

Rapport

Evaluering af ny skolestruktur i Ballerup Kommune



Bente Bjørnholt, Kasper Lemvigh og Mathias Ruge

Evaluering af ny skolestruktur i Ballerup Kommune

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-69-0

Projekt: 11503

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Fra skoleåret 2015/2016 blev der gennemført en reform af skolestrukturen i Ballerup Kommune med henblik på at styrke det samlede skolevæsen i kommunen. Det er sket gennem dels skolesammenlægning, dels ved at tilføre øgede ledelseskompetencer til skolerne.

I denne rapport undersøges, hvordan den nye skolestruktur er implementeret på skolerne, herunder muligheder og barrierer ved den nye struktur.

Rapportens datagrundlag bygger på interview med en lang række centrale interessenter i og omkring Ballerup Kommunes skolevæsen. Det vil sige faglige organisationer, lærere, pædagoger, pædagogiske ledere, distriktsskoleledere, elever, bestyrelsesformænd og centerledelse.

Projektet er gennemført af seniorforsker, ph.d. Bente Bjørnholt, seniorprojektleder Kasper Lemvig og analytiker Mathias Ruge. Forsknings- og analysechef Vibeke Normann Andersen har kvalitetssikret rapporten.

Forfatterne ønsker at takke de interviewpersoner, der har bidraget til undersøgelsen.

Forfatterne
2018

Indhold

Sammenfatning og anbefalinger	5
1 Indledning.....	10
1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål	11
1.2 Evalueringsdesign og metode	12
1.3 Rapportens opbygning.....	14
2 Distriktsledelsens betydning for sammenhæng på 0-25-års-området.....	15
2.1 En fælles og strategisk ledelse med fokus på læring og trivsel.....	15
2.2 Arbejdsdeling mellem politikere, forvaltning og distriktsledere	17
2.3 Samarbejde med distriktsledelsen på dagtilbuds- og klubområdet	18
3 Skolestrukturens betydning for de faglige og pædagogiske miljøer	19
3.1 Arbejdsdeling mellem distriktsskoleleder og pædagogiske ledere	20
3.2 De pædagogiske ledere som ledelsesteam.....	21
3.3 Arbejdsdeling mellem BFO-leder og pædagogiske ledere i BFO'en	22
4 Skolesammenlægning: Fysisk og funktionel indretning med henblik på faglig og økonomisk bæredygtighed	25
4.1 Formålet med en skolesammenlægning.....	26
4.2 Initiativer, der skal understøtte skolen som én faglig enhed.....	26
4.3 Muligheder og udfordringer	28
5 Synlig ledelse tæt på kerneopgaven	32
5.1 Den pædagogiske ledelse	32
5.2 Fra administrativ ledelse til pædagogisk ledelse	36
6 Specialtilbudsområdet og samspillet med almenområdet	38
6.1 Stærkere faglighed i specialtilbuddene	39
6.2 Udvidet samarbejde mellem almen- og specialområdet.....	39
Litteratur	44
Bilag 1 Økonomiske scenarieberegninger	45

Sammenfatning og anbefalinger

Ballerup Kommune gennemførte fra skoleåret 2015/2016 en ændring af skolestrukturen med henblik på at styrke det samlede skolevæsen i kommunen, herunder at styrke elevernes læring og trivsel. Skolestrukturændringen består af to elementer:

1. En skolesammenlægning af 9 skoler til 5 distriktsskoler
2. Øgede ledelseskompetencer til skolerne i Ballerup Kommune.

Formålet med den nye skolestruktur er at:

- Styrke det faglige og pædagogiske læringsmiljø
- Tydeliggøre rolle og funktion for ledelsen og entydig placering af det strategiske ansvar
- Give lederne mulighed for at coache og supervisere lærere og pædagoger tæt på opgaven.

Til at understøtte den nye skolestruktur blev der afsat 2,5 millioner kr. til ekstra ledelse (Børne- og Skoleudvalget, 2017).

Denne rapport undersøger, hvordan den nye skolestruktur er implementeret på skolerne, herunder centrale aktørers oplevelser af den nye skolestrukturens styrker og svagheder. Evalueringen tager afsæt i ti politiske pejlemærker for den nye skolestruktur i Ballerup Kommune, som i kommissoriet for evalueringen er kondenseret til følgende fem evalueringsspørgsmål (Børne- og Skoleudvalget, 2017):

Evalueringsspørgsmål

1. På hvilken måde bidrager distriktsledelsen til sammenhæng på 0-25-års-området og et fælles skolevæsen?
2. Hvilken betydning har skolestrukturen for de faglige og pædagogiske miljøer?
3. Hvilken betydning har skolestrukturen for ledelse tæt på kerneopgaven (de pædagogiske ledere)?
4. Understøtter skolernes fysiske og funktionelle indretning fagligt og økonomisk bæredygtig skoledrift samt ambitionerne i skolestrukturen?
5. I hvilken grad er det lykkedes at videreudvikle fagligheden i specialskoler og specialklasser herunder samarbejdet med almenmiljøet?

Ballerup Kommune har ønsket, at en bred repræsentation af interessenter på skoleområdet indgår som en del af evalueringen. Evalueringen er derfor baseret på interview med en lang række centrale interessenter i form af faglige organisationer, lærere, pædagoger, pædagogiske ledere, distriktsskoleledere, elever, bestyrelsesformænd og centerledelse. Valget af interviewpersoner er foretaget i samarbejde med Ballerup Kommune. Desuden er der foretaget økonomiske scenarie-beregninger på baggrund af udvalgte nøgletal.

Evalueringen giver svar på, hvordan implementeringen af den nye skolestruktur forløber, og hvilken betydning den har tre år inde i dens implementering. Evalueringen giver dermed et grundlag for fremadrettet at tilpasse implementeringen, således at den i videst muligt omfang understøtter de politiske målsætninger.

Det er endnu tidligt at vurdere de endelige konsekvenser af den nye skolestruktur i Ballerup og dens effekt for skolevæsenet. Den internationale forskningslitteratur angiver, at sådanne reformer tager 10-15 år at implementere, og eventuelle effekter tager endnu længere tid (SOU, 2013: 290). Desuden implementerer skolerne samtidig med skolestrukturen folkeskolereformen, hvorfor der er flere (nye) forhold, som ledelse, lærere og pædagoger skal tage stilling til (se eventuelt Jensen et al., 2017; Jacobsen et al., 2017). Det er således ikke muligt at isolere betydningen af den nye skolestruktur fra de øvrige udviklingstendenser, som foregår samtidig med implementering af den nye skolestruktur.

Nedenfor præsenteres undersøgelsens hovedkonklusioner og anbefalinger til den fremadrettede implementering. Konklusioner og anbefalinger er struktureret efter de fem evalueringstemaer.

Anbefalingerne er formuleret som opmærksomhedspunkter i forhold til den fremadrettede implementering af skolestrukturen. Det vil sige, at der ikke gives konkrete handlingsanvisninger til, hvad kommunen konkret bør gøre, men at der gives anbefalinger til, på hvilke områder der bør træffes en beslutning. Den konkrete løsning vil afhænge af en politisk og/eller administrativ afvejning af konkrete hensyn.

På hvilken måde bidrager distriktsledelsen til sammenhæng på 0-25-års-området og et fælles skolevæsen?

Distriktsledere og centerledelse er enige om, at distriktsledelsen har bidraget til større sammenhæng på tværs af skoler og et mere fælles skolevæsen. Det skyldes blandt andet, at distriktsskolelederne (i overensstemmelse med intentionerne) har fået en langt mere strategisk rolle i forhold til udvikling af det fælles skolevæsen, og de oplever i højere grad end tidligere et fælles ansvar. Distriktsskoleledelsesteamet har blandt andet betydet et stærkere samarbejde på tværs af skoler og et mere sammenhængende skolevæsen, hvor distriktsskolelederne med fokus på kerneopgaven drøfter den fælles retning for kommunens skoler.

I overensstemmelse med intentionerne i den nye ledelsesstruktur er distriktsskolelederne kommet tættere på det politiske niveau. At distriktsskolelederne samtidig har en stærk position på distriktskolerne betyder, at de bidrager til at sikre, at politiske og fælles beslutninger bliver implementeret på skolerne. Dette understøtter yderlig sammenhæng på tværs af skolerne.

Med den nye skolestruktur er der etableret et distriktssamarbejde på tværs af skole-, dagtilbuds- og klubområdet for yderligere at styrke sammenhængen på 0-25-års-området. Distriktsskolelederne vurderer kvaliteten og effekten af samarbejdet meget forskelligt. Det hænger blandt andet sammen med, at samarbejdet mange steder fortsat er under opbygning.

Hvilken betydning har skolestrukturen for de faglige og pædagogiske miljøer?

Arbejdsdeling, ansvarsområder og kommunikationsveje er tydelige mellem de pædagogiske ledere og distriktsskolerne. De pædagogiske ledere oplever at have fået mere indflydelse på skolerne og den daglige skoledrift, herunder særligt de faglige og pædagogiske miljøer. De vurderer generelt, at samarbejdet i det pædagogiske ledelsesteam er konstruktivt og styrker deres faglighed via gensidig sparring. De oplever desuden, at de fremstår som en samlet og entydig ledelse, som understøtter de faglige og pædagogiske miljøer på skolerne.

Denne opfattelse deles ikke nødvendigvis af lærere og pædagoger. På flere skoler giver lærere og pædagoger eksempler på, at der er forskel på de pædagogiske lederes udmeldinger, og de anses ikke nødvendigvis som en samlet gruppe med afgrænsede kompetenceområder. Lærere og pædagoger efterspørger derfor større klarhed og tydelighed fra ledelsen, herunder at vilkår og beslutninger er mere ensartede på tværs af afdelinger.

Mange lærere og pædagoger problematiserer desuden, at distriktsskolelederne er blevet mindre synlige og tilgængelige for medarbejdere på skolerne. Flere lærere og pædagoger vurderer på den baggrund, at beslutningerne træffes længere væk fra skolerne, end det var tilfældet før strukturændringen. Der kan derfor være behov for at tydeliggøre rollefordelingen mellem pædagogiske ledere og distriktsskoleledere over for det pædagogiske personale samt sikre, at beslutninger synliggøres lokalt.

En udfordring i den nye skolestruktur er uklarheder vedrørende rollefordelingen mellem BFO-lederen og de pædagogiske ledere i BFO'en. Formelt har BFO-lederen det overordnede ansvar for BFO'en og den faglige ledelse af medarbejderne. Flere steder varetager de pædagogiske ledere i BFO'en imidlertid rollen som faglig leder, og mange pædagoger samt de pædagogiske ledere selv anser de pædagogiske ledere i BFO'en som de egentlige ledere. Denne uklarhed synes at give anledning til en del forvirring blandt pædagogerne og de pædagogiske ledere i BFO'en og har som konsekvens, at informationer ikke altid videregives til pædagogerne i BFO'en.

Flere pædagoger oplever desuden, at de bliver klemte i den nye skolestruktur. Det hænger blandt andet sammen med uklare ledelsesforhold (jf. ovenfor), og de angiver, at deres ledere mangler indflydelse på skolen. Det er en særlig udfordring, når samarbejdet mellem lærere og pædagoger er udfordret. Pædagogerne vurderer, at undervisning prioriteres højere end det pædagogiske relationsarbejde i skolen og det faglige arbejde i BFO'en. Denne problemstilling skyldes angiveligt ikke blot skolestrukturen, men er en del af en mere generel udfordring efter folkeskolereformen (Jacobsen et al., 2017; Danmarks Evalueringsinstitut, 2016).

Understøtter skolernes fysiske og funktionelle indretning fagligt og økonomisk bæredygtig skoledrift samt ambitionerne i skolestrukturen?

Flere, særligt distriktsskoleledere og pædagogiske ledere, men også lærere, oplever, at skolesammenlægningerne har bidraget til at styrke de faglige miljøer på tværs af matrikler. Særligt de lærere, der tidligere var på mindre skoler, eller undervisere i mindre fag, forklarer, at skolesammenlægningerne har styrket de faglige miljøer. Flere steder er der blandt andet etableret velfungerende fagteams og professionelle læringsfællesskaber på tværs af matrikler, og samarbejdet i ledelsesteamene fungerer godt. Dertil kommer, at der særligt i udskolingen er udviklet stærke fagudbud til eleverne på tværs af matriklerne. Skolesammenlægningen har givet mulighed for et tættere samarbejde mellem lærerne i udskolingen og en øget kapacitet til flere og bedre fagtilbud.

Men flere lærere og pædagoger vurderer også, at en række initiativer virker kunstige, og eleverne oplever ikke at være én skole. Desuden orienterer lærere og pædagoger sig fortsat primært mod de nære fællesskaber på den enkelte matrikel. Det skyldes blandt andet, at de har en tættere relation til de kollegaer, de omgås til hverdag; at det tætte faglige samarbejde fungerer bedst, når man arbejder med samme pædagogiske retning m.m., og der er mange udfordringer ved at bevæge sig mellem matrikler. Særligt på de tidligere store skoler eller i forhold til de større fag (eksempelvis dansk og matematik) forklarer lærerne, at de fortsat primært orienterer sig mod de faglige miljøer på den matrikel, hvor de underviser. Der er desuden generel enighed om, at det tager tid at etablere et stærkt fagligt miljø og en kultur på tværs af matrikler, og det er vanskeliggøres af, at lærerne er tilknyttet forskellige matrikler. Flere efterspørger derfor, at skolerne samles på én fælles matrikel.

På tværs af interviewpersonerne er der et generelt ønske om, at skolerne kan få større indflydelse på forhold, der vedrører den enkelte skole, for derved yderligere at styrke skolernes bæredygtighed – både økonomisk og fagligt. Blandt andet opleves styrelsesvedtægtsbestemmelser om, at der som

minimum skal være to spor og tre afdelinger på hver matrikel, samt at der først kan foretages klas-sesammenlægninger på tværs af matrikler i 7.-9. klasse, at give nogle bindinger i relation til en mere effektiv kapacitetsudnyttelse og en større faglighed på skolerne.

På skolerne efterspørges en mulighed for selv at kunne træffe sådanne afgørelser for bedre at kunne tilpasse skolerne til de lokale behov. Hvis skolerne får større indflydelse på skolernes fysiske og funktionelle indretning, vurderer de, at det vil understøtte skolernes bæredygtighed både økonomisk og fagligt.

Hvilken betydning har skolestrukturen for ledelse tæt på kerneopgaven (de pædagogiske ledere)?

Ansættelse af flere ledere (særligt pædagogiske ledere) har ifølge distriktsskoleledere og pædagogiske ledere bidraget til, at ledelsen er kommet tættere på lærere og pædagoger. I den forstand har skolestrukturen understøttet, at distriktsskoleledere og pædagogiske ledere i højere grad har kunnet fokusere på den faglige ledelse og dermed på kerneopgaven: at understøtte elevernes læring og trivsel. Der pågår dog fortsat et arbejde med at definere, hvilke opgaver der skal varetages af henholdsvis administrationen og de pædagogiske ledere.

På tværs af aktører anses særligt "læringsledelse" og ledelse "tæt på" som én af de største styrker ved den nye skolestruktur i Ballerup Kommune. Det vurderes at give en øget kvalitet i undervisningen og bedre læring for børnene, fordi lærere får løbende ledelsesmæssig feedback og sparring på deres undervisning. Men ikke alle lærere og pædagoger oplever at få ledelsesmæssig feedback, herunder at ledelsen observerer deres undervisning. Det kan skyldes udskiftning blandt de pædagogiske ledere, og at de pædagogiske ledere varetager en række andre opgaver og deltager i møder. Det har derfor endnu ikke været muligt for alle de pædagogiske ledere fuldt ud at implementere læringsledelse og praktisere ledelse tæt på.

Lærerne vurderer desuden kvaliteten af den ledelsesmæssige sparring fra de pædagogiske ledere forskelligt. Hovedparten af lærerne er glade for den ledelsesmæssige sparring, som de oplever giver deres undervisning et kvalitetsløft, ligesom de oplever at "blive set" af ledelsen. Men der er også lærere, som efterspørger en højere grad af professionalisme i de pædagogiske lederes sparring. Desuden ønsker lærerne i højere grad at få indflydelse på, hvilke emner de ønsker sparring i forhold til for at kunne udvikle sig, samt hvornår de har behov for ledelsesmæssig sparring. Pædagogerne oplever i langt mindre grad end lærerne faglig sparring og feedback.

I hvilken grad er det lykkedes at videreudvikle fagligheden i specialskoler og specialklasser, herunder samarbejdet med almenmiljøet?

Omstillingen af specialtilbudsområdet i Ballerup Kommune har været en udfordrende forandring, som endnu er i et tidligt stadie over imod det faglige. Der er generel enighed om, at det endnu ikke er lykkedes at styrke samarbejdet mellem almenområdet og specialtilbuddene, men at man er på vej, blandt andet i kraft af det udviklingsarbejde, der foregår i distriktsskolelederteamet og "Specialforum". Der er udbredt enighed om, at der er et stort potentiale forbundet med en udvidelse af samarbejdet og en yderligere formalisering af vidensdelingen om praksiserfaringer – på en måde, hvor det giver mening. Dertil kommer, at flere lærere og pædagoger har haft positive erfaringer med centralt initierede tiltag såsom SAMSPAL og BAL og vurderer, at organiseringen og værktøjerne peger i den rigtige retning. Endelig vurderer enkelte, at kvaliteten af tilbuddet i gruppeordningerne er øget siden strukturændringen på grund af øget fagligt fokus. Det er imidlertid endnu for tidligt at vurdere konsekvenserne for elevernes faglige resultater.

Anbefalinger

- Skolesammenlægning har styrket fagligheden, men der efterspørges større mulighed for at træffe fagligt og økonomisk bæredygtige beslutninger lokalt.
- På skolerne er der behov for en større grad af enighed og ensartethed i udmeldinger fra de pædagogiske ledere.
- Der er behov for fortsat at prioritere distriktssamarbejdet og den sammenhængende indsats for børn fra 0-25 år.
- Arbejdsdelingen mellem distriktsskoleledere og pædagogiske ledere er klar, men kan med fordel gøres mere tydelig for det pædagogiske personale.
- Der er behov for en afklaring af, hvilken rolle de pædagogiske ledere i BFO'en skal spille i den nye skolestruktur.
- Der er generel enighed om, at ledelse "tæt på" er en stor styrke ved den nye struktur. Men på alle skoler er der lærere og pædagoger, som ikke oplever ledelsesmæssig sparring og feedback. Der kan derfor være behov for at styrke denne del yderligere.
- Strukturændringen synes at styrke specialtilbuddene i Ballerup Kommune, men der er behov for fremtidig opmærksomhed for at følge udviklingen og få mere sikker viden.

1 Indledning

Ballerup Kommune besluttede i 2014 at ændre kommunens skolestruktur med virkning fra skoleåret 2015/2016. Den nye skolestruktur består overordnet af to sammenhængende elementer:

1. En ændring i ledelsesstrukturen på hele skoleområdet
2. En skolesammenlægning af 9 skoler til 5 distriktsskoler.

Formålet er at skabe et stærkt og sammenhængende skolevæsen, styrke kvaliteten i kommunens skoler og at understøtte visionen om én sammenhængende børne- og ungeindsats, samtidig med at nærheden i lokalområderne bevares. Dette skal ske ved at:

- Styrke det faglige og pædagogiske læringsmiljø
- Tydeliggøre rolle og funktion for ledelsen og entydig placering af det strategiske ansvar
- Give lederne mulighed for at coache og supervisere lærere og pædagoger tæt på opgaven.

Til at understøtte den nye skolestruktur blev der afsat 2,5 millioner kr. til ekstra ledelse (Børne- og Skoleudvalget, 2017).

Denne rapport undersøger, hvordan den nye skolestruktur er implementeret på skolerne, herunder muligheder og barrierer ved den nye struktur.

Uddybende beskrivelse af elementerne i den nye skolestruktur i Ballerup Kommune

De to elementer i den nye skolestruktur består af en række tiltag.

