Evaluering af Lolland Kommunes nye skolestruktur

2010

© 2010 Danmarks Evalueringsinstitut

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:
EVA sætter komma efter Dansk Sprognævns anbefalinger, dvs. at der som hovedregel ikke sættes komma foran ledsætninger.

Bestilles hos:
Danmarks Evalueringsinstitut
Østbanegade 55, 3.
2100 København Ø
T 35 55 01 01
F 35 55 10 11
E eva@eva.dk
H www.eva.dk

Indhold

1 Indledning 5
1.1 Evalueringens formål 5
1.1.1 Evalueringsspørgsmål 5
1.2 Metode 6
1.2.1 Interview 6
1.2.2 Supplerende materiale 7
1.3 Rapportens opbygning 8

2 Opmærksomhedspunkter 9
2.1 Organisatoriske ændringer 9
2.2 Faglige og brugeroplevede ændringer 10

3 En ny skolestruktur bliver til 12
3.1 Baggrunden for den nye skolestruktur 12
3.2 Ændringen af skolestrukturen er en politisk beslutning 13
3.3 Ledelsesstrukturen ændres også… 13
3.4 … og økonomimodellen ændres også 15
3.5 Skoleaktørernes holdning til politikernes valg af nye skoler 16

4 Den organisatoriske kvalitet 17
4.1 Økonomi og ressourcer 17
4.1.1 Den nye skolestruktur frigav økonomiske ressourcer 17
4.1.2 Økonomimodellens effektivitet afhænger af skolernes mulighed for at øge klassekvotienterne 19
4.1.3 Andre optimeringsmuligheder med de større enheder 21
4.1.4 Specialundervisningsområdet udfordrer gennemsigtigheden i økonomimodellen 21
4.2 Kommunikationen mellem skolesektor og kommunens folkeskoler 22
4.2.1 En stram styring af folkeskolen 23
4.2.2 Flere tiltag på én gang 24
4.2.3 Videregivelse af informationer 24
4.3 Den nye ledelsesmodel 25
4.3.1 Perspektiver på det tværgående ledelsessamarbejde 25
4.3.2 Tidspresset ledelse 26
4.3.3 Skolechefens synlighed på og kendskab til afdelingerne 28
4.3.4 Fra leder til mellemleder – relationen mellem skolechef og afdelingsskoleleder 28
4.3.5 Den administrative koordinator er i et krydsfelt mellem skolechef og afdelingsskoleleder 29
4.4 Samarbejdet mellem SFO og skoleafdelingerne 30
4.5 Mulighederne for kompetenceudvikling 31
4.6 Delkonklusion 32

5 Den faglige og brugeroplevede kvalitet 35
5.1 Den svære harmonisering 35
5.1.1 Fællesmøderne mangler nærhed, relevans og en klar opfølgning 36
5.1.2 De faglige miljøer kan styrkes gennem flere faglige praksisfællesskaber 37
5.2 Tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet i undervisningen 38
5.3 Skole-hjem-samarbejdet 39

1 Indledning

I Lolland Kommune er der indgået en politisk aftale om at konsekvenserne af kommunens ændrede skolestruktur skal evalueres. Børne- og Skoleudvalget har vedtaget at evalueringen skal foretages af en ekstern evaluator. På den baggrund har Lolland Kommune bedt EVA evaluere hvordan implementeringen af den nye skolestruktur er forløbet indtil nu. Dette sker med henblik på at få identificeret om der er behov for fremadrettede justeringer.

Evalueringen er gennemført af metodekonsulent Dorte Stage Petersen (projektleder), evalueringskonsulent Jais Brændgaard Heilesen og evalueringsmedarbejder Lotte Højensgaard Kanstrup.

1.1 Evalueringens formål

Det overordnede formål med evalueringen er at undersøge hvilken betydning implementeringen af en ny skolestruktur i Lolland Kommune indtil nu har haft for den oplevede kvalitet af undervisningen i kommunens folkeskoler. Evalueringen skal således bidrage til at give Lolland Kommune en status for skolevæsenets arbejde med at implementere den nye skolestruktur og identificere om der er behov for justeringer eller ændringer fremadrettet.

1.1.1 Evalueringsspørgsmål

De udvalgte evalueringsspørgsmål er identificeret dels ud fra skolesektorens oplæg til politikerne, dels ud fra de målsætninger for kommunens skoleområde som politikerne i Lolland Kommune har vedtaget for perioden 2007-2010. Målsætningerne afspejler hvilke forhold Lolland Kommunes politikere har haft en forventning om at styrke med indførelsen af den nye skolestruktur, og som derfor er centrale at få afdækket med denne evaluering.

Lolland Kommune har ønsket at evalueringen af den nye skolestrukturs betydning for oplevelsen af kvaliteten i undervisningen skulle ske ud fra tre kvalitetsparametre. Det drejer sig om den organisatoriske, den faglige og den brugeroplevede kvalitet. Evalueringsspørgsmålene tager afsæt i denne tredeling med henblik på at synliggøre hvordan den nye skolestruktur kan påvirke kvaliteten af kommunens folkeskoler på flere niveauer.

Organisatorisk kvalitet

- Hvordan oplever skolesektoren og skolecheferne at den nye skolestruktur påvirker ressourcestyringen af kommunens folkeskoler?
- Hvordan oplever skolesektoren og skolecheferne at den nye økonomimodel påvirker skolernes økonomi og handlemuligheder?
- Hvordan oplever skolesektoren og skolecheferne at den nye økonomimodel påvirker gennemsigtigheden i kommunens økonomiske styring af skolerne?
- Hvordan oplever skolesektoren, skolecheferne, skoleledelserne, lærer-/pædagogrepræsentanterne og MED-udvalgs-repræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker kommunikationen mellem skolesektoren og kommunens folkeskoler?
- Hvordan oplever skolesektoren, skolecheferne, skoleledelserne, lærer-/pædagogrepræsentanterne og MED-udvalgs-repræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker klarheden i kompetence- og ansvarsfordeling på ledelsesniveau?
- Hvordan oplever skoleledelserne, lærer-/pædagogrepræsentanterne og MED-udvalgs-repræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker overgangssamarbejdet mellem SFO og folkeskolerne?

- Hvordan oplever lærer-/pædagogrepræsentanterne og MED-udvalgs-repræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker dels deres trivsel på arbejdspladsen, dels kommunens mål om at skabe attraktive arbejdspladser med løbende mulighed for efter- og videreuddannelse?

Faglig kvalitet
- Hvordan oplever skolesektoren, skolecheferne, skoleledelserne og lærer-/pædagogrepræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker dels de faglige miljøer og praksisfællesskaberne på og blandt kommunens folkeskoler, dels det faglige niveau i undervisningen?
- Hvordan oplever lærer-/pædagogrepræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker mulighederne for at arbejde med elevers forskelligartede stærke sider og kompetencer?

Brugeroplevet kvalitet
- Hvordan oplever skolebestyrelsesrepræsentanterne at skolestrukturen påvirker tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet af den undervisning deres børn modtager?
- Hvordan oplever skolebestyrelsesrepræsentanterne at den nye skolestruktur påvirker mulighederne for at skabe et frugtbart skole-hjem-samarbejde?

1.2 Metode

Evalueringen bygger på kvalitativ metode og er gennemført med afsæt i semistrukturerede gruppeinterview med en række aktører i Lolland Kommunes skolevæsen. Den kvalitative tilgang er valgt for at afdække nuancerne og variationen i de holdninger de enkelte aktørgrupper har til de opstillede evalueringsspørgsmål. EVA vurderer at de mange interview giver et dækkende billede af hvilke oplevelser de enkelte skoler/afdelinger har.

1.2.1 Interview

For at afdække de tre kvalitetsparametre gennemførte EVA interview med repræsentanter for de aktørgrupper der forventeligt kunne belyse holdningerne til den organisatoriske, den faglige og/eller den brugeroplevede kvalitet. Der er gennemført interview med både det centrale og det decentrale niveau i kommunen, men med størst vægt på det decentrale niveau og dermed på oplevelserne med den nye skolestruktur ude på skolerne og på de enkelte afdelinger. EVA gennemførte interviewene den 23.-26. august 2010.

Alle interview på nær ét er gennemført som gruppeinterview. Formålet hermed har været at give medarbejdere inden for de enkelte skoler, men på tværs af afdelinger, mulighed for at diskutere deres fælles og forskellige vurderinger af implementeringsprocessen. Interviewgrupperne blev således samlet *inden for* de enkelte skoler med deltagelse af repræsentanter for alle skolens afdelinger. Eneste undtagelse er skolecheferne der blev interviewet samlet.

Gruppeinterviewene med de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og med lærere/pædagoger varede 1½ time, mens de øvrige interview varede 1 time. EVA gennemførte i alt følgende 19 interview:

3 interview med repræsentanter på centralt niveau i kommunen:
- 1 interview med Børn og Ungedirektør Anders-Peter Østergaard
- 1 gruppeinterview med skolesektorchef Bjarne Voigt Hansen, souschef Lissi Håkansson og udviklingskonsulent Ulla Petersen
- 1 gruppeinterview med skolecheferne for de fire skoler i kommunen

16 interview med repræsentanter på decentralt niveau i kommunen:
- 4 gruppeinterview med de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam. I alt 23 repræsentanter.
- 4 gruppeinterview med lærere og pædagoger. I alt 38 lærere/pædagoger.
- 4 gruppeinterview med skolebestyrelsesrepræsentanter. I alt 10 forældre.
- 4 gruppeinterview med MED-udvalgsrepræsentanter. I alt 15 repræsentanter.

I rapporten omtales de enkelte grupper på følgende måde: Skolebestyrelsesrepræsentanter, decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og skolechefer omtales som sådan, mens repræsentanterne fra skolesektoren og direktionen omtales som 'skolesektoren', og lærere, pædagoger og MED-repræsentanter ofte omtales som 'medarbejdere' med undtagelse af citater hvor de enkelte grupper nævnes hver for sig. På samme måde henviser citater af de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam også til hvilken konkret ledelsesfunktion der har udtalt sig.

Skolesektoren i Lolland Kommune havde det overordnede ansvar for at koordinere rekrutteringen og besøgene, men uddelegerede i praksis ansvaret til afdelingsskolelederne og skolecheferne. Afdelingsskolelederne blev bedt om at stå for rekrutteringen af de lærere og pædagoger der skulle deltage i det samlede gruppeinterview for alle skolens afdelinger. Oplægget fra EVA var at der fra hver afdeling skulle deltage to-tre lærer-/pædagogrepræsentanter, og at der som minimum skulle være én pædagog repræsenteret ud af de samlede interviewdeltagere ved hvert skoleinterview. Alle deltagerne var udtrukket tilfældigt for at sikre at der ikke kunne tænkes i en udvælgelse der repræsenterer nogle synspunkter frem for andre. Skolesektoren havde ansvar for at de udtrukne repræsentanter ikke samtidig deltog i EVA's evaluering af specialundervisningsindsatsen. Hvis det var tilfældet, skulle der udtrækkes en ny tilfældig repræsentant for afdelingen. Formålet hermed var at sikre at deltagerne i de to evalueringer kun skulle forholde sig til enten den nye skolestruktur eller indsatserne på specialundervisningsområdet.

Skolecheferne stod sammen med skolens tillidsrepræsentant for at udvælge de MED-repræsentanter der skulle deltage. Her var oplægget fra EVA at formanden skulle deltage sammen med to repræsentanter for lærerne/pædagogerne (FTF) og en repræsentant for det administrative personale (LO).

Endelig stod skolecheferne selv for rekrutteringen af skolebestyrelsesrepræsentanter. På tidspunktet for evalueringen var der for nylig tiltrådt nye skolebestyrelser. De nuværende skolebestyrelser havde således kun fungeret siden skoleårets start. For at sikre at der deltog repræsentanter der også kendte til perioden forud for dette, lagde EVA op til at der skulle deltage repræsentanter fra både den gamle og den nye bestyrelse. Dette lykkedes alle steder på nær på Søndre Skole hvor der kun deltog et enkelt medlem fra den nye bestyrelse, og ingen fra den tidligere skolebestyrelse.

1.2.2 Supplerende materiale

Analysen er primært baseret på de gennemførte interview. Derudover har EVA i analysen indarbejdet relevante data og resultater der kan belyse skolernes oplevelse af den nye skolestruktur. Disse data og resultater stammer fra følgende undersøgelser og evalueringer:

- AKF (2010), *Den højt præsterende skole. Hvordan kan skolen løfte elever med svag social baggrund*?
- Deloitte (2005), *Lolland Kommunes økonomiske situation*
- Deloitte (2010), *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organiserig og styring*
- EVA (2006), *Skoleledelse i folkeskolen*
- EVA (2010), *Evaluering af Lolland Kommunes projekt 'Mindre Specialundervisning' – en indsats for inklusion*
- KL's Konsulentvirksomhed (2010), *Bornholms Regionskommune. Evaluering af distriksmodellen for skolevæsenet*
- Lolland Kommune (2007), *Lollandsmodellen. Administrativ organisering og styring. Byrådet den 28. juni 2007*
- Lolland Kommune (2008), *Kvalitetsrapport for folkeskolerne 2007/2008*
- Lolland Kommune (2010), *Kvalitetsrapport for folkeskolerne 2009/2010* (udkast)
- Lolland Kommune (2010), *Kvalitetsrapport 2009/2010. Lolland Kommunale Skolevæsen - Beretning* (udkast).

Herudover har Lolland Kommune videregivet oplysninger der viser udviklingen i kommunens børne- og elevtal.

1.3 Rapportens opbygning

Foruden dette indledende kapitel indeholder rapporten fire kapitler:

Kapitel 2 indeholder de anbefalinger som EVA har opstillet på baggrund af evalueringen. Anbefalingerne har karakter af opmærksomhedspunkter, og de er struktureret ud fra anbefalinger dels til organisatoriske ændringer, dels til faglige og brugeroplevede ændringer.

Kapitel 3 gennemgår baggrunden for den nye skolestruktur og beskriver blandt andet høringsprocessen i forbindelse med politikernes beslutning om at ændre skolestrukturen fra 14 til 4 skoler. Herudover giver kapitlet også et overblik over den nye ledelses- og økonomimodel som blev indført samtidig med den nye skolestruktur. Endelig afsluttes kapitlet med et afsnit der viser hvordan de interviewede aktører forholder sig dels til de nye skoler, dels til den politiske beslutningsproces.

Kapitel 4 og 5 er de to analysekapitler. I kapitel 4 analyserer EVA hvordan den nye skolestruktur har påvirket aktørernes oplevelse af den organisatoriske kvalitet ved kommunens skolevæsen. Det sætter derved fokus på de evalueringsspørgsmål der knytter sig hertil. Kapitlet er inddelt i fire hovedafsnit der ser på den organisatoriske kvalitet ud fra henholdsvis et økonomisk, kommunikativt, ledelsesmæssigt og kompetenceskabende perspektiv. Medarbejdernes oplevelse af trivsel og arbejdsglæde fremhæves løbende i analyserne da det går på tværs af de emner som analysen ser på.

I kapitel 5 analyserer EVA hvordan den nye skolestruktur har påvirket aktørernes oplevelse af den faglige og brugeroplevede kvalitet på skolerne. I dette kapitel bliver der derved sat fokus på de evalueringsspørgsmål der knytter sig til disse områder, men det bliver også påpeget at det er svært at vurdere den faglige og brugeroplevede kvalitet på grund af evalueringstidspunktet. Analyserne fokuserer på 'den svære harmonisering' og arbejdet med at blive én skole samt hvilken betydning skolestrukturen indtil nu har haft for tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet i undervisningen. Endelig afsluttes kapitlet med et afsnit om skole-hjem-sambejdet der analyseres ud fra skolebestyrelsernes perspektiv.

2 Opmærksomhedspunkter

Lolland Kommunes skolevæsen fik med overgangen til skoleåret 2008/2009 ikke kun en ny skolestruktur. Lolland Kommune valgte samtidig at indføre en ny økonomimodel og en ny ledelsesmodel. Foruden disse ændringer igangsatte Lolland Kommune et projekt der sætter øget fokus på inklusion, og som også har medført en række ændringer på skoleområdet, herunder en ny visitationsproces, oprettelse af en specialkoordinatorfunktion og igangsættelse af et fælleskommunalt uddannelsesforløb i LP-modellen. Skoleaktørerne i Lolland Kommune er derfor inde i en større forandringsproces hvor den nye skolestruktur kun udgør en del af det samlede billede.

EVA giver nedenfor sin vurdering af hvilke tiltag Lolland Kommune kan arbejde med for at styrke den organisatoriske, faglige og brugeroplevede kvalitet i kommunens skolevæsen. De nedenstående anbefalinger har karakter af opmærksomhedspunkter og fremtræder ikke i prioriteret rækkefølge, men er hver for sig vigtige at forholde sig til. De er dog struktureret ud fra anbefalinger dels til organisatoriske ændringer, dels til faglige og brugeroplevede ændringer.

2.1 Organisatoriske ændringer

I dette afsnit oplister EVA de anbefalinger der knytter sig til aktørernes oplevelse af den organisatoriske kvalitet ved kommunens skolevæsen.

Sørg for at give klare og entydige udmeldinger

Den politiske uro der har været det sidste år, har gjort det uklart for ledere og medarbejdere om den nye skolestruktur, og ikke mindst ledelsesmodel, vil bestå. Det har påvirket deres engagement og forandringslyst og mindsket deres incitament til at tage ejerskab for dem. Det politiske niveau har derved medvirket til at forhale forandringsprocessen. Politikerne bør fremadrettet bestræbe sig på at få skabt politisk ro og opbakning til den model de har vedtaget.

