
I foråret 2014 blev der etableret et evaluerings- og følgeforskningsprogram til folkeskolereformen med den ambition at følge og give viden til skoler, kommuner og stat om, hvordan reformen udvikler folkeskolen.

Der blev i efteråret 2015 og foråret 2016 offentliggjort en række rapporter om kommuners og skolars arbejde med reformen og den nye skoledag. Overordnet viste rapporterne, at det tager tid at gennemføre større reformer. Implementeringen sker ikke på én gang, men som løbende processer med trinvis justeringer. Det var tydeligt, at kommuner og skoler evaluerer, justerer og afprøver reformens nye muligheder.

Dette notat beskriver en række konklusioner fra de rapporter, der offentliggøres i oktober 2016, jf. bilag 1. Her indgår fire rapporter med analyser af kommunernes arbejde med folkeskolereformen. Dertil kommer kortlægningsrapporter med fokus på skoleledere, skolebestyrelsesformænd, lærere, pædagoger og elevers beskrivelse af skolen.

Rapporterne giver et indblik i, hvor langt kommuner og skoler er kommet med implementeringen af reformen, herunder hvor der kan ses forandringer sammenlignet med før reformen.

Elevernes læring og trivsel er hovedfokus i en række forskningsrapporter, der offentliggøres i starten af 2017. Disse rapporter vil have fokus på, hvordan kommuner og skoler kan forbedre elevernes læring og trivsel inden for de nye reformrammer.

Forandringer i styring og udvikling af skolerne

En overordnet konklusion er, at reformen allerede har medført store forandringer i den måde, skolerne styres og udvikles på. Reformen har givet øget frihed i forhold til statslige reguleringer, mens samarbejdet mellem skoleledere og forvaltninger er blevet tættere.

Der er flere kommuner, der har formuleret resultatmål både generelt og i forlængelse af de nationale måltal. Det følger reformintentionen om øget mål- og resultatstyring. Desuden følger udvalgsformænd og forvaltningschefer i højere grad op på de faglige resultatmål og trivselsdata i styringen af skolerne. Mange kommuner og skoler har udviklet forholdsvis faste procedurer for dialog om faglige resultatmål med henblik på at sikre løbende opfølgning. Det fremgår endvidere, at kommunerne i højere grad benytter data til at identificere udfordringer, men samtidig giver nogle politikere og embedsmænd udtryk for, at de endnu ikke er i mål i forhold til en mere systematisk brug af data på tværs af niveauer.

Det fremgår af besvarelsene, at den øgede målregulering fra kommunernes side i høj grad bruges til dialog frem for mere hårde styringsredskaber. Dialogen sker særligt med skoler, hvor resultaterne ikke er som forventet. Nogle politikere og embedsmænd i kommunerne giver til gengæld udtryk for, at der mangler viden om og redskaber til, hvordan man kan kvalitetsudvikle skoler, der gør det godt.

I forhold til opfølgningen fra kommunerne konkluderes det endvidere, at der i analyserne findes en positiv sammenhæng mellem forvaltningschefernes brug af faglige resultatmål som dialogredskab og elevernes resultater i de nationale test. Der tages dog det forbehold, at man ikke på baggrund af disse analyser kan være sikker på, at øget opfølgning fra kommuner vil medføre øgede faglige resultater hos eleverne.

Der er blandt skolelederne i dag en større tilfredshed med kvalitetsrapporten end tidligere. Det samtidig med, at kvalitetsrapporterne i stigende grad anvendes som et ledelses- og målingsværktøj. De indeholder flere mål samtidigt med, at fokus er flyttet fra input- og procesmål til øget fokus på resultater. Samtidigt konkluderes det, at kvalitetsrapporterne i højere grad bruges i dialog mellem politikere, forvaltning og skoleledere. Endelig giver nogle respondenter udtryk for, at de oplever, at kvalitetsrapporterne er mindre bureaukratiske end tidligere, og at de er mere fokuseret og dynamiske.

Faktaboks

- Skoleledernes vurdering af kvalitetsrapporternes nytte er steget (indeksværdien i 2014 var 3,2 og 3,53 i 2016).
- Skoleledernes oplevelse af kommunal støtte er steget (indeksværdien var 3,19 i 2014 og 3,28 i 2016).
- Den kommunale målopfølgning på elevernes faglighed er steget (i 2011 fulgte 44 % af kommunerne op på de fastsatte mål for elevernes faglighed mod 65 % i 2016).
- Skolelederens brug af information om elevernes faglige resultater er steget (indeksværdien var 4,26 i 2014 og 4,5 i 2016).

Skolebestyrelserne har indflydelse

Ifølge skolebestyrelsesformændene har de stor indflydelse på de overordnede rammer for skolens arbejde og den retning, skolen udvikler sig i. Arbejdet i skolebestyrelserne er ifølge bestyrelsesformændene karakteriseret ved et godt samarbejde og en høj grad af enighed. Det gælder både generelt for skolebestyrelsernes arbejdsopgaver og med hensyn til implementeringen af reformen.

Derudover tilkendegiver de fleste skolebestyrelsesformænd, at skolen har igangsat en række initiativer, der følger intentionen med reformen. Der er endvidere en klar stigning i andelen af skolebestyrelsesformænd, der vurderer, at skolens ledelse har en klar vision for implementeringen af folkeskolereformen.

Skolebestyrelsesformændene har fortrinsvis kontakt til skolelederen. Derudover ses en udvikling, hvor der blandt skolebestyrelsesformændene er en stigning i andelen, som tilkendegiver, at der er enighed mellem skolebestyrelsen og lærergruppen.

Besvarelserne fra skolebestyrelsesformændene viser ligeledes, at flertallet af dem vurderer, at folkeskolereformen vil forbedre elevernes faglige udvikling på skolen. Skolebestyrelsesformændene er en smule mere neutrale med hensyn til deres vurdering af, hvorvidt folkeskolereformen styrker elevernes trivsel på skolen.

Besvarelserne fra skolebestyrelserne vidner imidlertid også om, at arbejdet med at formulere eller revidere skolens principper inden for temaer, der har betydning for implementeringen af folkeskolereformen, er et arbejde, der stadig er i gang.

Faktaboks

- 89 % af skolebestyrelsesformændene angiver i 2016, at de er henholdsvis helt enige (37 %) eller delvist enige (52 %) i, at de har stor indflydelse på den retning, som skolen udvikler sig i. I 2014 var andelen lidt lavere. I 2014 var 39 % helt enige, mens 35 % var delvist enige.
- I 2016 er 26 % af skolebestyrelsesformændene helt enige i, at folkeskolereformen styrker elevernes faglige udvikling på skolen, og 38 % er delvist enige heri. 19 % er neutrale, mens 16 % er helt eller delvist uenige.
- 6 % er helt enige, og 37 % er delvist enige i, at folkeskolereformen vil styrke elevernes trivsel. 28 % er neutrale, mens 28 % er helt eller delvist uenig.¹

Skoleledelsen er tilbage på tidligere niveau

Når der ses nærmere på nøgletal for skoleledelsen, ses der på nogle områder et dyk i perioden op til reformen, men også at der siden reformens start har været en gradvis forbedring på flere områder.

Det gælder fx i forhold til skoleledernes tillid til, at lærerne yder deres bedste, ligesom graden af skolelederens deltagelse i pædagogiske ledelsesopgaver, hvor der sker et fald fra 2011 til 2013, stiger i 2016, og niveaet i dag er højere end i 2011. I mange henseender kan det konkluderes, at skolelederens fokus på pædagogiske ledelsesopgaver stiger.

Forskerne bag rapporten om skoleledelse bemærker imidlertid, at antallet af lærere pr. skole stiger, og derfor er omfanget af pædagogisk ledelse pr. lærer lidt lavere end før reformen. KORA's rapport om fælles skoleledelse viser desuden, at denne form for organisering i høj grad afspejler lokale forhold, og at de hidtidige erfaringer tyder på, at den fælles ledelse primært fører til en reduktion i ledelseslaget og i mindre

¹ Dette spørgsmål er ikke stillet til skolebestyrelsesformændene forud for reformen.

grad i forhold til administration på skolerne. Det konkluderes på den baggrund, at besparelserne er forholdsvist begrænsede. Dertil kommer, at der er udfordringer i forhold til, at arbejdspresset på ledelsen kan blive så stort, at det kan få negative konsekvenser.

Der er de seneste år sket en markant stigning i skoleledernes generelle uddannelsesniveau. Stort set alle skoleledere ser ud til at have gennemført enten en diplom- eller masteruddannelse, hvilket ikke var tilfældet for ganske få år siden. Det følger reformintentionen om mere kompetenceudvikling. Til gengæld falder skoleledernes følelse af at være fagligt rustet til de ændringer, som følger af reformen lidt fra 2014 til 2016. Mange skoleledere svarer, at de i nogen grad føler, at de er fagligt rustet til opgaverne.

Faktaboks

- Andelen af skoleledere, der har fuldført eller er i gang med en diplom- eller masteruddannelse, er steget (i 2011 havde 67 % af skoleledere fuldført eller var i gang med en diplomuddannelse mod 81 % i 2016. 10 % af skolelederne havde deltaget i eller gennemført en masteruddannelse i 2011 mod 19 % i 2016).
- Skoleledernes oplevelse af at være fagligt rustet til ændringer som følge af reformen er faldet (indekssværdien var 3,95 i 2014 mod 3,73 i 2016 på en skala fra 1 (=slet ikke) til 6 (= i meget højt grad)).

Pædagoger med nye opgaver og få ændringer i lærernes undervisningspraksis

Lærernes besvarelser om undervisningen viser, at der lægges meget stor vægt på elevernes trivsel. 93 % af lærerne i 2016 lægger stor eller meget stor vægt på at øge elevernes trivsel i det daglige arbejde. Der er næsten ingen, som lægger lille eller ingen vægt på at øge elevernes trivsel. Derudover er undervisningen også kendetegnet ved, at der er stor variation i undervisningsformer. Der er ligeledes relativt stort fokus på faglighed, undervisningsdifferentiering og it.

Kortlægningen af lærernes pædagogiske praksis og undervisning viser, at der i gennemsnit ikke er sket de store ændringer. Generelt er der små forskelle i lærernes besvarelser over tid mellem 2014, 2015 og 2016.

Der ses små fald i forhold til oplevelsen af ro og klasseledelse, omfanget af undervisningsdifferentiering, støtte i undervisningen og fokus på faglighed. Brugen af test og elevplaner skiller sig ud ved, at lærernes besvarelser i 2016 er på et tydeligt lavere niveau end i 2014.

Til gengæld ses en lille fremgang inden for spørgsmål til åben skole samt lærersamarbejde og pædagogisk sparring. Der ses endvidere en tydelig forandring i forhold til motion og bevægelse i undervisningen. Betydeligt flere lærere inddrager motion

og bevægelse i undervisningen mindst en gang om ugen, og andelen af lærere, der vurderer, at det er med til at gøre eleverne mere læringsparate, er steget fra 2014 til 2016.

Det samlede indtryk af lærernes besvarelser er således, at der ikke er en større udvikling fra før reformen og til nu, men at brugen af test og elevplaner (der er faldet) og brug af motion og bevægelse i undervisning (som er steget) skiller sig ud.

Der er sket store forandringer for pædagogerne, der har fået en langt større rolle i skoledagen. Besvarelserne vidner om, at det primært omhandler, at pædagogerne har fået flere nye opgaver i takt med implementeringen af folkeskolereformen. Der ses særligt en stigning i opgaver i forhold til lektiecafeer eller lektiehjælp (38 procentpoint), planlægningen af undervisningen (20 procentpoint), gennemførelse af aktiviteter med bevægelse i undervisningen (18 procentpoint) og undervisningens gennemførelse (17 procentpoint).

Til gengæld er der stor variation i, hvorvidt pædagogerne oplever, at de er kompetente til at varetage deres opgaver, og de oplever en stor variation i, hvorvidt skolelederen anerkender deres arbejde.

Faktaboks

- Graden af ro og klasseledelse er faldet lidt ifølge lærerbesvarelserne (indeksværdien var 0,68 i 2015 og 0,66 i 2016).
- Graden af brugen af nationale test og elevplaner i undervisningen er faldet ifølge lærerbesvarelserne (indeksværdien var 0,61 i 2014 og 0,53 i 2016).
- Brugen af Åben Skole er steget lidt ifølge lærernes besvarelser (indeksværdien var 0,34 i 2014 og 0,35 i 2016).
- Lærernes fokus på elevernes faglighed er faldet lidt (indeksværdien var 0,70 i 2014 og 0,68 i 2016).
- Lærernes inddragelse af motion og bevægelse mindst én gang om ugen er steget (58 % i 2014 og 72 % i 2016).
- Lærernes besvarelser om variation i undervisningsformer er faldet lidt (indeksværdien var 0,84 i 2014 og 0,83 i 2016).
- Andelen af lærere, der mener, at eleverne bliver mere læringsparate af motion og bevægelse i undervisningen, er steget (50 % i 2014 mod 53 % i 2016).
- Graden af brug af undervisningsdifferentiering er faldet lidt ifølge lærerbesvarelserne (i 2014 var indekset 0,63 mod 0,60 i 2016).
- 26 % af pædagogerne føler sig i høj eller meget høj grad rustede til arbejdet. 25 % føler sig i lav eller meget lav grad rustede, og 46 % føler sig i nogen grad rustede. 3 % tilkendegiver, at de slet ikke føler sig rustede til opgaverne.
- 36 % af pædagogerne oplever i høj eller meget høj grad, at deres arbejde

bliver anerkendt af skoleledelsen, mens 32 % tilkendegiver, at de i nogen grad bliver anerkendt. 27 % oplever i lav eller meget lav grad anerkendelse fra skoleledelsen, og 6 % oplever slet ikke anerkendelse fra skoleledelsen.

Ledere og medarbejderes oplevelse af at være fagligt rustet

Ifølge undervisernes (lærere og pædagoger) besvarelser, så føler flere, at de er fagligt rustede til at varetage opgaverne i forbindelse med reformen, end det var tilfældet i 2014. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at relativt mange medarbejdere ikke føler, at de er fuldt ud fagligt rustet til de nye opgaver, der følger med reformen. Gennemsnitligt giver besvarelserne udtryk for, at de i nogen grad føler sig rustet til de nye opgaver.

Som det fremgår ovenfor, er der endvidere sket et fald i, hvorvidt skolelederne oplever at være fagligt rustet til opgaverne i forbindelse med reformen. Der ses altså blandt skolelederne et lille fald i, hvorvidt de føler sig fagligt rustet til opgaverne med reformen, mens der blandt underviserne ses en lille stigning på næsten samme spørgsmål.

Derudover har der siden reformens indførelse været en væsentlig stigning i andelen af skoleledere, der tilkendegiver, at lærernes kompetencer hæmmer en optimal undervisning på deres skole. Det er nyt, at så mange ledere peger på netop lærernes kompetencer, når de skal pege på, hvad der hæmmer en optimal undervisning. Det var stort set ikke tilfældet før reformen, mens det i 2016 af lidt mere end hver anden skoleleder anses for at have en betydning.

Årsagerne til skoleledernes oplevelse af mangel på kvalificerede lærere er ikke undersøgt nærmere. Men i rapporten peges på, at det kan være udtryk for vanskeligheder ved at tiltrække nye kvalificerede lærere og/eller udfordringer med kvalifikationer hos nogle af de allerede ansatte lærere.

Skolelederne er dog ikke i tvivl om, at lærerne faktisk gør deres bedste. Det tyder på, at reformen sætter nye krav til de pædagogiske medarbejderes kompetencer, og trods fremgang i forhold til tidligere er der fortsat blandt mange medarbejdere en usikkerhed om, hvorvidt de kan løse opgaverne optimalt.

Faktaboks

- Andelen af undervisere, der føler sig fagligt rustet til at varetage opgaven, er steget (indeksværdien i 2014 var 3,47 og 3,83 i 2016).
- Andelen af skoleledere, som mener, at skolens muligheder hæmmes af mangel på kvalificerede lærere, er steget (i 2013 var indeksværdien 1,74 og 2,43 i 2016).
- Andelen af skoleledere, der har tillid til, at lærerne yder deres bedste, er steget (indeksværdien i 2011 var 4,42 mod 4,27 i 2013 og 4,52 i 2016).

Status quo blandt eleverne – bortset fra holdningen til skoledagens længde

Folkeskolen er fortsat et godt sted at være, og den giver eleverne gode forudsætninger for at lære. Langt hovedparten af eleverne trives, har gode relationer til deres lærere, de interesserer sig for skolen, og de er glade for undervisningens karakteristika.

Det er imidlertid blandt de flere tusind elever, der er fulgt i Følgeforskningspanelet siden 2014 – med få undtagelser – svært at identificere de store forskelle på skoledagen i indeksene. På alle områder er gennemsnittet for elevernes besvarelser de samme eller meget tæt på status quo.

Der ses et ganske lille fald i elevernes glæde ved at være i skole, samt om der er tydelige og klare mål i undervisningen. Til gengæld er der en beskedent stigning i elevernes faglige interesse. I alle tilfælde er der tale om meget små gennemsnitlige ændringer i elevernes oplevelse af undervisning og skoledag, og forskellene mellem drenge og piger eller på tværs af forskellige klassetrin er ofte større end den samlede udvikling, der er identificeret. Betydningen af elevernes sociale baggrund synes ligeledes stort set uændret i elevernes besvarelser.

I elevernes besvarelser af et enkeltstående spørgsmål om holdning til skoledagens længde er der sket ændringer fra 2014 til 2016. Langt flere elever tilkendegiver, at de oplever, at skoledagen er for lang. Gruppen af elever, der tilkendegiver, at skoledagen er lidt eller meget for lang, er næsten fordoblet fra 2014 til 2016.

Til gengæld har sammenhængen mellem skoledagens længde og elevens trivsel ændret sig. Holdningen til skoledagens længde synes i dag mindre påvirket af elevens trivsel. Sagt med andre ord er der flere elever, der trives i skolen, som i dag tilkendegiver, at de synes, at skoledagen er lang.

Til gengæld er holdningen til skoledagens længde i nogen grad påvirket af, hvorvidt skoledagen indeholder aktiviteter uden for klasseværelset. Jo flere eksterne aktiviteter, jo mindre er oplevelsen af, at skoledagen er for lang. Betydningen af de eksterne aktiviteter for holdningen til skoledagens længde synes at være øget fra før reformen til 2016.

Det er endvidere værd at bemærke, at den længere skoledag ikke har påvirket, hvor mange fritidsaktiviteter børn og unge går til, og det har heller ikke påvirket, hvor lang tid de bruger på dem. Det har endvidere ikke påvirket omfanget af fritidsjobs. Dog er elever, der går til mange fritidsaktiviteter, mere skeptiske i forhold til skoledagens længde.

Faktaboks

- Elevernes generelle skoletrivsel er faldet lidt. Andelen af elever i den øverste tredjedel af indekser var i 2014 på 74 % mod 71 % i 2016. Andelen af elever i den nederste tredjedel er både i 2014 og 2016 4 % og derved stort set uændret.
- Elevernes faglige interesse er steget lidt. 65 pct. af eleverne er i indeksets øverste tredjedel i 2016 mod 63 % i 2014. Andelen af elever i den nederste fjerdedel er gået fra 5 % i 2014 til 4 % i 2016.
- Der er et lille fald i elevernes beskrivelse af tydelighed og klare mål i undervisningen. 69 % var i den øverste tredjedel af indekset i 2014, mens andelen i 2016 er 63 %.
- Andelen af elever, der tilkendegiver, at skoledagen er lidt eller alt for lang, er steget (46 % i 2014 mod 82 % i 2016).

Bilag 1. Rapporter efteråret 2016

- Midtvejs i folkeskolereformen – en midtvejsmåling af den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen (KORA)
- Inddragelse af pædagoger i skoledagen – de økonomiske overvejelser og konsekvenser (KORA)
- Fælles ledelse og holddannelse – analyse af frihed til fælles ledelse og lempelse af holddannelsesregler (KORA)
- Økonomisk, personalemæssig og faglig styring i folkeskolen – en case-analyse af implementeringen af de nye arbejdstidsregler og folkeskolereformen (KORA)
- En længere og mere varieret skoledag – kortlægningsrapport 2016 (KORA)
- Folkeskolereformen: Beskrivelse af 3. dataindsamling blandt elever og forskelle over tid (SFI)
- Skoleledelse i folkeskolereformens 2. år – en kortlægning (SFI)
- Skolebestyrelsens rolle i den nye folkeskole (EVA)