Ændret ledelsesstruktur

Med skolestrukturen **tilføres skolerne ledelsesmæssige ressourcer** med henblik på at styrke den faglige ledelse på skolerne og sikre et fælles og sammenhængende skolevæsen i Ballerup Kommune. Det skal blandt andet ske ved, at ledelsen skal være "tættere på" det pædagogiske personale, som alle skal opleve ledelsesmæssig sparring og feedback. Dertil kommer, at kommunikationen mellem personale og ledelse skal gå via en ledelsesmæssige pipeline.

Den tidligere skoleleder er blevet erstattet af en **distriktsskoleleder**, som har øgede kompetencer og ansvar i forhold til at lede det fælles skolevæsen. Distriktsskolelederne har således det overordnede og strategiske ansvar dels for de individuelle distriktsskoler, dels for at lede det fælles skolevæsen i Ballerup Kommune.

På skolerne er der **pædagogiske ledere** for hver afdeling (indskoling, mellemtrin og udskoling samt i nogle tilfælde specialområdet). De har fået øgede ledelseskompetencer og har ansvar for den faglige ledelse samt for ansættelser. Det vil sige, at de er ansvarlige for at give faglig sparring og feedback til det pædagogiske personale. Desuden skal de i vid udstrækning varetage den daglige drift af afdelingerne.

Desuden er der med den nye skolestruktur ansat **administrative ledere** på skolen med henblik på at frigøre de faglige ledere fra administrative opgaver for i stedet at kunne koncentrere sig om og styrke den faglige ledelse yderligere.

Skolesammenlægning

I den nye skolestruktur er antallet af skoler reduceret fra **9 skoler til 5 distriktsskoler**. Intentionen er at skabe mere bæredygtige enheder fagligt og økonomisk, samtidig med at nærheden i lokalområderne bevares.

Uddybende beskrivelse af elementerne i den nye skolestruktur i Ballerup Kommune

Skolesammenlægningen indebærer, at der på fire af skolerne foregår **undervisning på to matrikler**, og at der til dels skal være en ensartethed og et samarbejde blandt det pædagogiske personale på tværs af matriklerne.

Med den nye skolestruktur er der desuden sket en koncentration af kommunens specialtilbud, således at tilbud til samme målgruppe er blevet samlet fysisk og organisatorisk. Formålet er at styrke fagligheden og de faglige miljøer i specialtilbuddene yderligere, samt at samarbejdet mellem almen- og specialområdet skal udvides (se eventuelt kapitel 0).

1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Evalueringen tager afsæt i 10 politiske pejlemærker for den nye skolestruktur i Ballerup Kommune, som i kommissoriet for evalueringen er kondenseret til følgende 5 evalueringsspørgsmål (Børne- og Skoleudvalget, 2017):

Evalueringsspørgsmål

1. På hvilken måde bidrager distriktsledelse til sammenhæng på 0-25-års-området og et fælles skolevæsen?
2. Hvilken betydning har skolestrukturen for de faglige og pædagogiske miljøer?
3. Hvilken betydning har skolestrukturen for ledelse tæt på kerneopgaven (de pædagogiske ledere)?
4. Understøtter skolernes fysiske og funktionelle indretning fagligt og økonomisk bæredygtig skoledrift samt ambitionerne i skolestrukturen?
5. I hvilken grad er det lykkedes at videreudvikle fagligheden i specialskoler og specialklasser herunder samarbejdet med almenmiljøet?

Fokus for undersøgelsen er således implementering af henholdsvis skolesammenlægningen og den nye ledelsesstruktur samt de muligheder og udfordringer, det giver på skolerne i forhold til at realisere de politiske målsætninger og den daglige skoledrift. Det giver mulighed for at tilrette implementeringen fremadrettet.

Det er endnu tidligt at vurdere de endelige effekter af den nye skolestruktur, da forskning viser, at sådanne reformer normalt tager 10-15 år at implementere fuldt ud (SOU, 2013: 290). Desuden skal skoleledelser, lærere og pædagoger samtidig implementere folkeskolereformen og de ændringer, den medfører, hvilket mange oplever som en stor udfordring (se eventuelt Bjørnholt & Krassel, 2016; Jacobsen et al., 2017; Kjer & Jemsem, 2018). Endelig fylder inklusion på mange skoler. Det fremgår både af denne evaluering og mere generelt (Dyssegaard & Larsen, 2013; Keilow et al., 2016a+b; Friis-Hansen et al., 2017). Disse samtidige udviklingstendenser gør det i nogle sammenhænge vanskeligt at identificere, hvorvidt aktørernes oplevelser og erfaringer skyldes den nye skolestruktur eller de øvrige forhold, der gør sig gældende på skoleområdet.

1.2 Evalueringsdesign og metode

I dette afsnit beskrives kort evalueringens design og metode. Helt overordnet er evalueringen gennemført som et kvalitativt komparativt casestudie af de fem distriktsskoler og de to specialskoler i Ballerup Kommune, jf. Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Distriktsskoler og specialskoler i Ballerup Kommune

Distriktsskole	Afdelinger	Elevtal (2017/2018)
Baltorpskolen	Grantofte og Rugvænget	863 (176)
Hedegårdsskolen	Ikke opdelt i afdelinger	512 (168)
Måløvhøj Skole	Måløv og Østerhøj	1.264
Skovlunde Skole	Nord og Syd	1.212
Skovvejens Skole	Øst og Vest	1.019
Specialskole	Målgruppe	Elevtal (2017/2018)
Kasperskolen	Elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelser og socio-emotionelle vanskeligheder	135
Ordblindeinstituttet	Elever med ordblindhed og Ballerup Ordblindeklasse (BOK)	87

Note: Tallene i parentes er elevtallet uden for normalområdet, herunder gruppeordninger, modtageklasser mv.

Kilde: Skolernes hjemmesider.

Den komparative analyse giver mulighed for sammenligning både på tværs af skoler (en horisontal dimension) og på tværs af aktører inden for hierarkiet i kommunen og på skolerne (en vertikal dimension). Det skaber de bedste forudsætninger for læring på tværs af skoler og interessenter. Det bliver således muligt at identificere væsentlige ligheder og forskelle i den måde, hvorpå strukturændringen har udmøntet sig på skolerne i Ballerup Kommune, samt forskelle i, hvordan forskellige aktører oplever de nye strukturer. Dermed identificeres de forhold, der kan understøtte en hensigtsmæssig implementering.

Nedenfor beskrives de anvendte metoder.

1.2.1 Kvalitative interview med nøgleaktører på og omkring skolerne

I forbindelse med evalueringen er der gennemført en lang række kvalitative interview med nøgleaktører på alle syv kommunale skoler samt med centrale interessenter i og omkring skolevæsenet i Ballerup Kommune. I undersøgelsen inddrages der således en bred vifte af interessenter både på og uden for skolerne, hvilket giver mulighed for at tilvejebringe en dybdegående forståelse af, hvilke ændringer strukturændringen har medført.

Tabel 1.2 indeholder en oversigt over de forskellige interviewgrupper og -personer.

Tabel 1.2 Oversigt over gennemførte interview

Nøgleaktører på skolerne	Nøgleaktører omkring skolerne
Distriktsskoleleder og administrativ leder	Distriktsskolelederteam
Pædagogiske ledere og BFO-leder	Centerchef, Center for Skoler, Institutioner og Kultur
Pædagogiske ledere (BFO) (udvalgte)	Pædagogiske ledere på specialtilbudsområdet
Lærere (udvalgte)	Ballerup Lærerforening (BLF)
Pædagoger (udvalgte)	BUPL

Nøgleaktører på skolerne	Nøgleaktører omkring skolerne
Bestyrelsesformand	HK Ballerups Fælleselevråd (BAFE)

Note: På Ordblindeinstituttet er der kun gennemført interview med skolelederen og lærere.

De relevante faglige organisationer (BLF, BUPL og HK) er repræsenteret, ligesom centerchef og pædagogiske ledere på specialområdet og BFO'en. Interview med de faglige organisationer fungerer primært som baggrundsviden og perspektivering af konklusionerne fra de øvrige interview. Eleverne er repræsenteret ved kommunens fælleselevråd (BAFE), som består af elevrepræsentanter fra alle kommunens skoler.

I undersøgelsen indgår ikke politiske repræsentanter. Det betyder, at udtalelser om politiske prioriteringer m.m. står forholdsvis uimodsagt. Politiske interesser og beslutninger er imidlertid repræsenteret i form af de formelle dokumenter, der indgår i undersøgelsen.

På alle skoler er der gennemført interview med udvalgte lærere og pædagoger¹ samt distriktsskoleledere, administrative ledere (på de skoler, hvor der er en sådan), pædagogiske ledere og BFO-ledere. Lærere og pædagoger er udvalgt, således at der er sikret repræsentation fra alle afdelinger (indskoling, mellemtrin og udskoling) og fra begge matrikler². Tabel 1.3 giver et overblik over antallet af interview fordelt på skole og interviewpersonernes funktion.

Tabel 1.3 Personer interviewet fordelt på funktion og skole

	Distriktsskole- leder/adm. leder	Pædagogiske ledere	BFO-leder	Lærere	Pædagoger
Baltorpskolen	1	8	0	4	4
Hedegårdsskolen	2	2	1	3	2
Måløvhøj Skole	2	5	1	5	4
Skovlunde Skole	2	5	1	6	2
Skovvejens Skole	2	4	0	3	4
Kasperskolen	2	5	0	3	4
Ordblindeinstituttet	1	0	0	3	0
I alt	12	29	3	27	20

Der er desuden gennemført interview med bestyrelsesformænd på alle skoler på nær en enkelt³ for at sikre, at forældrene er repræsenteret i undersøgelsen. Af hensyn til evalueringens omfang har det ikke været muligt at inddrage repræsentanter fra den brede forældregruppe. Dermed giver evalueringen angiveligt ikke et fyldestgørende billede af forældrenes vurderinger, da bestyrelsesformænd ofte har særlig indsigt i forholdene på den enkelte skole og til en vis grad har indflydelse på de lokale beslutninger.

Langt størstedelen af interviewene er gennemført i forbindelse med et tilstedeværelsesbesøg, mens enkelte er gennemført som telefoninterview⁴. HK har svaret på spørgsmålene skriftligt og ved telefonisk opfølgning.

¹ På Ordblindeinstituttet er der kun gennemført interview med lærere.

² Hedegårdsskolen, Kasperskolen og Ordblindeinstituttet er hver især beliggende på én matrikel. Derudover er udskolingen på Skovvejens Skole samlet på én matrikel.

³ På én af skolerne var det ikke muligt at lave en aftale med bestyrelsesformanden.

⁴ Der er gennemført telefoninterview med bestyrelsesformændene, BUPL og centerchefen.

Formålet med de kvalitative interview har været at få deltageret indblik i den måde, som skolerne arbejder med implementeringen af den nye skolestruktur, og få dybdegående viden om muligheder og barrierer ved den nye struktur.

Alle interview fandt sted i perioden primo februar til primo marts 2018.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede kvalitative interview ud fra en fast spørgeguide. Det indsamlede datamateriale fra interviewene er blevet analyseret systematisk med henblik på besvarelse af evalueringsspørgsmålene. Konkret er der skrevet referater af interviewene, som er kategoriseret med udgangspunkt i temaerne i spørgeguiden. Dermed har VIVE så vidt muligt sikret, at datamaterialet fra de gennemførte interview er blevet behandlet ensartet. Det har muliggjort en systematisk analyse på tværs af interviewene. På baggrund af kategoriseringen af interviewreferaterne er der gennemført en tværgående analyse til besvarelse af evalueringsspørgsmålene.

Af hensyn til skoler og interviewpersoners anonymitet er det ikke på baggrund af interviewundersøgelsen muligt at identificere konkrete udsagn og udviklingspotentialer på den enkelte skole. Med nøgletalsanalysen identificeres det imidlertid, på hvilke skoler der er potentiale for øget kapacitetsudnyttelse.

1.3 Rapportens opbygning

Rapporten er struktureret efter de 5 evalueringstemaer. Således giver hvert af de efterfølgende 5 kapitler svar på et af de 5 evalueringstemaer.

Kapitel 2 sætter fokus på **distriktsskoleledelsens rolle i forhold til at skabe et sammenhængende skolevæsen og sammenhæng på 0-25-års-området**. Det undersøges, hvordan samarbejdet i distriktsskoleledelsestemaet fungerer, og hvordan arbejdsdelingen mellem distriktsskoleledelse, forvaltning og politikere opleves. Desuden undersøges det på overordnet niveau, hvordan distriktsskolelederne samarbejder med distriktsledere for dagtilbuds- og klubområdet.

Omdrejningspunktet for kapitel 3 er aktørernes oplevelse af **skolestrukturens betydning for de faglige og pædagogiske miljøer**. De ledelsesmæssige arbejdsopgaver og kompetencer i den nye ledelsesstruktur undersøges, herunder afgrænsningen af kompetencer mellem de forskellige ledere i skolen og BFO'en.

Kapitel 4 tager afsæt i skolesammenlægningerne og det at bedrive skole på to matrikler. Det undersøges, **hvorvidt og hvordan skolernes fysiske og funktionelle indretning understøtter skolernes faglige og økonomiske bæredygtighed**. Målet med skolesammenlægningerne afdækkes, og der ses nærmere på de initiativer, der er igangsat for at skabe én skole. Derudover undersøges det, hvorvidt skolerne er i mål med implementeringen af den nye struktur og de muligheder og udfordringer, som opleves på skolerne i forhold til at opbygge en fælles enhed.

Ledelse tæt på kerneopgaven er afsættet for kapitel 5. Det undersøges, hvorvidt og hvordan pædagogisk ledelse praktiseres på skolerne. I kapitlet ses der blandt andet nærmere på den pædagogiske ledelse på skolerne med fokus på læringsledelse og faglig feedback samt den ledelsesmæssige feedback til pædagogerne. Derudover sættes der fokus på den administrative ledelse som en mulighed for at frigøre de faglige lederes administrative opgaver til fordel for pædagogisk ledelse.

Endelig sætter kapitel 6 fokus på specialområdet, herunder **samspillet mellem specialtilbud og almenområdet**. Implementeringen af den nye struktur for specialtilbuddene i Ballerup Kommune undersøges med afsæt i fagligheden i specialtilbuddene og samspillet mellem almen- og specialtilbudsområdet.

2 Distriktsledelsens betydning for sammenhæng på 0-25-års-området

Den nye skolestruktur i Ballerup Kommune har til formål at understøtte arbejdet med ét fælles skolevæsen i Ballerup Kommune. Det vil sige, at der ønskes en større sammenhæng og en højere grad af ensartethed i de initiativer, der gennemføres på skoleområdet. Dertil kommer et ønske om et fælles ansvar for udviklingen af kommunens skoler, således at distriktsskolerne hjælper hinanden med at løse konkrete udfordringer, herunder budgetmæssige udfordringer.

Til at realisere denne målsætning har distriktsskoleledere i samarbejde med centerledelsen har ansvaret for dels deres individuelle distriktsskole, dels for det fælles skolevæsen i Ballerup Kommune. Distriktsskolelederne har således kompetencer til sammen at træffe strategiske beslutninger for det samlede skolevæsen, herunder det specialiserede undervisningsområde.

Omdrejningspunktet for dette kapitel er, hvordan distriktsskolelederne samarbejder om det fælles skolevæsen i Ballerup Kommune og sammenhæng på 0-25-års-området. I kapitlet undersøges samarbejdet i distriktsskoleledelsestemaet, mellem distriktsskoleledelse, forvaltning og politikere samt distriktsskoleledernes samarbejde med distriktsledere for dagtilbuds- og klubområdet. Endelig afdekkes de faglige organisationers indflydelse på kommunale beslutninger.

Kapitlets hovedkonklusioner er:

Den nye skolestruktur synes at understøtte opbygningen af et mere fælles skolevæsen i Ballerup Kommune. Endnu er man ikke i mål, men på vej. Det kommer blandt andet til udtryk via følgende:

- I distriktsskoleledelsen foregår et tæt og strategisk samarbejde om det fælles skolevæsen i Ballerup Kommune for at sikre læring og trivsel blandt eleverne. Det har betydet et stærkere og mere sammenhængende skolevæsen på distriktsskolelederniveau.
- Ifølge distriktsskolelederne giver det desuden et stærkere fokus på kerneopgaven, fordi der kommer et stærkere og mere målrettet fokus på, hvor man vil hen med det fælles skolevæsen.
- Distriktsskoleledere oplever generelt en høj grad af lydhørhed blandt Ballerup Kommunes forvaltning og politikere. Distriktsskoleledere og pædagogiske ledere efterspørger imidlertid en større grad af lokalt råderum – særligt i forhold til styrelsesvedtægternes bestemmelser. Det er vurderingen, at det vil bidrage til at skabe bedre og mere bæredygtige løsninger lokalt.
- Distriktsskoleledernes samarbejde med distriktsledere på dagtilbuds- og klubområdet synes at variere på tværs af distrikterne, og der er forskel på, hvorvidt distriktsskolelederne oplever, at det fremmer sammenhængen på 0-25-års-området. Distriktsskolelederne vurderer, at de pædagogiske ledere i højere grad bør inddrages i samarbejdet.

2.1 En fælles og strategisk ledelse med fokus på læring og trivsel

Distriktsskolelederne udfylder i vid udstrækning deres (nye) strategiske rolle i kommunen. De fungerer som dirigerende aktører i skolevæsenet, hvor de oversætter politiske målsætninger og arbejder med dem lokalt. Tanken er, at et tæt samarbejde mellem distriktsskolerne bidrager til et fælles skolevæsen, højner elevernes faglighed og understøtter elevernes potentiale, samtidig med at lærere og pædagogers faglighed anerkendes i organisationen.

"Vi er et ledelsesteam, og i nogle af opgaveløsningerne er vi virkelig et ligeværdigt team, velvidende at jeg er deres chef. Men de skal levere ind på et meget højt niveau både ledelsesmæssigt og teoretisk, og de skal kunne sætte sig 10, 20, 30 skridt væk fra deres egen distriktsskole. Vi har ikke 6 distriktsskoler, der er i konkurrence med hinanden. Vi har 6 skoler, der samarbejder om, at vi når lige så langt, som vi overhovedet kan med den børnegruppe, vi har i Ballerup Kommune". (Interview: centerchef)

Visionen er at udbrede gode tilbud, erfaringer, metoder mv., som skal være tilgængelige for alle kommunens borgere, således at det fx ikke kun er på én specifik afdeling eller på én distriktsskole.

2.1.1 Et tæt samarbejde i distriktsskolelederteamet

Ifølge distriktsskolelederne har den nye skolestruktur medført en anden måde at tænke på. Fra at skolelederen kun koncentrerede sig om "sin egen skole", er distriktsskolelederens fokus, hvordan det fælles skolevæsen kan fungere, og distriktsskolelederne oplever et fælles ansvar for helheden, herunder for den samlede økonomi på skoleområdet:

"Vi kan ikke have et skolevæsen, som går nedenunder og hjem, så derfor fordeler vi smerten". (Interview: distriktsskolelederne)

Ifølge distriktsskolelederne er der ikke konkurrerende, men samarbejdende skoler i Ballerup Kommune. Dette er sket efter strukturændringen. Distriktsskolelederne forklarer, at de har et større fokus på eleverne, og de samarbejder om fælles løsninger.