Foruden mere klare og entydige politiske udmeldinger er der også behov for at skolesektoren, skolecheferne og afdelingsskolelederne bliver bedre til at tydeliggøre deres information til hinanden og til medarbejderne. EVA opfordrer samtidig til at der bliver vedtaget nogle mere klare retningslinjer for hvilke konsekvenser det skal have hvis der er aktører der bryder en fælles beslutning, da det påvirker medarbejderne når de oplever at nogle afdelinger i sidste ende får lov at gøre som de vil. Nogle mere klare og entydige udmeldinger vil også gøre det tydeligt for alle at der ikke er hovedafdelinger der har større betydning end andre.

Skab klarhed over skolernes budget for et helt skoleår

Flere aktører mener at økonomimodellen i udgangspunktet er gennemsigtig fordi den synliggør hvornår der frigives midler. Men den er svær for aktørerne at arbejde med i praksis. Det skyldes at det er svært at estimere det præcise elevtal. Det budget skolerne planlægger det kommende skoleår efter i foråret, kan som følge af efterreguleringen i efteråret ændre sig. Det betyder at aktørerne først når skoleåret er begyndt, får vished om skoleårets faktiske budget. Denne usikkerhed forplanter sig til alle aktørniveauer og bidrager til at skabe tvivl om dels hvem der kan træffe hvilke beslutninger, dels hvornår beslutningerne kan træffes.

Indgå aftaler der giver afdelingsskolelederne et selvstændigt ledelsesrum

EVA vurderer at der er behov for at tydeliggøre dels hvilke opgaver der skal løses af skolechefen, af den administrative koordinator og af afdelingsskolelederen, dels hvor de skal koordinere og hjælpe hinanden. Det er blandt andet vigtigt at få afklaret hvilket selvstændigt ledelsesrum afdelingsskolelederen kan agere inden for – både i forhold til pædagogiske og økonomiske dispositi-

oner. Aktørerne opfordres samtidig til at udfolde hvad de forstår ved henholdsvis strategisk og pædagogisk ledelse, for jo mere klart og eksplicit disse begrebet udfoldes, des mere sikkert og selvstændigt kan den enkelte leder agere på sit niveau. Endelig er det vigtigt at flere skolechefer bliver bedre til at uddelegere ansvar og beslutningskompetence til afdelingsskolelederne, og at de erstatter kontrol og styring med dialog i videst muligt omfang.

Opbyg og understøt et netværk for afdelingsskolelederne
EVA vurderer at afdelingsskolelederne kunne have fordel af at have et tværgående netværk hvor dagsordenen ikke begrænses til et særligt arbejdsområde. Det bør være et forum hvor afdelingsskolelederne blandt andet har mulighed for at videndele om hvordan de udfolder deres rolle som pædagogisk leder og hvordan samarbejdet er mellem skolechefen, den administrative koordinator, SFO-koordinatoren og afdelingsskolelederen på de andre skoler.

Afdæk mulighederne for at frigive ledelsestid
EVA vurderer at det især er afdelingsskolelederne og de administrative koordinatorer som har svært ved at finde tid til at løse de ledelsesopgaver de har. I forhold til afdelingsskolelederne opfordrer EVA aktørerne til at afklare hvilke opgaver der reelt er ledelsesarbejde. Det vil synliggøre om der med en omorganisering af arbejdet på skolerne, er opgaver der kan uddelegeres til medarbejdere, til særlige ressourcepersoner eller til teamsamarbejder. I forhold til den administrative koordinator opfordrer EVA Lolland Kommune til at afklare mulighederne for at knytte flere ledelsesopgaver til den administrative koordinator for derved at opnormere funktionen til en fuldtidslederstilling.

Tydeliggør fra kommunal side at SFO er en del af skolens samlede virksomhed
Aktørerne fremhæver at en af de største styrker ved den nye ledelsesmodel er at SFO-lederne er blevet en del af skolens samlede ledelse. For at fremme samarbejdet i det daglige arbejde er der dog fortsat behov for at tydeliggøre at SFO-lederen og afdelingsskolelederen har et fælles ansvar for at sikre eleverne en god skolegang.

2.2 Faglige og brugeroplevede ændringer

I dette afsnit oplister EVA de anbefalinger der under ét knytter sig til den faglige og brugeroplevede kvalitet.

Afklar hvor grænsen for inddragelse går og tydeliggør opfølgningsprocesserne
Kommunen og kommunens skoler skal udgøre en helhed. Der er derfor behov for en politisk styring der sikrer at kommunens skoler arbejder ud fra de retningslinjer kommunalbestyrelsen har besluttet skal gælde for kommunens samlede skolevæsen. Det er derfor vigtigt at synliggøre hvornår inddragelse af medarbejdere og ledere er frugtbart, og hvornår der er behov for et synligt politisk lederskab. EVA vurderer at Lolland Kommune bør sondre mellem hvad der er informationsmøder, og hvad der er dialogmøder. Hvis en beslutning ikke kan ændres, er det en dårlig idé at invitere til diskussion. Det handler om at være ærlig om hvad der er til diskussion, og hvad der ikke er. Når medarbejdere og ledere inddrages i processen, er det også vigtigt at de bliver informeret om opfølgningsprocessen så de ved hvem der er tovholder, og hvordan eller i hvilke fora der bliver fulgt op. Uden denne viden har de svært ved at se hvordan de enten skal omsætte den nye viden i deres hverdag, eller hvordan deres input bliver anvendt i den videre proces.

Afklar hvor grænsen for harmonisering skal gå
EVA vurderer at Lolland Kommune bør se på i hvilket omfang det er nødvendigt at afdelingerne opfatter sig selv som én skole. EVA opfordrer kommunen til blandt andet at forholde sig til dels hvad der bidrager til udvikling af den faglige kvalitet i undervisningen, og hvad der fremstår uforståeligt og irriterende for ledere og medarbejdere, dels hvilke traditioner afdelingerne kan beholde, og hvilke der bør harmoniseres? Der er med andre ord behov for en afklaring af hvilke forskelle der faktisk kan håndteres inden for rammerne af den nye struktur.

PR-møderne bør være et pædagogisk udviklingsforum
EVA opfordrer skolerne til at blive bedre til at bruge PR-møderne til udvikling, frem for information, og til at tilrettelægge møderne så de skaber de rette rammer for diskussion. PR-møderne er medarbejdernes mulighed for at have et tværgående sparringsrum med kollegaer på samme måde som ledelsen har det, og det er dermed deres mulighed for at få flere perspektiver på deres pædagogiske praksis. PR-møderne kunne evt. bruges til diskussioner og oplæg om det svære forældresamarbejde, om undervisningsdifferentiering og om specialundervisning, til at arbejde sammen i faggrupper eller til at sætte fokus på samarbejdsemner i forhold til indskoling, mellemtrin og udskoling. Men diskussionerne stopper ikke dér. Det er bagefter op til afdelingsskolelederne at sikre at der på afdelingerne bliver arbejdet videre med de fælles pædagogiske retningslinjer der bliver vedtaget på PR-møderne under hensyn til de medarbejdere, elever og forældre der er tilknyttet afdelingen. Opfølgningen kunne blandt andet foregå via diskussioner i de enkelte teamsamarbejder af hvad diskussionerne på PR-møderne betyder for tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet af deres undervisning.

Afklar hvilke faglige praksisfællesskaber der er behov for
EVA vurderer at det er muligt at styrke medarbejdernes tid og overskud til at indgå i tværgående faglige praksisfællesskaber. Det handler dels om at få skabt mening og relevans i andre eksterne møder, dels om at få afklaret hvilke faglige praksisfællesskaber de efterspørger. EVA anbefaler i den sammenhæng at aktørerne også overvejer at oprette faglige praksisfællesskaber i de mindre praktisk-musiske fag hvor der stadig er små faggrupper på de enkelte afdelinger.

Synliggør at skolebestyrelsesarbejdet handler om principper, ikke enkeltsager
I den tidligere skolestruktur har skolebestyrelserne været vant til at være tættere på hverdagen på den enkelte afdeling. De oplever derfor at de oftere har været inddraget i konkrete sager på skolen, selvom skolebestyrelsesarbejdet handler om principper, ikke enkeltsager. EVA vurderer derfor at kommunen bør fastholde tilbuddet til skolebestyrelserne om et uddannelsesforløb så de bliver klædt på til at løfte bestyrelsesarbejdet og udfylde den rolle skolebestyrelsen har. Et øget fokus på at skolebestyrelsesarbejdet handler om principper, vil formentlig også nedtone den udfordring der ligger i at flere forældre i dag tænker på deres egen afdeling frem for hele skolen. Lolland Kommune kan overveje at gå et skridt videre og undersøge den mulighed som KL's Konsulentvirksomhed anbefaler Bornholms Regionskommune. Den går på at sikre hver afdeling en ligelig fordeling i skolebestyrelsen, men den kræver dog dispensation fra styrelsesreglerne i folkeskoleloven.

3 En ny skolestruktur bliver til

I dette kapitel beskriver EVA processen forud for etableringen af den ny skolestruktur, men gennemgår også ændringen af ledelses- og økonomimodellen som indføres samtidig med den nye skolestruktur. De enkelte aktørers holdning til hvad skolestrukturen, ledelses- og økonomimodellen har betydet i praksis analyseres i det kommende to kapitlet, men deres holdning til processen og valget af skoledistrikter gengives i slutningen af dette kapitel.

3.1 Baggrunden for den nye skolestruktur

Baggrunden for at Lolland Kommune igangsatte arbejdet med en ny skolestruktur skal findes i de konklusioner som konsulentfirmaet Deloitte skitserede i rapporten *Lolland Kommunes økonomiske situation* fra oktober 2005. Rapporten blev således udarbejdet forud for sammenlægningen af de tidligere syv kommuner på Lolland.

Rapporten beskrev den kommende Lolland Kommunes økonomiske situation og pegede på at kommunen ville være økonomisk vanskeligt stillet. Det skyldtes især at udgifterne til sociale ydelser som kontanthjælp og førtidspension lå over landsgennemsnittet, og at kommunen samtidig ville få et lavt beskatningsgrundlag som følge af høj arbejdsløshed, lav erhvervsfrekvens og en relativt lavt uddannet befolkning. Rapporten beskrev også at Lolland Kommune ville få et stigende aldersgennemsnit og et faldende indbyggertal på grund af fraflytninger. Det sidste ville betyde et faldende børnetal og heraf et faldende elevtal i kommunens folkeskoler. Endelig pegede rapporten blandt andet på at folkeskolerne i de tidligere syv kommuner havde meget forskellige serviceniveauer. En harmonisering af skolernes økonomi kombineret med et kraftigt fald i børnetallet ville derfor ifølge rapporten betyde at kvalitetsniveauet i folkeskolerne ville falde hvis der ikke skete ændringer i skolestrukturen.

Som det fremgår af tabellen nedenunder, viser nye opgørelser fra 2010 at elevtallet i Lolland Kommune fortsat forventes at falde i de kommende år på grund af et faldende børnetal i skoledistrikterne fra 2005 til 2010. En af de udfordringer som Deloitte i 2005 pegede på i sin rapport, er derfor stadigvæk aktuel.

Tabel 1
Børnetal for de fire skoledistrikter i Lolland Kommune

Årgang 2005 starter i 0.klasse 1. august 2011

Årgang	Fjordskolen	Maribo Skole	Nordvest-skolen	Søndre Skole	I alt	Privatskole i alt	0.klasse i alt
2005	139	112	115	76	442	111	332
2006	134	103	102	87	426	107	320
2007	112	109	114	88	423	106	317
2008	111	104	105	67	387	97	290
2009	116	84	97	77	374	94	281
2010	80	88	89	55	312	78	234

Kilde: Lolland Kommune. Andel i hhv. privatskole og 0.klasse udregnes efter skøn om at 25 % af en årgang frekventere privatskoler.

3.2 Ændringen af skolestrukturen er en politisk beslutning

Med Deloitterapportens konklusioner in mente udarbejdede direktøren og skolesektorchefen et debatoplæg for "Fremtidens folkeskoler" i Lolland Kommune. Skolesektorchefen fortæller at debatoplægget ikke var udformet med afsæt i input fra andre aktører. Det var derfor vigtigt at debatoplægget blev diskuteret ad flere omgange med både borgere og folkeskolens medarbejdere. Politikerne valgte derfor at gennemføre to høringer frem for kun at gennemføre den ene lovpligtige høring ved lukning af skoler.

I forbindelse med den første høring inviterede politikerne borgerne til at deltage i fire debatmøder, mens der i forbindelse med den anden høring blev afholdt et debatmøde med folkeskolens interessenter, herunder skoleudvalgsformanden og -næstformanden, skolelederne fra kommunens skoler og repræsentanter for den lokale afdeling af Danmarks Lærerforening.

Høringerne og debatmøderne førte til en politisk ændring af det oprindelige oplæg. Politikerne besluttede både at bevare de største overbygninger der skal bestå indtil der kan etableres tre spor på de afdelinger der fremover skal huse de ældste elever, med undtagelse af Ravnsborgafdelingen som også fremover beholder sin overbygning. På baggrund af høringssvarene besluttede de også at flytte Madeskovafdelingens overbygning til Byskoleafdelingen i stedet for til Stormarkskoleafdelingen.

Resultatet blev at Lolland Kommunes byråd den 13. september 2007 besluttede at etablere en ny skolestruktur. Den politiske aftale om en ny skolestruktur trådte i kraft ved indgangen til skoleåret 2008/2009, nærmere bestemt den 1. august 2008.

Med den nye skolestruktur blev tre af de daværende 14[1] skoler permanent lukket efter en overgangsperiode og kom ikke til at indgå som skoleafdelinger i den nye struktur. Det gjaldt Møllemarksskolen, Halsted-Avnede Centralskole og Vestenskov Skole. De resterende 11 skoler blev nedlagt som selvstændige skoler og erstattet af fire nye skoler (skoledistrikter) med tilknyttede skoleafdelinger. På mødet den 13. september 2007 besluttede politikerne også at indlemme kommunens specialskoler i den nye skolestruktur. Det betød at Margretheskolen og Gurreby Skole blev nedlagt som selvstændige skoler og i stedet oprettet som skoleafdelinger på henholdsvis Maribo Skole og Nordvestskolen. På baggrund af de to beslutninger den 13. september 2007 ser Lolland Kommunes skolestruktur i dag (november 2010) således ud:

Tabel 2
Skolestrukturen i Lolland Kommune

Skoler:	Fjordskolen	Maribo Skole	Nordvestskolen	Søndre Skole
Afdelinger:	Byskoleafdelingen	Blæsenborgafdelingen	Fejøafdelingen	Holebyafdelingen
	Dannelundafdelingen	Borgerskoleafdelingen	Gurrebyafdelingen	Rødbyafdelingen
	Madeskovafdelingen	Margretheafdelingen	Ravnsborgafdelingen	Rødbyhavnafdelingen
		Østofteafdelingen	Stormarksafdelingen	
		Centerafdelingen	Søllestedafdelingen	

Kilde: Lolland Kommune

3.3 Ledelsesstrukturen ændres også…

Deloitterapporten pegede ikke kun på økonomiske udfordringer ved den daværende skolestruktur. Den pegede også på at der var for mange skoleledere i Lolland Kommune, og at den samlede ledelsestid kunne justeres og derved skabe et bedre økonomisk grundlag for kommunen. Skolesektoren valgte derfor i forbindelse med dannelsen af de fire nye skoler at reducere antallet af ledere og at regulere ledelsesstrukturen. Skolesektoren fortæller at reduktionen skete gennem ophør af tidsbegrænsede konstitueringer og anden naturlig afgang.

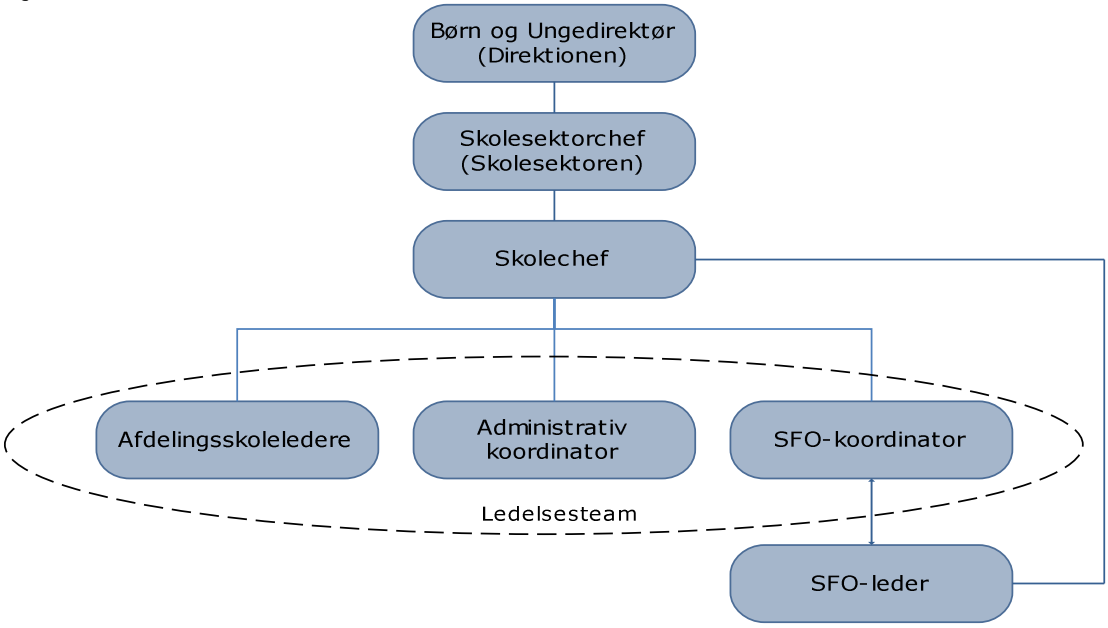
[1] *Centerafdelingen og Blæsenborgafdelingen indgår i den opgørelse som én skole, selvom de efterfølgende anses for at være to selvstændige skoleafdelinger.*

Ændringerne betød at ledelsesstrukturerne på de fire nye skoler blev harmoniseret, og at ansvars- og kompetencebeskrivelserne på de enkelte ledelsesniveauer blev ændret. Ledelsesstrukturen blev udarbejdet af skolesektoren med inspiration fra Københavns og Århus Kommuner der bl.a. arbejder med en SFO-koordinator i skoleledelsen, en administrativ koordinator og afdelingsskoleledere. Foruden disse personer i de enkelte ledelsesteam, valgte skolesektoren i starten at ansætte en specialundervisningskoordinator på hver skole for at sætte fokus på specialundervisningen. Specialundervisningskoordinatorstillingen fordelte sig med 60 % til koordinatorfunktionen og ledelsestid og 40 % til undervisning. Stillingen er dog med indgangen til skoleåret 2010/2011 blevet omlagt, og skolesektoren har valgt at der i stedet for en deltidskoordinator i de enkelte ledelsesteam er en fuldtidsansat specialundervisningskoordinator der er placeret i skolesektoren.[2]

Den samlede ledelsesmodel for folkeskolerne i Lolland Kommune følger den såkaldte "Lollandsmodel", en ledelsesmodel med tre administrative ledelseslag. Den øverste ansvarlige for skolesektoren i Lolland Kommune er direktøren for Børn og Unge. Direktøren har det samlede ansvar for kommunens strategiske ledelse. Direktøren skal besidde tværgående strategiske ledelseskompetencer, men har ikke nødvendigvis særlige sektorfaglige kompetencer. Som direktørens forlængede arm i det daglige arbejde, har kommunen ansat en skolesektorchef. Som de andre sektorchefer i Lolland Kommune, er skolesektorchefen ansat til dels at være det organisatoriske bindeled mellem de decentrale enheder (skolerne) og direktionen, dels at være supportfunktion for sin respektive sektor (skolesektoren) og sine decentrale enheder (skolerne). Skolesektorchefen har ansvar for at sikre den daglige drift og arbejdstilrettelæggelse og for at sikre at der sker en målrettet udvikling af sektorområdets kerneydelser. Endelig bistår skolesektorchefen med servicering af politikerne i skoleudvalget og deltager i deres møder når der er sager på dagsordenen der kræver skolesektorchefens faglige indsigt.[3] Samtalen med skoleudvalgsformanden og viceformanden viste at politikerne ser skolesektorchefen som en der dels skal bidrage med faglig viden, dels skal kunne indgå i de politiske forhandlinger.

