

Lasse Hønge Flarup og Niels Ejersbo

Inddragelse af pædagoger i skoledagen

De økonomiske overvejelser og konsekvenser



Inddragelse af pædagoger i skoledagen – De økonomiske overvejelser og konsekvenser

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

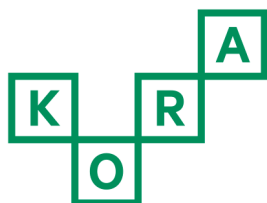
Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-892-5

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 inddragelsen af medarbejdere med andre uddannelseskvalifikationer end læreruddannelsen i folkeskolen. Herunder tænkes primært på pædagoger fra SFO og klub, som med folkeskolereformen i højere grad er blevet en fast del af skoledagen, men også i mindre grad på den mulige inddragelse af medarbejdere med helt andre uddannelseskvalifikationer.

Rapportens fokus er de økonomiske konsekvenser af inddragelsen af medarbejdere med andre uddannelseskvalifikationer end læreruddannede. Når skoler benytter disse medarbejdere, 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 en anden type medarbejder.

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 imødekommenthed 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	7
1.1 Formål	7
1.1.1 Økonomisk relevans	8
1.2 Analysedesign.....	8
1.2.1 Valg af kommuner og skoler	10
1.2.2 Datagrundlaget for analysen.....	11
2 Inddragelse af pædagoger i skoledagen – omfang	14
2.1 Udvikling i antal pædagoger i skoledagen.....	14
2.2 Andel pædagoger i den understøttende undervisning	16
2.3 Typen af timer	18
3 Økonomiske konsekvenser	21
3.1 Grundøkonomi	21
3.2 Omstillingsomkostninger	21
3.3 Ændringer ved SFO	23
3.4 Økonomisk håndtag.....	23
4 Øget brug af pædagoger i skoledagen – muligheder og udfordringer ...	25
4.1 Opmærksomhedspunkter i forbindelse med øget inddragelse af pædagoger i skoledagen.....	26

Resumé

En af de understøttende regelforenklinger i folkeskolereformen består i en ændring af kravene til medarbejdernes uddannelseskvalifikationer. Kommunerne og skolerne fik med skolereformen udvidede muligheder for at inddrage pædagogisk personale med andre uddannelseskvalifikationer end den uddannede lærer i skoledagen. Det er således muligt at knytte mange forskellige fagligheder til folkeskolen. Muligheden for at inddrage pædagoger i skoledagen er samtidig en del af finansieringsgrundlaget for folkeskolereformen. Analysen belyser, hvordan de ændrede krav til uddannelseskvalifikationerne påvirker personalesammensætningen på skolerne, og derigennem hvilke økonomiske konsekvenser dette har. Fokus er dermed på omfanget og de økonomiske konsekvenser af inddragelsen af pædagoger i skoledagen. Derudover ser analysen også på såvel udfordringer som muligheder i forbindelse øget inddragelse af medarbejdere med andre uddannelseskvalifikationer i skoledagen. Regelforenklingen giver mulighed for at inddrage flere fagligheder, men da det næsten udelukkende drejer sig om pædagoger, vil analysen fokusere på denne gruppe.

Analysen viser, at der er sket ændringer i pædagogernes inddragelse i og omkring folkeskolen. Der er en tendens til, at flere pædagoger inddrages i skoledagen, men endnu tydeligere er reduktionen i antallet af pædagoger i SFO'erne. Denne reduktion tilskrives i væsentlig grad de ændrede åbningstider i SFO'erne som følge af den længere skoledag.

Pædagogerne inddrages i høj grad i den understøttende undervisning. De har fået en anden rolle end tidligere, hvor de nu alene har ansvaret for den understøttende undervisning. Tidligere blev pædagogerne oftest brugt i forbindelse med "to-lærer"-dækning af fag og aktiviteter. Flertallet af landets kommuner har opstillet økonomiske retningslinjer for andelen af understøttende undervisning, der varetages af pædagoger. Kommunerne angiver typisk, at pædagoger varetager mellem 45-55 % af den understøttende undervisning. Analyserne viser også, at der er forskel i brugen af pædagoger mellem de forskellige årgange. Pædagogerne inddrages i størst omfang i indskoling og mindst i udskoling. Det er samtidig tydeligt, at den konkrete udmøntning af pædagogernes inddragelse i skoledagen er lagt i hænderne på skolelederne. Skolelederne har i mange kommuner mulighed for at inddrage pædagoger i større eller mindre omfang end det i budgettildelingen fastsatte niveau. Skoleledernes muligheder er dog afhængige af deres økonomiske råderum, hvilket igen er koblet til budgettildelingen.

De økonomiske betingelser har afgørende betydning for omfanget af pædagogernes inddragelse. Hovedparten af kommunerne har indregnet brugen af pædagoger i budgetgrundlaget. Det betyder, at, hvis skolerne ønsker at inddrage en mindre andel af pædagoger end indregnet i budgettet, skal de finde ressourcerne inden for budgettet. På den anden side har de mulighed for at frigøre ressourcer ved at øge andelen af pædagoger. Inddragelse af pædagoger i skoledagen er med andre ord også et økonomisk håndtag. Med afsæt i casestudierne peger undersøgelsen på, at det primært er forvaltningerne, der bruger inddragelse af pædagoger som et økonomisk håndtag. Det sker, når de indregner en bestemt andel af pædagoger i budgetgrundlaget.

Undersøgelsen har ikke haft mulighed for at afdække de generelle økonomiske konsekvenser for kommunerne af øget inddragelse af pædagoger på landsplan. Med afsæt i kommunernes egen vurdering viser eksempler fra casekommunerne, at det har stor økonomisk betydning, hvor stor andel af den understøttende undervisning der varetages af pædagoger. Analysen er således ikke en økonomisk effektmåling, men baseres på kommuners og skolars egen vurdering af de økonomiske konsekvenser.

Undersøgelsen baseres dels på landsdækkende data, dels på casedata fra ti skoler i fem udvalgte kommuner. Det landsdækkende data har en høj grad af generaliserbarhed og kan bruges til at

vurdere emnet på landsplan. Casedata vurderes i lavere grad som generaliserbare til landsplan. Casene belyser dog en række temaer og konklusioner, som forventes at være relevante for mange andre skoler og kommuner end de inddragede.

Inddragelse af pædagoger i skoledagen forudsætter en kulturændring, der også fremmes af en opmærksomhed på arbejdstilrettelæggelse og mødetider. Det stiller skolelederen en konkret opgave i forhold til at få arbejdstidsregler, mødetider og skemaplanlægning til at gå op, så pædagoger og lærere har mulighed for at kunne mødes om planlægning af fælles aktiviteter og generelt samarbejde.

Ændringer og etablering af nye samarbejdsrelationer resulterer ofte i usikkerhed blandt medarbejderne. Hvis der foretages en grundig drøftelse af roller og forventninger til samarbejdet mellem lærere og pædagoger, kan det være med til at reducere usikkerheden og dermed skabe grundlaget for et bedre og mere konstruktivt samarbejde mellem de to faggrupper.

Ændringerne på folkeskoleområdet har også haft et ledelsesfokus. Der har været et ønske om at give skolelederne et øget ledelsesrum. Det er der tydeligvis mange skoleledere, som benytter sig af. Med andre ord kan kommunerne godt opstille rammer – også budgetmæssige – samtidig med at skolelederne kan agere ledelsesmæssigt. Det forudsætter, at kommunerne er meget bevidste om rammernes karakter og deres fleksibilitet.

1 Baggrund, formål og metode

Analysen indgår som en delanalyse under det samlede "Evaluerings- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen med fokus på styring", som KORA har aftalt med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Analysen undersøger de økonomiske konsekvenser af folkeskolereformens ændringer af krav til undervisernes uddannelseskvalifikationer gennem empirisk viden om kommunernes og skolernes anvendelse af regelforenklingerne. Analysen fokuserer således ikke på andre, nærtliggende temaer, som hvordan inddragelsen af pædagoger i skoledagen påvirker børnenes faglige udvikling eller trivsel. I det følgende præsenteres den aftalte analyse.

1.1 Formål

Til at realisere de overordnede mål for folkeskolens udvikling baseres reformen på tre overordnede og gensidigt understøttende styringsinitiativer: nationale mål, kvalitetsrapporter og regelforenkling¹.

En af de understøttende regelforenklinger i folkeskolereformen består i en ændring af kravene til medarbejdernes uddannelseskvalifikationer. Kommunerne og skolerne fik med folkeskolereformen udvidede muligheder for at inddrage pædagogisk personale med andre uddannelseskvalifikationer end den uddannede lærer i skoledagen. Disse medarbejdere kan have mange forskellige uddannelsesbaggrunde, men i praksis er der primært tale om en øget inddragelse af pædagoger, som enten er fuldtids skolepædagoger eller arbejder i både skole og SFO eller klubtilbud. Fremadrettet anvendes betegnelsen '*pædagoger*' som dækkende over den samlede gruppe af medarbejdere, medmindre andet er specificeret. Det fremgår af lovbemærkningerne til reformen, at formålet med den øgede inddragelse af pædagoger begrundes med såvel en videreførelse af tidligere forsøg og erfaringer, eksempelvis fra heldagsskoleforsøg, som et finansieringsbehov for dele af reformen.

Rammerne for pædagoger i skoledagen:²

- I børnehaveklassen kan pædagoger fortsat varetage undervisning
- Pædagoger kan varetage afgrænsede undervisningsopgaver på 1.-3. klassetrin inden for deres kompetencer og kvalifikationer, dog ikke gennem et helt skoleår alene
- Det er fortsat lærerens opgave at sikre, at undervisningen leder frem mod til faglige mål for fag og klassetrin
- Skolelederen har kompetence til at vurdere, hvilke opgaver der svarer til den enkelte pædagogs kompetencer og kvalifikationer
- Pædagoger kan varetage understøttende undervisningsopgaver på alle klassetrin
- De understøttende undervisningsopgaver kan udføres som en del af undervisningen i fagene med pædagogen i en understøttende rolle eller i tiden til understøttende undervisning, som pædagogen kan varetage alene
- Pædagoger kan som alle andre professioner ansættes som faglærere

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 §§ 28, 29 og 29a samt *Pædagoger i folkeskolen*, KL-inspiration om pædagoger i folkeskolen, august 2015.

1.1.1 Økonomisk relevans

Ændringen af kravene til uddannelseskvalifikationer retter sig mod såvel didaktiske, pædagogiske og økonomiske aspekter af reformimplementeringen som mod skoleledernes styring af skolerne. Som tidligere nævnt fokuserer nærværende analyse på de økonomiske aspekter.

Ændringen er en central del af folkeskolereformens finansieringsgrundlag og er dermed et område, som såvel kommuner som skoler aktivt har taget stilling til i forbindelse med implementeringen af reformen og løbende derefter. Dette skyldes, at det antages, at pædagogernes gennemsnitlige lønomkostninger er ca. 100.000 kr. lavere end de tilsvarende lønomkostninger til en læreruddannet. Det fremgår af KL's sektorvejledning, at en uddannet lærer modtager ca. 450.000 kr. i løn årligt, mens en uddannet pædagog modtager ca. 350.000 kr. i løn årligt³.

Tilsvarende forlængede reformen skoledagen på mange skoler, hvilket til gengæld betød en forkortet åbningstid i de tilstødende fritidstilbud SFO og klub. De frigjorte ressourcer fra fritidstilbuddene er i reformen ligeledes tænkt med ind som en del af finansieringsgrundlaget. I reformteksten beskrives, at reduktionen i fritidstilbuddene vil frigøre ressourcer i en størrelsesorden af 1,2 mia. kr. Disse ressourcer, som tidligere var anvendt i fritidstilbuddet, blev medregnet til anvendelse i skolen til eksempelvis øget inddragelse af pædagoger i skoledagen. Ændringen af kravene til medarbejdernes uddannelseskvalifikationer har dermed et klart økonomisk sigte i tillæg til de øvrige forventede virkninger forbundet med ændringen. Formålet med analysen er at indsamle viden om, hvordan denne ændring har påvirket kommuners og skolars inddragelse af pædagoger i skoledagen ud fra et økonomisk perspektiv.

Tidligere undersøgelser har vist, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger ikke er nyt, men at det har ændret sig med reformen (Bjørnholt et al., 2015). KORA-rapporten (ibid.) viser eksempelvis også, at pædagogerne er såvel udfordrede som motiverede af den nye rolle i skoledagen, hvor de har fået en anden type opgaver. En del pædagoger føler sig udfordrede, dels af opgaverne i den nye skoledage, dels af faldende børnetal i SFO, hvilket flere steder har ført nedskæringer med sig. Det er derfor relevant at se nærmere på, hvordan anvendelsen af pædagogerne foregår i skolerne.

Analysen vil konkret søge svar på følgende undersøgelsesspørgsmål:

1. I hvilket omfang anvender skolerne pædagoger mv. i skoledagen?
2. Hvilke ressourcer frigør det, når skolerne anvender pædagoger i skoledagen?
3. Hvilke forhold på henholdsvis kommune- og skoleniveau er med til at fremme eller hæmme anvendelsen af pædagoger mv. i arbejdstilrettelæggelsen?

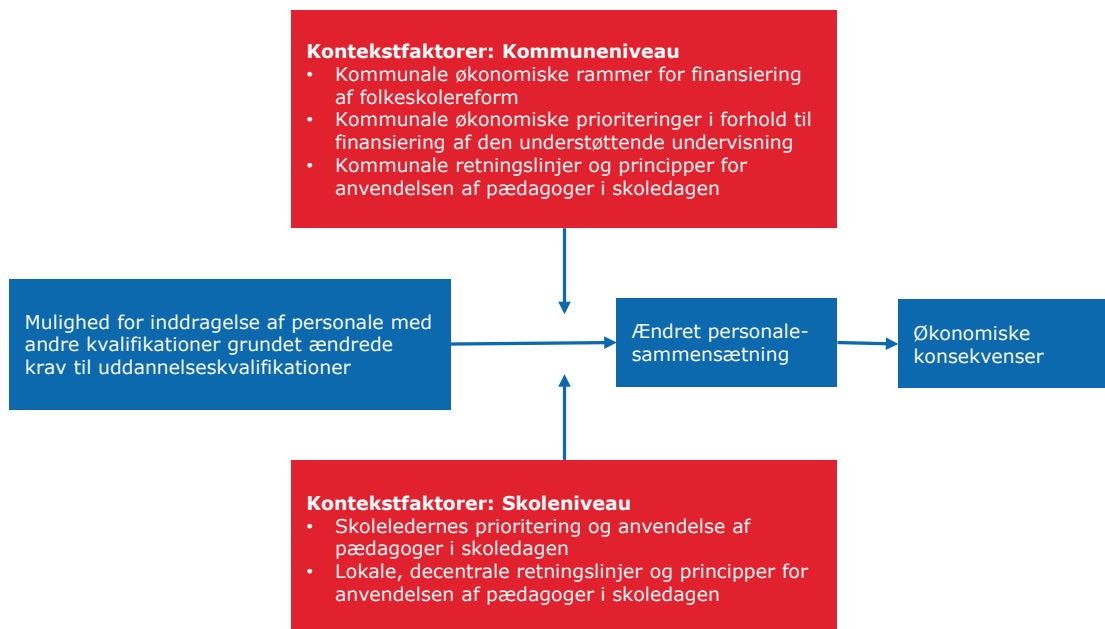
1.2 Analysedesign

Analysen er tilrettelagt som et komparativt casestudie i fem kommuner og på ti skoler. Datagrundlaget består af dokumenter, surveydata samt interviews. I det følgende præsenteres analysedesignet og efterfølgende kriterierne for valg af kommuner og skoler samt analysens datagrundlag og metoder. Nedenstående figur 1.1 viser det valgte analysedesign. De blå kasser i figuren angiver de grundlæggende sammenhænge i analysen. Regelforenklingen giver mulighed for at inddrage personale med andre kvalifikationer, hvilket kan resultere i en ændret personale-sammensætning, som igen kan have en række økonomiske konsekvenser. I hvilket omfang re-

³ Jf. KL's Sektorvejledninger og supplementsskrivelser på skoleområdet fra 2014 og 2015

gelforenklingen vil resultere i en ændret personalesammensætning, påvirkes af en række kontekstfaktorer – de røde kasser i figuren. Det kan være forhold på såvel kommuneniveau som på skoleniveau.

Figur 1.1 Analysedesign



Analysen belyser, hvordan de ændrede krav til uddannelseskvalifikationer påvirker personalesammensætningen på skolerne, og derigennem hvilke økonomiske konsekvenser dette har. Fokus er dermed på omfanget og de økonomiske konsekvenser af inddragelsen af pædagoger i skoledagen. Ændringerne i personalesammensætning kan have andre konsekvenser end de rent økonomiske, fx trivselsmæssige og faglige konsekvenser. Disse behandles kun indirekte i analysen. Enkelte interessentgruppers holdninger til ændringen er ikke en del af analysen, men er behandlet i KORAs rapport om det pædagogiske personales erfaringer og oplevelser med implementeringen af folkeskolereformen (Bjørnholt et al., 2015).

Hvorvidt de nye muligheder for at inddrage personale med andre kvalifikationer resulterer i en ændret personalesammensætning, er afhængig af en række kontekstfaktorer. Forvaltningernes påvirkning af skolernes anvendelse af pædagoger i skoledagen kan være forskellige, og de har mulighed for at foretage egne prioriteringer under hensyntagen til de lokale forhold gennem retningslinjer og politikker og gennem budgettildelingen til skolerne.

Der fokuseres konkret på følgende kontekstfaktorer på kommuneniveau:

- Kommunale økonomiske rammer for finansieringen af folkeskolereformen
- Kommunale økonomiske prioriteringer i forhold til finansieringen af den understøttende undervisning
- Kommunale retningslinjer og principper for anvendelsen af pædagoger i skoledagen

Skolelederne decentralt har mulighed for at træffe implementerings- og styringsvalg, der påvirker den konkrete anvendelse af pædagoger i skoledagen. Skolelederne skal lave en samlet afvejning og prioritering af flere hensyn, når skoleåret og årets ressourceanvendelse planlægges. Skoleledernes planlægning forventes at have betydning for indretningen af skoledagen og for de medarbejdere, som arbejder med eleverne til dagligt.

Der fokuseres konkret på følgende kontekstfaktorer på skoleniveau:

- Skoleledernes prioritering og anvendelse af pædagoger i skoledagen
- Lokale, decentrale retningslinjer og principper for anvendelsen af pædagoger i skoledagen

I forhold til det samlede "Evaluerings- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen med fokus på styring", som KORA har aftalt med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, bidrager analysen således med empirisk viden om kommunernes og skolernes anvendelse af pædagoger i skoledagen ud fra et økonomisk perspektiv.

1.2.1 Valg af kommuner og skoler

I det følgende redegøres for, hvilke kriterier der er anvendt ved udvælgelsen af de kommuner og skoler, som indgår i undersøgelsen. Ved identifikationen af udvælgelseskriterier tages der hensyn til to forhold. For det første skal det i tråd med undersøgelsesdesignet sikres, at de relevante forhold enten holdes konstante eller varieres på tværs af undersøgelsesenhederne. For det andet sætter antallet af enheder i undersøgelsen en naturlig begrænsning for, hvor mange forhold der kan varieres på, før der vil være for få enheder til at udfylde alle udvælgelsesbetingelserne.

De fem kommuner

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

1. Kommunens socioøkonomiske grundvilkår
2. Kommunens budgetforudsætning for andelen af den understøttende undervisning varetaget af pædagoger
3. Kommunens vurdering af graden af økonomisk decentralisering på skoleområdet

De data, som er anvendt ved udvælgelsen, beskrives nedenfor. Indledningsvis drøftes baggrunden for de fire udvælgelseskriterier.

Der er udvalgt kommuner med gennemsnitlige socioøkonomiske grundvilkår set i forhold til landsgennemsnittet. Det vil sige, at casekommunerne er sammenlignelige med hinanden, og at de ligger midten af landets kommuner i forhold til befolkningsgrundlaget. De socioøkonomiske grundvilkår forventes at påvirke eksempelvis kommunernes udgiftsniveau og indsats på folkeskoleområdet. Ved at vælge kommuner med sammenlignelige socioøkonomiske grundvilkår undgår vi, at forskelle på folkeskoleområdet kan tilskrives socioøkonomiske forskelle mellem casekommunerne. Endvidere vil forskelle mellem casekommunerne og øvrige kommuner med gennemsnitlige socioøkonomiske forhold heller ikke kunne tilskrives disse forhold.

Der forventes ligeledes at være en sammenhæng mellem kommunens budgetforudsætninger i forhold til andelen af understøttende undervisning varetaget af pædagoger og skolernes praksis om samme. Det er centralt for analysen, at der identificeres kommuner med forskellige budgetforudsætninger vedrørende dette. Variationen er sikret ved at udvælge tre kommuner, der har valgt at anvende en budgetforudsætning, hvor andelen er lav, henholdsvis to kommuner under 40 % og én kommune på 45 % af den understøttende undervisning varetaget af pædagoger, og to kommuner, der har valgt at anvende en høj andel af den understøttende undervisning varetaget af pædagoger, her over 60 %.

Men kommunerne er ikke alene om at fastsætte praksis på skoleområdet. Skolelederne har også en væsentlig andel i styringen af skoleområdet. Skolelederens autonomi kan dog være afhængig af graden af økonomisk decentralisering i kommunen. Ved økonomisk decentralisering forstås, at beslutningskompetencen vedrørende økonomiske beslutninger foretages decentralt på skolerne i

stedet for centralt i forvaltningen eller gennem prædefinerede puljer i skolebudgettet. Ved kommuneudvælgelsen er der sikret variation på graden af økonomisk decentralisering ved, at der er udvalgt to kommuner med relativ lav grad af økonomisk decentralisering og tre kommuner med relativ høj grad af økonomisk decentralisering.

Udover de tre primære udvælgelseskriterier repræsenterer kommunerne i undersøgelsen en jævn geografisk spredning over landet med tre kommuner i Jylland og to kommuner på Sjælland.

Kriterierne for udvælgelsen af kommunerne er sammenfattet i Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Udvalgelseskriterier

	Socioøkonomiske grundvilkår	Andel understøttende undervisning varetaget af pædagoger		Økonomisk decentralisering	
		Lavt	Højt	Lav	Høj
Kommune A	Middel	X			X
Kommune B	Middel	X		X	
Kommune C	Middel		X	X	
Kommune D	Middel		X		X
Kommune E	Middel	X			X

De ti skoler

I hver af de fem kommuner er der udvalgt to skoler, dvs. der indgår i alt ti skoler i analysen. Det er tilstræbt i analysen, at skolerne så vidt muligt ligner hinanden. Dette er gjort for at udelukke skolespecifikke forhold såsom antal elever, antal klasser og årgange, specialklasserækker mv. som forklaring på skoleledernes praksis i forhold til inddragelse af pædagoger i skoledagen.

KORA har ved henvendelsen til kommunerne udarbejdet forslag til, hvilke skoler der skulle indgå i analysen. Af praktiske og planlægningsmæssige årsager har det dog ikke været muligt for kommunerne at efterkomme vores ønsker i alle tilfælde. I det tilfælde har hensynet til kommuneudvælgelseskriterierne vægtet højere end kriterierne på skoleniveau. Der er derfor visse forskelle på skolestørrelse, trinsammensætning og tilstedeværelsen af specialrækker.

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
 - Kommunens/skolens økonomiske styring af folkeskoleområdet
 - Regler/retningslinjer for anvendelse af pædagoger i skoledagen
- Surveydata fra landsdækkende spørgeskemaundersøgelser blandt børne- og ungedirektører og udvalgsformænd samt korte surveys blandt casekommuner og -skoler. Spørgeskemaundersøgelserne til børne- og ungedirektørerne og udvalgsformændene er blevet gennemført to gange – første runde i 2014 og anden runde i 2016. Formålet var at få en status på implementeringen af folkeskolereformen. I forbindelse med casestudierne blev der også gennemført en spørgeskemaundersøgelse med de deltagende kommuner og skoler.
- Semistrukturerede kvalitative interviews på forvaltnings- og skoleniveau

Det samlede overblik over de anvendte data fremgår af nedenstående tabel 1.2.

Tabel 1.2 Oversigt over data, som indgår i analysen

	Kommuner	Skoler
De økonomiske konsekvenser af ændrede krav til uddannelseskvalifikationer	Dokumenter • Demografi- og ressourcefordelingsmodeller (Excel-regneark) • Budgetforudsætninger for implementering af folkeskolereformen • Retningslinjer og principper for anvendelse af pædagoger i skoledagen Survey • Børne- og ungedirektører, landsdækkende • Skoleledere i caseundersøgelsen • Skoleforvaltning i caseundersøgelsen Interviews • Børne- og ungedirektører • Skolechefer	Dokumenter • Udmøntet budget – udtræk fra økonomisystemet og/eller Excel-regneark Interviews • Skoleledere, evt. inkl. administrativ leder/medarbejder eller anden decentral medarbejder med indsigt i skolens økonomistyring og skoleårsplanlægning

Dokumenter

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

På kommuneniveau er kommunerne blevet bedt om at fremsende de dokumenter, der fremgår af ovenstående tabel. Det er i varierende omfang tilfældet, at kommunerne eksempelvis har retningslinjer for anvendelse af pædagoger i skoledagen. Det medfører en variation i omfanget af dokumenter, der indgår i analysen. Der er modtaget dækkende og relevant data og dokumenter fra alle fem kommuner. Dokumenterne er brugt til at beskrive:

1. Kommunale retningslinjer for inddragelse af pædagoger i skoledagen
2. Kommunens beregning af implementeringen af folkeskolereformen med hensyn til inddragelse af pædagoger i skoledagen
3. Kommunens inddragelse af pædagoger i den kommunale budgettildelingsmodel

På skoleniveau er skolelederne blevet bedt om at fremsende et udmøntet budget, såfremt det ikke har været fremsendt af kommunen.

Dokumentindsamlingen har 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.

Interviews

Der er gennemført ti semistrukturerede kvalitative interview på kommuneniveauet og ti interview på skoleniveauet. Interviewene er gennemført i februar til maj 2016.

Alle interviewene er foretaget med udgangspunkt i interviewguides, som er suppleret med kommune- og skolespecifikke spørgsmål på baggrund af dokumentanalyserne. De konkrete interviewpersoner og fokusområderne for interviewene fremgår af nedenstående tabel 1.3.

Tabel 1.3 Oversigt over interviews – antal og fokusområder

Interviewdeltagere	Antal interview	Fokusområder
<u>Kommuneniveau:</u> Skolechefer + Børne og ungedirektører	5 + 5	Omfang: • Organisering • Ledelsesansvar mellem skole og SFO/klub Økonomi: • Økonomisk implementering af reform • Budgetforudsætninger • Ledelsesressourcer • Omstillingsomkostninger • Ressourceudnyttelse Hæmmende og fremmende forhold: • Forvaltningsniveau • Øvrige forhold
<u>Skoleniveau:</u> Skoleledere	10	Omfang: • Organisering • Ændret personalesammensætning • Ledelsesansvar • Ændringer i SFO/klub • Retningslinjer og principper Økonomi: • Omstillingsomkostninger • Kapacitetsplanlægning • Ressourceudnyttelse • Frigjorte ressourcer Hæmmende og fremmende forhold: • Skoleniveau • Forvaltningsniveau • Øvrige forhold

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

2 Inddragelse af pædagoger i skoledagen – omfang

I dette kapitel beskrives omfanget af kommunernes og skolernes anvendelse af pædagoger i skoledagen. Med skolereformen er pædagogerne kommet med i skoledagen i højere grad end tidligere på grund af den understøttende undervisning. Det er dog langt fra et nyt fænomen, at pædagoger er ansat til at løse opgaver i skolen. Mange skoler har erfaringer fra samarbejde mellem lærere og pædagoger fra tidligere, særligt i indskolingen – eksempelvis har mange skoler et tæt samarbejde mellem SFO og skolen. Casestudierne i de fem kommuner viser, at måden og omfanget, som man bruger pædagogerne i skolen, varierer meget. Nogle koncentrerer pædagogernes arbejde i de yngste klassetrin, mens andre spreder dem på alle årgangene. Nogle skoler har helt bestemte opgavetyper, som pædagogerne løser, mens de på andre skoler anvendes bredere til et større antal opgaver.

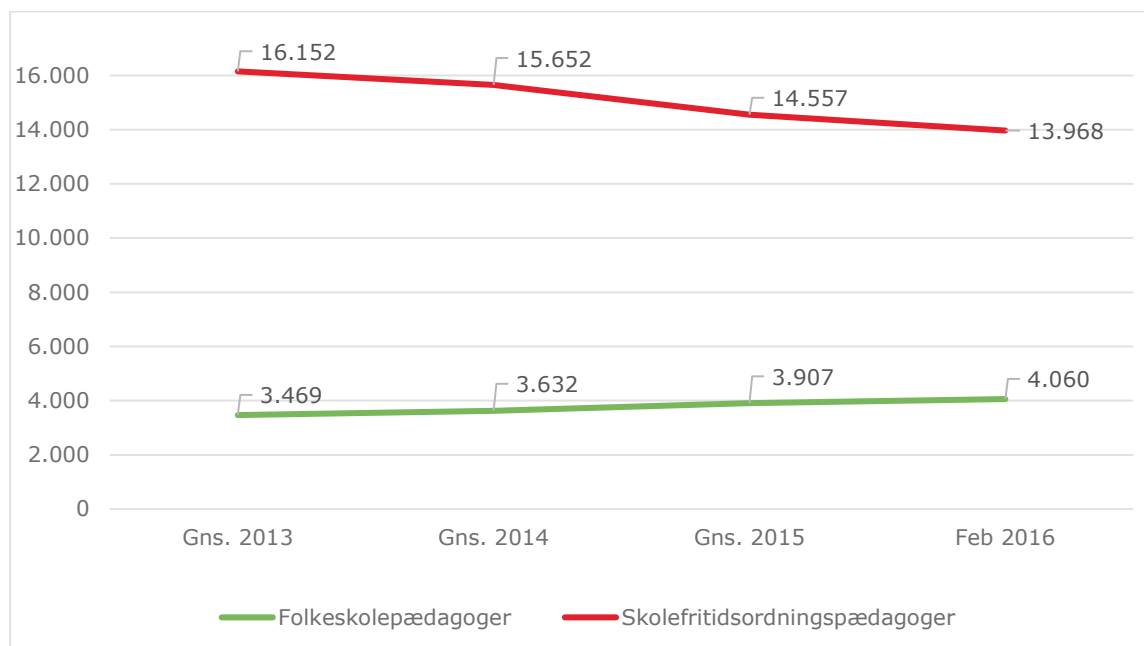
2.1 Udvikling i antal pædagoger i skoledagen

Allerede før folkeskolereformen samarbejdede skolens lærere og pædagoger enten ansat i SFO eller i skolen. Dette arbejde bestod eksempelvis af støttetimer i forbindelse med inklusionsindsatser, rullende skolestart, timer i børnehaveklassen eller aldersintegreret arbejde i indskolingen. Disse arbejdsopgaver forsvandt ikke med reformen, men kan til dels være ændret.

På landsplan ser man en tendens til, at der er kommet flere pædagoger i skolen og færre pædagoger i SFO i løbet af årene før og efter reformen. Det skyldes bl.a., at reformen har flyttet pædagoger fra SFO til skolen, men også at nogle SFO'er oplever faldende børnetal⁴ og dermed må skære ned på antallet af ansatte. Nedenstående figur 2.1 viser udviklingen i antallet af pædagoger ansat i helholdsvis folkeskolen og skolefritidsordninger.

⁴ Ifølge Danmarks Statistik er antallet af indskrevne børn i SFO og fritidshjem faldet med ca. 14.000 børn, svarende til 4,5 %, fra 2013 til 2014 som følge af folkeskolereformen (Nyt fra Danmarks Statistik, 1. april 2015 - Nr. 162).

Figur 2.1 Udvikling i antal pædagoger i folkeskolen og SFO



Note: For 2013, 2014 og 2015 er der beregnet et gennemsnit for de fire årlige kvartalstal. For 2016 er kun anvendt tal for februar, da det var det eneste tilgængelige på dataindsamlingstidspunktet. Opgørelsen er følsom overfor kommunernes kontering af henholdsvis folkeskolepædagoger og pædagoger i SFO.

Kilde: KRL's løndata. Funktion K32201-Folkeskoler er anvendt til antallet af Folkeskolepædagoger (fuldtidsstillinger), mens funktion K32205-Skolefritidsordninger er anvendt for pædagoger i SFO (fuldtidsstillinger).

Figuren viser en svag tendens til, at der er kommet flere pædagoger i skoledagen og en tydeligere tendens til færre pædagoger i SFO. Der er dog en vis usikkerhed forbundet med tallene fra KRL's løndata. Det kan ikke udelukkes, at der kan være forskelle i kommunernes kontering af lønudgifter til lærere og pædagoger, hvilket vil resultere i en forkert opgørelse af antallet af lærere og pædagoger.

Casestudierne understøtter i en vis udstrækning dette fund. Respondenterne fortæller oftest, at der er lidt flere pædagoger i skoledagen, men at der ikke har været en stor ændring.

Kommunen har før reformen haft pædagoger som en del af undervisningen. Vi har haft det som en del af SFO'en, som har skullet levere pædagoger ind i den almindelige undervisning. Man udvidede undervisningstimetallet for indskolingseleverne, mod at det var pædagoger, der skulle varetage de aktiviteter, der skulle være i undervisningen. (Forvaltningsdirektør)

Flere ledende forvaltningsmedarbejdere nævner muligheden for at hæve andelen af understøttende undervisning varetaget af pædagoger i skoleåret 2016/2017. Eksempelvis fortæller en børne- og ungedirektør, at budgettet fra næste skoleår forudsætter 90 % understøttende undervisning varetaget af pædagoger mv. Vedkommende fastslår dog stadig, at det er skolerne selv, der definerer, om det også bliver det endelige valg. Hvis skolerne vælger at prioritere anderledes, så er det ok. Der følger dog ikke flere ressourcer med. I den konkrete kommune forklares kommunens samlede økonomiske situation som årsag til dette valg.

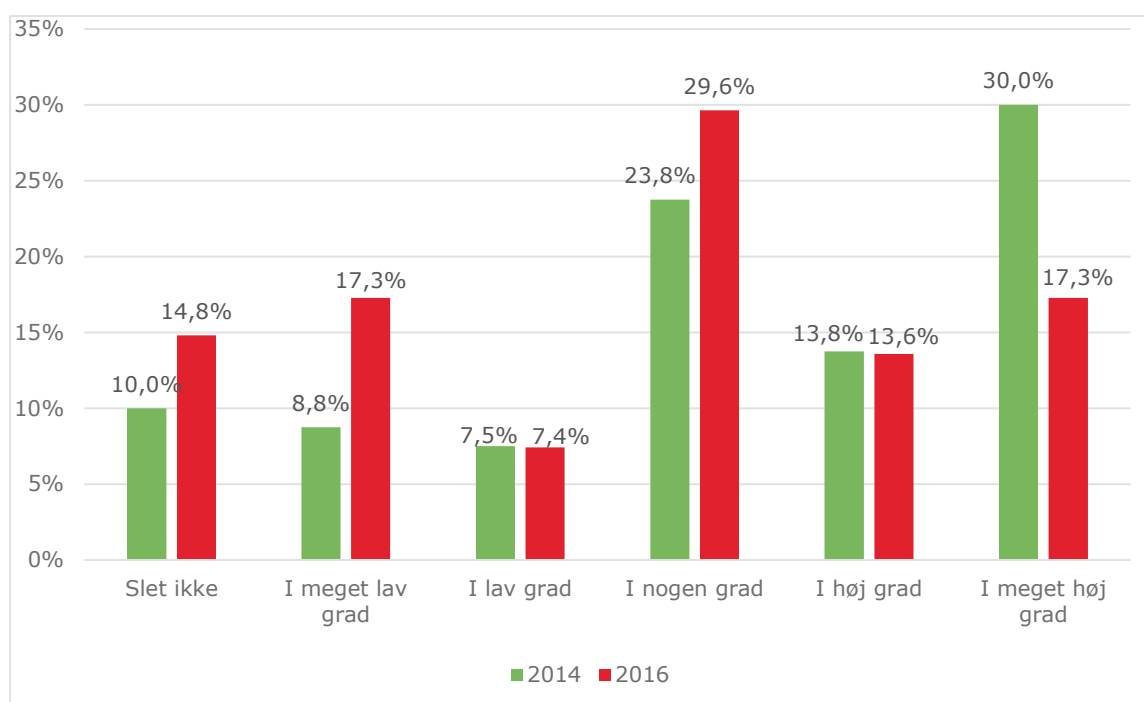
To af skolelederne fra den kvalitative undersøgelse fortæller, at antallet af pædagoger stort set ikke har ændret sig med reformen. På den ene skole har der været den ændring, at hvor pædagogerne tidligere var en del af skolen gennem dobbeltlærertimer, så står de nu alene med klassen

i understøttende undervisning. Den anden skole har slet ikke oplevet en ændring i antallet af pædagogårsværk tilknyttet skolen.

2.2 Andel pædagoger i den understøttende undervisning

Det øgede antal pædagoger i skoledagen arbejder bl.a. med den understøttende undervisning, som blev introduceret med reformen. Kommunerne kan have politisk eller administrativt fastlagte retningslinjer for, hvordan den enkelte skole skal fastlægge andelen af pædagoger i den understøttende undervisning på deres skole. Nedenstående figur 2.2 viser, i hvilken grad kommunerne har fastlagte politiske eller administrative retningslinjer for anvendelsen af pædagoger mv. i skoledagen i forhold til den understøttende undervisning.

Figur 2.2 Fastlagte retningslinjer for andelen af den understøttende undervisning varetaget af pædagoger mv.



Note: Spørgsmål: I hvilken grad har kommunen enten politisk eller administrativt fastlagt nærmere retningslinjer for: - Hvor stor en andel af den understøttende undervisning, som skal varetages af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger)? N (2014) = 80, N (2016) = 81.

Kilde: Spørgeskemaer til børne- og ungedirektører i 2014 og 2016.

Figuren viser, at 43,8 % i 2014/2015 i høj eller meget høj grad havde retningslinjer for andelen af den understøttende undervisning varetaget af pædagoger, mens det var 30,9 % i 2015/2016. Der er dermed et fald i graden af kommunale retningslinjer på området.

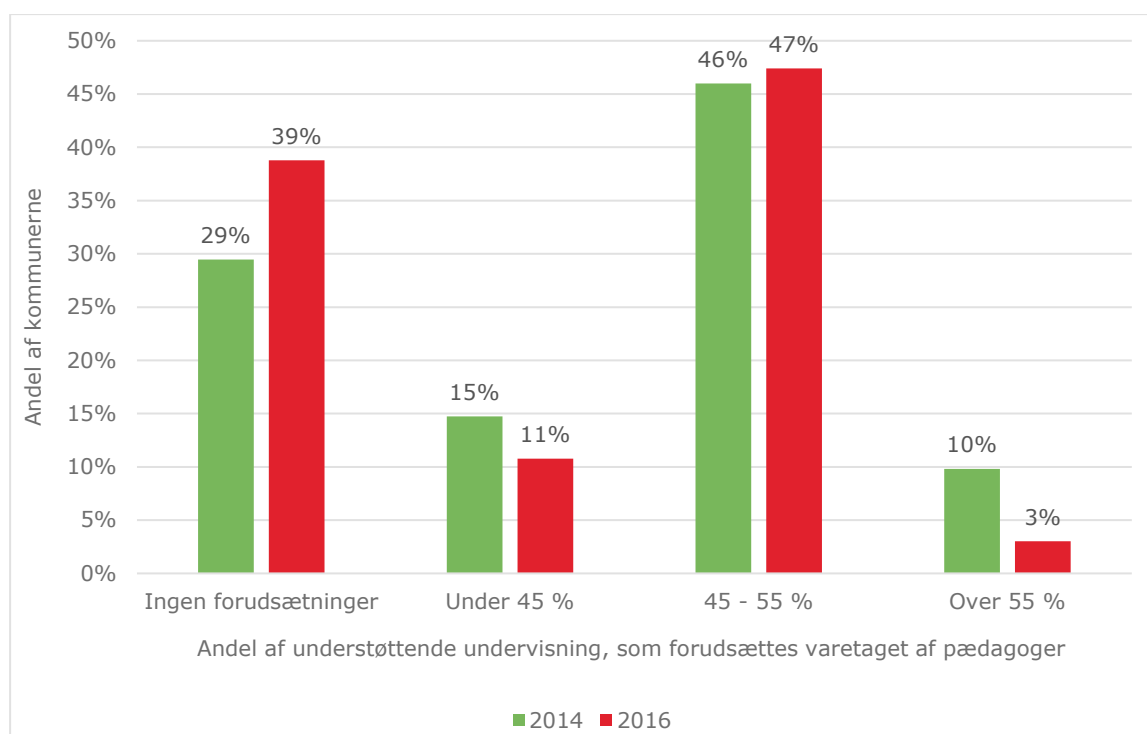
Casestudierne viser dog et lidt andet billede. Her har ingen af de fem deltagende kommuner eksplicitte retningslinjer for skolernes brug af pædagoger til den understøttende undervisning. Det er noget, som skolerne i høj grad selv fastsætter. Tre af de ti skoler i den kvalitative undersøgelse tilkendegiver, at de lokalt har vedtaget retningslinjer om anvendelsen af pædagoger i skoledagen. De er typisk vedtaget sammen med skolebestyrelsen. Fire af de fem kommuner i den kvalitative undersøgelse fortæller, at det alene er skolelederen, som har kompetencen til at beslutte, i hvilken udstrækning der anvendes medarbejdere, der ikke er læreruddannede, mens en enkelt kommune fortæller, at det både er skolelederen og forvaltningen, der har kompetence på området.

Der er dog i casekommunerne en klar sammenhæng mellem skolernes anvendelse af pædagoger og kommunernes budgetforudsætning for skoleområdet. I budgetforudsætningen findes for alle fem kommuner en bestemt andel af den understøttende undervisning, som forudsættes varetaget af pædagoger, for at budgettildelingen økonomisk går op. Casestudierne viser, at skolelederne har mulighed for at afvige fra denne fordeling, men at de i praksis kun i mindre grad afviger fra den kommunale budgetforudsætning. Det viser, at der – som forventet – er en sammenhæng mellem kommunernes budgetforudsætninger og skolernes udmøntning af budgetterne i forhold til andelen af pædagoger i skoledagen.

KORA har tidligere vist, at kommunerne i forbindelse med implementering af folkeskolereformen typisk har givet den enkelte skoleleder en høj grad af økonomisk fleksibilitet til at styre ressourcerne på tværs af skole og SFO (Bæk, 2014). I analysen viser KORA, at 76,9 % af skolelederne i nogen, høj eller meget høj grad har frihed til at anvende de økonomiske ressourcer fleksibelt. Det kvalitative studie viser dog, at budgetforudsætningerne ofte har en betydelig indflydelse på skolelederens valg, om end de ikke er bundne af kommunens valg og prioriteringer. Såvel skolechefer som børne- og ungedirektører forklarer i den kvalitative undersøgelse, at selvom man regner med en vis andel fra kommunal side, så er det den enkelte skole og skoleleders ansvar at vælge den præcise fordeling. Der kan dog være økonomiske incitamenter, som forvaltningen er med til at påvirke i forhold til, hvor store frihedsgrader skolen har.

Nedenstående figur 2.3 viser spredningen på kommunernes budgetforudsætning.

Figur 2.3 Forskelle i kommunernes budgetforudsætninger om pædagogernes andel af den understøttende undervisning



Note: Spørgsmål: Hvor stor en andel af den understøttende undervisning på kommunens skoler forudsættes varetaget af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger)? Lavet på tværs af klassetrin. Respondenten bedt om at angive niveauet for henholdsvis indskoling, mellemtrin og udskoling. N (2014) = 75, N (2016) = 77.

Kilde: KORA spørgeskemaundersøgelser til børne- og ungedirektører i 2014 og 2016.

Figuren viser, at en del kommuner ikke har opstillet forudsætninger for andelen af understøttende undervisning varetaget af pædagoger, svarende til 39 % i målingen for skoleåret 2015/2016.

Blandt de kommuner, der anvender forudsætninger, ses det, at flertallet forudsætter, at mellem 45 og 55 % af den understøttende undervisning er varetaget af pædagoger, svarende til 46-47 %. Mellem 15 og 11 % forudsætter, at under 45 % varetages af pædagoger, mens mellem 10 og 3 % forudsætter, at over 55 % varetages af pædagoger.

Forvaltningerne i de fem casekommuner beskriver budgetforudsætninger, der rangerer fra 45 % af den understøttende undervisning varetaget af pædagoger op til 85 %⁵. Der er således stor forskel på, i hvor høj grad man fra forvaltningens side forventer, at pædagogerne inddrages. En enkelt forvaltning beskriver endvidere, at man konkret anvender andelen som incitamentsbærende for at øge inddragelsen af andre medarbejdere end læreruddannede, bl.a. som led i målet om den åbne skole. Her er andelen af pædagoger sat til 45 %, mens der er sat en andel på 10 % til "folk udefra".

På skolerne er der typisk en anden fordeling af pædagoger, end der er i forvaltningens budgetforudsætning.

Kommunen har overordnet lagt de økonomiske rammer – hvor der var flere penge til pædagoger end lærere. Det, skolerne så har gjort, er at vurdere, hvordan de selv har ønsket at fordele ressourcerne lokalt. (Børne- og ungedirektør)

Forskellen består ofte i, at skolen prioriterer at have flere pædagoger i indskolingen, færre på mellemtrinnet og færrest i udskolings understøttende undervisning, mens den kommunale budgetforudsætning ikke skelner mellem trinnene. Ofte vil der dog på overordnet plan være en vis overensstemmelse, da den bagvedliggende økonomi har væsentlig indflydelse på den lokale beslutning.

Enkelte skoleledere fortæller, at kommunens valg af andel understøttende undervisning varetaget af pædagoger er et tydeligt økonomisk håndtag, som er stærkt medvirkende til at bestemme andelen ude på den enkelte skole.

2.3 Typen af timer

På de skoler, som havde erfaringer med inddragelse af pædagoger i skoledagen, bestod pædagogernes opgaver ofte i omsorgsarbejde – særligt i indskolingen eller i forbindelse med skolernes inklusionsindsatser.

I skoledagen varetager pædagoger efter reformen forskellige roller, herunder varetagelse af hele eller dele af den understøttende undervisning. Typisk er der tale om faglig fordybelse, bevægelse og understøttende deltagelse i fagtimer (dobbeltlærerordning). I enkelte tilfælde varetager pædagoger også fagtimer. Dette er tilfældet, når pædagogen har de nødvendige kompetencer til det konkrete fag.

Opgavetyperne kan også variere mellem indskoling, mellemtrin og udskoling, hvor mange skoler bruger en større andel pædagoger i de små klasser frem for i de ældre. Det betyder eksempelvis, at man sjældnere anvender pædagoger til faglig fordybelse i udskolingen. Argumentet herfor er typisk, at pædagogernes faglighed er bedre anvendt til andre opgaver såsom bevægelse, relationsarbejde og understøttende aktiviteter i de små klasser.

⁵ Disse tal stemmer ikke overens med de tal, som blev anvendt ved caseudvælgelsen. En forklaring kan være, at der er sket en stigning i brugen af pædagoger fra tidspunktet for caseudvælgelsen og det kvalitative interview.

Der er væsentlige udsving i forhold til, hvor stor andel af den understøttende undervisning der ifølge de kommunale børne- og ungedirektører forudsættes varetaget af pædagoger. Nedenstående tabel 2.1 viser andelen af den understøttende undervisning, som skolerne forudsætter varetaget af pædagoger mv. i henholdsvis indskoling, mellemtrin og udskoling.

Tabel 2.1 Undervisningsandel af den understøttende undervisning

Klassetrin	Gennemsnitlig andel på tværs af kommunerne i 2014/2015	Gennemsnit andel på tværs af kommunerne i 2015/2016
1.-3. klasse	50,3 %	50,4 %
4.-6. klasse	46,2 %	45,9 %
7.-9. klasse	42,6 %	40,1 %

Note: Spørgsmål stillet: Hvor stor en andel af den understøttende undervisning på kommunens skoler forudsættes varetaget af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger)? Angiv andelen på følgende klassetrin i hele procenttal (fx 45), N (2014) = 80, N (2016) = 81.

Man havde efter spørgsmålet mulighed for at svare: Kommunen har ikke anvendt konkrete forudsætninger om andel af den understøttende undervisning, som varetages af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger).

Kilde: KORA spørgeskemaundersøgelser blandt børne- og ungedirektører i 2014 og 2016.

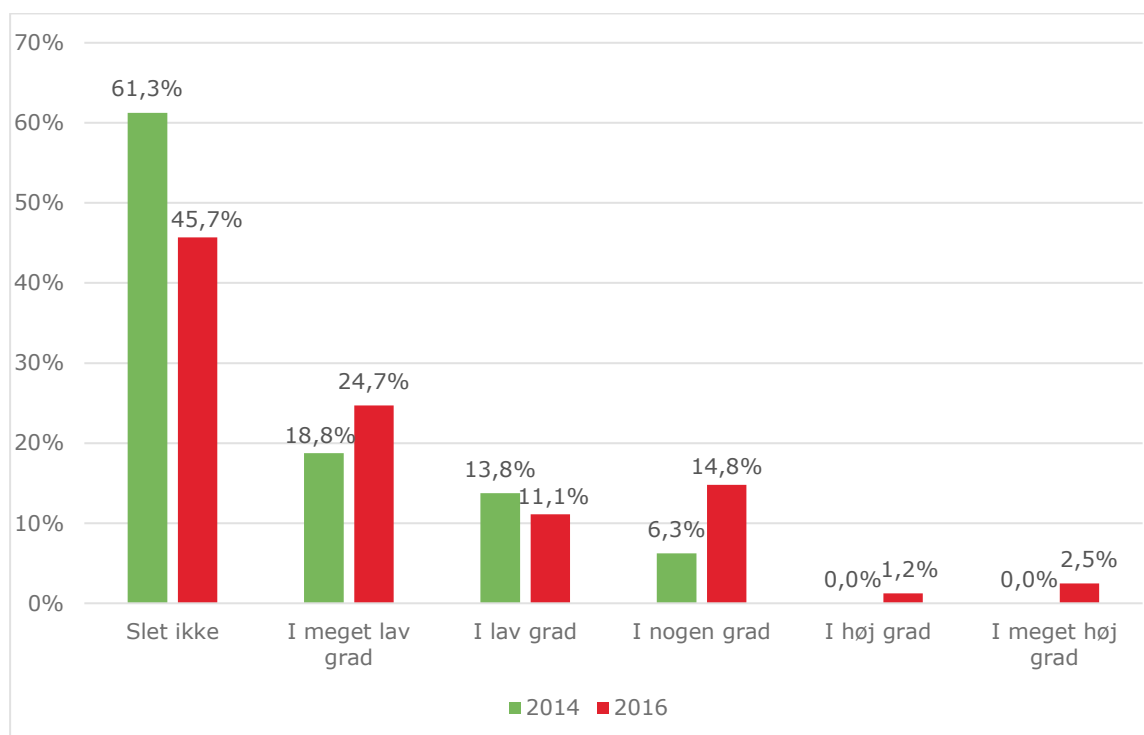
Tabellen viser, at pædagoger mv. varetager en større del af den understøttende undervisning i indskoling end på mellemtrinnet og mindst i udskoling. Tabellen viser endvidere, at der kun har været en lille udvikling fra KORAs måling i 2014 til målingen i 2016 (Bæk, 2014). Samme tendens kunne spores blandt casekommunerne og de fleste skoler, der deltog i den kvalitative undersøgelse. På flere af de deltagende skoler var der dog en væsentlig større spredning mellem trinnene. På kommunalt niveau anvendes typisk et enkelt tal for andelen af understøttende undervisning varetaget af pædagoger og ikke et separat tal for hvert trin.

På nogle skoler anvender man også personer "udefra" til at varetage enkelte dele af undervisningen. Det kan eksempelvis være en musiklærer, der kommer fra den lokale musikskole. Der er også et eksempel på, at der inddrages medarbejdere fra det lokale erhvervsuddannelsescenter (EUC). Det er dog i væsentlighed ikke udbredt, at man systematisk anvender andre end lærere og pædagoger i undervisningen. I én af casekommunerne har man fra politisk side ønsket at fremme inddragelsen af andre grupper end pædagoger. Det er besluttet, at fordelingen mellem lærere, pædagoger og andre udefra skal være 45-45-10. Det er et bevidst signal fra kommunens politikere, at de ønsker den åbne skole. Den konkrete fordelingsnøgle er et forsøg på at holde skolens kommuner op mod den politiske målsætning. En skoleleder i kommunen fortæller, at de har iværksat tiltag for at imødekomme det politiske ønske om 10 % med andre fagligheder, men at de ikke er nået så langt. Kommunens kulturforvaltning understøtter skolerne med at danne partnerskaber, der kan danne grundlag for at inddrage andre fagligheder. Skolelederen påpeger også, at det kan være vanskeligt at få inddraget andre fagligheder i skoledagen.

Det øgede antal pædagoger i skoledagen kan ifølge reformteksten også bruges til dobbeltlærertimer, hvor der både er en lærer og en pædagog i klassen samtidig. På mange skoler er det dog ikke tilfældet. På nogle af skolerne i den kvalitative undersøgelse har reformen haft den modsatte effekt – at de har mindsket antallet af timer med to voksne for at udfylde de ekstra undervisningstimer. Årsagen kan både være økonomisk og organisatorisk. Økonomisk i den forstand, at det er dyrere at have to voksne i samme klasse end kun en enkelt, og organisatorisk ved, at skemalægningen bedst har kunnet gå op, hvis der ikke er to voksne i klassen.

Det er i reformen beskrevet, at det er muligt at nedsætte antallet af understøttende undervisningstimer, hvis antallet af undervisningstimer med to voksne øges. Nedenstående figur 2.4 viser, hvor stor en andel af kommunerne der har benyttet sig af denne mulighed.

Figur 2.4 To-lærer-ordning



Note: Spørgsmål: Kommunalbestyrelsen har med den nye folkeskolelov mulighed for at give klasser dispensation til at nedsætte antallet af understøttende undervisningstimer og skoledagens samlede længde, hvis antallet af undervisningstimer med to voksne samtidig øges (§ 16b). I hvor høj grad har kommunen anvendt denne mulighed for skoleåret 2014/2015? N (2014) = 80, N (2016) = 81.

Kilde: KORA spørgeskemaundersøgelser blandt børne- og ungedirektører i 2014 og 2016.

Figuren viser, at de færreste kommuner har benyttet muligheden for at nedsætte antallet af understøttende undervisningstimer ved at øge antallet af timer med to voksne. Der er dog en lille tendens til, at flere kommuner i 2015/16 har nedsat antallet af timer til understøttende undervisning end tidligere.

I den kvalitative undersøgelse forklares den lave anvendelsesgrad med henvisning til de økonomiske konsekvenser af en sådan ændring. Flere skoleledere og skolechefer beskriver, at det er fordyrende at ændre på timerne på denne måde, da lønomkostningerne forbundet med selve undervisningen forbliver den samme (samme antal medarbejdere på arbejde), mens lønomkostningerne til fritidstilbuddene øges, da skoledagen som følge af ændringen vil slutte tidligere og dermed nødvendiggør øget åbningstid i fritidstilbuddene. Desuden nævnes den organisatoriske udfordring, som skabes, da en andel af pædagogerne er optagede i skolen sidst på skoledagen og derfor ikke kan være i SFO'en, hvis den skulle til at åbne tidligere igen.

3 Økonomiske konsekvenser

Som tidligere nævnt var en del af finansieringen af folkeskolereformen baseret på større brug af medarbejdere med en anden uddannelsesmæssig baggrund end skolelærer samt en reduktion af åbningstiden i fritidstilbuddene. I de tidligere afsnit er omfanget af inddragelse af pædagoger blevet analyseret. I dette afsnit ser vi nærmere på de økonomiske aspekter ved inddragelse af medarbejdere med anden – typisk pædagogisk – baggrund.

3.1 Grundøkonomi

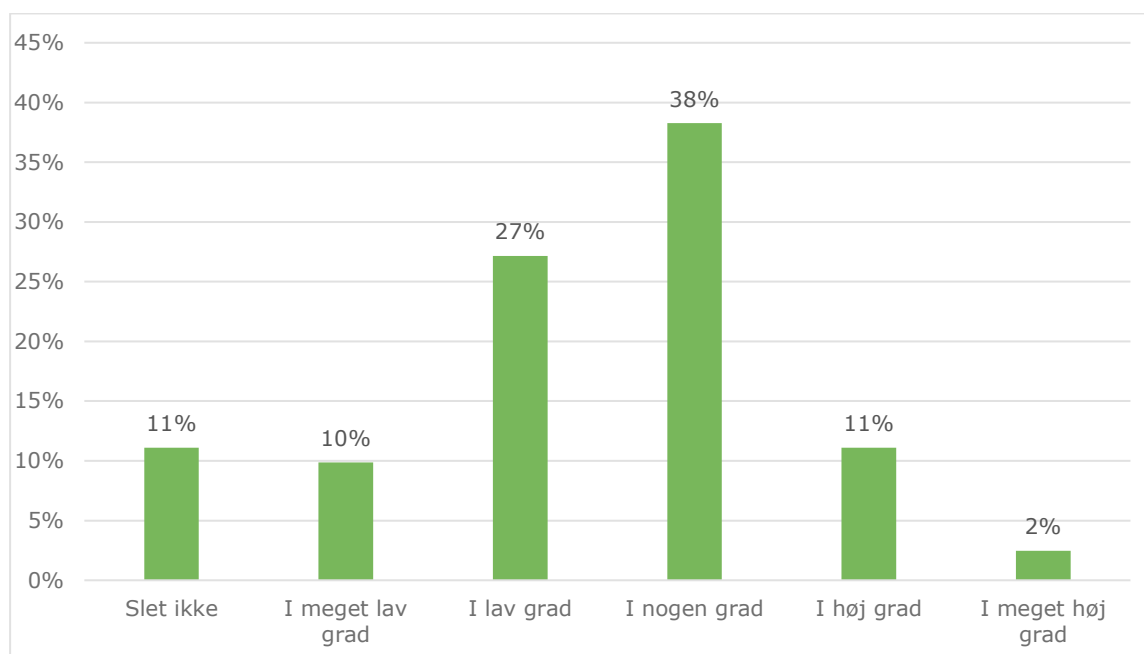
Kommunerne står med et større finansieringsbehov som følge af folkeskolereformen. Noget af finansieringen vil blive dækket af tilskuddet i forbindelse med folkeskolereformen, men vil også variere mellem kommunerne, afhængig af bl.a. det nuværende serviceniveau, åbningstid og forældrebetaling til SFO samt klubtilbud. Mulighederne for at ændre på finansieringsbehovet vil således være afhængigt af ændringer af ovenstående, men vil også være bestemt af en række valg vedrørende brugen af pædagoger i skoledagen. KORA har ikke i nærværende undersøgelse mulighed for at give et samlet overblik over kommunernes finansielle udfordringer og konsekvenserne af valg vedrørende brugen af pædagoger i skoledagen.

De nøjagtige konsekvenser af en ændret fordeling mellem lærere og pædagoger vil variere mellem kommunerne. Hvis der tages afsæt i eksemplet i Tabel 3.1 på side 24 ses det, at en ændret fordeling kan have store økonomiske konsekvenser. Jo større andel af den understøttende undervisning som varetages af pædagoger, jo større vil besparelsen være, da lønudgifter til pædagogiske medarbejdere er væsentligt lavere end udgifterne til en læreruddannet. Typisk er det omkring 50 % af den understøttende undervisning, der varetages af pædagoger, og få kommuner ser ud til at benytte en væsentlig større andel, jf. Figur 2.3. Øget inddragelse af pædagoger kan bidrage til finansieringen af folkeskolereformen, men det er også tydeligt, at kommunerne ikke går efter en vidtgående model, hvor den understøttende undervisning i fuldt omfang overdrages til pædagoger.

3.2 Omstillingsomkostninger

I forbindelse med organisationsændringer, som påvirker personalesammensætningen, vil det være forventet, at der kan opstå omstillingsomkostninger. Nedenstående figur 3.1 viser omfanget af kommunernes omstillingsomkostninger forbundet med inddragelsen af pædagoger i skoledagen.

Figur 3.1 Omstillingsomkostninger ved pædagoger i skoledagen



Note: Spørgsmål: I hvilken grad har kommunen haft omstillingsomkostninger forbundet med at inddrage personer med andre kompetencer (herunder pædagoger) i skoledagen, fx kompetenceudvikling af pædagoger og fælles aktiviteter? N = 81.

Kilde: Spørgeskema til børne- og ungedirektører i 2016.

Som det fremgår af Figur 3.1, er det et fåtal af kommuner, der i høj eller meget høj grad har haft omkostninger i forbindelse med inddragelse af pædagogerne i skoledagen. Hovedparten – to ud af tre kommuner – har i nogen eller lav grad haft omstillingsomkostninger. Cirka en femtedel af kommunerne har slet ikke eller i meget lav grad haft omkostninger forbundet med personaleomstillingen.

Der er desuden en forventning om, at inddragelse af pædagogerne betyder et øget samarbejde mellem lærere og pædagoger og dermed også fortløbende koordineringsomkostninger. Casestudierne viser dog, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger er forholdsvis beskedent, hvilket også giver færre omkostninger end ventet til samarbejde. Eksempelvis er pædagogerne ikke altid med i forberedende møder mv., da disse ligger i udkanten af skoledagen, hvor pædagogen er i SFO (se også Bjørnholt et al., 2015). En anden type omstillingsomkostninger kan eksempelvis være udgifter til kompetenceudvikling for pædagoger, der i større omfang end hidtil skal inddrages i skoledagen. Ifølge børne- og ungedirektørerne har langt hovedparten af kommunerne (81 %) i meget høj grad, i høj grad eller i nogen grad afsat økonomiske midler til kompetenceudvikling for pædagoger.

Vi valgte at sætte et stort uddannelsesforløb i gang, hvor vi har arbejdet med at opkvalificere pædagogerne til den nye opgave (...). Så det bliver til understøttelse af en læringssituation. (Skolechef)

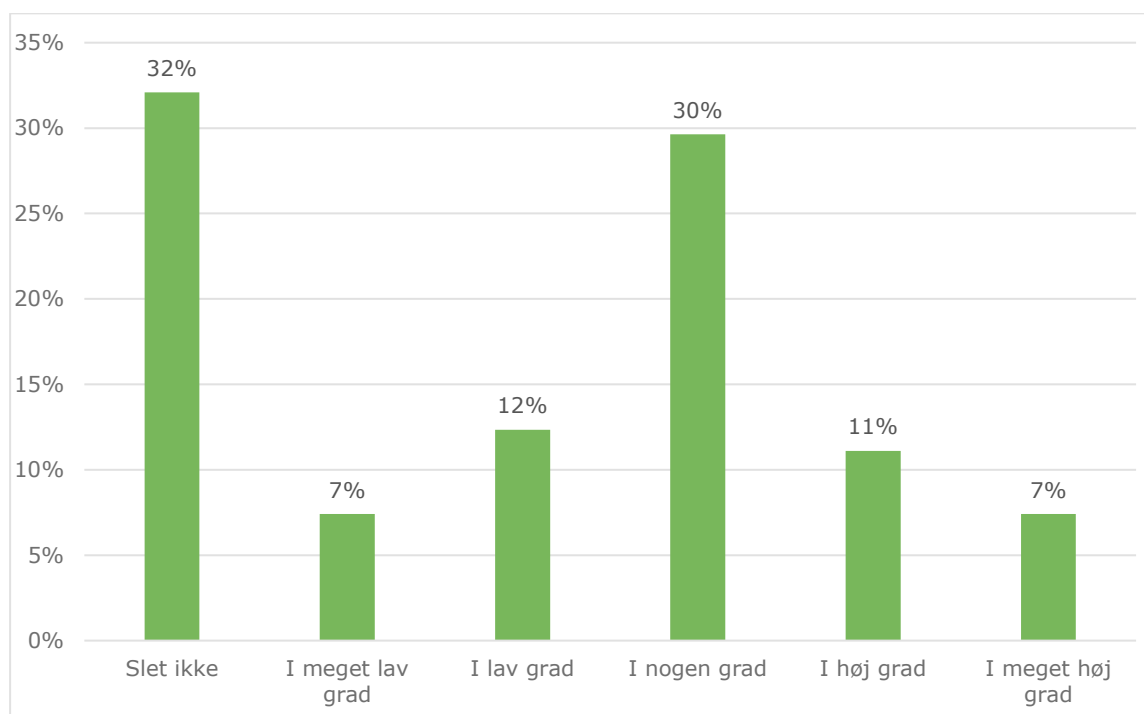
Vi kan desværre ikke sige noget om, hvor mange ressourcer det konkret omfatter, eller hvorvidt der er tale om en stigning eller et fald i forhold til året før. Det er også relevant at pege på de øgende omkostninger, der er i forbindelse med planlægning af skoledagen. Pædagogerne udgør en ekstra ressource i forhold til afvikling af skoledagen, men rent planlægningsmæssigt bliver det også mere komplekst at skulle sammensætte skoledagen, da flere faggrupper med forskellige kompetencer skal inddrages i planlægningen.

3.3 Ændringer ved SFO

Det stigende antal timer i skolen har haft konsekvenser for SFO'en og dens åbningstider. Det har betydet, at nogle skoler har flyttet SFO'en ind under skolelederens budget, og skolelederen har fået det overordnede ansvar for skolepædagogerne, så længe de er i skolen. Dette betyder logisk et mindre ledelsesansvar i SFO'en. Det har på nogle skoler resulteret i, at de samlede ressourcer til ledelse er blevet mindsket, og at den tidligere SFO-leder er blevet pædagogisk leder eller afdelingsleder i indskolingen. På andre skoler har ændringerne kun haft administrativ karakter og har ikke haft økonomiske konsekvenser.

I spørgeskemaundersøgelsen til børne- og ungedirektørerne viser deres svar på spørgsmålet om reduktion af ledelsesressourcerne i SFO og klub netop denne variation. I én ud af fem kommuner er ledelsesressourcerne i høj eller meget høj grad reduceret, mens det i ca. 39 % af kommunerne er meget lav grad eller slet ikke er reduceret i ledelsesomkostningerne – se Figur 3.2.

Figur 3.2 Reduktion af ledelsesressourcer i SFO og klub



Note: Spørgsmål: I hvilken grad er ledelsesressourcerne i SFO og klub blevet reduceret som følge af folkeskolereformen?
N = 81.

Kilde: Spørgeskema til børne- og ungedirektører i 2016.

3.4 Økonomisk håndtag

Mulige ændringer i fordelingen mellem lærere og pædagoger i undervisningen har betydelige økonomiske konsekvenser. Det betyder, at kommuner og skoler naturligt vil overveje, hvordan fordelingen mellem lærere og pædagoger skal være. Økonomi er ikke det eneste hensyn, som indgår i overvejelser om fordelingen mellem de to grupper, men det har givetvis stor betydning. Nedenstående eksempel fra en af casekommunerne viser, hvad konkrete ændringer i fordelingen mellem lærere og pædagoger betyder for økonomien på kommunalt niveau.

Tabel 3.1 Økonomiske konsekvenser ved forskellig brug af lærere og pædagoger i den understøttende undervisning. Eksempel fra casekommune

Fordeling i understøttende undervisning	Udgift kr.
0.-3. klasse: - 25 % lærer - 75 % pædagog	17.542.255
4.-9. klasse: - 50 % lærer - 50 % pædagog	
0.-3. klasse: - 25 % lærer - 75 % pædagog	12.523.477
4.-9. klasse: - 25 % lærer - 75 % pædagog	
Reduktion i merudgifter ved ændring af fordeling	5.018.788

Kilde: Notat fra casekommune, redigeret af KORA.

Som det fremgår af Tabel 3.1, vil kommunen reducere merudgiften til understøttende undervisning med mere end 5 mio. kr. ved at ændre fordelingen mellem lærere og pædagoger for 4.-9. klasse fra en 50/50-fordeling til 25 % lærere – 75 % pædagoger. Det er en reduktion på 28 % af den merudgift, som kommunen har til understøttende undervisning i forbindelse med folkeskolereformen. Eksemplet stammer fra en middelstor kommune med ca. 7.000 6-16-årige indbyggere.

Som beskrevet tidligere har hovedparten af kommunerne indregnet en bestemt fordeling mellem lærere og pædagoger i budgetforudsætningerne for budgettildelingen til skolerne. Det betyder, at skolerne i udgangspunktet er låst fast på en bestemt fordeling mellem lærere og pædagoger via budgettet. Hvis en skole eksempelvis ønsker at bruge en større andel af lærere i den understøttende undervisning end forudsat i budgettet, skal der findes ressourcer andre steder i budgettet. Skolelederne på skolerne, der indgår i casestudierne, er meget bevidste om budgetforudsætningerne. Deres beslutninger om fordelingen mellem lærere og pædagoger er stærkt påvirket af økonomien og økonomiske hensyn, men flere peger på, at læringshensyn også inddrages i overvejelserne. Dette kommer eksempelvis til udtryk gennem en prioritering af, at der er en større andel pædagoger i indskolingen og en mindre andel i udskolingen.

Ovenstående viser, at såvel kommunerne som skolelederne kan bruge fordelingen mellem lærere og pædagoger som et økonomisk håndtag og i stor udstrækning også gør det. Når kommunerne indregner en bestemt fordeling i budgettet, har de taget det første sving på det økonomiske håndtag. Skolernes mulighed for at bruge det økonomiske håndtag afhænger af kompetencefordelingen mellem forvaltning og skoleleder. I fire ud af de fem casekommuner er beslutningen om den faktiske fordeling mellem lærere og pædagoger henlagt til skolelederen alene, mens kompetencen i den sidste kommune deles mellem skolelederen og forvaltningen. I de fire af kommunerne har skolerne således også adgang til det økonomiske håndtag. Casestudierne viser, at skolelederne er bevidste om håndtagets eksistens, men at de samtidig er tilbageholdende med at anvende det. En viceskoleleder siger:

Det er et håndtag – også økonomisk, men det er ikke sådan, at vi bruger det håndtag med pædagogerne mere end alle mulige andre håndtag. (Viceskoleleder)

Flere skoleledere nævner, at det i fremtiden kan blive nødvendigt for skolerne at dreje på håndtaget.

4 Øget brug af pædagoger i skoledagen – muligheder og udfordringer

Den stigende brug af pædagoger i skoledagen giver en række muligheder, men medfører samtidig udfordringer for folkeskolen. En del af finansieringsgrundlaget for folkeskolereformen er en øget anvendelse af personale med andre kvalifikationer end læreruddannelse, og det er derfor relevant at se nærmere på, hvilke øvrige forhold der ser ud til at påvirke brugen af pædagoger i skoledagen og de afledte effekter. Casestudierne i de fem kommuner viser, at anvendelsen af pædagoger er afhængig af en lang række forskellige faktorer. Nogle faktorer knytter sig til kommunen og den tidligere politik på området, mens andre faktorer relaterer sig til forhold på skolen som fx samarbejdsrelationer, kultur og ledelse. I det følgende ses der nærmere på faktorer, som har påvirket brugen af pædagoger i skoledagen i de fem casekommuner.

Tidligere erfaringer påvirker anvendelsen positivt

Pædagoger i skoledagen er ikke et nyt fænomen. Mange skoler har på tværs af landet erfaring med pædagoger i inklusionsindsatsen eller som led i indskolingsforløb. Det gælder også for flere skoler omfattet af casestudierne. Det er tydeligt, at disse erfaringer har været med til at understøtte anvendelsen af pædagoger i skoledagen på disse skoler. Det betyder, at de overordnede rammer er på plads. I en af casekommunerne, hvor der ikke var tradition for inddragelse af pædagoger i skoledagen, forestod en del afklaring, og ifølge skolechefen var der store kampe mellem BUPL og DLF om fordelingen mellem lærere og pædagoger.

Flere respondenter omtaler inddragelse af pædagoger i skoledagen som en kulturændring. Det er med andre ord en omstilling, der ikke sker fra den ene dag til den anden, men derimod tager tid og kræver tålmodighed. En skoleleder fortæller, at de er i gang med kulturændringen, men på ingen måde er færdige. I udgangspunktet kan de to grupper have svært ved at acceptere hinanden og se, hvordan de to fagligheder skal spille sammen. I en kommune går den politiske diskussion på, om det bliver et "discount-tilbud", hvis der sættes pædagoger ind i stedet for lærere. Udgangspunktet er en opfattelse af, at når man arbejder på skolen, så er fokus på læring, og at læring kommer fra en lærer og ikke en pædagog. Som eksemplet viser, kan der i nogle tilfælde være tale om store kultursammenstød. Generelt ser det ud til, at erfaring med inddragelse af pædagogerne i skoledag før reformen har en positiv indvirkning på kulturændringen.

Nye roller og samarbejdsrelationer

Når pædagogerne inddrages i skoledagen, får de også nye roller og samarbejdsrelationer. Traditionelt har pædagogerne haft hovedparten af deres arbejde i SFO'en med fokus på de pædagogiske aspekter. Respondenterne i casestudierne fremhæver forskellige aspekter i forbindelse med inddragelse i skoledagen. For det første kommer mange til at stå med forløb alene, hvilket er noget andet end at være en del af en dobbeltlærerordning. Det er en stor udfordring og skaber usikkerhed hos flere af pædagogerne. For det andet nævner flere, at der mangler en afklaring af, hvad pædagogernes rolle skal være, og hvilke kvalifikationer det kræver.

Vi har ikke været gode til at få beskrevet pædagog-opgaven. Derfor har det været meget ude på den enkelte skole, at der skulle ske en oversættelse. (Børne- og ungdomsdirektør)

En skoleleder nævner, at der er behov for kompetenceudviklingsforløb for de pædagoger, som skal involveres i skoledagen. For det tredje står pædagogerne også selv i en afklaringssituation. Skal de kun være skolepædagoger, eller skal det være en kombination mellem skolepædagog og fritidspædagog? I den kvalitative undersøgelse nævner en respondent, at en af udfordringerne er, at der er en grund til, at pædagoger er blevet pædagoger og ikke lærere, så det er ikke alle,

der har lyst til at være en del af skolen. Det er tydeligt, at ikke alle har afklaret deres egen rolle, hvilket også påvirker samarbejdet med egen og andre medarbejdergrupper. For det fjerde skal der etableres nye samarbejder på tværs af faggrupper. Det nye samarbejde fylder meget hos faggrupperne og ikke er gnidningsfrit. Også her spiller tidligere erfaringer ind, og hvis der er tradition for samarbejde mellem lærere og pædagoger, kan det være med til at reducere samarbejdsvanskelighederne. For en uddybende diskussion af samarbejdsrelationerne mellem lærere og pædagoger se Bjørnholt m.fl. (2015).

Ledelsesmæssige udfordringer

Folkeskolereformen og den længere skoledag har konsekvenser for SFO'erne, deres åbningstider og deres ledelse. På mange skoler har SFO'en fået en mindre rolle forstået sådan, at SFO'en har færre ansatte pædagoger, kortere åbningstid og muligvis ikke længere en fuldtidsleder. Det har i nogle tilfælde haft den konsekvens, at SFO'en ikke længere har en selvstændig organisatorisk placering, men organisatorisk er blevet en mere integreret del af skolen. Det har betydet, at ledelsesopgaver og ansvarsområder skal afklares og fordeles mellem afdelingsledere og skoleledere. En særlig udfordring knytter sig til forventningen hos medarbejderne om, at deres umiddelbare leder har samme faglighed som dem selv. Casene viser, at der er stor variation i organisationen af de ledelsesmæssige opgaver. Flere respondenter nævner, at skolerne ikke er i mål med afklaringen af de ledelsesmæssige opgaver, og det har indvirkning på inddragelsen af pædagoger i skoledagen.

Inddragelse af pædagoger i skoledagen giver også en række planlægningsmæssige udfordringer – udfordringer, som skal imødekommes, hvis der skal sikres en godt samarbejde mellem lærere og pædagoger, og at potentialet ved inddragelse af pædagoger skal udnyttes. I casestudierne henvises flere steder til vanskelighederne ved at få skemalagt møder mellem lærere og pædagoger. Det er tilsyneladende særligt et problem på mindre skoler/matrikler. En væsentlig årsag til disse vanskeligheder er forskelle i mødetidspunkter.

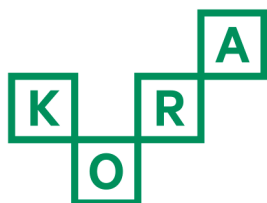
4.1 Opmærksomhedspunkter i forbindelse med øget inddragelse af pædagoger i skoledagen

Mange skoler havde erfaring med inddragelse af pædagoger inden folkeskolereformen. Meget tyder på, at dette hjalp skolerne med at få integreret pædagogerne i skoledagen og etableret et godt samarbejde mellem lærere og pædagoger. Den kulturændring, som et godt samarbejde afhænger af, var allerede hjulpet godt på vej. Samtidig er det også tydeligt, at mulighederne for et godt samarbejde mellem lærere og pædagoger også fremmes af mere praktiske foranstaltninger såsom mødetider og skemaplanlægning. Som det fremhæves i undersøgelsen, forudsætter inddragelse af pædagoger i skoledagen en kulturændring, men kan også fremmes af en opmærksomhed på arbejdstilrettelæggelse og mødetider. Det stiller skolelederen over for en konkret opgave i forhold til at få arbejdstidsregler, mødetider og skemaplanlægning til at gå op, så pædagoger og lærere har mulighed for at kunne mødes om planlægning af fælles aktiviteter og generelt samarbejde.

Ændringer og etablering af nye samarbejdsrelationer resulterer ofte i usikkerhed blandt medarbejderne. Det gælder både dem, som kommer ind i organisationen, og dem, som skal ændre deres traditionelle vaner. Det er også tilfældet i forbindelse med øget inddragelse af pædagoger i skoledagen. Pædagogerne har i nogle tilfælde allerede været inddraget i dele af skoledagen eller haft samarbejde med lærerne, men i forbindelse med folkeskolereformen kommer de til at indtage en helt ny rolle. Lærerne kan på tilsvarende vis have svært ved at afkode de nye samarbejdsrelationer, og hvad der forventes af de forskellige parter. Som det fremhæves af flere respondenter i undersøgelsen, er de nye roller i mange tilfælde ikke på plads. Hvis der foretages en grundig drøftelse af roller og forventninger til samarbejdet mellem lærere og pædagoger, kan

det være med til at reducere usikkerheden og dermed skabe grundlaget for et bedre og mere konstruktivt samarbejde mellem de to faggrupper.

Ændringerne på folkeskoleområdet har også haft et ledelsesfokus. Der har været et ønske om at give skolelederne et øget ledelsesrum. Erfaringerne i forbindelse med øget inddragelse af pædagoger i skoledagen viser, at skolelederne er parat til at bruge det ledelsesrum, de får stillet til rådighed. Mange kommuner har indbygget forudsætninger om andelen af pædagoger i budgettet, men giver samtidig skolelederne mulighed for at afgive fra den fastsatte andel, så længe det sker inden for budgettet. Det er der tydeligvis mange skoleledere, som benytter sig af. Med andre ord kan kommunerne godt opstille rammer – også budgetmæssige, samtidig med at skolelederne kan agere ledelsesmæssigt. Det forudsætter, at kommunerne er meget bevidste om rammernes karakter og deres fleksibilitet.



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

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