

Eli Nørgaard og Thomas Astrup Bæk

Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i folkeskolen

En caseanalyse af implementeringen af de nye arbejdstidsregler og elementer af folkeskolereformen



*Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i folkeskolen –
En caseanalyse af implementeringen af de nye
arbejdstidsregler og elementer af folkeskolereformen*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

© Foto: Ricky John Molloy

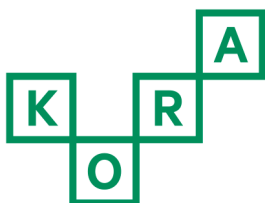
Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-891-8

Projekt: 11144

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

KORA har aftalt et evaluerings- og følgeforskningsprogram for folkeskolereformen, som har fokus på styring, med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Nærværende analyser indgår i programmet og bidrager med praksisnær viden om udvalgte kommuners og skolars styringsmæssige valg i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler (lov nr. 409, Beskæftigelsesministeriet 2013).

Hensigten med denne analyse er dels at bidrage med praksisnær viden om kommuner og skolars hidtidige styringsvalg i forbindelse med implementering af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler. Endvidere er det hensigten med analysen, at kommuner og skoler skal kunne reflektere over egen styringspraksis med udgangspunkt i analysens resultater, og derved kan analysen forhåbentligt også inspirere kommuner og skoler i deres fortsatte implementering af reformerne.

Vi vil gerne takke de fem kommuner og ti skoler, som har deltaget i analysen. Deres velvillige og åbenhjertige deltagelse har været en afgørende forudsætning for rapportens tilblivelse.

Eli Nørgaard og Thomas Astrup Bæk
September 2016

Indhold

Resumé	6
1 Baggrund og formål.....	13
1.1 Undersøgelsesspørgsmål og analysemodel	13
1.2 Centrale afgrænsninger.....	15
1.3 Rapportens opbygning	17
2 Analysedesign og data	18
2.1 Valg af kommuner og skoler	18
2.2 Datagrundlaget for analysen.....	21
3 Nye styringsopgaver i forlængelse af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsaftaler	27
3.1 Folkeskolereformen	27
3.2 Lov 409 og de økonomiske håndtag til finansiering af reformen	28
3.3 Nye styringsopgaver	29
4 Kommunernes styringsvalg.....	31
4.1 Hvilke muligheder har kommunerne?	31
4.2 Hvilke rammer og retningslinjer anvender kommunerne i praksis?	34
4.2.1 Den økonomiske styring	34
4.2.2 De nye arbejdstidsregler (den personalemæssige styring)	36
4.2.3 Den længere og mere varierede skoledag (den faglige styring)	40
4.2.4 Forskel mellem central og decentral implementering.....	43
4.3 Variation mellem kommunerne.....	43
4.3.1 Forskelle mellem kommuner med og uden forståelsespapirer.....	44
4.3.2 Forskelle mellem kommuner med et relativt lavt og højt ressourceforbrug	45
5 Skoleledernes styringspraksis	48
5.1 Lærernes undervisningstid.....	49
5.1.1 Skoleledernes dilemmaer.....	49
5.1.2 Skoleledernes styringspraksis.....	50
5.1.3 Samspil med kommunernes rammer	55
5.2 Arbejdstid og tilstedeværelse.....	59
5.2.1 Skoleledernes dilemmaer.....	59
5.2.2 Skoleledernes styringspraksis.....	59
5.2.3 Samspil med kommunernes rammer	62
5.3 Pædagoger i den understøttende undervisning	63
5.3.1 Skoleledernes dilemmaer.....	63
5.3.2 Skoleledernes styringspraksis.....	64
5.3.3 Samspil med kommunernes rammer	65
5.4 Længden og strukturen for skoledagen.....	67
5.4.1 Skoleledernes dilemmaer.....	67

5.4.2	Skoleledernes styringspraksis.....	68
5.4.3	Samspil med kommunernes rammer	70
Litteratur	72
Bilag 1	Kommunernes rammer for skolernes økonomiske styring.....	73
Bilag 2	Kommunernes rammer for de nye arbejdstidsregler	75

Resumé

Baggrund, formål og metode

Skolelederne har en central rolle i implementeringen af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler. Skolelederne skal grundlæggende balancere mellem tre centrale planlægnings- og styringselementer. For det første den faglige planlægning af den nye længere og mere varierede skoledag, jf. den nye folkeskolereform. For det andet nye personalemæssige rammer, herunder anvendelsen af lærernes arbejdstid, jf. de nye arbejdstidsregler (lov nr. 409). Og endelig for det tredje skolens ressourceanvendelse på forskellige områder og skolens samlede budgetoverholdelse. KORA forventer, at skolelederne håndterer de tre planlægnings- og styringselementer forskelligt, og at skoleledernes forskellige praksisser kan få afgørende betydning for folkeskolereformens implementering, resultater og effekter. Formålet med denne analyse er derfor at indsamle konkret viden om skoleledernes håndtering af de nye styringselementer.

Kommunerne har stor frihed til at beslutte rammer og retningslinjer for implementeringen af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen, som gælder for alle kommunens skoler. Endvidere fastlægger kommunerne de lokale økonomiske rammer og styringsprincipper for kommunens folkeskoler. De lokale økonomiske rammer og styringsprincipper kan være vigtige rammebetingelser for skoleledernes implementering af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen. Formålet med denne analyse er derfor også at indsamle konkret viden om, hvordan kommunerne implementerer de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen, samt at analysere, hvilken betydning de kommunale retningslinjer og rammer har for skoleledernes implementering af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen.

Analysens undersøgelsesspørgsmål

1. Hvilke væsentlige indholdsmæssige forskelle og ligheder kan der identificeres i *kommunernes* økonomiske, personalemæssige og faglige styring af folkeskolen?
2. Hvilke centrale praksisser i balancering af de tre elementer – økonomiske, personalemæssige og faglige styring – kan identificeres i *skolernes* planlægning af skoleåret?
3. Hvilken betydning har *kommunernes* retningslinjer og rammer for *skolernes* økonomiske, personalemæssige og faglige styringspraksis?

Der indgår tre styringsdimensioner i analysen. Det er henholdsvis den økonomiske styring, den personalemæssige styring (de nye arbejdstidsregler, dvs. lov 409) og den faglige styring (folkeskolereformen). De væsentligste afgrænsninger af de tre dimensioner fremgår af den følgende boks.

Centrale afgrænsninger vedrørende de nye arbejdstidsregler, folkeskolereformen samt de økonomiske rammer og styringsprincipper

I forhold til de nye arbejdstidsregler (lov 409) har analysen fokus på følgende elementer: lærernes gennemsnitlige og individuelle undervisningstid, lærernes arbejdstid og deres tilstedeværelse på skolen.

I forhold til det faglige indhold i folkeskolereformen fokuserer analysen på den længere og mere varierede skoledag. Konkret fokuseres der på to elementer. Det er henholdsvis pædagogernes varetagelse af den understøttende undervisning samt længden og strukturen for skoledagen, herunder ringetider og placeringen af den understøttende undervisning i løbet af skoledagen.

De økonomiske rammer og styringsprincipper afgrænses til at fokusere på kommunernes væsentligste budgetforudsætninger vedrørende implementering af folkeskolereformen, de økonomiske decentraliseringsprincipper, økonomiske styringsmodeller og ressourcfordelingsmodeller.

Kommunernes implementerings- og styringsvalg kortlægges og analyseres for hver af de tre styringsdimensioner og afgrænsninger. Skoleledernes styringspraksis analyseres derimod ud fra en temabaseret tilgang, hvor temaerne analyseres på tværs af de tre styringsdimensioner.

Analysen af skoleledernes styringspraksis tager afsæt i, at de tre styringsdimensioner i høj grad er gensidigt afhængige. Denne gensidige afhængighed kan skabe en række dilemmaer i skolelederens styringsopgave. Dilemmaerne vil grundlæggende bestå i, at skolelederens beslutninger i forhold til en af styringsdimensionerne har afsmittende, og i nogle tilfælde uønskede, effekter på de øvrige forhold. Skolelederens styringsopgave består således i at afveje de faglige, personalemæssige og økonomiske hensyn op i mod hinanden, og der er derfor valgt en temabaseret tilgang til analyserne af skoleledernes styringspraksis.

Der fokuseres endvidere på skoleledernes styringspraksis i forbindelse med skoleårsplanlægningen i analysen. Det skal påpeges, at den faglige styring i skoleårsplanlægningen omhandler betydeligt mere end de to elementer, som indgår i denne analyse, dvs. længden og strukturen for den nye skoledag og pædagogernes varetagelse af den understøttende undervisning. Ligeledes omhandler den personalemæssige styring i skoleårsplanlægningen mere end implementeringen af de nye arbejdstidsregler (lov 40).

Analysen er tilrettelagt som et komparativt casestudie i fem kommuner og på ti skoler. Datagrundlaget består af dokumenter, udtræk fra økonomi- og planlægningssystemer samt interview med skolechefer, økonomimedarbejdere i forvaltningen, skoleledere samt administrative ledere eller andre decentrale medarbejdere med indsigt i skolens årsplanlægning og økonomistyring.

I det følgende gives et kort resumé af analysens væsentligste resultater. Først præsenteres de identificerede forskelle og ligheder i kommunernes styringsvalg. Derefter præsenteres de væsentligste forskelle i skoleledernes styringspraksis, og afslutningsvis ses der på betydning af kommunernes styringsvalg for skoleledernes styringspraksis.

Forskelle og ligheder i kommunernes styringsvalg

Analysen peger på, at casekommunerne på en række områder har truffet forskellige styringsvalg. Der er forskel på, hvilke områder kommunerne vælger at fastlægge rammer og retningslinjer på, som skal gælde for alle kommunens skoler. Der er især forskel imellem kommunerne i forhold de styringselementer, som fremgår af den følgende tabel.

Forskelle mellem casekommunernes styringsvalg

Styringsnorm for, hvor meget lærerne skal undervise	Kommunernes budgetforudsætninger vedrørende, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise, indgår i deres styring af skolerne på to forskellige måder. Budgetforudsætningen kan enten udelukkende være grundlag for beregningen af den økonomiske ramme/budgettet, eller den kan indgå i kommunens retningslinjer som en reel styringsnorm, som skolerne forventes at efterleve. I det sidste tilfælde er budgetforudsætningen et reelt krav til skolernes anvendelse af lærernes arbejdstid, som skolerne forventes at overholde.
Styringsprincipper for lærernes individuelle undervisningstid	Kommunerne i analysen har valgt to forskellige tilgange vedrørende fastlæggelsen af indholdet i den enkelte lærers arbejdstid. I to af kommunerne er der enten en klar retningslinje eller en tydelig forventning fra forvaltningen om, at der <i>ikke</i> skal differentieres væsentligt mellem lærerne i forhold til, hvor mange undervisningstimer lærerne varetager. I de tre øvrige kommuner defineres principperne for sammensætningen af lærernes individuelle arbejdstid i højere grad lokalt af skolelederne.
Retningslinjer for tidsfastsættelse af lærernes opgaver	Kommunernes retningslinjer vedrørende opgaveoversigterne er generelt relativt ensartede. Der er imidlertid to af casekommunerne, hvis retningslinjer adskiller sig fra de andre kommuners i forhold til ét enkelt delelement. De to kommuner har besluttet, at den forventede samlede arbejdstid til forberedelse skal fremgå af opgaveoversigten.
Styringsnorm for andelen af pædagoger i den understøttende undervisning	Der kan identificeres to overordnede tilgange til, hvordan forudsætningen vedrørende pædagogernes varetagelse af den understøttende undervisning indgår i kommunernes styring af skolerne. Budgetforudsætningen kan enten udelukkende indgå i grundlaget for beregningen af skolens økonomiske ramme/budget, eller den kan indgå som en reel styringsforudsætning, som skolerne forventes at efterleve.

Analysen peger derudover på, at to af casekommunerne er kendetegnet ved en mere central tilgang til implementeringen af reformerne end de tre andre casekommuner. De to kommuner fastlægger i højere grad rammer og retningslinjer centralt, som gælder for alle kommunens skoler. De tre andre casekommuner er derimod kendetegnet ved en mere decentral tilgang til implementeringen af reformerne, hvor den enkelte skoleleder har vide rammer og handlemuligheder for at implementere reformerne.

Derudover peger analysen på, at der er en række *ligheder* i casekommunernes økonomiske styring af skolerne og styringen af skolernes implementering af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler. I det følgende præsenteres de fem væsentligste ligheder i casekommunernes styringsvalg.

For det første har alle casekommunerne fastsat retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen. De tager alle afsæt i fuld tilstedeværelse på skolen. Udgangspunktet er således, at lærerne skal være på skolen i deres arbejdstid. Det generelle tilstedeværelseskrav på skolen suppleres i alle fem kommuner med, at skolelederne kan lave individuelle aftaler med den enkelte lærer. I alle casekommuner er der tegn på, at kravet til fuld tilstedeværelse har været under opblødning efter reformens første år.

For det andet har alle casekommunerne, som det også er beskrevet ovenfor, vedtaget eksplícitte økonomiske forudsætninger vedrørende lærernes undervisningstid og pædagogernes andel af den understøttende undervisning. Kommunernes økonomiske forudsætninger indgår imidlertid i styringen af folkeskoleområdet på to forskellige måder. Budgetforudsætningerne kan enten udelukkende være grundlag for beregningen af den økonomiske ramme/budgettet eller kan indgå i kommunens retningslinjer som en reel styringsforudsætning, som skolerne

forventes at efterleve. I det sidste tilfælde udgør fx budgetforudsætningen vedrørende lærernes undervisningstid et reelt krav, som skolelederne forventes at overholde.

Derudover fremgår det for det tredje, at casekommunernes rammer for skolernes økonomiske styring er relativt ensartede. Skoleledernes decentrale budgetansvarsområder varierer fx kun i mindre grad på tværs af casekommunerne. I alle fem kommuner har skolelederne budgetansvaret for midlerne til normalundervisning, integreret specialundervisning, undervisningsmidler samt til skolens ledelse og administration. Kommunerne har derimod forskellige decentraliseringsordninger i forhold til den segregerede specialundervisning og ressourcerne til den decentrale bygningsdrift. Der er også stor lighed i de principper, som kommunerne anvender for tildeling af ressourcer til skolerne. Det grundlæggende tildelingskriterie for ressourcerne er i alle fem kommuner skolens elevtal. Overordnet set er skolerne i de fem kommuner derfor underlagt de samme incitamentsmæssige mekanismer i forhold til tilskyndelser til optimering af klassekoefficienter. Endvidere foregår løsningen af skolernes økonomiske styringsopgave i meget vid udstrækning som en decentral opgave, der løses af skolens personale. Forvaltningerne er kun undtagelsesvist inddraget som sparringspartner på skolernes opfordring.

For det fjerde har casekommunerne kun i begrænset omfang fastsat rammer for skoledagens struktur, som gælder for alle kommunens skoler. Der er kun én enkelt af casekommunerne, som har vedtaget formelle retningslinjer. Casekommunen har besluttet konkrete mødetidspunkter for eleverne i henholdsvis indskoling, mellemtrinnet og udskoling, fx skal indskoling møde fra kl. 8:00 til 14:00. Endvidere er der besluttet et aktivitetsbånd i forbindelse med frokostpausen for både indskoling, mellemtrin og udskoling.

Det fremgår for det femte af analysen, at casekommunerne i højere grad følger op på nogle elementer af reformerne frem for andre. Skolelederne oplever fx, at der i højere grad følges op på, hvor meget lærerne underviser, end hvor stor en andel af den understøttende undervisning der varetages af pædagoger.

De fem casekommuner, som indgår i analysen, er udvalgt således, at der indgår kommuner, som har og ikke har udarbejdet forståelsesaftaler/-papirer med den lokale lærerkreds. Ligeledes indgår der casekommuner, som har et relativt lavt og højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet. Det er således muligt at afdække, om der er forskelle mellem de forskellige grupper af casekommuner.

Gennemgangen af kommunernes reelle styringsprincipper for de nye arbejdstidsregler viser, at der for de fem kommuner i analysen ikke er klare forskelle på de kommuner, som har, og de kommuner, som ikke har udarbejdet et egentligt forståelsespapir i samarbejde med den lokale lærerkreds. Dette gælder både i forhold til niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, sammensætningen af lærernes individuelle arbejdstid, tilstedeværelseskravet og opgørelse af tiden til forberedelse.

Analysen er ikke tilstrækkelig til at kunne konkludere, at udarbejdelsen af forståelsespapirer mellem kommunen og den lokale lærerkreds ikke har nogen betydning for de styringsmæssige rammer på skolerne. Analysen indikerer dog, at det i højere grad er det konkrete indhold i de retningslinjer, som anvendes i kommunerne, der er det væsentlige. Det er således ikke nødvendigvis væsentligt for de styringsmæssige rammer på skolerne, hvorvidt retningslinjerne stammer fra et forståelsespapir eller et administrationsgrundlag udarbejdet af kommunen. Det skal i den forbindelse også bemærkes, at de to kommuner, som har udarbejdet et administrationsgrundlag, har drøftet det med Danmarks Lærerforening.

Analysen af casekommunernes rammer og retningslinjer for reformerne viser endvidere, at der ikke er klare forskelle mellem de tre kommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, og de to kommuner, som har et relativt højt ressourceforbrug. Det gælder

bl.a. i forhold til niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid og pædagogandelen i den understøttende undervisning.

Det skal påpeges, at analysen ikke er tilstrækkelig til at kunne konkludere, hvilken betydning kommunernes generelle ressourceforbrug på folkeskoleområdet har for implementeringen af reformerne. Analysen indikerer, at det vil være yderst relevant og interessant at inddrage andre parametre som fx skolestruktur og klassekvotient i en ny tilsvarende analyse af, hvilken betydning kommunernes generelle ressourceforbrug på folkeskoleområdet har for implementeringen af reformerne.

Forskelle i skoleledernes styringspraksis

I det følgende præsenteres de væsentligste forskelle i skoleledernes styringspraksis. Indledningsvis skal det dog påpeges, at analysen viser, at de tre elementer i skoleledernes styrings- og planlægningsopgave, dvs. den økonomiske, personalemæssige og faglige styring, i høj grad er gensidigt afhængige. Denne gensidige afhængighed skaber en række dilemmaer i skolelederens styringsopgave i forbindelse med implementering af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler. Dilemmaerne består grundlæggende i, at skolelederens beslutninger i forhold til et af styringselementerne har afsmittende, og i nogle tilfælde uønskede, effekter på de øvrige forhold.

Der er på baggrund af caseanalyserne identificeret en række konkrete dilemmaer, som skolelederne står over for i skoleårsplanlægningen. Et af dilemmaerne opstår i forbindelse med fastlæggelsen af, hvor meget lærerne skal undervise. Skolelederne har på den ene side et økonomisk incitament til at øge kravet til, hvor meget lærerne skal undervise, da de herved frigør ressourcer, som kan anvendes til andre tiltag. På den anden side har skolelederne også et incitament til *ikke* at øge kravet til, hvor meget lærerne skal undervise. Skolelederne skal både sikre tilstrækkelig faglig kvalitet i undervisningen og understøtte medarbejdernes arbejdsmæssige motivation og engagement. Det beskrevne dilemma er kun ét blandt flere, som identificeres i analysen.

Det fremgår endvidere af analysen, at skolelederne i praksis balancerer forskelligt mellem de økonomiske, personalemæssige og faglige hensyn. Der er i analysen identificeret væsentlige forskelle i skoleledernes styringspraksis i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler og de udvalgte elementer af folkeskolereformen. Forskellene i skoleledernes styringspraksis kan dels skyldes skoleledernes egne styringsvalg, forskelle i principper vedtaget af skolebestyrelsen eller forskelle i kommunernes rammer og retningslinjer. Forskellene i skoleledernes styringspraksis er kortfattet beskrevet i den følgende tabel. Efter tabellen beskrives betydningen af kommunernes rammer og retningslinjer for skoleledernes styringspraksis.

Væsentlige forskelle i skolelederens styringspraksis

Lærernes gennemsnitlige undervisningstid	Der kan identificeres to overordnede tilgange til, hvordan skolelederne håndterer fastlæggelsen af, hvor meget lærerne generelt skal undervise på skolen. I den første tilgang er det givet forud for skoleårsplanlægningen, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise. Lærernes gennemsnitlige undervisningstid indgår således ikke som et håndtag, der kan bringes i spil i forbindelse med, at skoleårsplanlægningen skal gå op. I den anden tilgang kan normen for, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise, justeres i forbindelse med skoleårsplanlægningen.
Lærernes individuelle undervisningstid	Der kan identificeres to overordnede tilgange til, hvordan skolelederen fastlægger, hvor meget den enkelte lærer skal undervise. Den ene tilgang er et princip om "ligelig fordeling af undervisningsopgaven", hvor skoleledere pejler efter, at alle lærere skal undervise lige meget. Den anden tilgang er et princip om "ligelig fordeling af arbejdsbyrden", hvor skolelederne i højere grad navigerer efter, at lærerne skal arbejde lige meget, uanset om læreren varetager en undervisningsopgave eller en anden prioriteret opgave på skolen.
Tidsfastsættelse af lærernes arbejdsopgaver	Der kan identificeres forskellige praksisser vedrørende tidsfastsættelse af lærernes opgaver. Der er forskel på, om skolerne tidsfastsætter eller ikke tidsfastsætter antallet af timer, som den enkelte lærer har til understøttende undervisning. Der er endvidere forskel på, om skolerne tidsfastsætter eller ikke tidsfastsætter antallet af timer, som den enkelte lærer har til forberedelse. Derudover tidsfastsætter skolerne generelt ikke timerne til andre opgaver.
Placering af lærernes arbejdstid	Der er identificeret tre overordnede modeller for placeringen af lærernes arbejdstid i løbet af året. Modellerne varierer i forhold til antallet af uger, som lærernes årlige arbejdstid fordeles på. Endvidere varierer modellerne i forhold til, om der anvendes timepuljer, hvor den konkrete afvikling af timerne skal aftales mellem den enkelte lærer og skolelederen
Lærernes tilstedeværelse på skolen	Der kan endvidere sondres mellem to tilgange til skoleledernes håndtering af lærernes tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden. For nogle skoleledere er udgangspunktet fuld tilstedeværelse på skolen. Undtagelser fra reglen om fuld tilstedeværelse aftales med skolelederen. For andre skoleledere er udgangspunktet delvis tilstedeværelse på skolen. Lærerne forventes at være på skolen inden for mødetiden, men tilrettelægger selv arbejdstiden uden for skolens fastlagte mødetid. Skolernes mødetider er meget forskellige. Der er fx på en skole fastlagt en mødetid fra kl. 8:00 til 14:00 alle ugens dage, hvorimod der på en anden skole er fastlagt en mødetid fra kl. 7:55 til 15:25 alle ugens dage.
Pædagoger i den understøttende undervisning	Analysen peger overordnet på to tilgange til, hvordan andelen af pædagoger fastlægges i skoleårsplanlægningen. I den ene tilgang pejler skolelederen efter en planlægningsnorm, hvor der fx skal anvendes henholdsvis 50 % pædagoger og 50 % lærere i den understøttende undervisning. I den anden tilgang tager skoleårsplanlægningen derimod ikke afsæt i, at der skal stræbes efter en specifik norm for pædagogandelen. Derudover peger analysen på, at skolelederne har en relativt ensartet tilgang til anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning. Skolelederne planlægger generelt med, at en større del af den understøttende undervisning varetages af pædagoger i indskoling. Pædagogandelen i den understøttende undervisning er derimod mindre på mellemtrinnet og endnu mindre i udskoling.
Længden og strukturen for den nye skoledag	Der er relativt store forskelle i skoleledernes implementering af længden og strukturen for den nye skoledag. For eksempel møder eleverne i femte klasse på en skole alle dage fra kl. 8:00 til 14:30, mens klassen på en anden skole møder alle dage kl. 8:15 og får fri kl. 15:15 tre dage om ugen og til kl. 14:30 to dage om ugen. Der er endvidere forskel på den skemalagte tid til pauser, hvor der fx på én skole er skemalagt gennemsnitligt 30 minutter til pauser hver dag, mens der på en anden skole er skemalagt gennemsnitligt 79 minutters pause pr. dag. Der er endvidere forskel på modulernes længde, samt hvorvidt og hvordan den understøttende undervisning fremgår af skemaerne. Nogle skoleledere planlægger med understøttende undervisningsbånd efter frokost, mens andre i stedet planlægger med studietid og lektiehjælp sidst på dagen. På en af skolerne kan reformens elementer ikke aflæses af elevernes skemaer, da man har valgt, at elementerne skal være en integreret del af den fagopdelte undervisning.

Skolelederne følger de kommunale retningslinjer – som hovedregel

Analysen tager afsæt i, at kommunernes implementerings- og styringsvalg sætter rammerne for skoleledernes styringspraksis. Det forventes således som udgangspunkt, at kommunernes rammer og retningslinjer har betydning for skoleledernes styringspraksis. I det følgende ses der på betydningen af kommunernes styringsvalg for skoleledernes styringspraksis.

Det fremgår af caseanalyserne, at kommunernes rammer og retningslinjer *har* betydning for skoleledernes styringspraksis. Det gælder fx i forhold til fastlæggelsen af, hvor meget lærerne

skal undervise. I de casekommuner, hvor kommunerne har fastsat en norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, navigerer skolelederne efter den fastsatte norm i forbindelse med skoleårsplanlægningen. I de casekommuner, som ikke har fastsat en styringsnorm for lærernes undervisningstid, håndterer skolelederne derimod lærernes undervisningstid som en styringsparameter, der kan justeres i skoleårsplanlægningen. De er dog meget påpasselige med at anvende denne mulighed.

Et andet eksempel vedrører opgørelse af timerne til forberedelse i lærernes opgaveoversigter. I de to casekommuner, hvor kommunen har truffet beslutning om, at lærernes tid til forberedelse skal fremgå af opgaveoversigten, følger skolelederne denne beslutning. Ingen af skolelederne i de øvrige casekommuner har af egen drift valgt at opgøre den afsatte tid til forberedelsesopgaven i opgaveoversigterne. Det sidste eksempel, som skal nævnes, vedrører længden og strukturen for skoledagen. I den casekommune, hvor kommunen har vedtaget retningslinjer for strukturen for skoledagen, afspejles kommunens retningslinjer i skoleledernes skemaplanlægning af den nye skoledag.

Det fremgår imidlertid også af analysen, at kommunernes rammer og retningslinjer på andre områder *har haft mindre betydning* for skoleledernes styringspraksis. Det fremgår tydeligst i retningslinjerne for lærernes tilstedeværelse på skolerne. Tendensen er generelt, at kommunernes retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen er mere restriktive end skoleledernes reelle implementering. Analysen indikerer, at skolelederne implementerer kommunernes retningslinjer for tilstedeværelse mere lempeligt, end det var intentionen, men at det implicit eller eksplicit er accepteret af forvaltningerne.

Endvidere fremgår det, at alle casekommunerne har besluttet økonomiske forudsætninger for implementering af reformen, herunder forudsætninger vedrørende lærernes gennemsnitlige undervisningstid og pædagogandelen i den understøttende undervisning. Det fremgår imidlertid også, at skolelederne i nogle af casekommunerne ikke navigerer efter de besluttede forudsætninger. Der er fx eksempler på, at skolelederne planlægger med en anden andel af pædagoger, end det er forudsat i kommunens økonomiske forudsætninger. Skoleledernes ageren er helt i overensstemmelse med de økonomiske decentraliseringsprincipper, der er vedtaget i de pågældende casekommuner, hvor skolelederne får tildelt en samlet økonomisk ramme, inden for hvilken den enkelte skoleleder skal drive skolen.

1 Baggrund og formål

Skolelederne har en central rolle i implementeringen af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler. Skolelederne skal grundlæggende balancere mellem tre centrale planlægnings- og styringselementer. For det første den faglige planlægning af den nye længere og mere varierede skoledag, jf. den nye folkeskolereform. For det andet nye personalemæssige rammer, herunder anvendelsen af lærernes arbejdstid, jf. de nye arbejdstidsregler (lov nr. 409). Og endelig for det tredje skolens ressourceanvendelse på forskellige områder og skolens samlede budgetoverholdelse. KORA forventer, at skolelederne håndterer de tre planlægnings- og styringselementer forskelligt, og at skoleledernes forskellige praksisser kan få afgørende betydning for folkeskolereformens implementering, resultater og effekter. Formålet med denne analyse er derfor at indsamle konkret viden om skoleledernes håndtering af de nye styringselementer.