De fire skoler ledes af hver deres skolechef. Skolechefen er leder af skolens ledelsesteam som foruden skolechefen består af afdelingsskoleledere, en administrativ koordinator og en SFO-koordinator. De enkelte SFO-ledere er således i ledelsesteamet repræsenteret ved SFO-koordinatoren der har ansvar at sikre en pædagogisk linje i netværket af SFO-ledere i skolen. SFO-koordinatorens ledelsestid er normeret til 0.33 årsværk. Alle aktører refererer til skolechefen og den samlede ledelsesmodel for skolevæsenet i Lolland Kommune kan derved illustreres på følgende måde:

Figur 1: Samlet ledelsesmodel for Lolland Kommunes skolevæsen



[2] *For yderligere beskrivelser og analyser af baggrunden for denne ændring, henvises til EVA's Evaluering af projekt 'Mindre specialundervisning' – en indsats for øget inklusion fra 2010.*

[3] Lolland Kommune (2007), *Lollandsmodellen – administrativ organisering og styring. Byrådet den 28. juni 2007.*

Ifølge stillingsbeskrivelserne har skolechefen blandt andet ansvar for at sikre den strategiske og kvalitative udvikling af skolen i overensstemmelse med den politiske aftale i Lolland Kommune, at de overordnede politiske og administrative beslutninger formidles og følges op, og at der skabes overblik over og sikkerhed omkring skolens samlede økonomi. Endelig er skolechefen også skolebestyrelsernes primære kontaktperson. Afdelingsskolelederne har ansvar for en række opgaver i tilknytning til den enkelte afdeling. De har på deres afdeling ansvar for den daglige pædagogiske ledelse, de administrative opgaver, den daglige kontakt til elever, forældre og ansatte og for at opfylde de mål der er sat for undervisningen. På tilsvarende måde har SFO-lederen ansvar for den daglige pædagogiske ledelse af afdelingens SFO. Endelig har den administrative koordinator det daglige ledelsesansvar for skolens interne og eksterne administration, herunder den løbende økonomiudvikling, og har personaleledelsen over for skolens teknisk-administrative personale. Den administrative koordinator er ligesom SFO-koordinatoren heller ikke en fuldtidsstilling. Stillingen er normeret til 0,6 årsværk, men skolerne har mulighed for at fylde stillingen ud via de deres ressourcer til administrativt personale.

Direktionen i Lolland Kommune ønskede at besætte alle stillingerne i den nye ledelsesmodel internt. De fire skolechefer blev valgt først på baggrund af samtaler med samtlige skoleledere på de daværende skoler for at give alle skoleledere mulighed for at tilkendegive deres ønsker. Herefter blev der igen holdt samtaler med samtlige skoleledere med henblik på at besætte stillingerne som afdelingsskoleleder. Der vil i Lolland Kommune på sigt blive stillet krav om at samtlige ledere i skolens ledelsesteam har en diplomuddannelse i ledelse for at styrke det teoretiske grundlag for ledelsesopgaven.

3.4 … og økonomimodellen ændres også

Lolland Kommune indførte en ny økonomimodel samtidig med indførelsen af den nye skolestruktur. Den nye økonomimodel blev indført for at styrke ressourcestyringen på skolerne. Den er en taxametermodel der betyder at "pengene følger barnet" uanset om eleven er i almen- eller specialundervisning. Skolernes budgetter afhænger altså af antallet af elever, fx ikke af antallet af klasser.

Økonomimodellen giver skolerne et incitament til at øge antallet af elever i klasserne idet 21 elever er anvendt som forudsætning for skolernes ressourcetildeling. Skolerne får således tildelt de samme midler uanset om skolen opretter én klasse med 21 elever, eller to klasser med hhv. 10 og 11 elever. Lønudgifterne til lærerne vil derimod være forskellig.

Skolesektoren fortæller at den nye skolestruktur hænger sammen med økonomimodellen på den måde at de større enheder styrker muligheden for at øge klassekvotienterne gennem elevrokader på tværs af afdelingerne. Ved at kende de kommende års børne- og elevtal forventes skolerne at have vished for på hvilket økonomisk grundlag de hver især kan drive skole i de kommende år.

Skolerne får den 1. marts, dvs. i foråret forud for det kommende skoleår, en foreløbig budgetudmelding på baggrund af de estimerede elevtal, jf. tabel 1,Det er på baggrund af denne budgetudmelding at skolerne i dag planlægger det kommende skoleår. Skolesektoren får dog først den 1. september, dvs. efter skoleårets start, en endelig opgørelse over det faktiske elevtal i privatskolerne. Det faktiske elevtal i kommunens folkeskoler kan derfor se anderledes ud i forhold til prognosen. Det samme gælder antallet af elever i integrerede eller segregerede specialundervisningstilbud som det heller ikke er muligt at estimere præcist i foråret. Både antallet af privatskoleelever og antallet af specialundervisningselever påvirker derved ressourcetilførslen til skolerne. Den endelige udmelding om budgetrammen for det igangværende skoleår får skolerne derfor først den 1. oktober.

3.5 Skoleaktørernes holdning til politikernes valg af nye skoler

Det er tydeligt for EVA at det ikke er alle skolens aktører der er tilfredse med det valg politikerne traf i forhold til de nye skoler. Især delingen af Nakskov i to skoledistrikter bliver kommenteret af aktører på Fjordskolen og på Nordvestskolen. Delingen betød at to af byens skoler, Madeskov Skole og Stormarksskolen, blev lagt ind under hhv. Fjordskolen og Nordvestskolen. Nogle aktører oplever at beslutningen tilsidesatte et årelangt samarbejde mellem skolerne. Et samarbejde de vurderer, ville have været et mere naturligt udgangspunkt at basere en ny skolestruktur på. Det bliver blandt andet påpeget at det virker ulogisk at der er skoler der ligger lige ved siden af hinanden uden at være i samme distrikt, samtidig med at Nordvestskolen geografisk dækker Danmarks største skoledistrikt.

Hovedparten af de interviewede aktører er enige om at det faldende børnetal i kommunen gør det nødvendigt at forholde sig kritisk til om skolerne er rentable. De oplever til gengæld ikke at den politiske proces forud for den politiske vedtagelse af de endelige skoledistrikter har været tilstrækkelig demokratisk og åben..

> *Alle var enige om at da vi fik Lolland Kommune skulle der lukkes skoler. Men den proces der kom, kom meget meget hurtigt. Det kom til at dreje sig om hvilke skoler der skulle lukkes, i stedet for skolestørrelser og organisering. Det blev en model efter Maribo. Man fik aldrig den diskussion som man havde brug for.* (Afdelingsskoleleder)

Flere oplever at oplægget var fastlagt på forhånd, og at det derfor var svært at komme igennem med faglige argumenter for hvorfor skolestrukturen burde se anderledes ud. De ændringer der blev foretaget på baggrund af høringen, oplever de interviewede som begrænsede

4 Den organisatoriske kvalitet

I dette kapitel analyserer EVA hvordan de interviewede aktører oplever at den nye skolestruktur har påvirket den organisatoriske kvalitet af Lolland Kommunes skolevæsen. Kapitlet er inddelt i fire hovedafsnit der ser på den organisatoriske kvalitet ud fra henholdsvis et økonomisk, et kommunikativt, et ledelsesmæssigt og et kompetenceskabende perspektiv. EVA vurderer at de forhold der beskriver medarbejdernes oplevelse af trivsel på arbejdspladsen, kobler sig til disse fire perspektiver, og de vil derfor løbende blive inddraget i analyserne.

4.1 Økonomi og ressourcer

Det er både den nye skolestruktur og den nye økonomimodel der har været med til at påvirke økonomi og ressourcestyring. Den nye skolestruktur frigav således midler til en udviklingspulje, mens det i det daglige er den nye økonomimodel der har størst betydning. Handlemulighederne i den nye økonomimodel er dog tæt forbundet med den nye skolestruktur og bør ses i sammenhæng med denne.

Økonomimodellen er ikke uden udfordringer, men det var den tidligere økonomistyring heller ikke. I de enkelte decentrale ledelsesteam og i skolebestyrelserne er der således oplevelser af at den økonomiske fordeling af midler mellem skolerne i det tidligere system var skæv. De oplever at det havde positiv betydning for tildeling af midler hvis skolelederen havde et godt forhold til politikerne. Med den nye økonomimodel er det blevet muligt at synliggøre hvornår pengene udløses. For dem er den nye økonomimodel derfor et mere demokratisk styringsværktøj.

4.1.1 Den nye skolestruktur frigav økonomiske ressourcer

Der er senest i 2010 foretaget to litteraturstudier af de økonomiske gevinster ved store skoler. KREVI[4] og Skolens rejsehold[5] har således undersøgt sammenhængen mellem skolestørrelse og grundskoleudgifter. Begge konkluderer at der vil være økonomiske gevinster ved at sammenlægge mindre skoler på grund af stordriftsfordele. Skolens rejsehold påpeger at sammenhængen blandt andet skyldes at små skoler i praksis ofte har færre elever på hvert klassetrin. I Lolland Kommune har sammenlægningen også ført til økonomiske gevinster.

Nedlæggelsen af Møllemarksskolen i Nakskov, Halsted-Avnede Centralskole og Vestenskov Skole frigav et årligt beløb på 20 mio. kr. Politikerne valgte at de frigjorte penge skulle blive i skolevæsenet, og de blev derfor lagt i en udviklingspulje som Børne- og Skoleudvalget har administreret. Udviklingspuljen har således både i 2008, 2009 og 2010 rådet over 20 mio. kr. hvilket betyder at der i perioden har været i alt 60 mio. kr. til skolerelaterede udviklingsinitiativer på tværs af skolevæsenet. Sparekravene på landsplan til kommunerne bevirker at udviklingspuljen med al sandsynlighed mindskes fra og med 2011.

[4] KREVI (2010), *Konsekvenser af en ændret skolestruktur – Et litteraturreview af eksisterende undersøgelser.*

[5] Skolens rejsehold (2010), *Rapport B: Baggrundsrapport til Fremtidens folkeskole – en af verdens bedste. Anbefalinger fra Skolens rejsehold.*

Pengene er ikke blevet fordelt ligeligt mellem skolerne, men er blevet brugt på at udvikle hele kommunens skolevæsen. Politikerne i Børne- og Skoleudvalget har indtil nu primært prioriteret at bruge udviklingsmidlerne i puljen på:

- at alle skoler har fået vejledende timetal i alle fag
- at alle indskolingsafdelinger fra 0.-3. klasse har 27 lektioner om ugen, hvilket er over Undervisningsministeriets vejledende basistimetal
- at alle skoler har fået råderet over en ekstra time til hver elev på mellemtrinnet. Skolerne har selv kunnet bestemme hvordan de ville bruge midlerne til.
- kompetenceudvikling af lærere og pædagoger, herunder:
  - at ikke uddannede lærere og pædagogmedhjælpere er blevet uddannet til lærere og pædagoger (merit)
  - at alle skoler har deltaget i uddannelse i LP-modellen
  - at der er igangsat en samlet treårig uddannelsesplan med kurser og efteruddannelse inden for bl.a. fagdidaktik, AKT, læsevejledning, klasserumsledelse og relationskompetence
- it-investeringer, herunder:
  - etablering og drift af trådløse netværk på skolerne
  - indkøb af nye pc'er og SMART Boards til skolerne
- en gratis frugtordning på alle skoler

Investeringerne viser sig også i tal fra Lolland Kommunes kvalitetsrapporter. Nedenfor er i tabel 3 og 4 gengivet udviklingen i antallet af planlagte undervisningstimer og antallet af elever pr. nyere computer. Udviklingen i de midler der er brugt på kompetenceudvikling, beskrives nærmere i afsnit 4.5 om mulighederne for kompetenceudvikling.

Tabel 3
Planlagte undervisningstimetal[6]

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Samlet	8626,5	9572,4	9697,5
UVM, vejledende	8820,0	8800,0	8910,0
UVM, minimumskrav	8250,0	7500,0	7500,0

Kilde: Lolland Kommunes kvalitetsrapporter 2007/2008 og 2009/2010.

Tabel 4
Antal elever pr. nyere computer (5 år eller yngre)

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Antal elever pr. nyere computer	3,13	2,49	2,05

Kilde: Lolland Kommunes kvalitetsrapporter 2007/2008 og 2009/2010.

Udover de investeringer som fulgte i kølvandet på besparelsen af skolelukningerne, vedtog politikerne en ekstra anlægsbevilling i 2008 på i alt 60 mio. kr. som blev øremærket til forbedringer af skolebygningerne i Nakskov og til etablering af to nye indskolingsafsnit på Fjordskolen og Nordvestskolen.

De decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejderne har svært ved at danne sig et overblik over hvilke økonomiske midler og handlemuligheder skolestrukturen har givet, men oplever i overvejende grad ikke at skolestrukturen har frigivet økonomiske midler. Tværtimod. Dér hvor de fremhæver at der kan være investeret mere end før, er på it-området.

Medarbejdernes oplevelse af at der ikke er frigivet økonomiske midler og skabt bedre handlingsmuligheder, er dog sjældent koblet direkte til den nye skolestruktur. Den skyldes oftere frustrationer over den nye ledelsesmodel og det øgede fokus på inklusion. Flere medarbejdere oplever således at den nye ledelsesmodel har betydet flere ledere, og at de frigivne ressourcer må være

[6] *Lolland Kommunes kvalitetsrapporter viser at andelen af gennemførte timer, inkl. "arbejder selv"-timer, også er steget i samme periode fra 99,1 % til 99, 5 %. Det planlagte undervisningstimetal gennemføres derfor i overvejende grad.*

gået til lederlønninger frem for skoleudvikling. I forhold til den nye økonomimodel og det øgede fokus på inklusion oplever flere medarbejdere også et øget pres i deres dagligdag. De oplever ikke at de tilførte ressourcer til at arbejde med inklusion, i bl.a. grupper, matcher de udfordringer de har med at tilrettelægge og gennemføre en inkluderende undervisning.

De flere nye tiltag på én gang gør det derfor svært for medarbejderne – men reelt også for flere decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam – at gennemskue hvilke muligheder den nye skolestruktur har givet i forhold til eksempelvis kompetenceudvikling og flere undervisningstimer. Som henholdsvis en afdelingsskoleleder og en lærer udtrykte det:

> *Problemet er at der var økonomi fra sektoren som blev doneret til skolerne. Der var så meget økonomi i bevægelse på kryds og tværs at man ikke opdagede det*. (Afdelingsskoleleder).

> *Det er svært at overskue når tingene er så flettet ind i hinanden.*(Lærer/pædagog).

Flertallet af de interviewede lærere og pædagoger oplever at der bliver færre ressourcer til rådighed på skolerne. Skolecheferne og de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam deler denne oplevelse, men kobler i højere grad denne oplevelse til det faldende elevtal og de krav kommunerne generelt på landsplan oplever i forhold til at effektivisere den offentlige sektor. Den ressourcemæssige udfordring ligger derfor i deres øjne i den nye økonomimodel hvor ressourcetildelingen afhænger af elevtallet, og hvor et faldende elevtal derfor giver færre ressourcer til den enkelte skole.

Flere skolebestyrelsesrepræsentanter anerkender at den nye skolestruktur har frigivet midler. De mener ligesom flertallet af de interviewede aktører at det var nødvendigt at lave en ny skolestruktur for at kunne skabe mere rentable skoler og få råd til den kvalitet i undervisningen de ønsker for eleverne. Det de såvel som resten af skolens aktører spekulerer på, er om den nye skolestruktur kan blive ved med at skabe bedre økonomiske handlemuligheder når det gælder nye investeringer.