"Skolevæsenet som helhed står skarpere og stærkere, ved at der er nogle fællestræk". (Interview: distriktsskoleleder)

Desuden vurderer distriktsskolelederne, at teamsamarbejdet mellem distriktsskolelederne indebærer, at kommunale beslutninger bliver mindre personbundne og udtryk for den enkelte leders vurderinger, idet beslutninger skal understøttes af den samlede gruppe af distriktsledere. Det underbygger en større sammenhæng i Ballerup Kommunes skolevæsen:

"Det er en slidstærk organisering. Det er ikke personafhængigt. Det handler om at skærpe koblingen med, hvad der er brug for ude i dagligdagen, og hvordan virkeligheden ser ud, eksponeret op på et politisk niveau (...) Den [strukturen, red.] kan også arbejde mod en udvikling af et skolevæsen, som har en fælles retning. Det kan både være overordnet, men også være på de forskellige afdelinger, indskoling, mellemtrin og udskoling, hvor man definerer, hvad der skal kendetegne vores mellemtrin i Ballerup Kommune (...). Det handler om, at man giver det noget substans og indhold, at det lige præcis er i Ballerup, det ligger, og med den kontekst". (Interview: distriktsskoleledere)

Distriktsskolelederne oplever desuden, at deres rolle som ledere er blevet stærkere, ved at de arbejder som et team:

"Det er et udtryk for, at denne gruppe af distriktsskoleledere, som varetager skolevæsenets udvikling sammen med centerchefen, bliver betragtet som en gruppe, hvor det ikke er en centerchef, der går op og bestemmer (...). Der er noget struktur, der også er med til at skabe det rum". (Interview: distriktsskoleledere)

Distriktsskolelederne er generelt enige om, at det fælles skolevæsen også sætter rammer for deres selvstændige ledelsesrum over de enkelte distriktsskoler.

"Man blander sig på den gode måde, men samtidig definerer man også, at det her skulle være løsningen på det her. Så jeg synes, det kan være lidt dilemmafyldt (...). Et eller andet sted bliver vores selvstændige råderum også begrænset af det". (Interview: distriktsskoleledere)

2.1.2 Mere målrettede projekter og større fokus på kerneopgaven

Centerchefen og distriktsskolelederne vurderer, at den nye ledelsesstruktur i høj grad understøtter kerneopgaven. Det skyldes dels den stærke pædagogiske ledelse, dels at der skabes et rum for gensidig sparring mellem distriktsskolelederne, herunder udvikling af en fælles strategi. Den muliggør, at distriktsskolelederne kan have en mere analytisk tilgang til kerneopgaven, og de har et fælles fokus på elevernes læring og trivsel. At distriktsskolelederne er enige om en fælles retning, giver dem større gennemslagskraft i forhold til at sikre samarbejde og gensidig sparring omkring læring og trivsel blandt medarbejderne på skolerne.

Dertil vurderer distriktsskolelederne, at deres samarbejde bidrager til mere sammenhæng og entydighed i skolevæsenet med fokus på kerneopgaven. Det skyldes, at de ønsker og behov, der findes på skolerne, i højere grad afspejles i de beslutninger, der træffes på kommunalt niveau. Distriktsskolelederne bliver dermed bindeled mellem skoleniveau og kommunalt niveau, og de skal både lede "nedad" til skolerne og "opad" til kommunen. Det betyder ifølge centerchefen og distriktsskolelederne, at ledelse og beslutninger kommer tættere på kerneopgaven.

"Der er mulighed for at skabe et meget bedre link fra lærere og pædagoger og op igennem til politikere. Man kan spørge sig selv, om det, at der er kommet et ekstra lag ind, ikke bare gør det hele lidt mere tungt. Nej, tværtimod, fordi at vi har mulighed for at få ting meget hurtigere op og ned (...). Jeg oplever, at det er positivt, at jeg har møder med mit ledelsesteam en gang om ugen, så det er nemmere at få ting op". (Interview: distriktsskoleledere)

Dertil kommer, at distriktsskolelederne ser det som deres rolle at skærme skolerne mod alt for mange (nye) projekter udefra for i stedet at sikre en mere strategisk retning i de projekter, som man ønsker at indgå i. Dermed skærpes fokus på skolernes kerneopgave. Ifølge distriktsskolelederne har skolevæsenet generelt haft brug for arbejdsro siden skolereformen og strukturændringen, og med en fælles strategi bliver det lettere at sige nej og minde hinanden om, hvad der er skolernes opgave og prioriteringer. Der har været mange forstyrrelser i form af udefrakommende krav fra alle sider, som har forsinket udviklingen af skolerne. Disse krav er nu blevet mindsket, hvorfor de nu drager fordel af ændringerne: Der er mere tid til forberedelse af god undervisning og fokus på kerneopgaven. Den bæredygtige økonomi er desuden med til at sikre bedre økonomisk stabilitet, hvilket ses ved, at man følger økonomien til dørs og følger effekten af de tiltag, man implementerer.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis den oplevelse, der findes blandt medarbejderne på skolerne. En række pædagoger og lærere forklarer, at der igangsættes mange tiltag på skolerne, og at projekterne netop ikke følges til dørs. Det gælder både fælles kommunale projekter samt projekter på den enkelte skole. Blandt lærere og pædagoger er derfor et ønske om, at lederne igangsætter færre projekter og bliver bedre til at følge op på de projekter, de sætter i gang.

2.2 Arbejdsdeling mellem politikere, forvaltning og distriktsledere

Distriktsskolelederne oplever i høj grad, at politikere og forvaltning, herunder særligt centerledelsen, er lydhøre over for distriktsskoleledernes synspunkter, og at de reelt har indflydelse på udviklingen

af det fælles skolevæsen. Pædagogiske ledere og distriktsskoleledere efterspørger imidlertid også et større lokalt råderum. De oplever, at der er regler og retningslinjer, som gør det vanskeligere for skolerne at udleve deres potentialer. Mange af de interviewede giver desuden udtryk for, at opdelingen af skolen på to matrikler kombineret med bestemmelser i styrelsesvedtægten har resulteret i dårlige betingelser for at samskabe og realisere stordriftspotentialer. Flere distriktsskoleledere og pædagogiske ledere peger eksempelvis på, at styrelsesvedtægtsbestemmelser om, at der som minimum skal være 2 spor på hver matrikel, og at der først kan foretages klassesammenlægninger på tværs af matrikler i 7.-9. klasse, giver nogle bindinger i relation til en mere effektiv kapacitetsudnyttelse og følgelig lavere marginale omkostninger. Bestemmelserne i styrelsesvedtægten giver heller ikke distriktsskoleledelsen mulighed for at samle en eller flere afdelinger på én matrikel. Ifølge distriktsskoleledere og pædagogiske ledere udfordre det mulighederne for fagligt og økonomisk mere bæredygtige løsninger. Der er således en oplevelse af, at kommunen på nogle områder indskrænker skolernes ledelsesrum (se eventuelt også kapitel 4).

2.3 Samarbejde med distriktsledelsen på dagtilbuds- og klubområdet

For at understøtte en sammenhængende indsats for børn fra 0-25 år i Ballerup Kommune er der i forlængelse af den nye skolestruktur skabt en sammenlignelig distriktsstruktur på dagtilbudsområdet. Klubområdet var allerede distriktsopdelt. Det har givet mulighed for at etablere et formelt samarbejde i hvert distrikt mellem distriktslederne på de respektive områder. Denne organisering har til formål at fremme koordineringen mellem områderne og lægger op til strukturerede brobygningsforløb for børns overgang fra eksempelvis dagtilbud til skole. Distriktslederne mødes jævnligt i dette forum for at drøfte såvel strategiske som praktiske aspekter af den sammenhængende indsats.

Interviewene med distriktsskolelederne viser, at der er forskellige vurderinger og opfattelser af kvaliteten og effekten af denne organisering for den tværgående indsats på børne-/ungeområdet. En distriktsskoleleder udtrykker, at strukturen er med til at understøtte den sammenhængende indsats i distriktet. Det skyldes, at de tre distriktsledere mødes regelmæssigt og drøfter den strategiske udvikling af indsatsen, herunder sikrer, at de pædagogiske ledere på de forskellige områder koordinerer og samarbejder om overgange, snitflader og fællesskaber.

I modsætning hertil giver en anden distriktsskoleleder udtryk for, at selvom der er klare snitflader mellem områderne og åbenlyse potentialer ved et tæt samarbejde, virker det kunstigt at mødes i dette distriktslederforum. Det skyldes, at de tre områder (skole-, dagtilbuds- og klubområdet) er meget forskellige størrelsesmæssigt, lovgivningsmæssigt osv. Desuden vurderer distriktsskolelederne, at samarbejdet stadig er i et tidligt stadie og først er ved at tage form.

Distriktsskolelederne peger på, at det ville være mere hensigtsmæssigt at inddrage de pædagogiske ledere i samordningen af områderne, da det er på dette niveau, at kommunikationen og samarbejdet giver mest mening. Det kunne sikre en højere grad af koordinering og sammenhæng på tværs.

"Og igen tre forskellige strukturer [på skole-, dagtilbuds- og klubområdet, red]. Jeg har en hær af pædagogiske ledere, som jeg til enhver tid vil sende ud og sige: Det er jo dem, I skal tale med. Hvor man kan sige: Klublederen er distriktsklubleder, men han er også klubleder for en afdeling. Så der er et misforhold mellem niveauerne". (Interview: distriktskoleleder)

3 Skolestrukturens betydning for de faglige og pædagogiske miljøer

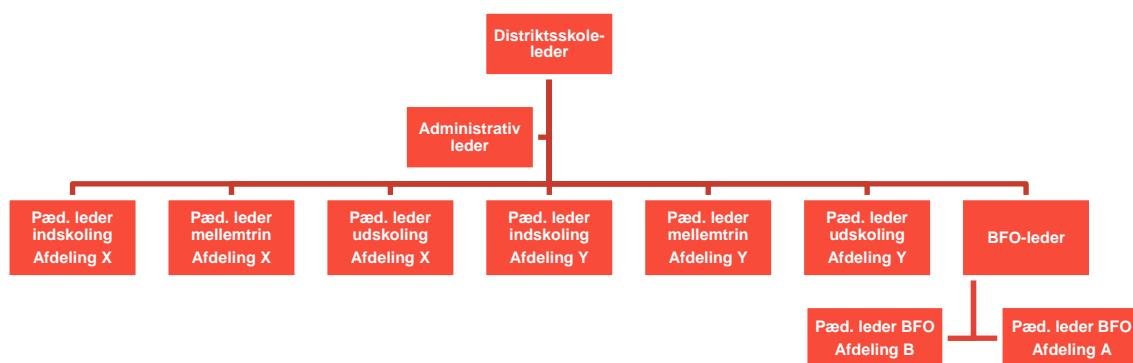
Den nye skolestruktur i Ballerup Kommune ændrer de ledelsesmæssige arbejdsopgaver og kompetencer på såvel skolen som i BFO'en.

På skolerne består den samlede ledelse af distriktsskolelederen, de pædagogiske ledere og BFO-lederen. Formelt varetager distriktsskolelederen den strategiske ledelse af skolen og er skolernes talerør ind i det samlede skolevæsen i Ballerup Kommune⁵. Det vil sige, at distriktsskolelederne indgår i den samlede ledelse af skolevæsenet på forvaltningsniveau (se eventuelt kapitel 2).

På skolerne har de pædagogiske ledere personaleansvar for de pædagogiske medarbejdere og er ansvarlige for den faglige og pædagogiske udvikling. Tilsvarende har BFO-lederen personaleansvaret for pædagogerne og den faglige og pædagogiske udvikling i BFO'en, og BFO-lederen er på samme ledelsesniveau som de pædagogiske ledere i skolen. Under BFO-lederen er der en række pædagogiske ledere af BFO-delen.

Figur 3.1 viser, hvordan den nye ledelsesstruktur ser ud på nogle af distriktsskolerne.

Figur 3.1 Eksempel på ny ledelsesstruktur på distriktsskolerne



Note: Såfremt der er specialtilbud på skolen, vil en eller flere af de pædagogiske ledere have det faglige, pædagogiske ansvar for tilbuddet (ud over egen afdeling).

Kilde: Ballerup Kommune.

Tanken med dette ledelsesmæssige setup er, at kommunikationen på tværs af niveauer skal foregå via en "pipeline", hvor man refererer videre til sin nærmeste leder, som refererer videre i systemet – dette for at sikre ledelse tæt på medarbejdere samt for at styrke ledelsen af de strategiske og faglige opgaver.

Nedenfor undersøges ledelsesstrukturens betydning for de faglige miljøer. Det vil i denne sammenhæng dels sige fordelingen af ledelsesmæssige kompetencer mellem henholdsvis distriktsskoleledere og pædagogiske ledere og mellem BFO-leder og de pædagogiske ledere i BFO'en, dels lærere og pædagogers oplevelse af betydningen heraf.

⁵ Distriktsskolelederne er desuden ansvarlige for skolebestyrelserne og MED-udvalgene.

Kapitlets hovedkonklusioner er:

Generelt er de ledelsesmæssige ansvars- og kompetenceområder forholdsvis klare, men der er imidlertid fortsat nogle udfordringer:

- Arbejdsdeling, ansvarsområder og kommunikationsveje er tydelige mellem de pædagogiske ledere og distriktsskolerne.
- I overensstemmelse med intentionerne i den nye ledelsesstruktur er distriktsskolelederne kommet tættere på det politiske niveau, men længere væk fra den daglige skoledrift. Det betyder, at distriktsskolelederne er blevet mindre synlige og tilgængelige for medarbejderne på skolerne. Flere pædagoger og lærere vurderer derfor, at beslutningerne træffes længere væk fra skolerne, end det var tilfældet før strukturændringen.
- De pædagogiske ledere vurderer, at har fået større indflydelse på skolerne. De oplever, at samarbejdet i det pædagogiske ledelsesteam er konstruktivt og styrker deres faglighed via gensidig sparring.
- Flere steder giver lærere og pædagoger eksempler på, at der er forskel på de pædagogiske lederes udmeldinger, og de anses ikke nødvendigvis som en samlet gruppe med afgrænsede kompetenceområder.
- Der er uklarhed omkring rollefordelingen mellem BFO-lederen og de pædagogiske ledere i BFO'en. Formelt har BFO-lederen det overordnede ansvar for BFO'en og den faglige ledelse af medarbejderne. Flere steder varetager de pædagogiske ledere i BFO'en imidlertid rollen som faglig leder, og mange pædagoger anser dem som deres egentlige ledere.
- Pædagogerne oplever, at de er blevet klemt i den nye skolestruktur. Det hænger blandt andet sammen med uklare ledelsesforhold, og deres lederes manglende indflydelse, herunder at undervisning prioriteres højere end det faglige arbejde i BFO'en.

3.1 Arbejdsdeling mellem distriktsskoleleder og pædagogiske ledere

Både pædagogiske ledere og distriktsskoleledere er generelt enige om, at arbejdsdeling, ansvarsområder og kommunikationsveje er tydelige mellem de pædagogiske ledere og distriktsskolerne.

Med den nye skolestruktur oplever distriktsskolelederne at være kommet tættere på Ballerup Kommunes politikere og forvaltningen og har en langt større indflydelse på de beslutninger, som træffes på skoleområdet:

"Det har sådan set været en stor forandring. En positiv forandring. Lige pludselig har vi faste møder med udvalgsformanden og borgmesteren, hvor det bliver muligt at have nogle helt andre samtaler og påvirke politik". (Interview: distriktsskoleleder)

Omvendt betyder omdefinering af distriktsskolelederens rolle og opgaver, at de er flyttet længere væk fra den daglige skoledrift og det pædagogiske personale på skolerne. Ifølge distriktsskolelederne og centerchefen er én af de største udfordringer ved den nye struktur netop, at der er kommet større afstand mellem distriktsskolelederen og dagligdagen på den enkelte skole. Det kan være en udfordring særligt i forhold til forståelsen i forældre kredsen og deres legitimitet blandt det pædagogiske personale.

De pædagogiske ledere oplever omvendt at være kommet længere væk fra det politiske niveau og de kommunale beslutninger. De forklarer, at de skal lede "opad", og alt skal gå igennem distriktsskolelederen. De pædagogiske lederes adgang til forvaltningen og kommunale beslutninger afhænger derfor af den enkelte distriktsskoleleder, herunder vedkommendes evne til at lede "opad".

"Dengang [før ændring af skolestrukturen, red.] havde vi møde både med konsulenter, skolechefer osv. jævnligt, og vi var i et fælles rum, der kunne man jo give sit besyv med eller spørge til en sag, så min oplevelse er, at man trækker sig længere væk fra de beslutninger". (Interview: pædagogiske ledere)

Det betyder ikke nødvendigvis, at de pædagogiske ledere tidligere havde mere indflydelse på kommunale beslutninger, men de var ofte bedre informeret. Denne oplevelse gælder dog ikke alle pædagogiske ledere, og generelt oplever de pædagogiske ledere en øget mulighed for at lede "opad".

At distriktsskolelederen har en anden rolle end den tidligere skolelederrolle, er ikke forståeligt for alle medarbejdere. Flere pædagoger og lærere ser det som et problem, at distriktsskolelederen ikke er synlig på skolen, og der kan være lang vej til distriktsskoleledelsen, som vurderes at være mindre tilgængelig.

Særligt pædagogerne og de pædagogiske ledere i BFO'en oplever, at distriktsskolelederne er usynlige. De føler sig afkoblet i forhold til den resterende skole, fordi der er så mange ledelsesniveauer (pipeline), de skal igennem, før de får adgang til distriktsskolelederen. I flere tilfælde tvivler de på, at deres synspunkter bliver henholdsvis viderebragt og hørt i ledelsen.

"Han skal stadig kunne indgå i dialog med os, fordi vi er stadig en del af hans ansatte". (Interview: pædagoger)

For nogle lærere og pædagoger indebærer distriktsskolelederens nye rolle en oplevelse af, at større beslutninger er flyttet væk fra skolen. Desuden vurderer enkelte, at det i nogle tilfælde gør kommandovejene uklare og langsommelige. Det gør sig i særlig grad gældende for de lærere og pædagoger, der ikke oplever, at deres pædagogiske ledere bringer deres synspunkter videre, og for de, der oplever uoverensstemmelser på tværs af afdelinger eller med deres pædagogiske ledere. I sådanne tilfælde mangler lærere og pædagoger et talerør ind i ledelsen.

3.2 De pædagogiske ledere som ledelsesteam

Generelt er de pædagogiske ledere meget positive over for samarbejdet i det pædagogiske ledelsesteam, som de mener bidrager til at styrke fagligheden i deres arbejde. Det skyldes muligheden for øget ledelsesmæssigt samarbejde og sparring i dagligdagen. Tidligere var de pædagogiske ledere mere overladt til sig selv. Med den nye ledelsesstruktur og særligt samarbejdet i teamet af pædagogiske ledere oplever de pædagogiske ledere en større faglighed og tryghed i deres ledelse, da de udfordrer og støtter hinanden, og der er generelt tale om et tillidsfuldt og gensidigt samarbejde i de pædagogiske ledelsesteams:

"Man har et større ledelsesteam, en makker, som man kan sparre med". (Interview: pædagogisk leder)

Der er imidlertid også generelt enighed om, at den omstændighed, at der er 6-80 pædagogiske ledere på en skole, kræver en høj grad af koordination. Der bruges derfor megen tid på at kommunikere internt i teamet, på at informere hinanden og på at nå til enighed, så de pædagogiske ledere har ensartede og sammenhængende udmeldinger. De pædagogiske ledere forklarer, at det kan være en udfordring, at de altid skal nå til enighed, før der kan træffes en beslutning. Det kan forlænge og vanskeliggøre beslutningsprocessen. Hvor det tidligere var en enkelt skoleleder, som havde det overordnede ansvar for skolen, er der i dag minimum 6 "miniskoleledere".

Netop behovet for at sikre konsistens og ensartethed i udmeldingerne blandt de pædagogiske ledere vurderer både distriktsskoleledere og pædagogiske ledere som vigtigt:

"Vi skal have enormt meget styr på at koordinere vores dagligdag og vores drift, for ellers opstår der sådan en oplevelse af uretfærdighed". (Interview: distriktsskoleleder)

Lærere og pædagoger oplever imidlertid ikke altid, at der er enighed blandt de pædagogiske ledere, hvilket de finder utilfredsstillende. På flere skoler er der eksempler på, at medarbejderne på tværs af indskoling, mellemtrin og udskoling oplever, at de pædagogiske ledere forvalter deres kompetencer forskelligt og ikke har samme opfattelse af, hvad de kan træffe beslutning om:

"Det er sådan noget, der kan skabe splid kollegaer imellem, hvis nogle får lang snor, og nogle andre, de kan ikke". (Interview: lærere)

Enkelte lærere oplever desuden, at de pædagogiske ledere kan være direkte uenige om, i hvilken retning skolen skal udvikle sig, og at de slås om skolens økonomiske ressourcer:

"De skændes til afdelingsmøderne og irttesætter hinanden ... det kommer til at skue, hvilket er dybt uprofessionelt". (Interview: lærere)

Lærerne forklarer, at forholdene på tværs af afdelinger var mere ens før strukturændringerne, hvilket kan hænge sammen med, at ledelsen var spredt på færre personer. Det betyder ikke, at lærerne mener, at de respektive afdelinger skal fungere fuldstændig ens. Tværtimod vurderer de, at afdelingerne har forskellige elever og formål, hvorfor der skal være plads til forskellighed. Men de efterspørger, at de pædagogiske ledere er enige om og konsistente i de overordnede udmeldinger.

