

Lasse Hønge Flarup og Niels Ejersbo

Fælles ledelse og holddannelse

Analyse af frihed til fælles ledelse og lempelse af
holddannelsesregler



Fælles ledelse og holddannelse – Analyse af frihed til fælles ledelse og lempelse af holddannelsesregler

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

© Foto: Ricky John Molloy

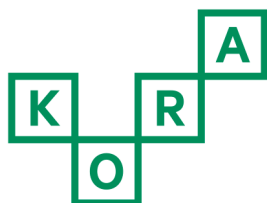
Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-893-2

Projekt: 11144

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

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



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

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

Forord

Denne delrapport beskriver de økonomiske konsekvenser af oprettelse af fælles ledelse og brug af holddannelse i folkeskolen. Undersøgelsen er foretaget som en del af det samlede "Evaluering- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen med fokus på styring", som KORA har aftalt med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

Rapportens fokus er de økonomiske konsekvenser af fælles ledelse og holddannelse. Når skoler benytter fælles ledelse og holddannelse, kan det have konsekvenser på andre områder end økonomi. Det kan eksempelvis være elevernes faglige niveau, trivsel og medarbejdernes arbejdsglæde. Undersøgelsen ser ikke systematisk på disse forhold, vel vidende at de også kan påvirkes af brugen af fælles ledelse og holddannelse.

I forbindelse med undersøgelsen er der gennemført spørgeskemaundersøgelser med kommunale chefer og casestudier i kommuner og på skoler. Vi har i den forbindelse oplevet stor imødekommenhed og interesse, og vil gerne benytte lejligheden til at takke de implicerede ledere og medarbejdere.

Forfatterne
September 2016

Indhold

Resumé	5
1 Baggrund, formål og metode	8
1.1 Baggrund og formål.....	8
1.2 Analysedesign.....	9
1.2.1 Valg af kommuner og skoler	11
1.2.2 Datagrundlaget for analysen.....	12
2 Fælles ledelse	14
2.1 Baggrund	14
2.2 Omfang af fælles ledelse	16
2.2.1 Begrundelser for etablering af fælles ledelse.....	18
2.2.2 Kompetencer og opgaver	19
2.2.3 Udfordringer	20
2.3 Økonomiske konsekvenser	20
2.3.1 Små besparelser at hente ved fælles ledelse.....	20
2.3.2 Omkostninger til ledelse og administration	21
2.3.3 Omstillingsomkostninger	23
2.3.4 Tværgående rationaler.....	25
2.4 Opmærksomhedspunkter i forbindelse med fælles ledelse	27
3 Holddannelse.....	28
3.1 Baggrund	28
3.2 Omfang af holddannelse.....	30
3.3 Økonomiske konsekvenser	33
3.3.1 Holddannelse kan både spare og koste ressourcer	34
3.3.2 Skolestørrelse har en betydning	35
3.3.3 Anvendelsesgrad afhænger af midler dedikeret til holddannelse	36
3.4 Opmærksomhedspunkter i forbindelse med holddannelse.....	37

Resumé

I forbindelse med folkeskolereformen blev der givet større frihedsgrader til oprettelse af fælles ledelse, og reglerne i forbindelse med holddannelse blev lempet. I denne rapport analyseres omfanget af fælles ledelse og holddannelse, de økonomiske konsekvenser heraf samt udfordringerne i tilknytning til oprettelsen af fælles ledelse og brug af holddannelse i folkeskolen.

Fælles ledelse

De nye regler giver kommunerne mulighed for at oprette fælles ledelse mellem skoler eller mellem skoler og dagtilbud/fritidshjem/ungdomsskoler med under 300 elever. Tidligere var grænsen 150 elever. Da regelændringen potentielt kun omfatter få skoler, og det kun er enkelte kommuner, der har lavet fælles ledelse i henhold til de nye regler, har vi valgt en bred tilgang til fælles ledelse, hvor vi også inddrager fælles ledelse, der inkluderer skoler med under 150 elever, som således ikke er oprettet med afsæt i de nye regler.

Analysen viser, at det kun er et begrænset antal kommuner, der har oprettet en eller anden form for fælles ledelse mellem skoler og andre institutioner. Der skelnes mellem fire forskellige typer af fælles ledelse:

- Mellem flere små skoler
- Mellem store og små skoler
- Mellem skole og daginstitution
- Mellem skole og ungdomsskole.

Der er 26 kommuner, som bruger minimum én af de fire modeller for fælles ledelse. Den mest udbredte er fælles ledelse mellem skole og daginstitution.

Begrundelserne for oprettelse af fælles ledelse varierer mellem kommunerne, men særligt økonomiske hensyn ser ud til at være afgørende. Derudover peges der på ønsket om at fastholde aktiviteter i lokalsamfundet, faldende børnetal og sammenhængen med andre reformer, som kommunen gennemfører på folkeskoleområdet.

Den kvalitative del af undersøgelsen viser, at det i høj grad er op til skolelederen at organisere den fælles ledelse. Af de fire kommuner er det kun én, der har lavet retningslinjer for fælles ledelse på forvaltningsniveau. Analysen viser, at der som forventet er stor variation i organisationen af fælles ledelse, og at denne i høj grad afspejler lokale forhold. Der er også en række udfordringer knyttet til oprettelsen af fælles ledelse. Nogle af udfordringerne er knyttet til interne aspekter i den fælles ledelse, mens andre relaterer sig til samarbejdet mellem institutionerne under den fælles ledelse.

Såvel den kvantitative som den kvalitative del af analysen peger på, at der er små besparelser at hente i forbindelse med oprettelse af fælles ledelse. Besparelspotentialet er knyttet til ledelse, administration, omstillingsomkostninger og tværgående omkostninger mellem institutionerne. Casestudierne viser, at besparelserne hovedsagelig er knyttet til reduktionen i størrelsen af ledelserne og i mindre grad til administration.

Det ser ud til, at besparelserne ikke nødvendigvis bliver så store som først antaget. Det peger på, at kommuner, der overvejer etablering af fælles ledelse mellem skoler eller mellem skoler og andre institutioner, ikke alene bør være drevet af ønsket om en økonomisk gevinst. Dertil er udsigten til en økonomisk gevinst for usikker.

Mange kommuner har i forbindelse med oprettelsen af fælles ledelse reduceret ledelserne og givet de fælles ledelser et stort råderum. Det er også kommet frem, at den fælles ledelse på mange af skolerne er presset og underlagt et voldsomt arbejdspress. På den ene side er muligheden for at opnå besparelser snævert knyttet til størrelsen på ledelserne, og muligheden for at lave lokale løsninger forudsætter et stort handlerum. På den anden side kan arbejdspresset på en ledelse blive så stort, at det har negative konsekvenser og kalder på en forøgelse af ledelsesressourcerne – og dermed reducerede besparelser. Tilsvarende kan fælles retningslinjer virke aflastende, men også reducere ledelsesrummet. Løsningen ligger ikke lige for, men kommunerne bør være bevidste om afvejningen mellem ønsket om besparelser og ledelsernes arbejdsvilkår.

I forbindelse med oprettelsen af fælles ledelse har der også været forventninger om øget samarbejde mellem de involverede institutioner. Medarbejderne har i flere tilfælde peget på, at der er et potentiale, men at dette potentiale måske ikke er så stort som forventet, og at det tager tid at etablere samarbejder på tværs af institutioner og matrikler. Undersøgelsen tyder på, at, når den første usikkerhed har fortaget sig, er der et reelt ønske hos medarbejderne om samarbejde på tværs. Det peger på, at kommunerne og den fælles ledelse på skolerne skal udvise tålmodighed, men samtidig understøtte samarbejdet på tværs af institutioner og matrikler

Holddannelse

De nye regler giver mulighed for at bruge holddannelse i større udstrækning for 4.-10. klasse. Konkret er det nu mere end 50 % af undervisningstiden, der må ligge uden for klassen. Holddannelse forbindes på skolerne med forskellige aktiviteter, og der er tydeligvis ikke en universel definition eller fælles forståelse af holddannelse. Samtidig er der mange rationaler og principper på spil i forbindelse med etablering af holddannelse. På nogle skoler laves der flere hold end antallet af klasser, mens det modsatte er tilfældet på andre skoler. Principperne bag holddannelse relaterer sig bl.a. til fagligt niveau, køn, sociale relationer og arbejdet med inklusion.

Analysen viser, at det er hovedparten af kommunerne, hvor alle eller de fleste skoler har erfaring med holddannelse. Samtidig tyder det på, at der er en betragtelig variation i, hvor stor en del af undervisningstiden på den enkelte skole der er omfattet af holddannelse. Den kvalitative del af undersøgelsen viser, at nogle skoler bruger holddannelse i en begrænset periode af skoleåret, mens andre har afgrænsede perioder med holddannelse spredt ud over hele skoleåret. Analysen omfatter også eksempler på skoler, hvor holddannelse er skemalagt som en fast bestanddel af undervisningen. I nogle tilfælde sker holddannelsen på tværs af klasser på samme årgang, mens der også anvendes holddannelse på tværs af årgange. Sidstnævnte ser ud til særligt at være anvendt på mindre skoler.

Analysen af de økonomiske konsekvenser i forbindelse med holddannelse viser, at omkostningerne i høj grad er knyttet til forholdet mellem antal klasser og antal hold. Hvis der oprettes færre hold end klasser, vil ressourcetrækket være mindre, mens flere hold end antal klasser vil resultere i et større ressourcetræk. Samtidig viser den kvalitative undersøgelse, at holddannelse typisk er en mere ressourcekrævende undervisningsform end den traditionelle klasseundervisning.

Det bliver også vist, at skolestørrelse og klassekvotienter har betydning for den måde, hvorpå skolerne arbejder med holddannelse. De økonomiske incitamenter virker stærkere på små skoler med lave klassekvotienter end på store skoler med høje klassekvotienter. Det er derfor af stor betydning, hvilke ressourcer kommunerne afsætter til holddannelse. Kommunerne er dog bevidste om, at de gennem deres økonomiske tildelingsmodel påvirker brugen af holddannelse på skolerne.

De økonomiske og budgetmæssige forudsætninger spiller en stor rolle for skolernes brug af holddannelse. De virker som tydelige incitamenter og har en direkte påvirkning på de overvejelser,

som skolerne gør sig i forbindelse med beslutninger om brugen af holddannelse. Det er ud fra undersøgelsen også tydeligt, at incitamenterne virker forskelligt på skolerne og bl.a. er afhængige af skolestørrelse og klassekvotienter. Kommunerne bør derfor være meget bevidste om, hvordan de sammensætter de budgetmæssige rammer, og hvordan de vil påvirke de forskellige skoler i kommunen – og om der er utilsigtede konsekvenser.

Undersøgelsen har afdækket, at holddannelse bruges meget forskelligt på skolerne, både når det gælder omfang, varighed og indhold. Det er tydeligt, at brugen af holddannelse i høj grad tilpasses lokale behov og er et aktivt redskab til at håndtere problemer på den enkelte skole. Hvis dette skal fastholdes, og potentialet i holddannelse skal udnyttes, skal skolerne fortsat have frihedsgrader i brugen af holddannelse. Kommunerne skal derfor indtænke frihedsgraderne i såvel de økonomiske rammer som i politikker og retningslinjer for anvendelse af holddannelse.

1 Baggrund, formål og metode

Analysen er en del af det samlede "Evaluerings- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen med fokus på styring", som KORA har aftalt med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Ministeriet har bedt KORA om at udarbejde en analyse af de økonomiske konsekvenser af folkeskolereformens regelforenklinger vedrørende oprettelse af fælles ledelse og lempelsen af holddannelsesreglerne i folkeskolen. I det følgende præsenteres den aftalte analyse.

1.1 Baggrund og formål

Folkeskolereformen er baseret på tre gensidigt understøttende indsatsområder, der skal hjælpe med at realisere de overordnede mål for folkeskolens udvikling: nationale mål, kvalitetsrapporter og regelforenkling¹.

To af de understøttende regelforenklinger i folkeskolereformen består af henholdsvis en ændring af mulighederne for oprettelse af fælles ledelse på tværs af flere folkeskoler, mellem folkeskoler og dagtilbud eller ungdomsskoler samt en lempelse af holddannelsesreglerne.

Fælles ledelse i folkeskolen: ²	Holddannelse i folkeskolen: ³
Ændringen af reglerne for fælles ledelse betyder, at kommunalbestyrelsen kan indføre fælles ledelse, hvilket betyder en fælles skoleleder og eventuelt en fælles bestyrelse for de involverede institutioner. Reglen retter sig mod små skoler, forstået som skoler i landdistrikter eller skoler med ikke over 300 elever. Før var grænsen på 150 elever. Fælles ledelse kan oprettes mellem én eller flere små skoler og en større skole, eller mellem flere små skoler. Det kan ligeledes oprettes mellem en lille folkeskole og et dagtilbud, et fritidshjem eller en ungdomsskole. Tidligere havde skolebestyrelsen vetoet på beslutninger om oprettelse af fælles ledelse, men dette er fjernet med de nye regler.	Lempelsen af holddannelsesreglerne betyder, at man i højere grad end tidligere kan benytte sig af undervisningsformer uden for den traditionelle klasseramme. Det kan ske ud fra såvel pædagogiske som praktiske årsager. Den tidligere 50 %-regel er ophævet for 4.-10. klasse, hvilket betyder, at man i øget grad har mulighed for at arbejde med undervisning i hold. Stamklassen skal dog stadig være udgangspunktet i væsentlig grad. 50 %-reglen gælder stadig i indskolingen, dog med det supplement, at holddannelse begrundet i praktiske årsager ikke tæller med i de 50 %. Der er strammet op på, at holddannelse i 7.-10. klasse ikke må anvendes til permanent niveaudeling, og at niveaudeling først må foretages på baggrund af løbende evalueringer – tidligst foretaget efter skoleårets begyndelse.

I tilknytning til folkeskolereformen er der ikke indregnet eventuelle økonomiske konsekvenser af ændringer af regler om fælles ledelse. KL's budgetvejledninger for skoleområdet 2014 og 2015 beskriver heller ikke, om regelforenklingerne forventes at have økonomiske konsekvenser. Det er således uklart, hvilke økonomiske konsekvenser implementeringen af de to regelforenklinger forventes at have.

Analysen vil konkret søge svar på følgende undersøgelsesspørgsmål vedrørende fælles ledelse:

¹ Læs mere om de overordnede mål og øvrige indsatsområder i KORAs rapporter om emnet (Flarup et al., 2016; Bjørnholt et al., 2016a; Nørgaard et al., 2016; Bjørnholt et al., 2016b).

² Folkeskolelovens § 24.

³ Folkeskolelovens § 25.

1. I hvilket omfang har kommunerne oprettet fælles ledelse på folkeskoler?
2. Hvilke økonomiske konsekvenser er forbundet med oprettelse af fælles ledelse?
3. Hvilke forhold på henholdsvis kommune- og skoleniveau er med til at fremme eller hæmme oprettelsen af fælles ledelse?

Analysen vil konkret søge svar på følgende undersøgelsesspørgsmål vedrørende holddannelse:

1. I hvilket omfang anvender skolerne holddannelse?
2. Hvilke økonomiske konsekvenser er forbundet med brugen af holddannelse?
3. Hvilke forhold på henholdsvis kommune- og skoleniveau er med til at fremme eller hæmme brugen af holddannelse i undervisningen?