> *… men det afhænger meget af de enkelte mennesker i de forskellige positioner, men sådan var det jo også før. Der er en masse kræfter som er vigtigere end strukturen. Det blev sagt at det ikke handlede om økonomi, og det blev sagt at hver krone sparet ville gå tilbage til systemet. Og det er jo o.k., og så vidt jeg kan se, er det også sket, men spørgsmålet er om det fortsætter.* (Skolebestyrelsesrepræsentant).

4.1.2 Økonomimodellens effektivitet afhænger af skolernes mulighed for at øge klassekvotienterne

Det fremgår af tabel 1 at Lolland Kommune har et faldende børnetal og derfor også et faldende elevtal. Udfordringerne herved er ikke løst alene ved den nye skolestruktur. Hvis politikerne ønsker at nettoudgiften pr. elev i kommunens folkeskoler ikke skal vokse yderligere, er der behov for at skolerne bliver ved med at arbejde på at øge klassekvotienterne. Som tabel 5 illustrerer, er den gennemsnitlige nettoudgift pr. elev nemlig fortsat stigende, også efter den nye skolestruktur.[7]

Tabel 5
Gennemsnitlig nettoudgift pr. elev

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Nettoudgifter til folkeskolen pr. elev	54.701 kr.	59.500 kr.	66.472 kr.

Kilde: Lolland Kommunes kvalitetsrapporter 2007/2008 og 2009/2010.

[7] *Herudover påvirkes udgiftsniveauet blandt andet også af udgiften til tosprogede i Maribo, udgifter til bygninger (den tidligere Møllemarksskole), ikke udmøntet efterregulering på grund af faldende elevtal, Nordvestskolens overforbrug og udgifter til enkelt- og gruppeintegreret specialundervisning, jf. Lolland Kommunes beretning om skolevæsenet 2010.*

Den nye økonomimodel er et forsøg på at påvirke skolernes klassedannelser idet pengene følger barnet, ikke antallet af klasser. Skolerne har derved et incitament til at øge klassekvotienterne, frem for at oprette færre og mindre klasser.

Muligheden for at øge klassekvotienterne er tæt koblet til den nye skolestruktur. For at skolerne har mulighed for at øge klassekvotienterne, er de nødt til at have et vist elevgrundlag at basere deres klassedannelse på. Med den nye skolestruktur har skolerne fået et større elevgrundlag og mulighed for at tilpasse sig det faldende elevtal gennem evt. elevrokader mellem afdelingerne.

> *Hænger skolestrukturen sammen med økonomimodellen? Ja, det gør den, for ellers ville skolerne ikke kunne tilpasse sig. Hvis du kun har én klasse hvordan skal du så tilpasse dig? Du er nødt til at have en stor skole med rokademuligheder.* (Skolesektoren).

Det er således skolesektorens vurdering at politikerne uden den økonomiske model vil være nødt til at flytte ressourcer til skolevæsenet fra andre velfærdsområder eller reducere det nuværende kvalitetsniveau på kommunens folkeskoler.

Skolecheferne og de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam fortæller at de kun i begrænset omfang har lavet elevrokader på tværs af afdelingerne, og at de langt hen ad vejen har holdt igen. De elevrokader der har været, har mere været på grund af problemer end på grund af en proaktiv beslutning i forhold til at øge klassekvotienterne. Undtagelsen herfra gælder specialundervisning hvor skolernes praksis med at tilbyde gruppeintegrerede tilbud på flere skoler har betydet flytning af elever.

De geografiske afstande mellem skoleafdelingerne skaber udfordringer i forhold til både klassedannelse og de gruppeintegrerede specialundervisningstilbud. Skolecheferne påpeger at målsætningen om øgede klassekvotienter havde været nemmere at arbejde med hvis der fra starten var blevet bygget fire nye skoler på fire matrikler.

> *Vi har så store geografiske afstande mellem afdelingerne at de mål vi har for de her klassedannelser… Det er en følsom øvelse herude på landet. Det er bus og lokalpatriotisme og alt muligt. På sigt vil det gå, men der er mange følelser i det her.* (Skolechef).

Skolebestyrelsesrepræsentanterne er delt i forhold til om de oplever at det er godt eller skidt for eleverne at blive flyttet. Hovedparten af de interviewede tilkendegiver dog at de oplever at det hovedsagligt er forældrene der har et problem med at deres barn er blevet tilknyttet en anden afdeling, mens eleverne ikke nødvendigvis selv ser dette som et problem.

Opgørelser fra Lolland Kommunes kvalitetsrapport, jf. tabel 6, indikerer dog at den nye skolestruktur har været med til at øge klassekvotienterne. Normalklassekvotienten er således steget fra 18,1 i skoleåret 2007/2008 til 18,8 i skoleåret 2009/2010.

Tabel 6
Gennemsnitligt antal elev pr. normalklasse (normalklassekvotienten)

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Gennemsnitlig normalklassekvotient	18,1	18,8	18,8

Kilde: Lolland Kommune (2010), Kvalitetsrapport 2009/2010. Lolland Kommunale Skolevæsen - Beretning (udkast).

Samtlige aktørgrupper oplever at økonomimodellen er en meget barsk økonomistyringsmodel. Det skyldes ikke mindst udfordringerne med at øge klassekvotienterne fordi det er svært at forudsige det faktiske elevtal på baggrund af børnetallene. Som beskrevet tidligere, ser skolecheferne dog den stramme styring via taxametermodellen som et udtryk for at økonomi generelt er blevet en større styringsfaktor i den kommunale verden. De peger også på at taxameterstyringen kan bidrage til en positiv konkurrence mellem skolerne. Som en skolechef udtrykker det:

Taxameteret har den fordel at når jeg får flere elever så kan jeg få flere penge. Nogle afdelinger mister elever, og andre får flere til. De der gør det godt, får flere penge, og omvendt de der ikke gør det så godt bliver lukket eller får færre midler. Og sådan er det i dag hvor man bliver målt med kvalitetsrapporter og handlingsrapporter. Hvis man ikke gør det godt nok så skal man ikke have den økonomi man troede man havde. (Skolechef).

Skolecheferne har det dog svært med budgetjusteringen to gange om året, og de ser helst at der kun reguleres én gang om året ud fra elevtallet ved skolestart. Den efterfølgende budgetjustering som skolerne får i efteråret på baggrund af de faktiske elevtal, gør nemlig at samtlige aktørgrupper er usikre på hvilke økonomiske midler de råder over i det pågældende skoleår. En nuværende elev i et integreret specialundervisningstilbud kan eksempelvis blive revisiteret til almenundervisning, og flere elever end ventet kan skifte til en privatskole. Når skoleåret først er gået i gang, og skemaerne er planlagt, er det meget svært at afskedige en lærer selvom elevtallet ender på 15 frem for 20 elever, ligesom en række faste udgifter såsom varme er de samme uanset antallet af elever i klasserne.

4.1.3 Andre optimeringsmuligheder med de større enheder

Muligheden for at øge klassekvotienten og derved forbedre skolevæsenets økonomi, er ikke den eneste mulighed den nye skolestruktur giver.

Decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam, medarbejdere og skolebestyrelsesrepræsentanter hæfter sig ved muligheden for at lærere kan være tilknyttet mere end én afdeling på skolen fordi de er ansat på hele skolen og ikke kun den enkelte afdeling. De kan derfor skulle rokere eller træde til på andre afdelinger alt efter hvordan klassedannelserne ser ud på de enkelte afdelinger. Der var derfor lærere der i starten frygtede at den nye skolestruktur ville betyde at de ikke ville have en fast base. Dette har vist sig ikke at være tilfældet. Medarbejderne oplever generelt kun få eksempler på at muligheden for at udveksle lærere og pædagoger på tværs af afdelingerne er blevet brugt til at udnytte de eksisterende kræfter mere effektivt. Der bliver givet et eksempel på en lærer der har én fast undervisningsdag på en anden afdeling end den vedkommende normalt er på, og på Fjordskolen bliver pædagogerne i SFO'en slået sammen i ferierne for at optimere ressourcerne. Medarbejdere oplever at så længe tilknytningen er fast og planlagt, og ikke kun en enkelt time af og til, kan det lettere håndteres. Men de anerkender at det selvfølgelig kan være en udfordring at skulle forholde sig til ledere, medarbejdere og elever på mere end én afdeling.

Blandt skolebestyrelsesrepræsentanterne findes også den holdning at den nye skolestruktur giver mulighed for at mindske den enkelte afdelings sårbarhed i forbindelse med sygdom blandt medarbejdere og ledere, da de kan vikariere for hinanden. Da medarbejderne fortsat refererer til den samme skolechef fordi afdelingen hører under samme skole, og da det pædagogiske syn på alle skolens afdelinger bør være det samme, burde det i deres optik være lettere for medarbejdere og ledere at træde til. Denne oplevelse støttes blandt nogle afdelingsskoleledere.

Endelig oplever nogle decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam at den nye skolestruktur grundlæggende giver mulighed for at råde over et større "husholdningsbudget" og derved muligheden for bl.a. at lave fællesindkøb, afholde mere spændende kurser og være mindre sårbar på den enkelte afdeling hvis der skulle opstå behov for en større udskrivning på grund af uforudsete hændelser. Skolecheferne fortæller dog at det har været forskelligt hvordan de har valgt at bruge skolens budget. Nogle har valgt at holde dele i én fælles kasse, mens andre har valgt at lægge en del af midlerne ud til afdelingerne og resten i en fælles pulje til hele skolen.

4.1.4 Specialundervisningsområdet udfordrer gennemsigtigheden i økonomimodellen

Som det fremgår af indledningen til afsnit 4.1, vurderer flere decentrale ledere i de enkelte ledelesteam at den nye økonomimodel grundlæggende er et mere demokratisk styringsværktøj da den synliggør hvornår pengene udløses. Alligevel oplever flere aktører at modellen i praksis ikke er ligeså gennemsigtig.

EVA's evaluering af Lolland Kommunes specialundervisningsindsats[8] og Deloittes undersøgelse af tildelingen af ressourcer på specialundervisningsområdet i 12 kommuner[9] fra 2010 peger på at aktørernes forvirring blandt andet hænger sammen med en manglende klarhed i forhold til tildelingen af ressourcer på specialundervisningsområdet.

EVA's evaluering af specialundervisningsindsatsen viser at der på tværs af de enkelte skoler og medarbejdere er uklarhed om hvilke midler der bliver tilført en elev der er visiteret til et gruppeintegreret specialundervisningstilbud. På skolerne nævner ledelse og lærere timetal såsom 2,9; 3,7 eller 4 timer ekstra per elev, mens andre mener at de får tilført 20 ekstra timer til en klasse. En enkelt angiver et fast bevillingsramme på 78.000 kr. ekskl. moms per elev. Økonomimodellen foreskriver at "pengene følger barnet". Dette gælder også for specialundervisningsområdet. Det er derfor også et fast beløb der følger eleven, ikke et ekstra timetal pr. elev eller til klassen. Lolland Kommune bevilliger årligt 45.000-50.000 kr. ekskl. moms per elev (afhængigt af klassetrin) i almenundervisningen. En elev i et gruppeintegreret tilbud får foruden denne tildeling en årlig tillægsbevilling på 88.000 kroner ekskl. moms. Lolland Kommune tildeler derved sammenlagt skolerne op til 138.000 kr. ekskl. moms for hver elev de har i et integreret specialundervisningstilbud. Til sammenligning viser skolesektorens opgørelser at en elev i en specialklasse koster 119.000 kroner ekskl. moms om året. Skolerne får altså flere midler per gruppeintegreret specialundervisningselev end specialskolerne får per elev i segregerede tilbud.[10]

Deloitte undersøger blandt andet om tildelingen af ressourcer på specialundervisningsområdet opleves som retfærdig og/eller gennemsigtig. Lolland Kommune er én af de 12 kommuner der indgår i undersøgelsen. Deloittes analyser viser at medarbejderne på skolerne i Lolland Kommune hverken oplever at økonomimodellen er gennemsigtig eller uigennemsigtig, mens et flertal oplever at den er 'mindre retfærdig'. Sammenlignet med de 11 andre kommuner i undersøgelsen, placerer Lolland Kommune sig i midterfeltet i forhold til begge disse spørgsmål. Deloitte peger på at oplevelsen af manglen på gennemsigtighed og retfærdighed knytter sig til at aktørerne ikke oplever at midlerne dækker deres omkostninger. Ifølge Deloittes analyse kan der i denne sammenhæng være forskel på store og små skoler hvor små skoler har større vanskelighed ved at opnå stordriftsfordele i specialundervisningstilbud. Selvom Lolland Kommune har gennemført en skolestruktur og derigennem fået fire store enheder, viser både denne evaluering og EVA's evaluering af specialundervisningsindsatsen at skolerne fortsat har svært ved at etablere tilstrækkeligt store gruppeintegrerede tilbud. Det skyldes at ledelserne også har ønsket at tage hensyn til geografiske og sociale hensyn og ikke kun gruppens størrelse. De har derfor endnu ikke fået optimeret gruppedannelsen på specialundervisningsområdet og dermed heller ikke fået den fulde gevinst af stordriftsfordelen.

4.2 Kommunikationen mellem skolesektor og kommunens folkeskoler

I de følgende underafsnit analyserer EVA hvilken betydning det har haft for implementeringen af den nye skolestruktur at kommunen har valgt en meget stram styring, og at den er blevet lanceret sammen med flere nye udviklingstiltag. Det gælder især det øgede fokus på inklusion og specialundervisning, Endelig sætter det sidste underafsnit fokus på ledere og medarbejderes oplevelse af at mange informationer ikke bliver videregivet eller strander undervejs i processen.

Det er indledningsvis værd at understrege at den oplevelse flere aktørgrupper har af at der er kommet flere ledelseslag i skolevæsenet bør ses i sammenhæng med de ændringer kommunesammenlægningen i 2007 gav i ledelses- og samarbejdsrelationerne. Alt efter hvilke samarbejdsrelationer aktørerne har været vant til i deres tidligere kommuner, vil kommunesammenlægnin-

[8] EVA (2010), Evaluering af Lolland Kommunes projekt 'Mindre specialundervisning' – en indsats for øget inklusion.

[9] Deloitte (2010), Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organiserig og styring.

[10] Sammenligningen er mellem integrerede grupper på 5-6 elever og specialklasser på 5-6 elever. Udgiften til elever i centerklasser ligger mellem 203.000 kr. og 234.000 kr. per elev, mens elever i heldagsskole på Fjordrækken koster 349.000 kr.. De nævnte beløb/takster dækker alene undervisningsudgiften per elev og indeholder således ikke driftsudgifter.

gen i sig selv have ændret kommunikationen med politikerne og forvaltningsniveauet – uanset hvordan politikerne havde valgt at indrette skolevæsenet.

4.2.1 En stram styring af folkeskolen

Lolland Kommunes overordnede administrative organisering og styring er beskrevet og fastlagt i den såkaldte Lollandsmodel. Ifølge Lolland Kommunes beskrivelse af Lollandsmodellen er et af de bærende principper at der skal være en "stor decentral beslutningskompetence". Princippet bygger blandt andet på ønsket om at motivere ledere og medarbejdere i deres daglige arbejde og er ifølge beskrivelsen også udtryk for at organisationen skal bæres af en høj grad af tillid til ledere og medarbejdere. I Lollandsmodellen er en stor del af beslutningskompetencen derfor lagt ud til de decentrale enheder.[11] Med henvisning til disse beskrivelser oplever flere afdelingsskoleledere og medarbejdere at den nye ledelsesmodel går imod tankerne i Lollandsmodellen. De oplever at ledelsesstrukturen er med til at centralisere frem for at decentralisere. Ifølge skolesektoren er det forståeligt at de oplever det sådan, men det skyldes at implementeringen af den nye skolestruktur ikke er afsluttet endnu.

Skolesektoren har i starten knyttet skolecheferne tæt til sig og inddraget dem i arbejdet med at udarbejde fælles principper og retningslinjer for at sikre at de fire skoler fik et fælles afsæt, og for at sikre at alle skoler arbejder med de udviklingstiltag som politisk er vedtaget for hele kommunen. Skolesektoren har derfor i starten bevidst haft en stram økonomisk og organisatorisk styring af skolerne.

Det følger af folkeskolelovens § 40, stk. 2, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for at fastlægge mål og rammer for skolernes virksomhed. Det politiske niveau og skolesektoren har på den baggrund ansvar for at udstikke faste rammer for kommunens skolevæsen, herunder for at udstikke hvilke udviklingstiltag de ønsker at det samlede skolevæsen skal arbejde med. På den måde skal kommunalbestyrelsen være med til at sikre at kommunens skoler og det kommunale niveau udgør en helhed. EVA's evaluering af skoleledelse fra 2006[12] peger på at det kommunale skolevæsen ikke altid er kendetegnet ved en helhedsforståelse, men snarere en "os og dem-tankegang". Det vidner om at det er svært at finde den rette balancegang mellem styring og medindflydelse. Det gør sig også gældende i Lolland Kommune hvor flere aktører oplever at den stramme styring har haft en negativ betydning for deres ejerskab til den nye skolestruktur og ledelsesmodel.

> *Når man har leget overhund så får man jo bare en masse underhunde der sidder og hyler og vil noget andet*. (lærer/pædagog)

Skolecheferne og MED-repræsentanter fortæller at der har været dialogmøder undervejs, men deres oplevelse af hvor meget det har været muligt at påvirke beslutningsgangen er meget forskellig. Skolecheferne oplever at der både har været møder hvor de kunne påvirke inden beslutningen blev truffet, og møder hvor de først bagefter har fået mulighed for at komme med konstruktiv kritik. En skolechef fortæller:

> *Vi har haft møder hvor vi kunne spille bolden tilbage. Men engang imellem må vi også erkende at de også kommer med en besked fra et andet sted. Vi oplever måske dem som skolerne oplever os (…) Vi har en god kontakt til vores skolesektorchef. Vi vil jo alle gerne, men han bliver jo også presset. Vi er sparringen til den daglige skoledrift, og så fortæller vi sektoren hvad de kan gøre. Om 10 år vil man sige at det var det eneste rigtige.* (Skolechef).