3.3 Arbejdsdeling mellem BFO-leder og pædagogiske ledere i BFO'en

3.3.1 Rollefordeling BFO-leder og pædagogiske ledere i BFO

Der synes at være en vis uklarhed omkring rollefordelingen mellem BFO-lederen og de pædagogiske ledere i BFO'en, herunder hvilken beslutningskompetence de forskellige ledelsesniveauer har.

Formelt indgår BFO-lederen i skoleledelsen på niveau med de pædagogiske ledere i skolen. BFO-lederen skal både have et strategisk blik for udviklingen af BFO'en og varetage den daglige pædagogiske ledelse af BFO'en, herunder den faglige udvikling af personalet. På nogle områder synes BFO-lederen imidlertid at varetage tilsvarende opgaver som distriktslederen. BFO-lederens opgaver inkluderer blandt andet økonomi og budgetlægning for BFO'en.

På flere skoler delegerer BFO-lederen i praksis den daglige pædagogiske ledelse til de pædagogiske ledere i BFO'en. Det vil blandt andet sige, at de pædagogiske ledere i BFO'en giver pædagogerne faglig feedback og sparring, viderebringer oplysninger fra forvaltningen og skolen, støtter pædagogerne i svære forældresamtaler samt håndterer de daglige udfordringer, der i øvrigt opstår i BFO'en.

Både pædagogerne og de pædagogiske ledere beskriver da også, at de pædagogiske ledere i BFO'en fungerer som daglige ledere og er pædagogernes nærmeste leder.

Ifølge pædagogerne har de pædagogiske ledere i BFO'en god føling med, hvad der sker i pædagogernes dagligdag, da de er "på gulvet". Omvendt oplever pædagogerne ikke, at BFO-lederen er

synlig i deres dagligdag, og de kender ikke BFO-lederens opgaver og prioriteringer. BFO-lederen opleves som en del af skoleledelsen og distanceret fra afdelingerne.

"Den daglige pædagogiske leder på BFO'en har en føling med, hvad der sker, fordi den daglige leder er 'på gulvet'". (Interview: pædagoger)

Men ifølge de pædagogiske ledere i BFO'en er deres opgaver ikke formaliseret og specificeret i en stillingsbeskrivelse. Det gør det vanskeligt for dem at gennemskue, hvilke opgaver der skal varetages af henholdsvis BFO-lederen og de pædagogiske ledere.

I kommunen anses de pædagogiske ledere i BFO'en heller ikke som egentlige faglige ledere, men mere som administrative ledere. Det kan være én af årsagerne til, at pædagogerne oplever, at deres ledelse med den nye struktur har fået indskrænket sit ledelsesrum. Pædagoger betragter de pædagogiske ledere i BFO'en som deres ledere, men de pædagogiske ledere i BFO'en indgår ikke som en del af skolens ledelse og betragtes ikke som egentlige ledere.

Desuden oplever flere pædagoger ikke, at de har fået en mere synlig ledelse. Mange pædagoger er særligt optagede af, at deres ledere har vanskeligere ved at træffe beslutninger, da de ikke har et tilsvarende beslutningsmandat som før strukturændringen. Ifølge pædagogerne tager længere tid for dem at træffe beslutninger og komme med en afklaring, da de skal afstemme beslutninger med BFO-lederen og de øvrige pædagogiske ledere i BFO'en.

"De går til så mange møder, fordi de tre skal også være enige, fordi det går jo ikke, at den ene BFO er lidt anderledes end den anden". (Interview: pædagoger)

3.3.2 Prioritering af undervisning på bekostning af BFO

Den uklare rollefordeling kan være én af årsagerne til, at hovedparten af pædagogerne oplever, at BFO'en ikke bliver prioriteret og anset som en integreret og ligeværdig del af skolen. De forklarer, at deres ledere ikke bliver hørt i ledelsessammenhæng, og at de derfor ikke har et talerør ind i ledelsen. Desuden er pædagogerne generelt enige om, at beslutninger og øvrige information fra ledelsen ikke formidles videre til dem i BFO'en:

"Det er bare ikke noget, som bliver formidlet videre til os, og det er jo lidt ærgerligt". (Interview: pædagoger)

"Det giver ikke mening, at der kun er én repræsentant fra BFO i skoleledelsen. Grundlaget bliver skoletænkning. Når jeg hører politikerne fortælle, hvad min opgave er, så er det læring, udvikling og dannelse af børn. Når jeg så hører min skoleleder, så hedder det pasning, fordi det passede lige ind i konceptet". (Interview: pædagogiske ledere i BFO)

Pædagogerne vurderer derfor, at deres faglighed bliver klemmt i den nye skolestruktur. Ifølge pædagogerne har politikerne udtrykt et ønske om helhed og sammenhæng for børnene både i skole og BFO, men i daglig praksis vægtes skolen og de timer, pædagogerne er i skolen. Og pædagogerne oplever ikke, at deres ledere anerkendes tilstrækkeligt til at varetage deres synspunkter i skolen.

"Det er skolen, der er vigtig, og hvis det passer ind, så er det fint nok med det, som vi render rundt og laver. Undervisningen bliver prioriteret over den almene læring". (Interview: pædagoger)

Det kommer blandt andet til udtryk, når der skal lægges skemaer, hvor pædagogernes skema først lægges sent i processen (og ofte efter sommerferien), hvor de oplever at skulle "lappe huller". Der

er desuden en tendens til, at organiseringen i skolen begrænser pædagogernes muligheder i BFO'en. Møder og aktiviteter i skolen tilsidesætter de arbejdsopgaver, som pædagogerne har i BFO'en, hvilket er en bekymring, som pædagogerne deler på tværs af skolerne:

"Forleden dag var der en af mine kollegaer, der sagde, at det var fjerde dag, hvor hun skulle til et møde i BFO-tiden. Så fik hun at vide, at: 'Nå, så kan du bare ikke være med', hvor hun var sådan lidt: 'Ej, mit synspunkt er absolut ligeså gyldigt som det andet'. Så fik hun at vide, at de prioriterede undervisning. Det er et problem, at det er blevet endnu mere skolefikseret". (Interview: pædagog)

De særlige udfordringer for pædagogerne hænger blandt andet sammen med, at de har "to arbejdspladser", der skal koordineres. I den nye ledelsesstruktur er det ikke altid tydeligt, hvilken leder pædagogerne skal referere til i forskellige situationer. I undervisningen er det de pædagogiske ledere i skolen, som har det faglige ansvar, men vedkommende har ikke personaleansvar for pædagogerne. Desuden er der en række problemstillinger i forhold til fx målinger af social kapital, kurser mv., som drøftes eller afholdes separat i henholdsvis skole og BFO, selv om det vedrører begge medarbejdergrupper:

"Der er en faggruppe [pædagogerne, red.], som, når de er i skolen, findes der ikke en ordentlig struktur for det. Det er jo lidt tilsvarende med klubpædagogerne, som kommer ind i skolen. For den tid, de har i skolen, har de pædagogiske ledere det faglige ansvar, men det er klubben, der har det pædagogiske ansvar. Men fordi de er så meget eksternt – altså det er en mindre del af deres arbejdstid – så tror jeg de har lidt nemmere ved det end pædagogerne i BFO'en, fordi de pædagoger nærmest har halvdelen af arbejdstiden i skolen". (Interview: distriktsskoleleder)

Hvis samarbejdet mellem pædagoger og lærere i skolen er problematisk, oplever pædagogerne heller ikke altid, at der bliver taget hånd om det, medmindre den relevante pædagogiske leder på skoleområdet ønsker at gå ind i sagen.

De pædagogiske ledere i BFO'en er ikke på samme ledelsesniveau som de pædagogiske ledere i skolen og har ikke mulighed for at gribe inde over for lærerne. Og pædagogerne oplever ikke nødvendigvis, at der sker noget, når deres udfordringer præsenteres for BFO-lederen. Flere pædagoger tager derfor direkte kontakt til den pædagogiske leder i skolen, selvom det ikke er den formelle kommunikationsvej (pipeline). Men ikke alle indskolingsledere prioriterer samarbejdet med pædagogerne og de pædagogiske ledere på BFO-området.

"Det kræver, at den pædagogiske leder i indskolingen og den pædagogiske leder på BFO'en har et rigtigt tæt samarbejde, fordi ellers så er der nogle informationer, der går tabt". (Interview: pædagog)

Udfordringer i samarbejdet mellem lærere og pædagoger skyldes angiveligt ikke blot den nye skolestruktur. Det kan også hænge sammen med den samtidige implementering af folkeskolereformen, hvor der flere steder findes lignende udfordringer (Jacobsen et al., 2017; Danmarks Evalueringsinstitut, 2016).

4 Skolesammenlægning: Fysisk og funktionel indretning med henblik på faglig og økonomisk bæredygtighed

Med indførelsen af den nye skolestruktur i Ballerup Kommune går man fra en struktur med ni folkeskoler på ni matrikler til fem distriktsskoler på ni matrikler. For fire af de fem distriktsskoler har det betydet skolesammenlægning, og at der fremadrettet drives skole på to matrikler med en fælles ledelse. På en enkelt af distriktsskolerne (Hedegårdsskolen) drives der fortsat skole på én matrikel, mens de to specialskoler (Ordblindeinstituttet og Kasperskolen) ikke er direkte berørt.

Ifølge de politiske pejlemærker er formålet med skolesammenlægningen at skabe mere bæredygtige enheder, en øget professionalisering af skoleledelsen, et mere sammenhængende og ensartet skolevæsen samt tilblivelsen af en fælles skolekultur på hver enkelt distriktsskole.

I kapitlet undersøges skolernes arbejde med at skabe en bæredygtig skole. Det vil sige henholdsvis et ensartethed og fagligt miljø og effektiv ressourceudnyttelse på tværs af matrikler.

Indledningsvis ses der i kapitlet nærmere på målet med skolesammenlægningerne og de initiativer, der igangsættes for at skabe én skole med særligt fokus på opbygning af faglige miljøer, herunder de muligheder og udfordringer, som opleves på skolerne i forhold til at opbygge en faglig og økonomisk bæredygtig enhed.

Kapitlets hovedkonklusioner er:

På tværs af matrikler er der til dels skabt faglige fællesskaber og fælles ledelse, men elever, pædagoger og lærere oplever fortsat, at der er tale om to skoler:

- Der findes et overordnet formål med skolesammenlægningerne, men på de enkelte skoler er det ikke entydigt, hvad det vil sige at være én faglig enhed, og hvad det konkret betyder. Det gør det vanskeligt for medarbejderne at gennemskue, hvad målet er.
- Der er på skolerne igangsat en række initiativer med henblik på at sikre en større faglighed og et styrket fagligt samarbejde på tværs af matriklerne. Det gælder særligt det faglige teamsamarbejde blandt lærere på tværs af matrikler. Omvendt er der mindre samarbejde mellem pædagoger i BFO'en, og der er få initiativer for eleverne.
- Skolesammenlægningen vurderes at styrke de faglige tilbud i udskoling.
- Flere steder er der etableret velfungerende fagteams og professionelle læringsfællesskaber på tværs af matrikler, og samarbejdet i ledelsesteamene fungerer godt. Særligt lærere, der underviser i mindre fag eller er tilknyttet matrikler med færre lærere, vurderer, at skolesammenlægningerne har styrket de faglige miljøer.
- Lærere og pædagoger orienterer sig imidlertid fortsat primært mod de nære fællesskaber på den enkelte matrikel. Det gælder særligt lærere i større fag og/eller på større matrikler, som oplever, at det faglige samarbejde på tværs af matrikler kan virke kunstigt. Det skyldes blandt andet, at de har en tættere relation til de kollegaer, de omgås til hverdag, at det tætte faglige samarbejde fungerer bedst, når man arbejder med ensartet pædagogisk og didaktisk praksis, og at der mange udfordringer ved at bevæge sig mellem matrikler.
- Skolerne efterspørger større mulighed for at tilpasse skoletilbud til lokale forhold med henblik på at styrke fagligheden og skabe et attraktivt skoletilbud. Der ønskes blandt andet kompetencer til at kunne definere antallet af spor og afdelinger på matriklerne samt behovet for klassesammenlægninger.

4.1 Formålet med en skolesammenlægning

På tværs af distriktsskolerne er der blandt skolernes ledelser en forholdsvis klar forståelse af, hvad formålet med skolesammenlægningerne er. Distriktsskolelederne henviser her generelt til politiske pejlemærker for den nye skolestruktur og til den fælles skolevision. Denne målsætning deler de pædagogiske ledere i vid udstrækning. De fremhæver, at større enheder og en større medarbejder-volumen giver grundlag for et større fagligt fællesskab og stærkere faglige miljøer, en bedre udnyttelse af medarbejderressourcerne og et kvalitetsløft af kerneydelsen, ligesom der peges på, at skolesammenlægningerne skal sikre en opkvalificering af den faglige, pædagogiske ledelse på skolerne.

Det er imidlertid ikke tydeligt, hvad det konkret indebærer, og hvordan det omsættes i praksis.

De pædagogiske ledere peger på, at det drejer sig om at skabe følelsen af en enhed frem for at gøre alting ens, men de er ikke enige om, hvad det reelt betyder:

"Jeg tænker ikke, at målet er at nedbryde det, der var, men at danne noget fælles tredje".
(Interview: pædagogiske ledere)

"Så det er ikke sådan noget med at tage det gode fra den ene skole og det gode fra den anden, og så laver man lige et fælles tredje. Man starter faktisk helt forfra". (Interview: pædagogiske ledere)

Dertil kommer, at skolerne ikke har klart defineret, hvad det vil sige at være en fælles faglig enhed, og der er ikke sat mål for, i hvilken grad og på hvilke områder man forventer, at skoleafdelingerne skal have fælles faglige miljøer.

Mange lærere og pædagoger har da også vanskeligt ved at se det meningsfulde i skolesammenlægningen og opbygning af faglige fællesskaber, og de oplever, det er uklart, hvad ledelsens mål reelt er. De har indtryk af, at sammenlægningerne skal bidrage til at skabe ensartethed på tværs af matrikler og i skolevæsenet som sådan. Men mange har svært ved at se meningen med bestræbelserne på ensretning:

"Jeg har svært ved at se, hvad pointen skal være ved at gøre alt fuldstændig ens. Bare fordi skolen nu hedder det samme. Jeg har ikke rigtig kunne se formålet med, at man ikke har kunnet holde fast i en eller anden tradition". (Interview: lærere)

"Det, jeg kan savne [fra ledelsen, red.], er i hvert fald en klar udmelding på, hvad er det, I vil have, vi skal ensrette". (Interview: pædagoger)

Som det fremgår nedenfor, er der på skolerne imidlertid igangsat en række initiativer på tværs af matriklerne, der skal bidrage til at styrke fagligheden.

4.2 Initiativer, der skal understøtte skolen som én faglig enhed

På tværs af skoler er det forskelligt, hvad ledelserne har gjort for at understøtte fusionsprocessen og opbygning af stærkere faglige miljøer. Generelt har man dog haft fokus på behovet for ledelsesmæssig koordinering på tværs af matriklerne samt det (tvær)faglige samarbejde blandt medarbejdere og pædagogiske ledere.

På medarbejdersiden er der desuden sket en ledelsesmæssig prioritering af det faglige samarbejde og fællesskab i form af fælles faglige møder, teammøder, fælles temadage, fælles kompetenceudvikling, udveksling af medarbejderressourcer mv., ligesom der er afholdt fælles sociale begivenheder og arrangementer – dog især i begyndelsen af fusionsprocessen. Særligt de lærere, som underviser i de mindre fag, eller som er tilknyttet en mindre matrikel, vurderer, at skolesammenlægningen og de deraf større fagmiljøer har bidraget til et styrket fagligt samarbejde. I disse fagmiljøer oplever lærerne således øget faglig bæredygtighed. Det er i mindre grad tilfældet for de større fagmiljøer eller på større matrikler, hvor lærerne forklarer, at samarbejdet på tværs af matrikler kan virke kunstigt.

Flere steder forklarer lærere og pædagoger, at der ikke længere er så mange fælles tiltag for at understøtte en fælles kultur. De vurderer, at skoleledelsen er kommet til større accept af, at matriklerne er forskellige.

Ifølge mange lærere og pædagoger er det begrænset, hvad skoleledelsen gør for at understøtte elevernes kendskab til hinanden og følelsen af samhørighed på tværs af matriklerne – og dermed fremme en fælles faglig skolekultur. De oplever, at mange fælles arrangementer for eleverne på tværs af matrikler har virket vilkårlige uden et større, bagvedliggende strategisk eller fagligt sigte.

”Der var også en gang på første skoledag, hvor vi gik hele vejen herop, hvor der var to ledere, som sagde ’Velkommen’. Så fik vi en is og gik tilbage igen. Så kan man sige: Hvad er den pædagogiske mening med det? Og ungerne har ikke set hinanden siden”.
(Interview: pædagoger)

Eleverne i Ballerups Fælleselevråd (BAFE) har en tilsvarende oplevelse. De fortæller, at der afholdes tilfældige fælles arrangementer (i starten af sammenlægningen), og at der er en lav grad af fælles identitet på tværs af matriklerne. Ifølge eleverne skal man som elev selv gøre en aktiv indsats for at få forbindelse til elever på den anden matrikel, fx deltage i elevrådsarbejde.

”Jeg føler, at vi er to forskellige skoler. Vi kalder også stadig os selv for X-skolen [navn på tidligere skole, red.] og Y-skolen [navn på tidligere skole, red.], fordi vi føler simpelthen ikke, at vi er en samlet skole. Vi føler os som to forskellige skoler, fordi man taler kun med dem fra ens egen matrikel. Man taler ikke med dem nede fra den anden”. (Interview: BAFE)

”Det skulle have mere a la, at sådan gør vi, og så er der en struktur for, at sådan bliver det”. (Interview: BAFE)

Flere elever i BAFE understreger dog, at det i dagligdagen fungerer fint med begrænset udveksling med elever på den anden matrikel, da meget er som før sammenlægningen.

Også skolernes bestyrelser har igangsat en række initiativer for at understøtte forældre og elevers oplevelse af, at der er tale om én skole. Man har blandt andet arbejdet med fælles værdisæt, hvor det præciseres, hvilket lærings- og dannelsessyn der gælder for den samlede skole, at man har arrangeret halvårlige møder med kontaktfarældre på tværs af matriklerne m.m.

Der synes i mindre grad at være fælles initiativer på tværs af afdelinger på BFO-området, og pædagogerne oplever primært sammenlægningen som et spørgsmål om, at de skal være ens udadtil. Flere pædagoger oplever desuden, at man også på BFO-området er gået for vidt i bestræbelserne

på at ensrette forholdene på tværs af matriklerne – eksempelvis ens åbningstider, rutiner og traditioner – og ikke at tillade lokale forskelle. De vurderer, at ønsket om ensretning spænder ben for det lokale initiativ, da mange ting skal vendes i ledelsen, før der kan træffes en beslutning.

4.3 Muligheder og udfordringer

I forhold til den videre implementering af en fælles skole på tværs af to matrikler oplever distriktsledere, pædagogiske ledere og det pædagogiske personale på skolerne en række muligheder og udfordringer.