Kommunerne har stor frihed til at beslutte rammer og retningslinjer for implementeringen af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen, som gælder for alle kommunens skoler. Endvidere fastlægger kommunerne de lokale økonomiske rammer og styringsprincipper for kommunens folkeskoler. De lokale økonomiske rammer og styringsprincipper kan være vigtige rammebetingelser for skoleledernes implementering af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen. Formålet med denne analyse er derfor også at indsamle konkret viden om, hvordan kommunerne implementerer de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen, samt at analysere, hvilken betydning de kommunale retningslinjer og rammer har for skoleledernes implementering af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen.

Hensigten med analysen er dels at bidrage med praksisnær viden om kommuner og skolars hidtidige styringsvalg i forbindelse med implementering af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsregler. Endvidere er hensigten med analysen, at kommuner og skoler skal kunne reflektere over egen styringspraksis med udgangspunkt i analysens resultater, og derved kan analysen forhåbentligt også inspirere kommuner og skoler i deres fortsatte implementering af reformerne.

1.1 Undersøgelsesspørgsmål og analysemodel

Overordnede undersøgelsesspørgsmål

Analysen tager afsæt i følgende overordnede undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvilke væsentlige indholdsmæssige forskelle og ligheder kan der identificeres i *kommunernes* økonomiske, personalemæssige og faglige styring af folkeskolen?
2. Hvilke centrale praksisser i balancering af de tre elementer – faglig, personalemæssig og økonomisk styring – kan identificeres i *skolernes* planlægning af skoleåret?
3. Hvilken betydning har *kommunernes* retningslinjer og rammer for *skolernes* økonomiske, personalemæssige og faglige styringspraksis?

Overordnet analysemodel

Den overordnede analysemodel for analysen fremgår af Figur 1.1. Det fremgår af modellen, at analysen tager afsæt i, at de nationale rammer for lærernes arbejdstid og de faglige rammer

for folkeskolen kan implementeres forskelligt i kommunerne, så der kan tages højde for specifikke lokale forhold. Kommunerne har mulighed for at foretage egne prioriteringer.

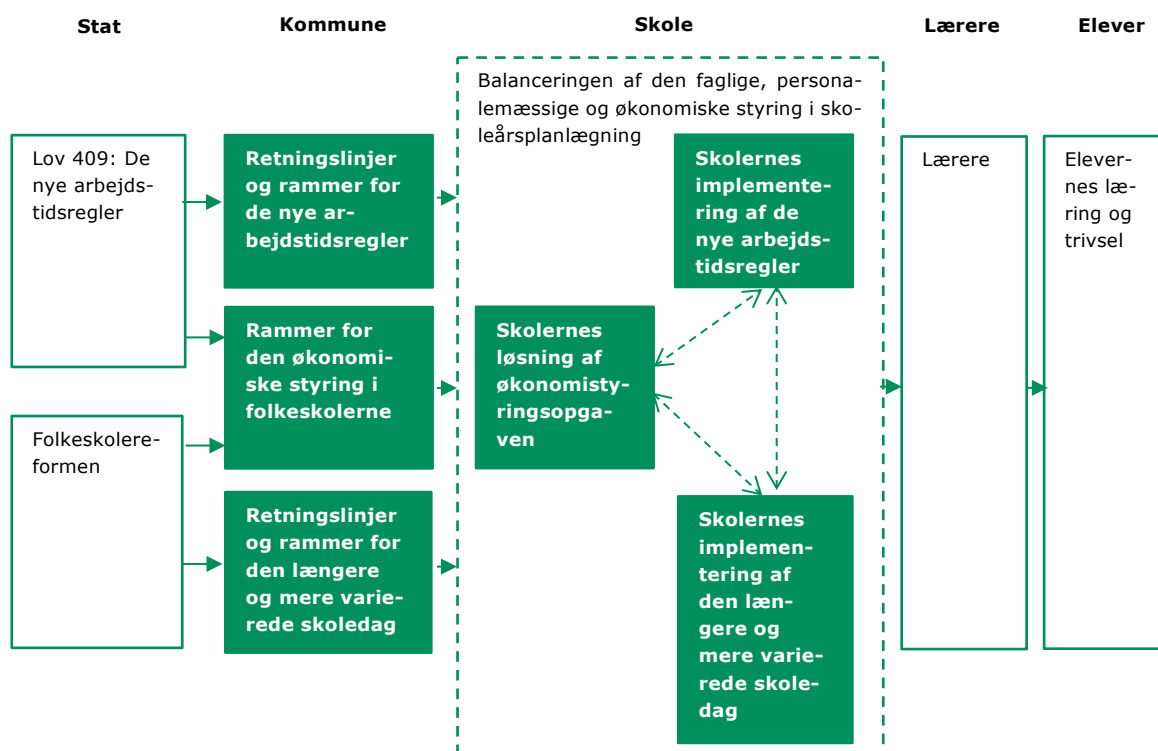
Der fokuseres konkret på de kommunale styringsvalg i forhold til:

- Kommunale retningslinjer og rammer for de nye arbejdstidsregler
- Kommunale retningslinjer og rammer for den økonomiske styring af skolerne
- Kommunale retningslinjer og rammer for den længere og mere varierede skoledag.

Endvidere tager analysen udgangspunkt i, at kommunernes implementerings- og styringsvalg sætter rammerne for skoleledernes styringspraksis. Det forventes imidlertid også, at skolelederne har mulighed for at foretage egne valg og prioriteringer både i forhold til anvendelsen af lærernes arbejdstid og den konkrete udformning af en længere og mere varieret skoledag. Skolelederne skal lave en samlet afvejning af flere hensyn, når skoleåret og årets ressourceanvendelse planlægges. De skal balancere både økonomiske, personalemæssige og faglige hensyn. Skoleledernes planlægning forventes at have væsentlig betydning for den skole, som lærerne og eleverne møder og dermed for elevernes læring og trivsel.

Analysen fokuserer således på de grønne kasser i analysemodellen.

Figur 1.1 Overordnet analysemodel



Det skal pointeres, at analysens hovedfokus er på de økonomiske rammer for implementering af folkeskolereformen. Det drejer sig dels om de nye arbejdstidsregler (lov 409) som grundlag for de øgede undervisningsaktiviteter i folkeskolereformen, og dels de lokale økonomiske og styringsmæssige rammer for implementeringen af folkeskolereformen.

Bidrag til "Evaluering- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen med fokus på styring"

Analysen indgår i det samlede "Evaluering- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen med fokus på styring", som KORA har aftalt med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Analysen bidrager i forhold til den samlede programteori i evaluering- og følgeforskningsprogrammet med detaljeret empirisk viden om de økonomiske rammer, kapacitetsopbygningen og styringsdimensionerne. Konkret omfatter analysen den aftalte analyse af de nye arbejdstidsregler med særlig fokus på den økonomiske dimension af lov 409, dvs. analysen af de nye arbejdstidsregler som ramme for folkeskolereformen samt analysen af de lokale økonomiske og styringsmæssige rammer.

1.2 Centrale afgrænsninger

De væsentligste afgrænsninger i analysen præsenteres i det følgende afsnit.

De nye arbejdstidsregler, folkeskolereformen og den økonomiske styring

I forhold til de *nye arbejdstidsregler (lov 409)* har analysen fokus på følgende elementer: lærernes gennemsnitlige og individuelle undervisningstid, lærernes arbejdstid og deres tilstedeværelse på skolen.

I forhold til det faglige indhold i *folkeskolereformen* fokuserer analysen på den længere og mere varierede skoledag. Konkret fokuseres der på to elementer. Det er henholdsvis pædagogernes varetagelse af den understøttende undervisning samt længden og strukturen for skoledagen, herunder ringetider og placeringen af den understøttende undervisning i løbet af skoledagen.

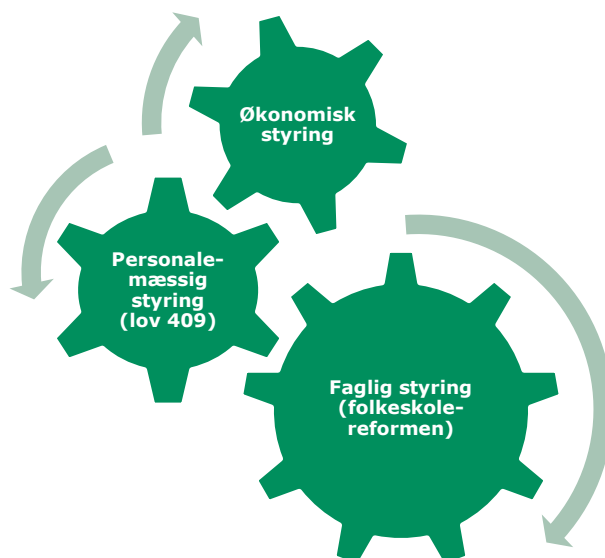
De *økonomiske rammer og styringsprincipper* afgrænses til at fokusere på kommunernes væsentligste budgetforudsætninger vedrørende implementering af folkeskolereformen, de økonomiske decentraliseringsprincipper, økonomiske styringsmodeller og ressourcfordelingsmodeller.

Kommunernes implementerings- og styringsvalg kortlægges og analyseres for hver af de tre styringsdimensioner og ovenstående afgrænsninger. Skoleledernes styringspraksis analyseres ud fra en temabaseret tilgang, hvor temaerne analyseres på tværs af de tre styringsdimensioner.

Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i skoleårsplanlægningen

Analysen af skoleledernes styringspraksis tager afsæt i, at de tre styringsdimensioner i høj grad er gensidigt afhængige. Denne gensidige afhængighed kan skabe en række dilemmaer i skolelederens styringsopgave. Dilemmaerne vil grundlæggende bestå i, at skolelederens beslutninger i forhold til en af styringsdimensionerne har afsmittende, og i nogle tilfælde uønskede effekter på de øvrige forhold. Skolelederens styringsopgave består derfor i at afveje de faglige, personalemæssige og økonomiske hensyn op i mod hinanden. Analysetilgangen er illustreret i den følgende figur.

Figur 1.2 Illustration af skolelederens afvejning af den økonomiske-, personalemæssige- og faglige styring.



Analysen fokuserer endvidere på skoleledernes styringspraksis i forbindelse med *skoleårsplanlægningen*. Det skal påpeges, at den faglige styring i skoleårsplanlægningen omhandler betydeligt mere end de to elementer, som indgår i nærværende analyse, dvs. længden og strukturen for den nye skoledag og pædagogernes varetagelse af den understøttende undervisning. Skoleårsplanlægningen er en central og kompleks opgave, som omfatter fx klassedannelse, organisering af undervisningen, inklusion og specialundervisning, rammerne for den åbne skole, rammerne for det fag- og tværprofessionelle samarbejde på skolen, rammerne for målstyret undervisning, prioritering af næste års kompetenceudvikling, prioritering af skolens strategiske målsætninger mv.

Ligeledes omhandler den personalemæssige styring i skoleårsplanlægning mere end implementeringen af de nye arbejdstidsregler (lov 409). Generelt skal den personalemæssige styring understøtte medarbejdernes trivsel, motivation og engagement. Den økonomiske styring er også afgrænset i analysen. Der fokuseres på skoleledernes budgetlægning, dvs. skolelederens udmøntning og prioritering af de tildelte ressourcer til et driftsbudget for skolen. Der ses således ikke på fx den økonomiske styring og eventuelle justeringer i løbet af skoleåret.

Den daglige skoleledelse

Skolernes ledelse består af skolebestyrelsen og skolens daglige ledelse. Skolens daglige ledelse står for den administrative og pædagogiske ledelse af skolen. Skolens leder udarbejder endvidere forslag til skolebestyrelsen om skolens læseplaner, principper for skolens virksomhed og skolens budget. Skolens leder er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen¹.

Analysen er afgrænset således, at skolebestyrelserne *ikke* indgår i analysen. Begreberne "skoleleder", "skolen", "skolens ledelse" anvendes således i denne analyse om den daglige skoleledelse.

¹ <https://uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Organisering-og-ledelse/Skolens-ledelse/Den-daglige-skoleledelse>

1.3 Rapportens opbygning

I rapportens kapitel 2 præsenteres analysedesignet, herunder kriterierne for valg af casekommuner og skoler samt analysens datagrundlag. Såfremt man ikke har interesse i analysedesign og data, kan kapitlet springes over.

I kapitel 3 gives en kort introduktion til de økonomiske håndtag til finansiering af folkeskole-reformen, som er stillet til rådighed for kommunerne. Endvidere præsenteres de deraf afledte nye styringsopgaver.

Analyserne af de indholdsmæssige forskelle og ligheder i kommunernes styringsvalg præsenteres derefter i kapitel 4 for hver af de tre styringsdimensioner, dvs. den økonomiske styring, de nye arbejdstidsregler (den personalemæssige styring) og den længere og mere varierede skoledag (den faglige styring). Afslutningsvis i kapitel 4 analyseres det endvidere, om der er forskelle mellem de casekommuner, som har eller ikke har indgået en/et forståelsesaftale/-papir med Danmarks Lærerforening, samt om der er variation mellem de casekommuner, som har et relativt lavt eller højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet.

Rapportens kapitel 5 består af de fire tematiske analyser af skoleledernes styringspraksis. De fire temaanalyser afrapporteres efter samme struktur, hvor skoleledernes styringsdilemmaer først præsenteres. Derefter gennemgås skoleledernes konkrete styringspraksis, og afslutningsvis ser vi på, om der er sammenhæng mellem skoleledernes styringspraksis og kommunernes rammer og retningslinjer.

I bilag 1 og 2 fremgår kommunernes formelle rammer og retningslinjer for henholdsvis den økonomiske styring og de nye arbejdstidsregler i oversigtstabeller.

2 Analysedesign og data

Analysen er tilrettelagt som et komparativt casestudie i fem kommuner og på ti skoler. Datagrundlaget består af dokumenter, udtræk fra økonomi- og planlægningsystemer samt interview. I det følgende præsenteres kriterierne for valg af kommuner og skoler samt analysens datagrundlag og metoder.

2.1 Valg af kommuner og skoler

I det følgende redegøres der for de kriterier, som er anvendt ved udvælgelsen af de kommuner og skoler, der indgår i analysen.

De fem kommuner

Der er anvendt tre udvælgelseskriterier ved udvælgelsen af de fem kommuner i analysen:

1. Kommunens samlede udgiftsniveau pr. elev
2. Kommunens socioøkonomiske grundvilkår
3. Indgået aftaler eller forståelsespapirer med Danmarks Lærerforening.

De data, som er anvendt ved udvælgelsen, beskrives nedenfor. Indledningsvis drøftes baggrunden for de tre udvælgelseskriterier. Det skal her nævnes, at det primære sigte med udvælgelsesstrategien har været at sikre variation mellem kommunerne på en række parametre, som formodes at have betydning for praksis i kommunerne og på folkeskolerne. Variationen skal maksimere sandsynligheden for at kunne identificere og beskrive forskellige eksisterende praksisser i kommunerne. Det primære sigte med udvælgelsen er således *ikke* et metodisk "kontrol"-hensyn, hvor vi igennem caseudvælgelsen søger at muliggøre konklusioner omkring kausale sammenhænge mellem bestemte værdier på udvælgelsesparametrene og bestemte identificerede praksisser i kommunerne. Hvor det er muligt, forsøger vi dog at beskrive, hvorvidt der optræder systematiske forskelle mellem bestemte typer af kommuner på udvælgelsesparametrene (fx kommuner med og uden lokale forståelsespapirer mellem kommunen og den lokale lærerforening).

Kommunernes økonomiske prioritering af folkeskoleområdet kunne på forhånd formodes potentielt at have betydning for en række af de forhold, som undersøges. Det er muligt, at forskelle i det økonomiske ressourcepres kommer til udtryk i forskellig praksis og adfærd i relation til analysens hovedspørgsmål. Særligt kunne det forventes, at der er en vis sammenhæng mellem kommunernes udgiftsniveau og deres budgetforudsætninger vedrørende lærernes undervisningstid/undervisningsandel. For at sikre, at analysen afdækker praksis og adfærd hos kommuner med såvel en relativt høj som lav ressourceanvendelse på skoleområdet, udvælges kommuner fra begge ender af spektret. Der er udvalgt to kommuner, som har et relativt højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, og tre kommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskoleområdet.

Det skal bemærkes, at de nærmere afdækninger af kommunernes praksis (se Bilag 2) ikke har kunnet påvise systematiske sammenhænge mellem kommunernes udgiftsniveau og kommunernes rammer for lærernes arbejdstid. Det er dog vigtigt at fastholde, at det primære sigte med analysedesignet ikke har været at etablere sådanne sammenhænge – men at sikre muligheden for at identificere variation i kommunernes praksis. Det er således ikke muligt, på

baggrund af designet, hverken at be- eller afkræfte, hvorvidt ressourceniveauet har betydning for kommunernes styringsvalg på området.

Kommunernes udgiftsniveau på folkeskoleområdet er imidlertid påvirket af deres socioøkonomiske grundvilkår (Dalsgaard & Andersen, 2016). Kommuner med gunstige socioøkonomiske grundvilkår anvender, alt andet lige, færre ressourcer på folkeskolen. Forskelle i udgiftsniveau mellem to kommuner med forskellige socioøkonomiske grundvilkår kan således ikke nødvendigvis ses som udtryk for, at skoleområdet er mere økonomisk begunstiget i den ene af kommunerne. Forskellen kan i lige så høj grad skyldes forskelle i ressourcebehov på baggrund af de socioøkonomiske forhold. For at undgå, at forskelle i socioøkonomiske grundvilkår påvirker sammenligningen af kommunerne, udvælges kommuner, som ligger forholdsvis tæt på hinanden ud fra en *samlet vurdering* af kommunens socioøkonomiske vilkår.

Et vigtigt fokuspunkt for analysen er betydningen af kommunens regler og retningslinjer for anvendelsen af de nye arbejdstidsregler på skolerne. Det er her centralt for analysen af praksis på skoleniveau, at der identificeres kommuner med forskelligt indhold i de kommunale regler og retningslinjer. Denne variation er søgt sikret ved både at udvælge kommuner, som har og ikke har indgået en aftale/udarbejdet et forståelsespapir med Danmarks Lærerforening. Kommunerne er udvalgt således, at der er en kommune med aftale/forståelsespapir både i gruppen med højt udgiftsniveau og i gruppen med lavt udgiftsniveau. Som det beskrives i analysens afsnit 4.3.1, kan der ud fra de gennemførte analyser ikke konstateres klare forskelle mellem kommunernes rammer for lærernes arbejdstid mellem de kommuner, som har udarbejdet et forståelsespapir/en forståelsesaftale, og de som ikke har. Det følger heraf, at anvendelsen af tilstedeværelsen af sådanne aftaler som udvælgelseskriterie ikke nødvendigvis har bidraget til at sikre større variation i forhold til indholdet af kommunernes rammer for lærernes arbejdstid.

Ud over de tre primære udvælgelseskriterier repræsenterer kommunerne i analysen en jævn geografisk spredning med to kommuner i Jylland, en på Fyn og to kommuner på Sjælland. Endvidere indgår der ingen af de relativt store eller små kommuner i analysen.

Kriterierne for udvælgelsen af kommunerne er sammenfattet i Tabel 2.1

Tabel 2.1 Kriterier for valg af kommuner

	Udgiftsniveau		Aftale/forståelsespapir med DLF		Socioøkonomiske grundvilkår
	Højt	Lavt	Har	Har ikke	Middel
Kommune A	X		X		X
Kommune B	X			X	X
Kommune C		X	X		X
Kommune D		X		X	X
Kommune E		X		X	X

De konkrete data, som er anvendt til operationalisering af udvælgelseskriterierne vedrørende udgiftsniveau og socioøkonomiske grundvilkår, fremgår af Tabel 2.2.

Opgørelser af kommunale udgiftsniveauer er generelt følsomme over for, hvordan udgifterne afgrænses og opgøres. Begge kriterierne er derfor operationaliseret ved flere forskellige indikatorer for at øge udvælgelsesgrundlagets robusthed. I forhold til kommunernes udgiftsniveau anvendes tre forskellige indikatorer. For det første anvendes den opgjorte udgift til folkeskolen på 6-16-årige i budget 2015. Opgørelsen er hentet fra KORAs ECO nøgletal. For det andet anvendes en opgørelse af udgiften pr. elev fra KORAs opgørelse af enhedspriser på folkeskoleområdet (Kollin m.fl., 2015). Opgørelsen er på basis af skoleåret 2012/2013 men er medtaget,

fordi den repræsenterer en meget detaljeret afgrænsning og validering af de relevante udgifts- og elevtalsdata. Endelig anvendes udgiften pr. elev opgjort i Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal på baggrund af budget 2015. De to kommuner med højt udgiftsniveau ligger på tværs af de tre indikatorer mellem 8 og 16 % over landsgennemsnittet. De tre kommuner ligger, med undtagelse af én indikator for en enkelt af kommunerne, mellem 5 og 19 % under landsgennemsnittet. Den ene indikator, som skiller sig ud, ligger for den pågældende kommune omtrent på landsgennemsnittet. Samlet set er der altså tale om, at de udvalgte kommuner ganske konsistent kan identificeres som havende et udgiftsniveau enten betydeligt over eller under landsgennemsnittet.

I forhold til vurderingen af socioøkonomiske grundvilkår anvendes et indeks over det forventede udgiftsniveau pr. elev. Indekset stammer fra KORAs forklarende analyse af enhedspriser på folkeskoleområdet (Dalsgaard & Andersen, 2016) og kan fortolkes som en samlet vægtet indikator for de forhold, som på tværs af kommunerne har statistisk sammenhæng med udgiftsniveauet. Indekset spænder på landsplan mellem indeks 111,4 i den mest socioøkonomisk belastede kommune til indeks 91,6 i den mindst belastede kommune. Et indeks på 111,4 svarer til, at kommunens forventede udgiftsniveau ud fra de socioøkonomiske baggrundsforhold er 11,4 % højere end landsgennemsnittet. De udvalgte kommuner i analysen ligger mellem indeks 98,4 og indeks 101,8, altså i spændet mellem 1,6 % under landsgennemsnittet og 1,8 % over landsgennemsnittet. De udvalgte kommuner ligger alle i den midterste tredjedel af kommunerne, hvis disse rangeres efter indekset.

Tablet 2.2 Operationalisering – udgiftsniveau og socioøkonomiske grundvilkår

Kriterie	Operationalisering	Kilde
Udgiftsniveau	Udgiften pr. 6-16-årig (Budget 2015)	ECO Nøgletal
	Udgiften pr. elev (skoleåret 12/13)	KORAs opgørelse af enhedspriser i folkeskolen (Kollin m.fl., 2015)
	Ugift pr. elev (Budget 2015)	Social- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal
Socioøkonomiske grundvilkår	Forventet udgift pr. elev på baggrund af socioøkonomiske forhold	KORAs forklarende analyse af enhedspriser på folkeskoleområdet (Dalsgaard & Andersen, 2016).

De ti skoler

I hver af de fem kommuner er der udvalgt to skoler, dvs. at der indgår i alt ti skoler i analysen. I tilrettelæggelsen af analysedesignet har KORA som udgangspunkt ønsket, at skolerne på tværs af de fem kommuner skulle være så ensartede som muligt. Dette ville give de bedste muligheder for at udelukke skolespecifikke forhold som fx skolestørrelse, skolespecifikke socioøkonomiske forhold, tilstedeværelse af forskellige klassetrin (indskoling, mellemtrin, udskoling), og hvorvidt skolerne driver specialklasserækker som forklaring på skoleledernes praksisser vedrørende afbalancering af den faglige, personalemæssige og økonomiske styring.

KORA har ved henvendelsen til kommunerne udarbejdet et forslag til, hvilke skoler der skulle indgå i analysen. I flere tilfælde har det af praktiske og planlægningsmæssige årsager ikke været muligt for kommunerne at efterkomme KORAs ønsker til skolevalget. KORA har her vægtet hensynet til udvælgelseskriterierne på kommuneniveau højere end udvælgelseskriterierne på skoleniveauet. Der er således visse forskelle i skolernes størrelse, trinsammensætning og socioøkonomiske forhold.

2.2 Datagrundlaget for analysen

Afsnittet indeholder en gennemgang af det datagrundlag, som ligger til grund for analysen. Overordnet kombineres følgende tre typer af data i analysen:

- Dokumenter vedrørende:
 - Kommunens/skolens faglige og økonomiske styring af folkeskoleområdet
 - Regler/retningslinjer for implementeringen af de nye arbejdstidsregler
- Udtræk fra økonomi- og planlægningssystemer
- Semistrukturerede kvalitative interview på forvaltnings- og skoleniveau.

Det samlede overblik over de anvendte data fremgår af Tabel 2.3

Tabel 2.3 Oversigt over data, som indgår i analysen

	Kommuner	Skoler
De økonomiske rammer og styringsprincipper	Dokumenter og systemudtræk: <ul style="list-style-type: none"> • Demografi- og ressourcfordelingsmodeller (principper og excel-ark) • Budgetforudsætninger • Budgetopfølgninger • Regnskab – udtræk fra økonomisystemet med oprindeligt budget, korrigeret budget og regnskab • Økonomiske decentraliseringsprincipper – bl.a. principper for omprioritering mellem budgetområder og overførselsadgang mellem budgetår • Organisering af økonomistyringsopgaven, herunder ansvarsfordeling. Interview: <ul style="list-style-type: none"> • Skolechefer • Økonomimedarbejdere på centralt kommunalt niveau. 	Dokumenter og systemudtræk: <ul style="list-style-type: none"> • Udmøntet budget – udtræk fra økonomisystemet og/eller excel-ark • Konkrete planlægningsredskaber, herunder excel-ark, udtræk fra Tabulex og anvendte forudsætninger. Interview: <ul style="list-style-type: none"> • Skoleledere • Administrativ leder/medarbejder eller anden decentral medarbejder med indsigt i skolens økonomistyring og skoleårsplanlægning.
De nye arbejdstidsregler	Dokumenter og systemudtræk: <ul style="list-style-type: none"> • Lokalaftaler eller forståelsespapirer indgået med DLF • Politisk eller administrativt vedtagne principper, retningslinjer eller lignende • Ledelsesinformation med henblik på opfølgning på implementering. Interview: <ul style="list-style-type: none"> • Skolechefer • Økonomimedarbejdere på centralt kommunalt niveau. 	Dokumenter og systemudtræk: <ul style="list-style-type: none"> • Nedskevne principper fx drøftet i MED, med TR, lærerne eller skolebestyrelsen • Udvalgte læreres ugeskemaer • Lærernes opgaveoversigter • Lokal ledelsesinformation med henblik på opfølgning på implementering. Interview: <ul style="list-style-type: none"> • Skoleledere • Administrativ leder/medarbejder eller anden decentral medarbejder med indsigt i skolens økonomistyring og skoleårsplanlægning.
Den længere og mere varierede skoledag	Dokumenter og systemudtræk: <ul style="list-style-type: none"> • Politisk vedtagne principper, retningslinjer eller lignende • Administrative principper, retningslinjer eller lignende • Ledelsesinformation med henblik på opfølgning på implementering. Interview: <ul style="list-style-type: none"> • Skolechefer • Økonomimedarbejdere på centralt kommunalt niveau. 	Dokumenter og systemudtræk: <ul style="list-style-type: none"> • Lokale principper og beskrivelser fx drøftet i MED, med TR, lærerne eller skolebestyrelsen • Klasseskemaer (2a. 5.a. og 8.a) • Lokal ledelsesinformation med henblik på opfølgning på implementering. Interview: <ul style="list-style-type: none"> • Skoleledere • Administrativ leder/medarbejder eller anden decentral medarbejder med indsigt i skolens økonomistyring og skoleårsplanlægning.

Dokumenter samt udtræk fra økonomi- og planlægningssystemer

Dokumenterne og udtrækkene fra kommunernes og skolernes økonomi- og planlægningssystemer udgør et centralt grundlag for analysen. Datagrundlaget er fremskaffet ved henvendelse til de relevante forvaltninger i kommunerne og ved henvendelse til skolelederne på de enkelte udvalgte skoler.

På kommuneniveauet er de fem kommuner blevet bedt om at fremsende de dokumenter og systemudtræk, som fremgår af Tabel 2.4. Kommunerne har i varierende omfang skriftligt beskrevet deres budgetforudsætninger, styringsprincipper mv., og derfor varierer omfanget af dokumenter og systemudtræk, som indgår i analysen fra de enkelte kommuner. Samlet set er der dog modtaget dækkende og relevante data for alle fem kommuner inden for de emneområder, som er vist i Tabel 2.4. Disse data er i analysen anvendt til at beskrive tre forhold på kommuneniveauet:

1. De officielle retningslinjer og principper for kommunens økonomiske styring af skoleområdet
2. Kommunens nedskrevne retningslinjer og principper for implementeringen af de nye arbejdstidsregler
3. Kommunens fælles retningslinjer og principper for implementeringen af indholdet i "den længere og mere varierede skoledag".