MED-repræsentanterne oplever derimod at flere af deres møder med skolesektoren alene har haft til formål at sikre at skolesektoren efterfølgende kunne sige at "vi har hørt jer". Blandt medarbejderne er det yderligere oplevelsen at det primært er ledelsesniveauet og ikke lærere, pædagoger og/eller administrativt personale der er blevet inddraget. De oplever derfor at skolesektoren italesætter deres mulighed for indflydelse, men at beslutningerne i praksis allerede er truffet. For nogle decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejdere er den største udfordring i re-

[11] Lolland Kommune (2007), *Lollandsmodellen – administrativ styring og organisering. Byrådet den 28. juni 2007.*

[12] EVA (2006), *Skoleledelse i folkeskolen.*

aliteten den måde skolestrukturen og andre udviklingstiltag såsom arbejdet med inklusion og LP-modellen er blevet introduceret og formidlet på af skolesektoren, ikke den nye skolestruktur.

4.2.2 Flere tiltag på én gang

Skolevæsenet i Lolland Kommune er i gang med en stor forandringsproces. Det skyldes ikke kun den nye skolestruktur, men også igangsættelsen af en række andre udviklingstiltag hvoraf det øgede fokus på inklusion og arbejdet med LP-modellen er den der fylder mest hos aktørerne. De udviklingsprojekter der er blevet lanceret oveni den nye skolestruktur, bevirker generelt at flere ledere og medarbejdere oplever at skolesektoren har meget travlt. Eller at politikerne har meget travlt. For der er også dem der oplever at politikerne ønsker for mange fremskridt på én gang, og at politikerne glemmer at give tid til at lade tiltagene virke. Denne evaluering af den nye skolestruktur bliver i den sammenhæng for dem endnu et tegn på politisk hastværk.

Det er hovedsagligt de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejderne der oplever at skolesektoren og/eller politikerne har *"sat for mange skibe i søen"*, og at de har været for ambitiøse i forhold til hvor megen forandring det er muligt at skabe på én gang. Medarbejderne oplever at det har haft en negativ indflydelse på deres trivsel og arbejdsmiljø.

> *Når man er ny som jeg, så kan man mærke at det har sejlet meget, og så er der den her skolestruktur, og nye ledere hele tiden. Det er forvirrende og stressende, og man kan ikke skille det ad. Der er så mange ting vi skal forholde os til.* (Lærer/pædagog).

Flere decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejdere oplever også at skolecheferne og skolesektoren er for dårlige til at planlægge møder, aktivitetsplaner og andre fællesaktiviteter med respekt for skolernes årsplanlægning. De efterlyser en større forståelse for at det kommende skoleår reelt planlægges i forsommeren, og de mener at skolesektorens løbende mødeindkaldelser, ændringer af mødeindkaldelser og nye udviklingstiltag forstyrrer deres hverdag. Nogle tager det endda som udtryk for et manglende kendskab til deres årsplanlægning. Der er også dem der mener at det er blevet bedre, og at der er færre møder og "akutopgaver". Denne gruppe peger også på at udviklingen af et årshjul for aktiviteter og indberetninger fremadrettet vil styrke denne del af kommunikationen. Generelt fortæller aktørerne og især afdelingsskolelederne forskellige historier alt efter hvad de har været vant til fra deres tidligere kommuner. Nogle føler at kommunikationen på dette punkt er forværret, mens andre oplever at den er uændret. Nogle oplever eksempelvis i dag at møder i højere grad bliver meldt ud i sidste øjeblik eller aflyst, mens andre oplever at det også skete i den gamle struktur og i deres tidligere kommune. På den måde vurderer EVA ikke at udfordringerne på dette punkt er knyttet til den nye skolestruktur eller ledelsesmodel, men til generelle behov for afklaring i forhold til planlægning og styring.

4.2.3 Videregivelse af informationer

Som ved enhver forandringsproces, har de mange udviklingstiltag også i Lolland Kommune givet et stort informationsbehov på skolerne. Dette har skolesektoren været opmærksom på, og de oplever at de videregiver meget information, dels via elektroniske kanaler, dels via møder med skolecheferne og på MED-udvalgsmøder.

Flere medarbejdere oplever dog at de ikke er godt nok informeret, og de mener ikke at skolesektoren er klar over hvor meget information de har brug for. Der er imidlertid flere eksempler på at informationerne fra skolesektoren er gået tabt, og at de ikke et kommet frem til medarbejderne. Det skyldes at det ikke er alle skolechefer, afdelingsskoleledere eller lokale MED-repræsentanter der videreformidler den information de får direkte af skolesektoren eller på MED-udvalgsmøder. Under interviewene med lærere og pædagoger var der eksempler på at medarbejdere fra samme skole, men forskellige afdelinger, følte sig forskelligt informeret. Det kunne dreje sig om både økonomiske og praktiske informationer såsom hvilket økonomisk råderum afdelingen har, og hvor det kommende års aktivitetsplan ligger. Der blev også givet eksempler på at afdelingsskoleledere fra samme skole har modsagt hinanden, og på at skolechefen har givet forskellige udmeldinger til sine afdelinger. Dette gælder især i forhold til harmoniseringstiltag på tværs af skolens afdelinger så som første skoledag, eller hvordan og om der skal arbejdes med LP-modellen. Flere medarbejdere har således oplevet at tiltag der på deres afdeling er blevet meldt ud som et fælles krav alligevel er endt med at andre afdelinger har kunnet gøre det på deres egen måde. De ukla-

re meldinger gør medarbejderne usikre på hvilke retningslinjer der gælder, og om de samme retningslinjer reelt gælder for alle skolens afdelinger.

Medarbejderne efterspørger at alle ledelsesniveauer bliver bedre til at videregive flere og samme informationer til afdelingerne. Som det er i dag fortæller de dels at det ikke altid er klart hvor de selv kan hente informationerne, dels at der opstår rygter om hvad der er op og ned samt sandheden i de forskellige udmeldinger de hører. De efterspørger samtidig at ledelsesniveauerne bliver bedre til at informere om og synliggøre hvilke opfølgningstiltag der er besluttet, og hvor langt man er i de enkelte processer. Hvor lander de forespørgsler de måtte have, og hvad sker der med de input de i givet fald er kommet med undervejs i forbindelse med de forskellige udviklingstiltag? Når medarbejderne oplever at der mangler synlighed herom, påvirker det deres arbejdsglæde da det bliver svært for dem at vurdere om de bliver hørt, og hvordan deres bidrag påvirker beslutningsprocessen eller praksis.

4.3 Den nye ledelsesmodel

Det har i Lolland Kommune været en udfordring at få implementeret den nye ledelsesstruktur på en måde så alle føler at den giver mening og styrker udviklingen mere end den bremser.

Implementeringen af den nye ledelsesstruktur er blevet påvirket af både usikkerhed, ændringer og udefrakommende modvilje. EVA vurderer at den usikkerhed som politikerne i Lolland Kommune har skabt i forhold til om forandringen er kommet for at blive, har mindsket incitamentet til at få afstemt kompetencerne og ansvaret i skolernes ledelser. Som en decentral ledere i et ledelsesteam udtalte: "Alting står på standby før I [EVA] kommer med den her evaluering. Det presser os".

Oven i dette har flere skoler haft lederskift i ledelsesteamet både blandt de decentrale ledere og på posten som skolechef, og fra sommeren 2010 indgår specialundervisningskoordinatorfunktionen som nævnt ikke længere i de enkelte ledelsesteam. Endelig findes der hos flere aktørgrupper den holdning at den lokale afdeling af Danmarks Lærerforening har modarbejdet den nye ledelsesstruktur i stedet for at forholde sig konstruktivt til hvordan ledelsesstrukturen kan fungere. Disse forhold har tilsammen gjort at der er forskel på hvor langt skolerne er med at få skabt en klar kompetence- og ansvarsfordeling i ledelsen med afsæt i de eksisterende stillingsbeskrivelser.

I de følgende fem underafsnit sætter analysen fokus på hvilke muligheder og udfordringer der ligger i det tværgående ledelsessamarbejde, herunder de mere konkrete samarbejdsrelationer mellem ledelsesaktørerne.

4.3.1 Perspektiver på det tværgående ledelsessamarbejde

Skolecheferne er overvejende positive over for den nye ledelsesmodel og fremhæver især det tværgående ledelsessamarbejde og muligheden for at få et ledelsesteam der sammen kan skabe mere strategisk og faglig udvikling. Som en skolechef udtrykker det: "man har gjort det rigtige på det rigtige tidspunkt", og en anden skolechef udtaler at:

> *Risikoen for at man lukker sig inde i sin egen kerne og ikke udvikler sig, er større jo mere lukket man er som den gamle struktur var. Jeg ser helt klart muligheder på det strategiske niveau i at få udviklet hele skolevæsenet fordi man har større muligheder for networking osv.* (Skolechef).

Men skolecheferne oplever også at der fortsat er afdelingsskoleledere der holder tilbage med at søge sparring hos dem. Dette forhold udfoldes mere i afsnit 4.3.4.

Det er forskelligt om de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam oplever at den nye ledelsesmodel skaber bedre rammer for et tværgående ledelsessamarbejde sammenlignet med tiden før den nye skolestruktur. Det afhænger blandt andet af hvordan de har oplevet samarbejdet førhen mellem de daværende skoler. Nogle har været vant til at skolelederne havde netværk og mødtes, mens andre ikke oplever at have haft samme tætte kontakt til andre ledere på skolerne. Der er derfor også internt på skolerne og ikke kun på tværs af dem forskellige oplevelser af om den nye

ledelsesmodel har været med til at skabe et bedre sparring- og ledelsesfællesskab. For nogle decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam skaber den nye ledelsesmodel dog et mere forpligtende samarbejde mellem afdelingerne, og de oplever at der ligger en styrke i at de er nødt til at forholde sig til og diskutere andre perspektiver på det pædagogiske arbejde. Det forpligtende ledelsessamarbejde sikrer ifølge dem at der kan tages bedre og mere kvalificerede beslutninger. Dette syn bliver også fremhævet i nogle skolebestyrelser.

> *Når man sidder i ledelsesteam skal der kommunikeres og sparres. Man laver jo nogle kompromisser. Vi skal tale os til rette. Selvfølgelig kommer der noget vi skal implementere! Man får mindre beføjelser når man er et team, men måske får man også fjernet nogle skyklapper.* (Afdelingsskoleleder).

> *Hvis du har en skoleinspektør som er en knold, så har du virkelig et problem. Nu er det et team som kan støtte hinanden.* (Skolebestyrelsesrepræsentant).

Der er også eksempler på at tidligere samarbejdsrelationer og møder mellem de tidligere kommuners skoleledere er blevet oplevet som "spil for galleriet". De tidligere skoleledere har oplevet at der er blevet pyntet på beskrivelserne af hverdagen på andre skoler, og at der er blevet gengivet et glansbillede frem for at vise og tale åbent om aktuelle udfordringer. I dag hæfter disse decentrale ledere sig ved at en samlet ledelse giver mulighed for et mere åbent forum fordi man har et fælles ansvar for at få hele skolen og ikke kun sin egen afdeling, til at fungere.

I lighed med skolecheferne, fremhæves det blandt de decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam at ledelsesmodellen giver mulighed for at arbejde med de områder man er bedst til og specialisere sig – hvad enten det er politisk, strategisk, økonomisk, administrativt eller pædagogisk arbejde. Flere afdelingsskoleledere oplever derfor også at det var en styrke at ledelsesteamet i starten havde en specialundervisningskoordinator tilknyttet da det er et område de ikke nødvendigvis selv synes de selv har kompetencer til at rådgive inden for. Muligheden for at have denne sparringspartner i ledelsesteamet var derfor en styrke.

> *Jeg har nogle fantastiske kollegaer, men der er jo ingen der kan det hele, og derfor skal vi have den her struktur.* (afdelingsskoleleder)

Flere afdelingsskoleledere nævner at de savner kontakt til afdelingsskoleledere fra kommunens andre skoler. For selvom nogle oplever at det tværgående samarbejde er blevet intensiveret inden for skolen, så oplever flere at ledelsessamarbejdet med de andre skoler er mindsket. Det bliver nævnt at det omkring arbejdet med LP-modellen var intentionen at skabe et tværgående ledelsesforum for alle kommunens afdelingsskoleledere. Men i kraft af at det i dag ikke er alle afdelinger der arbejder med LP-modellen, oplever de ikke at det forum løser behovet for kommunikation på tværs af afdelinger og skoler.

4.3.2 Tidspresset ledelse

Hverken skolecheferne eller afdelingsskoleledere oplever at de har formået at frigøre nok tid til henholdsvis den strategiske og pædagogiske ledelse.

Skolecheferne oplever at det for dem handler om dels at der har været mange møder på Rådhuset både med skolesektoren og med politikere, dels at de ikke selv har været gode nok til at få friholdt skolechefmøderne til strategisk udvikling. Der har således været mange der har ønsket at komme og præsentere nye projektidéer på skolechefmøderne. Det har taget tid, men skolecheferne mener selv at de er opmærksomme på udfordringen, og at de fremadrettet skal blive bedre til selv at sige fra og få brugt møderne på det de var tiltænkt.

> *Det (red. skolechermøder) er et kraftcenter, men det er også det svage led hvis man gør det til andet end det det skal være, for det skal være en strategisk udviklingsplatform. Det skal ikke være sælger af forskellige idéer som samarbejdspartnere synes kunne være interessant. Det kunne være kultursektoren der synes det kunne være interessant med et projekt om museumsbesøg for 4. klasse*. (skolechef)

Afdelingsskolelederne oplever at deres manglende tid til pædagogisk arbejde skyldes for meget udskiftning i nogle af de enkelte ledelsesteam, for mange møder og for mange daglige driftsopgaver som de løbende har skullet forholde sig til. Ledelsesskiftene og mængden af opgaver betyder også at nogle ledelsesteam fortsat arbejder på at få udarbejdet et fælles værdisæt i ledelsen og på fælles retningslinjer og sagsgange for eksempelvis skole-hjem-samarbejdet og samarbejdet mellem SFO og skole.

> *Det er meget sjældent at jeg kører hjem fra skole og ikke har arbejde med hjem. Jeg kan ikke nå det i dagligdagen, og du kan jo ikke smide en forælder hjem der står på dit kontor. Bare i dag har der været to der har henvendt sig. Jeg tror at vores sektor tror at vi har de opgaver de giver os, og så ikke mere. Jeg ved godt de er klogere, men man kan godt få den fornemmelse.* (Afdelingsskoleleder).

Både i de enkelte ledelsesteam og blandt medarbejderne fokuseres der meget på den tid afdelingsskolelederne i starten har brugt på koordineringsmøder og transport. Flere af de møder og arbejdsopgaver de refererer til, kobler sig til gengæld ikke kun til den nye ledelsesmodel. De er også affødt af de nye udviklingstiltag som kommunen har sat i gang samtidig med implementeringen af den nye skolestruktur og ledelsesmodel. Det drejer sig blandt andet om arbejdet med distriktsteam, specialundervisning og LP-modellen hvor de har fået ansvar for at holde dialog- og netværksmøder. De udviklingstiltag som gør at medarbejderne oplever at der er mange ting de skal forholde sig til på én gang, påvirker således også afdelingsskoleledernes arbejdstid. Og ikke alle decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam eller medarbejdere kan adskille disse tiltag, men oplever at det skyldes den nye skolestruktur.

De nye udviklingstiltag gør at afdelingsskolelederne og medarbejderne oplever at der er blevet mindre ledelsestid på den enkelte afdeling. De oplever også at den daglige leder fysisk er mindre til stede, om end flere afdelingsskoleledere oplever at der er færre ledelses- og koordineringsmøder i dag end for et år siden. Medarbejderne giver eksempler på at de har oplevet at påtage sig ansvarsopgaver fordi afdelingsskolelederen ikke er til stede, og hvor de føler at de manglede en leder på afdelingen der kunne tage ansvaret i stedet for dem. Eksemplerne knytter sig ofte til episoder med eleverne, og det har påvirket det arbejdspres medarbejderne har oplevet. Afdelingsskolelederne oplever også at der er andre der må trække læsset når de er væk, og det synes de ikke er fair over for deres medarbejdere. De afdelingsskoleledere der har været vant til at have en viceinspektør, oplever overgangen ekstra sårbart.

> *Vi har mange børn med massive sociale problemer. Vi har en meget stresset hverdag, og der har man brug for en synlig ledelse der kan tage beslutninger og støtte op om os.* (MED-repræsentant)

> *Vi har aldrig før oplevet at afdelingsskolelederen har været så meget ude af huset. Fysisk ikke til stede. Det har været det store frustrationspunkt. Hvis der er ballade eller noget… Hvem er det vi skal have fat i? Mange gange har sekretæren måtte ringe efter afdelingsskolelederen eller skolechefen. Vi havde problemer med elever der sloges meget, og der var ingen der havde det overordnede ansvar og kunne træffe en beslutning om hvad der skulle ske*. (Lærer/pædagog).

Resultater fra EVA's evaluering af skoleledelse i folkeskolen i 2006 viser at de udfordringer afdelingsskolelederne står over for i Lolland Kommune, går igen hos skoleledere i flere andre kommuner. Det gælder blandt andet oplevelsen af at have en presset arbejdsdag, og at medarbejderne efterspørger en mere synlig ledelse. Disse udfordringer genfindes således i flere andre kommuner. I evalueringen pegede evalueringsgruppen på at det er vigtigt at holde fast i hvad der er en ledelsesopgave, og hvad der eventuelt kan løses med en anden organisering af undervisningen. Evalueringsgruppen anbefalede således *"at skolens ledelse organiserer skolen på måder der tilgodeser fleksibilitet og arbejde på tværs af elevgrupper så medarbejderne selv har mulighed for at håndtere fx akut opståede situationer"*.[13]

[13] EVA (2006), *Skoleledelse i folkeskolen.*

4.3.3 Skolechefens synlighed på og kendskab til afdelingerne

Skolechefen har kontor på én af skolens afdelinger, men både på denne og skolens andre afdelinger oplever afdelingsskoleledere og medarbejdere at skolechefen fysisk ikke har været meget til stede. For flere medarbejdere er det et problem fordi de oplever at det påvirker skolechefens kendskab til afdelingernes medarbejdere, forældre og elever. De oplever derfor at det er svært for skolechefen at forholde sig til de udfordringer de enkelte afdelinger står over for. For at styrke skolechefens, forældres og elevers kendskab til hinanden, fortalte skolebestyrelsen på en af skolerne at skolens elevråd har opfordret skolechefen til at besøge afdelingerne på første skoledag så eleverne og deres forældre kan hilse på vedkommende.