4.3.1 Potentiale i forhold til styrket faglighed og bedre ressourceudnyttelse

I forhold til samarbejdet på tværs af matrikler er der udbredt enighed om, at skolesammenlægningen rummer et stort potentiale for at styrke de faglige miljøer og sparringsfællesskabet. Lærere og pædagoger peger netop på, at den største (og for nogle den eneste) gevinst ved sammenlægningen er tilkomsten af nye kolleger og udvidede samarbejdsflader. Det har blandt andet betydet, at man har kunnet afholde fælles fagdage, lave udvalgsarbejde på tværs (eksempelvis om linjer i udskolingen), og man har nogle steder indført samme bogsystemer og dermed den samme didaktiske retning på samme årgange på tværs af matrikler.

Som et svar på spørgsmålet om, hvad den største styrke er ved den nye skolestruktur, svarer en bestyrelsesformand:

”Muligheden for en højere faglighed i form af et mere professionelt fagligt miljø, når man får mulighed for at lægge dem sammen. Så er det bedre økonomi, som giver mulighed for højere faglighed og større udbud og højere kvalitet, end hvis man var en lille enhed”.
(Interview: bestyrelsesformand).

Særligt de mindre fag og fagmiljøer oplever, at skolesammenlægningen bidrager til at styrke det faglige niveau på skolerne, idet der er kommet flere kollegaer at sparre fagligt med. Omvendt finder nogle af de lærere, der også tidligere var en del af store fagmiljøer, at fagmiljøerne med den nye struktur er blevet for store og uoverskuelige.

Mange oplever imidlertid, at opdelingen af ledelse og medarbejdere på to matrikler udfordrer mulighederne for samarbejde og dannelsen af professionelle læringsfællesskaber på tværs af matrikler. Særligt lærere og pædagoger forklarer, at man i højere grad orienterer sig om det nære arbejdsfællesskab på matriklen end de tværgående relationer. Endelig peger de interviewede på en række praktiske udfordringer, blandt andet at der går meget tid med at flytte sig fra en matrikel til en anden i forbindelse med møder, arrangementer mv. De fremhæver således at der er behov for en fælles tilstedeværelse, hvis det faglige samarbejde skal yderligere styrkes.

4.3.2 Praktiske udfordringer i forhold til at udnytte medarbejderressourcer

Ud over det tværgående samarbejde giver skolesammenlægning og dannelsen af større enheder alt andet lige mulighed for en bedre udnyttelse af medarbejderressourcerne. Mange af de interviewede på de sammenlagte skoler gør dog opmærksom på, at der er væsentlige udfordringer forbundet med en udveksling af medarbejderressourcer på tværs af matrikler. Ifølge flere af de interviewede lærere er der først og fremmest en række praktiske udfordringer ved at undervise på to matrikler. Her peges der blandt andet på skematekniske problemer og – igen – det tidsforbrug og den stress, der er forbundet med at skulle bevæge sig mellem matrikler. Derudover gives der udtryk for, at en

delt arbejdsplads har negative konsekvenser for det kollegiale samarbejde og fællesskab. Endelig gør flere af lærerne opmærksom på, at en situation med undervisning på to matrikler vanskeliggør relationsarbejdet i forhold til eleverne og dermed grundlaget for elevernes læring. Under nogle af interviewene er det desuden kommet frem, at lærerne skal kompenseres økonomisk, såfremt de underviser på to matrikler, hvilket kan stille nogle økonomiske barrierer i vejen for en mere effektiv udnyttelse af medarbejderressourcerne.

Nogle af de pædagogiske ledere fremhæver vanskelighederne ved at have en tværgående funktion, eksempelvis være ansvarlig for skolens ressourcecenter eller det pædagogiske læringscenter, da medarbejdergruppen er delt på to matrikler, og da man altid vil være gæst et af stederne.

4.3.3 Fortsat kulturforskelle som en udfordring for de faglige miljøer

Forskelligheden mellem de sammenlagte skoler har på nogle skoler været en udfordring for sammenlægningsprocessen og bestræbelserne på at styrke fagligheden på tværs af matriklerne. Her peges der blandt andet på størrelsesmæssige forskelle mellem skolerne, der i nogle tilfælde indebærer, at det pædagogiske personale på den mindre skoler oplever, at de skal tilpasse sig forholdene på den større skole, og/eller at ledelsen primært er tilstede på den større skole.

Dertil kommer forskelle i elevernes sociale og økonomiske baggrund, forskelle i forældre kredsen, et varierende fagligt niveau blandt eleverne samt forskellige fysiske rammer. Disse forskelle betyder, at skolerne har forskellige traditioner for at motivere og aktivere forældre og elever, hvilket kan være en udfordring for det faglige samarbejde. Også bestyrelsesformændene peger på, at disse forskelle har betydning for forældresamarbejdet. Dertil kommer, at forskelle på det faglige niveau for nogle forældre betyder, at de fortsat ikke ønsker, at deres børn starter i den afdeling, hvor elevsammensætningen tidligere var mest udfordret.

Endelig er der på nogle af de sammenlagte skoler betydelige forskelle i den didaktiske og pædagogiske tilgang på de to matrikler, hvilket udfordrer det faglige samarbejde på tværs.

Generelt er der også på tværs af distriktsskoler enighed om, at der i vid udstrækning fortsat er tale om, at der drives to forskellige skoler i én skole, og at en egentlig fælles faglig kultur vil tage tid:

"Det er det her med, at vi er to kulturer, siger jeg med fare for, at det kan blive misforstået. Hvis du ser os udefra, så er forskellen på XX og XX nærmest ikke eksisterende. Det er de samme kulturer... Men der er en oplevelse af, at man er forskellige kulturer, hvor man tænker, at de andre er noget helt andet. Man er ikke sådan helt klar til at blande blod med dem fra den anden matrikel, før man kender dem. Det er menneskeligt, at man er bange for det, man ikke kender". (Interview: bestyrelsesformand)

4.3.4 Et ønske om at samle udskolingen på én matrikel for at styrke fagligheden

Der er generel enighed om, at skolesammenlægningen giver et bedre fagligt tilbud til elever i udskolingen, idet skolerne får større volumen og dermed mulighed for at tilbyde eleverne flere valgmuligheder. Her er det således lykkedes at styrke den faglige bæredygtighed.

Flere pædagogiske ledere gør imidlertid opmærksom på, at skoledrift på to matrikler giver særlige udfordringer for samarbejdet mellem udskolingsafdelingerne og for mulighederne for at indfri de politiske ønsker om en mere sammenhængende udskoling på tværs af skoledistrikterne. Ifølge de

pædagogiske ledere hænger udfordringerne både sammen med den fysiske adskillelse af afdelingerne, hvor interaktionen mellem personalet og eleverne på tværs af matriklerne er meget begrænset, og med koordineringsbehovet på ledelsesniveau om de overordnede mål og beslutninger.

Samling af udskolingen på én matrikel fremhæves af mange bestyrelsesformænd, lærere og pædagogiske ledere som en oplagt mulighed for at overkomme nogle af udfordringerne. De vurderer, at samling af udskolingen på én matrikel blandt andet vil gøre det nemmere at løse fagfordelingen (mindre sårbarhed i forhold til små fag), ligesom en samling vil understøtte en yderligere udvikling af fagmiljøerne, et bedre fagudbud og linjefag samt et ungemiljø, der kan imødekomme elevernes sociale behov. Som det blandt andet er kommet frem under interviewet med en af de faglige organisationer, skal disse fordele dog holdes op imod de mulige kvaliteter i, at eleverne har det fulde forløb på den skole, hvor de er, og kan spejle sig i de store elever.

På tværs af skoler og interviewpersoner er det ikke entydigt, hvorvidt der opleves lignende faglige fordele ved at samle enten indskolingen eller mellemtrinnet på én matrikel. Nogle ledere, lærere og bestyrelsesformænd fremhæver, at en samling af de yngre elever (som ved samling af udskolingen) vil styrke fagligheden herunder de faglige miljøer. Det synspunkt udtrykkes særligt af lærere i de mindre fag samt af lærere, ledere og bestyrelsesformænd på skoler, hvor der er tilknyttet en mindre matrikel, eller hvor den geografiske afstand mellem de eksisterende matrikler er begrænset,

Omvendt gør andre interviewpersoner opmærksom på, at det kan være hensigtsmæssigt at bevare nærheden til lokalområdet for de yngste børn. Det skyldes, at elever i indskolingen har behov for tryk, nærhed og tætte voksenrelationer, hvilket ifølge flere af de interviewede bedst imødekommes i mindre afdelinger. En bestyrelsesformand forklarer blandt andet, at vedkommende synes, det er en fordel at samle udskolingen, men at det ikke vil give mening i de små klasser:

"Jeg var blevet vanvittig, hvis min søn havde fået at vide: du skal cykle forbi den ene matrikel, og så skal du cykle to kilometer mere". (Interview: bestyrelsesformand)

Endelig peger nogle af de interviewede lærere på, at der er en kvalitet ved, at elever i indskolingen har nogle ældre elever at spejle sig i, og at de har en fornemmelse af bevægelsen og overgangene i skolen ved fysisk at være tæt på de andre afdelinger (mellemtrin og udskoling).

4.3.5 Et ønske om øget lokal selvbestemmelse med henblik på at øge skolernes bæredygtighed

Mere generelt er der blandt både bestyrelsesformænd, ledere og pædagogisk personale på skolerne mange, som efterlyser bedre muligheder for udviklingen af løsninger tilpasset den lokale kontekst. De forklarer, at lokale løsninger vil understøtte arbejdet med at styrke fagligheden og en mere effektiv ressourceudnyttelse. Eksempelvis peges der på muligheden for, at man på skoleniveau kan indrette afdelingsstrukturen, som man finder det mest hensigtsmæssigt, blandt andet i forhold til at minimere antallet af overgange og lærerskift. Enten ved at ændre på snitfladen mellem afdelingerne (fx indskoling i 0.-4. klasse) eller ved at ændre på antallet af afdelinger (fx to afdelinger i stedet for tre).

Dertil kommer, at styrelsesvedtægtens bestemmelser om, at der som minimum skal være to spor på hver matrikel, og at der først kan foretages classesammenlægninger på tværs af matrikler i 7.-9. klasse, vurderes at være uhensigtsmæssige i forhold til mere effektiv kapacitetsudnyttelse og større faglighed på skolerne.

På skolerne efterspørges en mulighed for selv at kunne træffe sådanne afgørelser for bedre at kunne tilpasse skolerne til de lokale behov. Ifølge ledere og pædagogisk personale vil det kunne understøtte fagligheden, hvis det bliver muligt at indrette skolerne, så det giver bedst mening i forhold til de elever, der går på den konkrete skole. Det kan være, hvis der er behov for særlige faglige undervisningstilbud til elever på tværs af matrikler, eller hvis der er trivselsmæssige udfordringer. Desuden vil det kunne understøtte et fagligt samarbejde på tværs af matriklerne, hvor lærere og pædagoger samarbejder omkring de samme børn. Endelig vil skolerne få bedre mulighed for at tilpasse antallet af klasser til antallet af elever.

5 Synlig ledelse tæt på kerneopgaven

Med den nye skolestruktur har skolerne fået tilført øgede ledelsesressourcer, og der er afsat 2,5 millioner kr. til ekstra ledelse (Børne- og Skoleudvalget, 2017). Intentionen med den nye ledelsesstruktur er blandt andet at styrke den pædagogiske ledelse af lærere og pædagoger og adskille den pædagogiske og faglige ledelse fra administrative opgaver. Det vil sige, at lærere og pædagoger skal opleve tættere og mere systematisk ledelsesmæssig sparring og feedback, og de pædagogiske ledere skal koncentrere sig om pædagogiske frem for administrative opgaver – dette med henblik på at styrke elevernes læring og trivsel.

I dette kapitel undersøges det, hvorvidt og hvordan den pædagogiske ledelse praktiseres på skolerne, herunder på fordelingen mellem administrative og pædagogiske ledelsesopgaver. Kapitlet indledes med en analyse af den pædagogiske ledelse på skolerne med fokus på læringsledelse og faglig feedback samt den ledelsesmæssige feedback til pædagogerne. Herefter sættes der fokus på den administrative ledelse som en mulighed for at frigøre de faglige lederes administrative opgaver til fordel for pædagogisk ledelse.

Kapitlets hovedkonklusioner er:

Generelt oplever ledere og pædagogisk personale, at ledelse tættere på er en styrke, men ikke alle oplever, at ledelsen reelt er kommet "tættere på":

- Læringsledelse og ledelse tæt på anses på tværs af aktører som én af de største styrker ved den nye skolestruktur i Ballerup Kommune. Det vurderes at give en øget kvalitet i undervisningen og bedre læring for børnene.
- Ikke alle lærere oplever at få ledelsesmæssig feedback, herunder at ledelsen observerer deres undervisning. Det kan skyldes stor udskiftning blandt de pædagogiske ledere, og at de pædagogiske ledere varetager en række andre opgaver og deltager i møder.
- Lærerne vurderer kvaliteten af den ledelsesmæssige sparring fra de pædagogiske ledere forskelligt. Hovedparten af lærerne er glade for den ledelsesmæssige sparring, men nogle af dem efterspørger en højere grad af professionalisme i de pædagogiske lederes sparring. Desuden ønsker lærerne i højere grad at få indflydelse på, hvilke emner de ønsker sparring i forhold til for at kunne udvikle sig.
- Pædagogerne oplever i langt mindre grad end lærerne faglig sparring og feedback. Ofte varetages den ledelsesmæssige sparring af de pædagogiske ledere i BFO'en. På flere skoler observerer de pædagogiske ledere i BFO'en også pædagogerne i undervisning.
- På flere skoler er distriktsskolelederne blevet aflastet fra administrative opgaver. Der pågår dog fortsat et arbejde med at definere, hvilke opgaver der skal varetages af henholdsvis administrationen og de faglige ledere.
- Der er generel enighed om, at den administrative leder skal have en stor indsigt i den pædagogiske praksis på skolerne for at kunne understøtte skolens vision og dagligdag.

5.1 Den pædagogiske ledelse

På distriktsskolerne varetages den pædagogiske og faglige ledelse af en række pædagogiske ledere, som er tilknyttet henholdsvis indskoling, mellemtrin og udskoling på hver af de to matrikler og i nogle tilfælde også af pædagogiske ledere tilknyttet specialordninger.

5.1.1 Den pædagogiske ledelse af medarbejderne opleves som en styrke

Med den nye skolestruktur er der en eksplicit forventning om at understøtte en pædagogisk og faglig feedbackkultur, hvor ledelsen er tæt på kerneopgaven og medarbejderne. I interviewene forklarer særligt lederne på tværs af skoler, at en mere aktiv pædagogisk ledelse og feedbackkultur er den største gevinst ved den nye skolestruktur i Ballerup Kommune, og det prioriteres særlig højt på skolerne. De pædagogiske ledere er således langt tættere på undervisningen og lærernes praksis.

Både centerledelsen, de pædagogiske ledere og distriktsskolelederne vurderer, at det giver en høj grad af professionalisme og et øget fokus på faglighed og samarbejde:

"De pædagogiske ledere er defineret sådan, at de skal ind og lave læringsledelse, de skal ind og se på din undervisning, de skal ind og vejlede dig. Altså meget tættere på kerneopgaven. Dét at komme ind ad den dør, forstyrrer nogle af dem [lærerne, red.]".
(Interview: distriktsskoleleder)

"Der kommer en anerkendelse med de pædagogiske ledere, man har i afdelingerne. Der kommer en meget tæt sparring med den enkelte lærer, så den enkelte lærer får lov til, har mulighed for eller nyder at invitere sin leder ind i det, der er deres kerneopgave, nemlig at undervise". (Interview: centerchef)

Lederne er enige om, at den pædagogiske ledelse er blevet styrket, fordi man har fokus på en mindre gruppe medarbejdere end tidligere og derfor har større mulighed for at komme rundt i klasserne som pædagogisk leder. Ledelsen kan således hurtigere agere og komme tættere på fagligheden, og de bliver mere fleksible, således at beslutninger træffes på baggrund af lærernes konkrete praksis og elevernes individuelle behov.

Lærere og pædagoger er da også generelt enige om, at en god leder er kendetegnet ved at være tæt på kerneopgaven og ved at anvise en klar og tydelig retning for, hvor skolen skal hen fagligt og pædagogisk. Det indebærer blandt andet, at ledelsen klart definerer sine forventninger til lærernes arbejde. På den måde skal de sætte rammen:

"Hvis min ledelse er så tæt på min opgave, så retningslinjerne er klare, så står jeg ikke i den situation, at jeg er nødt til at få fat i dem. Så tæt på ledelse er for mig ikke, at de nødvendigvis er i nærheden, men at jeg ved præcis, hvilken vej jeg skal følge. Ikke at jeg bare skal gå i takt, men at jeg ved, hvor pilen går henad". (Interview: lærere)

På tværs af interviewene er der desuden bred enighed om, at læringsledelse og tættere ledelsesmæssig sparring og faglig feedback bidrager til at øge undervisningens kvalitet:

"Den ledelsesmæssige satsning er med til at skabe bedre kvalitet. Den er tættere på".
(Interview: distriktsskoleleder)

"Det virker, at ledelsen er tæt på børnenes læring". (Interview: distriktsskoleleder)

"Samtalen omkring børnenes læring bliver meget mere professionel og meget mere anerkendende i forhold til det arbejde, lærere og pædagoger gør". (Interview: centerchefen)

5.1.2 Ikke alle erfarer, at ledelsen er kommet tættere på

Det er imidlertid forskelligt, hvorvidt lærerne oplever, at de reelt får faglig feedback fra deres pædagogiske ledere. Mens nogle lærere forklarer, at deres ledere kommer ud i klasselokalet og observerer deres undervisning, er der også flere eksempler på, at lærerne ikke får en sådan feedback. De oplever ikke, at lederne er med i undervisningen og deltagende i dagligdagen. Inden for den enkelte skole er der således stor forskel på, hvorvidt lærerne oplever, at de får faglig sparring af deres ledere.

Dertil kommer, at der er en vis forskel mellem på den ene side de pædagogiske ledelsers beskrivelser af, hvorvidt og hvordan de giver lærerne faglig sparring og feedback, og på den anden side lærernes egne vurderinger. Det gør sig gældende på flere skoler.

Når ikke alle lærere oplever at få faglig sparring af ledelsen, kan det hænge sammen med en forholdsvis stor udskiftning blandt de pædagogiske ledere, men også at de pædagogiske ledere er presset af andre opgaver og særligt møder. Det forklarer både BLF, lærere og pædagogiske ledere:

"Jeg kan bedrive læringsledelse på den måde, jeg mener giver mening for personalet, og sætte det ind i den ramme, hvor XX mennesker skal være i en progression med mig i forhold til formøder, observationer og eftermøder gange XX gange X antal gange på et år, i forhold til at få øje på en udvikling. Det kan jeg helt ærligt ikke overskue. Derfor bliver det en smule dekoblet. Jeg kan sætte hak ved det, men har meget svært ved at se, hvad den ene ansatte skulle få ud af den ene gang, jeg realistisk har tid til. Derfor har jeg svært ved, at få det kørt ind i en meningsfuld sammenhæng". (Interview: pædagogisk ledere)

Dertil kommer, at de pædagogiske ledere (fortsat) varetager en række administrative driftsopgaver (se eventuelt nedenfor). Endelig er flere af de pædagogiske ledere nye ledere uden erfaring, hvorfor de har været væk på uddannelse. I så fald erfarer lærerne ikke, at ledelsen er kommet tættere på.

"Det er væsentligt for mig, at når der opstår en situation, at jeg kan snakke med min leder inden for en overskuelig tidshorisont (...). Når han ikke er fysisk til stede, er det svært". (Interview: lærere)

Nogle oplever derfor, at den faglige sparring og feedback bliver fortravlet og er noget, som lederne skal "vinge af" som én af deres mange opgaver. I den forstand opleves samarbejdet med ledelsen nogle steder som mindre nærværende:

"Nu virker det, som om: 'Åh, den skal jeg også lige have plads til'. Det, som egentlig er kernefunktionen, det finder de ikke plads til lige nu". (Interview: lærere)

5.1.3 Oplevelse af ledelsesmæssig feedback

De lærere, der oplever at få feedback fra deres ledere, beretter om meget varieret kvalitet. Hovedparten af lærerne er glade for den ledelsesmæssige sparring og feedback i forhold til deres undervisning. Ifølge lærerne giver det en oplevelse af at "blive set" af deres leder, og det styrker deres sikkerhed og faglighed i undervisningen.