For hvert af de tre forhold er afdækket en række undertemaer, som igen er nedbrudt i forskellige delelementer. Et undertema kan fx være ressourcefordelingsmodellen på skoleområdet (en del af kommunens økonomiske styring) eller retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen (en del af kommunens retningslinjer for implementeringen af de nye arbejdstidsregler). Dokumenterne er systematisk gennemgået med henblik på at identificere de relevante delelementer til hvert undertema.

Dokumentgennemgangen har endvidere været central i forbindelse med udarbejdelsen af de interviewguides, som er anvendt ved interviewene på forvaltningsniveauet. Dokumenterne har givet grundlag for at forberede og tilpasse interviewene til forholdene i den enkelte kommune.

Tabel 2.4 Dokumenter og systemudtræk – kommuneniveau

Emne	Forklaring
Demografi- og ressourcfordelingsmodeller	Budgetmodellerne på folkeskoleområdet. Demografimodellerne tildeler budgettet til hele sektor-/folkeskoleområdet. Ressourcfordelingsmodellerne fordeler/tildeler budgettet til de enkelte skoler. Der ønskes både beskrivelser af de generelle principper for modellerne samt selve modellerne i regneark.
Budget 2014 og 2015	Kommunens vedtagne Budget 2014 og Budget 2015 for det samlede sektorområde (folkeskole).
Decentralt budget 2014 og 2015	Skolernes budgettildelinger i 2014 og 2015. Oversigt over både skolernes oprindelige og endelige budgetter for årene.
Budgetforudsætninger	Oversigt over budgetforudsætninger, som ikke fremgår af demografi- og ressourcfordelingsmodellerne og det vedtagne budget. For eksempel forudsætninger om lærernes undervisningsandel.
Budgetopfølgninger/halvårsregnskab/forventet regnskab	Opfølgninger fremsendt til politisk behandling i 2014 og 2015.
Regnskab	Udtræk fra kommunens økonomisystem med oprindeligt budget, korrigeret budget og regnskab på registreringsniveau (overført til excel-ark) både for 2014 og 2015.
Økonomiske decentraliseringsprincipper	Beskrivelse af de økonomiske styringsprincipper, der gælder for folkeskolerne, fx principper for omprioritering mellem konti, overførselsadgang mellem budgetår, regulering af budgettet i løbet af finansåret, fx på grund af forskel mellem forventede og faktiske elevtal mv. Principperne kan fx fremgå af kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ, økonomistyringsprincipper og i andre dokumenter.
Organisering af økonomistyringsopgaven	Beskrivelse af organisationen af økonomistyringsopgaven, herunder ansvarsfordelingen. Eventuelle procedurer for understøttelse af skolernes økonomistyringsopgave mv.
Arbejdstidsregler	Dokumenter, som omhandler principper og retningslinjer for implementering af arbejdstidsreglerne, fx lokalaftale eller forståelsespapir indgået med DLF, politiske principper/retningslinjer eller administrative principper/retningslinjer.
Lokale politikker for implementering af folkeskolereformen	Politisk vedtagne politikker, principper og retningslinjer for implementering af folkeskolereformen.
Faglige rammer for skoledagens udformning	Administrative principper og retningslinjer for implementering af folkeskolereformen, fx understøttende undervisning, bevægelse, faglig fordybelse og lektiehjælp, skoledagens længde og vejledende/minimumstimetale.
Ledelsesinformation	Udtræk af relevant ledelsesinformation vedrørende implementeringen af folkeskolereformen, fx opfølgning på de nationale mål, arbejdstidsreglerne og løbende økonomisk opfølgning mv.
Elevtal	Samlet og skolefordelt elevtal for 2014 og 2015.

Skolerne er ligeledes blevet bedt om at fremsende dokumenter og systemudtræk. De dokumenter og systemudtræk, som skolerne er blevet bedt om at fremsende, fremgår af Tabel 2.5. Ligesom det er tilfældet på kommuneniveauet, har skolerne i varierende omfang skriftligt beskrevet deres planlægningsprincipper, budgetforudsætninger mv., og derfor varierer omfanget af dokumenter, som indgår i analysen fra de enkelte skoler. Med undtagelse af én enkelt af de deltagende skoler har det forud for interviewene være muligt at fremskaffe de relevante dokumenter.

Tabel 2.5 Dokumenter og systemudtræk – skoleniveau

Emne	Forklaring
Arbejdstidsregler	Dokumenter, som omhandler skolens lokale principper og retningslinjer for implementering af arbejdstidsreglerne på skolen. Det kan fx være principper drøftet i LMU, med TR eller skolebestyrelsen.
Opgaveroversigter	Opgaveoversigter for alle lærere for skoleåret 2015/2016 ved skoleårets planlægning.
Grundskemaer	Grundskemaer for alle lærere, der underviser i henholdsvis 2.A., 5.A. og 8.A.
Udmøntet budget	Skolens udmøntede budget, fx regneark, hvoraf det fremgår, hvilket budget der er disponeret til hvilke formål/opgaver.
Budgetopfølgninger	Skolens budgetopfølgninger i løbet af år 2014 og 2015. Det kan fx være regneark, som anvendes til budgetopfølgninger.
Skoleårsplanlægning	Dokumenter, som illustrerer, hvordan skoleåret planlægges bl.a. i forhold til planlægning af de enkelte læreres og pædagogers arbejdstid. Det kan fx være et regneark – både for skoleåret 2014/2015 og skoleåret 2015/2016.
Faglige rammer for skoledagens udformning	Skolens principper og retningslinjer for implementering af folkeskolereformen, fx understøttende undervisning, bevægelse, faglig fordybelse, lektiehjælp, skoledagens længde og vejledende timetal.
Klasseskemaer	Klasseskemaer for henholdsvis 2.A, 5.A og 8.A for skoleåret 2015/2016.
Ledelsesinformation	Relevant ledelsesinformation, som skolelederen har til rådighed, fx i forhold til opfølgning på den økonomiske og faglige styring.

Dokumenterne på skoleniveau har bl.a. givet mulighed for en dybdegående kortlægning af skoleledernes reelle implementering af økonomistyringsprincipperne. Dokumenterne har også givet et godt udgangspunkt for at afdække skoleledernes konkrete tilgange og planlægningsprincipper vedrørende skoleårsplanlægningen. Der er for dokumenterne på skoleniveau, som for dokumenterne på kommuneniveau, foretaget en gennemgang for at identificere de elementer, som er relevante for at belyse skolernes praksis i forhold til de bestemte temaer i analysen.

Der er endvidere gennemført en fuld kvantitativ registrering af lærernes opgaveoversigter på ni af de ti skoler, som indgår i analysen. Følgende elementer er bl.a. registreret: undervisningstid, beskæftigelsesgrad, bruttotid, reduktion i bruttotid, herunder aldersreduktion mv.

Endelig er dokumenterne på skoleniveau blevet anvendt som forberedelse til de enkelte skoleinterview. Den generelle interviewguide er desuden blevet suppleret med specifikke indsigter fra dokumentanalyserne – fx er et spørgsmål om, hvilke principper der anvendes i forbindelse med planlægning af lærernes arbejdstid, blevet suppleret med mere specifikke spørgsmål på baggrund af gennemgangen af skolens dokumenter.

Interview

Der er gennemført ti semistrukturerede kvalitative interview på kommuneniveauet og 20 interview på skoleniveauet. Interviewene på kommuneniveau er gennemført i februar 2016, og interviewene på skoleniveauet er gennemført i april/maj 2016.

Alle interviewene er foretaget med udgangspunkt i interviewguides, som er suppleret med kommune- og skolespecifikke spørgsmål på baggrund af dokumentanalyserne. De konkrete interviewpersoner og fokusområderne for interviewene fremgår af Tabel 2.6.

Tabel 2.6 Oversigt over interview – antal og fokusområder

Interviewdeltagere	Antal interview	Fokusområder
<p>Kommuneniveau: Skolechefer</p>	5	<p>Arbejdstidsregler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principper og retningslinjer • Implementering på skoleniveau • Opfølgning på implementering. <p>Økonomi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Råderum og budgetbalance • Organisering – understøttelse af skolerne. • <p>Fagligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principper og retningslinjer • Implementering på skoleniveau • Opfølgning på implementering.
<p>Kommuneniveau: Økonomimedarbejdere</p>	5	<p>Arbejdstidsregler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementering i budgetforudsætninger, økonomistyringsmodeller mv. • Opfølgning på implementering. <p>Økonomi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principper og retningslinjer • Tildelingsmodeller • Implementering på skoleniveau • Opfølgning på implementering • Råderum og budgetbalance • Organisering – understøttelse af skolerne. <p>Fagligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementering i budgetforudsætninger, økonomistyringsmodeller mv. • Opfølgning på implementering.
<p>Skoleniveau: Skoleledere</p>	10	<p>Arbejdstidsregler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Egne og kommunale principper og retningslinjer • Implementering på egen skole • Opgaveoversigter • Opfølgning på implementering. <p>Økonomi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tildelt og udmøntet budget • Råderum og budgetbalance • Opfølgning i løbet af skoleåret • Organisering – understøttelse af skolerne. <p>Fagligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Egne og kommunale principper og retningslinjer • Implementering på egen skole • Opfølgning på implementering.
<p>Skoleniveau: Administrativ leder/medarbejder eller anden decentral medarbejder med indsigt i skolens økonomistyring og skoleårsplanlægning</p>	10	<p>Arbejdstidsregler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anvendte planlægningsforudsætninger i excel-ark og Tabulex • Opfølgning på planlægningsforudsætninger. <p>Økonomi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tildelt og udmøntet budget • Råderum og budgetbalance • Budget- og planlægningsforudsætninger • Opfølgning i løbet af skoleåret • Organisering – understøttelse af skolerne. <p>Fagligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementering i skoleårsplanlægning og ressourcestyringen • Opfølgning på implementeringen.

Alle interviewene er optaget. Der er efterfølgende skrevet detaljerede referater af interviewene på kommuneniveau. De detaljerede referater fra interviewene på kommuneniveau er systematisk gennemgået med henblik på at identificere relevant indhold i forhold til de delelementer,

som afdækkes på kommuneniveauet. Interviewene på skoleniveau er transskriberet, og der er efterfølgende gennemført en indholdsmæssig kodning af tekstmaterialet. Ved kodningen er der anvendt en lukket kodestrategi med udgangspunkt i en foruddefineret hierarkisk kodeliste. Kodelisten tager udgangspunkt i analysens hovedtemaer og delelementer.

3 Nye styringsopgaver i forlængelse af folkeskolereformen og de nye arbejdstidsaftaler

3.1 Folkeskolereformen

Folkeskolereformen, som trådte i kraft den 1. august 2014 (enkelte elementer dog først lovpligtige fra skoleåret 2015/2016), skal forbedre det faglige niveau i folkeskolen. Aftaleparterne bag reformen vil fastholde og udvikle folkeskolens styrker og faglighed ved at arbejde for de tre overordnede mål, som fremgår af den følgende faktaboks².

Faktaboks: De tre nationale mål for folkeskolen

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

Folkeskolereformen er baseret på tre overordnede indsatsområder, som gensidigt understøtter hinanden. De tre indsatsområder er²:

1. En længere og varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring
2. Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere
3. Få klare mål og regelforenklning.

I nærværende analyse tages der, som tidligere beskrevet, udelukkende afsæt i den længere og mere varierede skoledag. Fokus er således på den øgede undervisningstid samt den nye og mere varierede undervisningsform. De øvrige elementer omkring fx målstyring og regelforenklning analyseres i andre KORA-analyser (Bjørnholt & Krassel, 2016; Flarup & Ejersbo, 2016 a og b).

I forhold til den øgede undervisningstid fastsætter reformen en række krav til timetalstyringen. Reglerne for timetalstyringen fremgår af den følgende faktaboks.

² "Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen" (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2013)

Faktaboks: Regler for timetalstyringen²

- Der fastlægges et minimumstimetal på hvert klassetrin for den samlede skoledags længde, som svarer til en gennemsnitlig skoleuges længde over et år på 30 timer i børnehaveklasse til 3. klasse, 33 timer for 4. til 6. klasse og 35 timer for 7. til 9. klasse
- Der fastsættes et minimumstimetal for det samlede antal årlige fagopdelte undervisningstimer i fagene. Differencen mellem den tid, skolen bruger på de fagopdelte timer, og minimumstimetallet for skoledagens længde, anvendes til den nye tid til understøttende undervisning. Der fastsættes ikke et minimumstimetal for denne tid.
- Der fastsættes et minimumstimetal for antallet af årlige undervisningstimer i dansk og matematik på alle klassetrin og i historie på 3. til 9. klassetrin.
- Der fastlægges vejledende timetal for undervisningen på hvert klassetrin i den enkelte, øvrige fag.

Der indføres en mere varieret undervisningsform med det nye element understøttende undervisning, som skal supplere den fagopdelte undervisning. Der er relativt vide rammer for, hvordan kommunerne kan implementere den understøttende undervisning, og undervisningen kan tidsmæssigt variere i omfang fra kortere sekvenser til hele dage. Der er dog krav til, at eleverne skal være fysisk aktive og bevæge sig i gennemsnit 45 minutter om dagen samt have tid til faglig fordybelse og lektiehjælp.

3.2 Lov 409 og de økonomiske håndtag til finansiering af reformen

De kommunaløkonomiske konsekvenser af folkeskolereformen er hovedsageligt et resultat af den længere skoledag, hvor skolerne skal levere flere undervisningstimer end tidligere. De nye undervisningstimer består, som beskrevet, dels af traditionelle fagopdelte undervisningstimer, dels af den understøttende undervisning, som kan varetages af både lærere og pædagoger eller medarbejdere med andre kompetencer.

Rammerne om økonomien i folkeskolereformen er fastlagt i økonomiaftalen for 2014 mellem regeringen og KL³. De økonomiske forudsætninger bag aftalen er yderligere uddybet i KL's budgetvejledning til kommunerne for budget 2014⁴.

Samlet set udgør forudsætningerne et sæt rammebetingelser, under hvilke økonomien i reformen forventes at hænge sammen. Forudsætningerne i økonomiaftalen indebærer altså ikke bestemte krav til, hvordan kommunerne skal implementere reformen. Den konkrete udmøntning afhænger således af de konkrete valg, som træffes lokalt i kommunerne. Der er dog tale om tiltag, som kommunerne i vid udtrækning har fulgt (Bæk, 2014), og som har været nødvendige for kommunerne at anvende for at få økonomien i reformen til at hænge sammen.

Det primære økonomiske håndtag til finansieringen af den øgede undervisningstid er, at lærere skal undervise mere. KL har i 2012 opgjort den gennemsnitlige undervisningstid for lærerne til 653 timer pr. år. En forøgelse med 80 timer årligt gør, at en lærer, som udelukkende varetager

³ Regeringen og KL, Aftale om kommunernes økonomi 2014

⁴ KL, Budgetvejledning 2014, Supplementsskrivelse på folkeskoleområdet

fagopdelt undervisning, i gennemsnit skal undervise 733 timer. Hvis læreren udelukkende varetager understøttende undervisning, forudsættes det, at læreren kan levere 1.019 timer. I praksis kan lærerne have en blanding af fagopdelt og understøttende undervisning. KL angiver i budgetvejledningen for 2014, at denne fordeling fx kan være 690 timers fagopdelt undervisning og 60 timers understøttende undervisning – altså i alt 750 timers blandede undervisningsopgaver⁵.

Forudsætningen om forøgelse af lærernes undervisningstid muliggøres af de arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne, som er vedtaget med lov 409, og som fjerner en række tidligere bindinger på anvendelsen af lærerens arbejdstid, herunder bestemmelser om individuel tid, akkorder, omregningsfaktorer mellem undervisning og forberedelse samt lofter over den samlede undervisningstid⁶. Med lov 409 bliver det således muligt, at lærerne kan undervise mere. Lov 409 giver samtidig langt større muligheder for at differentiere mellem lærerne i forhold til sammensætningen af arbejdstiden. Endelig giver arbejdstidsreglerne lærerne ret og pligt til fuld tilstedeværelse på skolen i hele lærernes arbejdstid.

Et sekundært håndtag til finansieringen af reformen er forudsætningen om, at cirka halvdelen af den understøttende undervisning skulle varetages af pædagoger (eller medarbejdere med andre kompetencer). Anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning mindsker udgifterne til de nye undervisningstimer, da den gennemsnitlige lønudgift til pædagoger er mindre end til lærere. Samtidig er det i det økonomiske grundlag for reformen forudsat, at åbningstiden i fritidstilbuddene (SFO og klubtilbud) reduceres som følge af den længere skoledag. Dette frigiver ressourcer til at finansiere den øgede undervisningstid. Reduktionen i fritidstilbuddenes åbningstid gør det oplagt for kommunerne at organisere løsningen af opgaven med den understøttende undervisning ved at flytte en del af SFO- og klubpædagogernes arbejdstid til skolen.

De økonomiske rammer for folkeskolereformen udgøres endvidere af en række afbureaukratiseringsinitiativer samt et løft af de kommunale serviceudgifter og bloktilskuddet. Der ses ikke yderligere på disse to elementer i denne analyse.

3.3 Nye styringsopgaver

Tilsammen indeholder implementeringen af folkeskolereformen og lov 409 en række elementer som potentielt kan indebære en forøgelse af kompleksiteten af den styrings- og planlægningsopgave, som løses på skolerne. Denne kompleksitet må formodes særligt at komme til udtryk i forbindelse med skoleårsplanlægningen, hvor skolerne bl.a. tilrettelægger skemaer, fagfordeling og driftsbudget for det kommende år, men også i de løbende tilpasninger og justeringer af skolens drift i løbet af året. Risikoen for øget kompleksitet i styrings- og planlægningsopgaven skyldes særligt tre forhold.

For det første indebærer arbejdstidsreglerne i lov 409, at sammensætningen af lærernes arbejdstid i langt højere grad kan anvendes som et fleksibelt håndtag i tilrettelæggelsen af skolernes drift. Før vedtagelsen af lov 409 var der en meget direkte sammenhæng imellem den enkelte skoles udgiftsniveau og antallet af undervisningstimer, som blev leveret på skolen. Dette skyldtes, at bindingerne på lærernes arbejdstid i de tidligere arbejdstidsaftaler skabte en forholdsvis snæver sammenhæng mellem antallet af undervisningstimer, som skulle leveres, og det nødvendige antal lærerstillinger. Dermed var størstedelen af skolernes udgifter, altså

⁵ KL, Budgetvejledning 2014, Supplementsbeskrivelse på folkeskoleområdet, side 8

⁶ De konkrete bindinger på anvendelse af lærernes arbejdstid før vedtagelsen af lov 409 varierer mellem arbejdstidsaftale A05 og A08 samt den lokale udmøntning heraf.

lønudgifterne til lærerne, i vid udstrækning direkte afhængige af, hvor mange undervisningstimer der blev leveret på skolerne. Med lov 409 har kommunen og skoleledelsen mulighed for at tilpasse udgiften ved levering af et givet antal undervisningstimer ved at ændre på det antal undervisningstimer, som den enkelte lærer leverer. Dette indebærer potentielt en forøgelse af kompleksiteten i den styrings- og planlægningsmæssige opgave, som løses på skolerne, idet anvendelsen af ændringer i lærernes undervisningstid som et mere aktivt styrings- og planlægningsværktøj potentielt åbner for en række afledte faglige og ledelsesmæssige konsekvenser, som kommunen og skolen må forholde sig til.

For det *andet* skal kommunerne og skolerne håndtere pædagogernes inddragelse i den understøttende undervisning. Kommunerne og skolerne har med pædagogernes inddragelse i undervisningen et håndtag til at reducere omkostningerne, idet lønudgiften til pædagogerne er lavere. Som det er tilfældet med lærernes undervisningstid, må anvendelsen af dette håndtag som et styringsmæssigt værktøj dog afbalanceres bl.a. med de faglige hensyn. Herudover introducerer inddragelsen af pædagogerne nye planlægningsmæssige og ledelsesmæssige udfordringer for skolerne, idet pædagogerne, som følge af reduktionen i fritidstilbuddene, ofte vil dele deres arbejdstid mellem SFO/klub og skolen.

For det *tredje* øges kompleksiteten i det faglige indhold i kraft af kravene til den længere og mere varierede skoledag. Eleverne skal være på skolen i længere tid, og den understøttende undervisning, herunder de 45 minutters daglig bevægelse samt tilbuddet om lektiehjælp og faglig fordybelse, repræsenterer et nyt element, som skal indarbejdes i skoledagens forløb.

De tiltag i folkeskolereformen og lov 409, som indebærer en risiko for forøgelse af kompleksiteten i skolernes styrings- og planlægningsopgave, giver dog, mere positivt anskuet, også en række nye handlemuligheder, som kommuner og skoler kan benytte sig af i deres indretning og afvikling af driften. Ændringerne i de regler, som styrer lærernes arbejdstid, gør det, som allerede beskrevet, muligt at bruge indretningen af lærernes arbejdstid langt mere aktivt som et ledelsesmæssigt og planlægningsmæssigt værktøj. Det samme gælder for anvendelsen af pædagogerne i den understøttende undervisning.

Det er vigtigt at bemærke, at kommunerne, både hvad angår reformens indhold, og hvad angår anvendelsen de økonomiske og ledelsesmæssige håndtag, som er stillet til rådighed i forbindelse med reformen, har relativt vide rammer for implementeringen. Dette betyder, at kommunerne kan fastsætte de nærmere retningslinjer og rammer for implementeringen af den længere og mere varierede skoledag og for skoleledernes anvendelse af de nye ledelsesmæssige håndtag. Den faktiske forøgelse af såvel skolernes handlemuligheder som kompleksiteten i den styrings- og planlægningsmæssige opgave på skolerne må derfor formodes i høj grad at afhænge af, hvilke beslutninger og valg der lægges fast for kommunen som helhed, og hvilke der er lagt ud til den enkelte skoleleder.

Det forventes, at kommunerne i varierende grad decentraliserer beslutningskompetencen vedrørende de nye elementer i reformen og arbejdstidsreglerne til skolerne, eller alternativt træffer beslutninger centralt om rammer og retningslinjer, der gælder for alle kommunes skoler. Med andre ord forventes det, at nogle kommuner i højere grad er kendetegnet ved en central implementering af reformerne, hvor der besluttes en fælles retning for alle kommunens skoler. Andre kommuner forventes derimod at være kendetegnet ved en højere grad af decentral implementering af reformerne, hvor den enkelte skoleleder har vide rammer for at implementere reformerne.

4 Kommunernes styringsvalg

I det følgende kapitel ser vi nærmere på, hvilke væsentlige indholdsmæssige forskelle og ligheder der er i kommunernes økonomiske styring af skolerne, samt hvilke væsentlige forskelle og ligheder der er i kommunernes rammer og retningslinjer for skolernes implementering af de nye arbejdstidsregler og strukturen for den nye skoledag.

Der beskrives først en række konkrete forhold, hvor kommunerne har *mulighed* for at udarbejde rammer og retningslinjer for skoleledernes økonomiske, personalemæssige og faglige styring af skolerne. I det efterfølgende afsnit 4.2 redegøres for, hvilke typer af kommunale regler og retningslinjer omkring skoleledernes styringsopgave der i praksis er fundet i de fem casekommuner. I afsnit 4.3 analyseres, hvilken variation der kan identificeres imellem casekommunerne.

4.1 Hvilke muligheder har kommunerne?

Økonomisk styring

Kommunens rammer for den økonomiske styring på folkeskoleområdet består i en række forhold, som tilsammen udgør de spilleregler, som skolelederne skal agere indenfor i deres styring af skolens økonomi. Der ses i denne sammenhæng på udvalgte dele af den økonomiske styring, som potentielt kan have betydning for skolernes løsning af økonomistyringsopgaverne.

Kommunernes økonomiske decentraliseringsordninger

Et centralt aspekt i denne sammenhæng er kommunernes økonomiske decentraliseringsordninger. Et hovedelement i de økonomiske decentraliseringsordninger er sammensætningen af skoleledernes decentrale budgetansvar. Decentralt budgetansvar indebærer, at skolelederne disponerer over midlerne til et givet formål i løbet af året og træffer forbrugsbeslutninger i forhold til anvendelsen af midlerne. Skolelederne er tilsvarende ansvarlige for, at midlerne anvendes til de formål, som er defineret i lovgivningen samt af kommunalbestyrelsen i forbindelse med bevillingen. Eksempler på områder, som typisk vil være omfattet af skoleledernes decentrale budgetansvar, er midlerne til aflønning af personale samt midler til indkøb af undervisningsmaterialer. For andre formål kan det variere fra kommune til kommune, hvorvidt midlerne er lagt ud som en del af skoleledernes budgetansvar.

Andre vigtige elementer i kommunernes decentraliseringsordninger er, hvorvidt skolelederne kan omprioritere ressourcer imellem de forskellige formål inden for ledernes budgetansvarsområde (overførselsadgang mellem formål), samt hvorvidt de har fleksibilitet i forhold til at overføre uforbrugte midler til det efterfølgende budgetår (overførselsadgang mellem budgetår). De kommunale økonomistyringsprincipper herfor kan variere fra kommune til kommune.

Lønsumsstyring eller normeringsstyring

Et andet væsentligt forhold i de økonomistyringsmæssige rammer er, hvorvidt kommunerne har valgt at styre skolernes forbrug af personaleressourcer igennem lønsumsstyring eller normeringsstyring. Valget mellem lønsumsstyring og normeringsstyring handler grundlæggende om, hvorvidt skolerne tildeles et budget til finansiering af et uspecificeret antal lærere og pædagoger, eller alternativt tildeles et antal stillinger som kan/skal afholdes i budgetåret. Lønsumsstyring er i dag den klart mest udbredte styringsmekanisme vedrørende de decentrale personaleudgifter på folkeskoleområdet. En landsdækkende spørgeskemaundersøgelse fra 2014 (Bæk, 2014) viser, at cirka 85 % af kommunerne helt eller langt overvejende anvender

lønsumsstyring i styringen af de decentrale personaleudgifter på folkeskoleområdet. Valget mellem lønsumsstyring og normeringsstyring kan give to væsentligt forskellige opgaver for skolelederen, når han/hun skal styre skolens personaleressourcer.

Ressourcefordelingsmodeller på skoleområdet

Endelig er det væsentligt for skolernes økonomiske styringsopgave, hvordan kommunernes ressourcefordelingsmodeller på folkeskoleområdet er sammensat. Kommunernes *ressourcefordelingsmodeller* forstås i denne sammenhæng, som de beregningsprincipper og mekanismer, som kommunerne anvender ved tildeling af ressourcer til de enkelte folkeskoler. Ressourcetildelingsmodeller adskiller sig fra de *demografimodeller*, som mange kommuner anvender til at regulere det samlede sektorbudget på skoleområdet ved ændringer i børnetallet.

Kommunernes ressourcefordelingsmodeller kan tænkes at have betydning for skolernes løsning af økonomistyringsopgaven, idet de definerer de budgetregulerende mekanismer, som skolen er underlagt. Indretningen af en ressourcefordelingsmodel vil typisk give skolerne incitamenter til en bestemt adfærd. For eksempel vil en model, som tildeler ressourcer efter antallet af elever på skolen, alt andet lige give skolerne et økonomisk incitament til at sammenlægge klasser for at opnå den økonomisk mest rentable drift. Omvendt vil en ressourcefordelingsmodel, som tildeler midler efter antallet af klasser, ikke give skolerne denne tilskyndelse.

Ressourcetildelingsmodellens reguleringsmekanismer har også betydning for graden af kompleksitet i skolernes økonomistyringsopgave. Jo flere og jo mere komplicerede forhold, der reguleres efter, jo mere kompliceret bliver skolernes økonomistyrings- og planlægningsopgave. Endelig har ressourcefordelingsmodellerne naturligvis afgørende betydning for, hvor stort et budget den enkelte skole tildeles.

Personalemæssig styring – de nye arbejdstidsregler (lov 409)

Kommunerne kan som arbejdsgiver for skolens personale beslutte retningslinjer for implementering af arbejdstidsreglerne, som gælder for alle kommunens skoler. Dette kan fx ske i form af egne administrative rammer og retningslinjer for lærernes arbejdstid eller igennem udarbejdelse af forståelsespapirer/aftaler med den lokale lærerkreds. Kommunerne har også fortsat mulighed for at indgå egentlige lokale KTO-aftaler med lærerkredsen. KL har frarådet kommunerne at indgå lokale arbejdstidsaftaler med lærerkredsen, som kan begrænse skolelederens ledelsesrum. Der er imidlertid en række kommuner, som har indgået lokalaftaler eller forståelsespapirer med den lokale lærerkreds. (Bjørnholt m.fl., 2015).

I forhold til lærernes undervisningstid er der særligt to måder, hvorpå kommunerne kan tænkes at sætte rammerne for skolernes styrings- og planlægningsopgave. Det væsentligste punkt, hvor kommunerne kan definere de styringsmæssige rammer, er uden tvivl i forhold til *det generelle niveau for lærernes undervisningstid*, altså hvor mange undervisningstimer en lærerfuldtidsstilling i gennemsnit skal varetage. Faste retningslinjer for, hvor meget lærerne på kommunens skoler i gennemsnit skal undervise, vil således skabe væsentligt anderledes betingelser for styrings- og planlægningsopgaven på kommunens skoler end en tilgang, som i højere grad lader niveauet for lærernes undervisningsandel være op til den enkelte skoleleder.

Det andet vigtige forhold, hvor kommunerne kan sætte rammerne for skolernes styring i relation til lærernes arbejdstid, er forholdene omkring fastlæggelsen af den enkelte *lærers individuelle arbejdstid*. Som udgangspunkt giver lov 409 kommunerne og skolerne mulighed for frit at sammensætte den enkelte lærers arbejdstid. Dette indebærer, at der er meget bred mulighed for at differentiere mellem lærerne både i forhold til antallet af undervisningstimer og i forhold til fordelingen af andre opgaver på skolen. Kommunen kan dog vælge at opstille rammer, som begrænser disse muligheder hos den enkelte skoleleder. For eksempel kan kommunerne indføre begrænsninger på mulighederne for at differentiere mellem lærerne i forhold til

antallet af undervisningstimer, eller fastsætte et loft for det maksimale antal undervisningstimer, som en lærer kan varetage.

Det fremgår derudover af lov 409, at skoleledelsen skal udarbejde en opgaveoversigt til den ansatte forud for normperioden. Opgaveoversigten skal overordnet angive de arbejdsopgaver, som den ansatte skal varetage i normperioden. Kommunerne kan fastsætte rammer og retningslinjer for skoleledernes udarbejdelse og anvendelse af opgaveoversigterne.

Lærerne får endvidere med de nye arbejdstidsregler ret og pligt til at være på arbejdsstedet i den fulde arbejdstid, med mindre andet aftales/beslutes. Kommunerne kan enten lade denne beslutning være op til den enkelte skoleleder, eller de kan fastlægge fælles retningslinjer. Kommunerne kan også fastsætte rammer og retningslinjer for afviklingen af lærernes arbejdstid i løbet af kalenderåret, herunder fx antallet af uger, som arbejdstiden primært skal placeres på.

Faglig styring – pædagogernes andel af den understøttende undervisning og strukturen for den nye skoledag

Kommunerne har ligeledes i vid udstrækning mulighed for at beslutte rammer og retningslinjer for styringen af det faglige indhold i folkeskolereformen. Analysen er afgrænset til kun at se på anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning og strukturen for den nye skoledag.

Pædagogernes andel af den understøttende undervisning

Forholdene omkring pædagogernes inddragelse i den understøttende undervisning er ikke underlagt specifikke lovgivningsmæssige krav i forhold til den nærmere implementering. Som beskrevet er det forudsat i de økonomiske beregninger bag reformen, at ca. halvdelen af den understøttende undervisning varetages af pædagoger. Det er imidlertid op til den enkelte kommune eller den enkelte skole at beslutte, hvor stor en andel af undervisningen der faktisk skal varetages af pædagogerne. Ligeledes er der ikke fastlagt lovgivningsmæssige krav til pædagogernes andel af timerne på de enkelte årgange.

Faste retningslinjer for pædagogandelen i den understøttende undervisning differentieret på årgange vil skabe væsentligt anderledes betingelser for styrings- og planlægningsopgaven på kommunens skoler end en tilgang, som i højere grad lader den konkrete pædagogandel være op til den enkelte skoleleder.

Strukturen for skoledagen

I forhold til styringen af den længere og mere varierede skoledag har kommunerne også i vid udstrækning mulighed for at sætte rammerne for skolernes implementering. En række overordnede forhold ligger fast i lovgrundlaget bag reformen, herunder en række krav til timetalsstyringen samt de nye elementer i skoledagen: den understøttende undervisning, de 45 minutters daglig bevægelse, lektiehjælp og faglig fordybelse. Den nærmere udformning af skoledagen er imidlertid ikke detaljeret beskrevet i reformgrundlaget. Det er således op til den enkelte kommune og den enkelte skole at fastlægge den nærmere indretning af skoledagen. Kommunerne kan her tænkes at vælge en tilgang, hvor der fastlægges standarder for alle kommunens skoler, fx i form af skabeloner for skoledagen, faste ringetider for hele kommunen, eller bestemte krav til afviklingen af reformens nye elementer, fx den understøttende undervisning. Omvendt kan kommunerne vælge at lade disse beslutninger være op til den enkelte skoleleder.

4.2 Hvilke rammer og retningslinjer anvender kommunerne i praksis?

Det fremgår af det foregående afsnit, hvilke muligheder kommunerne har for, gennem fastsættelse af rammer og retningslinjer, at påvirke skolernes styrings- og planlægningsopgave. I dette afsnit gennemgås resultaterne af afdækningen af de faktiske rammer og retningslinjer, som anvendes af de fem casekommuner i analysen. I afsnittet præsenteres de overordnede typer af rammer og retningslinjer, som optræder i de undersøgte casekommuner i forhold til de tre styringsdimensioner (økonomiske, personalemæssige og faglige styring). I Bilag 1 og Bilag 2 findes en mere detaljeret oversigt over de enkelte casekommuners rammer for skolernes økonomiske styring og de nye arbejdstidsregler.

4.2.1 Den økonomiske styring

Kommunernes økonomiske decentraliseringsordninger

Skoleledernes decentrale budgetansvarsområder varierer kun i mindre grad på tværs af de fem kommuner. I alle fem kommuner har skolelederne budgetansvaret for midlerne til normalundervisning, integreret specialundervisning, undervisningsmidler samt til skolens ledelse og administration. Kommunerne har derimod forskellige decentraliseringsordninger i forhold til den segregerede specialundervisning og ressourcerne til den decentrale bygningsdrift.

De kommuner, som har decentraliseret det økonomiske ansvar for den segregerede specialundervisning, har gjort det ved brug af såkaldte "udlægningsmodeller", hvor alle eller dele af midlerne til finansiering af elever, som henvises til specialklasse eller specialskoler, er lagt ud som en del af skolens budget. Skolerne betaler så en eksklusionstakst, når en elev henvises til segregeret specialundervisning. Dermed beholder skolelederen midlerne på skolen, såfremt han/hun kan inkludere eleven på skolen. Omvendt kan skolelederen risikere at stå i en situation, hvor der må anvendes midler fra normalundervisningsområdet til at betale for henvisningerne til segregeret specialundervisning, såfremt der henvises flere elever, end der er udlagt midler til. I forhold til skolens økonomiske styring er den afgørende forskel mellem kommunerne på dette punkt, at overvejelser om omkostningen ved at henvise elever til segregeret specialundervisning er en del af økonomistyringsopgaven på skolerne i de kommuner, som har decentraliseret midlerne til segregeret specialundervisning som en del af skoleledernes budgetansvar. Tre af de fem kommuner i analysen har valgt denne indretning. I de to øvrige kommuner finansieres henvisninger til segregeret specialundervisning af en central pulje i skoleforvaltningen.

I fire af de fem kommuner i analysen har skolelederne fuld adgang til at overføre midler mellem de forskellige formål inden for skolelederens budgetansvarsområde. Adgangen til fleksibelt at anvende midlerne på tværs af forskellige formål skal ses i sammenhæng med omfanget af skoleledernes budgetansvar. Én kommune skiller sig ud, idet kommunens decentraliseringsordning sætter begrænsninger på skolernes mulighed for at omprioritere midler, som oprindeligt er tildelt til aflønning af det pædagogiske personale. Dette hænger sammen med kommunens brug af normeringsstyring. Der er indbygget mekanismer i kommunens styringsmodel, som gør det muligt i et vist omfang at anvende midler til pædagogisk personale på andre formål, men det er ikke hensigten, at skolerne skal afvige væsentligt fra de tildelte normeringer.

Der er generelt mindre fleksibilitet i skoleledernes adgang til at anvende ressourcer fleksibelt på tværs af skole og SFO. En af de fem kommuner har valgt at give skolelederen adgang til at overføre midler imellem skole og SFO. Yderligere to kommuner har givet skolelederen en vis

overførselsadgang mellem områderne. Den fjerde af kommunerne har valgt, at skole- og SFO-delen er adskilte budgetter, som ikke bør sammenblandes⁷.

I tre af de fem kommuner i analysen har man et fast princip om, at skolernes overskud overføres til det efterfølgende budgetår. I én af de resterende kommuner overføres midler, men med et års forsinkelse. I den sidste kommune tages der individuelt stilling til overførsel af overskud, men der er dog praksis for, at overskuddene som regel overføres. I alle casekommuner skal skolerne selv afdrage eventuelle underskud. I praksis betyder det, at underskud overføres til efterfølgende budgetår.

Lønsumsstyring eller normeringsstyring

De fem kommuner i analysen følger den generelle tendens til lønsumsstyring på folkeskoleområdet, som blev beskrevet i afsnit 4.1. Kun én af kommunerne har valgt at styre personaleudgifterne på folkeskoleområdet via normeringsstyring. I forhold til skolerne styrer kommunen således på antallet af stillinger frem for på et budgetbeløb, som skal dække lønudgifterne.

Ressourcefordelingsmodeller på skoleområdet

Der er stor lighed i ressourcetildelingsmodellernes hovedtildelingskriterier på tværs af de fem kommuner i analysen. Det grundlæggende tildelingskriterie for ressourcerne er i alle fem kommuner skolens elevtal. Der er forskel på kommunerne i forhold til, om tildelingen ud fra elevtal er graderet efter elevernes alder, således at elever på de ældre klassetrin udløser flere midler på grund af det højere undervisningstimetal i de ældre klasser. Overordnet set er skolerne i de fem kommuner imidlertid underlagt de samme incitamentsmæssige mekanismer i forhold til tilskyndelser til optimering af klassekoefficienter og tiltrækning af elever til skolen.

Flere af kommunerne har socioøkonomiske kriterier i deres ressourcetildelingsmodeller. Dette tema behandles ikke nærmere, da det vurderes primært at have betydning for skolens samlede ressourceniveau, og ikke for *hvilke* styringsopgaver der løses på skolerne.

Kommunernes understøttelse af skolerne

På tværs af kommunerne i analysen er der et ganske konsistent billede af, at løsningen af opgaverne i forbindelse med den økonomiske styring i høj grad er en opgave, som løses lokalt på skolerne.

I alle fem kommuner varetager skolens ledelse og det administrative personale på skolerne således opgaverne med udmøntningen af de tildelte ressourcer i skolens driftsbudget og den løbende økonomifølgning i løbet af året. Forvaltningerne i kommunerne står generelt til rådighed med bistand såfremt skolerne efterspørger det, men det er den klare undtagelse, hvis forvaltningen er inddraget i det konkrete arbejde. Kun én af kommunerne opererer med et standardiseret planlægnings- og budgetlægningsværktøj, som anvendes på tværs af kommunens skoler. Det er dog ikke muligt på baggrund af datamaterialet at konkludere, om dette væsentligt ændrer på omstændighederne for skolernes styringsopgave.

⁷ De præcise retningslinjer for overførsel mellem skole og SFO er ikke kortlagt i én af de fem casekommuner.

Delkonklusion:

Kommunernes styringsvalg vedrørende den økonomiske styring

- Skoleledernes decentrale budgetansvarsområder varierer kun i mindre grad på tværs af de fem kommuner. I alle fem kommuner har skolelederne budgetansvaret for midlerne til normalundervisning, integreret specialundervisning, undervisningsmidler samt til skolens ledelse og administration. Kommunerne har derimod forskellige decentraliseringsordninger i forhold til den segregerede specialundervisning og ressourcerne til den decentrale bygningsdrift.
- Kommunerne styrer hovedsageligt deres personaleudgifter på folkeskoleområdet via lønsumsstyring. En enkelt af casekommunerne anvender normeringsstyring. Her får skolerne tildelt et antal stillinger frem for en budgetsum.
- Der er stor lighed i de principper, som kommunerne anvender for tildeling af ressourcer til skolerne. Det grundlæggende tildelingskriterie for ressourcerne er i alle fem kommuner skolens elevtal. Overordnet set er skolerne i de fem kommuner derfor underlagt de samme incitamentsmæssige mekanismer i forhold til tilskyndelser til optimering af klassekoefficienter og tiltrækning af elever til skolen.
- Løsningen af skolernes økonomiske styringsopgave foregår i meget vid udstrækning som en decentral opgave, der løses af skolens personale. Forvaltningerne er kun undtagelsesvist inddraget som sparringspartner på skolernes opfordring. Kun en enkelt af de undersøgte kommuner har implementeret fælles planlægnings- og budgetlægningsværktøj, som understøttes af forvaltningen.

4.2.2 De nye arbejdstidsregler (den personalemæssige styring)

De rammesættende regler og retningslinjer for lærernes arbejdstid i de fem casekommuner kan inddeles i regler og retningslinjer for lærernes gennemsnitlige arbejdstid, lærernes individuelle arbejdstid, opgaveoversigterne, placeringen af arbejdstiden og for lærernes tilstedeværelse på skolen.

Lærernes gennemsnitlige undervisningstid

Samtlige kommuner i analysen har i deres budgetberegninger for implementeringen af folkeskolereformen anvendt en konkret forudsætning vedrørende niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid. Kommunernes budgetforudsætninger er ikke sammenlignelige mellem alle fem kommuner, da to af kommunernes budgetforudsætninger er i forhold til den fagopdelte undervisning, to af kommunerne har derimod budgetforudsætninger i forhold til det udvidede undervisningsbegreb, og i den sidste kommune er det uafklaret, om budgetforudsætningen er i forhold til den fagopdelte undervisning eller det udvidede undervisningsbegreb.

De to kommuner, som har en budgetforudsætning i forhold til den fagopdelte undervisning, har stort set den samme budgetforudsætning. De har ved implementering af folkeskolereformen budgetteret med, at lærerne skal undervise (fagopdelt undervisning) i henholdsvis 742 og 734 timer om året, hvilket er en forskel på 8 timer om året. De to kommuner budgetterer stort set som det forudsatte gennemsnit i de økonomiske forudsætninger for reformen, hvor det er forudsat, at lærernes undervisningstid i den fagopdelte undervisning i gennemsnit udgør 733 timer om året.

Der er lidt større forskel mellem de to kommuner, som har en budgetforudsætning i forhold til det udvidede undervisningsbegreb. Den kommune, som har den laveste forudsætning, budgetterer med, at lærerne skal undervise (udvidet undervisningsbegreb) 733 timer om året. Den kommune, som har den højeste budgetforudsætning, budgetterer med, at lærerne skal undervise 757 timer om året. Der er således en forskel mellem de to kommuner på 24 timer om året, hvilket svarer til cirka en halv times undervisning om ugen, når skoleåret for eleverne er 40 uger.

Analysen viser, at kommunernes budgetforudsætninger vedrørende undervisningstiden indgår i deres styring af folkeskoleområdet på to forskellige måder. Budgetforudsætningerne kan for det første definere den økonomiske ramme/budgettet, mens det er op til den enkelte skoleleder inden for rammerne af decentraliseringsprincipperne og budgettet at udmønte, hvilken undervisningsandel der konkret planlægges med. Budgetforudsætningerne kan derimod også være en reel styringsforudsætning, som skolerne forventes at efterleve. I den sammenhæng indgår budgetforudsætningen ligeledes i beregningen af den økonomiske ramme, men udgør desuden et reelt krav til skolernes anvendelse af lærernes arbejdstid, som skolerne forventes at overholde.

Det fremgår af datamaterialet, at tre af kommunerne udelukkende betragter budgetforudsætningerne som forudsætninger for beregningen af den økonomiske ramme. Budgetforudsætningen er således med til at definere den økonomiske ramme for den enkelte skole, men det er op til den enkelte skoleleder, hvilken nærmere undervisningsandel skolelederen planlægger med. I de to andre kommuner betragtes budgetforudsætningen ikke kun som en forudsætning for beregning af skolens økonomiske ramme, men *også* som et styrings-/planlægningsprincip, der forventes anvendt på den enkelte skole. Det forventes her, at skolerne planlægger skoleåret ud fra den forudsatte undervisningsandel.

I de to kommuner, hvor budgetforudsætningen vedrørende lærernes gennemsnitlige undervisningstid også betragtes som et styringsprincip, er der forskel på, hvorvidt styringsprincippet fremgår af kommunens nedskrevne regler og retningslinjer. I én af de to kommuner fremgår det konkrete niveau for lærernes gennemsnitlige undervisningstid på kommunens skoler af et forståelsespapir, som er udarbejdet sammen med den lokale lærerkreds. Den anden af de to kommuner har ligeledes udarbejdet et forståelsespapir, men her fremgår niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid ikke. I denne kommune er der i stedet tale om, at der både i forvaltningen og hos skolerne er en fælles forståelse og en norm om, at det gennemsnitlige undervisningstimetal, som ligger til grund for budgetberegningerne, også er det tal, som de enkelte skoler skal styre efter at ramme.

Der er forskel mellem kommunerne i forhold til, om de følger op på de fastsatte retningslinjer og budgetforudsætninger. Det må alt andet lige forventes, at skoleledernes styringsopgave i højere grad påvirkes af kommunens retningslinjer og forudsætninger, såfremt kommunen faktisk følger op på skolernes implementering heraf. I de to kommuner, hvor forudsætningen om lærernes undervisningsandel både betragtes som en budgetforudsætning og et styrings-/planlægningsprincip, bliver der centralt i kommunen fuldt op på, hvilken gennemsnitlig undervisningsandel lærerne har på de enkelte skoler. I de tre kommuner, hvor budgetforudsætningen udelukkende definerer den økonomiske ramme for skolerne, foretages der *ikke* en systematisk opfølgning på, hvilken gennemsnitlig undervisningsandel der anvendes på de enkelte skoler.

Lærernes individuelle arbejdstid

To af kommunerne i analysen har udarbejdet formelle nedskrevne retningslinjer for skolernes fastsættelse af den enkelte lærers arbejdstid. Begge kommuners skriftlige retningslinjer indeholder formuleringer, som indikerer en hensigt om, at der skal tilstræbes en ligelig fordeling af

undervisningsopgaverne. I begge kommuner er formuleringen, at der tilstræbes en enten "ligelig" eller "fair" fordeling af undervisningsopgaverne. I den ene af kommunerne er opfattelsen af, at undervisningstimerne bør være tilnærmelsesvist ligeligt fordelt mellem lærerne, meget fremtrædende både hos forvaltningen og hos skolelederne. Denne kommune har desuden fastsat et maksimalt undervisningstimetal for lærerne. I den anden af de to kommuner er det modsat tydeligt, at formuleringen i de nedskrevne retningslinjer *ikke* er bakket op af nogen stærk italesættelse fra forvaltningen af, at det er en konkret målsætning, at undervisningstimerne skal fordeles ligeligt på tværs af de enkelte lærere:

Interviewer: Så er der en formulering i administrationsgrundlaget om, at man skal gå efter, at undervisningsopgaverne er ligeligt fordelt på tværs af lærerne.

Skolechef: Så ligeligt som den kan. Og den har jeg også debatteret med DLF, for det jeg siger til dem, det betyder jo, at så kan I ikke tage jeres TR og give dem halv tid eller noget andet, og den har de haft rigtig svært ved, at TR'erne så har haft lidt tid i forhold til, hvad de har haft før i tiden. Ja, de har den fornødne tid, som vi siger. Det har de haft svært ved. Men det er en formulering for at få imødekommet Danmarks lærerforening lidt, og få lidt ro på. Der har vi nogle formuleringer undervejs. Ligeligt. Og vi kan se i praksis, at ligeligt er et vidt begreb.

I en tredje af kommunerne er der *ikke* vedtaget formelle retningslinjer for fordelingen af undervisningstiden blandt lærerne. Der er til gengæld en meget tydelig italesættelse fra forvaltningen om, at der ønskes en ligelig fordeling af lærernes individuelle undervisningstid. Denne italesættelse er meget præcist illustreret i nedenstående citat fra kommunens skolechef:

Det vi til gengæld har været enige med lærerforeningen om [.....] det var, at udsvinget, de meget store udsving, der tidligere har været på lærerniveau, hvor en lærer som var tillidsmand, og som var formand for det ene og det andet, så de endte med at have 220 undervisningstimer, mens andre havde 880, det gider vi ikke. Så den der idé om, at typisk midaldrende dovne mænd, de lukrerer på typisk midaldrende effektive kvinder, det er sådan en god beskrivelse af en folkeskole. Det gider vi simpelthen ikke. Så det første år der sagde vi, det kan maksimalt variere til det, der svarer til en ugentlig undervisningstime op og ned, ikke mere end det. [...] Sliddet skulle være relativt ens, det var et fællesskab, hvor man løste en opgave i fællesskab, og ikke hvor nogle sad på en sofa og sad og læste lidt, mens andre høvlede rundt. (Skolechef)

De resterende to kommuner i analysen har hverken formelle eller uformelle retningslinjer for lærernes individuelle undervisningstid, som sætter rammer for, hvordan skolerne skal sammensætte den enkelte lærers arbejdstid.

Opgaveoversigter

Fire ud af de fem kommuner har overordnet beskrevet "opgaveoversigterne" i deres formelle administrative retningslinjer eller forståelsesaftaler/-papirer indgået med Danmarks Lærerforenings lokalkreds.

Kommunernes retningslinjer er generelt relativt ensartede. Det pointeres især, at opgaveoversigterne skal udarbejdes af ledelsen forud for normperioden, at opgaveoversigten skal indeholde alle de arbejdsopgaver, som læreren forventes at udføre i normperioden, at opgaveoversigten skal drøftes mellem den enkelte lærer og skolens leder, samt at opgaveoversigterne kan ændres i løbet af skoleåret. Kommunernes formelle retningslinjer og aftaler omhandler således generelt en gentagelse af lovgrundlaget.

Der er imidlertid to af kommunerne, hvis formelle retningslinjer adskiller sig fra de andre kommuners i forhold til ét enkelt delelement. De to kommuner har besluttet, at den forventede samlede arbejdstid til forberedelse skal fremgå af opgaveoversigten. I den ene kommune fremgår det, at *"opgaveoversigten vil indeholde en opgørelse af samlet forventet arbejdstid, fordelt på undervisning (efter det udvidede undervisningsbegreb), øvrige opgaver og forberedelse"*. I den anden kommune fremgår det, at opgaveoversigten bl.a. skal indeholde *"det anslåede tidsforbrug til den samlede forberedelse"*.

Placering af arbejdstiden i løbet af kalenderåret

Tre af de fem kommuner har fastsat kommunale retningslinjer for arbejdstidens placering i løbet af kalenderåret. I de to andre kommuner er der ikke fastlagt kommunale retningslinjer for arbejdstidens placering.

I de tre kommuner, hvor der er fastlagt retningslinjer, er retningslinjerne forskellige mellem kommunerne. I en af kommunerne er retningslinjerne således, at lærerne som udgangspunkt har en gennemsnitlig arbejdsuge på 40 timer i 40 uger, svarende til de skoledage, hvor eleverne er på skolen. Den resterende arbejdstid er placeret i en pulje. Lærerne aftaler individuelt med skolelederen, hvordan timerne i puljen skal anvendes. Det kan fx være til planlægning af undervisningen og andre opgaver på elevfri dage, eller det kan være til opgaver uden for den primære arbejdstid på 40 timer om ugen i løbet af skoleåret.

I en anden af kommunerne er retningslinjerne derimod, at lærerne som udgangspunkt har en gennemsnitlig arbejdsuge på 39 timer i 43 uger. Hele arbejdstiden (ved en nettonorm på ca. 1.680 timer) er således fordelt på de 43 uger. I den tredje kommune er retningslinjen, at lærernes arbejdstid er fordelt med 37 timer i 43 uger. Den resterende arbejdstid på 89 timer om året er placeret i en pulje. Lærerne aftaler individuelt med skolelederen, hvordan timerne i puljen skal anvendes.

Forskellene mellem kommunerne kan i praksis betyde meget forskellige rammer for lærernes arbejdstid. De reelle forskelle vil bl.a. afhænge af skoleledernes konkrete praksis for, hvordan timepuljerne aftales afviklet i løbet af året.

Tilstedeværelse på skolen

Alle de undersøgte casekommuner tager afsæt i fuld tilstedeværelse på skolen. Udgangspunktet er således, at lærerne skal være på skolen i deres arbejdstid. Det generelle tilstedeværelseskrav på skolen suppleres i alle fem kommuner med, at skolelederne kan lave individuelle aftaler med den enkelte lærer, hvor konkrete behov for fleksibilitet kan imødekommes, såfremt skolelederne vurderer det muligt i forhold til fx den øvrige planlægning på skolen. En skolechef i en af kommunerne beskriver princippet således:

Hvis en medarbejder og en skoleleder kan blive enige om en anden måde at arbejde på, så gør de det. Fuldstændig ligesom medarbejderne på rådhuset kan lave aftale med deres nærmeste leder om, at denne eller hin opgave kan løses andre steder.
(Skolechef)

Det fremgår endvidere af alle interviewene med de kommunale forvaltninger, at der har været en ændring i håndteringen af tilstedeværelseskravet fra første til andet skoleår med de nye arbejdstidsregler. Tendensen har været, at tilstedeværelseskravet blev håndteret meget bogstaveligt, som fuld tilstedeværelse, det første skoleår. I det andet skoleår er det derimod vurderingen fra forvaltningerne, at der har været en generel opblødning i håndteringen af tilstedeværelseskravet.

Delkonklusion:

Kommunernes styringsvalg vedrørende de nye arbejdstidsregler

- Alle kommunerne i analysen har vedtaget eksplicitte budgetmæssige forudsætninger vedrørende lærernes undervisningstid. Kommunernes budgetforudsætninger vedrørende undervisningstiden indgår i deres styring af skolerne på to forskellige måder. Budgetforudsætningen kan enten udelukkende være grundlag for beregningen af den økonomiske ramme/budgettet eller den kan indgå i kommunens retningslinjer som en reel styringsforudsætning, som skolerne forventes at efterleve. I det sidste tilfælde er budgetforudsætningen et reelt krav til skolernes anvendelse af lærernes arbejdstid, som skolerne forventes at overholde.
- Der er forskel mellem kommunerne i forhold til, om de følger op på de fastsatte retningslinjer og budgetforudsætninger vedrørende lærernes arbejdstid. I de to kommuner, hvor forudsætningen om lærernes undervisningsandel betragtes som en reel styringsforudsætning, bliver der også centralt i kommunen fuldt op på, hvilken gennemsnitlig undervisningsandel lærerne har på de enkelte skoler.
- Kommunerne i analysen har valgt to forskellige tilgange vedrørende fastlæggelsen af indholdet i den enkelte lærers arbejdstid. I to af kommunerne er der enten en klar retningslinje eller en tydelig forventning fra forvaltningen om, at der ikke skal differentieres væsentligt mellem lærerne i forhold til, hvor mange undervisningstimer lærerne varetager. I de tre øvrige kommuner defineres principperne for sammensætningen af lærernes individuelle arbejdstid i højere grad lokalt af skolelederne.
- Kommunernes retningslinjer vedrørende opgaveoversigterne er generelt relativt ensartede. Der er imidlertid to af casekommunerne, hvis retningslinjer adskiller sig fra de andre kommuners i forhold til ét enkelt delelement. De to kommuner har besluttet, at den forventede samlede arbejdstid til forberedelse skal fremgå af opgaveoversigten.
- Tre af kommunerne har fastlagt retningslinjer for placeringen af lærernes arbejdstid i løbet af året. Retningslinjerne er forskellige mellem kommunerne og varierer bl.a. i forhold til antallet af uger, som lærernes årlige arbejdstid fordeles på.
- Alle de undersøgte casekommuner tager afsæt i fuld tilstedeværelse på skolen. Udgangspunktet er således, at lærerne skal være på skolen i deres arbejdstid. Det generelle tilstedeværelseskrav på skolen suppleres i alle fem kommuner med, at skolelederne kan lave individuelle aftaler med den enkelte lærer. I alle de undersøgte kommuner er der endvidere tegn på at kravet til fuld tilstedeværelse er blødt op efter reformens første år.

4.2.3 Den længere og mere varierede skoledag (den faglige styring)

Kortlægningen af casekommunernes rammer og retningslinjer for den længere og mere varierede skoledag er afgrænset til at omhandle pædagogernes andel af den understøttende undervisning og strukturen for den nye skoledag.

Pædagogernes andel af den understøttende undervisning

Alle kommunerne i analysen har i deres økonomiske beregninger ved implementering af folkeskolereformen anvendt en konkret forudsætning vedrørende andelen af pædagoger i den understøttende undervisning. Casekommunerne varierer dog betydeligt i forhold til, hvor stor en andel af undervisningen pædagogerne forudsættes at varetage.

Tre af kommunerne har budgetteret med, at 50 % af den understøttende undervisning varetages af pædagoger og 50 % varetages af lærere. En af kommunerne har budgetteret med, at kun 20 % varetages af pædagoger, hvorimod 80 % varetages af lærere. Rent økonomisk er der således valgt en dyrere model for implementeringen af den understøttende undervisning i denne kommune end i de casekommuner, hvor pædagogandelen i den understøttende undervisning er fastlagt til 50 %. I den sidste kommune har man i de økonomiske forudsætninger differentieret mellem 0. klasse, indskoling/mellemtrin og udskoling. I 0. klasse budgetteres med, at lærerne varetager 25 % af den understøttende undervisning og 75 % varetages af pædagoger. I indskoling/mellemtrin budgetteres med en 50/50 varetagelse af den understøttende undervisning. I udskoling budgetteres derimod med, at 70 % af den understøttende undervisning varetages af lærere og 30 % af pædagoger.

Som det er tilfældet for kommunernes økonomiske forudsætninger vedrørende lærernes undervisningstid, kan der identificeres to tilgange til, hvordan forudsætningerne om pædagogernes andel af den understøttende undervisning indgår i kommunernes styring. Det fremgår af interviewene, at tre af kommunerne betragter forudsætningerne for varetagelsen af den understøttende undervisning som et styrings-/planlægningsprincip, som forventes anvendt på de enkelte skoler. Det forventes, at skolerne planlægger skoleåret med udgangspunkt i den forudsatte andel af henholdsvis lærere og pædagoger i varetagelsen af den understøttende undervisning. Det fremgår også af datamaterialet, at de tre kommuner i væsentligt mindre grad, end det er tilfældet for lærernes undervisningstid, følger op på, om skolerne reelt planlægger ud fra forudsætningerne om varetagelsen af den understøttende undervisning.

I de to resterende kommuner fremgår det af interviewene, at budgetforudsætningen primært definerer den økonomiske ramme for skolerne og i langt mindre grad er et styrings-/planlægningsprincip, som skolerne forventes at navigere efter. Det fremgår også, at kommunerne i langt mindre grad og mindre systematik følger op på, hvilke personalegrupper der varetager den understøttende undervisning.

Strukturen for skoledagen

Alle de undersøgte kommuner har selvsagt i forbindelse med implementering af folkeskolereformen arbejdet med implementering af den længere og mere varierede skoledag. Der er imidlertid kun én af kommunerne, som har vedtaget formelle retningslinjer for skoledagens *struktur*, som er gældende for alle kommunens skoler. Den pågældende kommune har i forbindelse med implementering af reformen besluttet en ramme for skoledagen. Rammen for tilrettelæggelsen af skoledagen fremgår af boksen nedenfor. Kommunen har fastsat konkrete mødetidspunkter for eleverne i henholdsvis indskoling, mellemtrinnet og udskoling, fx skal indskoling møde fra kl. 8:00 til 14:00. Endvidere er der besluttet et aktivitetsbånd i forbindelse med frokostpausen for både indskoling, mellemtrin og udskoling. Den øvrige understøttende undervisning kan skolerne selv placere enten om formiddagen eller eftermiddagen. Rammen er vedtaget for skoleåret 2014/2015 og 2015/2016. Derefter kan skolerne selv fastlægge rammerne for skoledagen.

Kommuneeksempel: Kommunale retningslinjer for skoledagen

Indskoling	Mellemtrin	Udskoling
Kl. 7:00-8:00 Morgenåbent		
Kl. 8:00-11:00 Fagdelt/understøttende undervisning	Kl. 8:00-11:30 Fagdelt/understøttende undervisning	Kl. 8:00/9:00-12:00 Fagopdelt/understøttende undervisning
Kl. 11:00-12:00 Pause/aktiviteter	Kl. 11:30-12:30 Pause/aktiviteter	Kl. 12:00-13:00 Pause/aktiviteter
Kl. 12:00-14:00 Fagdelt/understøttende undervisning	Kl. 12:30-14:30 Fagdelt/understøttende undervisning	Kl. 13:00-15:00/16:00 Fagopdelt/understøttende undervisning
Kl. 14:00-17:00 SFO	Kl. 14:30-18:00 Skoleklub	Kl. 15:00-22:00 Ungdomsklub

I én af de øvrige fire kommuner er der indirekte fastsat retningslinjer for skoledagens starttidspunkt og sluttidspunkt. Der er fra kommunens side fastlagt konkrete skolebusruter, hvilket har betydet, at man fx på én skole først kan starte undervisningen fra kl. 8:15.

Fire af kommunerne har ikke vedtaget fælles retningslinjer for placeringen af den understøttende undervisning i løbet af skoledagen. I disse kommuner er det således op til skolerne at beslutte, om den understøttende undervisning fx skal indgå som en integreret del af den fagopdelte undervisning, som et "bånd" på tværs af klasserne, eller fx som temablokke i løbet af skoleåret.

Delkonklusion:

Kommunernes styringsvalg vedrørende den længere og mere varierede skoledag

- Alle kommunerne i analysen har vedtaget eksplicitte økonomiske forudsætninger for andelen af pædagoger i den understøttende undervisning. Der kan identificeres to overordnede tilgange til, hvordan forudsætningen indgår i kommunernes styring af skolerne. Budgetforudsætningen kan enten udelukkende indgå i grundlaget for beregningen af skolens økonomiske ramme/budget, eller den kan indgå som en reel styringsforudsætning, som skolerne forventes at efterleve.
- Casekommunerne følger i mindre grad op på, hvilke personalegrupper der varetager den understøttende undervisning end det er tilfældet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid.
- De undersøgte kommuner har kun i begrænset omfang fastlagt formelle retningslinjer for skoledagens struktur, som er gældende for alle kommunens skoler. En af kommunerne har fastlagt sådanne retningslinjer. Den pågældende kommune har i forbindelse med implementering af reformen besluttet en ramme for skoledagen.

4.2.4 Forskel mellem central og decentral implementering

I de foregående afsnit er kommunernes implementerings- og styringsvalg kortlagt og analyseret for hver af de tre styringsdimensioner, dvs. den økonomiske, personalemæssige (de nye arbejdstidsregler) og faglige (den længere og mere varierede skoledag) styring. Analysen peger imidlertid også på, at der på tværs af de tre styringselementer er forskel mellem, hvordan casekommunerne implementerer reformerne.

To af casekommunerne er kendetegnet ved en mere central tilgang til implementeringen af reformerne end de tre andre casekommuner. De to kommuner fastlægger i højere grad rammer og retningslinjer centralt, som gælder for alle kommunens skoler. De tre andre casekommuner er derimod kendetegnet ved en mere decentral tilgang til implementeringen af reformerne, hvor den enkelte skoleleder har vide rammer for at implementere reformerne.

Forskelle mellem de to typer af casekommuner kan bl.a. illustreres med kommunernes rammer og retningslinjer vedrørende lærernes undervisningstid. De to kommuner, som er kendetegnet ved en central tilgang til implementeringen, betragter budgetforudsætninger for den gennemsnitlige undervisningstid som et styrings-/planlægningsprincip, som skolerne forventes at planlægge efter. I de to kommuner følger forvaltningerne derudover op på, hvilken gennemsnitlig undervisningstid lærerne har på de enkelte skoler. De to kommuner har endvidere et princip for fordelingen af undervisningstimerne mellem lærerne. I begge kommuner ønskes tilstræbt en ligelig fordeling af undervisningsopgaverne. I den ene kommune fremgår princippet af kommunes retningslinjer. I den anden kommune er princippet stærkt italesat af forvaltningen. De to kommuner er således karakteriseret ved en relativ "central styring af lærernes undervisningstid".

I de tre andre kommuner indgår budgetforudsætningen udelukkende som en beregningsforudsætning for den økonomiske ramme for skolerne. Budgetforudsætningen er således med til at definere den økonomiske ramme for den enkelte skole, men det er op til den enkelte skoleleder, hvilken gennemsnitlig undervisningstid skolelederen planlægger med. Forvaltningerne i de tre kommuner følger endvidere ikke systematisk op på lærernes gennemsnitlige undervisningstid på de enkelte skoler. De tre kommuner kan derfor karakteriseres ved en relativ "decentral styring af lærernes undervisningstid".

Delkonklusion:

Kommunernes styringsvalg vedrørende central eller decentral implementering

Analysen peger på, at to af casekommunerne er kendetegnet ved en mere central tilgang til implementeringen af reformerne end de tre andre casekommuner. De to kommuner fastlægger i højere grad rammer og retningslinjer centralt, som gælder for alle kommunens skoler. De tre andre casekommuner er derimod kendetegnet ved en mere decentral tilgang til implementeringen af reformerne, hvor den enkelte skoleleder har vide rammer for at implementere reformerne.

4.3 Variation mellem kommunerne

De fem casekommuner, som indgår i analysen, er udvalgt således, at der indgår kommuner, som har og ikke har udarbejdet forståelsesaftaler/-papir med den lokale lærerkreds. Ligeledes

indgår der casekommuner, som har et relativt lavt og højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet⁸. Det er således muligt at afdække, om der er forskelle mellem de forskellige grupper af casekommuner. Det ser vi nærmere på i det følgende afsnit.

4.3.1 Forskelle mellem kommuner med og uden forståelsespapirer

Blandt de udvalgte casekommuner er der to, som har udarbejdet en/et forståelsesaftale/-papir i samarbejde med den lokale lærerkreds, og tre kommuner, som har udarbejdet administrative retningslinjer.

Gennemgangen af kommunernes rammesættende retningslinjer for de nye arbejdstidsregler viser, at der for de fem kommuner i analysen ikke er klare forskelle på de kommuner, som har, og de kommuner, som ikke har udarbejdet et egentligt forståelsespapir i samarbejde med den lokale lærerkreds. Dette gælder både i forhold til niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, sammensætningen af lærernes individuelle arbejdstid og tilstedeværelseskravet.

I den ene af kommunerne, som har udarbejdet et forståelsespapir, indeholder aftalen fx retningslinjer for lærernes gennemsnitlige undervisningstid og et princip for fastsættelsen af lærernes individuelle undervisningstid. I den anden kommune, som har udarbejdet et forståelsespapir, indeholder papiret *ikke* sådanne retningslinjer. De to kommuner, som har udarbejdet et forståelsespapir, har samtidig henholdsvis den laveste og højeste budgetforudsætning i forhold til lærernes undervisningstid blandt de fem kommuner.

Der ses heller ingen klare forskelle mellem de kommuner, som har udarbejdet et forståelsespapir, og de kommuner som *ikke* har, i forhold til implementering af arbejdstidens placering og tilstedeværelse på skolen. En af de kommuner, som har udarbejdet et forståelsespapir, har fastsat kommunale retningslinjer for arbejdstidens primære placering. Den anden kommune har derimod ikke fastsat sådanne fælles retningslinjer. Endvidere tager alle kommunerne, som beskrevet, udgangspunkt i fuld tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden suppleret med, at skolelederen kan lave individuelle aftaler med den enkelte lærer.

Endelig kan det bemærkes, at to af kommunerne i analysen har besluttet, at der skal angives en konkret forberedelsestid i lærernes opgaveoversigter. Ingen af disse to kommuner har udarbejdet et forståelsespapir med lærerforeningen men arbejder ud fra administrative retningslinjer.

Det skal også påpeges, at to af de kommuner, som ikke har indgået en/et forståelsesaftale/-papir med den lokale lærerkreds, har drøftet deres administrative retningslinjer med den lokale lærerkreds. Der har således været en dialog med lærerforeningen. Der er imidlertid ikke indgået en decideret forståelsesaftale/-papir.

Analysen er ikke tilstrækkelig til at konkludere, at udarbejdelsen af forståelsesaftaler/-papirer mellem kommunen og den lokale lærerkreds er ligegyldig for de styringsmæssige rammer på skolerne. Analysen indikerer dog, at det i højere grad er det konkrete indhold i de retningslinjer, som finder anvendelse i kommunerne, der er det væsentlige. Det er således ikke nødvendigvis væsentligt for de styringsmæssige rammer på skolerne, hvorvidt retningslinjerne stammer fra en/et forståelsesaftale/-papir eller et administrationsgrundlag udarbejdet af kommunen.

⁸ Udvælgelsen af kommunerne er beskrevet i afsnit 2.1.

4.3.2 Forskelle mellem kommuner med et relativt lavt og højt ressourceforbrug

Tre af kommunerne, som indgår i analysen, har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskoleområdet. To af kommunerne har derimod et relativt højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet. Det konkrete grundlag for udvælgelsen af casekommunerne fremgår af afsnit 2.1.

Gennemgangen af casekommunernes rammer og retningslinjer for de nye arbejdstidsregler viser, at der ikke er klare forskelle mellem de tre kommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, og de to kommuner, som har et relativt højt ressourceforbrug. Det gælder bl.a. i forhold til niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid.

Casekommunernes budgetforudsætning vedrørende lærernes gennemsnitlige undervisningstid fremgår af Tabel 4.1. Det fremgår af tabellen, at nogle af kommunerne har vedtaget en forudsætning vedrørende lærernes gennemsnitlige undervisningstid i forhold til den fagopdelte undervisning, hvorimod andre har udarbejdet forudsætningen i forhold til det udvidede undervisningsbegreb. Dette forhold vanskeliggør sammenligningen mellem de fem casekommuner.

Det fremgår af tabellen, at den casekommune, som forudsætter det laveste antal undervisningstimer (733 timer om året; udvidet undervisningsbegreb), indgår i gruppen af kommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskolen. Det er modsat forventningen, at kommuner, som anvender få ressourcer på folkeskoleområdet, stiller højere krav til lærernes undervisningstid, sammenlignet med kommuner, som anvender relativt mange ressourcer på området.

Det fremgår endvidere af tabellen, at to casekommuner har vedtaget en forudsætning om lærernes undervisningstid i forhold til det udvidede undervisningsbegreb. Den af de to kommuner, som har den laveste forudsætning (733 timer om året; udvidet undervisningsbegreb) vedrørende lærernes undervisningstid, indgår i gruppen af casekommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug. Det modsatte er gældende for de to casekommuner, som har vedtaget budgetforudsætningen om lærernes undervisningstid i forhold til den fagopdelte undervisning. I dette tilfælde indgår kommunen, som har den laveste forudsætning (734 timer om året; fagopdelt undervisning) vedrørende lærernes undervisningstid, i gruppen af kommuner, som har et relativt højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet. De to casekommuner har imidlertid relativt ensartede budgetforudsætninger for lærernes gennemsnitlige undervisningstid i den fagopdelte undervisning – henholdsvis 742 og 734 timer om året.

Samlet set kan der således ikke identificeres klare forskelle mellem de tre kommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, og de to kommuner, som har et relativt højt ressourceforbrug, i forhold til niveauet for lærernes gennemsnitlige undervisningstid.

Tabel 4.1 Kommunernes økonomiske forudsætninger vedrørende lærernes gennemsnitlige undervisningstid og varetagelsen af den understøttende undervisning

	Relativt lavt ressourceforbrug			Relativt højt ressourceforbrug	
	K1 Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	K2 Forståelses-af-tale indgået med lærerforeningen	K3 Kommunale retningslinjer	K4 Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	K5 Forståelses-papir indgået med Skolelederforeningen, BUPL og Lærerforeningen
Lærernes gennemsnitlige undervisningstid²⁾	742 timer (fagopdelt undervisning)	733 timer (udvidet undervisningsbegreb)	750 ¹⁾ timer	734 timer (fagopdelt undervisning)	757 timer (udvidet undervisningsbegreb)
Varetagelse af understøttende undervisning	80 % varetages af lærere, og 20 % varetages af pædagoger	50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger	50 % varetages af lærere, og 50% varetages af pædagoger	50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger	<u>0. klasse:</u> 25 % lærere og 75 % pædagoger <u>Indskoling og mellemtrin:</u> 50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger <u>Udskoling:</u> 70 % lærere og 30 % pædagoger

Note:

- 1) Kommunen kan ikke oplyse, om budgetforudsætningen er i forhold til den fagopdelte undervisning eller det udvidede undervisningsbegreb.
- 2) Budgetforudsætningerne er anvendt ved kommunernes implementering af folkeskolereformen. Nogle af kommunerne tilkendegiver, at forudsætningen ændres ved skoleåret 2016/2017.

Casekommunernes budgetforudsætninger vedrørende varetagelsen af den understøttende undervisning fremgår ligeledes af Tabel 4.1. Der ses heller ikke i denne sammenhæng nogen klare forskelle mellem de tre kommuner, som har et relativt lavt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, og de to kommuner, som har et relativt højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, i forhold til deres forudsætninger vedrørende varetagelsen af den understøttende undervisning.

Det fremgår af Tabel 4.1, at tre af casekommunerne har besluttet en 50/50 % fordeling af varetagelsen af den understøttende undervisning mellem lærere og pædagoger. De tre kommuner er repræsenteret både i gruppen af kommuner med henholdsvis et relativt lavt og højt ressourceforbrug. Endvidere er den kommune, som har valgt en dyrere model for varetagelsen af den understøttende undervisning, dvs. en 80/20 % fordeling, repræsenteret i gruppen af kommuner med et relativt lavt ressourceforbrug. Der er modsat en forventning om, at kommuner, som anvender få ressourcer på folkeskoleområdet, i højere grad vil anvende pædagoger i den understøttende undervisning.

Det fremgår endvidere af analysen, at der heller ikke ses nogen klare forskelle mellem de casekommuner, som har et relativt lavt og højt ressourceforbrug på folkeskoleområdet, i forhold til de øvrige elementer, som indgår i analysen. Det gælder både i forhold retningslinjer for sammensætning af lærernes individuelle arbejdstid, arbejdstidens placering i løbet af året og kravene til lærernes tilstedeværelse på skolen. Der henvises i øvrigt til bilag 2, hvor casekommunernes rammer for de nye arbejdstidsregler fremgår i bilagstabeller.

Det skal påpeges, at analysen ikke er tilstrækkelig til at konkludere, hvilken betydning kommunernes generelle ressourceforbrug på folkeskoleområdet har for implementeringen af bl.a. de nye arbejdstidsregler.

Det fremgår endvidere af interviewene, at kommunernes skolestruktur og muligheder for at optimere klassestørrelserne har stor betydning for økonomien på folkeskoleområdet. Casekommunerne i analysen er ikke valgt ud fra, at der fx er forskelle i den gennemsnitlige klassekvotient. Casekommunernes gennemsnitlige klassekvotienter fremgår af Tabel 4.2. Det fremgår af tabellen, at casekommunen med den højeste gennemsnitlige klassekvotient er den casekommune, som forudsætter det mindste antal undervisningstimer pr. lærer (733 timer om året; udvidet undervisningsbegreb). Tallene indikerer, at det vil være yderst relevant og interessant at inddrage andre parametre i en ny tilsvarende analyse af, hvilken betydning kommunernes generelle ressourceforbrug på folkeskoleområdet har for implementeringen af reformerne.

Tabel 4.2 Kommunernes gennemsnitlige klassekvotienter; 2015 (antal elever pr. klasse)

	Relativt lavt ressourceforbrug			Relativt højt ressourceforbrug	
	K1	K2	K3	K4	K5
Gennemsnitlig klassekvotient	19,7	23,6	20,8	22,3	22,8

Delkonklusion: Variation mellem kommunerne

- I forhold til kommunernes rammer og retningslinjer for lærernes arbejdstid kan der ikke konstateres klare indholdsmæssige forskelle mellem de kommuner, som har udarbejdet en/et forståelsesaftale/-papir med den lokale lærerkreds, og de kommuner, som styrer ud fra et administrativt grundlag, udarbejdet af kommunen.
- Der kan ligeledes ikke identificeres klare forskelle mellem de kommuner, som har et relativt lavt eller relativt højt ressourceforbrug på folkeskoleområde, i forhold til deres rammer og retningslinjer for implementeringen af reformerne.

5 Skoleledernes styringspraksis

Skoleledernes styringspraksis analyseres i det følgende kapitel. Vi ser på, hvilke centrale praksisser vedrørende balancering af de tre elementer – økonomiske, personalemæssige og faglige styring – der kan identificeres i skoleledernes planlægning af skoleåret. Endvidere ser vi på, hvilken betydning kommunernes rammer og retningslinjer har for skoleledernes styringspraksis.

Skoleledernes styringspraksis analyseres ud fra en temabaseret tilgang, hvor temaerne analyseres på tværs af de tre styringsdimensioner. Det skyldes, at de tre styringsdimensioner i høj grad er gensidigt afhængige. Denne gensidige afhængighed skaber en række dilemmaer i skolelederens styringsopgave. Dilemmaerne består grundlæggende i, at skolelederens beslutninger i forhold til et af styringselementerne har afsmittende, og i nogle tilfælde uønskede, effekter på de øvrige forhold. Skolelederens styringsopgave består derfor i at afveje de økonomiske, personalemæssige og faglige hensyn op i mod hinanden.

De fire temaer, som analyseres er henholdsvis 1) lærernes undervisningstid, 2) arbejdstid og tilstedeværelse, 3) pædagoger i den understøttende undervisning og 4) længden og strukturen for skoledagen. De fire temaafsnit følger den samme overordnede struktur. Først beskrives de grundlæggende styringsdilemmaer, som skolelederne står overfor i forhold til temaet. Derefter præsenteres skoleledernes konkrete styringspraksis og afslutningsvis analyseres, hvilken betydning kommunernes rammer og retningslinjer har for skoleledernes styringspraksis. Skoleledernes økonomiske styringsopgave i forbindelse med skoleårsplanlægningen præsenteres dog indledningsvis i det følgende som baggrundsviden forud for temaafsnittene.

Økonomiske styringsopgaver i skoleårsplanlægningen

Overordnet set kan skolernes økonomiske styringsopgaver opdeles i to hovedopgaver, henholdsvis budgetlægningen, hvor der sker udmøntning af de tildelte ressourcer til et driftsbudget for skolen, og den efterfølgende økonomiopfølgning og justering i løbet af året. Endvidere indeholder skolernes økonomistyringsopgave en række rent økonomitekniske opgaver, herunder bogføringsopgaven og regnskabsaflæggelsen. I forbindelse med skoleårsplanlægningen er det budgetlægningsopgaven, der er i fokus.

Skolernes budgetlægningsopgave er nært forbundet med de øvrige opgaver i skoleårsplanlægningen. Klassedannelse, skemalægning, fagfordeling, sammensætningen af den enkelte lærers arbejdstid mv. har således økonomiske konsekvenser, som skal holdes inden for den budgetmæssige ramme.

Selve budgetlægningsopgaven består for skolerne i fire af de fem kommuner i at udmønte det budgetbeløb, som udmeldes fra forvaltningen, til et driftsbudget for skolen. Skolerne i disse kommuner starter typisk med at afsætte midler til en række større udgiftsområder. Dette vil typisk være udgifter til aflønning af ledelsen, administrationen og det tekniske personale, undervisningsmaterialer, vikarpuljen og de bygningsrelaterede udgifter, såfremt disse ligger som en del af skolernes budgetansvarsområde. Den indledende fastlæggelse af disse budgetposter er typisk erfaringsbaseret (på basis af tidligere års forbrug) eller afspejler størrelsen på de midler, som er udmøntet til formålet i kommunens ressourcefordelingsmodel. For de skoler, som betaler en takst ved henvisning af elever til segregeret specialundervisning, fordi kommunen har valgt en decentral finansieringsmodel på specialundervisningsområdet, vil de forventede udgifter hertil typisk også blive afsat som en post i budgettet.

Skolernes budgetberegninger består herefter i at skabe sammenhæng mellem den resterende del af midlerne og omkostningerne til aflønning af det pædagogiske personale. Skolen skal dels

kunne levere det ønskede undervisningstimental til klasserne på de enkelte årgange, men skal også have personaleressourcer til at varetage forskellige tværgående pædagogiske funktioner (fx AKT-vejledere eller fagvejledere). Med undtagelse af én af kommunerne har de enkelte skoler selv udviklet forholdsvis komplicerede regneark, som kan anvendes til at beregne behovet for lærer- og pædagogstillinger og de afledte omkostninger. I én af kommunerne anvender skolerne en fælles regnearksløsning, som understøttes af forvaltningen.

Processen med at få budgettet til at passe kræver ofte, at skolerne tilpasser forskellige aktiviteter og prioriteringer og herefter genberegner budgettet. Denne proces må ofte gentages flere gange, før skolelederen lægger sig fast på et driftsbudget for året. Skolernes handlemuligheder i denne proces afhænger dog i høj grad af, hvilke håndtag skolerne har til rådighed inden for kommunens retningslinjer.

I en af kommunerne styres udgifterne til det pædagogiske personale via normeringsstyring. Dette indebærer, at ressourcerne til pædagogisk personale udmøntes til skolerne som et antal stillinger, der kan afholdes i løbet af året – ikke som et budgetbeløb. Skolerne i denne kommune har derfor en mindre kompliceret opgave i budgetlægningsfasen, idet ressourcer allerede er omregnet til et antal lærer- og pædagogstillinger. Samtidig har skolerne i kommunen dog også på væsentlige punkter færre handlemuligheder i deres planlægning.

5.1 Lærernes undervisningstid

I det følgende temaafsnit ser vi på lærernes undervisningstid. Det analyseres, hvilke grundlæggende dilemmaer skolelederne står overfor, når de skal beslutte, hvor meget lærerne på skolen skal undervise, samt hvordan undervisningsopgaven skal fordeles mellem lærerne. Endvidere analyseres, om der er forskellige praksisser for, hvordan skolelederne implementerer de nye arbejdstidsregler, samt hvilken betydning kommunernes retningslinjer har for skoleledernes styringspraksis.

5.1.1 Skoleledernes dilemmaer

Det fremgår af interviewene med skolelederne, at de står overfor nogle grundlæggende dilemmaer, når de skal fastlægge, hvor meget lærerne skal undervise i forbindelse med skoleårsplanlægningen. Skolelederne har på den ene side et økonomisk incitament til at øge kravene til, hvor meget lærerne skal undervise. Det skyldes, at skolerne får tildelt et budget ("en pose penge"), som skolen skal drives for. Skolelederne skal altså tilrettelægge skoleåret inden for den bevilligede økonomiske ramme. Øges lærernes gennemsnitlige undervisningstid, skal der alt andet lige anvendes færre ressourcer (færre lærere) til at dække de undervisningslektioner, som skal afvikles i løbet af skoleåret, hvilket frigør midler til andre formål.

På den anden side har skolelederne også et incitament til *ikke* at øge kravene til, hvor meget lærerne skal undervise. Skolelederne skal sikre en tilstrækkelig faglig kvalitet i undervisningen og skal i den forbindelse sikre, at medarbejderne har mulighed for at planlægge, afvikle og efterbehandle undervisningen. Øges lærernes gennemsnitlige undervisningstid giver det alt andet lige dårligere muligheder for, at medarbejderne kan planlægge og efterbehandle undervisningen.

Endvidere fremgår det af interviewene, at skolelederne har fokus på at understøtte medarbejdernes arbejdsmæssige motivation og engagement. Skolelederne har fokus på, at medarbejderne skal være motiverede for at levere den bedst mulige undervisning således, at eleverne bliver så dygtige, som de kan. Alt andet lige kan et øget krav til, hvor meget lærerne skal undervise, reducere medarbejdernes motivation og engagement.

Skolelederne skal altså balancere både økonomiske, personalemæssige og faglige hensyn, når de skal planlægge, hvor meget lærerne generelt skal undervise på skolen (lærernes gennemsnitlige undervisningstid). Det fremgår ligeledes af interviewene, at skolelederne står overfor nogle dilemmaer, når de skal fastlægge, hvor meget den enkelte lærer skal undervise (lærernes individuelle undervisningstid).

Skolelederen kan på den ene side have et incitament til at differentiere mellem, hvor meget lærerne skal undervise for at sikre tilstrækkelig faglig kvalitet i undervisningen. Der gives i interviewene eksempler på, at det fx kan være nødvendigt, at lærerne underviser mindre, hvis de har fag i udskolingen, hvor der bl.a. er mange skriftlige afleveringer. Der gives også eksempler på, at nogle lærere kan undervise mere samtidig med, at den faglige kvalitet opretholdes, fordi de har stor erfaring med at undervise i de pågældende fag. Endvidere giver nogle af skolelederen udtryk for, at der er andre opgaver end klasseundervisning, som skal håndteres på skolen, fx opgaver som læse- eller matematikvejleder, AKT, it, udviklingsopgaver mv. Der kan derfor være et behov for, at lærere, som skal varetage disse opgaver, varetager mindre traditionel faglig undervisning.

På den anden side fremgår det også af interviewene, at nogle af skolelederne har et økonomisk incitament til ikke at differentiere for meget imellem, hvor meget de enkelte lærere underviser. Det skyldes, at flere lærere vil komme til at undervise mere end 750 timer om året, såfremt skolelederne differentierer meget mellem lærerne. Når lærerne underviser mere end 750 timer om året, skal der udbetales et undervisningstillæg. Det indgår derfor i flere af skoleledernes overvejelser, om det er fordelagtigt, at der er flere lærere, som underviser mere end 750 timer om året, eller om det er bedre at fordele undervisningsopgaven mere jævnt mellem lærere, således at der skal udbetales mindre i undervisningstillæg.

Det fremgår endvidere af interviewene, at det kan være en vanskelig personalemæssig forandring på skolen, hvis nogle læreres undervisningsandel skal ændres nævneværdigt. Der kan fx være modstand mod, at nogle lærere skal til at undervise mere end tidligere. Det kan give skolelederne et incitament til ikke at ændre nævneværdigt på den enkelte læreres undervisningsandel, da det alt andet lige kan reducere motivationen og engagementet blandt medarbejderne.

Analyserne peger altså på, at skolelederne står over for nogle dilemmaer både i forhold til, hvor meget lærerne generelt skal undervise på skolen (den gennemsnitlige undervisningstid), og i forhold til, hvor meget den enkelte lærer konkret skal undervise (lærernes individuelle undervisningstid). I det følgende ser vi nærmere på, hvordan skolelederne på forskellig vis håndterer dilemmaerne i skoleårsplanlægningen.

5.1.2 Skoleledernes styringspraksis

Fast eller justerbar norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid

Der kan overordnet identificeres to tilgange til, hvordan skolelederne håndterer dilemmaet med fastlæggelse af lærernes gennemsnitlige undervisningstid i forbindelse med skoleårsplanlægningen. Der er for det første en tilgang, hvor den gennemsnitlige undervisningstid er givet som en fast norm, som ikke ændres i forbindelse med skoleårsplanlægningen. For det andet er der en tilgang, hvor normen for lærernes gennemsnitlige undervisningstid kan justeres i forbindelse med skoleårsplanlægningen.

Skolelederne, som tager afsæt i princippet om en "fast norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid", navigerer efter en fastsat norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, fx 733 eller 757 undervisningstimer om året, i forbindelse med skoleårsplanlægningen. Det

betyder, at når skoleårsplanlægningen er afsluttet, så skal lærernes gennemsnitlige undervisningstid være på den fastsatte norm.

Normen fastlægges, før den konkrete skoleårsplanlægning påbegyndes. Skolelederen justerer således ikke på normen i forbindelse med skoleårsplanlægningen. I praksis kan det betyde, at skolelederen i højere grad skal justere på andre elementer, for at skoleårsplanlægningen kan holdes inden for den økonomiske ramme. Det kan fx være nødvendigt med flere elever i klasserne, afvikling af færre lektioner med to lærere, mindre vikardækning, nedprioritering af andre opgaver end klasseundervisning mv.

Tager skolelederne derimod afsæt i princippet om en "justerbar norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid", indgår vurderingen af, hvor meget lærernes skal undervise, som en justerbar variabel i skoleårsplanlægningen. Normen indgår som et prioriteringselement på lige fod med de mange andre elementer, som indgår i skoleårsplanlægningen. Princippet kan fx illustreres med følgende citat:

I indeværende skoleår har [lærerne, red.] haft 25,33 [lektioner om ugen, red.] Det er det, vi sådan har sigtet på. Og så kommer de til at stige lidt her til næste skoleår. [De stiger lidt til næste skoleår, red.] bl.a. på grund af besparelser". (Viceskoleleder)

Alle skolelederne, som tager afsæt i princippet om en "justerbar norm for lærernes undervisningstid", påpeger, at lærernes gennemsnitlige undervisningstid ikke blot kan øges. De giver udtryk for, at de særdeles påpasselige med at øge lærernes gennemsnitlige undervisningstid, hvilket bl.a. er illustreret i følgende citater:

Så det er ikke markant meget [lærernes gennemsnitlige undervisningstid, red.] har ændret sig [mellem det første og andet skoleår med reformen, red.]. Vi har bevidst valgt ikke at lade folkeskoleformen pine flere timer ud af de ansatte. Det har været noget, vi har tænkt over, at det skal vi passe på med. (Viceskoleleder)

Vi har snakket om motivationsmæssigt, så er det jo svært at komme og sige "kom nu i gang", nu hæver vi reformmålene samtidig med, at vi hæver arbejdstimerne. Så kan en lærer måske komme til at føle, at de kommer til at skulle betale meget og så oveni lockouten. Det er jo også meget det, det handler om. Det spil, der har været i reformændringerne. At det er lige på bagkant af en lockout. (Skoleleder)

Vurderingen af, hvor meget lærerne skal undervise, indgår således på nogle skoler i skoleårsplanlægningen i lighed med de andre håndtag, som kan få skoleårsplanlægningen til at balancere inden for den økonomiske ramme. Det er dog et håndtag, som skolelederne er meget påpasselige med at bruge. Der er endvidere skoleledere, som arbejder på at tilrettelægge skoleårsplanlægningen således, at lærernes gennemsnitlige undervisningstid kan reduceres i forhold til det indeværende skoleår.

Det fremgår endvidere af interviewene, hvilke niveauer for lærernes gennemsnitlige undervisningstid skolelederne pejler efter i skoleårsplanlægningen. To af skolelederne oplyser, at de planlægger ud fra en gennemsnitlig undervisningstid på 733 timer om året. En af skolerne planlægger ud fra et gennemsnit på knap 750 timer om året. Tre af skolerne planlægger ud fra knap 760 timer om året. De resterende fire skoler planlægger ud fra en gennemsnitlig undervisningstid på cirka 780 timer om året. Skolernes pejlemærke for den gennemsnitlige undervisningstid for lærerne varierer således fra 733 timer til 780 timer om året i gennemsnit. Det svarer til en forskel på knap 1,2 undervisningstime om ugen, når skoleåret for eleverne er 40 uger.

Det skal i den sammenhæng bemærkes, at alle skolelederne tager udgangspunkt i det nye udvidende undervisningsbegreb, når de planlægger skoleåret. I forhold til lærernes gennemsnitlige undervisningstid, sonder skolerne således ikke mellem den faglige undervisning og den understøttende undervisning. Det fremgår af afsnit 5.3, at lærerne i varierende omfang varetager den understøttende undervisning på skolerne. Det skal man have in mente, når niveauerne for lærernes gennemsnitlige undervisningstid sammenlignes.

Ligelig fordeling af undervisningsopgaverne eller arbejdsbyrden

Der kan ligeledes identificeres to overordnede tilgange til fordelingen af arbejdsopgaverne mellem de enkelte lærere. Overordnet kan der sondres mellem to generelle principper på baggrund af interviewene med skolerne. Det er henholdsvis et princip om "ligelige fordeling af *undervisningsopgaven*" og et princip om "ligelig fordeling af *arbejdsbyrden*".

Skolelederne, som tager udgangspunkt i princippet om ligelig fordeling af undervisningsopgaven mellem lærerne, styrer efter, at alle lærerne underviser lige meget. I praksis betyder det, at alle lærerne skal ligge så tæt som muligt på det fastlagte gennemsnit for lærernes undervisningstid, fx at alle lærerne skal undervise 750 timer om året.

Anvendes det andet princip, som tager udgangspunkt i en ligelig fordeling af arbejdsbyrden, styrer skolelederne derimod efter, at alle lærerne skal arbejde lige meget, uanset om læreren skal varetage en undervisningsopgave eller en anden opgave, som er prioriteret på skolen. Princippet kan illustreres med følgende citat:

Det er afgørende, at der er en retfærdighed og en jævn fordeling af opgaverne. Det synes jeg, vi har stilet efter. Og så at [medarbejderne, red.] kan se – burde kunne se – at vi trækker lige meget. Så hvis man har lidt færre undervisningsopgaver, kan det være, at man har lidt flere fyldige andre opgaver. Det kunne fx være it-vejlederen. Bibliotek er jo også en slags undervisning, og det kunne godt være man havde færre, hvis man har nogle administrative opgaver knyttet til biblioteket. Og vi har en kollega, der samler alle vores informationer om prøver og tests, han har også lidt færre lektioner. Vores AMR har færre lektioner, det samme har vores TR, det har vi også valgt at gøre. Det står der ikke nogle steder, at man behøver at gøre. (Skoleleder)

I praksis betyder en anvendelse af princippet om ligelig fordeling af arbejdsopgaverne, at skolelederne differentierer mellem lærerne i forhold til, hvor meget de skal undervise. Det er helt i overensstemmelse med princippet, at nogle lærere fx underviser 700 timer og andre underviser 800 timer om året.

Skolelederne giver i interviewene flere eksempler på de "tommelfingerregler", de anvender, når lærernes individuelle undervisningstid skal fastlægges. Følgende kan fx medvirke til et højere undervisningstimetal: har fag, som ikke er så forberedelsestunge, har relativt meget understøttende undervisning, har høj faglig anciennitet, underviser i klasser med lav klassekvotient, underviser i klasser med en god elevsammensætning mv.

KORA har endvidere haft adgang til alle lærernes konkrete opgaveoversigter for skoleåret 2015/2016 for ni af de ti skoler, som indgår i analysen. Lærernes planlagte undervisningstid ved skoleårets start fremgår af opgaveoversigterne. Det kan derfor afdækkes, om de generelle principper afspejler sig i planlægningen af lærernes individuelle undervisningstid, som den fremgår af lærernes opgaveoversigter.

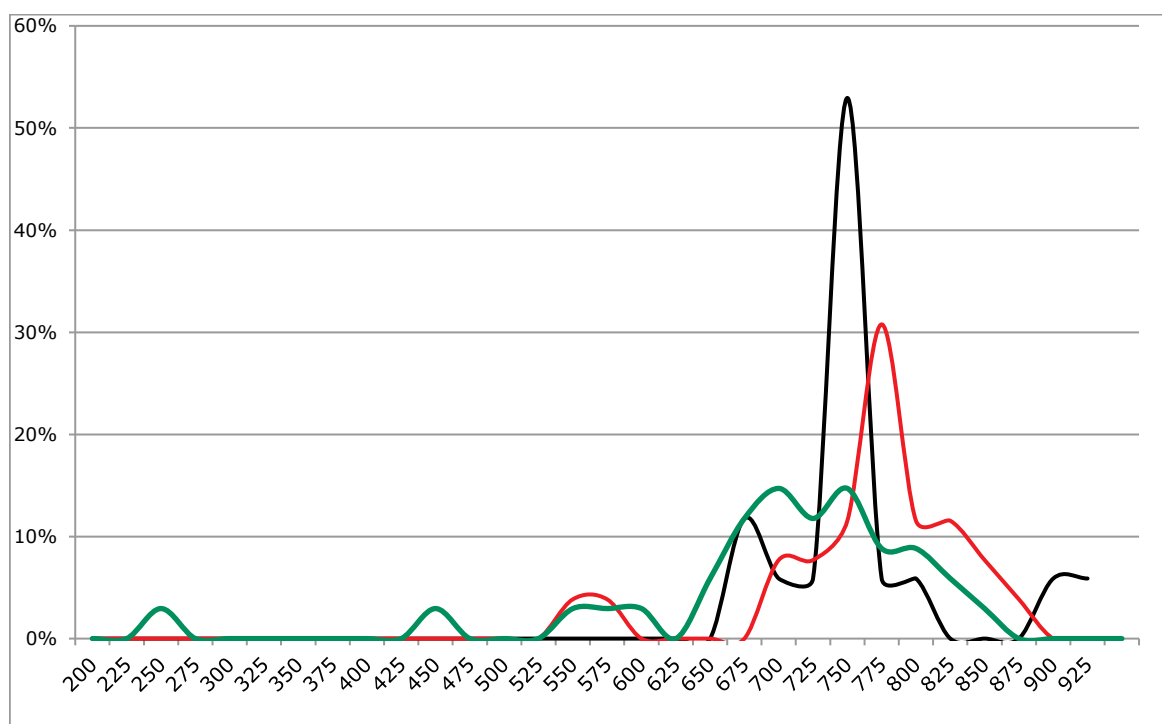
I Figur 5.1 nedenfor fremgår spredningen i lærernes individuelle undervisningstid for tre af skolerne. Der er udarbejdet en graf for hver af skolerne med udgangspunkt i lærernes individuelle undervisningstid, som den fremgår af opgaveoversigten. Der er korrigeret for deltidsansatte og kortere ansættelsesperioder end et helt skoleår.

Det fremgår af figuren, at over 50 % af lærerne på skolen, repræsenteret ved den sorte graf, har den samme undervisningstid i opgaveoversigterne for det kommende skoleår. Det ses også, at der er en relativt lille spredning mellem lærerne. Lærerne skal altså i høj grad undervise lige meget. Det fremgår endvidere af graferne, at der er relativt større spredning i fordelingen af undervisningsopgaven på de to andre skoler. Der planlægges således med en mere differentieret fordeling af undervisningsopgaven mellem lærerne. Der er lærere, som skal undervise forholdsvis mere end andre lærere.

Graferne underbygger således, at lærerne på nogle skoler i høj grad underviser det samme antal timer. På andre skoler er der derimod en mere udbredt tendens til differentieret fordeling af undervisningsopgaven mellem lærerne, således at nogle lærere i højere grad underviser mere end andre lærere.

Der er endvidere sammenfald mellem de enkelte skolelederes udsagn i interviewene og den faktiske spredning i undervisningstiden, som den fremgår af opgaveoversigterne. For eksempel giver skolelederen, hvis skole er repræsenteret ved den sorte graf, udtryk for, at han planlægger med udgangspunkt i, at alle lærerne skal undervise lige meget.

Figur 5.1 Spredningen i lærernes individuelle undervisningstid på de enkelte skoler. Illustration af tre "typer" af skoler.



Kilde: Lærernes opgaveoversigter for skoleåret 2015/2016

Det skal påpeges, at alle skolelederne tager afsæt i den enkelte lærer, når arbejdsopgaverne, herunder undervisningsopgaverne, skal fordeles imellem lærerne. Der er en løbende dialog

med de enkelte lærere bl.a. med udgangspunkt i opgaveoversigterne i forbindelse med skoleårsplanlægningen. Det skal også påpeges, at skolelederne, som tager afsæt i princippet om en ligelig fordeling af undervisningsopgaven, også har blik for, at der skal være en rimelig fordeling af arbejdsbyrden. Det kan de bl.a. håndtere ved fordelingen af de øvrige opgaver ud over undervisning, som skal varetages på skolen.

Tidsfastsættelse eller ingen tidsfastsættelse af opgaverne

Skolelederne kan endvidere have forskellig praksis for, om de tidsfastsætter eller ikke tidsfastsætter lærernes øvrige opgaver, fx i opgaveoversigterne. Det fremgår af analysen, at skoleledernes tidsfastsættelse af arbejdsopgaverne på nogle punkter er relativt ensartet.

Alle skolerne har tidsfastsat undervisningsopgaverne i opgaveoversigterne. Undervisningsopgaverne fremgår relativt detaljeret, således fremgår både klasse/hold, fag, antal lektioner, undervisningsperioden og undervisningstiden. Skolerne har generelt ikke tidsfastsat de øvrige opgaver i opgaveoversigten. De øvrige opgaver er derimod oplistet i opgaveoversigterne. Det er fx følgende opgaver: forældresamarbejde, inklusionsopgaver, kompetencecenteret, LP-tovholder, TR, MED-udvalg, medarbejdersamtaler, møder, planlægning af temadage, tilsyn faglokaler, fagudvalg mv. Der er enkelte af opgaverne, som tidsfastsættes på nogle af skolerne, fx opgaver vedrørende TR og MED.

Det fremgår derudover, at nogle af skolerne opgør, hvor mange timers understøttende undervisning den enkelte lærer skal varetage. Det fremgår således af nogle skolers opgaveroversigter, hvor stor en andel af den enkelte lærers samlede undervisning der udgøres af understøttende undervisning. På andre af skolerne fremgår det ikke af opgaveoversigterne, hvor mange timer der er afsat til understøttende undervisning. Her fremgår udelukkende den enkelte lærers samlede undervisningstid, jf. det udvidede undervisningsbegreb.

Endvidere kan der identificeres to forskellige tilgange til planlægningsopgaven. Der er forskel på, om skolerne tidsfastsætter eller ikke tidsfastsætter antallet af timer til planlægning i opgaveoversigterne. Fire af skolerne noterer, hvor mange timer der er afsat til forberedelse i opgaveoversigten. Et par af disse skoler giver udtryk for, at de anvender en omregningsfaktor i forbindelse med opgørelsen af lærernes forberedelsestid. De regner i udgangspunktet med en halv times forberedelse til en times undervisning. Det skal påpeges, at skolelederne tager afsæt i en individuel vurdering, når de konkrete arbejdsopgaver for den enkelte lærer skal fastsættes. Skolelederne påpeger, at omregningsfaktoren kun er et hjælpeværktøj i forbindelse med udarbejdelsen af opgaveoversigterne. De øvrige skoler har ikke tidsfastsat planlægningsopgaven i opgaveoversigten.

Dialog om opgaverne

Det fremgår af interviewene med skolelederne, at der på alle skolerne er en dialog med lærerne omkring deres samlede opgavesammensætning. På langt de fleste af skolerne anvendes opgaveoversigterne som et redskab til dialog mellem skoleledelsen og læreren omkring den enkelte lærers samlede arbejdsopgaver. På en enkelt af skolerne anvendes i højere grad andre dokumenter end opgaveoversigterne som grundlag for dialogen mellem skoleledelsen og lærerne om den enkelte lærers arbejdsopgaver.

På langt de fleste af skolerne spiller opgaveoversigterne især en rolle i forbindelse med skoleårsplanlægningen. Det er især i forbindelse med skoleårsplanlægningen, at opgaveoversigterne udgør grundlaget for dialogen om lærernes arbejdsopgaver mellem skoleledelsen og den enkelte lærer. På nogle af skolerne anvendes opgaveoversigterne også som et dialogredskab i løbet af skoleåret. Det fremgår af interviewene, at nogle skoler opretter flere forskellige versioner af opgaveoversigterne i løbet af skoleåret.

Der er forskellige praksisser mellem skolerne i forhold til, hvornår opgaveoversigterne skal tilrettes. Nogle giver udtryk for, at man som udgangspunkt holder sig til de opgaveoversigter, som udarbejdes i forbindelse med planlægning af skoleåret. De laver ikke så meget om i opgaveoversigterne i løbet af skoleåret. Ændringer, især mindre ændringer, aftales med lærerne uden tilretninger af opgaveoversigterne. Andre skoler giver udtryk for, at opgaveoversigterne ændres løbende i løbet af skoleåret. Det sker ikke nødvendigvis ved den mindste ændring, men der sker løbende tilpasninger. Skolelederne oplever generelt, at der er fleksibilitet i forhold til ændring af lærernes opgavesammensætning i løbet af skoleåret.

Delkonklusion: Skoleledernes styringspraksis vedrørende lærernes undervisningstid

Analysen peger på følgende overordnede forskelle i skoleledernes styringspraksis vedrørende lærernes undervisningstid:

- Der kan sondres mellem to tilgange til, hvordan skolelederne håndterer fastlæggelsen af, hvor meget lærerne generelt skal undervise på skolen. Der er for det første en tilgang, hvor det er givet forud for skoleårsplanlægningen, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise. For det andet er der en tilgang, hvor normen for, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise, kan justeres i forbindelse med skoleårsplanlægningen.
- Der kan endvidere sondres mellem to tilgange til, hvordan skolelederen fastlægger, hvor meget den enkelte lærer skal undervise. Der er for det første et princip om "ligelig fordeling af undervisningsopgaven", hvor skolelederne styrer efter, at alle lærere skal undervise lige meget. Der er for det andet et princip om "ligelig fordeling af arbejdsbyrden", hvor skolelederne i højere grad styrer efter, at lærerne skal arbejde lige meget, uanset om læreren varetager en undervisningsopgave eller en anden prioriteret opgave på skolen.
- Der kan derudover identificeres forskellige praksisser vedrørende tidsfastsættelse af lærernes opgaver. Der er forskel på, om skolerne tidsfastsætter eller ikke tidsfastsætter antallet af timer, som den enkelte lærer har til understøttende undervisning. Der er endvidere forskel på, om skolerne tidsfastsætter eller ikke tidsfastsætter antallet af timer, som den enkelte lærer har til planlægning. Derudover tidsfastsætter skolerne generelt ikke timerne til andre opgaver.

5.1.3 Samspil med kommunernes rammer

I det følgende analyseres, om der kan identificeres en sammenhæng mellem kommunernes rammer og retningslinjer og skoleledernes styringspraksis.

Lærernes gennemsnitlige undervisningstid

Analysen peger på, at der er en sammenhæng mellem casekommunernes retningslinjer for lærernes gennemsnitlige undervisningstid og skolelederens tilgang til fastlæggelse af, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise – dvs. om skolelederne tager afsæt i princippet om en "fast norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid" eller princippet om en "justerbar norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid".

På de skoler, hvor skolelederne navigerer efter en fast norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, har kommunen besluttet en fast norm, som alle skolerne skal styre efter. I den ene af kommunerne er der en budgetforudsætning på 733 timer om året (udvidet undervisningsbegreb), og begge skolerne planlægger ud fra en fast norm om en gennemsnitlig undervisningstid på 733 timer om året. Princippet om, at lærerne i gennemsnit skal undervise 733 timer om året, er ligeledes skrevet ind i den aftale, som kommunen har indgået med lærerforeningen. Skolelederne fremhæver endvidere i interviewene, at det er en fast norm, som de oplever, at de skal styre efter.

I den anden kommune er der en budgetforudsætning på 757 timer om året (udvidet undervisningsbegreb), og begge skolerne planlægger ud fra et princip om en gennemsnitlig undervisningstid på knap 760 timer om året. Normen for, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise, er derimod ikke skrevet ind i det forståelsespapir, som kommunen har indgået med Skolelederforeningen, BUPL og Danmarks Lærerforening. Skolelederne fremhæver imidlertid i interviewene, at de oplever, at det er en fast norm, som det forventes, at de styrer efter i skoleårsplanlægningen. Det bekræftes i interviewene med kommunerne, at normen for lærernes gennemsnitlige undervisningstid ikke blot er en budgetforudsætning, som danner grundlag for skolernes budget. Det er en reel styringsparameter, som det forventes, at skolelederne navigerer efter.

På de skoler, hvor skolelederne planlægger ud fra princippet om en "justerbar norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid", har kommunerne derimod ikke fastlagt en fast norm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, som skolelederne skal styre efter. Budgetforudsætningen om lærernes gennemsnitlige undervisningstid betragtes som en økonomisk forudsætning, som indgår i beregningsgrundlaget for skolernes budget. Men det er op til den enkelte skoleleder at beslutte, hvor meget lærerne i gennemsnit reelt skal undervise på den enkelte skole. Beslutningen skal naturligvis træffes inden for skolens samlede økonomiske ramme.

I de tre casekommuner, hvor der ikke er fastlagt en fast styringsnorm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid, er det umiddelbart ikke muligt at sammenholde niveauet for kommunernes budgetforudsætninger med skoleledernes planlægningsnorm. Det skyldes, at to af casekommunernes budgetforudsætninger er udarbejdet ud fra *det fagopdelte undervisningsbegreb*, hvorimod skolelederne planlægger med udgangspunkt i *det udvidede undervisningsbegreb*. Kommunerne budgetterer med en gennemsnitlig undervisningstid for lærerne på henholdsvis 734 og 742 timer om året i forhold til den fagopdelte undervisning. De fire skoler planlægger ud fra det udvidede undervisningsbegreb med en gennemsnitlig undervisningstid, som varierer fra 750 til 780 timer om året. I den sidste af de tre casekommuner er det uklart, om kommunens budgetforudsætning er udarbejdet i forhold til den fagopdelte undervisning eller det udvidede undervisningsbegreb. Det er derfor ikke muligt at sammenholde casekommunens budgetforudsætning med de relevante skolelederes planlægningsnorm for lærernes gennemsnitlige undervisningstid.

Analysen peger generelt på, at nogle af kommunerne reducerer handlemulighederne og kompleksiteten i skoleledernes nye styringsopgave ved at fastsætte en norm for, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise. Skolelederne skal således ikke balancere de økonomiske og personalemæssige dilemmaer, der er indbygget i fastlæggelsen af, hvor meget lærerne skal undervise på skolen.

Skolelederne oplever det forskelligt, at kommunerne har fastlagt et gennemsnitligt undervisningstimetal for lærerne, som de skal navigere efter. Nogle af dem oplever det som positivt, at kompleksiteten i skoleårsplanlægning er reduceret. En skoleleder udtaler følgende:

På en måde synes jeg faktisk, at det er rart at have [et kommunalt fastlagt gennemsnitlig undervisningstid, red.]. For ellers kunne man være utrolig fristet til bare at skruer op og skruer op. [...] Det kan godt være, at jeg ikke ville synes det, hvis [Kommunen, red.] havde lagt det meget høj, eller meget lavt. Og det kan godt være, at jeg synes det, fordi det harmonerer nogenlunde med mit eget billede af, hvad jeg egentlig synes er ret og rimeligt. Men det er jo en politisk beslutning. Det er også et udtryk for serviceniveau. Altså det synes jeg, det er. Og det her med, at sige; "vores lærere, de underviser så og så meget". Det er jo også et udtryk for, hvad man tænker, det koster at forberede det. Og det synes jeg er fint, at der er nogle politikere, der har taget den beslutning. Fordi dem kan man ligesom vælge, hvis man vil noget andet. (Skoleleder)

En anden skoleleder giver udtryk for, at han føler sig uhensigtsmæssigt begrænset af den kommunale retningslinje i forbindelse med skoleårsplanlægningen, hvor han gerne vil have muligheden for at justere på lærernes gennemsnitlige undervisningstid. Han oplever, at hans handlemuligheder er reduceret, og at det er vanskeligt at få skoleårsplanlægningen til at gå op inden for den økonomiske ramme, når der ikke kan ændres på den gennemsnitlige undervisningstid. Han oplever, at han må nedprioritere andre faglige hensyn og initiativer.

Fordeling af undervisningsopgaven

Analysen peger ikke i samme grad på, at der er en sammenhæng mellem casekommunernes retningslinjer for fordelingen af undervisningsopgaven mellem lærerne, og skoleledernes overordnede tilgang til fordelingen af undervisningsopgaven – dvs. om skolelederen tager afsæt i princippet om "ligelig fordeling af undervisningsopgaven" eller princippet om "ligelig fordeling af arbejdsbyrden".

Det fremgår af to af kommunernes nedskrevne retningslinjer, at der skal "tilstræbes en ligelig fordeling af undervisningsopgaven". Der er i én af disse kommuner en meget tydelig sammenhæng mellem det kommunale princip og skolernes planlægning, idet skolerne rent faktisk planlægger med udgangspunkt i princippet om en ligelig fordeling af undervisningsopgaven. Det samme er derimod ikke tilfældet i den anden kommune, som også har en nedskrevet retningslinje om ligelig fordeling af undervisningsopgaven, idet skolelederne her i højere grad lader undervisningstimetallet variere fra lærer til lærer.

I en tredje casekommune fremgår det ikke af de nedskrevne retningslinjer, om der skal tilstræbes et bestemt princip for fordelingen af undervisningsopgaven. Det fremgår derimod af interviewene, at der er en meget tydelig italesættelse af, at forvaltningen tilstræber en ligelig fordeling af undervisningsopgaven. Det ses tydeligt på den ene af de to skoler i kommunen, at skolelederen planlægger ud fra princippet om ligelig fordeling af undervisningsopgaven, men det samme er ikke tilfældet på den anden skole.

I de sidste to casekommuner har kommunerne ikke fastlagt retningslinjer eller italesat implementering af et bestemt princip for, hvordan skolelederne skal fordele undervisningsopgaven mellem lærerne.

Tidsfastsættelse af timerne til planlægning

Analysen peger på, at der er en sammenhæng mellem casekommunernes retningslinjer for tidsfastsættelse af timerne til forberedelse og skoleledernes tilgang til, om de fastsætter en timeramme til den enkelte lærers forberedelse.

Fire af skolerne har opgjort en timeramme til forberedelsesopgaven i de enkelte læreres opgaveoversigter. De fire skoler indgår i de to kommuner, som har vedtaget retningslinjer om, at lærernes forberedelsestid skal tidsfastsættes. De to kommuner har besluttet, at den forventede

samlede arbejdstid til forberedelse skal fremgå af opgaveoversigten. I den ene kommune fremgår det, at *”opgaveoversigten vil indeholde en opgørelse af samlet forventet arbejdstid, fordelt på undervisning (efter det udvidede undervisningsbegreb), øvrige opgaver og forberedelse”*. I den anden kommune fremgår det, at opgaveoversigten bl.a. skal indeholde *”det anslåede tidsforbrug til den samlede forberedelse”*.

Nogle af skolelederne giver udtryk for, at de finder det uhensigtsmæssigt, at tiden til forberedelse skal opgørelses særskilt. De synes ikke, at det er i tråd med intentionerne i lov 409, som fjerner en række bindinger på lærernes arbejdstid. Nogle af dem påpeger imidlertid også, at de i praksis ikke har oplevet, at det har været en stor hindring for en fleksibel tilrettelæggelse af lærernes arbejdstid.

Det fremgår af interview med forvaltningerne i en af de to kommuner, at man har fortrudt, at man har besluttet, at tiden til den samlede forberedelse skal fremgå af opgaveoversigten. Man oplever, at det har givet en uhensigtsmæssig dialog mellem skolelederne og den lokale lærerkreds om den afsatte tid til forberedelse, samt hvad der skal defineres som forberedelse. Det er oplevelsen, at den lokale lærerkreds har opfattelsen af, at tiden er fastsat til individuel forberedelse, hvorimod kommunen har en bredere tilgang til, hvad tiden afsat til forberedelse kan indeholde. Ingen af de to kommuner har indgået en aftale/forståelsespapir med Danmarks Lærerforenings lokalkreds. Beslutningerne om, at lærernes forberedelsestid skal tidsfastsættes, fremgår i begge tilfælde af kommunens administrationsgrundlag for implementering af arbejdstidsreglerne.

De øvrige tre kommuner har ikke fastsat retningslinjer om, at skolerne skal opgøre den afsatte tid til planlægning. Ingen af skolerne i disse kommuner har af egen drift valgt at opgøre den afsatte tid til planlægningsopgaven.

Delkonklusion:

Samspil med kommunernes rammer – lærernes undervisningstid

Analysen peger på følgende sammenhænge mellem casekommunernes rammer/retningslinjer og skoleledernes styringspraksis:

- Der ses en sammenhæng mellem kommunernes rammer/retningslinjer og skoleledernes tilgang til fastlæggelsen af, hvor meget lærerne i gennemsnit skal undervise på skolen. I de kommuner, hvor der er fastsat en norm for, hvor meget lærerne skal undervise, navigerer skolelederne efter denne norm og justerer ikke på, hvor meget lærernes skal undervise i forbindelse med skoleårsplanlægningen.
- Der ses ikke i samme grad en sammenhæng mellem kommunernes retningslinjer for fordelingen af undervisningsopgaven og skoleledernes fastlæggelse af, hvor meget den enkelte lærer skal undervise. I de kommuner, hvor der er nedskrevne og italesatte målsætninger om at tilstræbe en ligelig fordeling af undervisningsopgaven mellem lærerne, er der både skoleledere, som planlægger ud fra et princip om *”ligelig fordeling af undervisningsopgaven”*, og skoleledere, som planlægger ud fra et princip om *”ligelig fordeling af arbejdsbyrden”*.
- Der er sammenhæng mellem kommunernes retningslinjer for opgørelse af timerne til planlægning og skoleledernes tilgang til, om de fastsætter eller ikke fastsætter en timeramme for den enkelte lærers tid til planlægning. I de kommuner, hvor der er en retningslinje om, at timerne til forberedelse skal opgøres, fremgår timerammen til forberedelse af lærernes opgaveoversigter. I de kommuner, hvor der ikke er en retningslinje, opgør skolelederne ikke en timeramme til den enkelte lærers planlægning.

5.2 Arbejdstid og tilstedeværelse

Lærerne får med de nye arbejdstidsregler ret og som udgangspunkt pligt til at være på arbejdsstedet i den fulde arbejdstid. Der er imidlertid ingen lovbestemte rammer for arbejdstidens placering, mødetider og muligheder for fleks. Skolelederne kan derfor have forskellige praksisser for håndteringen af lærernes tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden.

I det følgende analyseres, hvilke grundlæggende dilemmaer skolelederne står overfor, når de skal beslutte, hvordan medarbejdernes arbejdstid skal placeres i løbet af året, samt hvilke mødetider og principper for fleks, der skal gælde på skolen. Endvidere analyseres, om der er forskellige praksisser for skoleledernes håndtering af de nye regler, samt hvilken betydning kommunernes retningslinjer har for skoleledernes styringspraksis.

5.2.1 Skoleledernes dilemmaer

Det fremgår af interviewene, at skolelederne står over for et grundlæggende dilemma, hvor personalemæssige hensyn skal balanceres i forhold til faglige hensyn, når de skal fastlægge arbejdstidens placering, lærernes mødetider og muligheder for fleks.

Skolelederne har på den ene side et incitament til at placere lærerens arbejdstid på de skoledage, hvor eleverne er på skolen. Eleverne er på skolen i 40 uger om året. Såfremt lærernes arbejdstid skal placeres på 40 uger om året, vil det medføre en arbejdsuge på mere end 37 timer om ugen for lærerne i de 40 uger. Skolelederen står derfor samtidig over for personalemæssige overvejelser om, hvorvidt det er ønskeligt med arbejdsuger med en gennemsnitlig arbejdstid på mere end 37 timer om ugen.

Ud over placeringen af arbejdstiden på antallet af uger skal skolelederen beslutte, om hele arbejdstiden skal afvikles på skolen, eller om lærerne skal have mulighed for at arbejde et andet sted, fx hjemmefra. Skolelederne har på den ene side et incitament til, at lærerne skal udføre arbejdet på skolen. Det skyldes bl.a., at det alt andet lige vil være lettere at planlægge afviklingen af fælles aktiviteter, fx teammøder, ad hoc koordinering, møder for alle medarbejdere mv., såfremt lærerne arbejder på skolen.

Omvendt fremgår det også af interviewene, at skolelederne har fokus på at sikre rimelige arbejdsvilkår for medarbejderne, hvor det er muligt at få arbejdsliv og familieliv til at hænge sammen. Skolelederne har således også et incitament til at give medarbejderne mulighed for at arbejde hjemmefra og mulighed for fleks. Det kan endvidere være en vanskelig forandring at implementere fuld tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden. Der kan være stor modstand mod dette i lærergruppen, da man tidligere havde større fleksibilitet til selv at tilrette arbejdstiden.

I det følgende ser vi nærmere på, hvordan skolelederne har placeret arbejdstiden i løbet af skoleåret, samt hvordan de har implementeret kravet om tilstedeværelse og fleks.

5.2.2 Skoleledernes styringspraksis

Forskellige modeller for placeringen af arbejdstiden

Der er i caseanalyserne identificeret tre overordnede modeller for placeringen af lærernes arbejdstid i løbet af året.

I den ene model har lærerne som udgangspunkt en gennemsnitlig arbejdsuge på 40 timer i 40 uger, svarende til de skoledage, hvor eleverne er på skolen. Den resterende arbejdstid er placeret i en pulje. Lærerne aftaler individuelt med skolelederen, hvordan timerne i puljen skal anvendes. Det kan fx være til planlægning og andre opgaver på elevfri dage, eller det kan være til opgaver uden for den primære arbejdstid på 40 timer om ugen i løbet af skoleåret.

Lærerne har i den anden model som udgangspunkt en gennemsnitlig arbejdsuge på 39 timer i 43 uger. Hele arbejdstiden (ved en nettonorm på ca. 1.680 timer) er således fordelt på de 43 uger. I den tredje model er lærernes arbejdstid fordelt med 37 timer i 43 uger. Den resterende arbejdstid på 89 timer om året er placeret i en pulje. Lærerne aftaler individuelt med skolelederen, hvordan timerne i puljen skal anvendes.

De tre modeller varierer bl.a. i forhold til antallet af uger, som lærernes årlige arbejdstid fordeles på. Endvidere varierer modellerne i forhold til, om der anvendes timepuljer, hvor den konkrete placering af timerne skal aftales individuelt mellem den enkelte lærer og skolelederen.

I praksis vil den konkrete forskel mellem modellerne afhænge af de aftaler, som den enkelte lærer indgår med skolelederen, om de timer, der er afsat i timepuljen. For eksempel vil en lærer, som arbejder inden for model tre og aftaler med skolelederen, at timerne i puljen skal fordeles jævnt over de 43 uger, få den samme placering af arbejdstiden som en lærer, der arbejder inden for model to. Såfremt der aftales en anden afvikling af timepuljen, vil der derimod være forskel på placeringen af de to læreres arbejdstid.

Krav om fuld tilstedeværelse eller delvis tilstedeværelse

Alle skolelederne giver udtryk for, at der er ændret i håndteringen af tilstedeværelseskravet fra første til andet skoleår med de nye arbejdstidsregler. Skolelederne giver generelt udtryk for, at der har været en opblødning i håndteringen af tilstedeværelseskravet, således at der er større fleksibilitet i dag end ved starten af det første skoleår med de nye arbejdstidsregler. Skolelederne udtaler bl.a. følgende:

Det er der blødt meget op på her i virkeligheden; især i år. Der har været fuld opmærksomhed på, at det skulle man – være til stede på skolen. Men i det her skoleår er der blevet blødt op for, at der også kan være fleksibilitet. Jeg tænker, at det skal give nytte, altså for lærerne skal det give mening, der hvor de skal arbejde. Altså i virkeligheden så er jeg ligeglad med om, hvis nu de skal rette stile, om de gør det her på stedet eller der hjemme. Jeg vil hellere have, at man går efter opgaven i virkeligheden. (Skoleleder)

Jamen som udgangspunkt har vi jo fuld tilstedeværelse, men man kan efter aftaler godt lægge en del af sin forberedelse hjemme. Vi er blødt lidt mere og mere op på det, så efterhånden så er det der efter aftale. Der er nogle [lærere, red.], der gør det mere af sig selv. (Skoleleder)

Der er forskelle på, hvordan skolelederne håndterer tilstedeværelseskravet i praksis. Alle skolelederne tager afsæt i, at der er tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden, men i praksis håndteres det forskelligt. Der kan overordnet identificeres to tilgange til kravet om tilstedeværelse på skolen. Det er for det første en tilgang, hvor udgangspunktet er fuld tilstedeværelse på skolen. For det andet er det en tilgang, hvor udgangspunktet er delvis tilstedeværelse på skolen.

På nogle af skolerne afvikles al arbejdstid således i udgangspunktet på skolen. Der er mulighed for, at lærerne kan arbejde andre steder, fx derhjemme, men det skal aftales med skolelederen. På andre af skolerne tilrettelægger lærerne selv arbejdstiden uden for skolens fastlagte

mødetid. Lærerne skal kun lave aftaler med skolelederen omkring fleks eller varetagelse af en opgave, fx derhjemme, hvis det er inden for den fastlagte mødetid. Lærerne har naturligvis fortsat ret til at afvikle alt deres arbejdstid på skolen, såfremt de ønsker dette.

I den sammenhæng skal det påpeges, at der er relativt stor variation mellem skolernes fastlagte mødetider. I boksen nedenfor fremgår nogle konkrete eksempler på skolernes faste mødetider. Det fremgår bl.a., at der på en skole er fastlagt en mødetid fra kl. 8:00 til 14:00 alle ugens dage, hvorimod der på en anden skole er fastlagt en mødetid fra kl. 7:55 til 15:25 alle ugens dage. Det fremgår også af eksemplerne, at den faste mødetid på nogle skoler omfatter 30 timer om ugen. På andre skoler omfatter den faste mødetid 37 timer om ugen.

Skoleeksempler: Mødetider

- Eksempel 1: Mødetid kl. 8:00 til 14:00 alle ugens dage
- Eksempel 2: Mødetid kl. 8:00 til 15:00 mandag, onsdag, torsdag og fredag og kl. 8:00 til 17:00 tirsdag
- Eksempel 3: Mødetid kl. 7:45 til 14:15 alle ugens dage
- Eksempel 4: Mødetid kl. 7:55 til 15:25 alle ugens dage.

Det skal også bemærkes, at skolelederne har forskellige praksisser for, om lærernes planlægning skal foregå på skolen eller ej. Nogle af skolerne tager udgangspunkt i, at al planlægning foregår på skolen. Der kan laves individuelle ad hoc aftaler, men som udgangspunkt foregår al planlægning på skolen. På andre skoler kan lærerne vælge at forberede sig hjemme, såfremt det ikke hindrer koordinering og fælles planlægning. Ad hoc forberedelse derhjemme, skal lærerne ikke aftale med skoleledelsen. Større og faste aftaler om forberedelse derhjemme skal derimod aftales med skoleledelsen.

Delkonklusion: Skoleledernes styringspraksis vedrørende arbejdstid og tilstedeværelse

Analysen peger på følgende overordnede forskelle i skoleledernes styringspraksis vedrørende placeringen af lærernes arbejdstid og tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden:

- Der er identificeret tre overordnede modeller for placeringen af lærernes arbejdstid i løbet af året. Modellerne varierer i forhold til antallet af uger, som lærernes årlige arbejdstid fordeles på. Endvidere varierer modellerne i forhold til, om der anvendes timepuljer, hvor den konkrete afvikling af timerne skal aftales mellem den enkelte lærer og skolelederen
- Der kan endvidere sondres mellem to tilgange til lærernes tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden. På den ene side en tilgang, hvor udgangspunktet er fuld tilstedeværelse på skole, og hvor undtagelser fra reglen om fuld tilstedeværelse aftales med skolelederen. På den anden side en tilgang, hvor udgangspunktet er delvis tilstedeværelse på skolen. Lærerne forventes at være på skolen inden for mødetiden, men tilrettelægger selv arbejdstiden uden for skolens fastlagte mødetid.

5.2.3 Samspil med kommunernes rammer

I det følgende ser vi på, hvilke sammenhænge der er mellem skolelederens styringspraksis og kommunernes retningslinjer for placeringen af lærernes arbejdstid og tilstedeværelse på skolerne.

Arbejdstidens placering i løbet af skoleåret

Analysen peger på, at der er en sammenhæng mellem kommunernes retningslinjer for placeringen af lærernes arbejdstid i løbet af året og skoleledernes placering af lærernes arbejdstid i skoleårsplanlægningen.

Tre af de fem casekommuner har fastsat kommunale retningslinjer for arbejdstidens primære placering. Skolelederne i de tre kommuner planlægger i alle tilfælde med udgangspunkt i retningslinjerne. Følgende citater illustrerer dette:

I forhold til det at skulle være til stede i 40 timer om ugen, det har kommunen jo besluttet, at det er det, man skal. (Skoleleder)

Det har været klart inde centralt fra, at 37 timer skal man være til stede. Vores chef siger, det er usundt af arbejde mere end 37 timer, så derfor er det 37 timer. Vi skal ikke have nogen, som bliver sygemeldt. (Skoleleder)

Tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden

Analysen peger derimod på, at der ikke i samme grad er sammenhæng mellem casekommunernes retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen og skoleledernes implementering af tilstedeværelse på skolen.

Det fremgår både af interviewene med forvaltningerne og skolerne, at der har været en ændring i håndteringen af tilstedeværelseskravet fra første til andet skoleår med de nye arbejdstidsregler. Tendensen har været, at tilstedeværelseskravet blev håndteret relativt bogstaveligt, som fuld tilstedeværelse, i starten af det første skoleår. I det andet skoleår har der derimod været en generel opblødning i håndteringen af tilstedeværelseskravet.

Interviewene med skolerne tyder på, at det især er en udvikling, som er fremkommet ved ændrede praksisser på de enkelte skoler, frem for en ændring drevet af ændrede retningslinjer og rammer på kommuneniveau. Flere af skolerne giver eksempler på, at de oplever, at de har implementeret tilstedeværelseskravet mere fleksibelt, end det nok var intentionen, men at dette er blevet accepteret af forvaltningerne. Det kan bl.a. illustreres med følgende citat

Det er meget decentralt og lokalt, at vi har truffet beslutning om, at vi udvikler [tilstedeværelseskravet, red.] på den måde, som vi har. Du kan nok ikke finde andre skoler i kommunen, der har det sådan. Det tror jeg ikke... Det var ikke noget, vi gik og skilte med, den model her, for det er sådan en sh-model, som [skolelederen, red.] også fik at vide. "Det må du jo ikke", siger han så, skolechefen, og så gør [skolelederen, red.] det alligevel, og så blev det sådan lidt, okay. (Viceskoleleder)

Analysen peger således på, at kommunerne reducerer kompleksiteten i skoleledernes nye styringsopgave ved at fastsætte retningslinjer for, at lærerne som udgangspunkt skal være til stede på skolen i arbejdstiden. Retningslinjerne reducerer skoleledernes handlemuligheder for at fastlægge egen praksis for, hvor meget lærerne skal være til stede på skolen. Nogle af skolelederne har imidlertid alligevel valgt en anden praksis, end det umiddelbart var intentionen fra kommunen.

Delkonklusion:

Sampil med kommunens retningslinjer – arbejdstid og tilstedeværelse

Analysen peger på følgende sammenhænge mellem casekommunernes retningslinjer og skoleledernes styringspraksis:

- Der ses en sammenhæng mellem kommunernes retningslinjer for lærernes gennemsnitlige arbejdstimer pr. uge og antal arbejdsuger pr. år og skoleledernes fastlæggelse af lærernes arbejdstid i skoleårsplanlægningen.
- Der ses i mindre grad en sammenhæng mellem kommunernes retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen og skoleledernes praksisser for lærernes tilstedeværelse. Generelt er tendensen, at kommunernes retningslinjer for lærernes tilstedeværelse er mere restriktive end skoleledernes reelle implementering, samt at der har været en opblødning af tilstedeværelseskravet fra første til andet skoleår efter reformen.

5.3 Pædagoger i den understøttende undervisning

Der indføres med folkeskolereformen "understøttende undervisning", som kan varetages af både lærere, pædagoger eller medarbejdere med andre kompetencer. I de følgende ser vi bl.a. nærmere på, hvilke dilemmaer skolelederne står overfor, når de skal beslutte, i hvilket omfang der skal anvendes pædagoger i den understøttende undervisning, samt hvordan skolelederne i praksis planlægger med pædagoger i den understøttende undervisningen.

5.3.1 Skoleledernes dilemmaer

Det fremgår af interviewene med skolelederne, at de står over for nogle forskellige hensyn, når de skal beslutte, hvordan pædagogerne skal indgå i den understøttende undervisning. Skolelederne har på den ene side et økonomisk incitament til at planlægge med en stor pædagogandel i den understøttende undervisning. Det skyldes, at skolelederne skal planlægge skoleåret inden for den bevilligede økonomiske ramme. Pædagogerne har en lavere gennemsnitsløn end lærerne, og derfor skal der anvendes færre lønkroner til at dække den understøttende undervisning, såfremt der planlægges med en stor pædagogandel. Det frigør ressourcer, som skolelederne kan anvende til andre tiltag.

På den anden side fremgår det af interviewene, at skolelederne også har nogle faglige hensyn, når de skal beslutte, hvordan pædagogerne skal indgå i den understøttende undervisning. Skolelederne peger især på, at de overvejer, om den understøttende undervisning kan tilrettelægges med tilstrækkelig faglig kvalitet i udskolingen, såfremt den skal varetages af pædagoger. De påpeger, at de faglige krav til undervisningen alt andet lige er større i udskolingen end fx i indskolingen.

Det fremgår endvidere af interviewene, at skolelederne står over for nogle personalemæssige overvejelser, når de planlægger pædagogernes arbejdstid i skolen. Skolelederne har fokus på at sammensætte nogle attraktive fuldtidsstillinger til pædagogerne. Den længere skoledag medfører et reduceret behov for at holde åben i SFO og klub. I praksis har mange af skolelederne derfor fået overdraget pædagogtimer og medarbejdere fra SFO og klub, som nu skal

anvendes helt eller delvis i løbet af skoledagen. Skolelederne har fokus på, at der skal kunne etableres fuldtidsstillinger og sammenhængende arbejds-skemaer for pædagogerne.

Skolelederne skal således balancere både økonomiske, faglige og personale-mæssige hensyn, når de planlægger, hvordan pædagogerne skal indgå i den understøttende undervisning. I det følgende analyseres, hvordan skolelederne i praksis løser dilemmaerne.

5.3.2 Skoleledernes styringspraksis

Planlægningsnorm eller ingen planlægningsnorm for pædagogandelen

Der kan generelt identificeres to tilgange til, hvordan andelen af pædagoger fastlægges i skoleårsplanlægningen. På den ene side en tilgang, som tager udgangspunkt i en planlægningsnorm for andelen af pædagoger i den understøttende undervisning, og på den anden side en tilgang, hvor skoleårsplanlægningen ikke tager afsæt i, at der skal tilstræbes en specifik pædagogandel.

Det fremgår således af interviewene, at nogle af skolerne i skoleårsplanlægningen pejler efter en bestemt samlet fordeling af varetagelsen af den understøttende undervisning mellem lærere og pædagoger. Flere af dem tager afsæt i, at den understøttende undervisning samlet set skal fordeles mellem lærere og pædagoger således, at fx 50 % af den understøttende undervisning varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger.

Andre af skolerne tager derimod *ikke* afsæt i et samlet pejlemærke for fordelingen af varetagelsen af den understøttende undervisning mellem lærere og pædagoger i skoleårsplanlægningen. Det er således ikke styrende for planlægningen, om der opnås en bestemt fordeling af pædagoger og lærere i den understøttende undervisning. Antallet af pædagoger indgår i det planlægningsmæssige puslespil på lige fod med andre elementer, som kan justeres i forbindelse med skoleårsplanlægningen.

Differentieret pædagogandel på de forskellige alderstrin

De fleste af skolelederne giver udtryk for, at de differentierer mellem, hvilke medarbejdergrupper der varetager den understøttende undervisning i henholdsvis indskoling, mellemtrinnet og udskoling. Skolelederne oplyser, at de generelt planlægger med, at en større del af den understøttende undervisning varetages af pædagoger i indskoling. Pædagogandelen i den understøttende undervisning er derimod mindre på mellemtrinnet og endnu mindre i udskoling. Nogle af skolerne planlægger slet ikke med, at pædagoger varetager den understøttende undervisning på mellemtrinnet og i udskoling.

Flere af skolelederen giver udtryk for, at det giver en bedre faglig kvalitet i undervisningen i udskoling, såfremt lærerne varetager den understøttende undervisning. Det skyldes, at det faglige niveau i de enkelte fag er relativt højt i udskoling. Nogle af skolelederne giver imidlertid også udtryk for, at der er opgaver i udskoling, som pædagogerne kan løse med høj faglig kvalitet. Det kan dog være en planlægningsmæssig udfordring at få arbejds-skemaer til at gå op, såfremt pædagogerne skal inddrages til enkelte mindre opgaver i udskoling. I forhold til et supplerende spørgsmål om, hvorvidt de oplever det som mindre hensigtsmæssigt at anvende pædagoger i udskoling, svarer en af skolelederne som følger:

Ja, i den daglige undervisning, der synes vi, det er. Man kunne godt finde nogle enkelte ting – bevægelse osv., hvor [pædagogerne, red.] nok kunne bruges. Men at få det til at fungere, sådan rent planlægningsmæssigt med sådan, hvornår var det lige, at man skulle være der. Det ville være svært. (Skoleleder)

Det fremgår endvidere af flere af interviewene, at det ikke kun er faglige og planlægningsmæssige hensyn, der ligger til grund for skoleledernes anvendelse af pædagoger i undervisningen. Der er også fokus på at få tilrettelagt hensigtsmæssige skemaer og fuldtidsstillinger for pædagogerne. En skoleleder udtaler fx følgende:

Vi har sørget for, at alle pædagoger, der er ansat her, er på fuld tid. Hvor de før i tiden var på 30-timers ansættelse og sådan noget. De fleste voksne vil gerne have et fuldtidsarbejde. Det kunne gøre, at vi fik flere ansøgere. Det var en målsætning for os. Vi tilrettelægger sådan, at vores pædagoger er fuldtidsansat. (Skoleleder)

Analysen peger samlet på, at skolelederne har haft en relativt ensartet tilgang til anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning. Det skal bemærkes, at det ikke har været muligt at indsamle kvantitative data for, hvilken pædagogandel der reelt anvendes på skolerne i den understøttende undervisning. Ovenstående tilgange kan således være gældende på skoler, hvor der anvendes forholdsvis mange pædagoger, og ligeledes på skoler, hvor der anvendes relativt få pædagoger i den understøttende undervisning.

Delkonklusion:

Skoleledernes styringspraksis vedrørende pædagoger i undervisningen

Analysen peger overordnet på to tilgange til, hvordan andelen af pædagoger fastlægges i skoleårsplanlægningen. Det er for det første en tilgang, som tager udgangspunkt i en planlægningsnorm for andelen af pædagoger i den understøttende undervisning. For det andet er det en tilgang, hvor skoleårsplanlægningen ikke tager afsæt i, at der skal stræbes efter en specifik norm for pædagogandelen.

Derudover peger analysen på, at skolelederne har en relativt ensartet tilgang til anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning. Skolelederne oplyser, at de generelt planlægger med, at en større del af den understøttende undervisning varetages af pædagoger i indskoling. Pædagogandelen i den understøttende undervisning er derimod mindre på mellemtrinnet og endnu mindre i udskoling.

5.3.3 Samspil med kommunernes rammer

Pædagogandelen i den understøttende undervisning

Analysen peger på, at der er en vis sammenhæng mellem casekommunernes styringsprincipper for pædagogandelen i den understøttende undervisning og skoleledernes styringspraksis vedrørende anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning.

I to af casekommunerne er der en tydelig sammenhæng mellem kommunens styringsprincip og skoleledernes styringspraksis vedrørende anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning. I den ene af disse casekommuner er det forudsat, at lærerne og pædagogerne hver varetager 50 % af den understøttende undervisning. Skolelederne i kommunen tager udgangspunkt i det samme princip for varetagelsen af den understøttende undervisning i deres skoleårsplanlægning. Det fremgår endvidere af interviewene, at skolelederne oplever 50/50%-fordelingen mellem pædagoger og lærere som en styringsnorm kommunen forventer, at de pejler efter. I den anden casekommune anvender kommunen normeringsstyring. Skolelederne får således tildelt en vist antal stillinger til pædagoger, som de skal styre efter. I denne casekommune er der således også en tydelig sammenhæng mellem kommunens styringsprincipper og skolernes styringspraksis.

I de tre andre casekommuner ses der ikke en tydelig sammenhæng mellem kommunernes forudsætninger og skolernes planlægningsprincipper. Det skyldes bl.a., at nogle af skolerne planlægger ud fra en differentieret pædagogandel i indskoling, mellemtrinnet og udskoling. De anvender derimod ikke et samlet pejlemærke for pædagog-/lærerandelen i den understøttende undervisning, som kan sammenholdes med kommunens samlede forudsætning.

Der er endvidere eksempler på skoleledere, som anvender en anden pædagogandel, end det er forudsat i budgetlægningen. Et eksempel på dette fremgår i en casekommune, hvor kommunen i budgetlægningen har forudsat, at 80 % af den understøttende undervisning skal varetages af lærere og 20 % skal varetages af pædagoger. Skolelederne giver i interviewene udtryk for, at noget mere end 20 % af den understøttende undervisning varetages af pædagoger. I et andet eksempel vælger skolelederen derimod at anvende en mindre pædagogandel, end kommunen har forudsat i budgetlægningen. Casekommunen har forudsat, at 50 % af den understøttende undervisning varetages af henholdsvis pædagoger og lærere. Skolelederen giver i interviewene udtryk for, at der ikke anvendes pædagoger i den understøttende undervisning i udskoling, og at det kun er i indskoling og på mellemtrinnet, at omkring halvdelen af den understøttende undervisning varetages af pædagoger. Skoleledernes prioriteringer er helt i overensstemmelse med de økonomistyringsprincipper, der gælder i kommunen, men altså anderledes end de økonomiske forudsætninger kommunen har besluttet for implementeringen af folkeskolereformen.

Det skal bemærkes, at skolelederne generelt ikke oplever helt samme bevågenhed om, hvorvidt den forudsatte pædagogandel i den understøttende undervisning implementeres, set i forhold til andre elementer i implementeringen af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen. Det fremgår af interviewene, at kommunerne i mindre grad følger op på, hvordan fordelingen reelt er mellem lærere og pædagoger i den understøttende undervisning i skoleårsplanlægningen

Differentieret pædagogandel på de forskellige alderstrin

Der er kun en af casekommunerne, som anvender en differentieret budgettildeling vedrørende pædagogandelen i den understøttende undervisning. Kommunen budgetterer med en forskellig pædagogandel i henholdsvis 0.-klasse, indskoling/mellemtrinnet og udskoling. I de andre kommuner er der derimod en generel forudsætning om, at pædagogerne skal varetage fx 50 % af den understøttende undervisning.

Det fremgår ovenfor, at skolelederne generelt planlægger med, at en større del af den understøttende undervisning varetages af pædagoger i indskoling. Pædagogandelen i den understøttende undervisning er derimod mindre på mellemtrinnet og endnu mindre i udskoling. Analysen indikerer således, at den differentierede anvendelse af pædagoger i den understøttende undervisning på de forskellige alderstrin generelt er fremkommet ved skoledernes styringsvalg frem for styringsvalg truffet af kommunen.

Delkonklusion:

Sampil med kommunens rammer – pædagoger i undervisningen

Analysen peger på, at der er en vis sammenhæng mellem casekommunernes styringsprincipper for pædagogandelen i den understøttende undervisning og skoleledernes styringspraksis vedrørende anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning.

I de kommuner, hvor der er en fast norm for pædagogandelen i den understøttende undervisning, planlægger skolelederne ud fra normen. I de kommuner, hvor kommunens styring af pædagogandelen er begrænset til en budgetforudsætning, ses der derimod ikke en sammenhæng mellem kommunens budgetforudsætning og skoleledernes anvendelse af pædagoger i den understøttende undervisning.

5.4 Længden og strukturen for skoledagen

I det følgende afsnit ser vi på strukturen for den nye skoledag. Det analyseres, hvilke dilemmaer skolelederne står overfor, når de skal organisere og skemaplanlægge den nye skoledag. Endvidere analyseres, om der er forskellige praksisser mellem skolelederne, samt hvilken betydning kommunernes retningslinjer har for skoleledernes styringspraksis.

5.4.1 Skoleledernes dilemmaer

Skolelederne står især over for nogle faglige vurderinger, når de skal beslutte strukturen for den nye skoledag. De skal vurdere, hvilken struktur for skoledagen der giver størst faglig kvalitet i undervisningen. Det fremgår af interviewene, at de bl.a. har fokus på, hvordan den nye understøttende undervisning skal indarbejdes i skoledagen. Skal den fx placeres som morgen-, middags- eller eftermiddagsbånd eller giver det en bedre undervisning, hvis den placeres sammen med konkrete faglige undervisningsmoduler?

Det fremgår ligeledes af interviewene, at skolelederne har fokus på, hvordan skoledagen kan tilrettelægges, således at eleverne kan modtage undervisning i løbet af hele skoledagen. Elevernes skoledag bliver længere, og derfor er det nødvendigt, at eleverne får nogle pauser i løbet af dagen. Skal elevernes pauser fx indarbejdes i skemaet, eller skal den understøttende undervisning anvendes til et afbræk, eller skal det være den enkelte lærer, som vurderer i løbet af timen, hvornår der er behov for en pause?

Skolelederne står imidlertid også over for nogle økonomiske overvejelser, når strukturen for skoledagen skal fastlægges. Et eksempel på dette er skemalægning eller ej af elevernes pauser. Alt andet lige vil skemalagte pauser være mindre ressourcekrævende end ikke skemalagte pauser, da der skal anvendes færre lærerressourcer i forbindelse med tilsyn med eleverne i skemalagte pauser end til pauser, som er integreret i undervisningen. Der kan også indgå økonomiske overvejelser i skemalægningen af den understøttende undervisning. For eksempel kan det være mere omkostningseffektivt med tilrettelæggelse af den understøttende undervisning i bånd, idet det giver mulighed for fælles aktiviteter på tværs af klasserne, således at færre medarbejderressourcer kan varetage undervisningen.

Endvidere kan der indgå nogle personalemæssige hensyn i forbindelse med beslutningen om, hvordan den nye skoledag skal skemalægges. Det kan fx være hensynet til sammensætningen af meningsfulde fuldtidsstillinger til pædagogerne eller fastlæggelse af sammenhængende tid til lærernes planlægning.

Balancerings af økonomiske, faglige og personalemæssige hensyn er således også i spil i forbindelse med, at skolelederne skal fastlægge strukturen for den nye skoledag. I det følgende ser vi nærmere på, hvordan skolelederne i praksis har tilrettelagt skoledagen.

5.4.2 Skoleledernes styringspraksis

Analysen af skoleledernes implementering af strukturen for den nye skoledag tager afsæt i elevernes skoleskemaer. I den følgende boks præsenteres skoleskemaerne for fire klasser på mellemtrinnet. Skemaerne er for fire 5.A. klasser fra fire af de skoler, som indgår i analysen. Eksempel 3 og 4 er fra to skoler i den samme kommune. Eksempel 1 og 2 er fra skoler i to af de andre kommuner, som indgår i analysen. Skemaerne repræsenterer eksempler på variationen i skolernes implementering af den nye skoledag.

Det fremgår af skemaerne, at den skemalagte tid i en almindelig uge for de fire klasser varierer fra 32 timer og 15 min. til 33 timer og 30 min. Det fremgår også, at den skemalagte tid i en almindelig uge er over eller på niveau med det vedtagne ugentlige timetal på 33 timer fra 4. til 6. klasse for to af skemaerne/klasserne. Det er derimod lidt under for to af de andre skemaer/klasser.

Der er også forskel på, hvornår eleverne møder og får fri fra skole. I eksempel 2 møder eleverne alle dage fra kl. 8 til 14:30. I eksempel 1 møder eleverne alle dage kl. 8:15 og får fri tre dage om ugen kl. 15:15 og to dage om ugen kl. 14:30. Eleverne i eksempel 1 kan opleve skoledagen som længere efter reformen, end eleverne i eksempel 2, da de har tre dage om ugen til kl. 15:15. Modsat eleverne i eksempel 2, som alle dage har fri kl. 14:30.

Skoleeksempler: Skoleskemaer for 5. klasser i skoleåret 2015/2016

Eksempel nr. 1

	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
08:15-09:00	DAN	IDR	DAN	ENG	BIL
09:00-09:45	DAN	IDR	DAN	IDR	BIL
09:45-10:00	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
10:00-10:45	MAT	KRI	H/D	MUS	H/D
10:45-11:30	MAT	HIS	H/D	MUS	H/D
11:30-12:05	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
12:05-12:50	UUV	ENG	ENG	MAT	N/T
12:50-13:35	UUV	DAN	TYS	HIS	N/T
13:35-13:45	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
13:45-14:30	UUV	MAT	MAT	DAN	LEK
14:30-15:15	LEK	LEK		LEK	

Eksempel nr. 2

	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
08:00-8:30	DAN	TYS	UUV	HDS	IDR
08:30-09:00	DAN	TYS	UUV	HDS	IDR
09:00-09:30	DAN	N/T	DAN	HDS	IDR
09:30-10:00	DAN	N/T	DAN	HDS	IDR
10:00-10:30	BIL	N/T	MUS	HIS	DAN
10:30-11:00	BIL	UUV	MUS	HIS	DAN
11:00-11:30	BIL	UUV	MUS	HIS	DAN
11:30-12:00	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
12:00-12:30	UUV	UUV	UUV	UUV	UUV
12:30-13:00	MAT	DAN	MAT	MAT	ENG
13:00-13:30	MAT	DAN	MAT	MAT	ENG
13:30-14:00	KRI	ENG	UUV	MAT	UUV
14:00-14:30	KRI	ENG	UUV	MAT	UUV

Eksempel nr. 3

	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
08:00-08:55	MAT	DAN	ENG	ENG	KRI
08:55-09:00					
09:00-09:55	DAN	IDR	N/T & MUS	HIS	DAN
09:55-10:15	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
10:15-11:10	DAN	IDR	MAT & N/T	SVØM & IDR	ENG
11:10-11:50	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
11:50-12:45	H/D	MAT & N/T	DAN	MAT	DAN
12:45-12:50					
12:50-13:45	H/D	N/T & MUS	DAN	TYS	MAT
13:45-14:00	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
14:00-14:55	H/D		HIS	BIL	

Eksempel nr. 4

	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
08:00-08:45	SVØ	ENG	BIL	HIS	DAN
08:45-09:30	SVØ	ENG	KRI	HIS	DAN
09:30-09:50	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
09:50-10:35	N/T	MAT	UND	MAT	ENG
10:35-11:20	N/T	MAT	DAN	MAT	TYS
11:20-11:50	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
11:50-12:35	H/D	DAN	IDR	DAN	H/D
12:35-13:20	H/D	DAN	IDR	MUS	H/D
13:20-13:30	Pause	Pause	Pause	Pause	Pause
13:30-14:00	DAN	STUDIE	STUDIE	MUS	STUDIE
14:00-14:15	DAN		STUDIE	MUS	
14:15-14:30	Pause		Pause	Pause	
14:30-15:00	STUDIE		STUDIE	STUDIE	

Note: UUV og UND (grøn): understøttende undervisning, LEK (orange): lektiehjælp og STUDIE (orange): Studietid

Skemalagte eller ikke-skemalagte elevpauser

Det fremgår endvidere af skemaeksemplerne, at skolerne har valgt at skemalægge elevernes pauser forskelligt. Analysen peger på, at skolelederne overordnet har to forskellige tilgange til skemalægning af elevernes pauser. Det er for det første en tilgang, hvor man ikke ønsker at skemalægge pauser. Tilgangen kan illustreres med følgende citat:

Vi vil gerne aflyse frikvarterer. Fordi det er noget, fanden har skabt. Så vi har talt meget mere om at lave læreprocesser. Altså det her om, at man laver nogle aktiviteter, som er skiftende. Og så vil der være ligesom, når du selv er på kursus, så synes underviseren: "Hov, nu har vi vist brug for et break". Og hvad skal det bestå af. Er det walk-and-talk, eller er det bare, at vi lige går ud og drikker noget vand. Eller hvad har vi brug for. Og det har jo også betydet, at der er mange forskellige typer af aktiviteter på skolen samtidig, og det har der altså været nogle, der skulle vænne sig til. Og stadig kan det give lidt problemer, hvis en klasse i en fløj skal ud og lave brain-break, og en anden klasse sidder dybt koncentreret om en eller anden tekst. Så giver det selvfølgelig nogle udfordringer. Og så vil jeg sige, hos de store er det også altid en udfordring, at de ikke har den her tid, hvor de hænger ud med hinanden. Altså på tværs af klasserne. Det savner de faktisk. (Skoleleder)

Der er for det andet en tilgang, hvor skolelederne ønsker at give eleverne skemalagte pauser. Skolelederne vurderer, at det er hensigtsmæssigt for eleverne, at de har nogle lidt længere skemalagte pauser, hvor de er fri for strukturerede aktiviteter. En skoleleder udtaler bl.a. følgende:

Det første år havde vi for korte pauser, konstaterede vi. Og så har vi skruet op for det i det her skoleår. Vi har faktisk lige siddet og diskuteret, om vi i virkeligheden skal skrue endnu mere op for det, for pauserne. Vi synes simpelthen, at børnene de bliver brændt af, hvis de ikke får pauser. (Viceskoleleder)

Nogle af skolelederne giver udtryk for, at der også ligger økonomiske overvejelser til grund for, at de har øget den skemalagte tid til pauser. En af skolelederne udtaler bl.a. følgende:

Da vi fandt ud af, at vi vil kunne lægge lektionerne på den måde her, hvor der er lidt mere pause, end vi har nu ... vi kunne se, at rent økonomisk så klarede vi lektionsantallet bedre på denne her måde. – Pauserne er lidt længere, men det er ti minutter om dagen, at de er blevet længere. (Skoleleder)

I skemaeksemplerne ovenfor varierer den gennemsnitlige skemalagte tid til pauser pr. dag fra 30 min. pr. dag til 79 min. pr. dag. Ser man på forholdet mellem den samlede skemalagte tid og tiden til pauser, varierer andelen af tiden, som planlægges til pauser, fra 7,7 til 20,4 % Den skole, som skemalægger den største tidsanvendelse til pauser, skemalægger således med, at godt en femtedel af den tid, eleverne i 5. klasse er i skole, bruges til pauser.

Skemamoduler: 45 minutters lektioner, klokketimer eller ej.

Det fremgår derudover af skemaeksemplerne, at der planlægges med meget forskellige modullængder.

To af skolerne (eksempel 1 og 4) planlægger således med moduler á 45 minutter. Den ene skole anvender andre moduler sidst på eftermiddagen på henholdsvis 30 minutter og 15 minutter. En af skolerne (eksempel 2) planlægger med 30 minutters moduler, hvor det ofte er samme fag i to til tre sammenhængende moduler. Det betyder, at der reelt er 60 minutter eller 1½ time til et fag. Den sidste skole (eksempel 3) planlægger med moduler á 55 minutters varighed.

Flere af skolelederne giver udtryk for, at de har overvejet længden af modulerne i forbindelse med implementeringen af den nye skoledag. En skoleleder udtaler bl.a.:

Vi har gjort rigtig meget ud af at ophæve lektionstænkningen.... Det er noget rod at tale i lektioner. Det er gammeldags. Og vi har simpelthen oversat alt til klokketimer. For det passer bedre ind i vores model. (Skolelederne)

Skemalægning af understøttende undervisning

Der er endvidere forskel på, hvordan den understøttende undervisning skemaplanlægges. En af skolerne (eksempel 2) planlægger med et understøttende undervisningsbånd efter frokostpausen. I eksempel 1 og 4 skemalægges der derimod med henholdsvis lektiehjælp og studietid (lektiehjælp og faglig fordybelse) sidst på dagen. Timerne er markeret med orange i skemaerne ovenfor.

Det kan i ingen af skemaerne direkte aflæses, hvornår der er afsat tid til bevægelse. Det stemmer fint overens med de afholdte interview med skolerne, hvoraf det fremgår, at man har valgt at integrere bevægelse i den faglige og understøttende undervisning.

Skemaeksempel 3 skiller sig ud fra de andre skemaer ved, at man ikke kan aflæse reformens elementer med understøttende undervisning, lektiehjælp og faglig fordybelse i skemaet. Det fremgår af interviewene med skolen, at man har valgt, at elementerne (understøttende undervisning, lektiehjælp og faglig fordybelse) skal være en integreret del af den fagopdelte undervisning og derfor fremgår de ikke selvstændigt af elevernes skema. Skolen har endvidere valgt at planlægge med moduler á 55 minutter, så der er en reel tidsmæssig mulighed for at integrere den understøttende undervisning, lektiehjælp og faglig fordybelse i den faglige undervisning.

Delkonklusion:

Skoleledernes styringspraksis vedrørende længden og strukturen for den nye skoledag

Der er relativt store forskelle imellem skoleledernes implementering af længden og strukturen for den nye skoledag. Der er forskel på skoledagens længde, herunder hvornår eleverne får fri, den gennemsnitlige skemalagte tid til pauser, modulernes længde, samt hvornår på dagen den understøttende undervisning afvikles.

5.4.3 Samspil med kommunernes rammer

Struktur for skoledagen

Der er kun en af casekommunerne, der har besluttet retningslinjer for længden og strukturen for skoledagen, som alle kommunens skoler skal følge. Der er i denne casekommune en sammenhæng mellem kommunens retningslinjer og skoleledernes skemaplanlægning af den nye skoledag. Det fremgår bl.a. af interviewene med skolelederne, men det fremgår også af de konkrete elevskemaer.

Det fremgår af skemaeksemplerne, at en af skolerne (eksempel 2) har planlagt med et understøttende undervisningsbånd efter frokostpausen. Den pågældende skole indgår i den kommune, som har vedtaget kommunale retningslinjer for skoledagen. Retningslinjerne er beskrevet i kapitel 2 og indeholder bl.a., at der skal planlægges med et aktivitetsbånd i sammenhæng med frokostpausen.

Skolebuskørsel

Nogle af skolelederne planlægger med, at undervisningen af eleverne først starter efter kl. 8:00. Det fremgår fx af skemaeksemplerne ovenfor, at en af skolerne (eksempel 1) starter undervisningen kl. 8:15. Det fremgår af interviewet med skolelederne, at det skyldes, at kommunen har planlagt skolebusruten således, at skolen først kan påbegynde skoledag kl. 8:15.

Det er altså ikke et aktivt styringsvalg, der er truffet af skolelederen, at elevernes skoledag skal starte kl. 8:15. Det er derimod kommunernes skolebusplanlægning, som sætter rammerne for, hvornår eleverne møder og får fri på de pågældende skoler.

Delkonklusion:

Samspil med kommunernes rammer – længden og strukturen for skoledagen

I den ene casekommune, hvor kommunen har besluttet retningslinjer for længden og strukturen for skoledagen, afspejles kommunens retningslinjer i skoleledernes skema-planlægning af den nye skoledag.

Analysen peger endvidere på, at kommunernes skolebusplanlægning har betydning for, hvordan elevernes mødetider kan tilrettelægges på den enkelte skole, fx om skoledagen først kan begynde efter kl. 8.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2013): *"LOV nr. 409 af 26/04/2013. Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område"*.

Bjørnholt, B. & K. F. Krassel (2016): *"Midtvejs i folkeskolereformen. En midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen"*, København: KORA.

Bjørnholt, B., Boye S., Flarup L. H. & Lemvigh K. (2015): *"Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole"*. København: KORA.

Bæk, T. A. (2014): *"Kommunernes økonomiske implementering af folkeskolereformen. Afrapportering på spørgeskemaundersøgelse"*. København: KORA.

Dalsgaard, C. & Andersen, M. M. Q. (2016): *"Derfor er der forskel på, hvad børnene koster i kommunerne. En kvantitativ analyse af forskelle i kommunale enhedsudgifter til skole og dagtilbud"*. København: KORA.

Flarup, L. H. & Ejersbo, N. (2016a): *"Fælles ledelse og holddannelse. Analyse af frihed til fælles ledelse og lempelse af holddannelsesregler"*. København: KORA.

Flarup, L. H. & Ejersbo, N. (2016b): *"Inddragelse af pædagoger i skoledagen. De økonomiske overvejelser og konsekvenser"*. København: KORA.

KL (2013): *"Budgetvejledning 2014. Supplementsskrivelse på folkeskoleområdet"*. København: KL.

Kollin, M. S., Jordan, A. L. T., Dalsgaard, C. & Madsen, A. (2015): *"Så meget koster en skoleelev. Kommunernes enhedsudgifter på skoleområdet 2009/2010-2012/2013"*. København: KORA.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (2013): *"Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen (7. juni 2013)"*.

Regeringen & KL (2013): *"Aftale om kommunernes økonomi for 2014"*.

Bilag 1 Kommunernes rammer for skolernes økonomiske styring

Kommunernes rammer og retningslinjer for skolernes økonomiske styring fremgår i dette bilag i oversigtstabeller. Kommunernes økonomiske decentraliseringsprincipper, finansieringsmodellen for segregeret specialundervisning, ressourcefordelingsmodellerne, samt om kommunerne anvender lønsumsstyring eller normeringsstyring præsenteres.

Bilagstabel 1.1 Kommunernes økonomiske decentraliseringsprincipper

	K1	K2	K3	K4	K5
Områder omfattet af decentralt budgetansvar:					
Normalundervisning	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Integreret specialundervisning – uden henvisning til specialklasse eller specialskole	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Segregeret specialundervisning (helt eller delvist)	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Undervisningsmaterialer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ledelse og administration	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bygningsdrift	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Overførselsadgang ml. formållinden for det decentrale budgetansvarsområde	Fuld overførselsadgang	Fuld overførselsadgang	Fuld overførselsadgang	Begrænset overførselsadgang for personalemidlerne	Fuld overførselsadgang
Overførselsadgang ml. budgetår	Ja 5 % af budget (maks. 1 mio. kr.)	Ingen fast adgang Individuel beslutning hvert år. Dog praksis for, at overskud/underskud overføres.	Ja 5 % af budget. Betinget af, at budgetforudsætninger er opfyldt	Ja Overføres som driftsmidler med et års forsinkelse. Kan efter ansøgning frigives i efterfølgende år som anlægsmidler	Ja
Overførselsadgang ml. skole og SFO	-	Ja Dog binding i kraft af fokus på midler fra forældrebetaling i SFO	Ja Dog binding i kraft af fokus på midler fra forældrebetaling i SFO	Nej Ikke hensigten, af der skal flyttes ressourcer mellem Skole og SFO	Ja

Bilagstabel 1.2 Lønsumsstyring eller normeringsstyring

	K1	K2	K3	K4	K5
Styringsmekanisme for decentrale personale-ressourcer	Lønsum	Lønsum	Lønsum	Normering	Lønsum

Bilagstabel 1.3 Kommunernes finansieringsmodel for segregeret specialundervisning

	K1	K2	K3	K4	K5
Finansieringsmodel for segregeret specialundervisning	Skolen betaler eksklusionstakst	Skolen betaler eksklusionstakst	Finansieres centralt	Skolen betaler eksklusionstakst	Finansieres centralt

Bilagstabel 1.4 Kommunernes ressourcefordelingsmodeller

	K1	K2	K3	K4	K5
Hovedtildelingskriterie	Elevtal	Elevtal	Elevtal	Elevtal	Elevtal
Personaleresourcer tildeles som:	Lønsum Beløb pr. elev, aldersdifferentieret	Lønsum Beløb pr. elev, ens for alle elever	Lønsum Beløb pr. elev	Normering Elevtal omsættes til samlet normering for lærere og pædagoger ud fra budgetforudsætninger (herunder undervisningstimer på enkelte klassetrin)	Lønsum Beløb pr. elev, aldersdifferentieret
Efterregulering for elevtalsudvikling i løbet af budgetåret	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Socioøkonomiske tildelingskriterier	Nej	Ja, for en mindre del af ressourcerne	Ja, for en mindre del af ressourcerne	Ja, for en mindre del af ressourcerne	Ja, vedrørende inklusionsmidler
Faste tildelinger, ud over bygningsdrift	Ledelse og administration	-	Grundbeløb	Ledelse og administration	Grundbeløb
Andre væsentlige forhold	-	-	Tillæg til små skoler	-	Særlig kompensation til skoler med lille økonomisk råderum

Bilag 2 Kommunernes rammer for de nye arbejdstidsregler

Kommunernes rammer og retningslinjer vedrørende de nye arbejdstidsregler præsenteres i dette bilag i oversigtstabeller. Det er for det første kommunernes nedskrevne retningslinjer og budgetforudsætninger vedrørende lærernes undervisning. Og for det andet er det kommunernes nedskrevne retningslinjer vedrørende placeringen af lærernes arbejdstid og tilstedeværelse på skolen i arbejdstiden. Endvidere fremgår kommunernes budgetforudsætninger vedrørende varetagelsen af den understøttende undervisning.

Bilagstabel 2.1 Kommunernes nedskrevne retningslinjer og budgetforudsætninger vedrørende lærernes undervisning

	Relativt lavt ressourceforbrug			Relativt højt ressourceforbrug	
	K1	K2	K3	K4	K5
	Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	Forståelses-af-tale indgået med lærerforeningen	Kommunale retningslinjer	Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	Forståelses-papir indgået med Skolelederforeningen, BUPL og Lærerforeningen
Gennemsnitlig u-timer	Fremgår ikke	733 timer (udvidet undervisningsbegreb)	Fremgår ikke	734 timer (fagopdelt undervisning)	Fremgår ikke
Minimum u-timer	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke
Maksimum u-timer	Fremgår ikke	810 timer (udvidet undervisningsbegreb)	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke
Principper for fordeling af undervisningstimer	Fremgår ikke	Tilstræbes en fair og ligelig fordeling af undervisningsopgaverne	Fremgår ikke	Tilstræbes en ligelig fordeling af undervisningsopgaverne under hensyntagen til øvrige opgaver	Fremgår ikke
Budgetforudsætning - lærernes undervisningstid²⁾	742 timer (fagopdelt undervisning)	733 timer (udvidet undervisningsbegreb)	750 ¹⁾ timer	734 timer (fagopdelt undervisning)	757 timer (udvidet undervisningsbegreb)

Note: Fremgår ikke = fremgår ikke af kommunens nedskrevne retningslinjer for de nye arbejdstidsregler

- 1) Kommunen kan ikke oplyse, om budgetforudsætningen er i forhold til den fagopdelte undervisning eller det udvidede undervisningsbegreb
- 2) Budgetforudsætningerne er anvendt ved kommunernes implementering af folkeskolereformen. Nogle af kommunerne tilkendegiver, at forudsætningen ændres ved skoleåret 2016/2017.

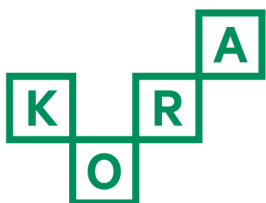
Bilagstabel 2.2 Kommunernes nedskrevne retningslinjer vedrørende arbejdstid og tilstedeværelse

	Relativt lavt ressourceforbrug			Relativt højt ressourceforbrug	
	K1	K2	K3	K4	K5
	Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	Forståelsesaf-tale indgået med lærerforeningen	Kommunale retningslinjer	Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	Forståelsespa-pir indgået med Skolelederforeningen, BUPL og Lærerforeningen
Arbejdstidens primære placering	37 timer i 43 uger (1.591 timer pr år)	Fremgår ikke	40 timer i 40 uger (ca. 1.600 timer på 200 skoledage)	Fremgår ikke	39 timer i 43 uger (ca. 1.680 på 215 dage)
Øvrig arbejdstid	89 timer pr. år	Fremgår ikke	80 timer pr. år (på op til 15 elevfri dage)	Fremgår ikke	Fremgår ikke
Tilstedeværelse på skole	Udgangspunkt i fuld tilstedeværelse	Udgangspunkt i fuld tilstedeværelse	Udgangspunkt i fuld tilstedeværelse	Udgangspunkt i fuld tilstedeværelse	Udgangspunkt i fuld tilstedeværelse
Mødetider	Alle dage kl. 8 - 15 (fixtid 35 timer) Øvrige 2 timer planlægges af den enkelte lærer i tidsrummet mellem kl. 6-17	Drøftes lokalt i LMU	Tilstedeværelse på skolen i op til 215 dage	Fremgår ikke	34 timer om ugen i gennemsnit som tilstedeværelses-tid. Øvrige 5 timer planlægges af den enkelte lærer
Fleks	Maksimalt 10 timer	Drøftes lokalt i LMU	Fremgår ikke	Fremgår ikke	Fremgår ikke

Note: Fremgår ikke = fremgår ikke af kommunens nedskrevne retningslinjer

Bilagstabel 2.3 Kommunernes budgetforudsætninger vedrørende den understøttende undervisning

	Relativt lavt ressourceforbrug			Relativt højt ressourceforbrug	
	K1	K2	K3	K4	K5
	Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	Forståelsesaf-tale indgået med lærerforeningen	Kommunale retningslinjer	Kommunale retningslinjer (drøftet med lærerforeningen)	Forståelsespa-pir indgået med Skolelederforeningen, BUPL og Lærerforeningen
Budgetforudsætning -varetagelse af understøttende undervisning	80 % varetages af lærere, og 20 % varetages af pædagoger	50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger	50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger	50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger	<u>0. klasse</u> 25 % lærere og 75 % pædagoger <u>Indskoling og mellemtrin</u> 50 % varetages af lærere, og 50 % varetages af pædagoger <u>Udskoling</u> 70 % lærere og 30 % pædagoger



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00