Skolecheferne erkender at det er svært at få kendskab til både medarbejdere, forældre og elever på de enkelte afdelinger. De kan derfor godt forstå at flere decentrale ledere og medarbejdere oplever at de er langt væk i det daglige. Men de hæfter sig samtidig ved at det i deres øjne er afdelingsskolelederen der skal være den daglige og synlige leder på afdelingen.

Skolecheferne oplever selv at den manglende synlighed til dagligt på afdelingerne, gør det svært at skabe ejerskab for de projekter de skal implementere. For skolecheferne har den stramme politiske styring gennem skolesektoren bevirket at de på skolerne er kommet til at fremstå som "sælgere af idéer". For flere skolechefer har det været en svær øvelse. Mest af alt fordi de ikke har deres daglige gang på afdelingerne, men også fordi de ikke altid selv har fået et ejerskab til projekterne.

Flere decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejdere hæfter sig også ved at de kun oplever at skolechefen kommer på besøg når der skal gives en vigtig meddelelse fra skolesektoren. Dette gælder blandt andet i forbindelse med de lokale MED-møder på skoleafdelingerne eller skolens fælles Pædagogisk Råd (PR-møder). I begge sammenhænge oplever de at skolecheferne bruger møderne til at give information, og at de ser dem som en mulighed for at skabe kontakt, men at skolechefen derudover ikke nødvendig har eller tager sig tid til at deltage i diskussionerne på møderne. Skolecheferne er selv bevidste om deres rolle på både MED- og PR-møder, og flere deler de andre aktørers oplevelser af at der er møder der alene er blevet brugt til at videregive informationer.

På de lokale MED-udvalgsmøder oplever MED-repræsentanterne også at medarbejderne ikke altid er interesseret i at diskutere forhold der vedrører MED-udvalgets arbejde. De ser ligeså meget møderne som en mulighed for at diskutere de ting der fylder her og nu med skolechefen. Det skyldes igen at det er en af de få gange de oplever at have mulighed for at komme i direkte kontakt med skolechefen. I relation til MED-udvalgsmøderne oplever dele af det tekniske servicepersonale også at det kan være svært at få sat fokus på deres fagområde på MED-møderne.

Endelig oplever medarbejdere at skolecheferne på både lokale MED-møder og sektor-MED-møder har brug for at "cleare ting af" med skolesektoren inden de kan give et endeligt svar.

> *Det bliver lidt firkantet. Der mangler man den gamle autoritet for enden af bordet. Der mangler lige at vedkommende kan sige: "Så gør vi det"*. (MED-repræsentant).

MED-repræsentanterne oplever derfor også at beslutningsgangene i MED-systemet er blevet tungere, og at det tager længere tid at få et endeligt svar. De oplever heller ikke at der altid bliver fulgt op på deres forespørgsler.

4.3.4 Fra leder til mellemleder – relationen mellem skolechef og afdelingsskoleleder

Den nye skolestruktur påvirker i sig selv ikke kompetence- og ansvarsfordelingen i ledelsen. Det gør den nye ledelsesmodel. De tidligere skoleledere der i dag sidder som afdelingsskoleledere er nu i praksis mellemleder med to ledelsesniveauer over sig – en skolesektorchef og en skolechef. Det betyder at der er kompetencer der skal tilpasses og afklares, og vaner der skal brydes.

Afdelingsskolelederne har ikke længere den fulde beslutningskompetence på en række områder. Hvis man tidligere har været ansat som skoleleder og i dag er ansat som afdelingsskoleleder er man således ikke længere den øverste leder, men mellemleder. I den optik er man derfor blevet

degraderet, og der vil være fokus på andre kompetencer end før. Både skolechefer og flere afdelingsskoleledere oplever at det er en proces der tager tid.

> *Den måde man samarbejder sammen med afdelingsskolelederne er meget forskellig. Der er nogen som er glade for at have en skolechef og få den sparring, og så er der de der føler at de er blevet diskvalificeret fordi de ikke længere er skoleinspektører men afdelingsskoleledere. Den måde man italesætter tingene på har en betydning for hvordan man opfatter sin egen rolle. Har man siddet som skoleleder i 15 år så er det jo svært.* (Skolechef).

Flere medarbejdere oplever at afdelingsskolelederen er en svækket leder med et uklart ansvarsområde, og på flere afdelinger oplever de at deres afdelingsskoleleder handler mindre selvstændigt end før. De oplever at forklaringen skyldes en uklar ansvarsfordeling mellem skolechef og afdelingsskoleleder. I det daglige kan det derfor tage længere tid at få et klart svar fra afdelingsskolelederen under henvisning til at det er op til skolechefen at bestemme. Dette gælder dog ikke på alle afdelinger, og der er også ledere og medarbejdere der oplever en klar ansvarsfordeling, og de oplever derfor ikke at de skal vente længere tid på afgørelser på grund af uklare afgrænsninger mellem skolechef og afdelingsskoleleder.

Flere afdelingsskoleledere oplever selv at de har haft et uklart handlerum. I nogle tilfælde oplever afdelingsskolelederne at skolecheferne har været meget styrende. I de tilfælde oplever afdelingsskolelederne at skolechefen reelt ikke har uddelegeret kompetencerne blandt andet fordi de har oplevet at skolechefen har omgjort deres beslutninger. Det har i nogle tilfælde betydet at afdelingsskoleledere er blevet i tvivl om deres handlerum, og at de er blevet tilbageholdende med at træffe selvstændige beslutninger.

> *Ejerskabet er langt væk uanset hvor positiv man prøver at være. Når jeg bruger min troværdighed og så bliver underkendt, så tænker man lidt om man er det rigtige sted. Vi skal nurses.* (Afdelingsskoleleder).

Skolechefen og afdelingsskolelederne har fælles kontoradresse på én af skoleafdelingerne. Blandt afdelingsskoleledere og medarbejdere er der uenighed om hvad det betyder for samarbejdsrelationen mellem afdelingsskoleleder og skolechef og for de enkelte afdelingers "status". Nogle afdelingsskoleledere føler sig mere overvåget af skolechefen, mens andre ikke oplever at skolechefen er til stede selvom han har kontor på afdelingen. De oplever derfor ikke at de har bedre kontakt eller bedre adgang til skolechefen end de andre i ledelsesteamet. Den samme oplevelse deler medarbejderne på de afdelinger hvor skolechefen har kontor. De deler derfor ikke den oplevelse andre aktører har af at der på skolerne er "hovedafdelingerne" der er mere betydningsfulde end andre. Flere aktører oplever ellers at det har stor betydning for forholdet mellem afdelingerne hvor skolechefen har kontor. Det skyldes for det første at de tror at ledere og medarbejdere dér har lettere adgang til den øverste beslutningstager, og at de derved i højere grad har bevaret en daglig leder på skolen, mens ledelsen på de andre afdelinger er blevet svækket. For det andet oplever de også at disse afdelingers traditioner i højere grad bliver bevaret. Men dette er således ikke oplevelsen blandt de decentrale ledere og medarbejdere der til dagligt arbejder på den afdeling hvor skolechefen har kontor.

4.3.5 Den administrative koordinator er i et krydsfelt mellem skolechef og afdelingsskoleleder

Afdelingsskolelederne og medarbejderne oplever at samarbejdsrelationen med skolechefen ikke er det eneste der får dem til at holde igen med at træffe beslutninger. De oplever også at det sker fordi afdelingsskolelederen ikke længere har det overordnede ansvar for afdelingens budget. Dette ansvar ligger hos skolechefen, men er uddelegeret til den administrative koordinator. Samtidig har afdelingerne ikke længere selvstændige budgetter, men kun ét budget der gælder for hele skolen, ligesom alle aktørgrupper oplever en større usikkerhed med den nye økonomimodel på grund af reguleringen i efteråret. Disse forhold er alle sammen medvirkende til at flere afdelingsskoleledere er usikre på hvad de må bruge af ressourcer på deres afdeling.

Det er vigtigt for afdelingsskolelederne at kende til de økonomiske rammer fordi de har betydning for deres pædagogiske ledelse. De nævner selv skemalægning som et eksempel hvor øko-

nomi og pædagogik spiller sammen. Men også i det daglige oplever medarbejdere at afdelingsskoleledere kan have svært ved at tage stilling til om de må købe ting til undervisningen, eksempelvis nye forklæder til billedkunst, eller om de kan sige til den tekniske serviceleder at vedkommende gerne må skifte et vindue. Medarbejderne oplever derved at have en svækket leder på grund af uklarhed i samarbejdsrelationen med både skolechefen og den administrative koordinator.

Internt og på tværs af de enkelte ledelsesteam, men også blandt det tekniske servicepersonale, er der uenighed om den administrative koordinator er en gevinst eller ej. For nogle afdelingsskolelederе er det en lettelse ikke at sidde med økonomien så de kan koncentrere sig om det pædagogiske arbejde, mens andre fastholder at de har svært ved at være pædagogisk leder uden samtidig at have et økonomisk ansvar. For dem bliver den administrative koordinator derfor ligesom skolechefen en person de skal gå til for at spørge om lov, og som dermed igen rejser en problematik i forhold til relationen leder-mellemleder. Flere af afdelingsskolelederne nævner samtidig at det burde være muligt at skabe en bedre klarhed over hvilke økonomiske beslutninger afdelingsskolelederen kan tage. Dels med afsæt i en klarere økonomimodel, dels med afsæt i en bedre intern afklaring af hvor mange penge afdelingsskolelederen kan bruge inden den administrative koordinator skal inddrages og godkende beløbet.

De administrative koordinatorer besætter i dag ikke en fuldtidslederstilling, og det oplever de presser deres arbejdstid. Skolecheferne ser i modsætning til nogle afdelingsskolelederе gerne at stillingen som administrativ koordinator bliver opnormeret til en fuldtidsstilling. De ser også gerne at den administrative koordinator tillægges flere kompetencer og knyttes tættere til skolechefen. Baggrunden er at de oftere oplever at de har brug for at tage en daglig snak med den administrative koordinator end med afdelingsskolelederne. Skolecheferne fremhæver her at den administrative koordinator foruden at arbejde med budgetterne er med til at udarbejde skolernes kvalitetsrapporter sammen med dem. Nogle afdelingsskolelederе påpeger at de ikke desto mindre også bliver inddraget i arbejdet med kvalitetsrapporterne fordi de ofte har bedre kendskab til de forhold der skal beskrives end både den administrative koordinator og skolechefen.

4.4 Samarbejdet mellem SFO og skoleafdelingerne

Hovedparten af lederne oplever at den største gevinst ved den nye ledelsesmodel er at SFO er blevet en integreret del af ledelsessamarbejdet. Ledere og medarbejdere oplever at den nye ledelsesstruktur har højnet pædagogernes status og fjernet mindreværdsfølelsen.

> *Som strukturen er, så har børnene et undervisningstilbud og et fritidstilbud. Men strukturen har højnet samarbejdet. SFO-lederen er kommet tættere på lærerne og tættere på børnene. Det er børnene der er i centrum, og der har strukturen påvirket positivt*. (SFO-koordinator).

> *Vi får den vinkel på. Vi får garanti for at vi kommer hele vejen rundt. Det er rart, for vi er jo nok lærere med stort L.* (Afdelingsskoleleder).

SFO-lederne oplever at de er blevet en integreret del af arbejdet med eleverne og undervisningen hvor de førhen oplevede at være et "appendiks". Men samarbejdet mellem afdelingsskoleleder og SFO-leder kræver koordinering, og at begge parter er indstillet på at finde kompromiser. I kraft af at afdelingsskolelederne ikke har den pædagogiske ledelse af SFO'en, er de derfor nødt til inddrage SFO-lederen for at skabe helhed i det pædagogiske arbejde. I modsætning til samarbejdet med skolechefen og den administrative koordinator giver dette samarbejde mening for afdelingsskolelederne, da det forbedrer helhedstænkningen i forhold til eleverne. Nogle lærere oplever også at et styrket samarbejdet mellem pædagoger og lærere giver et styrket skole-hjem-samarbejde.

> *Pædagogerne kan møde forældrene på en anden måde end vi kan. Det har været en gevinst for os. Og pædagogerne kan sige til forældrene: "Jo, dit barn er altså også sådan i SFO'en", og når man holder forældremøder er de med.*(Lærer/pædagog).

Det er endnu ikke alle ledelsesteam der har udarbejdet fælles retningslinjer for samarbejdet mellem lærere og pædagoger. Der er derfor fortsat lærere og pædagoger, men også skolebestyrelsesrepræsentanter, som ikke oplever at det styrkede ledelsessamarbejde har forbedret samarbejdet i det daglige. Det skyldes blandt andet at det er en udfordring at mødes på tværs af faggrupperne på grund af forskellige arbejdstider og overenskomstaftaler.

> *Vi har ikke været gode nok til at skabe vilkår. Vi snakkede om at så må vi bryde vores hverdag. Vi er ikke et spejlbillede af samfundet. Vi hænger fast i en verden der var. Det gør jeg også selv.* (Afdelingsskoleleder).

> *Vi er tre SFO'er på skolen. Tre forskellige kulturer. Man vil lave fælles linjer, men vi har ikke fælles forudsætninger. Vi har ikke engang fået lavet en målsætning.* (MED-repræsentant)

Samtidig er der lærere der ikke ønsker at samarbejdet griber for langt ind i undervisningstilbuddet. Som en lærer udtrykte det:

> *Når de har de møder hvor SFO-lederen er med, så håber jeg da at de holder sig til at diskutere det de har forstand på og kompetence til.* (Lærer),

Endelig refererede en anden lærer til at SFO-lederen er leder for lærerne i SFO'en, men at der er lærere der ikke ønsker at have en pædagog som leder.

SFO-lederne påpeger selv at det er en udfordring at de ikke har en fuldtidslederstilling. De oplever ikke at det gør en forskel i forhold til hvilken status de har i ledelsesteamet, men ligesom den administrative koordinator – og specialundervisningskoordinatoren – er det en udfordring at holde ledelsestiden nede fordi det er let at blive inddraget i flere opgaver end dem der er afsat tid til ifølge deres stillingsbeskrivelse. Ikke mindst fordi både skolechefen og skolesektoren har brug for input og informationer om SFO's arbejde. Ligesom afdelingsskolelederne oplever de derfor at deres ledelsestid hurtigt kan gå med at svare på spørgsmål fra skolechefen eller skolesektoren.

4.5 Mulighederne for kompetenceudvikling

Som det fremgik af afsnit 4.1.1 har skolestrukturen frigivet økonomiske midler der er blevet lagt i en selvstændig udviklingspulje. Disse midler har politikerne i Børne- og Skoleudvalget kunnet prioritere til tværgående skoletiltag. En stor del af midlerne er blevet brugt på kompetenceudvikling af lærere og pædagoger. Politikerne har som nævnt prioriteret at bruge penge på:

- at ikke uddannede lærere og pædagogmedhjælpere er blevet uddannet til lærere og pædagoger (merit)
- at alle skoler har deltaget i undervisning i LP-modellen
- at der er igangsat en samlet treårig uddannelsesplan med kurser og efteruddannelse inden for blandt andet fagdidaktik, AKT, læsevejledning, klasserumsledelse og relationskompetence.

Politikerne havde allerede inden den nye skolestruktur sat fokus på at opkvalificere de uudannede lærere og pædagoger, og investeringerne byggede derfor videre på en proces der allerede var startet.

Skolesektoren fortæller at det i efteruddannelsestilbuddene også er blevet prioriteret at give flere lærere linjefagskompetence. Denne investering kan i dag svagt aflæses i andelen af timer der er gennemført af lærere med linjefagskompetence, jf. tabel 7. Andelen er således steget fra 58,8 % i skoleåret 2007/2008 til 59,7 % i skoleåret 2009/2010.

Tabel 7
Undervisning med linjefagskompetence (antal timer)

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Linjefag	136.638 (58, 8 %)	122.939 (57,8 %)	115.071 (59,7 %)
Tilsvarende	77.820 (33,5 %)	70.120 (32,9 %)	56.420 (29,3 %)
Anden	17.754 (7,6 %)	19.779 (9,3 %)	21.315 (11,1 %)
Sum	232.212 (100 %)	212.838 (100 %)	192.806 (100 %)

Kilde: Lolland Kommunes kvalitetsrapporter 2007/2008 og 2009/2010.

Ifølge skolesektoren ville tallet i 2009/2010 og fremefter have været lavere hvis der ikke var lavet dette uddannelsesløft. Det skyldes at en del af de uddannede lærer i kommunen enten er gået på pension eller går på pension i de kommende år, og ifølge skolesektoren kan det blive svært at rekruttere nye lærere til Lolland Kommune.

Skolecheferne hæfter sig også ved de midler den nye skolestruktur har frigivet til efteruddannelse, og ser det som et meget positivt resultat af den nye skolestruktur. Det samme gælder flere skolebestyrelsesrepræsentanter.

> *Vi får noget som de små skoler ikke kunne klare. Det er ikke et spareprojekt. Der er jo ingen der får så meget uddannelse som nu. Det er jo puljemidlerne.*(skolechef)

Paradoksalt nok oplever lærerne ikke at deres muligheder for efter- og videreuddannelse er blevet forbedret som følge af den nye skolestruktur. Nogle oplever endda at mulighederne er blevet forværret. Tabel 8 modviser dog at der skulle være sket et fald i udgifterne til efteruddannelse pr. lærer siden indførelsen af den nye skolestruktur.

