem-samarbejde og samarbejde med skolebestyrelsen* (14-13-14)
- *Økonomisk ledelse* (budget, regnskab, lønindberetning) (11-10-10)
- *Undervisning* (5-4-3)
- *Andet* (8-7-5).

Hovedindtrykket af denne opstilling er, at der ikke synes at være sket væsentlige ændringer i skoleledernes arbejde fra før til efter folkeskolereformen, når man måler ændringerne på denne måde. For eksempel bruger skolelederne mellem 16 og 18 pct. af deres arbejdstid på pædagogisk ledelse i de 3 år. Inden for de enkelte kategorier kan der dog være sket forandringer, og undersøgelsen viser, at skoleledernes oplyste gennemsnitlige ugentlige antal arbejdstimer er forøget fra 47 i 2011 over 46 i 2013 til 49 i 2015.

I opstillingen ovenfor opfattes pædagogisk ledelse som et særligt ledelsesfelt, som vel bedst kan karakteriseres som ”ledelse af undervisning” eller ”undervisningsledelse”. Lederen lader det ikke blot være op til lærerne at praktisere deres profession, men søger at påvirke indholdet i undervisningen og lærernes undervisningsmetoder i klasselokalet. Man kan sige, at lederen udøver ledelse på et område, som under en rent ”administrativ skoleleder” er forbeholdt lærerne.

I SFI's kvantitative skolelederrapport (Kjer m.fl., 2015) sondres mellem to former for undervisningsledelse: generel og specifik pædagogisk ledelse. Det førstnævnte udtryk omfatter ledelsens generelle involvering i drøftelser af undervisningens indhold og metoder med lærerne, bl.a. ved observation af undervisningen, feedback til lærerne og drøftelser i teams og mindre grupper af lærere, jf. også Skolelederforeningen (2015). Den specifikke pædagogiske ledelse drejer sig om ledelsens involvering i specifikke undervisningsmetoder og mål for undervisningen, fx Fælles

Mål, undervisningsdifferentiering, læringsmålstyret undervisning, elevplaner, opfølgning på mål og evaluering.

Skolelederen kan vælge at delegere dele af undervisningsledelsen til afdelingsledere eller andre, fx særlige undervisningsvejledere, eller til grupper af pædagogiske medarbejdere, fx afdelingsteams, årgangsteams eller faglige teams. I sådanne tilfælde bruges undertiden udtrykket ”distribueret ledelse”.

Der er en glidende overgang mellem denne forståelse af pædagogisk ledelse som ”undervisningsledelse” og en bredere opfattelse, der fx kommer til udtryk i en forskningskortlægning om pædagogisk ledelse, der indledningsvist definerer udtrykket på følgende måde:

Pædagogisk ledelse afgrænses til ledelse, der er relateret til skolens pædagogiske mål, såsom elevernes læring, trivsel eller udvikling. Kortlægningen er baseret på en forståelse af, at pædagogiske, organisatoriske og administrative aspekter af skoleledelse ikke kan adskilles meningsfuldt fra hinanden. Dette understøttes bl.a. af Robinson, Hohepa & Lloyd (2009), der fremhæver, at skoleledelsens allokering af materielle, intellektuelle og menneskelige ressourcer i overensstemmelse med de pædagogiske mål har stor betydning for børns læring.

Idet skolelederen i praksis uddelegerer mange ledelsesopgaver indbefatter undersøgelsen af pædagogisk ledelse også uddelegeret ledelseskompetence. Dertil ses både på direkte ledelse og ledelse gennem etablering af faste praksisser, kontekster eller organisatoriske strukturer. Det kunne fx være en evalueringskultur [...]. Pædagogisk ledelse omfatter dermed også, hvilke redskaber der anvendes til ledelsen af skolen, og hvordan skolen er organiseret. (Rambøll og Aarhus Universitet, 2014, side 2)

I dette citat antydes en helhedsorienteret opfattelse af skolen, hvor ”alt påvirker alt”, og hvor pædagogisk ledelse forstået som ledelsestiltag, der påvirker elevernes læring og trivsel, derfor kommer til at omfatte en meget stor del (måske langt de fleste) af de aktiviteter, som skolelederen udfører, jf. at pædagogisk ledelse i citatet ovenfor også omfatter fx, ”hvilke redskaber der anvendes til ledelsen af skolen, og hvordan skolen er organiseret”.

Ud over ”undervisningsledelse” omfatter pædagogisk ledelse i denne brede betydning også en betydelig del af personaleledelsen, dvs. rekruttering, fastholdelse, afskedigelse, motivation og personaleudvikling af pædagogiske medarbejdere, herunder kompetenceudvikling. Desuden omfatter pædagogisk ledelse ledelsens beslutninger, aktiviteter og tiltag vedr. skolens strategier, værdier, kulturer, organisatoriske strukturer og processer, herunder fx hvordan skolen opdeles i afdelinger og teams, arbejdsdelingen i ledelsen, delegering, mødestrukturer, kommunikations-

veje, etablering af særlige stillinger (fx vejledere og andre specialister) og graden af formalisering af strukturer og beslutninger. Ledelsens fordeling af arbejdsopgaver mellem de pædagogiske medarbejdere må også indgå i den pædagogiske ledelse, ligesom ledelsens håndtering af børnesager, idet begge dele har betydning for børnenes læring og trivsel. I og med at eksternt ledelse i forhold til fx den kommunale forvaltning også, i hvert fald indirekte, kan påvirke elevernes læring og trivsel, kan denne del af skolelederens arbejde i et eller andet omfang også siges at indgå i den pædagogiske ledelse. Det samme gælder ledelse i forhold til forældre og skolebestyrelse samt ledelse af relationer til lokalsamfundet, fx i forhold til den åbne skole.

Opfattelsen af indholdet i udtrykket ”pædagogisk ledelse” blandt skoleledere er nok i almindelighed noget snævrere end ovenstående brede beskrivelse, selvom skolelederne givetvis er bevidst om, at alle de nævnte forhold direkte eller indirekte kan have betydning for elevernes læring og trivsel.

I en af Undervisningsministeriets seneste publikationer om skoleledelse (Undervisningsministeriet, 2015) anvendes udtrykket ”pædagogisk ledelse”, så vidt det kan ses kun én gang, hvilket sker i følgende sætning side 23: ”Pædagogisk ledelse er mest effektivt, hvis ledelsen løbende udvikler skolens professionelle kapacitet igennem bl.a. opkvalificering og efteruddannelse”. Det er interessant, fordi hele publikationen i meget høj grad handler om netop ”pædagogisk ledelse” bredt forstået. Måske er det udtryk for, at opfattelsen af ”pædagogisk ledelse” som et særskilt ledelsesfelt adskilt fra andre ledelselementer er i opbrud bl.a. under indtryk af den helhedsorienterede tænkning, der kommer til udtryk hos fx Robinson (2011) og Hargreaves & Fullan (2012).

De to nævnte ikke særlig stringente afgrænsninger af pædagogisk ledelse (som hhv. undervisningsledelse og ledelsesadfærd, der påvirker børns læring og trivsel) er *deskriptive*, dvs. redegør for bestemte aspekter af skolelederens arbejde. Til forskel herfra kan man tale om *normative* koncepter, der redegør for ”effektiv ledelse”, dvs. pædagogisk ledelse, der ikke kun sigter mod eller påvirker, men faktisk *fremmer* elevernes læring og trivsel. Eksempler på danske forskningsbaserede beskrivelser af god pædagogisk ledelse er Winter (2015) og Rambøll m.fl. (2014).

I den følgende beskrivelse af pædagogisk ledelse tager vi udgangspunkt i den deskriptive synsvinkel, idet vi ikke har grundlag for at udtale os om mere eller mindre effektiv ledelse. Først præsenterer vi kvalitative oplysninger om pædagogisk ledelse på basis af interview med skoleledere fra de seks skoler i den kvalitative undersøgelse. Dernæst inddrager vi kvantitative oplysninger fra SFI (Kjer m.fl., 2015) og KORA (Bjørnholt m.fl., 2015).

KVALITATIVE OPLYSNINGER OM PÆDAGOGISK LEDELSE

HÅNDTERING AF LÆRERNES ARBEJDSSTID OG IMPLEMENTERING AF FOLKESKOLEREFORMEN

Af kapitel 3 fremgår, at skoleledernes håndtering af lov 409 i høj grad kan karakteriseres som pædagogisk ledelse i den brede betydning af begrebet. Den tillidsbaserede tilgang, som skolelederne lægger for dagen, og den øgede fleksibilitet i håndteringen af reglerne er jo i høj grad begrundet af hensynet til at få undervisning og samarbejde til at fungere på skolen. Fordelingen af arbejdsopgaver blandt lærerne og den dømmekraft, som lederne praktiserer, er også et udtryk for, at skoleledelsen samlet vurderer, hvad der er bedst set ud fra hensynet til målene for undervisning og læring.

Skoleledelsens rolle i forbindelse med implementering af folkeskolereformen (jf. kapitel 4), herunder prioritering af indsatsområder, håndteringen af lærernes utilfredshed, inddragelsen af medarbejderne og tilrettelæggelsen af de interne processer, strukturer og erfaringsopsamlinger er ligeledes i høj grad udtryk for pædagogisk ledelse bredt forstået.

Det samme gælder konkret i forbindelse med den understøttende undervisning (jf. kapitel 5), hvor fx skoleledernes formulering af koncepter for dette nye element er udtryk for strategisk pædagogisk ledelse. Desuden praktiseres pædagogisk ledelse, når én af skolelederne fx reducerer pædagogernes andel af de understøttende timer i forhold til kommunens udmelding.

MERE PÆDAGOGISK LEDELSE?

Som nævnt i afsnittet om autonomi blev skolelederne bedt om at vurdere, om der er sket ændringer i arbejdet som skoleleder, og/eller om der fremover kan forventes sådanne ændringer. Vi spurgte ikke om ændringer vedr. pædagogisk ledelse, men kom ind på emnet, hvis udtrykket eksPLICIT blev berørt i skoleledernes svar.

Det var tilfældet på tre af skolerne, hvor skolelederne forventede, at deres arbejde som skoleledere i fremtiden ville komme til at indeholde mere pædagogisk ledelse i den snævre betydning af begrebet, jf. ovenfor, men at det kunne være vanskeligt at få tid til dette blandt de mange øvrige opgaver som skoleleder. Det, som lederne mente med ”pædagogisk ledelse”, var især noget med at komme ”tættere på lærernes undervisning”.

En skoleleder bruger netop dette udtryk, da vedkommende skulle beskrive forventede ændringer i arbejdet som skoleleder. Den pågældende tilkendegav, at vedkommende i en vis forstand var tæt på den enkelte lærers undervisning allerede før reformen og fortsatte:

Det, der især er den store udfordring, er at være ude i klasselokalet – at have tid til dette. Vi mangler tid – eller at kunne pege på

opgaver, som vi ikke skal udføre. Jeg har ikke oplevet, at det, der måske blev lovet, men som vi måske heller ikke rigtig havde troet på, dvs. afbureaukratisering, mindre tid ved skrivebordet. Det har jeg svært ved at se er slået igennem. De administrative og personalemæssige ting er der forsat mange af, herunder fx tal, der skal leveres, kommunale møder, afrapportering, den daglige drift af skolen.

En anden skoleleder udtaler:

Arbejdet som skoleleder er blevet væsentligt anderledes inden for de senere år. Udviklingen er gået fra at være den, der ”ved alt og gør alt” til en anden rolle. Det kan være noget med at ”være tydelig eller præcis”. Skolelederen bør ikke være en administrator, der sidder ved sit skrivebord og siger: ”Sådan skal det være”. Sådan kunne det godt være engang. Man kunne godt fungere som skoleleder på denne måde. I dag er der meget mere med at ”være ude” blandt medarbejderne og fornemme og høre og mærke – hvad der sker ude i organisationen rent fagligt. I dag er jeg kun ”tæt på” ude i team-samarbejdet. Dette er blevet mere systematiseret. Næste fase er så, at jeg begynder at stille kritiske spørgsmål om, hvorfor tingene fx gøres på en bestemt måde. Og næste skridt er så også at gå ind til den enkelte lærer, dvs. overvære undervisning og give feedback.

Den pågældende leder oplyser, at det er uoverkommeligt at være tæt på alle lærere i de to teams, som vedkommende har ansvar for. Også denne skoleleder henviser til, at arbejdet som skoleleder ikke er blevet mindre tidkrævende med hensyn til administrative opgaver, fx indberetninger af tal og administrativt arbejde som følge af lov 409. Tværtimod er omfanget af administrative opgaver nærmest blevet forøget i de senere år. Manglen på tid til pædagogisk ledelse hænger, ifølge skolelederen, også sammen med den måde, skolen er organiseret på, herunder at der umiddelbart mangler ledelsesressourcer.

Disse iagttagelser kan perspektiveres med begreberne ”drift” og ”udvikling”. På en vis måde kan en skole ”køre” som driftsorganisation uden pædagogisk ledelse forstået som undervisningsledelse i form af lederobservation af undervisning og feedback til lærere. Hvis skoleledelsen sørger for, at skemaerne bliver lagt, lærerne får tildelt deres arbejdsopgaver, at børnesagerne klares, at forældrene orienteres, at skolebestyrelsen og kommunen stilles tilfreds, og at de administrative rammer og procedurer fungerer, så kan skolen køre som driftsorganisation. Men der sker ingen pædagogisk udvikling, i hvert fald ikke på ledelsens initiativ. Der kan i skolens organisation måske være en indbygget tendens til, at pædagogisk ledelse (undervisningsledelse) nedprioriteres, fordi effekten heraf formentlig først ses på lidt længere sigt. Hastende opgaver fortrænger pædagogisk le-

delse. ”Udvikling” i form af pædagogisk ledelse kræver formentlig ofte, at lederne oplever at have et vist ”overskud” af tid og energi.

Alternativt kan pædagogisk udvikling igangsættes på baggrund af en krise, fx markant dårlige faglige resultater, der evt. fører til, at kommunen griber ind og sammen med skolen udarbejder en handleplan for at rette op på skolens resultater. På én af de seks skoler hørte vi om en sådan proces. Skolelederen skulle her foretage en ”turnaround” af skolen, dvs. gennemføre en omfattende forandring ikke på grund af folkeskole-reformen, men sideløbende hermed.

Sidstnævnte eksempel antyder en bredere tilgang til pædagogisk ledelse. Fra vore interview har vi andre eksempler på den brede tilgang, navnlig fra de største skoler. Eksemplerne demonstrerer, at skoleledere tænker meget bevidst om skolens ledelse og organisation, herunder bl.a. teams, delegering af ledelsesopgaver, arbejdsdeling og koordinering mellem lærere samt organisering af undervisning og forberedelse i forhold til skolens mål for læring og trivsel, men uden at bruge udtrykket ”pædagogisk ledelse” om deres refleksioner og beslutninger på disse områder. Det vil sprænge rammerne for dette notat at komme ind på disse centrale aspekter, der vil blive taget op i senere publiceringer.

PÆDAGOGISK LEDELSE I 2010-11

I det følgende præsenteres oplysninger om pædagogisk ledelse fra interview med skolelederne i 2010-11. Fremstillingen er afgrænset til pædagogisk ledelse i betydningen ”undervisningsledelse”, herunder primært skolelederens observation af læreres undervisning og feedback til lærere. Da der blev anvendt forskellige spørgerammer i henholdsvis 2010-11 og 2015, er det vanskeligt at afgøre, om omfanget af denne form for pædagogisk ledelse er større eller mindre i 2010-11 end i 2015. Hvis der er nogen forskel, går den i retning af, at omfanget af eller i hvert fald fokus på pædagogisk ledelse var mindre i 2010-11 end i 2015 på fem af de seks skoler. Temaet synes på disse skoler i mindre grad at have været ”på dagordenen” i 2010-11 end i 2015.

Undtagelsen er en skole, hvor skolelederen, der ikke længere var leder på skolen i 2015, ved interviewningen i 2010-11 forklarede:

Lige nu er jeg meget optaget af vores såkaldte learning walks. Som udskolingsleder har jeg også undervisning og MUS-samtaler. Jeg har også fokus på observation af lærere, som fx kan bede om, at jeg observerer noget bestemt. Så har vi en samtale efterfølgende. Det afhænger meget af den enkelte lærer, hvordan denne opfølgning foregår, og hvad den indebærer. Det drejer sig om udvikling af lærerne, hvor vi har fokus på de såkaldte ”tre ben”: klasserumsledelse, relationskompetence og det fagdidaktiske aspekt. I de senere år har jeg oplevet, at det er i forbindelse med observation og dialog, at jeg faktisk får lov til at blive en del

af teamet bl.a. på den måde, at jeg ved, hvad der sker. Jeg er derude og skal være en god sparringspartner.

Skolelederen bemærker videre, at vedkommende på denne måde ...

... kommer gennem alle lærere, men kun på udskolingen. De to afdelingsledere for henholdsvis indskoling og mellemtrin gør det samme på deres områder. Det, som jeg så prøver at sørge for, er, at vi får en fælles læring: Hvad henter vi ind af erfaringer, fx fra vore MUS-samtaler og besøg i klasserne. Ledelsesteamet samarbejder meget tæt. Jeg er en meget uddelegerende leder og ikke den, der absolut skal sidde for bordenden og sætte dagsordenen. Jeg kan godt sætte dagsordenen, men jeg gør det i meget høj grad sammen med mit ledelsesteam. De nævnte aktiviteter, altså observation, lærersparring og dialog i ledelsesteamet, beslaglægger mange, mange timer i en arbejdsuge.

Disse udtalelser antyder en proaktiv, systematisk, udviklings- og læringsorienteret pædagogisk ledelse.

På en *anden skole* oplyser skolelederen, at lederne ofte overværer en undervisningstime op til MUS-samtalerne. Dette kan så være udgangspunktet for samtalen. Skolelederen giver udtryk for, at det ofte giver en "god snak", og at det bliver godt modtaget. Dog er det ikke alle lærere, der ønsker, at "man blander sig" i deres undervisning. Nogle opfatter det som kontrol. Skolelederen oplever generelt at have et godt indtryk af, hvad der sker i timerne gennem henvendelser fra lærere, elever, forældre.

På de *fire øvrige skoler* oplyser skolelederne, at de ikke systematisk observerer læreres undervisning og giver feedback. En af lederne oplyser, at det nærmest vil være meningsløst, idet det ifølge den pågældende ville være alt for tilfældigt, hvad der foregår i en enkelt time. Denne leder blev ikke interviewet i 2015. En anden leder oplyser (ligesom i 2015), at ledelsen gerne vil "mere ud i klasserne". Den tredje leder oplyser også i 2015, at vedkommende ikke observerer læreres undervisning, men kommenterede ikke dette nærmere i 2010-11. For så vidt angår den fjerde skoleleder foreligger bl.a. følgende udtalelser fra interviewet:

Interviewer: Hvor involveret er du i lærernes daglige undervisning? Giver du råd og vejledning – eller lader du lærerne køre det selv?

Skoleleder: Det er ledelsens anliggende. Vi har meget fokus på undervisningsdelen, måske mere i form af de faglige resultater. Jeg går meget rundt, har ry for at være en synlig leder; jeg prøver at have kontakt med lærerne, men jeg er ikke så meget for at gå ind og kontrollere. Jeg skal have en fornemmelse af, hvordan der er i de klasser eller i de timer, samtidig med at jeg ser resultaterne. Hvis jeg ser nogle resultater eller noget, der bekymrer mig, så

går jeg jo derhen. Jeg bruger rigtig meget tid/energi på at fornemme stemningen. Hvis jeg fx kan fornemme nogle problemer omkring 2. årgang, tænker jeg, at så må jeg derned og være for at finde ud af, hvad ”handler det her om”? Jeg ser rigtig meget på resultater: karakterer, test, trivsel, fravær. Disse mål er indikatorer. Det er bedre, end hvis jeg går ind i en klasse og overværer undervisning. Det skal jeg selvfølgelig også gøre, men jeg har meget tillid til, at lærerne selv kan ordne undervisningen.

Hvis skolelederen har en fornemmelse af, at tingene kører, som de skal, ”blander” lederen sig ikke i lærernes undervisning. ”Hvis resultaterne er der, og eleverne er tilfredse, er der ingen grund til, at jeg går ind. Jeg synes ikke, vi skal rundt og inspicere”, forklarer lederen.

For denne skoleleder er det således et bevidst valg ikke at foretage systematisk og proaktiv observation af læreres undervisning. Forenklet sagt har lederen primært fokus på målbare indikatorer for fx faglige resultater og ikke på, hvordan lærerne frembringer dem. Desuden italesætter lederen leder-observation af undervisning som ”kontrol” og ikke som ”udvikling”, således som vi så det hos den leder, hvis udtalelser blev refereret i starten af dette afsnit.

Den pågældende leder er imidlertid langt fra ”ligeglad” med, hvad der foregår i klasselokalet. Vedkommende lægger klart betydelig vægt på ”at fornemme stemningen” bl.a. ved at komme meget rundt på skolen og være i kontakt med lærerne.

Man kan sige, at lederen i udpræget grad praktiserer pædagogisk ledelse som ”management by exception”. Det er et udtryk fra den klassiske organisationsteori, som direkte oversat betyder ”ledelse ved undtagelser”. Det indebærer, at ledelsen kun griber ind og fx observerer undervisning, hvis lederen får information om, at der er noget i forbindelse med undervisningen, der ikke fungerer, som det skal. De øvrige skoleledere, der blev interviewet i 2010-11, oplyser også med forskellige formuleringer og eksempler, at de involverer sig i undervisning eller samarbejde mellem lærere om undervisningen, såfremt konkrete problemer med fx en klasse, en lærer eller elever giver anledning hertil. Der blev ikke spurgt til dette i 2015, men det forekommer sandsynligt, at en sådan praksis fortsat er almindelig.

ANDRE ANALYSER AF PÆDAGOGISK LEDELSE

UNDERSØGELSE FRA SFI

I Kjer m.fl. (2015) præsenteres oplysninger om pædagogisk ledelse baseret på spørgeskemasvar fra skoleledere i 2011, 2013 og 2015. Der opereres med tre begreber: generel og specifik pædagogisk ledelse samt distribueret pædagogisk ledelse. Disse begreber handler primært om undervisningsledelse.

Der konstrueres et index for *generel pædagogisk ledelse*, der bygger på spørgsmål om, hvor ofte skoleledelsen har: a) overværet undervisning i klasserne hos lærere, b) givet feedback til lærere om deres undervisning, c) diskuteret lærernes undervisning med dem enten enkeltvis eller i mindre grupper. Svar kunne gives i 7 kategorier fra ”aldrig” til ”mere end 50 gange” pr. år. Antal gange sættes i forhold til antal lærere på skolen. Graden af involvering beregnes til 23, 24 og 21 i hhv. 2011, 2013 og 2015 på et index fra 0 (lav) til 100 (høj). Involveringen i generel pædagogisk ledelse må vurderes som stort set uændret fra før til efter reformen.

Der konstrueres også et index for *specifik pædagogisk ledelse*, der drejer sig om skoleledelsens involvering i flg. fire felter: a) opfyldelse af kravene i Fælles Mål i lærernes undervisning, b) løbende tydeliggørelse af målene over for eleverne, c) tilpasning af undervisningen til den enkelte elevs behov og faglige standpunkt, d) anvendelse af elevplaner som middel til at tilpasse undervisningen til den enkelte elev. For hver dimension afgøres på basis af svarene, om ledelsen har været involveret eller ej. Involvering kan dække alt fra ”dialog” med lærerne om nævnte felter over ”forslag” og ”krav” fra ledelsen til ledelsens ”kontrol” af, at nævnte felter er opfyldt. Graden af involvering beregnes på en skala fra 0 til 100. Værdien af indexet i 2011, 2013 og 2015 er hhv. 79, 85 og 87, dvs. en stigende involvering. Forskellen mellem 2013 (efterår) og 2015 (forår) er dog ikke signifikant.

Ovenfor blev nævnt, at skoleledernes tidsanvendelse på pædagogisk ledelse stort set synes at være uændret fra 2011 til 2015, hvilket harmonerer med, at hverken indexet for generel eller specifik pædagogisk ledelse er klart højere efter reformen (2015) end før (2011 og 2013). Der ses dog en tendens til mere specifik pædagogisk ledelse over perioden fra 2011 til 2015.

Distribueret pædagogisk ledelse betyder, at skolelederen delegerer (en del af) den pædagogiske ledelse til fx mellemledere, vejledere og teams. Skolelederne blev bedt om at vurdere, om skolen bruger fagteams (86-90-82), klasseteams (85-88-69), årgangsteams (75-84-67) og afdelingsteams (76-88-83). Tallene i parenteserne angiver den procentvise andel af skolelederne, der oplyser, at de nævnte teams bruges på skolen i hhv. 2011, 2013 og 2015.

Teams bruges således meget på danske folkeskoler. Af de nævnte tal ses en tendens til mindre anvendelse af navnlig klasseteams og årgangsteams. Der er dog ikke tale om et jævnt fald, men snarere om en omvendt U-formet kurve. Derimod er anvendelsen af afdelingsteams forøget, men der er her også tale om et omvendt U. En større anvendelse af afdelingsteams i forhold til klasse- og årgangsteams kan evt. godt have noget med folkeskolereformen at gøre. Afdelingsteams giver mulighed for større fleksibilitet i ressourceudnyttelsen. Men billedet af udviklingen i anvendelsen af teams forekommer samlet set ikke så entydigt.

På basis af skoleledernes svar er det vanskeligt at vurdere, om omfanget af distribueret pædagogisk ledelse er forøget efter reformen. På basis af svar fra undervisere konkluderes i rapporten, at omfanget af distribueret ledelse ser ud til at være steget fra 2014 til 2015.

UNDERSØGELSE FRA KORA

I den spørgeskemaundersøgelse, som Bjørnholt m.fl. (2015) gennemførte i sommeren 2015, blev de pædagogiske medarbejdere spurgt, i hvilken grad de inden for det seneste skoleår (2014/15) har talt med en eller flere fra ledelsen hhv. med én eller flere kollegaer om:

- at forbedre dine elevers trivsel (70-96)
- at øge dine elevers faglige niveau (62-98)
- at reducere andelen af fagligt svage elever i dine fag (45-84)
- at øge andelen af dygtige elever i dine fag (40-77)
- at forbedre dine elevers resultater i nationale test (34-59).

Tallene i parenteserne angiver den procentvise andel, som ”i meget høj grad”, ”i høj grad” eller ”i nogen grad” har talt med hhv. ledelse (første tal) og kollegaer (andet tal) om disse ting.

Det fremgår for det første, at rangordenen af de forskellige mål stort set er den samme, hvad enten det drejer sig om drøftelser med ledelsen eller med kollegaer. Man drøfter oftest forbedringer af elevernes trivsel og faglige niveau, mindst ofte at forbedre elevernes resultater i nationale test.

For det andet fremgår det, at drøftelser med kollegaer sker i langt højere grad end drøftelser med ledelsen. Hvad der her konkret menes med ”grader” (de fem svarkategorier), kan man ikke vide. Derfor kan resultaterne bedst fortolkes, når man sammenligner svar i forskellige grupper – ikke som grundlag for vurdering af den konkrete hyppighed, varighed eller dybde af drøftelser.

Man kan diskutere, hvor meget disse tal siger om gisk ”ledelse”, idet man kan rejse det grundlæggende spørgsmål, om det, at ledelsen ”taler med” en medarbejder om at forbedre fx elevernes faglige niveau, altid er udtryk for ”ledelse”.

Over halvdelen af de pædagogiske medarbejdere oplyser, at ledelsen kun ”i lav grad” eller ”meget lav grad” anvender evaluering/feedback i forhold til den pågældende respondent. Omkring 10 pct. svarer, at det sker ”i høj grad” eller ”i meget høj grad”. Både pædagogiske medarbejdere og interviewede ledere beklager denne mangel på feedback. Flere steder giver ledelsen udtryk for, at man i næste skoleår vil samle op på den manglende feedback.

Ifølge den kvalitative del af denne undersøgelse har skoleledelsen på mange skoler valgt at uddelegere drøftelser af resultater fra test og

trivselsmålinger til de enkelte teams af lærere og pædagoger. De fleste steder drøftes faglige resultater og resultater fra trivselsmålinger i teams, hvor skolelederen eller en repræsentant fra skoleledelsen ofte også er til stede. Ifølge det pædagogiske personale indtager ledelsen i disse sammenhænge ofte en lyttende rolle. På en række skoler er der udviklet faste procedurer for, hvordan man følger op på elevernes faglige resultater, herunder retningslinjer for, hvem der skal drøfte hvilke resultater og hvornår. De fleste skoleledere udtrykker ønske om at foretage en mere systematisk opfølgning i fremtiden.

SAMMENFATNING

AUTONOMI

En af intentionerne i folkeskolereformen er, at skoleledernes autonomi – navnlig i forhold til kommunen – forøges i sammenhæng med den øgede vægt på målstyring, der er en følge af reformen. Logikken er, at hvis skolelederne i stigende grad holdes ansvarlige for opnåelse af skolens mål, må de også have frihed til at beslutte, hvordan de vil opnå målene.

I kapitlet peges på, at en skoleleders autonomi i forhold til kommunen afhænger af den styring, der udgår fra kommunens side. Der kan være tale om målstyring, aktivitetsstyring (regelstyring eller ordrestyring) og ressourcestyring. En anden dimension af kommunens styring er, om der er tale om hierarkisk styring eller dialogbaseret styring. De to begreber kan opfattes som yderpunkter på en skala. Dialogbaseret styring betyder, at skolelederen i et eller andet omfang har indflydelse på den styring, der udgår fra kommunens side. Heri ligger også, at autonomi i forhold til kommunen ikke altid er et givet ledelsesvilkår. Under visse omstændigheder kan skolelederen selv påvirke sin handlefrihed i forhold til kommunen. Vi ved ikke, hvor udbredt dette er, men vi giver et eksempel herpå i kapitlet.

En bedømmelse af, hvad vi benævner *objektiv autonomi*, kræver i princippet en undersøgelse af de nævnte kommunale styringsformer i forhold til skolen, hvilket er en temmelig omfattende opgave, der ligger uden for rammerne for den foreliggende undersøgelse.

Vi vurderer autonomien med udgangspunkt i skoleledernes ”oplevede autonomi” eller ”oplevede indflydelse”, dvs. *subjektiv autonomi*. Vi argumenterer for, at der ikke nødvendigvis er fuldstændig overensstemmelse mellem subjektiv og objektiv autonomi, men vi har ikke data til direkte at belyse dette.

Både kvalitative interview fra vores egen undersøgelse og fra undersøgelsen af Bjørnholt m.fl. (2015) viser for det første, at lov 409 om lærernes arbejdstid har medført, at skolelederne oplever at have fået større autonomi med hensyn til at lede og fordele arbejdet på skolen, hvilket

er en udvikling, som skolelederne vurderer positivt. Vi kan ikke se klare tegn på, at lokale arbejdstidsaftaler/forståelsespapirer på kommunalt niveau har påvirket skoleledernes oplevelse af autonomi.

Begge undersøgelser viser også, at skolerne oplever at have betydelig handlefrihed med hensyn til, hvordan man ville implementere reformen, herunder hvilken prioritet man ville give til forskellige reformelementer i første omgang, fx målstyret undervisning og den åbne skole, samt med hensyn til, hvordan man ville udmønte de reformelementer, der var obligatoriske i første omgang, dvs. den understøttende undervisning, faglig fordybelse og lektiehjælp samt motion og bevægelse.

Vi kan ikke se gennemgående tegn på, at folkeskolereformen umiddelbart har ført til en stigning i skoleledernes oplevede autonomi, hverken i vores interview med skoleledere i 2015 henholdsvis 2010-11 eller andre undersøgelser (jf. Bjørnholt m.fl., 2015 og Kjer m.fl., 2015). Derimod peger de præsenterede oplysninger ret entydigt på en tendens til øget målstyring fra kommunernes side.

Vore interviewede skoleledere er meget bevidst om dette og lægger stor vægt på, at skolerne klarer sig godt i målingerne. I vores kvalitative undersøgelse synes den stigende målstyring ikke umiddelbart at blive forbundet med mindre autonomi som skoleleder, hvis skolen vel at mærke præsterer godt. Såfremt kommunen finder, at skolen ikke kører tilfredsstillende, forventer de skoleledere, der har kommenteret dette, at kommunen vil gribe ind på en eller anden måde, hvilket er udtryk for, at skolelederens handlefrihed reduceres, ultimativt ved at lederen eventuelt afskediges. Dette støtter konklusionen i Kjer m.fl. (2015), hvor den øgede målstyring fra kommunens side samlet fortolkes som udtryk for en tendens til mindre autonomi i forhold til kommunen.

Samlet set vurderer skolelederne i vores kvalitative undersøgelse, at deres autonomi i forhold til kommunen er betydelig både i 2015 og ved interviewningen i 2010-11. I princippet kunne det evt. hænge sammen med, at vores udvalg af skoler omfatter en overvægt af ”gode” skoler bedømt på grundlag af elevernes karakterer i 9. klasse, jf. at vi argumenterer for, at autonomien reduceres, hvis kommunen finder, at skolen præsterer dårligt. Imod en sådan antagelse taler dog måske, at Bjørnholt m.fl. (2015) på basis af kvalitative interview på 21 skoler ligeledes konkluderer, at stort set alle skoleledelser vurderer, at de har en betydelig ledelsesmæssig autonomi til at definere, hvad der sker på skolen og sætte retning for skolens udvikling. Måske er det kun, hvis skolens resultater er rigtigt dårlige, at kommunen griber ind.

PÆDAGOGISK LEDELSE

Kapitlets afsnit om pædagogisk ledelse peger på, at dette udtryk kan opfattes som et særskilt ledelsesfelt, som ledelse af undervisning eller alternativt mere bredt som alle ledelsesaktiviteter, der har betydning for elevernes

læring og trivsel. I sidstnævnte tilgang ligger, at man ikke meningsfuldt kan adskille pædagogiske, administrative og organisatoriske aspekter af skoleledelse. Grænsen mellem de to perspektiver er dog ikke skarp.

I den brede betydning af begrebet er skoleledernes håndtering af lov 409 (de nye regler vedr. lærernes arbejdstid) udtryk for pædagogisk ledelse. Skoleledernes forandringsledelse vedrørende implementering af folkeskolereformen på skolerne består i høj grad af ledelse af undervisning, men indeholder også elementer fra den bredere opfattelse af pædagogisk ledelse, jf. fx ledernes tilrettelæggelse af strukturer og processer for udvikling af indholdet i og erfaringsopsamling vedr. den understøttende undervisning i samarbejde med de pædagogiske medarbejdere.

SFI's kvantitative analyse af udviklingen i pædagogisk ledelse forstået primært som undervisningsledelse (Kjer m.fl., 2015) viser, at omfanget af pædagogisk ledelse bedømt samlet på basis af skoleledernes tidsforbrug og aktiviteter nærmest har været konstant fra før reformen (2011 og 2013) til efter reformen (2015). Vores kvalitative interview i henholdsvis 2010-11 og 2015 antyder dog, at proaktiv pædagogisk ledelse i højere grad er "på dagsordenen" på fem af de seks skoler i 2015 end 4-5 år tidligere.

Flere af de interviewede skoleledere i 2015 forventer og ønsker, at omfanget af deres pædagogiske ledelse vil blive større i fremtiden. Også Bjørnholt m.fl. (2015) peger på, at skolelederne ønsker at engagere sig mere i pædagogisk ledelse fremover. I begge tilfælde drejer skoleledernes tilkendegivelser sig især om undervisningsledelse, herunder ikke mindst lederens observation af læreres undervisning og feedback til lærere.

Kvantitative oplysninger (Bjørnholt m.fl., 2015; Kjer m.fl., 2015) viser, at denne form for pædagogisk ledelse forekommer i temmelig beskeden omfang. Vores kvalitative undersøgelse viser, at flere skoleledere ikke finder, at de har tilstrækkeligt tid til at engagere sig i en sådan pædagogisk ledelse.

Vi perspektiverer disse iagttagelser med begreberne "drift" og "udvikling". På en vis måde kan en skole "køre" som driftsorganisation uden pædagogisk ledelse forstået som lederobservation af undervisning og feedback til lærere. Hvis skoleledelsen sørger for, at skemaerne bliver lagt, lærerne får tildelt deres arbejdsopgaver, at børnesagerne klares, at forældrene orienteres, at skolebestyrelsen og kommunen stilles tilfreds, og at de administrative rammer og procedurer fungerer, så kan skolen køre som driftsorganisation. Men der sker ingen pædagogisk udvikling, i hvert fald ikke på ledelsens initiativ. Der kan i skolens organisation måske være en vis indbygget tendens til, at pædagogisk ledelse (undervisningsledelse) nedprioriteres, fordi effekten heraf formentlig først ses på lidt længere sigt. Pædagogisk ledelse opfattes måske ikke som en nødvendig hasteopgave sammenlignet med de mange andre udfordringer og pligter, lederne hele tiden konfronteres med.

LITTERATUR

- Aftale (2013): Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen. 7. juni 2013.
- Bjørnholt, B., S. Boye, L.H. Flarup & K. Lemvigh (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2015): *Ledelse tæt på undervisning og læring. Erfaringer fra fire skoler med gode ledelsespraksisser*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Hargreaves, A. & M. Fullan (2012): *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*. New York: Teachers College, Columbia University.
- Hildebrandt, S., S. Brandi, J. Poulsen, K. Wittrup & V.J. Isaksen (2015): *Ledelse – hele historien*. Aarhus: Systime.
- Jacobsen, R.H., L.H. Flarup & N.M. Søndergaard (2015): *En længere og mere varieret skoledag. Kortlægningsrapport 2015*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Kjer, M.G., S. Baviskar & S.C. Winter (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år. En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:40.
- Kotter, J.P. (2007): Leading Change: "Why Transformation Efforts Fail". *Harvard Business Review*, January 2007, s. 96-103.
- Kvale, S. & S. Brinkman (2014): *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.

- March, J. & H.A. Simon (1959): *Organizations*. New York: Wiley & Sons, Inc.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of Research*. London: Prentice-Hall, Inc.
- Pedersen, M.J., A. Rosdahl, S.C. Winter, A.P. Langhede & M. Lynggaard (2011): *Ledelse af folkeskolerne. Vilkår og former for skoleledelse*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:39.
- Rambøll (2015): *Rapport om understøttende undervisning samt lektiehjælp og faglig fordybelse i folkeskolen. Rapport til Formandskabet for Rådet for Børns Læring*. København: Rambøll.
- Rambøll og Aarhus Universitet (2014): *Forskningskortlægning om pædagogisk ledelse. Rapport til Undervisningsministeriet*. 2. udgave. Maj 2014.
- Rambøll, Aarhus Universitet, Professionshøjskolen Metropol, UCC Professionshøjskolen & VIA University College (2014): *Forskningsbaseret viden om pædagogisk ledelse*. August 2014.
- Robinson, V. (2011): *Student-Centered Leadership*. New York: Wiley & Sons, Inc.
- Skolelederforeningen (2015): *Tættere på. Et inspirationsmateriale om observation og feedback vedr. undervisning*. København: Skolelederforeningen.
- Skolelederforeningen (2013): *Skoleledelse i en ny kontekst. Skoleledelse tæt på*. 2. udgave. København: Skolelederforeningen.
- Tannenbaum, (1968): *Control in Organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Undervisningsministeriet (2015): *Ledelse af den nye folkeskole. Syv ledelsesfelter til skoleledelse og forvaltninger*. København: Undervisningsministeriet.
- Winter, S.C. (2015): *Skoleledelse, faglighed og læring*. København: SFI TEMA 02:2015.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. Århus: Academica.
- Yukl, G. (2010): *Leadership in Organizations. Seventh Edition. Global Edition*. New Jersey: Pearson Education.