Analysen har fokus på regelforenklingerne inden for henholdsvis fælles ledelse og holddannelse, men undersøgelsen bidrager samtidig med viden og indsigt om fælles ledelse og holddannelse ud over, hvad der er omfattet af regelforenklingerne.

I det følgende afsnit behandles analysedesignet og de metodiske valg. Her sættes fokus på de metodeelementer, der er fælles for de to regelforenklinger, og de metodeelementer, hvor regelforenklingerne adskiller sig fra hinanden. Regelforenklingerne analyseres efterfølgende separat, da der ikke er klar en forventning om, at fælles ledelse påvirker brugen af holddannelse eller omvendt. Til gengæld er der en forventning om, at såvel fælles ledelse som holddannelse kan være særligt relevant på små skoler, på skoler med lave klassekvotienter og i landdistrikter.

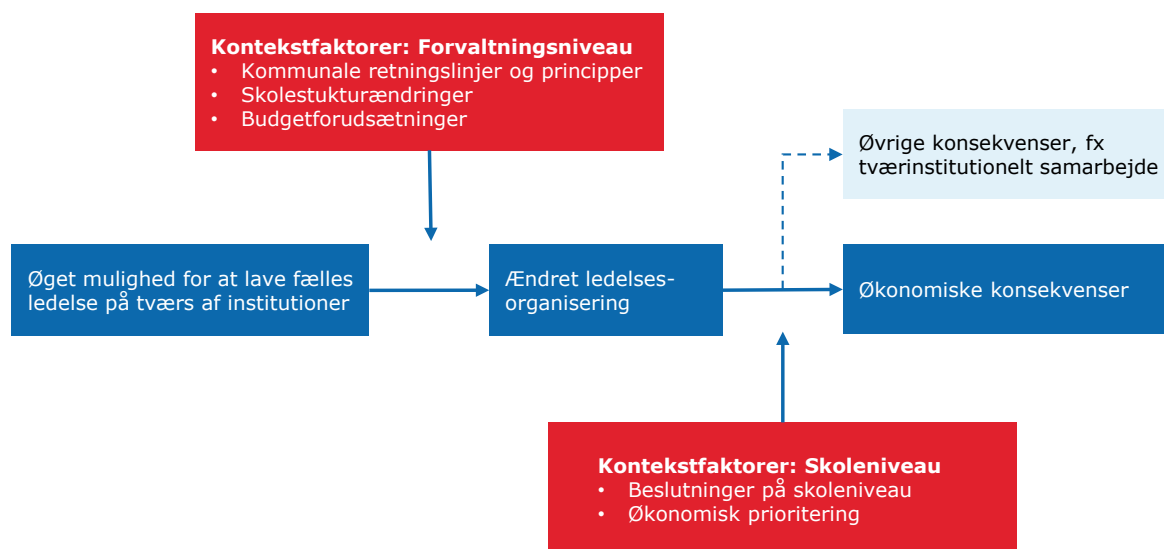
I analysen er der fokus på de økonomiske konsekvenser i forbindelse med brugen af henholdsvis fælles ledelse og holddannelse. Der kan være andre begrundelser for anvendelsen af regelforenklingerne end eksempelvis ønsket om at opnå en økonomisk besparelse, ligesom regelforenklingerne potentielt kan have faglige eller trivselsmæssige konsekvenser på skolerne. Disse er ikke en del af nærværende undersøgelse og vil derfor ikke blive behandlet.

1.2 Analysedesign

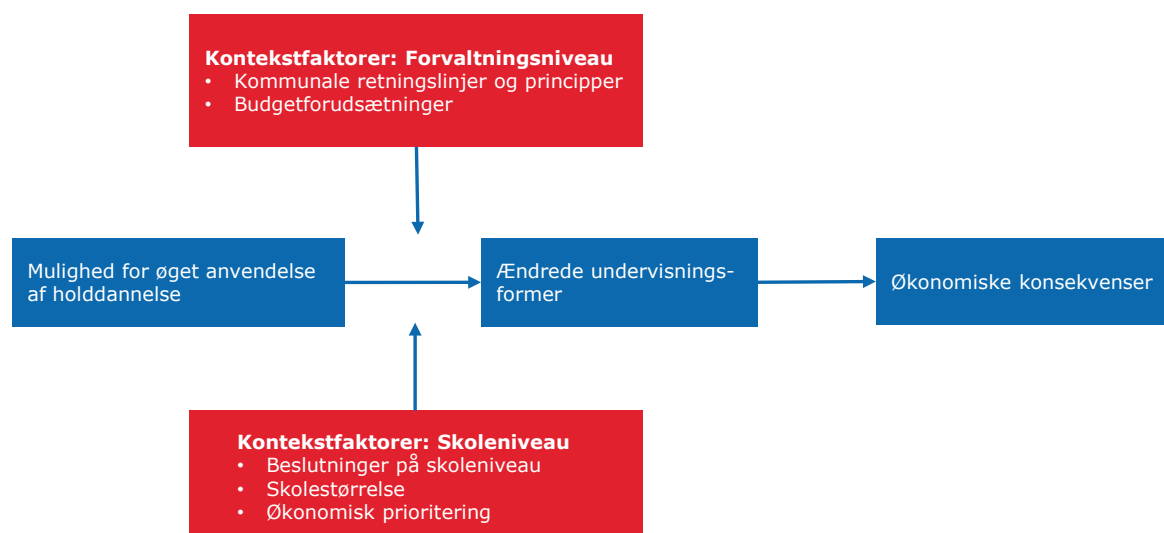
Analysen er tilrettelagt som et komparativt casestudie i fire kommuner, hvor to skoler i hver kommune er inddraget i undersøgelsen – dvs. i alt otte skoler. Datagrundlaget består af dokumenter, surveydata samt interview. I det følgende præsenteres analysedesignet og efterfølgende kriterierne for valg af kommuner og skoler samt analysens datagrundlag og metoder. Designet understøtter, at undersøgelsen kan bidrage med empirisk viden om henholdsvis fælles ledelse og holddannelse. Analysen er ikke alene fokuseret på ændringer som følge af regelforenklingerne, men ser også på de to fænomener generelt. Afsættet for analysen er – som det også fremgår af figur 1.1 og 1.2 – ændringerne af reglerne om fælles ledelse og holddannelse, men det er ikke kun konsekvensen af regelforenklingerne, som inddrages i de efterfølgende analyser.

Nedenstående figurer viser det valgte analysedesign for henholdsvis fælles ledelse og holddannelse.

Figur 1.1 Fælles ledelse



Figur 1.2 Holddannelse



Analysen af fælles ledelse og holddannelse belyser dels omfanget af fælles ledelse og anvendelsen af holddannelse, dels de økonomiske konsekvenser. Derudover ser analysen på de muligheder og udfordringer, som følger af brugen af fælles ledelse og holddannelse. Fokus er dermed på omfanget og de økonomiske konsekvenser af fælles ledelse og holddannelse. Anvendelsen af fælles ledelse og holddannelse kan have afledte konsekvenser, fx af trivselsmæssig og faglig karakter. Disse konsekvenser behandles ikke i analysen, ligesom det pædagogiske personales holdninger til ændringen heller ikke inddrages systematisk. Interessenternes oplevelser af den nye skoledag er behandlet i KORAs rapport om det pædagogiske personales erfaringer og oplevelser med implementeringen af folkeskolereformen (Bjørnholt et al., 2015).

Omfanget af behovet for at udmønte fælles ledelse i kommunerne vil være afhængigt af en række kontekstfaktorer på kommunalt niveau. Det kan eksempelvis være antallet af skoler med mellem 150 og 300 elever i kommunen, geografi og faldende børnetal. Omfanget af holddannelse i de undersøgte kommuner vil dels være afhængigt af en række faktorer på kommunalt niveau, dels

faktorer knyttet til den enkelte skole. Kommunen kan have retningslinjer for omfanget af holddannelse, som kan være bestemmende for omfanget, og på skoleniveau vil lokale ledelsesbeslutninger og skolekarakteristika kunne indvirke på brugen af holddannelse. De økonomiske konsekvenser af både fælles ledelse og holddannelse vil på tilsvarende vis være påvirket af faktorer på både kommunalt niveau og skoleniveau. På kommunalt niveau vil det eksempelvis være budgetforudsætninger og regler om klassestørrelse, der vil påvirke de økonomiske konsekvenser af holddannelse, mens det på skoleniveau eksempelvis kan være forholdet mellem antal klasser og antal hold samt lærerdækningen på holdene, som kan påvirke de økonomiske konsekvenser.

1.2.1 Valg af kommuner og skoler

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

Fælles ledelse og brugen af holddannelse har ikke nødvendigvis noget med hinanden at gøre. Der kan dog være en fælles bagvedliggende variabel såsom skolestørrelse, der påvirker begge. Det kan dog ikke udelukkes, at fælles ledelse mellem to eller flere skoler vil påvirke brugen af holddannelse. Det kan eksempelvis være, at eksistensen af fælles ledelse virker fremmende for holddannelse på tværs af matriklerne. For at tage højde for dette har vi udvalgt de deltagende kommuner og skoler, så de forskellige kombinationer bliver dækket. Dog har vi ikke inddraget skoler, som hverken har fælles ledelse eller holddannelse. Fordelingen af udvalgte kommuner og skoler fremgår af Tabel 1.1.

Vi har således forsøgt at sikre, at vi dækker de forskellige kombinationer af fælles ledelse og holddannelse, hvilket giver os mulighed for at udtale os om eventuelle sammenhænge mellem de to.

Tabel 1.1 Skoleudvælgelse

	Bruger holddannelse	Bruger ikke holddannelse
Har fælles ledelse	Skole A, Kommune I Skole B, Kommune I Skole F, Kommune III Skole G, Kommune IV Skole H, Kommune IV	Skole D, Kommune II Skole E, Kommune III
Har ikke fælles ledelse	Skole C, Kommune II	

KORA har ud fra en indledende kortlægning blandt alle landets skoleforvaltninger identificeret de kommuner, der har erfaring med fælles ledelse og med holddannelse. Kortlægningen afdækkede, at kun et fåtal af kommuner har indført fælles ledelse som følge af ændringerne i folkeskoleloven, samt at antallet af kommuner med erfaring med fælles ledelse i det hele taget er forholdsvis begrænset.

Efter indledende kontakt med et større antal kommuner blev fire kommuner udvalgt til at deltage i undersøgelsen. I alle kommunerne var der skoler med fælles ledelse eller skolesammenlægninger med flere matrikler samt skoler med erfaring med holddannelse. De få kommuner, som havde indført fælles ledelse med henvisning til ændringerne i folkeskoleloven, havde desværre ikke mulighed for at deltage i undersøgelsen. Se afsnit 2.1 for en uddybende diskussion af baggrunden for brugen af fælles ledelse.

De otte skoler

I hver af de fire kommuner er der udvalgt to skoler, dvs. der indgår i alt otte skoler i analysen. De har alle erfaring med enten fælles ledelse, holddannelse eller begge. KORA har bedt de fire kommuner pege på skoler, der kunne indgå i undersøgelsen. Af praktiske og planlægningsmæssige årsager har det dog ikke i alle tilfælde været muligt for kommunerne at efterkomme KORAs ønske om udvælgelseskriterier. I disse tilfælde har hensynet til at sikre en kombination af erfaring med fælles ledelse og holddannelse været vægtet. Tabel 1.1 viser fordelingen af de udvalgte skoler.

Blandt de otte skoler er der eksempler på fælles ledelse mellem skoler, mellem skole og dagtilbud og mellem skoler og 10. klassecentre.

1.2.2 Datagrundlaget for analysen

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

- Dokumenter vedrørende
 - regler/retningslinjer for anvendelse af fælles ledelse og holddannelse
 - afvikling af holddannelse på skolerne (skoleskemaer)
- Surveydata fra en landsdækkende forundersøgelse af skoleforvaltninger samt spørgeskemaundersøgelse blandt børne- og ungedirektører
- Semi-strukturerede kvalitative interview på forvaltnings- og skoleniveau

Det samlede overblik over de anvendte data fremgår af Tabel 1.2.

Tabel 1.2 Oversigt over data, som indgår i analysen

	Kommuner	Skoler
Fælles ledelse og holddannelse	Dokumenter • Retningslinjer og principper for fælles ledelse og holddannelse Landsdækkende survey blandt • Skoleforvaltninger • Børne- og ungedirektører Interview • Skolechefer • Afdelingsleder/økonomiansvarlig	Dokumenter • Eksempler på skoleskemaer for 5.-6. årgang med holddannelse Interview • Skoleledere • Afdelingsledere • Lærere og pædagoger

Dokumenter

Dokumenterne udgør et supplerende element i analysen. Datagrundlaget er skaffet ved henvendelse til skoleforvaltningen i kommunerne og hos de enkelte skoleledere.

På kommuneniveau har vi i de fire deltagende kommuner spurgt til dokumenter, der fremgår af ovenstående tabel. Det er i varierende omfang tilfældet, at kommunerne eksempelvis har retningslinjer for anvendelse af holddannelse.

På skoleniveau har vi spurgt til skoleskemaer for 5. og 6. årgang. Disse årgange er udvalgt, da de falder inden for gruppen af klassesettrin, hvor 50 %-reglen er ophævet, men ikke begrænset af hverken overgangen fra indskoling til mellemtrin eller begrænsningerne for, hvor tidligt man kan

planlægge brugen af holddannelse. Dette giver de bedst mulige rammer for at anvende holddannelse.

Dokumentindsamlingen er foregået parallelt med de kvalitative casestudier i kommunerne og har derfor i et vist omfang været med til at forberede besøgene og tilpasse interviewene i den enkelte kommune.

Interview

Der er gennemført otte semistrukturerede kvalitative interview på kommuneniveauet og 22 på skoleniveauet. Interviewene er gennemført fra april til juni 2016. Alle interviewene er foretaget med udgangspunkt i interviewguides, som er suppleret med kommune- og skolespecifikke spørgsmål på baggrund af dokumentanalyserne.

På kommuneniveau er der gennemført interview med skolechefen samt en afdelingsleder med særlig indsigt i skolernes økonomiske forhold. På skoleniveau omfatter interviewene skolelederen, en afdelingsleder på skoler med fælles ledelse samt medarbejdere med erfaring med holddannelse. Medarbejderinterviewene er foretaget som gruppeinterview med 2-5 deltagere. I et enkelt tilfælde har det ikke været muligt at lave interview med medarbejderne⁴. De konkrete interviewpersoner og fokusområderne for interviewene fremgår af Tabel 1.3.