Generelt oplever lærerne ikke den ledelsesmæssige feedback som kontrol med deres arbejde. En pædagogisk leder forklarer, at det kan hænge sammen med, at der er tale om et generelt koncept, som ikke er betinget af den enkelte leder.

Omvendt er der også enkelte lærere, der efterspørger en højere grad af professionalisme i de pædagogiske leders tilgang og feedback. Der er således eksempler på, at de pædagogiske ledere er for detaljerede og styrende i den faglige feedback og sparring. Fremfor at give sparring og feedback i forhold til den konkrete undervisning forsøger de pædagogiske ledere at overbevise lærerne om at gøre det samme som dem.

"Jeg er faktisk uddannet til det her, jeg fungerer professionelt i mit arbejde, jeg kan godt selv tage en beslutning omkring de her ting, så nogle gange er det enormt svært, når man føler, at alt skal forbi lederen, og at man ikke har noget albuerum selv. Sådan tror jeg ikke, det er i de andre afdelinger". (Interview: lærere)

Lærerne savner en mere professionel tilgang fra lederens side. Hvis læringsledelse i praksis skal fungere bedre, mener flere af lærerne, at læringsledelse i højere grad skal tilrettelægges i samarbejde med lærerne. Det ville gavne udfaldet af læringsledelse, hvis de kunne sparre med lederne om, hvad der blev lagt mærke til, således at lærerne kan få indflydelse på, hvilke forhold de ønsker feedback på, og hvor de føler sig særligt udfordrede. På den måde kunne man identificere udviklingspunkter for de enkelte lærere både personligt og fagligt:

"Så man kan melde ind, og i virkeligheden få den ressource, som det er. Og få lidt større indflydelse på, hvad man observerer på". (Interview: lærere)

På andre skoler oplever lærerne imidlertid allerede, at de har indflydelse på, hvad deres pædagogiske ledere observerer.

I forlængelse heraf fremhæver nogle lærere, at der kan være behov for en mere fleksibel tilrettelæggelse af læringsledelse. Hvis lærerne selv kunne få indflydelse på, hvornår lederne observerede deres undervisning, kunne de også i højere grad tilrettelægge undervisningen, således at de fik feedback på de områder, som de gerne vil udvikle sig indenfor.

Desuden anbefaler nogle lærere, at lederobservationerne foregår hyppigt, således at de ikke opleves som en kontrol, men mere som en naturlig del af den daglige undervisning.

5.1.4 Ledelsesmæssig sparring til pædagogerne

Pædagogerne oplever i langt mindre grad end lærerne faglig sparring og feedback. Enkelte pædagoger har erfaring med, at deres pædagogiske ledere i BFO'en systematisk holder samtaler med dem. Men disse samtaler har ofte fokus på medarbejdernes trivsel og er i mindre grad orienteret mod deres faglige arbejde. Der er også eksempler på, at lederne sparrer med pædagogerne i teams.

I det omfang pædagogerne får ledelsesmæssig sparring og feedback, er det primært de pædagogiske ledere i BFO'en og ikke BFO-lederen, som gennemfører samtalerne og følger op.

Mange pædagoger oplever det som positivt. Der er imidlertid også pædagoger, som ikke altid finder det hensigtsmæssigt, da det opleves som en konstrueret situation, som ikke nødvendigvis afspejler pædagogens daglige arbejde.

Flere pædagoger finder den faglige feedback særlig udfordrende, fordi de har flere ledere. På nogle skoler observerer de pædagogiske ledere i BFO'en pædagogerne i regi af både skole og BFO, men det er de pædagogiske ledere i indskolingen, som har ansvaret for deres undervisning. Det nævner enkelte pædagogiske ledere og distriktsskoleledere også som et problem.

5.2 Fra administrativ ledelse til pædagogisk ledelse

Med den nye ledelsesstruktur er det tanken, at den administrative ledelse af skolerne skal koncentreres omkring den administrative leder, og administrationen skal professionaliseres, således at planlægningsarbejdet forbedres. Tidligere – forud for den ny skolestruktur – har der ikke været en administrative leder. Her var det skolelederen, som varetog ledelsen af administrationen. Den administrative leder skal blandt andet frigøre distriktsskolelederne for driftsopgaver og i højere grad give dem mulighed for at varetage den strategiske og overordnede faglige ledelse af skolerne.

Blandt distriktsskolelederne er der generel enighed om, at en administrativ leder kan løfte mange opgaver fra de pædagogiske ledere og distriktsskolelederne. Det opleves som en fordel, særligt i forhold til skemalægning og fagfordeling. Desuden er arbejdsgangene blevet standardiseret og optimeret.

Den administrative leder har en stabsfunktion og er i det daglige en del af ledelsesteamet på samme måde som de pædagogiske ledere.

"Der er rigtig meget af rugbrødsarbejdet og den daglige følgen-med-tingene, som jeg kan slippe fuldstændig. Jeg har en forventning om, at X [navn på den administrative leder, red.] kommer og siger: 'Det er ved at skride, det her, hvad gør vi?', så jeg kan lægge det fra mig. På den måde er det en kæmpe fordel". (Interview: distriktsskoleleder)

"Mit livs allerstørste aflastning var at få en administrativ leder. Jeg slap for en hel masse ting vedrørende fagfordeling og opgavebeskrivelse. Rigtig mange ting, som jeg synes, at jeg blev nødt til at være tovholder på, som X [navn på den administrative leder, red.] nu helt naturligt varetager". (Interview: distriktsskoleleder)

Ifølge distriktsskolelederne har udskillelsen af den administrative ledelse givet dem et bedre overblik, og der bliver lavet et bedre forarbejde i forbindelse med forskellige udspil, som distriktsskolelederen kan tage udgangspunkt i.

Endnu synes skolerne ikke at være fuldt ud i mål med den udvikling. Det hænger blandt andet sammen med en række ubesatte administrative stillinger, og flere skoler har i kortere eller længere perioder været uden administrativ leder. Dele af de administrative opgaver er derfor blevet varetaget af de pædagogiske ledere og/eller fordelt på de administrative medarbejdere.

Ifølge både distriktsskoleledere og pædagogiske ledere er det vigtigt, at den administrative ledelsesfunktion kobles sammen med den pædagogiske praksis. De skal have indsigt i skolernes dagligdag, hvis administrationen skal kunne understøtte skolernes retning og opgaver. Derved kan administrationen få bedre forståelse af skolerens vision og retning, og den administrative leder kan føre skolens drift i overensstemmelse med den overordnede rammesætning.

På flere skoler pågår der imidlertid fortsat et arbejde med at definere, hvilke opgaver der varetages af henholdsvis den faglige ledelse og den administrative ledelse. Der er også administrative opgaver, som fortsat varetages af de faglige ledere. Det gælder særligt, når planlægningen har en faglig karakter:

"Det er tit, at det tager lige så lang tid at sende det videre, som det gør at lave det selv. Derfor er det sådan lidt: 'Hvad skal vi sende videre, og hvad skal vi ikke?'" (Interview: administrativ leder)

Den nye skolestruktur har fået stor betydning for de administrative medarbejdere på skolerne. HK vurderer, at de er særligt berørt af strukturændringen, da de har fået nye og mere specialiserede arbejdsopgaver, og i mange tilfælde har de været nødt til aktivt at integrere administrationsopgaver på tværs af matrikler. Det stiller øgede krav til de administrative medarbejdere.

6 Specialtilbudsområdet og samspillet med almenområdet

Med den nye skolestruktur blev det politisk vedtaget at ændre placeringen af kommunens specialtilbud og samle tilbud til samme målgruppe fysisk og organisatorisk. Formålet er at videreudvikle den stærke faglighed og de faglige miljøer i specialtilbuddene, og at denne faglighed også skal komme almenområdet til gode gennem et udvidet samarbejde mellem almen- og specialområdet.

De væsentligste ændringer af strukturen på specialområdet har omfattet en sammenlægning af Ordblindelinstitut og Ballerup Ordblindeklasse (BOK) samt en samling af gruppeordningerne på to distriktsskoler (Baltorpskolen og Hedegårdsskolen). Derudover deler Kasperskolen og UUC Maglemosen distriktsskoleleder. Strukturændringen har desuden betydet, at der er etableret ét ressourcecenter for hver distriktsskole. Tidligere var der et ressourcecenter i hver afdeling (indskoling, mellemtrin og udskoling) på hver af de ni skoler. På nogle skoler er seks små ressourcecentre således blevet lagt sammen til ét stort ressourcecenter.

I læsningen af kapitlet er det væsentligt at være opmærksom på, at analysen i høj grad bygger på distriktsskoleledernes, de pædagogiske lederes samt forvaltningens oplevelser og vurderinger, da lærere og pædagoger, som medvirker i undersøgelsen, er tilfældigt udvalgt og ikke nødvendigvis har berøring med specialtilbuddene eller været involveret i et samarbejde på tværs af de to områder. Dertil kommer, at der har været forholdsvis stor lederudskiftning, også i forhold til specialområdet, hvilket svækker lederens mulighed for at vurdere forholdene før strukturændringen.

I dette kapitel ses der nærmere på implementeringen af den nye struktur for specialtilbuddene i Ballerup Kommune, herunder fagligheden i specialtilbuddene og samspillet mellem almen- og specialtilbudsområdet.

Kapitlets hovedkonklusioner er:

- Omstillingen af specialtilbudsområdet i Ballerup Kommune har været en udfordrende forandringsproces, især for medarbejderne på området. Det drejer sig ikke mindst om et fokusskift over imod det faglige.
- En pædagogisk leder vurderer, at kvaliteten af tilbuddet i gruppeordningerne er øget siden strukturændringen, blandt andet som følge af det øgede fokus på det faglige.
- Der er generel enighed om, at det endnu ikke er lykkedes at styrke samarbejdet mellem almenområdet og specialtilbuddene, men at man er på vej, blandt andet i kraft af det udviklingsarbejde, der foregår i distriktsskolelederteamet og "Specialforum".
- Flere lærere og pædagoger har haft positive erfaringer med centralt initierede tiltag såsom SAMSPAL og BAL og vurderer, at organiseringen og værktøjerne peger i den rigtige retning. Dog understreges det af medarbejderne, at der ikke er afsat tilstrækkeligt med tid til opgaven, ligesom der efterspørges mere fleksibilitet i forhold til at indgå i arbejdet.
- Der er varierende opfattelser af, hvor meget interaktion der er eller har været mellem almenområdet og specialtilbuddene på den enkelte skole, og hvilke konsekvenser det har haft for samspillet mellem de to områder, at specialtilbuddene nu er samlet færre steder.
- Der er udbredt enighed om, at der er et stort potentiale forbundet med en udvidelse af samarbejdet og en yderligere formalisering af videndelingen om praksiserfaringer på en måde, hvor det giver mening.

6.1 Stærkere faglighed i specialtilbuddene

Ifølge flere af de interviewede ledere er formålet med ændring af specialområdet organisering at øge kvaliteten af tilbuddene, styrke ledelsen af området samt udvide samspillet mellem specialtilbuddene og almenområdet.

Overordnet er det lederne vurdering, at det har været en udfordrende forandringsproces, især for medarbejderne på området, men at man i kommunen er kommet rigtig langt med omstillingen af specialområdet.

"Jeg vil gerne tro, at der er nogen, som siger, i hvert fald om det første år, at det har været tæt på forfærdeligt. Og det har det. Det har været en voldsom opgave, en vanskelig opgave. Vi har sprunget mange udviklingstrin over og tvunget dem [lærere og pædagoger, red.] ind i et helt andet perspektiv, end de har været vant til. Vi har jo måttet sætte hælene i og sige, at der ikke er noget, der hedder: 'Måske skal de ikke op til prøve' [...]. Vi har været nødt til at lave et brud [...]. Det er børn og unge, som har ret til at vise, hvad de kan præstere, og der er ikke nogen voksne, der skal synes, det er synd for dem, at de kan vise, hvad de kan [...]. Men vi er på vej, og vi viser nogle gode resultater". (Interview: centerchef)

Med gode resultater henvises der til, at unge i specialtilbud godt kan deltage i nationale test, og mange kan med et veltilrettelagt forløb og under de rette omstændigheder opnå gode resultater.

Det faglige fokus udmøntes blandt andet ved, at man i nogle gruppeordninger er begyndt at teste elevernes faglige niveau for i højere grad at kunne målrette undervisningen til den enkelte elev og skabe grundlag for en vurdering af, om og hvordan den pågældende elev kan deltage i afgangsprøver. Ifølge en pædagogisk leder for en gruppeordninger har det betydet, at fire elever i sommeren 2018 skal aflægge afgangsprøve. I 2017 deltog ingen af eleverne i folkeskolens afsluttende prøver.

Den pædagogiske leder fortæller desuden, at det opleves som en stor omvæltning for medarbejderne, og at det er forskelligt, hvordan de har taget imod denne ændring. Den samme leder vurderer, at kvaliteten af tilbuddet i gruppeordningerne er øget siden strukturændringen, blandt andet som følge af det øgede fokus på det faglige, men også i kraft af en samling af ekspertise og et tættere fagligt samarbejde blandt lærere og pædagoger på tværs af gruppeordningerne.

I forhold til samlingen af Ordblindeinstituttet og BOK er det vanskeligt ud fra det foreliggende datagrundlag at vurdere konsekvenserne. Dog vurderer en lærer, som i forbindelse med sammenlægningen overgik til Ordblindeinstituttet, at kvaliteten af tilbuddet til ordblindeeleverne er højnet med sammenlægningen, og at tidligere BOK-lærere er blevet del af stærkt specialfagligt miljø med en ledelse, som er tættere på praksis.

6.2 Udvidet samarbejde mellem almen- og specialområdet

På tværs af interviewene er stort alle enige om, at det endnu ikke er lykkedes at styrke samarbejdet mellem almenområdet og specialtilbuddene som følge af den nye struktur. Distriktsskolelederne og de pædagogiske ledere forklarer imidlertid, at der på ledelsesniveau har været en række strategiske drøftelser af muligheder og barrierer for et udvidet samarbejde. Eksempelvis er der med den nye skolestruktur etableret en gruppe, "Specialforum", blandt alle ledere med ansvar for specialundervisning i Ballerup Kommune, hvor formålet er at styrke udviklingen af de faglige miljøer i specialtilbuddene og fremme et tættere samspil mellem almen- og specialområdet. I regi af "Specialforum"

har der blandt andet været afholdt møder med de pædagogiske ledere for ressourcecentrene på skolerne for at få identificeret forudsætninger og vilkår for et udvidet samarbejde på tværs.

Lederne medgiver samtidig, at der først fornylig er sket noget, og at manglen på fremdrift formentlig skyldes, at indsatsområdet ikke har haft allerhøjeste prioritet på skolerne i en tid med implementering af ny ledelsesstruktur, sammenlægning af skoler mv.

"Pejlemærket [udvidet samarbejde mellem almen- og specialområdet, red.] tages meget alvorligt, men der har været så sindssygt mange andre opgaver ude på skolerne". (Interview: distriktsskoleledere)

6.2.1 Centrale tiltag (SAMSPAL og BAL)

Flere af de interviewede peger på, at der med projektet SAMSPAL er skabt et initiativ, som har været en gevinst for inklusionsindsatsen på skolerne og samarbejdet mellem almen- og specialområdet. Eksempelvis fortæller en lærer om positive erfaringer med et forløb, hvor en indsatsvejleder fra Ordblindelinstitutet underviste ordblindeelever i brug af hjælpemidler.

"Jeg havde et rigtig godt kuffertforløb sidste år med én, som var inde en hel tirsdag i otte uger. Det gav god mening, og det forløb havde jeg rigtig godt udbytte af. Det var en stor hjælp". (Interview: lærere)

En af indsatsvejlederne på en af kommunens specialskoler udtrykker i lignende vendinger, at der i mange tilfælde har vist sig god effekt af SAMSPAL-forløbene, blandt andet som følge af brugen af co-teaching⁶.

SAMSPAL

SAMSPAL er et udviklingsprojekt i Ballerup Kommune, hvor der samarbejdes tværprofessionelt om at udvikle læringsfællesskaber, som lykkes med at skabe trivsel, udvikling og deltagelsesmuligheder for alle børn. Projektet er kommet i stand via inklusionsmidler fra Undervisningsministeriet og går ud på at øge inklusionen via et samarbejde mellem special- og almenområdet.

Målet er, at lærere og pædagoger i almenskolen kan få rådgivning og sparring fra lærere og pædagoger i specialskoler og specialklasser til at etablere et inkluderende læringsmiljø – og støtte til at håndtere specifikke problemer og udfordringer i forhold til elevers læring og trivsel i klasser med en bred elevsammensætning.

Til projektet er knyttet otte indsatsvejledere, som alle er lærere og pædagoger fra Kasperskolen og Ordblindelinstitutet, og hvor man har gode erfaringer med at etablere samarbejde om udvikling af inkluderende læringsfællesskaber.

Projektet startede i august 2016, og der er bevilliget midler fra Undervisningsministeriet frem til august 2018.

Flere af de interviewede, som har deltaget i SAMSPAL-forløb, peger samtidig på, at der i mange tilfælde har været brug for et mere intensivt eller fleksibelt tilrettelagt forløb, og at det i det hele taget var været vanskeligt at få bevilliget et forløb, da efterspørgslen har været stor. Som en distriktsskoleleder påpeger, har det i nogle tilfælde været nødvendigt at købe ydelser hos private leverandører, da det ikke har været muligt at få tildelt et forløb i regi af SAMSPAL med relativ kort varsel – ydelser,

⁶ Co-teaching er en samarbejdsform, som er kendetegnet ved, at almenlærer og en ressourceperson med specialpædagogisk viden tager fælles ansvar for at planlægge, forberede, gennemføre, evaluere og udvikle undervisningen i en klasse, hvilket giver mulighed for at differentiere undervisningen for alle elever.

som skolen i øvrigt selv finansierer. Med andre ord har flere af de interviewede oplevet en vis rigiditet og mangel på rettidighed i SAMSPAL, ligesom behovet for forløb overstiger udbuddet. Flere lærere udtrykker desuden frustration over, at man af ledelsen i nogle tilfælde (og ofte med kort varsel) er blevet pålagt at indgå i et forløb i regi af SAMSPAL, og at der ikke er sat den nødvendige tid af til at sætte sig ind i og deltage i forløbet.

En af indsatsvejlederne fortæller ligeledes, at SAMSPAL-forløbene ikke altid forløber gnidningsfrit. Netop det, at forløbene i nogle tilfælde er "skal-opgaver" for medarbejderne på skolerne, og at mange af dem føler, at de ikke har tilstrækkelig med tid til at indgå i et forløb, gør, at der vil være et stort behov for en indledende forventningsafstemning med medarbejderne og skoleledelsen. Ifølge indsatsvejlederen var der størst modstand i forbindelse med opstart af SAMSPAL. Efterhånden har skolerne fået kendskab til, hvad SAMSPAL er og kan tilbyde, hvilket har gjort det lettere at få forløbene i gang.

Et andet centralt initiativ til understøttelse af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, som nogle af de interviewede omtaler i undersøgelsen, er Ballerups Analyse af Læringsmiljøer (BAL).

Ballerups Analyse af Læringsmiljøer (BAL)

Som et led i omsætningen af kommunens børne- og ungestrategi, "Fællesskab for alle – Alle i fællesskab", har kommunalbestyrelsen bevilliget midler til Ballerups Analyse af Læringsmiljøer (BAL).

Udgangspunktet for BAL er, at lærere, pædagoger og øvrige fagprofessionelle forholder sig til opgaver og problemstillinger fra egen praksis. Gennem forskellige "sæt briller" opnås en større forståelse og nye vinkler på den valgte opgave eller problemstilling. Det er de nye vinkler, som kan danne afsæt for nye og forbedrede handlemuligheder i og omkring læringsmiljøerne til gavn for alle børns trivsel, udvikling og læring.