Tabel 8
Udgifter til efteruddannelse pr. lærer

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Samlet udgifter*	9231 kr.	10.439 kr.	10.006 kr.

Kilde: Lolland Kommunes kvalitetsrapporter 2007/2008 og 2009/2010.

**Timesatsen 210 kr. er benyttet ved omregning af lærernes timeforbrug til beløb de to først angivne skoleår, mens timesatsen 220 kr. er benyttet ved de to sidst angivne skoleår.*

En del af forklaringen er at lærerne ikke oplever at de i dag har mulighed for at komme på de kurser de selv ønsker. Beslutningen om de udbudte kurser træffes i stedet centralt. Skolesektoren og skolecheferne fortæller at den øgede centralisering af kompetencemidlerne har betydet at det har været muligt at sende endnu flere af sted på kurser for de samme penge. Så selvom det fjerner muligheden for at få opfyldt særlige ønsker blandt lærerne og pædagogerne, sker der for kommunens lærere og pædagoger som helhed et samlet kompetenceløft. Der er medarbejdere der anerkender disse muligheder, men som påpeger at de havde håbet at fagudvalgene i højere grad ville have været brugt som afsæt for fælleskurserne. Derved mener de at indholdet af kurserne i højere grad kunne have afspejlet deres behov og ikke ønsker fra politisk side. De fleste nævner i den sammenhæng at de synes det er ærgerligt at der er blevet brugt så mange penge på uddannelse i LP-modellen, dels fordi de ikke har efterspurgt den, dels fordi de i dag oplever at kravet om at alle i kommunen skal arbejde med den, er trukket tilbage.

4.6 Delkonklusion

Der er en række forhold der påvirker aktørernes oplevelse af den organisatoriske kvalitet, og som spænder over både økonomiske, kommunikative, ledelsesmæssige og kompetenceskabende forhold.

Skolestrukturen frigav 20 mio. kr. som siden 2008 årligt er blevet lagt i en udviklingspulje. Som følge af de kommende kommunebesparelser, forventer flere aktører at udviklingspuljen fremover vil få færre midler til rådighed. Politikerne har prioriteret at bruge midlerne på en række tværgående skoleudviklingsprojekter. Det gælder især efter- og videreuddannelsesaktiviteter. Alligevel

oplever flere medarbejdere at mulighederne for kompetenceudvikling er blevet mindre i den nye skolestruktur. Det skyldes hovedsagligt at de har mindre indflydelse på hvilke kurser de kan komme på. Skolesektoren og skolecheferne har valgt at centralisere kompetencemidlerne for at kunne sende flere af sted på kurser for de samme penge.

Den nye økonomimodel skaber de største udfordringer når det gælder den daglige ressourcestyring på skolerne, ikke skolestrukturen i sig selv. De to er til gengæld tæt forbundet. Økonomimodellen fungerer ud fra princippet om at pengene følger barnet, og den giver skolerne et incitament til at øge klassekvotienterne. Denne mulighed har skolerne i den nye skolestruktur, da de større enheder gør det muligt at rokere elever mellem afdelingerne. Men økonomimodellen er svær for skolerne at håndtere fordi skolesektoren opererer med en budgetmæssig efterregulering i efteråret når skoleåret er begyndt. Udfordringen opstår fordi skolerne har svært ved at forudse det faktiske elevtal, og de har derfor svært ved at tilpasse klassekvotienterne og optimere deres økonomiske grundlag. Skolecheferne ville ønske at skolesektoren kun regulerede én gang om året ud fra det elevtal skolerne har ved skolestart.

Flere oplever at økonomimodellen er med til at synliggøre hvornår midlerne udløses til skolerne og derved også med til at øge gennemsigtigheden i kommunens ressourcestyring. Der opstår dog uklarhed i forhold til hvilke midler der følger med eleven når det gælder specialundervisningsområdet. Denne problematik er også påpeget i EVA's evaluering af specialundervisningsindsatsen i Lolland Kommune.[14]

Lolland Kommunes skolevæsen er inde i en stor forandringsproces hvor der er igangsat flere tiltag på én gang. Det politiske niveau og skolesektoren valgte en stram styring i starten for at understøtte helhedstænkningen i skolevæsenet og for at sikre en fælles implementering af de politisk udmeldte mål og rammer for skolernes virksomhed. Som i flere andre kommuner er Lolland Kommunes skolevæsen udfordret af en "os og dem-tankegang" der vidner om at det er svært at finde den rette balancegang mellem styring og medindflydelse. Flere medarbejdere og decentrale ledere oplever at styringen har været for stram, og at den har haft en negativ betydning for deres ejerskab til den nye skolestruktur og ledelsesmodel. Medarbejderne efterspørger blandt andet at alle ledelsesniveauer bliver bedre til at videregive flere og samme informationer til afdelingerne, og at ledelsesniveauerne bliver bedre til at informere om og synliggøre hvilke opfølgningstiltag der er besluttet, og hvor langt man er i de enkelte processer.

Den nye ledelsesmodel har for nogle decentrale ledere skabt et mere forpligtende tværgående ledelsessamarbejde mellem de enkelte afdelinger, og der er eksempler på at samarbejdsrelationer og møder mellem skolelederne i de tidligere kommuner er blevet oplevet som "spil for galleriet". I dag har lederne et fælles ansvar for at få hele skolen og ikke kun sin egen afdeling til at fungere. Flere oplever at det skaber et mere åbent forum. Det bliver også påpeget at ledelsesmodellen giver mulighed for at specialisere sig og arbejde med de områder man er bedst til – hvad enten det er politisk, strategisk, økonomisk, administrativt eller pædagogisk arbejde. Endelig bliver det fremhævet som et af de mest positive træk ved den nye ledelsesmodel at SFO-lederne i dag er en del af skolens ledelsesteam. Det understøtter fokuseringen på at integrere pædagogerne i arbejdet med eleverne og undervisningen og højner pædagogernes status, men der er fortsat udfordringer i det daglige. Det skyldes blandt andet lærernes og pædagogernes forskellige arbejdstider og overenskomstaftaler.

Skolecheferne har i starten ikke været særlig synlige på afdelingerne. Hverken på dem hvor de har kontor eller på de andre. Alligevel oplever ledere og medarbejdere at det har en betydning for de enkelte afdelingers status hvor skolecheferne har kontor. De oplever at disse afdelinger har lettere adgang til skolechefen og til en beslutningsdygtig leder, og at disse afdelinger i højere grad får bevaret deres traditioner. I deres øjne er der derfor hovedafdelinger på skolerne der er mere betydningsfulde end andre. De ledere og medarbejdere der til dagligt arbejder på den afdeling hvor skolechefen har kontor, deler ikke denne oplevelse.

[14] EVA (2010), *Evaluering af Lolland Kommunes projekt 'Mindre specialundervisning' – en indsats for øget inklusion.*

Både skolechefer og afdelingsskoleledere oplever at de har en presset hverdag. Det er en udfordring at få skabt tid til henholdsvis det strategiske og pædagogiske arbejde. Det samme gælder for både de administrative koordinatorer og SFO-koordinatorerne. For dem er det en udfordring at funktionerne er deltidslederstillinger. Skolecheferne peger på at det for dem handler om at blive bedre til at friholde deres skolechefmøder til de strategiske diskussioner, mens det for afdelingsskolelederne blandt andet handler om at få afklaret hvilke opgaver der er ledelsesopgaver, og hvilke opgaver der vil kunne løses med en anden organisering af undervisningen så medarbejderne selv har mulighed for at håndtere fx akut opståede situationer.

Internt i de enkelte ledelsesteam er der behov for at afklare ansvars- og kompetencefordelingerne. Det gælder især i forholdet mellem skolechef og afdelingsskoleleder og i forholdet mellem skolechef, afdelingsskoleleder og administrativ koordinator. Men det er en proces der tager tid. Skolecheferne skal være bedre til at give afdelingsskolelederne et selvstændigt handlerum og afklare hvilke beslutninger afdelingsskolelederen kan træffe. Som det er i dag er flere afdelingsledere i tvivl om deres handlerum, og det betyder at nogle er blevet tilbageholdende med at træffe selvstændige beslutninger. Samarbejdet mellem skolechefen og afdelingsskolelederen bør derfor i højere grad præges af dialog og tillid. De nuværende uklarheder påvirker medarbejderne der oplever at der er blevet længere fra ord til handling. Medarbejderne oplever også at afdelingsskolelederne er handlingslammede fordi de ikke længere har ansvar for det overordnede ansvar for afdelingens budget. Det ligger i det daglige hos den administrative koordinator. Det er vigtigt for afdelingsskolelederne at kende de økonomiske rammer fordi det har betydning for deres pædagogiske ledelse. Der er derfor behov for at skabe en bedre klarhed over hvilke økonomiske beslutninger afdelingsskolelederne kan tage. Det handler både om at få skabt vished om det kommende års budget, og om at få en bedre intern afklaring af hvornår den administrative koordinator skal inddrages og godkende en udskrivning.

5 Den faglige og brugeroplevede kvalitet

I dette kapitel analyseres det i hvilken udstrækning ledere, medarbejdere og skolebestyrelsesrepræsentanter oplever at den nye skolestruktur har styrket den faglige kvalitet i undervisningen. Herudover inddrages et afsnit der analyserer hvordan skole-hjem-samarbejdet er blevet påvirket af den nye skolestruktur. Den sidste del af kapitlet baserer sig således på et brugerperspektiv, mens resten af analyserne i kapitlet er baseret på både faglige og brugeroplevede synspunkter.

Analyserne viser at alle aktører vurderer at det er for tidligt at vurdere om elevernes faglige niveau er ændret som følge af den nye skolestruktur. I evalueringstermer kan man tale om at det er muligt at identificere implementeringsfejl, men ikke teorifejl. Det vil sige at det endnu ikke er muligt at vurdere om antagelserne bag er rigtige eller forkerte. Alligevel har aktørerne en række oplevelser der giver et øjebliksbillede af hvordan den nye skolestruktur har påvirket den faglige kvalitet i undervisningen. Disse analyseres i kapitlet med fokus dels på de udfordringer der har været med at få skabt relationer på tværs af afdelingerne og derved få styrket de faglige praksisfællesskaber, dels på hvordan gennemførelsen, tilrettelæggelsen og indholdet af undervisningen har ændret sig som følge af den nye skolestruktur.

5.1 Den svære harmonisering

Alle aktørgrupper oplever at der endnu er lang vej før de enkelte afdelinger ser sig selv og hinanden som én skole. Det er også en proces der tager tid. Det skyldes dels de fysiske afstande mellem skolerne, dels forskellige kulturer og traditioner som afdelingerne bærer med sig i den nye skolestruktur.

Flere medarbejdere har det således svært med den øgede harmonisering på tværs af afdelingerne, for de ser en gevinst i forskelligheden. Dilemmaet mellem harmonisering og forskellighed optager også skolecheferne. Og i skolebestyrelserne oplever de at forældrene i rollen som skolebestyrelsesrepræsentant primært identificerer sig med den afdeling deres barn går på. Den svære harmoniseringsproces opleves således på alle niveauer, hvilket følgende tre citater illustrerer:

> *Vi har fået at vide at vi skulle arbejde med forskellige indsatsområder. Der er vi så arbejdsmændene, og det er spændende, men det strategiske falder lidt i baggrunden. Og dilemmaet mellem om vi skal gå i takt eller i samme retning… Den diskussion har vi haft nogle gange. Vi vil jo gerne skabe vores egne skoler. Vi skal i den samme retning, men vi vil gerne gøre det på hver vores måde.* (Skolechef).

> *Man skal glemme idéen om én skole. Vi bliver aldrig én skole. Der er forskellige kulturer fra land til by til ø. Men der kan sagtens være ting vi kan samarbejde om.* (Afdelingsskoleleder).

> *I mit hoved er hver skole stadig hver skole. Jeg opfatter os ikke som en enhed. Der skal gå en generation. Vi har kulturer hver for sig. Vi har jo ikke ønsket at være under samme hat. Vi så en styrke i at være forskellige*. (Lærer/pædagog).

I de følgende underafsnit udfoldes de udfordringer der ligger i at få skabt meningsfulde relationer og møder på tværs af afdelingerne når aktørerne ikke oplever at være én skole.

5.1.1 Fællesmøderne mangler nærhed, relevans og en klar opfølgning

Formålene med skolernes fællesmøder har været at give ledere og medarbejdere mulighed for dels at lære hinanden at kende på tværs af skolens afdelinger, dels at styrke den pædagogiske og faglige udvikling gennem input fra og diskussioner med medarbejdere og ledere fra skolens andre afdelinger. Men netop manglen på det kendskab og på den nærhed som møderne skulle give, har gjort det svært for nogle medarbejdere at tage del i diskussionerne, dels på grund af indholdet, dels på grund af den form de har haft.

Som følge af de udviklingstiltag kommunen har fokuseret på, oplever medarbejderne at de ikke har haft mulighed for at sætte deres præg på møderne eller byde ind med interessante dagsordenstemaer. I relation til PR-møderne hænger denne oplevelse også sammen med hvilke problemstillinger medarbejderne tidligere har været vant til at diskutere på møderne, og hvor ofte de er blevet holdt. For nogle medarbejdere er udfordringen således større end for andre.

Flere medarbejdere har dog været vant til at PR-møderne kunne bruges til at diskutere konkrete problemstillinger i tilknytning til en elev eller familie, og de oplever derfor at de generelle temaer der i højere grad er på dagsordenen i dag, kan være svære at koble til deres egen hverdag. De oplever at det har været svært at få gang i pædagogiske diskussioner fordi deres afdelinger har forskellige udfordringer og derfor forskellige ønsker og behov til det pædagogiske grundlag og indsatser. Både ledere og medarbejdere oplever således at det er en udfordring at finde relevante pædagogiske emner at drøfte i fællesskab.

> *Det er umuligt med de møder hvor man er 150. Så taler man via en mikrofon. Der er jo ikke mange der har lyst til at tage ordet i sådan et forum. Før havde vi dem på lærerværelset (…). Vi skulle jo have en fælles kultur, så vi blev sat sammen med folk fra andre afdelinger. Men vi kunne jo ikke diskutere noget konkret. Det var ikke det vi havde brug for (…). Man kunne jo ikke snakke om hvordan vi tackler den og den familie og sådan noget*. (MED-repræsentant).
>
> *Jeg har aldrig oplevet noget hvor der er så lidt dialog. Der er så mange der har så mange gode idéer (…). I gamle dage sad vi 30-40 mennesker. Vi sad lidt klemt, men vi kunne høre hinanden, og folk diskuterede. Nu sidder vi en aula, og der er mikrofon. Nu skal man sidde der og summe.* (Lærer/pædagog).

Flere medarbejdere oplever også at skolecheferne til tider har manglet en klar plan for hvad de skulle drøfte på møderne, og at det bliver afklaret i sidste øjeblik. I stedet er PR-møderne blandt andet blevet brugt til at fremlægge formalia og "sælge idéer" for både skolesektoren og eksterne samarbejdspartnere. Set fra medarbejderes synspunkt kunne sådanne informationer lige så vel være sendt ud i en e-mail frem for at bruge mødetiden på dette. Desuden efterspørger de at der i højere grad sendes diskussionsoplæg ud forud for møderne så det er muligt at have et fælles grundlag for drøftelserne. De decentrale ledere og skolecheferne erkender at de indtil videre ikke har formået at give møderne et relevant indhold, men de mener at det en opgave der kan løses.

For flere medarbejdere er det yderligere en udfordring at de ikke oplever at der bliver fulgt op på de faglige diskussioner og input de trods alt måtte have haft på PR-møderne og andre fællesmøder. Selvom medarbejderne fortæller at der også har været gruppearbejde og procesøvelser på fællesmøder, er flere ikke klar over hvilken opfølgningsproces der bliver igangsat på baggrund af møderne, og hvem der i givet fald er ansvarlig for et orientere dem om den videre proces.

Som et resultat af at fællesmøderne ikke har givet medarbejderne en oplevelse af nærhed, relevans og klar opfølgning, er de på nogle skoler begyndt at holde "lærermøder" på de enkelte afdelinger.. Disse møder holdes enten som erstatning for eller supplement til PR-møderne. Da PR-møderne dog ikke kan erstattes som beslutningsdygtigt organ, opstår der på den måde en ny udfordring for skolerne.

5.1.2 De faglige miljøer kan styrkes gennem flere faglige praksisfællesskaber

Som følge af at medarbejderne oplever at gå til udbyttefattige fællesmøder, er deres incitament til at dyrke faglige praksisfællesskaber på tværs af afdelingerne ikke stort. Både decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejdere oplever derfor heller ikke at den faglige kvalitet i undervisningen i denne sammenhæng indtil videre er ændret på grund af den nye skolestruktur.

Nogle medarbejdere oplever at det var et fokuspunkt i starten, og de fortæller at der dengang blev etableret fagudvalg på tværs af afdelingerne i eksempelvis dansk og engelsk, men at nogle er forsvundet igen i takt med den øgede mødefrekvens i andre sammenhænge. Den store mødeaktivitet i starten oplever de således har lagt beslag på den tid de ville have haft til rådighed til at dyrke de tværfaglige praksisfællesskaber. Før antallet af fællesmøder bliver reduceret, vurderer flere medarbejdere derfor at de tværfaglige praksisfællesskaber har svære kår. Det kræver lyst og overskud og en tovholder der har begge dele.

> *Man har klemt folk så meget så de lukker sig inde i mindre miljøer.* (Lærer/pædagog).

I dag fremhæver medarbejdere og ledere primært samarbejderne mellem bibliotekerne, læsevejlederne, specialundervisningslærerne og it-vejlederne. På en enkelt skole har idrætslærerne dog på eget initiativ fået et samarbejde i gang.

> *Jeg har idræt, og vi fandt hurtigt sammen om at lave nogle aktiviteter sammen, men vi er også stort set den eneste faggruppe der gør det.* (Lærer/pædagog).

Det undrer flere medarbejdere at der i starten ikke blev dannet fagudvalg i de små praktisk-musiske fag, da det i disse fag kan være en udfordring at skabe tilstrækkelig store fagmiljøer på de enkelte afdelinger, mens fagmiljøerne i de større fag allerede fik et løft på grund af sammenlægningerne. Flere lærere oplever således et styrket fagligt miljø på den afdeling de nu er en del af. Det skyldes især samlingen af udskolingsafsnittene. Men også lærere og teknisk personale fra de mindste skoler oplever at have fået et større fagligt fællesskab alene ved at være kommet til en større skole. Som en skolechef ligeledes påpeger: *"som skoleleder er der ikke meget at rive i på en lille skole. 100 børn og 12 lærere. Det giver ikke noget pædagogisk miljø på samme måde*. Følgende citater fra henholdsvis en lærer og teknisk serviceleder illustrerer deres oplevelse af et styrket fagligt miljø.

> *Når man har gået som eneste lærer i et fag, så er det da rart at komme på matrikel med nogle man kan sparre med.* (Lærer/pædagog)

> *For mit vedkommende har jeg meget alenearbejde. Der har det været en gevinst at komme at få nogle samarbejder. Det har været en stor gevinst. Jeg tror ikke det var kommet uden strukturen* (MED-repræsentant – teknisk serviceleder).

Både decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejdere henviser til at incitamentet til at danne faglige praksisfælleskaber grundlæggende ikke har noget at gøre med den nye skolestruktur. Der eksisterede allerede tværfaglige samarbejder mellemskolerne før skolestrukturen, og at det at man nu er én skole, sikrer i denne sammenhæng ikke et mere forpligtende samarbejde. De oplever at det eneste der er ændret, er at det i højere grad bliver dikteret hvilke fagudvalg der skal etableres, og hvilke de skal deltage i. Flere lærere påpeger også at det ikke er muligt at lave fagudvalg på tværs af afdelingerne i alle fag da de ikke nødvendigvis underviser i de samme fag. Det gælder især for udskolingslærerne da der ikke er udskolingsafsnit på alle afdelinger.

5.2 Tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet i undervisningen

Har den nye skolestruktur ført til ændringer i tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet i undervisningen? Ja, men understøttet af den nye ledelsesmodel og det tværgående ledelsessamarbejde.

Både afdelingsskoleledere, medarbejdere og skolebestyrelsesrepræsentanter vurderer at der er sket en øget harmonisering af de tilbud eleverne bliver tilbudt. De eksempler de giver, viser at den øgede harmonisering ikke alene knytter sig til den faglige del af undervisningen. Harmoniseringen drejer sig både om hvilke temaer de fokuserer på på de enkelte klassetrin, om hvornår der skal holdes første skoledag, om hvordan juleafslutningen skal holdes, og om hvor klasserne skal hen på lejrskole.

Formålet er harmoniseringen er at alle elever på skolen som helhed skal have et godt undervisningstilbud. Set fra skolebestyrelsernes synspunkt er harmoniseringen derfor en måde hvorpå man kan få brudt med et billede af at nogle afdelinger kan give eleverne flere og bedre tilbud end andre.

For nogle aktører opleves harmoniseringen som en forbedring af afdelingens undervisningstilbud, mens det for andre opleves som en forringelse. Aktørernes oplevelser afspejler hvilket billede de har af deres afdeling før den nye skolestruktur. Flere lærere har det svært med den øgede harmonisering fordi de oplever at deres frihed til at tilrettelægge, gennemføre og vælge indholdet i deres undervisning er blevet indskrænket.

> *Man skal have en anerkendelse af at afdelingerne godt kan styre det selv. Der er kvalitet i diversitet. Det hele skal være en stor sammenkogt ret. Det tror jeg ikke er godt for eleverne.* (MED-repræsentant).

Flere lærere oplever at den øgede tværgående mødeaktivitet har taget tid væk fra undervisningen. Lolland Kommunes kvalitetsrapporter viser også at der er sket et fald i andelen af lærernes arbejdstid anvendt på undervisning fra 37,9 % i skoleåret 2007/2008 til 33,8 % i 2009/2010.. Men ifølge skolechefernes forklaring i beretningen til kvalitetsrapporten kan det tilskrives den øgede anvendelse af ressourcer til både intern og ekstern kompetenceudvikling.

Tabel 9
Andel af lærernes tid anvendt på undervisning

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Andel af lærernes arbejdstid anvendt på undervisning.	36 %	35,7 %	33,8 %

Kilde: Lolland Kommune (2010), Kvalitetsrapport 2009/2010. Lolland Kommunale Skolevæsen - Beretning (udkast).

Skolebestyrelsesrepræsentanterne oplever ikke at eleverne selv giver udtryk for at deres skolegang er blevet dårligere i den nye skolestruktur, og flere lærere oplever at eleverne især i udskolingen har taget godt imod den nye skolestruktur. Set fra skolebestyrelsernes perspektiv er det således i højere grad forældre og lærere end eleverne der udtrykker bekymring over om skolestrukturen har haft en negativ betydning for tilrettelæggelsen, gennemførelsen og indholdet i undervisningen.

Flere decentrale ledere i de enkelte ledelsesteam og medarbejdere oplever ikke at lærernes mulighed for at tilrettelægge og planlægge en undervisning der tager højde for eleverne forskellige kompetencer, påvirkes af den nye skolestruktur. De oplever i højere grad at den påvirkes af det øgede fokus på inklusion og arbejdet med LP-modellen. Som det fremgår af afsnit 4.1.1 er en del af midlerne til at kunne arbejde med LP-modellen til gengæld blevet frigivet i forbindelse med den nye skolestruktur. Så selvom de fleste aktører oplever at det har "mudret samarbejdssituationen for lærerne" at implementere begge ting samtidig, har skolestrukturen en aktie i de ændrede muligheder for at arbejde med elevernes forskellige kompetencer. Men det har stillet store krav til lærernes omstillingsparathed og påvirket deres arbejdsglæde og trivsel.

Arbejdet med LP-modellen er som beskrevet i afsnit 4.1.1. ikke det eneste der er blevet brugt midler på for blandt andet at styrke lærernes mulighed for at arbejde med elevers forskellige stærke kompetencer. Lolland Kommune har eksempelvis også satset på en forbedret linjefagsdækning og en forbedret læsevejlederindsats. Disse to satsninger ligger reelt i tråd med to af otte forhold som AKF i en rapport fra 2010 peger på kan hjælpe en skole med at blive "højt præsterende" og løfte elever med en svag social baggrund[15]. AKF peger på at det har betydning om skolen er tilstrækkelig stor til at kunne sikre en høj grad af linjefagsdækning i centrale fag, og om skolen prioriterer den forebyggende lektielæsning. Disse to forhold har Lolland Kommune igangsat initiativer for at styrke med de midler der blev frigivet i forbindelse med den nye skolestruktur.

5.3 Skole-hjem-samarbejdet

Det følger af folkeskolelovens § 44 at skolebestyrelsen fastsætter principper og retningslinjer for skolens virksomhed, herunder samarbejdet mellem skole og hjem. Den nye skolestruktur har derfor bevirket at principperne for skole-hjemsamarbejdet er blevet harmoniseret, men i det daglige oplever skolebestyrelsesrepræsentanterne ikke at skole-hjem-samarbejdet har ændret karakter.

Skolebestyrelsesrepræsentanterne oplever ikke som forældre at skolestrukturen påvirker de informationer de får om deres eget barn. Som en skolebestyrelsesrepræsentant påpeger: Det (informationsniveauet, red.) er forskelligt alt efter hvilken lærer man har, for jeg bliver bedre informeret i min datters klasse end i min søns. Der er dog lærere der oplever at forældre bliver usikre på hvem de skal henvende sig til når der opstår en situation med deres barn fordi ledelsen ikke har været god til nok at skabe klarhed om dette eller til at fortælle hvem forældrene skal henvende sig til i hans eller hendes fravær.

Det påvirker skolebestyrelsernes arbejde at flere forældre, i lighed med ledere og medarbejdere, ikke oplever skolen som en helhed. Ifølge skolebestyrelsesrepræsentanterne påvirker ledernes og medarbejdernes oplevelse forældrenes oplevelse. Flere af de valgte forældre agerer som om de alene er valgt til at repræsentere den afdeling deres barn er tilknyttet. Det påvirker diskussionerne i skolebestyrelsen, men også den vægt de enkelte afdelinger får. I den nuværende konstellation er hver afdeling ikke vedtægtsmæssigt sikret en plads i skolebestyrelsen. Skolebestyrelsesrepræsentanterne oplever derfor at der er større sandsynlighed for at blive valgt hvis man "repræsenterer" én af de største afdelinger. Og så længe forældrene ikke tænker i helhedsløsninger for hele skolen, er det en udfordring.

Flere mener at de valgte forældre glemmer at skolebestyrelserne dels ikke skal forholde sig til konkrete eksempler, dels skal fastsætte principper for hele skolens virksomhed og ikke kun for de enkelte afdelinger. Skolebestyrelsesrepræsentanterne oplever i forlængelse af dette også at harmoniseringen kan være svær for de valgte forældre. For den kan betyde at de skal være med til at fastsætte nye principper for skolens virksomhed, herunder for fællesarrangementer og lejrskoleophold, som går imod de traditioner de har været vant til på deres barns afdeling.

Skolebestyrelsesrepræsentanterne anerkender at fokuseringen på principper er blevet tydeligere i den nye struktur, og at det kræver tilvænning. Men når de skal forholde sig til fire afdelinger frem for én, bliver det praktisk umuligt for dem at være ligeså tæt på dagligdagen som før. I den sammenhæng peger flere skolebestyrelsesrepræsentanter på at de er glade for at kommunen har igangsat et uddannelsesforløb der skal klæde dem på til at løfte bestyrelsesarbejdet. Det er frivilligt om de vil deltage, men de der har deltaget oplever at uddannelsesforløbet samtidig giver dem mulighed for at danne netværk og nye sparringsfællesskaber med andre skolebestyrelser.

Skolebestyrelsesrepræsentanterne er uenige om hvorvidt den nye skolestruktur ændrer på forældrenes lyst til at engagere sig i skolebestyrelsesarbejdet. Nogle oplever at det er blevet sværere fordi arbejdet ikke længere alene relaterer sig til den afdeling deres barn går på, mens andre oplever at der var tendens til faldende interesse for skolebestyrelsesarbejdet allerede før indførelsen af den nye skolestruktur. Flere oplever dog at det kan være sværere at promovere bestyrelsesarbejdet fordi de ikke længere er ligeså synlige på de enkelte afdelinger. Det kan derfor være svært

[15] AKF (2010), *Den højt præsterende skole. Hvordan kan skolen løfte elever med svag social baggrund? Evaluering af Lolland Kommunes nye skolestruktur*

at komme i dialog med forældrene om hvilket arbejde der ligger i skolebestyrelserne, og hvilke beslutninger de kan påvirke.

Flere skolebestyrelsesrepræsentanter nævner at de synes Lolland Kommune bør overveje at anvende den model for skolebestyrelsesarbejdet som Bornholms Regionskommune har anvendt. Bornholms Regionskommune valgte i forbindelse med indførelsen af deres nye distriktsmodel at oprette både lokale afdelingsråd for forældre og en overordnet beslutningsdygtig skolebestyrelse. Denne model er, som del af en samlet evaluering af distriksmodellen, blevet evalueret af KL's Konsulentvirksomhed (KLK)[16]. Resultaterne heraf blev fremlagt i august 2010. KL's Konsulentvirksomhed konkluderer i evalueringen at den valgte løsning ikke er ønskelig. Det skyldes at afdelingsrådene formelt set ikke har nogen kompetencer, og at både ledere, medarbejdere og forældre derved oplever at afdelingsrådet bliver et ekstra led uden reel indflydelse, og at det forsinker beslutningsgangen. KLK anbefaler i stedet en model der lægger sig op ad den som Lolland Kommune anvender. De anbefaler at afdelingsrådene nedlægges, og at der kun opereres med én samlet skolebestyrelse som i Lolland Kommune. Men i modsætning til modellen i Lolland anbefaler de at pladserne i skolebestyrelsen fordeles ligeligt mellem de enkelte afdelinger. De påpeger dog at denne løsning vil kræve dispensation fra styrelsesreglerne i folkeskoleloven.

5.4 Delkonklusion

Det er for tidligt at vurdere om elevernes faglige niveau er ændret som følge af den nye skolestruktur. I evalueringstermer er det, ligesom med den organisatoriske kvalitet, kun muligt at forholde sig til implementeringsfejl og ikke teorifejl.

For mange aktører er der lang vej endnu før de enkelte afdelinger ser sig selv og hinanden som én skole. Det skyldes dels de fysiske afstande mellem skolerne, dels forskellige kulturer og traditioner. For at styrke kendskabet til hinanden har der været holdt en række fællesmøder for hele skolen, herunder fælles PR-møder. Men netop manglen på kendskab og på den nærhed som møderne skulle give, har gjort det svært for nogle medarbejdere at tage del i diskussionerne. Dels på grund af holdet, dels på grund af den form de har haft.

Det er indtil nu ikke lykkedes for skolecheferne og de decentrale ledere at give møderne et relevant indhold. Møderne er flere gange blevet brugt til at give informationer og til at "sælge idéer". Medarbejderne oplever at det har været svært at koble de generelle temaer der også er blevet taget op på møderne til deres egen hverdag, og de mangler opfølgning på de faglige diskussioner der måtte have været.

Som følge af at medarbejderne oplever at gå til fællesmøder der mangler mening og relevans, er deres incitament til at dyrke faglige praksisfællesskaber på tværs af afdelingerne ikke stort. De praksisfællesskaber der blev etableret i starten, er ikke længere i fokus, og den øgede mødefrekvens i andre sammenhænge oplever lærerne har lagt beslag på den tid de ville have haft til rådighed til at indgå i dem. Det undrer flere lærere at der ikke er satset på at danne fagudvalg i de små praktisk-musiske fag, da det i disse fag kan være en udfordring at skabe tilstrækkelig store fagmiljøer på de enkelte afdelingerne, mens fagmiljøerne i de større fag allerede har fået et løft på grund af sammenlægningerne.

I forbindelse med den nye skolestruktur er der sket en øget harmonisering af de tilbud eleverne bliver tilbudt. Formålet med harmoniseringen er at alle elever på skolen som helhed skal have et godt undervisningstilbud. Flere aktører stiller imidlertid spørgsmålstegn ved den øgede harmonisering, da den ikke alene knytter sig til den faglige del af undervisningen. Den vedrører eksempelvis både hvilke temaer de fokuserer på på de enkelte klassetrin, og hvordan juleafslutningen skal holdes. Skolebestyrelsesrepræsentanter oplever ikke at eleverne selv giver udtryk for at deres skolegang er blevet dårligere i den nye skolestruktur, og flere lærere oplever at eleverne især i udskolingen har taget godt imod den nye skolestruktur.

[16] KL's Konsulentvirksomhed (2010), *Bornholms Regionskommune. Evaluering af distriktsmodellen for skolevæsenet.*

Medarbejderne bruger i dag en mindre andel af deres tid på undervisning. Ifølge lærerne skyldes det en øget mødeaktivitet i forbindelse med den nye skolestruktur, mens skolecheferne mener at det skal tilskrives den øgede anvendelse af ressourcer til både intern og ekstern kompetenceudvikling. Lolland Kommune har i deres efteruddannelsestiltag blandt andet sat fokus på en bedre linjefagsdækning og læsevejledning. Det ligger i tråd med to af de forhold som AKF i en rapport fra 2010 peger på kan hjælpe en skole med at blive "højt præsterende" og løfte elever med en svag social baggrund.[17]

Det følger af folkeskolelovens § 44 at skolebestyrelsen fastsætter principper og retningslinjer for skolens virksomhed, herunder samarbejdet mellem skole og hjem. Den nye skolestruktur har derfor medført en harmonisering af principperne for skole-hjem-samarbejdet. Herudover oplever skolebestyrelsesrepræsentanterne ikke at skole-hjem-samarbejdet har ændret karakter. Der er dog lærere der oplever at forældre blandt andet bliver usikre på hvem de skal henvende sig til når der opstår en situation med deres barn fordi ledelsen ikke har været god nok til at skabe klarhed om dette.

Skolebestyrelserne oplever at det er en udfordring for skolebestyrelsesarbejdet at flere forældre, i lighed med ledere og medarbejdere, ikke oplever skolen som en helhed. Det påvirker diskussionerne, men også den vægt de enkelte afdelinger får fordi der er større sandsynlighed for at blive valgt hvis man "repræsenterer" én af de største afdelinger. Flere skolebestyrelsesrepræsentanter mener at de valgte forældre glemmer at skolebestyrelserne ikke skal forholde sig til konkrete eksempler, men fastsætte principper for hele skolens virksomhed. Skolebestyrelserne er derfor glade for at kommunen har igangsat et uddannelsesforløb der skal klæde dem på til at løfte bestyrelsesarbejdet, men peger også på at Lolland Kommune kunne overveje at anvende den model der er anvendt af Bornholms Regionskommune. De forestiller sig at den organisering vil kunne i møde nogle af de udfordringer de oplever ved modellen i Lolland Kommune. Ifølge KLK's evaluering af distriktsmodellen i Bornholms Regionskommune fra 2010 er den løsning imidlertid ikke optimal.[18] KLK anbefaler i stedet for en model der lægger sig op ad den som Lolland Kommune anvender med den ændring at de anbefaler en ligelig fordeling mellem de enkelte afdelinger. Dette kræver dog en dispensation fra styrelsesreglerne i folkeskoleloven.

[17] AKF (2010), *Den højt præsterende skole. Hvordan kan skolen løfte elever med svag social baggrund?*

[18] KL's Konsulentvirksomhed (2010), *Bornholms Regionskommune. Evaluering af distriktsmodellen for skolevæsenet.*