Tabel 1.3 Oversigt over interviews – antal og fokusområder

Interviewdeltagere	Antal interviews	Fokusområder fælles ledelse	Fokusområder holddannelse
Kommuneniveau: Skolechefer + Afdelingsleder/ økonomimedarbejder	4 + 4	Omfang • Retningslinjer • Typer af samarbejde • Størrelse på ledelserne Økonomi • Omstillingsomkostninger • Ressourceudnyttelse • Ledelsesressourcer Hæmmende og fremmende forhold • Forvaltningsniveau • Øvrige forhold	Omfang • Årsager til holddannelse • Understøttelse Økonomi • Økonomiske konsekvenser • Holddannelse som økonomisk redskab Hæmmende og fremmende forhold • Særlige kommunespecifikke forhold • Politiske retningslinjer
Skoleniveau: Skoleledere + Afdelingsledere + Medarbejdere (gruppeinterview)	8 + 7 + 7	Omfang • Retningslinjer • Typer af samarbejde • Samarbejdet i den nye organisation Økonomi • Omstillingsomkostninger • Driftsomkostninger • Kapacitetsplanlægning • Ressourceudnyttelse Hæmmende og fremmende forhold • Skoleniveau • Forvaltningsniveau • Øvrige forhold	Omfang • Retningslinjer • Typer af holddannelse • Fordeling på klassetrin • Normering Økonomi • Omstillingsomkostninger • Kapacitetsplanlægning • Frigørelse af ressourcer Hæmmende og fremmende forhold • Skolespecifikke forhold • Medarbejderreaktioner

Alle interviewene er optaget. Der er efterfølgende skrevet detaljerede referater af interviewene. Referaterne er struktureret og kodet i matrixer.

⁴ Det drejer sig om Skole B, Kommune I.

2 Fælles ledelse

2.1 Baggrund

Fælles ledelse er ikke et nyt begreb, som er kommet med folkeskolereformen. Samtidig findes andre former for skoleledelse, der kan og bliver mistolket som fælles ledelse uden at være det.

Fælles ledelse er en organisationsform, hvor to eller flere institutioner indgår i et ledelsesmæssigt samarbejde, uden at institutionerne lægges sammen til én institution. Samarbejdet kan være mellem skoler, mellem skoler og dagtilbud eller mellem skoler og ungdomsskoler. Indtil folkeskolereformen har det været muligt for skoler med under 150 elever at oprette fælles ledelse mellem to eller flere institutioner. Et eksempel kunne være to mindre skoler, hvor man vælger at have en fælles skoleleder og en afdelingsleder på hver skole. Skolerne er stadig separate enheder med hvert sit skoledistrikt, separate budgetter og institutionsnumre uden et fælles hovednummer.

Med folkeskolereformen blev der åbnet for, at skoler med et elevtal på mellem 150 og 300 elever også kan indgå i fælles ledelse – enten mellem to eller flere mindre skoler, en lille og en større skole, en skole og et dagtilbud/fritidstilbud eller en skole og en ungdomsskole.

Skolesammenlægninger med fastholdelse af flere matrikler tænkes ofte som at have *fælles ledelse*. Dette er dog ikke tilfældet. Forskelle og ligheder mellem de to typer afhænger i høj grad af lokale beslutninger. En skolesammenlægning vil typisk betyde, at en skole nedlægges organisatorisk og dermed mister sit selvstændige skolenummer og skoledistrikt, men ikke nødvendigvis sin matrikel. Ved fælles ledelse fastholder skolerne deres eget skolenummer og skoledistrikt. De to former kan således have meget forskellige konsekvenser for brugerne og de ansatte. Modsat kan eksempelvis begge resultere i én fælles skoleleder, som er leder for flere matrikler, og én fælles bestyrelse. I praksis behøver hverken skolesammenlægninger eller fælles ledelse betyde øget integration mellem medarbejderkulturen og arbejdsformerne på de enkelte matrikler, men det kan dog være tilfældet. Og skolelederen på en sammenlagt skole kan holde fast i separate budgetter mellem matriklerne, men kan også slå dem sammen til et stort budget. I hvilken udstrækning forskellene bliver tydelige, vil afhænge af konkrete beslutninger i den enkelte kommune vedrørende bl.a. skoledistrikter, budgetter og graden af samarbejde mellem institutionerne. Det er derfor med god grund, at nogle kan være i tvivl om, hvorvidt deres organisation er del af en fælles ledelse eller en fælles skole.

Udgangspunktet for undersøgelsen er at afdække, i hvor stor udstrækning kommunerne anvender muligheden for at lave fælles ledelse på skoler med 150 til 300 elever. For at skabe et overblik over brugen af fælles ledelse gennemføres en eksplorativ kortlægning af kommunernes brug af fælles ledelse.

Der er følgende former for fælles ledelse:

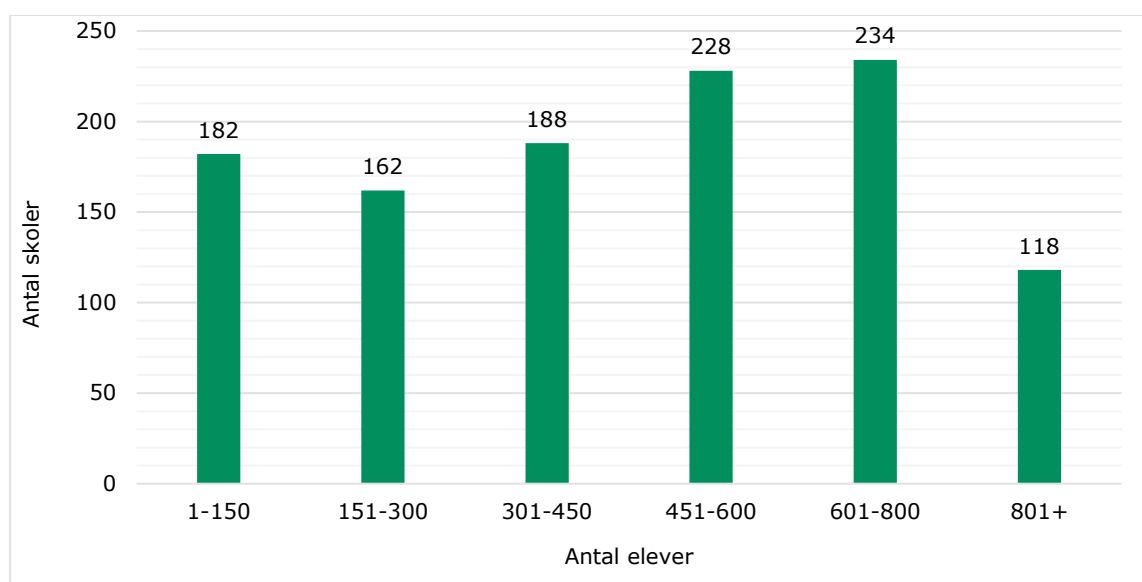
- Fælles ledelse på flere små skoler
- Fælles ledelse på en stor og (flere) små skoler
- Fælles ledelse på skole og daginstitution
- Fælles ledelse på skole og ungdomsskole

Der er spurgt eksplicit til, om kommunen har en eller flere folkeskoler, som indgår i fælles ledelse som følge af folkeskolereformen. Lidt over en tredjedel af alle kommunerne angav, at de havde

fælles ledelse mellem skoler eller mellem skoler og andre institutioner (daginstitutioner, fritidshjem eller ungdomsklubber)⁵. Som opfølgning på den første kortlægning og i forbindelse med udvælgelse af kommuner til casestudierne af fælles ledelse og holddannelse blev en række af kommunerne kontaktet. Her blev det tydeligt, at deres tidligere angivelse af brugen af fælles ledelse i henhold til de nye regler reelt dækkede over flere former for fælles ledelse og ikke kun fælles ledelse efter de nye regler. Det er således kun et fåtal af kommuner, der har benyttet muligheden for at lave fælles ledelse med afsæt i de nye regler. Det blev også klart, at kommunernes opfattelse af fælles ledelse i nogle tilfælde også omfattede egentlige skolesammenlægninger, hvor der ganske vist var undervisning på flere matrikler, men reelt var tale om én skole. Der hersker tilsyneladende en del forvirring om, hvad fælles ledelse dækker over, samt hvad de nye regler betyder.

Hvis vi kigger nærmere på folkeskolerne efter størrelse, er det ikke så overraskende, at udbredelsen af fælles ledelse efter de nye regler ikke er særligt udtalt. Som det fremgår af Figur 2.1, er det 162 skoler – eller lidt mere end 1½ skole pr. kommune, der potentielt kunne blive berørt af regelændringen.

Figur 2.1 Skolestørrelser i Danmark



Note: Figuren er baseret på data fra to centrale registre: INST10 fra Danmarks Statistik og Undervisningsministeriets Institutionsregister. De to registre er lagt sammen. Derefter er dubletter og ikke-dubletter fundet via institutionsnummer. Ikke-dubletter er fjernet, dvs. friskoler, efterskoler mv. Herefter er lavet en frekvensanalyse på skoler med elever fra 1 og opefter.

<http://statweb.uni-c.dk/InstRegUdtraek/>

INST10: Grundskoler efter status, institution, uddannelse, herkomst og køn. Elevtal pr. 1. oktober 2015.

Kilde: Danmarks Statistik og Styrelsen for it og læring, 2015.

Det var desværre ikke muligt at få skoler med fælles ledelse efter de nye regler til at deltage i undersøgelsen. Derfor tager denne analyse afsæt i en bred forståelse af fælles ledelse. Kommunerne i undersøgelsen har fælles ledelse i den forstand, at skolen omfatter flere matrikler og/eller flere institutionstyper. Flertallet af skolerne i analysen er under fælles ledelse som selvstændige institutioner på flere matrikler, mens andre formelt er én skole, men fordelt på flere matrikler. Begrundelsen for, at det er forsvarligt at benytte en bred forståelse af fælles ledelse, er, at mekanismerne i forbindelse med fælles ledelse i vid udstrækning forventes at være de samme, uanset om der er tale om to selvstændige skoler, eller om den fælles ledelse omfatter én skole

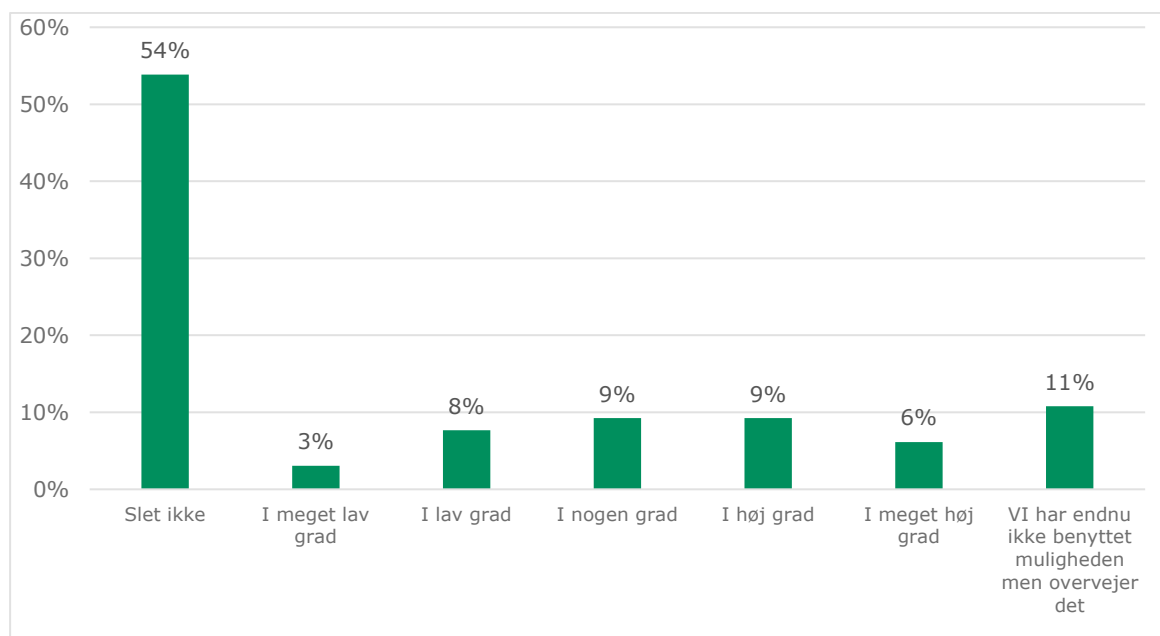
⁵ 26 ud af 77 besvarelser på undersøgelsen angav, at kommunen havde oprettet fælles ledelse én eller flere gange som følge af folkeskolereformen.

på flere matrikler. Der forventes dog at være større grad af økonomisk integration på sammenlagte skoler end på skoler alene med fælles ledelse. Denne analyse omfatter et enkelt eksempel på fælles ledelse mellem en skole og en daginstitution. Det skal bemærkes, at det kan være vanskeligere at lave fælles ledelse mellem skoler og daginstitutioner, da de er underlagt forskellig lovgivning, henholdsvis folkeskoleloven og dagtilbudsloven. I forbindelse med dataindsamlingen var det dog ikke indtrykket, at den konkrete fælles ledelse mellem skole og dagtilbud oplevede lovgivningen som en udfordring.

2.2 Omfang af fælles ledelse

Ser vi alle kommuners brug af muligheden for at fælles ledelse, er det tydeligt, at de er meget tilbageholdende. Som det fremgår af Figur 2.2, er det over halvdelen af kommunerne, der i årene 2014-2016 ikke har etableret fælles ledelse, og det er kun godt 15 % af kommunerne, der i høj grad eller meget høj grad anvender fælles ledelse. Dertil kommer, at godt hver tiende kommune overvejer muligheden for fælles ledelse.

Figur 2.2 Fælles ledelse mellem skoler og mellem skoler og dagtilbud

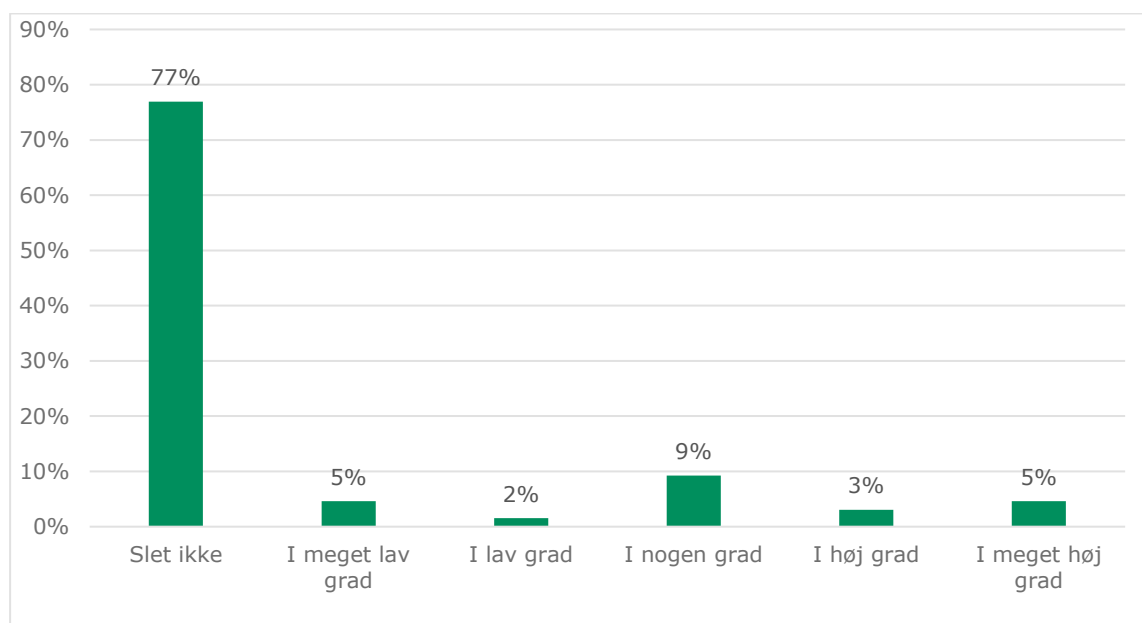


Note: Spørgsmål: Folkeskolereformen ændrer begrænsningerne for, hvornår der kan etableres fælles ledelse af flere folkeskoler og fælles ledelse mellem folkeskoler dagtilbud/fritidshjem, så små skoler defineres som skoler i landdistrikter eller skoler med normalt ikke over 300 elever (§ 24). I hvilken grad har kommunen anvendt denne mulighed for skoleåret 2014/2015 eller 2015/2016? N = 65.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse med børne- og ungedirektører, 2016.

Billedet ser nogenlunde tilsvarende ud, når man ser på fælles ledelse mellem skoler og ungdomsskoler. Figur 2.3 viser, at hele 77 % slet ikke har anvendt muligheden for fælles ledelse, mens ca. 8 % enten i høj eller meget høj grad har benyttet sig af muligheden.

Figur 2.3 Fælles ledelse mellem skoler og ungdomsskoler



Note: Spørgsmål: Folkeskolereformen etablerer hjemmel til fælles ledelse for ungdomsskoler og folkeskoler. I hvilken grad har kommunen anvendt denne mulighed for skoleåret 2014/2015 eller 2015/2016? N = 65.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse med børne- og ungedirektører, 2016.

Lovgivningen giver mulighed for etablering af fælles ledelse mellem skoler og forskellige typer af institutioner. Der kan peges på fire typer af fælles ledelser. Nogle kommuner vil benytte muligheden for at bibeholde små skoler ved at lave en fælles ledelse mellem en gruppe af små skoler. I andre tilfælde kan en fælles ledelse etableres mellem en stor skole og én eller flere små skoler. Fælles ledelse kan også gå på tværs af institutionstyper, hvor skole og daginstitution eller skole og ungdomsskole har fælles ledelse.

I et spørgeskema til alle kommunerne udsendt i november 2015 har vi spurgt til de forskellige typer af fælles ledelser. Resultaterne fremgår af Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Typer af fælles ledelse

Typer af fælles ledelse	Antal kommuner
Flere små skoler	5
Stor skole og små skoler	9
Skole og daginstitution	16
Skole og ungdomsskole	8

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til skoleforvaltninger, 2015.

Den begrænsede udbredelse af fælles ledelse bliver også bekræftet, hvis vi spørger til de konkrete former for fælles ledelse. I alt 26 kommuner bruger som minimum en af de fire modeller for fælles ledelse. En kommune bruger tre af modellerne, 10 kommuner bruger to af modellerne, mens de resterende 15 kun anvender én af modellerne.

De gennemførte casestudier afdækker flere af de ovenstående former. I en af casekommunerne har etableringen af fælles ledelse mellem skole og daginstitution været en bevidst strategi, der

allerede er anvendt flere steder i kommunen og tænkes udbredt yderligere. Kommunen har samlet skole og daginstitution på én matrikel. Det har betydet en del etableringsomkostninger, men har til gengæld skabt gode muligheder for samarbejde på tværs af tilbuddene. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves netop ønsket om at skabe sammenhæng mellem tilbuddene som begrundelse for bedre muligheder for at lave fælles ledelse. Som nævnt i indledningen til rapporten er fælles ledelse i de undersøgte kommuner ikke et direkte resultat af lovændringen, men det nævnte eksempel viser mulighederne for at skabe sammenhæng mellem forskellige typer af tilbud gennem etablering af fælles ledelse.

I en anden af casekommunerne er fælles ledelse brugt både i forbindelse med to små skoler og mellem en stor og en lille skole. I denne kommune har de fleste af skolerne flere matrikler med fælles ledelse. Som det var gældende for den tidligere omtalte casekommune, udspringer brugen af fælles ledelse heller ikke af de seneste ændringer af folkeskoleloven. I tre af kommunerne bibeholder skoler med fælles ledelse deres eget skolenummer, mens skolerne i en af kommunerne har ét skolenummer, selvom den dækker over flere matrikler.

2.2.1 Begrundelser for etablering af fælles ledelse

I casestudierne har vi spurgt ind til baggrunden for oprettelse af fælles ledelse. Sammenfattende tegner der sig fire typer af begrundelser for fælles ledelse:

- Økonomi
- Fastholdelse af aktiviteter i lokalsamfundene
- Faldende børnetal
- Indbygget i reform af hele skoleområdet

Økonomiske overvejelser spiller en rolle i alle kommunerne, og i et par af kommunerne har det været det væsentligste argument bag etableringen af fælles ledelse. Det skyldes et behov for markante besparelser i kommunen, hvor fælles ledelse kan ses som et forsøg på at sikre disse besparelser.

Givet behovet for besparelser kan fælles ledelse ses som et alternativ til skolelukninger. Skolelukninger kan have store konsekvenser for et lokalsamfund, og fælles ledelse kan ses som en måde at indhøste besparelser, uden at det betyder skolelukninger. Dermed har det været muligt at bibeholde aktiviteter i lokalsamfundene. Det er også noget, der giver opbakning i lokalsamfundene. I en case, hvor skole og daginstitution blev samlet under en fælles ledelse, fremhæves det, at man oplevede stor opbakning fra lokalsamfundet, selvom det betød flytning af daginstitutionen og ændring af de ledelsesmæssige forhold.

Vi har stor opbakning fra hele lokalsamfundet og forældre. De vil bakke os op til enhver tid. De synes også, at de er afhængige af denne institution, for hvis den ikke er her, er der ikke så meget herude. (Skoleleder)

I en kommune henvises der til et faldende børnetal, hvilket nødvendiggjorde en politisk diskussion om, hvor mange eller få ansatte en skoleleder bør være leder for.

I en anden kommune er indførelsen af fælles ledelse på en række af kommunens skoler tæt koblet til en større strukturreform på skoleområdet. Fælles ledelse bliver i denne kommune omtalt som en biting i forhold til den større reform af skoleområdet.

De begrundelser for oprettelse af fælles ledelse, som er afdækket i casestudierne, harmonerer med tankerne bag ændringerne i folkeskoleloven. I bemærkningerne til lovforslaget nævnes bl.a., at "... kommunerne får bedre muligheder for at indrette kommunens skolevæsen på en hensigtsmæssig måde i overensstemmelse med lokale ønsker og behov. En øget frihed til at

samle skoler under fælles ledelse, hvor skolerne bevares som særskilte institutioner med hver sit skoledistrikt, indebærer, at der kan opnås besparelser på driften ved at samle administrationen af flere små skoler under én overordnet leder, samtidig med at der er undervisningstilbud i lokalområdet”.

Med udsigten til faldende børnetal i flere kommuner og skoledistrikter kan der fortsat være behov for at drøfte forskellige modeller for fælles ledelse på tværs af institutioner.

2.2.2 Kompetencer og opgaver

Det er kun i én af de fire casekommuner, at der på forvaltningsniveau er udarbejdet retningslinjer for organisering og opgavefordeling af den fælles ledelse. I de andre kommuner henvises der til, at der er en høj grad af decentralisering, og at det er op til skolelederen at organisere den fælles ledelse. Det betyder også, at der er variation i arbejdsdelingen og den måde, som ledelserne fungerer på.

Decentraliseringen har betydet rigtig meget, og der er ingen tvivl om, at de ledere, der er ledere, har formået at udnytte frihedsgraderne. Hvorimod de ledere, det er typisk inspektører eller administratorer, de har haft det svært. Lige pludselig bliver man ikke dikteret, hvad man skal, men man skal selv lede sit område, selvfølgelig inden for rammen der er opgivet. (Skolechef)

Det ses eksempelvis på håndteringen af budgettet. I alle casekommunerne tildeles budgettet til skolelederen som én eller flere samlede puljer. Modellen bag budgettildelingen varierer, men tager i alle casene afsæt i antallet af elever. Nogle skoleledere viderefører den samlede budgettildeling ud til hver afdeling/matrikel, mens andre i højere grad arbejder med et fælles budget på tværs af de enkelte afdelinger.

Afhængig af størrelsen på skolerne med fælles ledelse består ledelsen i casene af en skoleleder og 1-3 afdelingsledere eller viceskoleledere. I casen med én stor skole og én mindre skole er der ud over skolelederen to afdelingsledere på den store skole og en afdelingsleder på satellitskolen. I de andre cases er der én skoleleder og én afdelingsleder. Fælles for alle skoler er, at det er skolelederen, som har det overordnede ansvar for skolen og budgettet, og at en afdelingsleder fx tager sig af daginstitutionen eller den mindre skole. Det betyder eksempelvis, at den daglige personaleledelse og driften på den mindre skole typisk varetages af afdelingslederen, mens det er skolelederen, som tager sig af personaleledelsen på den store skole og har det samlede personaleansvar.

Den konkrete organisering af ledelsesarbejdet varierer som nævnt fra skole til skole. De fleste fælles ledelser har etableret en klar arbejdsdeling, hvor økonomi, personale, strategi, planlægning, medarbejderudviklingssamtaler, skemalægning og faglige aspekter er fordelt på medlemmerne af den fælles ledelse, mens den nøjagtige fordeling mellem skoleleder og afdelingsleder varierer. I en af casene er det eksempelvis afdelingslederen, som står for økonomien og de væsentligste aspekter vedrørende de administrative processer, mens skolelederen tager sig af de strategiske og udviklingsmæssige opgaver. Flere af skolelederne giver udtryk for, at det strategiske ledelsesarbejde fylder mere end tidligere. I et enkelt eksempel har den fælles ledelse besluttet at være fælles om ledelsesopgaverne, så de fremstår som et samlet ledelsesteam, hvor de både kan komme med samme udmeldinger på tværs af skolens organisation samt varetage hinandens opgaver, når der er behov for det. De begrundes bl.a. denne form med ønsket om at skabe en kulturændring, hvor behovet for ens tilgang og udmeldinger er afgørende, og at det skal være, uanset hvilken leder medarbejderne går til. Men oftest er begrundelserne for organiseringen af den fælles ledelse knyttet til økonomi eller særlige lokale forhold.

2.2.3 Udfordringer

Alle skoler i caseundersøgelsen gav udtryk for, at den fælles ledelse fungerer fint, men at der er en række udfordringer i forbindelse med etableringen af den. Nogle af udfordringerne knytter sig til interne elementer ved den fælles ledelse, og hvordan den skal fungere. I flere af casene medførte oprettelsen af fælles ledelse, at tidligere ledere fik nye funktioner, der kom nye ledere til, og andre ledere forlod organisationen. Problemstillingen er næsten uundgåelig: to skoler skal have fælles ledelse, og der er kun plads til én skoleleder – hvem af lederne skal have posten som leder af den fælles skole? Der forestår således et stort arbejde med at lave nye retningslinjer og samarbejdsformer. Det er særligt udtalt i de cases, hvor oprettelsen af den fælles ledelse er forholdsvis ny.

Andre udfordringer relaterer sig til den fælles ledelse og samarbejdet mellem de to tidligere institutioner og deres medarbejdere. En afdelingsleder for den lille skole i den fælles ledelse siger:

Det er nødvendigt at bruge "psykologiske ressourcer" på at få skolerne til at fremstå som en enhed. Det er en stor udfordring at få kommunikationen mellem skolerne til at glide glat og undgå at få [den lille skole] til at være 'underdog'.

Etableringen af fælles ledelser kan være en måde at sikre fortsat drift af skoler og daginstitutioner i små lokalsamfund og yderområder, men har alligevel resulteret i modstand, frustrationer og usikkerhed fra medarbejderne og i nogle tilfælde fra forældre. I en af casene, hvor skole og daginstitution blev samlet på samme matrikel, var både lærere og pædagoger i starten meget kritiske og afventende. Skolelederen var læreruddannet og afdelingslederen pædagog, men de insisterede på at gøre tingene sammen og fremstå som en fælles ledelse. Deres ønske om at lave fælles observationer af undervisningen blev ikke vel modtaget:

Personalet [lærerne] syntes ikke, det var en god idé. De mente ikke, at en pædagog kunne have nogen indsigt i skoleverdenen.

Tilsvarende oplevede de også usikkerhed og utilfredshed hos pædagogerne med, at den fælles leder kom med en lærerbaggrund:

Pædagogerne i børnehaven var bekymret for, at det blev en fælles leder med lærerbaggrund. "Så får vi nok at vide, at børnene skal kunne hele alfabetet, inden de kommer i skole".

Det er også tydeligt, at noget af den modstand, der kommer til udtryk i forbindelse med fælles ledelse, skal ses i sammenhæng med modstand mod skolereformen og de ændrede arbejdstidsregler.

2.3 Økonomiske konsekvenser

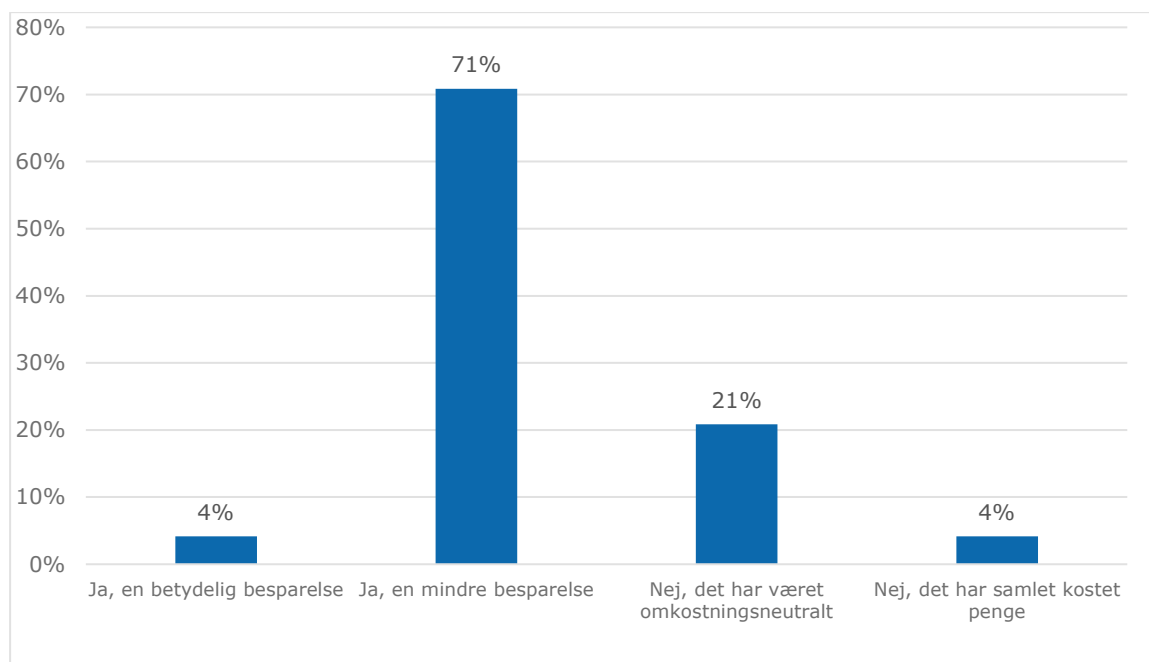
Som tidligere beskrevet er der ofte et økonomisk rationale bag beslutningen om at oprette fælles ledelse på tværs af institutioner. I det tidligere afsnit er omfanget og organiseringen af fælles ledelse blevet analyseret, og i dette afsnit behandles de økonomiske konsekvenser.

2.3.1 Små besparelser at hente ved fælles ledelse

En kommunes beslutning om at oprette fælles ledelse på én eller flere skoler hænger typisk sammen med et økonomisk rationale om, at man kan opnå en besparelse med en ny ledelsesstruktur. Forventningen er eksempelvis, at man ved at skabe en fælles ledelse på tværs af to eller flere institutioner kan opnå en økonomisk besparelse gennem færre ledelsesudgifter eller administrationsudgifter.

Figur 2.4 viser, hvorvidt kommuner, der har fælles ledelse, også har opnået en besparelse som følge af beslutningen om fælles ledelse.

Figur 2.4 Økonomisk besparelse som følge af fælles ledelse



Note: Spørgsmål: Har kommunen og/eller skolen opnået en økonomisk besparelse som følge af den fælles ledelse?
N = 24.

Kilde: KORAs undersøgelse blandt alle landets skoleforvaltninger.

Figuren viser, at størstedelen af de 24 kommuner, der har fælles ledelse af den ene eller anden form og har svaret på spørgsmålet, har opnået en lille økonomisk besparelse som følge af beslutningen. 17 ud af 24 kommuner, svarende til 71 %, har opnået en lille besparelse, mens en enkelt kommune har opnået en betydelig besparelse. I fem tilfælde, svarende til 21 %, har oprettelsen af fælles ledelse været omkostningsneutralt, og i et enkelt tilfælde har det været omkostningsdrivende at oprette fælles ledelse.

Gennem de kvalitative casestudier er der blevet identificeret et antal områder, hvor omkostningerne potentielt påvirkes af oprettelsen af fælles ledelse:

- Omkostninger til ledelse
- Omkostninger til administration
- Omstillingsomkostninger forbundet med skiftet til fælles ledelse
- Øvrige tværgående omkostninger

I de følgende afsnit vil disse områder blive analyseret.

2.3.2 Omkostninger til ledelse og administration

Ledelse og administration står ofte øverst på listen af påvirkede områder, når der oprettes fælles ledelse på tværs af institutioner. I de fire casekommuner er det alle steder tilfældet, at ændringen i ledelsesstrukturen også har indebåret en ændring i form af en samlet mindre ledelse. Det er eksempelvis, når to skoler samles under en fælles ledelse, at man fjerner et ledelsesslag ved kun at have en enkelt skoleleder og i stedet en afdelingsleder på hver matrikel. Afhængig af den tidligere konstellation kan det også betyde, at stillingen som viceskoleleder nedlægges. Det

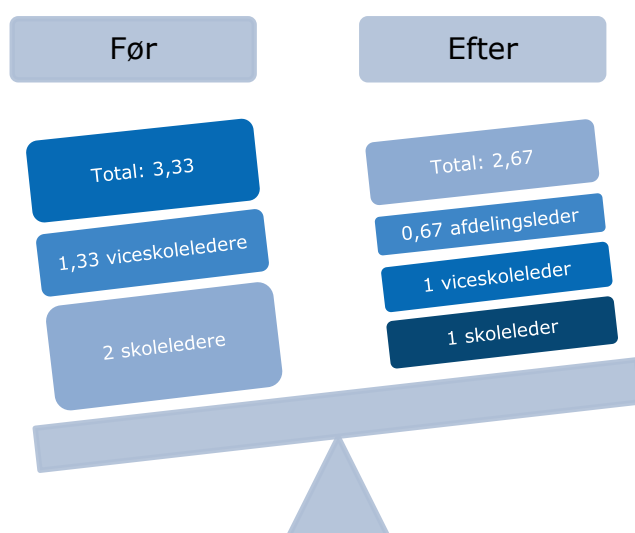
samme sker, når der er tale om skolesammenlægning, som det er tilfældet i en af kommunerne i casestudierne. Både ved fælles ledelse og skolesammenlægning mindskes antallet af ledere.

På tilsvarende vis viser den kvalitative undersøgelse, at man i flere tilfælde mindsker ressource-tildelingen til administration i forbindelse med strukturændringer. Det kunne eksempelvis være, at man fjerner sekretærfunktionen på filialsolen og alene har et 'kontor' på hovedskolen. Alternativt kan man overdrage administrative funktioner til den nye afdelingsleder på filialsolen. På en af caseskolernes filialskele har man organiseret sig således, at der ikke længere er en sekretær på filialsolen. De administrative opgaver for begge skoler udføres af en sekretær, som fysisk er placeret på hovedskolen. I praksis betyder det dog, at afdelingslederen varetager en betydelig andel af det administrative arbejde, da det vurderes at være nemmere end at skulle sende dokumenter frem og tilbage mellem matriklerne. Dette er delvist i modstrid med den oprindelige tanke om, at afdelingslederen primært skulle have funktion som pædagogisk leder – ikke administrativ leder.

Den måde, hvorpå størrelsen af ledelsen og mængden af administration fastlægges på, er en kombination af kommunal tildeling og lokale beslutninger. Kommunernes budgettildeling kan indeholde et ledelselement, som eksempelvis tildeler 2/3 afdelingsleder til en filialskele. Dette er med til at sætte en ramme for, hvor mange ressourcer skolelederen har at flytte rundt på. Typisk vil den enkelte skoleleder dog have økonomisk frihed til at lave en anden prioritering, hvis hun/han finder det nødvendigt – eksempelvis at opnormere ledelsen med en fuldtidsleder på filialsolen. Differencen i økonomi skal så findes et andet sted inden for det samlede budget. Der er således et klart økonomisk incitament til at følge den kommunale tildeling, men med mulighed for at foretage egne prioriteringer under den samlede økonomiske ramme.

Vi har tidligere vist, at man typisk har opnået en lille besparelse i forbindelse med oprettelsen af fælles ledelse. Casestudierne viser, at denne besparelse typisk findes ved en ændring af ledelsens størrelse. Figur 2.5 viser et konkret eksempel på, hvordan en ændring har været for to skoler, som er lagt sammen under en fælles ledelse, men stadig er to separate skoler.

Figur 2.5 Eksempel på udvikling i ledelsestildeling



Note: Eksemplet er taget fra en af casekommunerne, hvor to skoler blev lagt sammen under fælles ledelse til en hovedskole og en filialskele.

I det konkrete eksempel havde man før ændringen:

- 1 fuldtids skoleleder på hver skole
- 1 fuldtids viceskoleleder på den store af skolerne
- 1/3 viceskoleleder på den lille skole

Man havde endvidere i praksis valgt at lade viceskolelederen på den lille skole bruge 50 % af sin tid på ledelse, hvilket ikke fremgår af figuren. Efter ændringen skar man ned på ledelsen ved, at den store skole fortsat har en fuldtids viceskoleleder og den lille 2/3 afdelingsleder. Derudover er den fuldtids skoleleder fungerende leder for begge skoler. Samlet har der på papiret været en besparelse på ca. 1/3 lederstilling på hver skole.

Når en ændring i ledelsesstruktur alene ændrer på antallet af ledere og ikke antallet af medarbejdere, medfører det et øget ledesspænd blandt lederne – særligt for skolelederen, der får ansvaret for medarbejderne på flere institutioner. Organisatorisk vil ledesspændet dog ofte virke uændret, da den lokale leder, fx afdelingslederen, vil have den tætte kontakt til medarbejderne på skolen, mens skolelederen primært har det overordnede ansvar for det strategiske og budgetmæssige. Der kan dog være færre timer at udøve ledelsen i, som ovenstående eksempel viser.

Ved et skifte fra flere uafhængige institutioner til institutioner med fælles ledelse er der et umiddelbart potentiale i at reducere de samlede udgifter til ledelse.

Analysen viser, at flertallet af de kommuner, der har oprettet skoler med fælles ledelse, samlet set også har opnået en lille besparelse. Besparelsen består primært i reducerede lønninger til ledelse og administration i forbindelse med omorganiseringen. Ved at oprette fælles ledelse reduceres antallet af skoleledere, hvilket typisk medfører en besparelse. Indsættelse af afdelingsledere er typisk billigere end skoleledere, hvilket igen medfører en besparelse, såfremt man også enten fastholder eller reducerer antallet af medlemmer af ledelsen.

Tildelingen af administrationsomkostninger reduceres typisk også i forbindelse med etablering af fælles ledelse. Det varierer dog, hvor mange ressourcer skolerne vælger at bruge på administration. Blandt de otte caseskoler er der eksempler på et uændret omkostningsniveau til administration på nogle skoler såvel som opnåede besparelser på administration på andre skoler.

2.3.3 Omstillingsomkostninger

Oprettelse af fælles ledelse er ikke alene en skrivebordsøvelse eller en entydig spareøvelse. Ændringer i skole- og ledelsesstrukturer kan også have konsekvenser i forbindelse med implementering af ændringerne – og efterfølgende i form af nye samarbejdsformer. Det er med andre ord ikke nødvendigvis gratis at foretage ændringer, fordi der kan være omkostninger forbundet med omstilling fra én struktur til en anden.

Oprettelse af fælles ledelse kan have større konsekvenser for de inddragede institutioner, men betyder i den mest simple forstand blot en ændring på ledelsesniveau, hvor man samler to eller flere institutioner under én leder. Der vil derfor typisk ikke være tilknyttet andre besparelser, fx bedre lokaleudnyttelse, ændringer i medarbejdersammensætning eller klasseoptimering.

Men ligesom der potentielt kan være andre tilknyttede områder, som er omkostningsbesparende, kan der være tilknyttede områder, som er omkostningsdrivende, herunder eksempelvis fire forskellige områder:

- Engangsomkostninger i forbindelse med ændringen
- Overgangsomkostninger, som følger forandringen et stykke tid

- Omkostninger, som ikke kan gøres op i økonomi
- Fejlvurderede besparelser, som ikke holder stik i virkeligheden

For det første kan der være en række engangsomkostninger direkte forbundet med ændringen fra én ledelsesstruktur til en anden. Tre af de fire casekommuner havde små engangsomkostninger i forbindelse med implementeringen af fælles ledelse. Eksempelvis betød ændringen i en af kommunerne, at udskolingen skulle flyttes fra den ene skole til den anden. Det medførte omkostninger til flytning af diverse materiel. En anden kommune brugte et mindre beløb på en konsulentrapport, som skulle være med til at give viden om skoleområdet i kommunen. Den tredje af kommunerne afholdte enkelte fællesaktiviteter for medarbejderne på de to skoler, som fremadrettet skulle have samme leder. Aktiviteterne var dog begrænsede, og der var ikke store omkostninger forbundet med dem.

Den sidste af de fire kommuner havde større engangsomkostninger i forbindelse med implementeringen, da ændringen betød, at der skulle oprettes et børnehus, hvor en skole og et dagtilbud skulle lægges fysisk sammen på en ny matrikel. Det kostede i omegnen af 11 mio. kr. at bygge. Dette er naturligvis et valg, som kommunen har truffet i den konkrete situation og ikke nødvendigt i alle tilfælde.

For det andet har flere af kommunerne haft en række omkostninger, som er knyttet til overgangen fra den gamle ledelsesstruktur til den nye. Det drejer sig eksempelvis om løn til de skoleledere, som ikke længere skal være skoleledere i den nye struktur.

En af casekommunerne havde organiseret det således, at de 'gamle' skoleledere, der fortsatte som afdelingsledere i filialskoler, fortsat fik samme løn, som da de var skoleledere. Efterhånden som der var udskiftning blandt ledergruppen gennem naturlig afgang eller opsigelser, blev de nye afdelingsledere ansat på ny løn svarende til den nye stilling. I forbindelse med skiftet blev skolernes tildelingsmodel ændret til at give ressourcer til ledelsen svarende til en afdelingsleder på filialskolerne. Kommunen afholdt differencen til lønomkostningerne i overgangsperioden.

Flere af skolerne i caseundersøgelsen beretter ligeledes om et større behov for at afholde ledelsesteammøder og møder for medarbejdergruppen i starten, så den nye struktur kunne blive cementeret. Implementeringsprocessen bliver af lærere på filialskolen beskrevet som en tung proces, der ikke bidrog til et bedre arbejdsmiljø. Der var mange møder og forsøg på samarbejde. Efterhånden er det ændret til primært at være på ledelsesniveau, at der bruges tid på møder.

For det tredje viser casestudierne, at der ikke alene er økonomiske konsekvenser i overgangsfasen fra en organisering til en anden. Der kan ligeledes være menneskelige eller kulturelle omkostninger, som følger i overgangsfasen fra den gamle til en ny og fælles organisering.

Lærerne på en skole, som er en del af en skolesammenlægning, fortæller, at der har været store kulturelle udfordringer og omkostninger i forbindelse med sammenlægningen. Udfordringerne stammer fra sammenstødet mellem de tre skoler, som blev lagt sammen til én skole med tre matrikler. Her havde man en ambition om, at man i højere grad skulle implementere en fælles kultur på tværs af enhederne. Dette var vanskeligt, fordi skolernes ry var meget forskelligt. Den ene skole var en byskole og den anden en landsbyskole.

Da det startede op, skulle alt bare ske på tværs, og det var et helvede. Der blev slået et stort brød op. Det er blevet lidt nemmere, der er sket en udvikling. Vi skal ikke længere være ens, men må godt skille os ud og være forskellige. (Lærer)

Skolesammenlægningen foregik for flere år siden, og i dag er der stadig kulturelle forskelle skolerne imellem. Man har valgt at holde fast i, at man kulturelt godt kan være forskellige, selvom man organisatorisk skal fungere under samme rammevilkår.

I en anden kommune havde ændringen også personalemæssige omkostninger i form af et presset personale og opsigelse i kølvandet på organisationsforandringen. Den lille skole – filialskolen – oplever, at der er længere vej til ledelsen, da skolelederen oftest opholder sig på den store skole.

For det fjerde kan man undervurdere behovet for ledelse i forbindelse med en organisationsforandring. Det måtte en af casekommunerne konkludere efter at have lavet en større organisationsforandring, som betød en reduktion i antallet af ledere fra 60 til 30 personer. Efter et stykke tid med den nye organisering måtte kommunen regulere antallet af ledere op for at passe til den nye situation. Det betød, at man måtte hæve antallet af ledere til 42. Det var en væsentlig forøgelse i forhold til det forventede, men nødvendigt ifølge skolechefen fra kommunen. Forøgelsen bidrog til et mere overskueligt ledelsessystem, da de nye ledere i højere grad har en funktionsbeskrivelse, der indpasser dem som eksempelvis pædagogiske afdelingsledere eller mere administrative ledere.

I casestudiet er der flere eksempler på, at selvom forvaltningen skærer på den overordnede ledelsestildeling, så vælger skolerne at prioritere mere ledelse og mere administration. På en skole har de eksempelvis tilført ca. ½ lærerstilling til ledelsesteamet ud over det tildelte og har en fuldtidssekretær i stedet for de 0,9 årsværk, der er tildelt. Og i en anden kommune er der tildelt 15 timers sekretær til et børnecenter bestående af en skole og et dagtilbud, men her har lederen valgt at bruge 30 timer til at løfte opgaven. Der kan således i flere tilfælde iagttages en diskrepans mellem den ledelsestildeling, som kommunen vælger, er passende i den nye organisering, og det behov der vurderes at være til stede decentralt ude i den enkelte institution og organisation.

En organisationsforandring til fælles ledelse kan umiddelbart ligne et omkostningsfrit tiltag, men der kan være omkostninger forbundet med overgangen til den nye organisering.

Analysen viser, at omkostninger i forbindelse med omstilling til fælles ledelse ofte har karakter af små udgifter såsom løn i en overgangsperiode eller flytteomkostninger. Der kan dog også være større omkostninger, såfremt det er nødvendigt at lave større byggeprojekter eller ombygninger. Der kan ligeledes være kulturelle og personalemæssige omkostninger forbundet med etableringen af nye samarbejder på tværs af de institutioner, der indgår i den fælles ledelse.

2.3.4 Tværgående rationaler

På tværs af de deltagende institutioner med fælles ledelse kan man på den ene side argumentere for, at der forventes at være tværgående rationaler, som gør det billigere at være sammen to (eller flere) end at være én og én. Man kan på den anden side også argumentere for, at oprettelse af fælles ledelse alene er en forandring af ledelsesorganiseringen og ikke en integrering af to institutioner. Analysen viser, at der kan være tværgående elementer, men at det er af begrænset karakter:

- Der er relativt få tværgående rationaler i reel fælles ledelse
- Fælles ledelse kan give øget økonomisk fleksibilitet på tværs af institutioner
- Det kan være billigere at gøre visse indkøb og kurser
- Det kan være dyrere at skulle koordinere på tværs, hvilket ikke var nødvendigt tidligere

For det første er oprettelse af fælles ledelse i udgangspunktet en administrativ øvelse, hvor man ændrer ledelsesorganiseringen mellem to eller flere institutioner – en ændring, der kan have ren administrativ karakter, eksempelvis fordi den ene enhed er så lille, at man kan klare sig med mindre ledelse. Såfremt man alene vælger at anskue det ud fra dette princip, så forventes der ikke at være et udtalt ønske om tværgående rationaler mellem enhederne. Det er stadig individuelle institutioner med deres egen ret og eget budget. De deles alene om ledelsen.

Jo længere man går i retning af integration mellem enhederne, eksempelvis mellem to skoler, jo tættere er man på en klassisk skolesammenlægning. Og det har mange kommuner erfaring med. Med oprettelse af fælles ledelse må man dog gå ud fra, at man aktivt har fravalgt en skolesammenlægning, som i højere grad muliggør rationaliseringer på tværs af enhederne. Erfaringen fra casestudierne viser også umiddelbart, at denne forventning holder stik. I kommunen med en reel skolesammenlægning er der væsentlig højere grad af økonomisk integration end i de tilfælde, hvor der er fælles ledelse.

De kvalitative interview viser dog også, at der er en vis forvirring blandt medarbejderne i forhold til, om man er en del af fælles ledelse eller én skole med flere matrikler. Til et af interviewene med lærere var den umiddelbare reaktion, at de havde været en del af en skolesammenlægning, selvom det ikke var tilfældet. Forvirringen om indholdet i fælles ledelse kan også hænge sammen med den usikkerhed om de forskellige typer af fælles ledelse på forvaltningsniveau, som er beskrevet i indledningen.

For det andet: selvom fælles ledelse ikke behøver at indeholde økonomisk integration mellem institutionerne, udelukker det ikke muligheden herfor. Flere af de skoleledere, der er ledere under fælles ledelse, fortæller, at de i praksis råder over midler, som kan anvendes tværgående eller efter behov kan flyttes fra den ene institution til den anden. Det understreges dog, at der er tale om små overførsler, da der stadig er tale om separate budgetter. I den ene case er der, som tidligere nævnt, tale om skolesammenlægninger. I denne case er integrationen af økonomi større på den ene skole, hvor skolelederen ser på budgettet samlet for alle matrikler på skolen. På den anden skole har skolelederen valgt at fordele separate budgetter til hver matrikel.

Forskellen på sammenlagte skoler og skoler med fælles ledelse er dog ikke entydig. En skoleleder på en sammenlagt skole kan også vælge at føre separate budgetter for de enkelte enheder, på samme måde som man typisk ville tænke fælles ledelse. En væsentlig forskel er dog, at man ved skolesammenlægninger – i højere grad end i tilfælde med fælles ledelse mellem skoler – kan træffe beslutninger om klasseoptimering og udnyttelse af ressourcer på tværs af matriklerne. Her vil fælles ledelse alene ikke være nok til at lave klasseoptimering og flytte elever fra den ene skole til den anden.

En tredje pointe er, at selvom der ikke er integration af budgetterne mellem to eller flere institutioner, så kan man med den fælles ledelse se større sammenhænge i forhold til eksempelvis indkøb af materiale eller kurser til medarbejderne. En skoleleder for to skoler fortæller her, at man fremadrettet har en forventning om, at udgifterne til kurser vil falde, da man kan udnytte stordriftsfordele på tværs af enhederne.

En anden skoleleder fortæller, at der også er enkelte stordriftsfordele, eksempelvis deling af pedelressourcer på de to matrikler.

Sidst, men ikke mindst, kan der gennem det tværgående perspektiv også være fordyrende elementer, som alene er opstået som følge af oprettelse af fælles ledelse eller en skolesammenlægning. Det kan eksempelvis være transportomkostninger forbundet med, at ledelse og eventuelt lærere skal flytte sig fysisk fra den ene institution til den anden i forbindelse med møder o.l. En skolechef fortæller, at man har faste omkostninger i forbindelse med den regelmæssige transport fra den ene skole til den anden. En lærer, der sidder med i MED, fortæller tilsvarende, at tiden til transport tages direkte fra forberedelsen og undervisningstiden. Omvendt fortæller en skolechef fra en anden kommune, at man ikke har øget omkostningerne til transport på grund af fælles ledelse.

Et andet omkostningsdrivende element ved samarbejdet mellem flere institutioner er de anvendte kræfter på fælles kommunikation til enhederne. I overgangsfasen kan der være et behov for massiv kommunikation for at få to eller flere institutioner til at arbejde sammen på en ny

måde i nye omgivelser, og på længere sigt kan der være et fortløbende behov for at kommunikere mere, end det ellers ville være tilfældet med to separate enheder. Kommunikationen kan både tage form af kommunikation til medarbejderne i de tilknyttede institutioner og i form af en øget mængde ledelsesmøder på tværs af institutioner som del af et øget behov for koordination. Nogle skoleledere og afdelingsledere fortæller, at der er et øget møde- og koordineringsbehov, mens andre ikke mener, at dette er mærkbart forandret som følge af ændringen.

Analysen viser, at der kan være tværgående rationaler ved oprettelsen af fælles ledelse, men at det ikke er naturgivent, at disse finder sted. På samme måde kan der være tværgående opgaver, som virker omkostningsdrivende for steder med fælles ledelse, men også at disse heller ikke er naturgivne.

2.4 Opmærksomhedspunkter i forbindelse med fælles ledelse

Den gennemførte analyse har vist, at økonomi og økonomiske overvejelser spiller en stor rolle i forbindelse med beslutninger om oprettelse af fælles ledelse på skoler. Samtidig viser kommunernes egen vurdering af besparelserne, at der i de fleste tilfælde kun er tale om små besparelser, som primært er skabt gennem en reduktion i antallet af ledere. Det er også tydeligt i analysen, at der er en række omstillingsomkostninger knyttet til etableringen af en fælles ledelse. Det ser ud til, at besparelserne ikke nødvendigvis bliver så store som først antaget. Det peger på, at kommuner, der overvejer etablering af fælles ledelse mellem skoler eller mellem skoler og andre institutioner, ikke alene bør være drevet af ønsket om en økonomisk gevinst. Dertil er udsigten til en økonomisk gevinst for usikker.

Mange kommuner har i forbindelse med oprettelsen af fælles ledelse reduceret ledelserne. Eksempler fra undersøgelsen viser, hvordan man har sparet en skoleleder eller en afdelingsleder. Som nævnt er dette et væsentligt element i en eventuel besparelse. Kommunerne har i de fleste tilfælde givet de fælles ledelser et stort råderum – også i forhold til indretning af den fælles ledelse. Det er også kommet frem, at den fælles ledelse på mange af skolerne er presset og underlagt et voldsomt arbejdspress. Lederne peger på, at der er få ledere i forhold til de ledelsesopgaver, som de forventes at skulle løfte. Nogle ledere oplever også, at de står forholdsvis alene med mange ting og efterspørger retningslinjer for den fælles ledelse, der kan tydeliggøre rammer og forventninger. Dette sætter kommunerne i et dilemma. På den ene side er muligheden for at opnå besparelser snævert knyttet til størrelsen på ledelserne, og muligheden for at lave lokale løsninger forudsætter et stort handlerum. På den anden side kan arbejdspresset på en ledelse blive så stort, at det har negative konsekvenser og kalder på en forøgelse af ledelsesressourcerne og dermed reducerede besparelser. Tilsvarende kan fælles retningslinjer virke aflastende, men også reducere ledelsesrummet. Løsningen ligger ikke lige for, men kommunerne bør være bevidste om afvejningen mellem ønsket om besparelser og ledelsernes arbejdsvilkår.

I forbindelse med oprettelsen af fælles ledelse har der også været forventninger om øget samarbejde mellem de involverede institutioner. Medarbejderne har i flere tilfælde påpeget, at der er et potentiale, men at dette potentiale måske ikke er så stort som forventet, og at det tager tid at etablere samarbejder på tværs af institutioner og matrikler. Undersøgelsen tyder på, at når den første usikkerhed har fortaget sig, er der et reelt ønske hos medarbejderne om samarbejde på tværs. Det peger på, at kommunerne og den fælles ledelse på skolerne skal udvise tålmodighed, men samtidig understøtte samarbejdet på tværs af institutioner og matrikler.

3 Holddannelse

3.1 Baggrund

De nye regler giver mulighed for at bruge holddannelse i større udstrækning for 4.-10. klasse. Konkret er det nu mere end 50 % af undervisningstiden, der må være placeret uden for klassen, men stamklassen skal stadig i væsentlig grad være udgangspunktet. For indskolingen gælder 50 %-reglen fortsat. Det er de nye regler, som er i fokus i den efterfølgende analyse.

Holddannelse er ikke et nyt fænomen, som er kommet ind i den danske skole med folkeskolereformen. Det er et fænomen, som mange skoler har fået erfaring med i løbet af en længere årrække. Men det, at mange skoler har erfaring med holddannelse, betyder ikke, at man har arbejdet med det på samme måde. Holddannelse eller holddeling forstås i folkeskolen på mange forskellige måder, og der er ikke en universel definition på, hvad det er, og hvordan man arbejder med det. Der findes også mange ord for undervisningsformer, som kunne betegnes som hold-dannelse, såsom aldersintegreret undervisning, undervisning på tværs af klasser, elevdifferentiering i hold, inklusionsindsats baseret på holdopdeling, holddeling og forelæsninger. Fælles for de nævnte er, at undervisningen tager afsæt i andre grupper end den traditionelle klasseramme.

KORA har i analysen identificeret en række forskellige måder at arbejde med holddannelse på i praksis, hvor undervisningen foregår uden for den traditionelle klasseramme. I lovgivningen henvises der til, at undervisning i folkeskolens fag og obligatoriske emner kan ske af praktiske og pædagogiske grunde (folkeskolelovens § 25a). Praktiske grunde kan eksempelvis være de fysiske rammer som faglokaler m.m. Pædagogiske grunde kan eksempelvis tage afsæt i evalueringen af elevernes faglige niveau. I forlængelse heraf kan man klassificere holddannelsestilgangene i to hovedkategorier. Den første hovedkategori vedrører forholdet mellem klasse og hold (1-2) – der kan tage afsæt i både praktiske og pædagogiske hensyn, mens den anden hovedkategori opfanger de bagvedliggende rationaler eller principper for holddannelsen (3-6) – der primært begrundes med pædagogiske hensyn.

Hovedkategori I

- 1) Holddannelse som samling af elever i større grupper end klassen
- 2) Holddannelse som opdeling af elever i mindre grupper end klassen

Hovedkategori II

- 3) Holddannelse som en måde at arbejde med inklusion på
- 4) Holddannelse som inddeling af elever efter fagligt niveau
- 5) Holddannelse som inddeling af elever efter køn
- 6) Holddannelse som inddeling af elever efter deres indbyrdes relationer

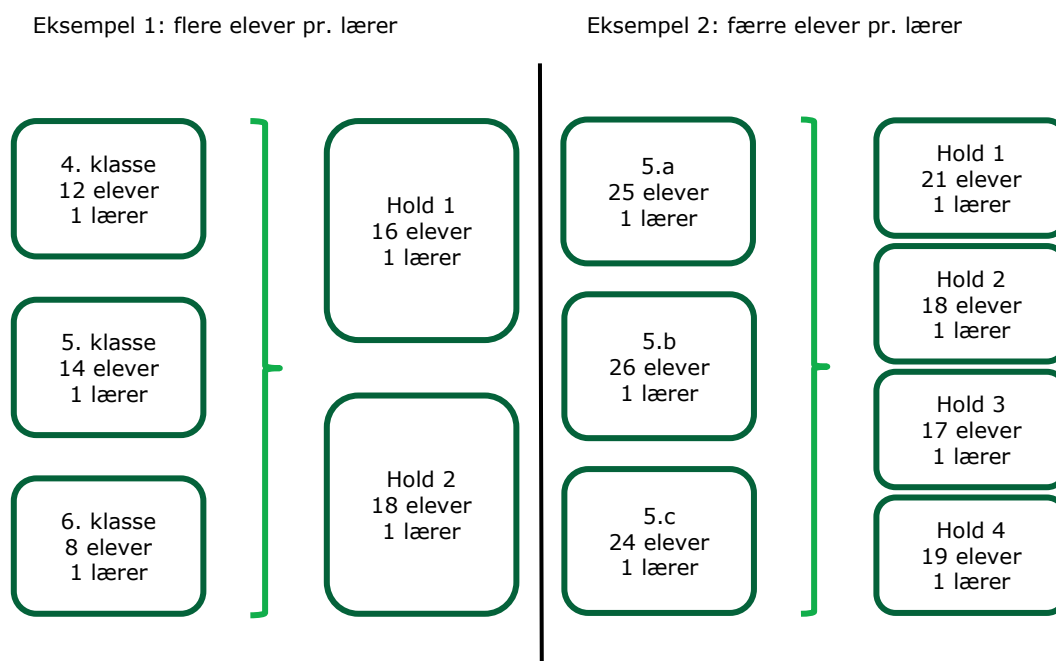
De forskellige punkter omtales yderligere nedenfor.

Den første tilgang arbejder med holddannelse, hvor eleverne samles på tværs af klasser eller årgange i større grupper, end hvis det var klassen alene. Eksempelvis arbejder en skole i caseundersøgelsen med én årgang i stedet for to klasser på en given årgang. Dette skyldes, at en væsentlig del af undervisningen foregår i andre konstellationer end den traditionelle klasseramme, eksempelvis gennem forelæsningslignende timer, hvor alle elever på årgangen er samlet. Et andet eksempel kunne være mindre skoler, der samler flere årgange i et hold med en enkelt lærer.

Den anden tilgang har derimod færre elever pr. lærer end i den traditionelle klasse. Det kan eksempelvis være en måde at arbejde med differentieret undervisning på, hvor tre klasser deles op i fire hold efter niveau med en lærer for hvert hold.

De to første tilgange er illustreret i Figur 3.1.

Figur 3.1 Forhold mellem klasser og hold



Den tredje tilgang ser holddannelse som en måde at arbejde med inklusion – eksempelvis når man gennem en inklusionspulje har afsat en ekstra lærer eller pædagog til en klasse eller gruppe, hvilket muliggør, at man opdeler klassen i mindre hold. Den ekstra ressource kan rettes mod enkelte elever eller grupper af elever, som er genstand for en specialpædagogisk indsats.

Den fjerde tilgang tager afsæt i elevernes faglige standpunkt og arbejder med niveaudeling ud fra dette afsæt. Det har tidligere ikke været velset i folkeskolen, men ud fra casestudierne er det tydeligt, at niveaudeling på mange skoler er et meget brugt princip, når der arbejdes med holddannelse. Nogle skoler bruger det, når der skal dannes hold ud fra flere klasser på samme årgang, men der er også eksempler på skoler, hvor det bruges på tværs af årgange. Denne type af holddannelse begrundes bl.a. med, at det giver mulighed for at arbejde med særlige emner eller temaer, som kan være med til at løfte elevernes faglige niveau – uanset udgangspunkt.

Den femte tilgang laver holddannelse ud fra køn. Der er enkelte skoler blandt casekommunerne, som på udvalgte områder eller i afgrænsede perioder har brugt køn som grundlag for holddannelse.

Den sjette tilgang bygger på at fremme de sociale relationer mellem eleverne. Det kan enten være ud fra et ønske om at understøtte bestemte sociale relationer mellem grupper af elever eller enkelte elever, eller omvendt at bryde bestemte sociale interaktionsmønstre.

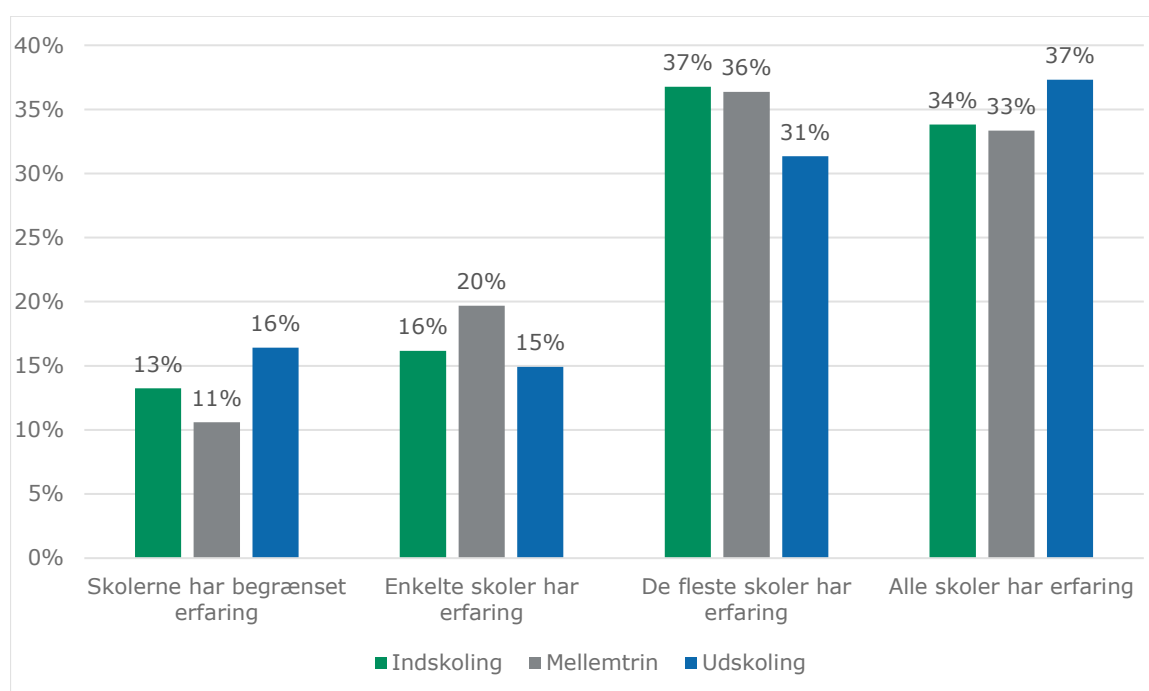
Holddannelse er derfor ikke bare en enkelt undervisningsform at behandle, da valget af type påvirker både form, indhold og mængden af ressourcer, der skal til for at løfte opgaven. Det er ligeledes tydeligt, at der anvendes forskellige principper for holddeling.

3.2 Omfang af holddannelse

I undersøgelsen ønsker vi at se nærmere på omfanget af holddannelse som følge af folkeskole-reformen. Her blev reglen om, at elever maksimalt må deles på andre hold end stamklassen i 50 % af undervisningstiden, fjernet for 4. til 10. klasse.

I spørgeskemaundersøgelsen til skoleforvaltningerne har vi spurgt til erfaringer med holddan-nelse. Figur 3.2 viser graden af erfaring med holddannelse i kommunerne fordelt på indskoling, mellemtrin og udskoling.

Figur 3.2 Kommunernes erfaringer med holddannelse fordelt på klassetrin



Note: Spørgsmål: I hvilket omfang har folkeskolerne i jeres kommune (som følge af skolereformen) erfaring med hold-dannelse, dvs. undervisning uden for den traditionelle klasseramme (jf. folkeskoleloven § 25a)?

N (indskoling) = 68

N (mellemtrin) = 66

N (udskoling) = 67

Kilde: KORAs spørgeskemaundersøgelse blandt skoleforvaltninger.

Det fremgår af Figur 3.2, at alle eller de fleste skoler har erfaring med holddannelse på alle klassetrin. Det er kun et fåtal af kommuner, hvor skolerne har begrænset erfaring med holddan-nelse. Det tyder på, at holddannelse er ganske udbredt, og som det fremgår af figuren, gælder det også for mellemtrin og udskoling. Bag disse tal kan der dog være en væsentlig variation i, hvor stor en del af undervisningstiden på den enkelte skole der er omfattet af holddannelse.

Vi har ad to omgange spurgt børn- ungedirektørerne i kommunerne om, i hvilken udstrækning deres kommune har fastlagt retningslinjer for holddannelsen på skolerne. Vi spurgte første gang i det tidlige efterår 2014 og derefter i foråret 2016. Begge målinger gav næsten identiske resul-tater. I Tabel 3.1 er resultatet af den seneste måling gengivet.

Tabel 3.1 Politiske eller administrative retningslinjer for holddannelsen, procent

Holddannelse	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	N
B&U-direktører	29,6	27,2	19,8	17,3	3,7	2,5	81 (100 %)

Note: Spørgsmål: I hvilken grad har kommunen enten politisk eller administrativt fastlagt nærmere retningslinjer for holddannelse på kommunens skoler? N = 81.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse med børne- og ungedirektører, 2016.

Det er typisk op til den enkelte skole og skoleleder at fastlægge, hvordan holddannelse anvendes lokalt på deres skoler. Det er meget få kommuner, som enten politisk eller administrativt har lavet retningslinjer for brugen af holddannelse. Adspurgte angiver 6 %, at de i høj eller meget høj grad har kommunale retningslinjer.

De kvalitative interview efterlader også det klare indtryk, at holddannelse i høj grad afklares decentralt. I flere kommuner erkender forvaltningen, at de ikke har et centralt overblik over brugen af holddannelse på kommunens skoler. Der er også eksempler på skoler, hvor beslutninger om og planlægning af klassernes holddannelse i væsentlig udstrækning placeres hos lærerteams. Det bliver således lokale forhold som fx lærerteamets præferencer, andre aktiviteter eller sygdom, der bliver bestemmende for det faktiske omfang af holddannelse.

Casestudierne bekræfter, at der er betragtelig variation i skolernes brug af holddannelse. Nogle skoler bruger holddannelse i forskellig grad i indskoling, mellemtrin og udskoling. Eksempelvis bruger en skole i høj grad aldersintegreret undervisning på tværs af tre årgange på mellemtrinnet, mens andre i højere grad bruger holddeling i indskoling. I udskoling er der flere eksempler på holddannelse på tværs af klasser i forbindelse med valgfag og musiske fag. Det skaber mulighed for at oprette særlige fag eller få dækket fag med begrænset lærerkapacitet på skolen.

På nogle af skolerne er holddannelsen begrænset til udvalgte uger i løbet af året. På en skole er der på 5.-6. årgang holddannelse i fagene dansk, matematik og engelsk i en sammenhængende periode på seks uger i løbet af skoleåret. I interviewet med lærerne udtrykte de stor tilfredshed med forløbet og ønskede, at det i de kommende år kunne udbygges til at omfatte flere fag og foregå over en længere periode. I andre tilfælde er det bestemte uger fordelt over skoleåret, hvor der gennemføres holdundervisning. På en hovedskole er der afsat 10 uger om året til holddannelse. De omfatter også temauger og andre aktiviteter, som ligger ud over den traditionelle klasseundervisning. Det betyder, at noget af holddannelsen foregår i relation til traditionelle fag som dansk og matematik, mens andet mere har karakter af temabaserede aktiviteter.

I forbindelse med undersøgelsen har vi sat særlig fokus på 5. og 6. årgang og indsamlet skoleskemaer for de pågældende årgange, se eventuelt afsnit 1.2.2. Skoleskemaerne giver et klart indblik i, hvordan skolerne på forskellig måde arbejder med holddannelse. Nedenfor giver vi to eksempler på skoleskemaer til beskrivelse af holddannelse. I det første eksempel, som er hentet fra en 5. og en 6. klasse på en mellemstor skole, er nogle timer skemalagt til holddannelse for hele skolen, for 3.-6. årgang eller for 5.-6. årgang (markeret med grønt i skemaet). Derudover er der timer, som er koordineret mellem klasserne, hvor der ikke nødvendigvis skal være holddannelse, men der er mulighed for det (markeret med gult i skemaet).

Figur 3.3 Eksempel på holddannelse på tværs af to klasser

5. klasse

Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
DAN	MAT	DAN	BIL	HIS
DAN	MAT	DAN	BIL	HIS
INTRO Hele skolen samlet	INTRO 3.-6. kl. samlet	DAN 3.-6. kl. samlet	DAN 3.-6. kl. samlet	INTRO Hele skolen samlet
ENG	NAT/TEK	ENG	P-FAG	DAN

6. klasse

	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
ENG	MAT	DAN	DAN	DAN	NAT/TEK
	BIL	DAN	DAN	DAN	NAT/TEK
IDR	INTRO Hele skolen samlet	INTRO 3.-6. kl. samlet	DAN 3.-6. kl. samlet	DAN 3.-6. kl. samlet	INTRO Hele skolen samlet
TYS					
UU	HIS	KRI	TYS	P-FAG 5.-6. kl. samlet	IDR
	HIS	KRI	IDR	P-FAG 5.-6. kl. samlet	IDR
	MUS	MAT	ENG	P-FAG 5.-6. kl. samlet	MAT
	ENG	MAT	ENG	P-FAG 5.-6. kl. samlet	MAT
	UU		UU	UU	

Note: Figuren viser to skoleskemaer for en 5. og en 6. klasse.

Kilde: Skema fra en af casekommunerne, redigeret af KORA.

Skemaerne i Figur 3.4 viser en skole med en høj grad af holddannelse på tværs af tre årgange. Skolen er en lille filialskole med en stor hovedskole. På skolens tre årgange for 4., 5. og 6. klasse går der henholdsvis 13, 10 og 15 elever. Der er grundlæggende fem forskellige konstellationer af timer. For det første er der timer, hvor undervisningen af alle tre årgange varetages af to lærere fordelt på to hold. Disse udgør ca. 80 % af alle timerne og er markeret med grønt i figuren. For det andet er der timer, som klasserne har i deres egen klasse, hvilket skyldes forskelle i timetal. Disse er markeret med hvid i figuren. For det tredje har 4. og 6. klasse en enkelt understøttende undervisningstime sammen. Denne er markeret med gult. For det fjerde er der timer, som 5. og 6. klasse har sammen. Disse er markeret med blå. Og for det femte er der timer, som klasserne har hver for sig, men i forløb, som er koordinerede på tværs af årgangene. Det drejer sig om de praktiske fag som håndarbejde og sløjd. Disse roterer i forløb mellem klasserne og er markeret med orange.

Figur 3.4 Eksempel på holddannelse på tværs af tre årgange, lille skole

4. klasse				
Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
HIS	HIS	ENG	DAN	DAN
ENG	ENG	MAT	ENG	DAN
HÅN	DAN	DAN	MAT	BIL
HÅN	DAN	ENG	ENG	BIL
BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	UUV
MAT	MAT	SVØ	DAN	
MAT	IDR	SVØ	IDR	
UUV	UUV	UUV	UUV	
		UUV	UUV	

5. klasse				
Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
HIS	HIS	ENG	DAN	DAN
ENG	ENG	MAT	ENG	DAN
SLØ	DAN	DAN	MAT	HÅN
SLØ	DAN	ENG	ENG	HÅN
BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	UUV
MAT	MAT	AND	DAN	
MAT	IDR	BIL	UUV	
UUV	UUV	UUV	UUV	
	UUV	TYS	KRI	

6. klasse				
Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
HIS	HIS	ENG	DAN	DAN
ENG	ENG	MAT	ENG	DAN
MAD	DAN	DAN	MAT	SLØ
MAD	DAN	ENG	ENG	SLØ
BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	BEVÆGELSE	UUV
MAT	MAT	KRI	DAN	IDR
MAT	IDR	TYS	TYS	IDR
UUV	UUV	UUV	UUV	UUV
	UUV	UUV	KRI	

Note: Figuren viser tre skoleskemaer for en 4., 5. og en 6. klasse.

Kilde: Skema fra case-kommune redigeret af KORA.

Den bagvedliggende årsag til anvendelsen af holddannelse er økonomisk: Der var et behov for at spare på omkostningerne. Både afdelingsleder og lærere mener dog også, at arbejdet med holddannelse på tværs er med til at understøtte børnene fagligt og relationelt, da de i højere grad kan finde elever, der er på samme niveau, og får mulighed for at lære flere at kende. To lærere med erfaring fra aldersintegreret undervisning i 4., 5. og 6. klasse giver følgende vurdering:

Forløbene har været gode – både for de stærke og for de svage elever. Hvis eleverne er gode til det, er de det allerede fra 4. klasse og har let ved at lære noget nyt. Og hvis eleverne har svært ved det, har de det sikkert også i 6. klasse. Og man behøver ikke at være bange for aldersforskellen, så længe det er boglige fag.

Udfordringerne ved denne type organisering er eksempelvis, at det kræver et højt niveau af forberedelse at kunne levere undervisning, der rammer eleverne fagligt fra 4. til 6. klasse. Derudover er systemet skrøbeligt, da der er meget få lærere til at løfte opgaven. Derfor er sygdom en væsentlig faktor. Ifølge afdelingslederen er skrøbeligheden dog mere forbundet med skolens størrelse end anvendelsen af holddannelse.

3.3 Økonomiske konsekvenser

Som tidligere beskrevet er der meget forskellige forståelser af, hvad holddannelse er, og hvordan man arbejder med det. Og måden, man arbejder med holddannelse på, er central i forhold til at vurdere de økonomiske konsekvenser. I ovenstående afsnit er omfanget af holddannelse analyseret. I dette afsnit behandles konsekvenserne af de forskellige måder at anvende holddannelse – uanset bevæggrunden for at arbejde hermed.

3.3.1 Holddannelse kan både spare og koste ressourcer

Det er ikke entydigt, om anvendelse af holddannelse er et omkostningsdrivende eller omkostningsbesparende tiltag. Det afhænger i høj grad af, hvilken form for holddannelse der er tale om, og hvordan man har organiseret arbejdet før og under udøvelsen. Det betyder, at det ikke er muligt at afgøre på et overordnet niveau, hvilken retning anvendelse af holddannelse peger mod. Som tidligere nævnt kan man inddele holddannelse i enten relationen mellem klasser og hold eller det mere indholdsmæssige. I det følgende tages der udgangspunkt i førstnævnte, da de indholdsmæssige elementer i holddannelse alene ikke forventes at have økonomiske konsekvenser. Der sondres mellem to forskellige perspektiver:

1. Relationen mellem antallet af klasser og antallet af hold
2. Forberedelsen til holdundervisning

I det følgende præsenteres en række eksempler på arbejde med holddannelse. Der er ikke tale om rene arketyper, så man kan forestille sig en række variationer af de opstillede typer, der varierer i mængden af forberedelse eller antallet af lærere, der deltager i undervisningen.

Forelæsninger er et eksempel på en omkostningsbesparende måde at afvikle holddannelse på. Forelæsninger er holddannelse i den forstand, at undervisningen foregår i større grupper uden for klasserammen, eksempelvis ved at samle en hel årgang eller flere klasser til undervisning sammen. Ved timer afholdt som forelæsninger foregår undervisningen eksempelvis ved én enkelt lærer med særlig kendskab til området, fx brøkgregning e.l. Den samlede mængde forberedelse til timen er tilsvarende mindre end normalt, da det kun er en enkelt lærer, der skal forberede sig fagligt til forelæsningen mod normalt en lærer pr. klasse. I selve undervisningssituationen anvendes enten færre eller det samme antal lærere som ved normale timer. Ved samling af tre klasser kan én lærer eksempelvis undervise, mens en anden bidrager til klasseledelse. Dermed spares en lærers tilstedeværelse under undervisningen. Den ekstra lærer kan så bruge tiden på andre opgaver.

Samlæsning af fag kan også være en måde at sparre underviserressourcer på. Ved samlæsning er der typisk tale om at samle to eller flere klasser om undervisningen i et fag i færre hold end antallet af klasser. Det kunne eksempelvis være på en lille skole med tre små årgange, som samles til danskundervisning. Afhængig af antallet af elever kan man enten undervise dem samlet eller fordele dem på to hold. Ved oprettelse af to hold kræver undervisningen således to lærere i stedet for tre. Forberedelsen kan være mere krævende for den enkelte lærer, da det er nødvendigt at tage højde for det faglige niveau og didaktiske hensyn, når der er elever fra forskellige årgange. Samlet skal færre lærere dog forberede sig end ellers.

Holddannelse er dog ikke kun omkostningsbesparende. Mange skoler oplever holddannelse som en investering ud over den sædvanlige normering. Eksempelvis arbejder flere skoler med elevdifferentiering på forskellige måder. En af disse er, at man samler et antal klasser og fordeler dem ud på flere hold end antallet af klasser, eksempelvis ved at samle tre 5.-klasser i dansk og derefter dele eleverne op i fire hold efter niveau, køn eller relationer. Hvert hold kræver en lærer, og hver lærer skal forberede sig til at undervise det konkrete hold. Holddannelsestypen kræver derfor både mere forberedelse og flere lærere samlet set end ellers.

Den simple konklusion vedrørende sammenhængen mellem antallet af klasser og hold er, at hvis man organiserer undervisningen på flere hold end det samlede antal klasser, så kræver det mere forberedelse og flere undervisere. Og omvendt, at hvis man underviser på færre hold end antallet af klasser, så kræver det færre lærere og samlet mindre forberedelse.

Mængden af forberedelse er som nævnt ovenfor også en faktor i forhold til de omkostninger, der er forbundet med brugen af holddannelse. Flere af ovenstående eksempler påvirker også forberedelsen. Man kan dog også forestille sig, at antallet af klasser og hold er ens, men at man ændrer på den måde, man forbereder sig og organiserer holdundervisningen. Eksempelvis arbejder en af skolerne i casestudiet med roterende forløb:

Der er også holdundervisning (ud over de faste) i håndværk/design og hjemkundskab. Der er vi blevet nødt til at gøre det, for at det fungerer økonomisk. På femte årgang, hvor de er tre klasser, er vi blevet nødt til at lave fire hold, og så roterer de, så de har håndværk, design, madkundskab og teori. (Lærer med erfaring med holddannelse)

Roterende forløb er undervisning for hold, hvor lærerne løbende roterer som undervisere mellem holdene. Det er i dette tilfælde i praktiske fag, hvor en lærer underviser et hold i sløjde, mens en anden underviser i billedkunst osv. Efter forløbet er afsluttet, skifter lærerne hold og underviser så i samme forløb på det andet hold. Roterende forløb kan være med til at reducere forberedelsen til forløbene, da det ikke er nødvendigt at forberede sig lige så meget til påbegyndelsen af hvert forløb med det nye hold.

Det fremgik af interviewene, at man ikke altid kan regne med disse resultater, da det i høj grad afhænger af den enkelte lærer og lærerteam samt de konkrete klasser og hold. Den kvalitative undersøgelse afdækkede flere tilfælde af holddannelse som en mere ressourcekrævende undervisningsform end den traditionelle klasseundervisning. Begrundelsen var i disse tilfælde typisk, at undervisningen på hold muliggjorde en mere specialiseret faglig eller didaktisk tilgang, som eleverne havde gavn af, og at man af denne grund havde behov for at bruge flere ressourcer på indsatsen. Skoleledere og lærere forklarer ligeledes, at arbejdet i hold ofte er en måde i højere grad at målrette indsatsen for grupper af elever, som enten har brug for en specialpædagogisk indsats eller for større faglige udfordringer.

3.3.2 Skolestørrelse har en betydning

Skolernes og klassernes størrelse lader til at påvirke måden, man arbejder med holddannelse på. Størrelsen kan påvirke, hvilke incitamenter den enkelte skoleleder har for at tilskynde til arbejdet med holddannelse eller ikke. Dermed understøttes forventningen om, at skolestørrelse påvirker anvendelsen af holddannelse i empirien.

På små skoler med lave klassekvotienter kan økonomiske incitamenter påvirke anvendelsen af holddannelse i højere grad end på større skoler. På små skoler kan det således være oplagt eller nødvendigt i høj grad at tænke holddannelse ind som en del af planlægningen for skoleåret. Alt andet lige er det dyrere at fastholde en klassestruktur på skoler med små klassekvotienter end på skoler med høje klassekvotienter. Det skyldes, at skolens budget primært består af lærerlønninger, og at enhedsprisen pr. elev er højere, desto færre elever der er pr. lærer.

På nogle små skoler er der ikke økonomi til at ansætte en lærer til alle årgange, hvilket kan gøre det til en økonomisk nødvendighed at lave holddannelse for at få budgettet til at nå sammen. I de tilfælde kan det give mening at arbejde med holddannelse i form af samlæsning eller forelæsninger, hvor man samler flere klasser eller årgange i færre hold for så at undervise eleverne sammen. Dette kan være med til at spare på det samlede antal lærere på skolen. Tilsvarende, hvis der er råd til at have lærere selv til små klasser, så vil der være økonomisk incitament til at samle klasser eller årgange for enten at skabe to-lærer-ordninger eller for at frigive den ene lærers tid til andre opgaver såsom forberedelse eller opgaverettelse. En lærer udtrykker det således:

Når vi er to lærere i en klasse, er vi gode til at få udnyttet de ekstra ressourcer. Eksempelvis til at få rettet opgaver såsom problemregning. Og vi kan bruge tiden til at sparre med hensyn til at rette opgaver.

I citatet beskriver en lærer, at de frie ressourcer, som kan tilvejebringes ved holddannelse, ikke bruges til at give en særlig type undervisning, men i stedet til at løse andre opgaver. Det er med andre ord en måde at skaffe tid på.

Det samme økonomiske incitament er også til stede på skoler, hvor man har højere klassekvotienter. Undersøgelsen viser dog, at det sjældent er et incitament, der handles på. Skoleledere og lærere argumenterer mod holddannelse som resourcebesparende tiltag med, at det giver store og uoverskuelige hold. Store hold er vanskeligere at styre for en enkelt lærer og kræver derfor måske tilstedeværelse af flere lærere på samme tid, samtidig med at det kræver mere forberedelse for den enkelte lærer at undervise et meget stort hold frem for en lille klasse.

Større skoler med almindelige eller høje klassekvotienter ser i højere grad holddannelse som en investering, der kræver tilførsel af ressourcer snarere end noget, der frigør ressourcer. Af denne grund er argumentet for holddannelse derfor forskelligt i forhold til de små skoler. Og på tilsvarende vis er typen af holddannelse typisk også anderledes. Her anvendes i højere grad undervisningsdifferentiering, hvor man splitter klasser op i flere hold, og hvor argumentet er didaktisk eller pædagogisk frem for økonomisk. Men det betyder ikke, at der ikke er økonomiske konsekvenser – eksempelvis på skoler, hvor man tilføjer ekstra undervisningsressourcer for at muliggøre opdeling af et antal klasser i et højere antal hold. Det kræver både flere undervisningsressourcer, da undervisningen skal foregå parallelt på alle hold, flere ressourcer til forberedelse, da der skal være forberedelse til hvert af de oprettede hold, og eventuelt også ekstra ressourcer til planlægningen af undervisningen, da det kræver en højere grad af koordination af skemaer og indhold, end hvis hver lærer alene havde sin egen klasse.

3.3.3 Anvendelsesgrad afhænger af midler dedikeret til holddannelse

Holddannelse er ikke et nyt begreb i den danske folkeskole, men det er et område i udvikling. Skolelederne i den kvalitative undersøgelse anvender i forskellig grad holddannelse som et økonomisk håndtag. En skoleleder fortæller, at holddannelse er en tvingende nødvendighed for at få skolebudgettet til at løbe rundt, mens en anden forklarer, at de ikke længere har råd til at lave holddannelse på skolen, da ressourcerne ikke slår til. De to forskellige oplevelser hos skolelederne er bl.a. en funktion af kommunens budgettildelingsmodel i tilknytning til holddannelse. Andre er bevidste om, at holddannelse hos dem potentielt kunne bruges som et økonomisk håndtag, men at det ikke har været nødvendigt endnu.

Analysen viser, at holddannelse i høj grad påvirkes af den økonomiske ramme, som skolerne har til rådighed. Hvis skolerne har ressourcer (og vilje) til det, så kan de lave holddannelse, hvor der er færre elever pr. lærer i undervisningssituationen. Omvendt kan skoler med begrænsede midler enten være tvunget til at bruge holddannelse til at skabe større hold eller afskaffe deres små hold.

Den samlede økonomiske ramme er i al væsentlighed fastlagt i den kommunale budgettildeling til skolerne, og kommunerne kan gennem budgettildelingen være med til at påvirke graden af holddannelse i skolerne i kommunen. Dette sker eksempelvis gennem direkte at tildele midler til holddannelse eller inddrage ressourcetildeling på baggrund af antallet af klasser af en vis størrelse. Begge eksempler vil kunne påvirke skolernes incitament til at anvende holddannelse.

Midler til holddannelse kan være et bestemt antal timer, som afsættes til skolerne for hver klasse, de har. En af kommunerne i undersøgelsen har to elementer i budgettildelingen, som tilskynder, at skolerne i højere grad arbejder med holddannelse forstået som to lærere i én klasse eller en

klasse delt op i to mindre hold med en lærer hver. Begge versioner 'koster' det samme, da der er lige meget lærerløn og forberedelse til timerne. For at understøtte brugen af denne type holddannelse indeholder budgettodelingsmodellen en tildeling på fire timer pr. klasse i skolen til holddannelse. Dermed er det finansieret, at hver klasse i fire timer om ugen undervises på enten mindre hold eller med to lærere i klassen. Det andet element er kommunens inklusionspulje, som også er dannet med henblik på at lave holddeling i klasserne. I forhold til inklusionspuljen er hensigten at kunne tilbyde en specialpædagogisk indsats for et mindre antal elever i klasserne efter behov. Indsatsen kunne eksempelvis være timer, hvor én eller flere elever tages ud af timen og modtager undervisning adskilt fra normalklassen.

En måde at skabe incitament til ressourcebesparende former for holddannelse er at anvende budgettodelingsmodeller, der helt eller delvist baseres på klassetal. Det er dog ikke givet på forhånd, om incitamenterne peger i den ene eller den anden retning. Typisk vil dette være afgjort af, hvor grænsen til en ny klasse fastlægges – fx over 28 elever. Forudsætningerne i budgettodelingen er derfor centrale og kan påvirke incitamenterne.

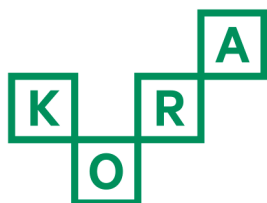
En af casekommunerne har en budgettodelingsmodel, som 2/3 er baseret på en klassetal. Den foreskriver, at skolerne først får ressourcer til en ekstra lærer, når der i to på hinanden følgende årgange er 28 elever eller flere. Dette skaber et klart incitament til at undervise på større hold, eksempelvis via forelæsninger eller samlæsning som beskrevet ovenfor. Og det kan for den pågældende skole være nødvendigt at slå årgange sammen i visse fag for at have råd til undervisere.

I den konkrete kommune giver budgettodelingsmodellen et relativt højere ressourceforbrug pr. elev på de små skoler, når der er over 28 elever i to på hinanden følgende årgange. Omvendt er det en økonomisk nødvendighed for skolen at slå årgange sammen, når der er under 28 elever i to på hinanden følgende årgange. Kommunens budgettodeling understøtter således på den ene side, at de små skoler kan overleve ved at give et højt tilskud pr. elev, når der er to årgange med samlet over 28 elever, og på den anden side forsøger at begrænse ressourceforbruget ved ikke at tildele ressourcer pr. årgang, men pr. 'klasse', her defineret som en gruppe elever i to på hinanden følgende årgange under 29 i antal.

3.4 Opmærksomhedspunkter i forbindelse med holddannelse

De økonomiske og budgetmæssige forudsætninger spiller en stor rolle for skolernes brug af holddannelse. De virker som tydelige incitament og har en direkte påvirkning på de overvejelser, som skolerne gør sig i forbindelse med beslutninger om brugen af holddannelse. Det er ud fra undersøgelsen også tydeligt, at incitamenterne virker forskelligt på skolerne, bl.a. afhængigt af skolestørrelse og klassekvotienter. Kommunerne bør derfor være meget bevidste om, hvordan de sammensætter de budgetmæssige rammer, og hvordan de vil påvirke de forskellige skoler i kommunen – og om der er utilsigtede konsekvenser.

Undersøgelsen har afdækket, at holddannelse bruges meget forskellige på skolerne – det gælder med hensyn til omfang, varighed og indhold. Det er tydeligt, at brugen af holddannelse i høj grad tilpasses lokale behov og er et aktivt redskab til at håndtere problemer på den enkelte skole. Hvis dette skal fastholdes, og potentialet i holddannelse skal udnyttes, skal skolerne fortsat have frihedsgrader i brugen af holddannelse. Kommunerne skal dermed indtænke frihedsgraderne i såvel de økonomiske rammer som i politikker og retningslinjer for anvendelse af holddannelse.



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

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