BAL er i første omgang rullet ud på Skovvejens Skole som et pilotforløb. På tidspunktet for gennemførelsen af denne evaluering er man mange steder først lige kommet i gang med BAL, hvorfor det på nogle skoler er sparsomt med erfaringer med analyseredskabet.

Selvom BAL ikke er specielt udviklet til specialområdet, synes det at give særlig mening her, da det giver mulighed for fælles sprog, tilgang og systematik. På de skoler, hvor BAL er rullet ud, er der generel tilfredshed med, at der på denne måde er skabt et fælles udgangspunkt for inklusionsarbejdet og dialogen mellem de forskellige involverede parter. Intentionen med BAL er at gøre det muligt for lærere, pædagoger og øvrige fagprofessionelle at arbejde analytisk, systemisk og løsningsorienteret med elevernes deltagelse i og bidrag til fællesskabet.

Mange af de interviewede lærere og pædagoger gør dog opmærksom på, at der ikke er afsat tid nok til at gøre effektiv brug af BAL:

"BAL er i gang og er et godt eller et okay koncept. Og det er jo fint nok at skabe et fælles fagligt sprog, som gør kommunikationen lettere, men som jeg sagde til dig, har vi tre kvarter om ugen sammen på årgangsteamet, så virkeligheden rammer igen. Det bliver samme udfordring: At en god intention bliver dræbt af virkeligheden, fordi vi ikke har tiden i samarbejdet til at gøre det. Så al ære og respekt for nogle gode intentioner; det skal ikke være kritik alt sammen, men når det ikke hænger sammen med den tid, der gives til arbejdet, så bliver det ikke til noget". (Interview: pædagoger)

6.2.2 Samspillet mellem specialtilbuddene på skolerne og almenområdet

Med henblik på at skabe pædagogisk og ledelsesmæssig bæredygtighed i de enkelte tilbud og dermed sikre kvalitet og kvalitetsudvikling er der samtidig med skolestrukturændringen sket en koncentration af kommunens mange forskellige specialtilbud. Dette har blandt andet betydet en samling af Ordblindelinstitutet og BOK samt flytning af gruppeordninger. Blandt de interviewede er der varierende vurderinger af, hvor meget interaktion der er eller har været mellem almenområdet og specialtilbuddene på den enkelte skole, og hvilke konsekvenser det har haft for samspillet mellem de to områder, at specialtilbuddene nu er samlet på færre lokaliteter.

På den ene side er der blandt de interviewede ledere og medarbejdere en udbredt oplevelse af, at specialtilbuddene på skolerne er forholdsvis afsondrede fra almenområdet såvel fysisk som fagligt og socialt, og at der er begrænset udveksling både på elev- og medarbejdersiden. Som flere fremhæver, ses denne opdeling af skolen og eleverne som en naturlig konsekvens af de særlige behov, som mange af eleverne i specialtilbuddene har. Ifølge de interviewede har selv de mest velfungerende elever i specialtilbuddene ofte vanskeligt ved at deltage i den almindelige undervisning og tage del i den øvrige skoles sociale liv.

Ifølge Ballerup Fælleselevråd (BAFE) deler mange elever oplevelsen af, at specialtilbuddene lever en forholdsvis isoleret tilværelse set i forhold til den øvrige skole, og at eleverne ikke har den helt store interaktion hverken i eller uden for undervisningen. Som en af "elevrødderne" udtrykker det:

"Vi har fået nogle specialklasser og en ADHD-afdelingovre hos os. Vi er ikke rigtigt blevet spurgt om det. Det er mere sådan, at der bare er blevet lavet en tilbygning, og så fandt vi lidt selv ud af, at der var kommet nogle ekstra klasser. Men jeg synes altså ikke rigtig, at man deler med dem. Jeg føler, at flere af specialklasserne bliver lukket ude, og jeg har talt med flere af dem, og de bliver meget sådan... Det er det der med at blive holdt uden for, og de får at vide, at de er specialklassen, og de andre er de normale". (Interview: BAFE)

Direkte adspurgt herom vurderer distriktsskolelederen på en af skolerne, som har måttet afgive gruppeordninger og dermed ekspertise i forbindelse med skolestrukturændringen: *"Ordningerne har været meget lukkede om sig selv"*.

I nogle af interviewene bliver det også fortalt, at den tætte tilknytning mellem almenområdet og specialtilbuddene på nogle af distriktsskolerne har haft en betydning for samspillet mellem de to områder – både i relation til elevudveksling på tværs af almen- og specialområdet og i relation til samarbejdet blandt skolens medarbejdere samt mulighederne for sparring og erfaringsudveksling. Eksempelvis fortæller de pædagogiske ledere på en af distriktsskolerne med gruppeordninger, at de har lærere, som underviser både på almenområdet og i specialtilbuddene, og at de samme lærere lader nogle af eleverne deltage i undervisningen på tværs af de to områder med positiv effekt for disse elevers læring og trivsel. Videre fremgår det af interviewet med de pædagogiske ledere, at der på skolen i stigende omfang foregår sparring og vidensdeling mellem lærere og pædagoger på tværs af almen- og specialområdet, fx om gennemførelse af afgangsprøver.

En distriktsskoleleder på en skole med gruppeordninger peger desuden på, at samarbejdet på tværs af almenområdet og specialtilbuddene via skolens ressourcecenter, ressourcemedarbejdernes deltagelse på fælles fagdage, den uformelle sparring på gangene mv. er med til rykke ved normalarbejdet på skolen og skærpe fokus i forhold til at fremme inkluderende fællesskaber.

6.2.3 Muligheder og barrierer ved et udvidet samarbejde

Selvom interviewene viser, at der allerede er igangsat initiativer for at styrke samarbejdet mellem almen- og specialområdet i Ballerup Kommune, er der udbredt enighed blandt de interviewede om, at der er stort potentiale ved en udvidelse af samarbejdet og en yderligere formalisering af vidensdelingen om praksiserfaringer på en måde, hvor det giver mening. Det gælder både samarbejdet internt på skolerne (blandt andet via ressourcecenteret og gruppeordningerne) og samarbejdet mellem distriktsskoler og specialskoler:

"Og der tænker jeg virkelig: Sådan noget [SAMSPAL, red.] skulle vi have meget mere af". (Interview: distriktsskoleledere)

Også på kommunens specialskoler er det vurderingen, at man med SAMSPAL er lykkedes med at finde en hensigtsmæssig struktur for, hvordan ekspertisen fra specialskolerne kan nyttiggøres på almenområdet, uden at det går alt for meget ud over driften på specialskolen. I det tidligere setup blev der ifølge de pædagogiske ledere på en af specialskolerne *"skabt nogle huller"* i forbindelse med, at personalet fra specialskolen skulle ud på skolerne for at vejlede og undervise.

Under interviewene er det kommet frem, at der er strukturer og beslutninger, som arbejder imod et udvidet samarbejde mellem almenområdet og specialtilbuddene. Således fremgår det eksempelvis af et interview med en distriktsskoleleder og en administrativ leder, at et initiativ om, at børn i helhedstilbud også skulle tage del i det almindelige klubmiljø, blev fraveget fra centralt hold ud fra devisen: *"Enten tilhører man almenområdet, eller også er man inden for specialområdet"*. Ifølge den administrative leder stod både lovgivning og kommunal silotænkning i dette tilfælde i vejen for et forsøg på inklusion af specialtilbudselever i almenområdet.

Et andet eksempel stammer fra interviewet med pædagogiske ledere på en af specialskolerne, hvor nogle af lederne gør opmærksom på et grundlæggende paradoks ved den måde, som vidensdelingen og samarbejdet mellem almen- og specialområdet er organiseret på i kommunen, herunder SAMSPAL. Ifølge nogle af de pædagogiske ledere udgør almenområdet og specialtilbudsområdet to forskellige virkeligheder, *"som du reelt set ikke kan sammenkoble"*. Overførsel af viden og praksiserfaringer fra specialtilbudsområdet til almenområdet skulle ifølge en af lederne have haft et andet *"flow"*.

"Vi skulle have været ude og vejlede og sparre med gruppeordningerne. Gruppeordninger skulle have været ude og sparre med almenområdet [...]. Vi kan godt fagligt fylde op på noget hos den enkelte lærer, men om vedkommende kan få det i spil, det er det, jeg sætter spørgsmålstegn ved". (Interview: pædagogiske ledere)

Litteratur

- Bjørnholt, B. & K. F. Krassel (2016). *Midtvejs i folkeskolereformen. En midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: KORA.
- Børne og Skoleudvalget (2017). *Kommissorium for evaluering af skolestrukturen 2017*. Ballerup Kommune
- Christensen, C. P. (2016). *Inklusionspanelet: Data, definitioner og beskrivende analyser*. København: SFI.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2017). *Pædagogisk praksis i indskolingen - del 2, EVA rapport*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2016) *Understøttende undervisning, 5 spørgsmål til det fortsatte arbejde med understøttende undervisning*. København: EVA. Danmarks Evalueringsinstitut.
- Dyssegaard, C. B. & M. S. Larsen (2013). *Viden om Inklusion*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning. Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.
- Friis-Hansen, M.; S. Henze-Pedersen, S. Eskesen & J. L. Jacobsen (2017). *Evaluering af inklusionsindsatsen i Helsingør Kommune*. København: SFI.
- Hansen, A. T.; V. M. Jensen & C. P. Nielsen (2017). *Folkeskolereformen: Elevernes faglige deltagelse og interesse*, SFI rapport 17:07. København: SFI.
- Henze-Pedersen, S., C. B. Dyssegaard, N. Egelund, C. P. Nielsen (2016). *Inklusion – set i et elevperspektiv – en kvalitativ analyse*. København: SFI.
- Jacobsen, R. H.; B. Bjørnholt, K. F. Krassel, E. Nørgaard, S.T. Jakobsen, L. H. Flarup, L. Munch, T. Møller-Haastруп, M. Hykkelbjerg Nielsen & H. Nygaard (2017). *En længere og mere varieret skoledag – Implementerings- og effektundersøgelse*. København: KORA.
- Jensen, V. M.; M. G. Kjer & P. R. Skov (2017). *Skoleledernes oplevelser af skolen i folkeskolereformens tredje år. En kortlægning*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Keilow, M. & A. Holm (2015). *Udvikling af måleinstrument for elevadfærd og –holdninger. Baseline-data fra evaluering af folkeskolereformen*, SFI rapport 15:09. København: SFI.
- Keilow, M.; M. Friis-Hansen, S. Henze-Pedersen & S. Ravn (2016a). *Inklusionsindsatser i folkeskolen – resultater fra to lodtrækningsforsøg*. København: SFI.
- Keilow, M.; M. Friis-Hansen & T. Jørgensen (2016b). *Kort & Klart: Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater fra to lodtrækningsforsøg*. København: SFI.
- Kjer, M. G. & V. M. Jensen (2018). *Styring, autonomi og pædagogisk ledelse af folkeskolerne under reformen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Nielsen, C. P.; A. T. Hansen, V. M. Jensen & K. S. Arendt (2015). *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever*, SFI rapport 15:36. København: SFI.
- Nielsen, C. P.; M. K. Sørensen & C. L. Westergaard (2017). *Elevernes oplevelser af skolen i folkeskolereformens tredje år*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- SOU (2013). *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*, SOU 2013:30. Stockholm: SOU. Statens Offentliga Utredningar.

Bilag 1 Økonomiske scenarieberegninger

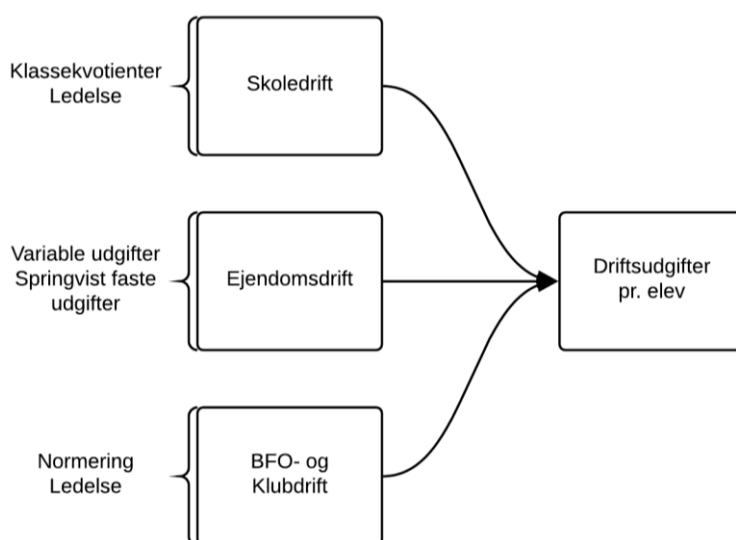
De økonomiske scenarieberegninger viser, at der er et økonomisk potentiale forbundet med samlinger af hele eller dele af de nuværende matrikler på lang sigt. Beregningerne viser således, at det er teoretisk muligt at reducere udgifterne til både skole drift, BFO- og klubdrift samt ejendomsdrift ved en fysisk samling af matriklerne under distriktsskolerne, hvilket dog samtidig har konsekvenser for andre hensyn (eksempelvis målsætninger om ledelse tæt på). En eventuel samling skal derfor ikke ske for økonomiens skyld, men på baggrund af en pædagogisk-faglig vurdering og ledernes ønsker. Det anbefales desuden, at der med fordel kan laves en kapacitetsanalyse, der kan vurdere de økonomiske konsekvenser nærmere i lyset af matriklernes fremtidige bæreevne og elevgrundlag.

Bag den formelle skolesamling i skoleåret 2015/2016 var det en af målsætningerne, at samlingerne skulle bidrage til større faglig og økonomisk bæredygtighed. Dette udspringer af forventningen om, at skoler med flere spor vil være bedre rustede til at sikre en mere optimal klassekvotient. Tidligere beregninger peger på, at de enkelte skoledistrikter i Ballerup Kommune vil opleve betydeligt ændrede elevtal i den kommende årrække. Hertil kommer forventningen om, at større skoler vil muliggøre andre stordriftsfordele såsom mere enstrenget ledelse og centralisering af tilbud.

Med henblik på at vurdere, hvorvidt skolernes fysiske og funktionelle indretning understøtter en fagligt og økonomisk bæredygtig skole drift, gennemføres tillige en række scenarieberegninger af de økonomiske konsekvenser ved en fysisk samling af afdelinger på Skovvejens Skole, Måløvhøj Skole samt Skovlunde Skole, idet potentialerne ved sådanne samlinger har været nævnt af interviewpersonerne.

Konkret er der gennemført en sammenligning af de driftsmæssige enhedsomkostninger før og efter en samling af afdelinger på de udvalgte skoler. De samlede driftsomkostninger indeholder en række faste, variable og springvis faste udgifter. Beregningerne tager afsæt i de variable og springvis faste udgifter og kommenterer kun de økonomiske konsekvenser som følge af ændrede faste udgifter. De økonomiske driftsmæssige konsekvenser beregnes således på følgende poster: skole drift, ejendomsdrift samt BFO plus klubdrift. Konsekvenserne opgøres i totale såvel som relative udgifter (kr. pr. elev).

Bilagsfigur 1.1 Oversigt over driftsposter og nøgletal



Beregningerne gennemføres med udgangspunkt i Ballerup Kommunes oplyste 2018-budgetter på skoleområdet og inden for rammerne af den gældende styrelsesvedtægt. Herudover baseres konsekvensberegningerne på de eksisterende normeringer i både skole- og BFO-regi samt de eksisterende klassekvotienter på 25 elever pr. klasse fra 0.-6. klasse og 28 elever fra 7.-9. klasse. Alle budgetter samt oplysninger om drift er leveret af Ballerup Kommune og antages at være ajourførte.

Oplysninger om de eksisterende matriklers fysiske bæreevne og behov for nyetableringer er indhentet blandt distriktslederne af Ballerup Kommune for VIVE og vurderes at udgøre et fornuftigt grundlag for vurderingen af skolernes fysiske rammer.

Resultaterne af de økonomiske konsekvensberegninger præsenteres og diskuteres nedenfor.

Scenarieberegninger

Med henblik på yderligere at undersøge, hvorvidt det reelt er muligt at styrke skolernes økonomiske bæredygtighed ved at samle hele eller dele af de nuværende matrikler, beregnes de mulige økonomiske konsekvenser herved. Beregningerne er opstillet og gennemført ud fra syv scenarier, der i alt berører tre skoler: Skovvejens Skole, Måløvvej Skole og Skovlunde Skole. Indledningsvis præsenteres scenarierne og de antagelser, der ligger til grund for deres udformning, hvorefter de økonomiske konsekvenser præsenteres og diskuteres.

I *Skolekvalitetsanalysen* fra 2014 italesættes behovet for at foretage ændringer i skolestrukturen i Ballerup Kommune for at sikre en fysisk og økonomisk bæredygtig skoledrift på sigt. Problemstillingen udspringer i særdeleshed af prognoser, der illustrerer, at der forventes betydeligt ændrede elevtal på tværs af Ballerup Kommunes skoledistrikter.

Dette har ført til, at man fra skoleåret 2015/2016 har ændret strukturen på tværs af skoledistrikterne. Man har således blandt andet foretaget skolesammenlægninger på otte af kommunens skoler. Disse sammenlægninger består hovedsagelig af en sammenlægning af otte skoler til fire, men med fysisk bibeholdelse af alle otte berørte matrikler.

Der efterspørges imidlertid yderligere samlinger i form af fysiske samlinger. Disse forespørgsler ytres blandt andre af bestyrelsesformænd, lærere samt pædagogiske ledere og begrundes blandt andet i ønsker om stærkere faglige fællesskaber lokalt i faggrupperne (jf. afsnit 4.3.4). Der synes endvidere at være et økonomisk rationale i fysiske samlinger af særligt to grunde.

For det første må det forventes, at der kan opnås stordriftsfordele på poster til administration og ledelse gennem en centralisering af den overordnede ledelse på skolerne. Det kan imidlertid potentielt få konsekvenser for den øgede prioritering af ledelse, som indgår som én af målsætningerne bag den ændrede skolestruktur i Ballerup Kommune (jf. ovenfor).

For det andet må det forventes, at samlingen af udvalgte afdelinger på én matrikel vil gøre det muligt at sikre mere optimale klassekvotienter på sigt. Forventningen er, at større skoler har bedre mulighed for at tilpasse antallet af spor til det aktuelle elevtal.

I det følgende præsenteres scenarier for samlingen af udvalgte afdelinger på Skovvejens Skole, Måløvvej Skole samt Skovlunde Skole. Det har ikke været muligt at beregne de økonomiske konsekvenser i form af engangsinvesteringer eller -gevinster ved frasalg eller nyetableringer. Derfor er de præsenterede tal udelukkende et udtryk for de forventede økonomiske konsekvenser på lang sigt. Det vil altså sige, at finansierings- og renteudgifter på kort sigt heller ikke indgår i beregningerne.

Skovvejens Skole

Ballerup Kommune har i forbindelse med førnævnte skolekvalitetsanalyse beregnet en prognose for udviklingen i elevtallet på de enkelte matrikler. Denne viser, at Skovvejens Skole over en tiårig periode vil opleve en tilbagegang i elevtallet fra 1.072 elever i 2015 til 790 elever i 2025. Disse tal dækker over, at Øst-matriklen vil reduceres fra 732 elever til 581, mens Vest-matriklen reduceres fra 340 til 209 elever. Særligt det lave elevtal på Vest-matriklen gør, at det hverken synes fagligt eller økonomisk bæredygtigt at opretholde skoledrift på to matrikler. På baggrund af lokaleplaner og det forventede elevtal vurderes det, at Øst-matriklen fysisk kan rumme eleverne fra Vest-matriklen. Derfor synes det oplagt at samle Skovvejens Skole på den eksisterende Øst-matrikel. Det anbefales, at der – såfremt det vælges at arbejde videre med scenariet – laves en egentlig kapacitetsanalyse, der vurderer det fremtidige lokalebehov og eventuelle afledte anlægsudgifter ved en sammenlægning.

Som det fremgår af Bilagstabel 1.1, er der endvidere et umiddelbart økonomisk ræsonnement bag en fysisk samling af Skovvejens Skole. På kort sigt vil samlingen medføre reducerede udgifter til både ledelse og ejendomsdrift. Førstnævnte dækker særligt over en reduktion i antallet af pædagogiske ledere fra fem til tre. Samtidig er der ved samlingen mulighed for at reducere antallet af årsværk til sekretariatet fra 2,4 til 1, hvilket tilsammen betyder en udgiftsreduktion på ca. 2 mio. kr. I forhold til ejendomsdrift ses det, at en samling af Skovvejens Skole forventes at reducere udgifterne til ejendomsdrift med ca. 1,37 mio. kr. Dette tal må dog tages med visse forbehold (jf. nedenstående).

På lang sigt ses det, at det faldende elevtal på Skovvejens Skole har stor indvirkning på de forventede udgifter til skoledriften. Således viser beregningerne i Bilagstabel 1.1, at udgifterne til normalundervisning i 2025 forventes at være reduceret med ca. 6,47 mio. kr. Hertil antages det, at medlemstallet i BFO'en vil være proportionelt med det overordnede elevtal, hvorfor udgifterne til BFO- og klubdrift ligeledes vil reduceres med ca. 2,23 mio. kr. i 2025. Den samlede udgiftsreduktion på lang sigt ved en samling beregnes derfor til ca. 12,1 mio. kr. årligt.

Det skal her fremhæves, at de langsigtede udgiftsreduktioner i overvejende grad skyldes det faldende elevtal og dermed ikke direkte kan tilskrives en samling af matriklerne, idet elevtallet på Skovvejens Skole falder, uanset om skolen samles på en matrikel eller ej. Selvom det alt andet lige forventes, at jo større skole, desto bedre mulighed for at oprette spor med optimale klassekvotienter, vil det kræve en uddybende kapacitetsanalyse at vurdere de præcise konsekvenser heraf.

Overordnet må det derfor konkluderes, at samling af Skovvejens Skole kan være forbundet med en potentiel besparelse på især ejendomsdrift og ledelse, hvilket dog samtidig har konsekvenser for andre hensyn (eksempelvis målsætninger om ledelse tæt på). Dertil kommer forbedrede muligheder for optimal klassedannelse, hvilket teoretisk kan bidrage til at reducere udgifterne pr. elev på lang sigt. At vurdere potentialet herfor kræver dog videre beregninger af den fremtidige udvikling i elevtallet på matriklerne.

Bilagstabel 1.1 Oversigt over økonomiske konsekvensberegninger på Skovvejens Skole

Skovvejens Skole		Scenarie 1a			
Nuværende allokering	Budget 2018	Konsekvens år 0	Difference	Estimat 2025	Difference
Skoledrift					
<u>Normalundervisning</u>					
Normering (Lærere)	32.247.892 kr.	32.247.892 kr.	0 kr.	26.054.656 kr.	-6.193.236 kr.
Normering (Pædagoger)	1.338.027 kr.	1.338.027 kr.	0 kr.	1.059.818 kr.	-278.210 kr.
<u>Ledelse</u>					
Pædagogiske ledere	3.324.575 kr.	1.994.745 kr.	-1.329.830 kr.	1.994.745 kr.	-1.329.830 kr.
Sekretariat	1.139.369 kr.	468.876 kr.	-670.493 kr.	468.876 kr.	-670.493 kr.
BFO-drift					
<u>Normering</u>					
	11.622.000 kr.	11.622.000 kr.	0 kr.	9.389.985 kr.	-2.232.015 kr.
<u>Ledelse</u>					
	774.165 kr.	737.748 kr.	-36.417 kr.	737.748 kr.	-36.417 kr.
Ejendomsdrift					
<u>Variable udgifter</u>					
	4.779.816 kr.	3.414.696 kr.	-1.365.120 kr.	3.414.696 kr.	-1.365.120 kr.
<u>Faste udgifter</u>					
	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Total			-3.401.859 kr.		-12.105.320 kr.

Måløvhøj Skole

Føromtalte prognose for elevtallet på distriktsskolerne i Ballerup Kommune viser, at også Måløvhøj Skole forventes at have et faldende elevtal fra 1.346 elever i 2015 til 962 elever i 2025. Disse tal dækker over, at Måløv-matriklen reduceres fra 768 til 656 elever, mens Østerhøj-matriklen reduceres fra 578 til 306 elever. Det synes ikke umiddelbart muligt at gennemføre en samling af hele skolen, men en samling af udskolingen kan imidlertid bidrage positivt til både den økonomiske og faglige bæredygtighed. På den baggrund fremsættes følgende scenarier for en mulig samling af afdelinger på Måløvhøj Skole:

- Scenarie 2a: Måløv-matriklen med elever fra 0.-6. klasse samt Østerhøj-matriklen med elever fra 0.-9. klasse
- Scenarie 2b: Måløv-matriklen med elever fra 0.-9. klasse samt Østerhøj-matriklen med elever fra 0.-6. klasse
- Scenarie 2c: Måløv-matriklen med elever fra 0.-6. klasse samt Østerhøj-matriklen med elever fra 7. – 9. klasse.

Ud fra Måløvhøj Skoles lokaleplaner ses det, at alle tre scenarier vil kræve nyetableringer af visse faglokaler mv. Dog synes scenarie 2a at kræve de mindst gennemgribende ændringer af de eksisterende matrikler. Konkret vil scenarie 2a kræve et nyt fysiklokale samt et ekstra klasselokale. På baggrund af lokaleplanerne synes det muligt at etablere dette inden for skolens eksisterende rammer, hvilket dog vil betyde en række anlægsudgifter. Scenarie 2b vil kræve fem ekstra klasselokaler samt et ekstra fysiklokale. Dette vil formentlig kræve en udbygning af Måløv-matriklen, da det ud fra plantegningerne ikke synes muligt at etablere lokalerne inden for skolens fysiske rammer. Endelig vil scenarie 2c kræve et ekstra fysiklokale, et ekstra natur/teknik-lokale samt to ekstra klasselokaler, hvor det på baggrund af plantegningerne ikke synes muligt at etablere disse uden en tilbygning. Det anbefales, at der – såfremt det vælges at arbejde videre med et eller flere af scenarierne – laves en

egentlig kapacitetsanalyse, der vurderer det fremtidige lokalebehov samt de eventuelle afledte anlægsudgifter.

Som det ses af tabel X.2 nedenfor, vil scenarie 2a og 2b på kortsigt ikke reducere udgifterne til trods for en reduktion af den pædagogiske ledelse. Dette skyldes, at Måløvhøjskolen på kort sigt ikke overholder loftet over klassekvotienten på 25, hvorfor beregningerne tager udgangspunkt i en udvidelse af Måløvhøjskolen med en ekstra 1. klasse. Da scenarie 2c allerede fra år nul forventes at reducere antallet af pædagogiske ledere med tre fulde årsværk, beregnes der her en umiddelbar reduktion i de samlede udgifter på 1,35 mio.

På lang sigt ses det, at Måløvhøj Skole ligesom Skovvejens Skole vil blive påvirket af det svindende elevtal. Således forventes det på tværs af alle tre scenarier, at udgifterne til normalundervisning vil reduceres med 9,69 mio. årligt. Hertil kommer et faldende behov for normeringer i BFO'en på ca. 3,55 mio. hvilket alt i alt giver en beregnet reduktion i Måløvhøj Skoles driftsudgifter på mellem 13,89 mio. og 15,26 mio. ved de tre scenarier.

Også på Måløvhøj Skole er det derfor den overordnede konklusion, at langt den største del af den overordnede udgiftsreduktionen kommer fra det faldende elevtal, og dermed ikke direkte kan tilskrives en samling af matriklerne, idet elevtallet falder uanset det valgte scenarie. Selvom det alt andet lige forventes, at jo flere spor pr. matrikel, desto bedre mulighed for at oprette spor med optimale klassekvotienter, vil det kræve en uddybende kapacitetsanalyse at vurdere de præcise konsekvenser heraf.

Bilagstabel 1.2 Oversigt over økonomiske konsekvensberegninger på Måløvhøj Skole

Måløvhøj Skole		Scenarie 2a				Scenarie 2b				Scenarie 2c			
Nuværende allokering	Budget 2018	Konsekvens	Difference	Estimat 2025	Difference	Konsekvens	Difference	Estimat 2025	Difference	Konsekvens	Difference	Estimat 2025	Difference
Skoledrift													
<u>Normalundervisning</u>													
Normering (Lærere)	37.990.843 kr.	38.639.518 kr.	648.675 kr.	28.682.216 kr.	-9.308.626 kr.	38.639.518 kr.	648.675 kr.	28.682.216 kr.	-9.308.626 kr.	38.639.518 kr.	648.675 kr.	28.682.216 kr.	-9.308.626 kr.
Normering (Pædagoger)	1.576.173 kr.	1.610.577 kr.	34.404 kr.	1.201.007 kr.	-375.166 kr.	1.610.577 kr.	34.404 kr.	1.201.007 kr.	-375.166 kr.	1.610.577 kr.	34.404 kr.	1.201.007 kr.	-375.166 kr.
<u>Ledelse</u>													
Pædagogiske ledere	3.989.490 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	1.994.745 kr.	-1.994.745 kr.	1.994.745 kr.	-1.994.745 kr.
Sekretariat	937.752 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.
BFO-drift													
<u>Normering</u>													
	14.473.221 kr.	14.473.221 kr.	0 kr.	10.926.950 kr.	-3.546.271 kr.	14.473.221 kr.	0 kr.	10.926.950 kr.	-3.546.271 kr.	14.473.221 kr.	0 kr.	10.926.950 kr.	-3.546.271 kr.
<u>Ledelse</u>													
	774.165 kr.	774.165 kr.	0 kr.	774.165 kr.	0 kr.	774.165 kr.	0 kr.	774.165 kr.	0 kr.	737.748 kr.	-36.417 kr.	737.748 kr.	-36.417 kr.
Ejendomsdrift													
<u>Variable udgifter</u>													
	5.200.320 kr.	5.200.320 kr.	0 kr.	5.200.320 kr.	0 kr.	5.200.320 kr.	0 kr.	5.200.320 kr.	0 kr.	5.200.320 kr.	0 kr.	5.200.320 kr.	0 kr.
<u>Faste udgifter</u>													
	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Total			18.164 kr.		-13.894.978 kr.		18.164 kr.		-13.894.978 kr.		-1.348.083 kr.		-15.261.225 kr.

Skovlunde Skole

Ser vi endelig på scenarierne vedrørende Skovlunde Skole, er den centrale forskel her, at Skovlunde Skole ifølge prognosen samlet set forventes at have et nogenlunde stabilt og kun ganske svagt stigende elevtal. Dette dækker dog over, at det forventes, at Nord-matriklen vil vokse fra 384 til 480 elever, mens Syd-matriklen reduceres fra 917 til 872 elever. På den baggrund synes det umiddelbart interessant at undersøge de økonomiske konsekvenser ved en samling af udskoling på Skovlunde Skole, hvoraf følgende scenarier udledes:

- Scenarie 3a: Syd-matriklen med elever fra 0.-9. klasse samt Nord-matriklen med elever fra 0.-6. klasse
- Scenarie 3b: Syd-matriklen med elever fra 0.-6. klasse samt Nord-matriklen med elever fra 0.-9. klasse
- Scenarie 3c: Syd-matriklen med elever fra 0.-6. klasse samt Nord-matriklen med elever fra 7.-9. klasse.

Af lokaleplanerne for Skovlunde Skole fremgår det imidlertid, at kun scenarie 3a og 3c er fysisk mulige at gennemføre. Scenarie 3b vil således kræve en større om- og tilbygning på Nord-matriklen, hvilket ikke synes bæredygtigt i forhold til de øvrige alternativer. De følgende beregninger præsenterer derfor kun konsekvenserne ved scenarie 3a og 3c. Ud fra lokaleplanerne vurderes det samtidig, at implementeringen af scenarie 3a vil kræve etablering af mindst et ekstra fysiklokale samt et ekstra hjemkundskabslokale, mens implementeringen af scenarie 3c vil kræve mindst et ekstra fysiklokale.

Af Bilagstabel 1.3 nedenfor ses det, at der for begge scenarier er et kortsigtet potentiale for en reduktion af udgifterne til skoledrift, hvilket dels forklares ved muligheden for en mere optimal klassekvotient, og dels ved en reduktion i antallet af pædagogiske ledere. Samlet set beregnes en reduktion i udgifterne på mellem 2,19 mio. og 3,56 mio. kr. på kort sigt.

I modsætning til Skovvejens Skole og Måløvhøj Skole er det forventningen, at Skovlunde Skole vil opleve et stigende elevtal på lang sigt. Det betyder, at udgifterne til normalundervisning øges med ca. 2,93 mio. kr., mens udgifterne til BFO-drift øges med godt 1 mio. kr. på lang sigt. Udgiftsstigningen skyldes det øgede elevgrundlag, om end det alt andet lige forventes, at jo flere spor pr. matrikel, desto bedre mulighed for at oprette spor med optimale klassekvotienter. Samlet set betyder tilgangen i elevtal, at udgifterne til den samlede langsigtede drift af Skovlunde Skole stiger med 3,45 mio. kr. årligt ved scenarie 3a og 2,08 mio. kr. årligt ved scenarie 3c.

Disse tal må dog tages med visse forbehold for beregningsgrundlaget, ligesom det anbefales, at der med fordel gennemføres en kapacitetsanalyse, som mere præcist vurderer de langsigtede økonomiske konsekvenser i lyset af Skovlunde Skoles bæreevne og fremtidige elevtal.

Bilagstabel 1.3 Oversigt over økonomiske konsekvensberegninger på Skovlunde Skole

Skovlunde Skole		Scenarie 3a				Scenarie 3b				Scenarie 3c			
Nuværende allokering	Budget 2018	Konsekvens	Difference	Estimat 2025	Difference	Konsekvens	Difference	Estimat 2025	Difference	Konsekvens	Difference	Estimat 2025	Difference
Skole drift													
<u>Normalundervisning</u>													
Normering (Lærere)	37.762.259 kr.	36.281.365 kr.	-1.480.894 kr.	40.694.105 kr.	2.931.846 kr.	36.281.365 kr.	-1.480.894 kr.	40.694.105 kr.	2.931.846 kr.	36.281.365 kr.	-1.480.894 kr.	40.694.105 kr.	2.931.846 kr.
Normering (Pædagoger)	1.592.854 kr.	1.548.174 kr.	-44.680 kr.	1.713.938 kr.	121.084 kr.	1.548.174 kr.	-44.680 kr.	1.713.938 kr.	121.084 kr.	1.548.174 kr.	-44.680 kr.	1.713.938 kr.	121.084 kr.
<u>Ledelse</u>													
Pædagogiske ledere	3.989.490 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	3.324.575 kr.	-664.915 kr.	1.994.745 kr.	-1.994.745 kr.	1.994.745 kr.	-1.994.745 kr.
Sekretariat	937.752 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.	937.752 kr.	0 kr.
BFO-drift													
<u>Normering</u>													
	14.534.240 kr.	14.534.240 kr.	0 kr.	15.596.916 kr.	1.062.676 kr.	14.534.240 kr.	0 kr.	15.596.916 kr.	1.062.676 kr.	14.534.240 kr.	0 kr.	15.596.916 kr.	1.062.676 kr.
<u>Ledelse</u>													
	774.165 kr.	774.165 kr.	0 kr.	774.165 kr.	0 kr.	774.165 kr.	0 kr.	774.165 kr.	0 kr.	730.465 kr.	-43.700 kr.	730.465 kr.	-43.700 kr.
Ejendomsdrift													
<u>Variable udgifter</u>													
	6.789.805 kr.	6.789.805 kr.	0 kr.	6.789.805 kr.	0 kr.	6.789.805 kr.	0 kr.	6.789.805 kr.	0 kr.	6.789.805 kr.	0 kr.	6.789.805 kr.	0 kr.
<u>Faste udgifter</u>													
	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Total			-2.190.489 kr.		3.450.691 kr.		-2.190.489 kr.		3.450.691 kr.		-3.564.019 kr.		2.077.161 kr.

Vigtige forbehold

I beregningerne må der tages en række forbehold i forhold til de enkelte poster. Omkring skoledrift er det vigtigt at bemærke, at en betydelig del af de samlede økonomiske gevinster kommer fra en reduktion i antallet af pædagogiske ledere. Ifølge den gældende styringsvedtægt er det bestemt, at der skal være én pædagogisk leder for henholdsvis indskoling, mellemtrin og udskoling. Ved at samle afdelinger fra i alt seks matrikler på tre skoler viser ovenstående beregninger, at der teoretisk kan spares op til otte pædagogiske lederstillinger samt til 1,4 årsværk til sekretærer. Scenarierne bygger således på minimumskravene i styringsvedtægten, og det undersøges ikke yderligere, hvorvidt dette er fagligt og administrativt meningsfuldt at gennemføre i praksis. Det er ligeledes værd at bemærke, at der kun estimeres ganske begrænsede besparelser som følge af en mere effektiv normering på kort sigt. Dette skyldes, at det på kort sigt kun er muligt at opnå en marginalt mere effektiv klassekvotient ved samling af skolerne. På lang sigt forventes det dog, at større skoler alt andet lige har bedre muligheder for at tilpasse antallet af spor til det faktiske elevantal. I denne forbindelse er det endvidere vigtigt at nævne, at styringsvedtægten giver ledelsen beføjelser til at ændre loftet for klassestørrelserne, hvilket – selv på kort sigt – kan bidrage til større besparelser på enkelte skoler.

I forlængelse af ovenstående skal det desuden fremhæves, at det ikke har været muligt at basere fremskrivningerne på årgangsopdelte elevtal, men kun på afdelingsopdelte elevtal. Det betyder i praksis, at det antages, at der er lige mange elever på hver årgang inden for en given afdeling. Dette kan føre til misvisende beregninger på antallet af årsværk, hvorfor besparelser på normalundervisning bør fortolkes varsomt.

Det skal også pointeres, at prognoserne ikke er foretaget af VIVE, hvorfor det ikke har været muligt at kvalitetssikre dem. Dertil kommer, at prognoserne beror på 2014-tal, hvorfor eventuelle ændringer i prognoserne for befolkningsudviklingen ikke er medtaget.

Også i forhold til ejendomsdriften må der tages en række forbehold. For det første er det på baggrund af de foreliggende budgetter ikke muligt at opdele udgifterne til ejendomsdrift i faste- og variable omkostninger. Konsekvensen af dette er, at beregningerne kan være misvisende i forhold til de reelle økonomiske konsekvenser ved en samling af de tre skoler. De rapporterede besparelser i forhold til ejendomsdriften bør derfor tolkes varsomt. Det er ligeledes ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang samling af skolerne vil føre til driftsmæssige merudgifter på modtagermatriklen i form af øget forbrug, renhold, teknisk service m.m.

Endelig skal det fremhæves, at det forudsagte medlemstal i BFO'en er beregnet at være proportionelt med det samlede antal af elever. Dette må siges at være et groft estimat af det faktiske medlemstal, hvorfor det kan være upræcist. Det skal endvidere pointeres, at beregningerne beror på en antagelse om, at normeringen i BFO'en er fuldkommen variabel, hvilket kan give usikre estimater. Det synes således mere sandsynligt, at personalenormeringen i BFO'en snarere skal ses som springvist fast.

Samlet konkluderes det derfor, at flere scenarier for mulige samlinger vurderes at være praktisk gennemførbare, ligesom at der kan være en potentiel besparelse ved ejendomsdrift, ledelse og klassestørrelse. Dette vil dog have konsekvenser for andre hensyn (eksempelvis målsætninger om ledelse tæt på). En eventuel samling af skoler skal derfor ikke ske for økonomien skyld, men på baggrund af en organisatorisk og pædagogisk faglig vurdering. Det anbefales desuden, at der med fordel kan laves en kapacitetsanalyse, som kan vurdere de økonomiske konsekvenser nærmere i lyset af matriklernes fremtidige bæreevne og elevgrundlag.

**VIDEN TIL
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD