

Lærerkommissionens rapport



Indholdsfortegnelse

Forord	4
Kort om Lærerkommissionen	6
1. Kommissionens opgave og tilgang	8
1. Kommissionens fokus: Den gode skole	9
2. Kommissionens tilgang til opgaven	9
3. Afgrænsning af kommissionens arbejde	11
4. Sådan er rapporten bygget op	12
2. Kommissionens vidensgrundlag	13
1. Skolebesøg og øvrige samtaler med skoleområdets aktører	14
2. Egne undersøgelser	15
3. Eksisterende viden og forskning	16
4. Dialog med parterne	16
5. Anvendelsen af kommissionens vidensgrundlag	16
3. Kommissionens analyse	18
1. Lærernes arbejdsopgaver	19
1. Lærerarbejdets karakter	20
2. Arbejdsopgavernes omfang	21
3. Prioritering af forberedelse og faglig udvikling	21
4. Differentiering af arbejdsopgaver	22
5. Fleksibilitet i tilstedeværelsen	23
6. Særlige forhold på ungdomsskoler	24
7. Særlige forhold på sprogcentre	24
2. Regler for lærernes arbejdstid	25
1. Erfaringer med lokalaftaler	26
2. Erfaringer fra andre nordiske lande	30
3. Erfaringer fra andre undervisningsområder	30
4. Erfaringer med tidligere regler	30
3. Lærerprofessionens udvikling	30
1. Professionel dømmekraft	31
2. Potentialer i teamsamarbejde	32
3. Lærernes oplevelse af anerkendelse	33
4. Løbende faglig udvikling	34
4. Vigtige ledelsesopgaver	35
1. En tydelig retning for skolens udvikling	36
2. Samarbejdet om ledelsesopgaven	37
3. En god fordeling af opgaver	39
4. Det professionelle råderum	40
5. Ledelse af teamsamarbejdet	40
6. Praksisnær ledelse i hverdagen	41

4. En ny arbejdstidsaftale	43
1. Indledning	44
2. Parternes enighed og uenighed om arbejdstidsreglerne	44
3. Om målene med en ny central arbejdstidsaftale	45
4. Hvor bør løsningerne findes?	48
5. Lærerkommissionens forslag	50
6. Opsamling	60
5. En styrket lærerprofession	61
Generelle anbefalinger	62
1. Styrk lærernes kompetencer og dømmekraft	62
2. Skab flere karriereveje for lærere	63
3. Let starten for nyuddannede lærere	64
4. Styrk samarbejdet på skolerne	64
Forslag til nye initiativer	65
1. Pejlemærker for lærerprofessionens udvikling	66
2. En ambitiøs læreruddannelse	66
3. Mere systematisk modtagelse af nyuddannede	67
4. Tydeligere karriereveje og udviklingsspor for lærerne	68
5. Fælles principper for kompetenceudvikling	68
6. En ny kompetencefond for efter- og videreuddannelse	69
6. En tydelig lokal skoleledelse	70
Kommissionens generelle anbefalinger	71
1. Sæt fokus på god skoleledelse	71
2. Skab gode rammer for lokal ledelse	75
Forslag til nye initiativer	78
1. Videndeling om god tilrettelæggelse af arbejde og arbejdstid	78
2. En fælles strategi for udvikling af god skoleledelse	79
<i>Formelle uddannelsesstilbud til skolelederne</i>	
<i>Talentudvikling</i>	
<i>Ledelsesudvikling i netværk</i>	
7. Efterskrift: Vejen mod en ny aftale	81
8. Overblik over kommissionens anbefalinger	84
Bilag	
1. Kommissionens kommissorium	
2. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat	
3. Oversigt over aktører, som formanden har haft møder med	
4. Lærerkommissionens forundersøgelse	
5. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse, inkl. underbilag	
6. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse	
7. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse	
8. Lærerkommissionens forskerpublikation	
9. Oversigt over historiske arbejdstidsaftaler	
10. Litteraturliste	

Med denne rapport afslutter Lærerkommissionen 16 måneders intensivt arbejde med at indsamle viden om skoleområdet og omsætte den til anbefalinger, parterne på området kan bruge i deres videre drøftelser – blandt andet om en ny arbejdstidsaftale for lærerne, som ønskes indgået senest ved overenskomstforhandlingerne i 2021.

Kommissionen er uafhængig, og dens medlemmer har ikke skullet repræsentere andre end sig selv. De er udvalgt, fordi de hver især har kunnet tilføre diskussionerne i kommissionen vigtig viden og erfaring.

Det har over 16 kommissionsmøder ført til vanskelige, men konstruktive diskussioner med mange forskellige perspektiver på skolens udvikling. Når det er lykkedes at holde balancen og nå til enighed, skyldes det i høj grad, at medlemmerne har lyttet til og bøjet sig mod hinanden.

Forfatteren Villy Sørensen skrev engang (om et andet emne: Den offentlige perspektivplanlægning): *”Det er ikke let at gøre alle tilfredse og let ikke at gøre nogen tilfreds, bl.a. fordi der gives færre former for tilfredshed end for utilfredshed”*.¹

Kommissionen gør med denne rapport med sikkerhed ikke alle tilfredse. Men målet er at bidrage med anbefalinger om arbejdstid og andre forhold, der kan fremme kvalitet i undervisningen – og derigennem hjælpe parterne på skoleområdet videre i deres fælles arbejde for en bedre skole. Det er kommissionens forventning, at parterne vil tage imod viden og anbefalinger i samme løsningsorienterede ånd, de er blevet til: For skolens skyld.

Kommissionen har ikke fundet et columbusæg, som på en overraskende enkel måde kan løse alle problemerne, men kommissionen ser samlet set sine anbefalinger som en hjælp til, at parterne sammen kan finde en ny vej frem.

Kommissionen vil gerne takke de centrale parter på skoleområdet, der har givet kommissionen rum til at arbejde og samtidig stillet sig til rådighed, når der har været behov for informationer eller uddybninger af parternes perspektiver. En stor tak skal også lyde til de mange skoler, der har åbnet dørene for kommissionen, og til de hundredvis af ledere, lærere, interessenter og eksperter, der har delt ud af deres viden og erfaring. Blandt de mange eksperter skal en særlig tak gå til de forskere, der har deltaget på kommissionens forskerseminar og bidraget til forskerpublikationen. Endelig skal Epinion og VIVE have tak for deres store bidrag til kommissionens samlede vidensgrundlag.

Fra kommissionsformanden skal lyde en særlig tak til kommissionens medlemmer for en stor arbejdsindsats, iverigdom og vedholdende engagement i hele kommissionens arbejde. Ikke mindst går en tak til kommissionens lille sekretariat, hvis arbejdsiver og beredvillighed i den grad har smittet af på hele kommissionens arbejde og gjort det lettere at være kommission.

Per B. Christensen
Formand for Lærerkommissionen

1. Sørensen (1971)

Kort om Lærerkommissionen

Lærerkommissionen er nedsat af KL og LC som en del af den aftale, der blev indgået mellem parterne ved overenskomstforhandlingerne i 2018.

Resultatpapiret om lærernes arbejdstid fra forhandlingerne har således udgjort kommissoriet for kommissionens arbejde; det er gengivet i fuld længde i bilag 1. Kommissionens arbejde omfatter folkeskoleområdet samt ungdomsskoler og sprogcentre, der er omfattet af samme arbejdstidsregelsæt.

Kommissionen har indsamlet viden fra forskning, egne undersøgelser, skolebesøg samt dialog med en bred kreds af aktører på skoleområdet. Med afsæt i denne viden har kommissionen udarbejdet sine anbefalinger.

Arbejdet er gennemført i perioden august 2018 til december 2019, og kommissionen har afholdt i alt 16 kommissionsmøder.

Kommissionens medlemmer

Formand: Per B. Christensen. Formand for Akkrediteringsrådet for de videregående uddannelser. Tidligere formand for følgegruppen om

læreruddannelsen og senest medlem af ekspertgruppen om samme uddannelse. Medlem af A. P. Møller Fondens vurderingsudvalg vedr. Folkeskoleledningen. Tidligere børne- og kulturdirektør i Næstved og tidligere formand for Børne- og kulturchefforeningen. Uddannet lærer.

Lærer David Møller, Store Heddinge Skole i Stevns Kommune, hvor han frem til 2018 har været lærer i både almen- og specialklasser. Underviser aktuelt på Stevns Kommunes læse- og skrivekompetencecenter. I perioden 2014-18 kredsstyrelsesmedlem i Lærerkreds 44, Køge og Stevns. Folkeskolelærer siden 1999.

Lærer Lars Søltøft Buur Holmboe, Mølholmskolen i Vejle Kommune. Har erfaring fra flere lokale udviklingsarbejder og er meget engageret i den lokale skoleudvikling i Vejle Kommune. Folkeskolelærer siden 2005.

Chef for Uddannelse og Læring Ulla Riisbjerg Thomsen, Vejle Kommune. Tidligere skoleleder i 12 år og tidligere tilknyttet University College Lillebælt som uddannelseschef på lærer- og pædagoguddannelserne. Uddannet lærer.



Skolechef Flemming Skaarup, Horsens Kommune, tidligere skolechef i Varde Kommune og tidligere skoleleder i Middelfart og viceskoleleder i Vejle. Uddannet lærer.

Professor Lotte Bøgh Andersen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd). Er desuden leder af Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse og har i mange år forsket og undervist i motivation, ledelse og styring i offentlige (og private) organisationer. I 2017-18 medlem af Ledelseskommissionen.

Forskningschef Andreas Rasch-Christensen, VIA University College, ph.d. Har en omfattende erfaring med at gennemføre og lede forsknings- og evalueringsopgaver inden for pædagogiske og socialfaglige områder. Forfatter til flere bøger og videnskabelige artikler. Medlem af en lang række råd og udvalg.

Højesteretsdommer Lars Hjortnæs, derudover næstformand for Arbejdsretten, formand for Retsplejerådet og tidligere chef for Justitsministeriets Lovafdeling.

Kommissionsformanden har haft ansvaret for et lille dynamisk sekretariat, der i dagligdagen har været ledet af sekretariatschef Mads Mikkelsen.

Herudover har Cecilie Munkholm Dall, DLF og Emil Rosenlund Andersen, KL (fra oktober 2018; august -oktober 2018: Poul Simon Rasmussen) været knyttet til sekretariatet på halv tid.

Endelig har sekretariatet bestået af praktikant Andrea Langergaard Nicolaisen (august 2019 - december 2019), studentermedhjælper Jacob Munksgaard Juul Holm (februar 2019 - december 2019) og studentermedhjælper Pernille Smidt (september 2018 - februar 2019).





Kapitel 1

Kommissionens opgave og tilgang

“Folkeskolens styrkepositioner skal fastholdes, så folkeskolen fortsat er forældres og elevers førstevalg. Folkeskolen skal fortsat kunne danne og uddanne elever, som folkeskolen har formålet i 200 år.”

Sådan indledes det resultatpapir fra forhandlingerne mellem de centrale parter (LC og KL) om lærernes arbejdstid fra april 2018, som udgør Lærerkommissionens opdrag. Kommissoriet er gengivet i fuld længde i bilag 1.²

Kommissionen er nedsat som et bidrag til at løse op for den fastlåste situation mellem parterne, som hverken i 2013, 2015 eller 2018 har kunnet blive enige om en ny arbejdstidsaftale for lærerne.

Ifølge kommissoriet skal kommissionsformanden *“fremlægge anbefalinger og forslag til løsninger med det formål at skabe størst mulig kvalitet i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den professionelle kapital”*.³

Kommissionsformanden skal *“desuden fremlægge anbefalinger og forslag til løsninger, der indgår i de efterfølgende arbejdstidsforhandlinger mellem de centrale parter med henblik på at indgå en arbejdstidsaftale senest ved overenskomstforhandlingerne i 2021.”*

Kommissionen er desuden blevet bedt om at forholde sig til en række øvrige forhold, fx nyuddannedes start i lærerlivet og behovet for justeringer af læreruddannelsen.

1.1 Kommissionens fokus: Den gode skole

Kommissionen har forstået ovenstående formuleringer fra kommissoriet sådan, at kommissionens anbefalinger og forslag skal stemme med de nævnte overordnede mål, uden at det dermed lægges til grund, at arbejdstidsregler er det eneste eller bedste middel til at nå disse mål. Alt hvad kommissionen foreslår, skal således pege frem mod den gode skole, hvor kvalitet i undervisningen, godt arbejdsmiljø og høj professionel kapital⁴ går hånd i hånd.

Kommissionens arbejde omfatter lærere på tre skoleformer, der er omfattet af samme regelsæt: folkeskole, ungdomsskole og sprogcentre. For alle tre skoleformer er målet at styrke skolernes mulighed for at løse deres overordnede kerneopgave, som den er beskrevet i de respektive formålsparagraffer; se boks 1.1: *Skoleformernes formål*.

På tværs af skoleformer handler den overordnede kerneopgave om at sikre elevernes faglige udvikling og trivsel. Det er i kommissionens øjne det, som skolernes virke må vurderes ud fra. Hvordan den overordnede kerneopgave *fortolkes* og *udmøntes*, er i høj grad et lokalt anliggende, som må foregå i dialog mellem skolens aktører, herunder politikere, forvaltning, skoleledelse, medarbejdere, forældre og elever.

Som det fremgår af formålsparagrafferne for folkeskolen, sprogcentrene og ungdomsskolerne, er det et centralt formål med undervisningen at understøtte elevers og kursisters faglige udvikling for at styrke deres videre færd gennem uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Men skolen er og skal mere end det; den er både uddannende, dannende og opdragende.

Skolens fag og undervisning er med til at åbne verden for elever og kursister – ikke blot at forberede dem til uddannelse og arbejdsmarked. At lære at læse kan åbne et helt nyt univers. God historieundervisning kan knytte elevernes egne oplevelser fra fx rejser, film og museumsbesøg til den store historie. Og gennem naturfagene kan børn og unge bibringes en glæde ved og forståelse for den natur og teknik, der omgiver dem til hverdag.

Skolen skal med andre ord gøre elever og kursister klogere på den verden, de lever i, gøre dem livsduelige – og så skal den udgøre rammen om en god hverdag, hvor elever og kursister trives.

1.2 Kommissionens tilgang til opgaven

Med afsæt i den gode skole som perspektiv har kommissionen arbejdet ud fra følgende tre grundprincipper:

2. Resultatpapir om lærernes arbejdstid fra overenskomstforhandlingerne mellem LC og KL, Forligsinstitutionen 27. april 2018. Bilag [1]. I resten af rapporten omtales dette som Lærerkommissionens “kommissorium”.

3. Lærerkommissionens kommissorium

4. Professionel kapital består meget kort sagt af komponenterne social kapital (stærke samarbejdsrelationer), human kapital (kompetencer) og beslutningskapital (professionel dømmekraft). Begrebet defineres grundigere i kapitel 3.3.1.

Kilde: Hargreaves & Fullan (2012)

Boks 1.1: Skoleformernes formål

Folkeskolelovens formålsparagraf og de nationale mål for folkeskolen

§ 1. Folkeskolen skal i samarbejde med forældrene give eleverne kundskaber og færdigheder, der: forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer, bidrager til deres forståelse for menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling.

Stk. 2. Folkeskolen skal udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle.

Stk. 3. Folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

De nationale mål for folkeskolen

Med folkeskolereformen indførte folkeskoleforligskredsen tre nationale mål for folkeskolen, som løbende evalueres med udgangspunkt i målinger af elevernes læring og trivsel:

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

Ungdomsskolelovens formålsparagraf

§ 1. Ungdomsskolen skal give unge mulighed for at fæstne og uddybe deres kundskaber, give dem forståelse af og dygtiggøre dem til samfundslivet og bidrage til at give deres tilværelse forøget indhold samt udvikle deres interesse for og evne til aktiv medvirken i et demokratisk samfund.

Formålsparagraf i Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

§ 1. Formålet med uddannelse i dansk som andetsprog (danskuddannelse) er at bidrage til, at voksne udlændinge med udgangspunkt i deres individuelle forudsætninger og integrationsmål opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

Stk. 2. Danskuddannelse skal bidrage til, at voksne udlændinge så hurtigt som muligt efter at have fået opholdstilladelse i Danmark tilegner sig færdigheder i at forstå og anvende det danske sprog og opnå kendskab til det danske arbejdsmarked, så de herved får mulighed for at komme i beskæftigelse og bliver i stand til at forsørge sig selv.

Stk. 3. Danskuddannelse skal endvidere fremme voksne udlændinges aktive brug af det danske sprog samt bidrage til, at de opnår almene kundskaber og færdigheder, som er relevante i forhold til arbejde og uddannelse samt livet som medborger i et demokratisk samfund.

At se lærernes arbejdstid i et *helhedsperspektiv*, hvor det handler om at skabe den bedst mulige sammenhæng mellem skolens kerneopgave, lærernes arbejdsopgaver og rammevilkårene for at løse dem. I det perspektiv er en fælles aftale om arbejdstiden et vigtigt element. Men afklarede rammer om tilrettelæggelsen af arbejdet fører ikke alene til den gode skole. Det er også nødvendigt at se på henholdsvis ledernes og lærernes forudsætninger for og bidrag til at kunne skabe den ønskede sammenhæng i hverdagen.

At være en *undersøgelseskommission*, der skal indsamle eksisterende og tilvejebringe ny viden om forhold, der er relevante for udviklingen af den gode skole – med fokus på rammerne om lærernes arbejde. Det er med afsæt i denne indsamlede viden, at kommissionen har udarbejdet sine anbefalinger.

At være *uafhængig* af de centrale parter på skoleområdet og hæve sig over hidtidige konfliktlinjer og søge en "tredje vej", der ikke blot er et kompromis, hvor de kendte positioner "mødes på midten". Anbefalinger og løsninger, der tager udgangspunkt i en "tredje vej", skal respektere og så vidt muligt tilgodese parternes legitime mål med en arbejdstidsaftale og lede frem mod en bedre folkeskole, bedre ungdomsskoler og bedre sprogcentre.

Det har kommissionen især søgt inspiration til i en meget omfattende dialog med lærere og ledere ude på skolerne, der har førstehåndsviden om den praktiske virkelighed, løsningerne skal virke i.

1.3 Afgrænsning af kommissionens arbejde

Lærerkommissionen har som sit opdrag at fokusere på, hvad der påvirker *lærernes* arbejdsforhold. Det betyder, at der er en lang række problemstillinger på skoleområdet, der ligger uden for kommissionens arbejdsfelt. Det medfører også, at kommissionen ikke beskæftiger sig direkte med skolepædagogerne og skolernes øvrige personalegrupper, selv om de naturligvis indgår i samarbejdet om skolernes kerneopgave. På folkeskoleområdet hører børnehaveklasselederne dog med i undersøgelsen, da de er omfattet af samme arbejdstidsregler som lærerne.

Som nævnt omfatter kommissionens undersøgelser tre skoleformer: folkeskole, ungdomsskole og sprogcentre. Når det gælder lærernes arbejdsforhold, har skolerne langt hen ad vejen samme grundlæggende vilkår og udfordringer. Derfor behandles de som udgangspunkt under ét i rapporten. Folkeskoleområdet er langt det største af de tre, og derfor beskrives de fleste problemstillinger med afsæt i folkeskolen. Det betyder, at beskrevne forhold mange steder gør sig gældende på ungdomsskole og sprogcenterområdet, selvom der fx står elever, lærere og folkeskolen. Kun i de tilfælde, hvor der gælder helt særlige forhold for de to øvrige skoleformer, behandles dette særskilt.

Kommissionen har i sit arbejde konstateret, at mange af aktørerne på skoleområdet oplever, at de økonomiske ressourcer på skoleområdet er knappe, hvilket opleves at gøre det sværere at få lærernes tid til at strække til de opgaver, de skal løse.

Kommissionen anerkender, at ressourcerne er et centralt rammevilkår for skoleleders og læreres arbejde, også når det gælder sammenhængen mellem tid, opgaver og kvalitet i opgaveløsningen. Det er dog ikke kommissionens opgave at vurdere, hvordan der bør prioriteres mellem velfærdsområder, eller hvilket samlet niveau af offentlig velfærd der bør prioriteres. Det er derimod et forhold, der løbende bør være politisk opmærksomhed på både på nationalt og kommunalt niveau.

Kommissionen kan i den forbindelse konstatere, at der er betragtelig forskel på de økonomiske ressourcer i folkeskolen fra kommune til kommune og fra skole til skole, ligesom der er betragtelig forskel på øvrige grundvilkår som fx elevgrundlag. Det medfører blandt andet forskellige klassestørrelser og forskellige vilkår for lærernes arbejde.

Kommissionen kan derudover konstatere, at mange lærere og ledere i folkeskolen oplever arbejdet med sårbare børn som en stor, tidskrævende opgave og en central udfordring i skolen. Kommissionen har ikke set det som sin opgave at forholde sig til, hvor mange elever der skal inkluderes i almenundervisningen, eller hvordan arbejdet med sårbare børn i øvrigt skal håndteres og organiseres. Det faktum, at opgaven opleves at

fylde meget i skolen, bliver til gengæld inddraget på lige fod med andre væsentlige forhold i kommissionens analyse.

1.4 Sådan er rapporten bygget op

Rapporten indledes i *kapitel 2* med en redegørelse for det vidensgrundlag, kommissionen har indsamlet via skolebesøg, egne undersøgelser, interview og samtaler med skoleområdets parter og interessenter samt gennem eksisterende forskning. I kapitlet præsenteres også kommissionens overvejelser om, hvordan vidensgrundlaget anvendes i rapporten.

Herefter består rapporten af to hovedafsnit: analyse og anbefalinger.

I *kapitel 3* præsenterer kommissionen sin analyse. Her fremlægges og fortolkes de iagttagelser fra vidensindsamlingen, som kommissionen lægger til grund for sine anbefalinger og forslag. Det sker i fire afsnit, der sætter fokus på henholdsvis:

- Lærernes arbejdsopgaver (3.1)
- Erfaringer med forskellige måder at regulere lærernes arbejdstid på (3.2)
- Lærerprofessionens udvikling (3.3)
- Vigtige ledelsesopgaver (3.4).

I *kapitel 4-6* præsenterer kommissionen sine anbefalinger og forslag fordelt på tre løsningsspor, der gensidigt understøtter hinanden:

- En ny arbejdstidsaftale (kapitel 4)
- En styrket lærerprofession (kapitel 5)
- En tydelig lokal skoleledelse (kapitel 6).

Kapitlerne indeholder såvel *generelle anbefalinger* rettet til de lokale aktører om den udvikling, kommissionen gerne ser på området, og *forslag til konkrete initiativer*, der er direkte henvendt til de centrale parter på skoleområdet.

I efterskriftet opsummerer kommissionen hovedbudskaberne fra rapporten og giver parterne nogle anbefalinger til deres videre fælles proces frem mod en ny arbejdstidsaftale.

Bagerst i rapporten er der en *oversigt* over kommissionens anbefalinger og forslag.

Kapitel 2

Kommissionens vidensgrundlag



Kommissionen bygger sine anbefalinger på fem kilder til viden:

1. Skolebesøg i hele landet
2. Kommissionens egne undersøgelser
3. Samtaler med skoleområdets aktører
4. Eksisterende viden og forskning om skoleområdet
5. Dialog med parterne.

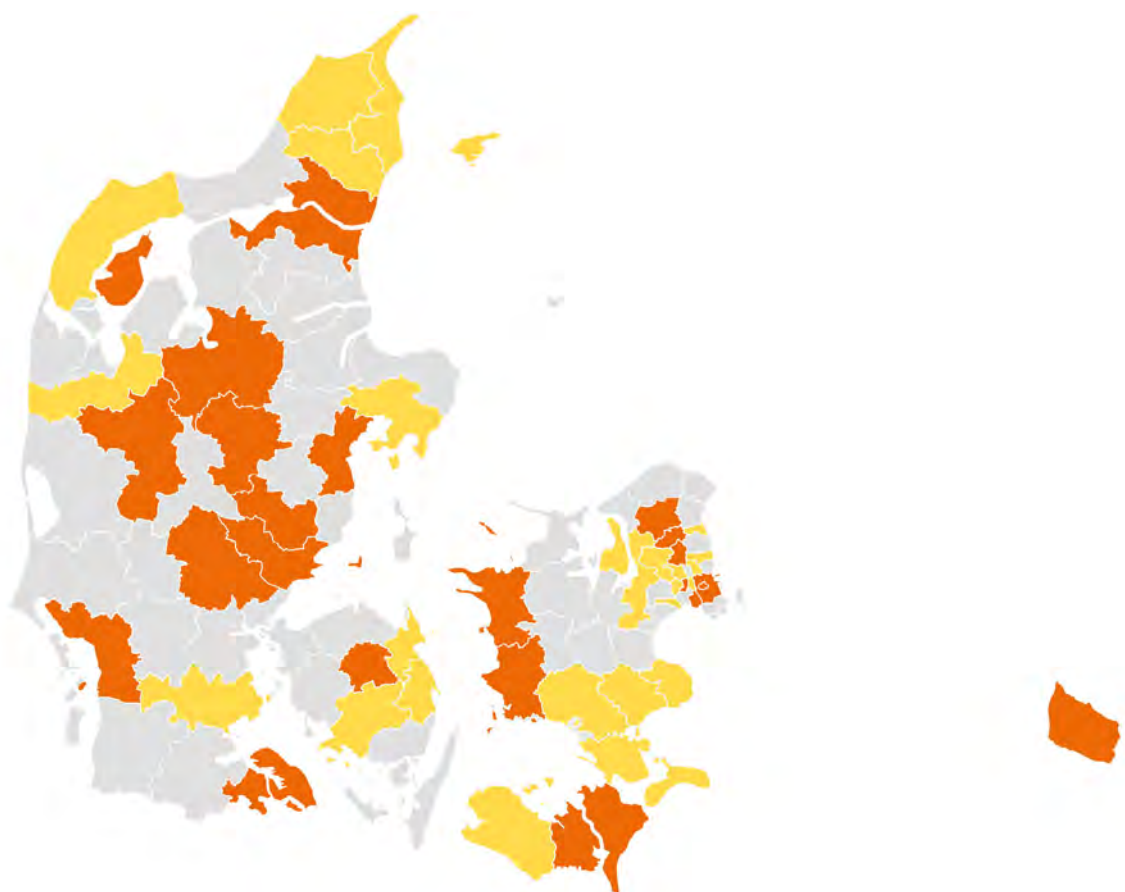
2.1 Skolebesøg og øvrige samtaler med skoleområdets aktører

Kommissionsformanden har prioriteret at komme rundt omkring i landet og besøge både folkeskoler, sprogcentre og ungdomsskoler. Besøgene har typisk involveret samtaler med lærere, skoleledere, tillidsrepræsentanter samt den kommunale skolechef og den lokale lærerkredsformand. Ved enkelte skolebesøg har også andre deltaget, fx den kommunalpolitiske udvalgsformand for skoleområdet, den lokale formand for skolelederfor-

eningen eller en lokal repræsentant for BUPL eller FOA.

Kommissionen har i forbindelse med tre ud af 16 kommissionsmøder været på skolebesøg, mens formanden har besøgt 27 skoler i 23 kommuner rundt omkring i landet.

I tillæg til skolebesøgene har formanden særskilt holdt møder med enkeltpersoner fra en række yderligere kommuner, fx lærere, skoleledere m.fl. samt en række centrale eksperter, politikere, embedsmænd og andre aktører på området. Som det fremgår af figur 2.1, har kommissionen og formanden været på besøg i store dele af landet og i alt gennemført 292 møder. For en oversigt over skolebesøg henvises til rapportens bilag 2. En oversigt over de personer, formanden derudover har mødt med, findes i bilag 3.



Orange farve angiver Lærerkommissionens og/eller formandens skolebesøg. Gul angiver formandens samtaler med enkeltpersoner i en kommune/lærerkreds.

Figur 2.1: Lærerkommissionens og formandens skolebesøg og samtaler.

2.2 Egne undersøgelser

Kommissionen har gennemført fire undersøgelser med fokus på at afdække, hvilke forhold der påvirker og fremmer den gode skole.

Lærerkommissionens forundersøgelse: "Eksplorativ forundersøgelse om lærernes arbejdstid - Faglig kvalitet, det gode arbejdsmiljø og professionel kapital i folkeskolen"

På baggrund af 30 systematiske interviews og fokusgruppeinterviews med lærere, tillidsrepræsentanter og skoleledere på 10 folkeskoler er det undersøgt, hvad der kan bidrage til bl.a. godt arbejdsmiljø - med særlig vægt på arbejdstidsmæssige forhold. Undersøgelsen har primært været brugt som inspiration til udarbejdelsen af kommissionens folkeskoleundersøgelse.

Undersøgelsen er udarbejdet af VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd og udgør rapportens bilag 4.

Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse: "En undersøgelse af hvilke centrale faktorer, der har betydning for kvalitet i undervisningen, arbejdsmiljø og professionel kapital i folkeskolen"

Formålet med undersøgelsen er at identificere de centrale faktorer, som har betydning for den gode skole med udgangspunkt i de områder, der er beskrevet i kommissoriet. Undersøgelsen omfatter både kvantitativ dataindsamling via spørgeskemaer og kvalitative metoder som fx interview og et mobiletnografisk studie.

I alt har 7.456 lærere, 406 skoleledere, 87 skolechefer og kredsformænd i 87 kommuner besvaret et spørgeskema. Derudover bygger undersøgelsen på 100 interviews på 18 caseskoler fordelt i 15 kommuner samt et mobiletnografisk studie af 15 ledere og lærere, der har "skrevet dagbog" og besvaret udvalgte spørgsmål om deres daglige arbejde i to uger.

For at styrke validiteten af resultaterne er undersøgelsen suppleret med andre typer af data, fx registerdata fra Danmarks Statistik.

Undersøgelsen er udarbejdet af Epinion og udgør rapportens bilag 5.

Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse: "Kvalitet i undervisningen - Caseundersøgelse af kvalitet i undervisningen, godt arbejdsmiljø og professionel kapital på ungdomsskoler og sprogcentre"

Formålet med undersøgelsen er at undersøge, hvordan arbejdsmiljø, arbejdstidsregler, ledelse m.m. fungerer på kommunale sprogcentre og ungdomsskoler - og dermed afdække, hvilke særlige forhold omkring især arbejdstid, der gør sig gældende i disse skoleformer.

Undersøgelsen bygger på casebesøg på hhv. fire ungdomsskoler og fire sprogcentre, herunder interviews med skolelederen/skoleledelsen, tillidsrepræsentanter og et gruppeinterview med lærerne. Der er i alt gennemført 26 interviews.

Undersøgelsen er udarbejdet af VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd og udgør rapportens bilag 6.

Lærerkommissionens nordiske undersøgelse: "Sammenligning af håndtering af lærernes arbejdstid i Norge, Sverige og Finland"

Formålet med undersøgelsen er at foretage en afdækning af arbejdstidsregler og aftalesystemet på skoleområdet i Sverige, Norge og Finland. Landene er udvalgt, fordi de på en lang række parametre har et skole- og aftalesystem, som er sammenligneligt med det danske. Undersøgelsen indeholder også en redegørelse for arbejdstidsregler på sprogcentre i landene, samt eventuelle tiltag for nyuddannede og nyansatte lærere. Afdækningen er sket via samtaler med DLF's og KL's søsterorganisationer i de tre lande samt skolebesøg og samtaler med eksperter. Slutteligt er der foretaget skolebesøg og interviews med lærere og skoleledere som en del af undersøgelsen.

Undersøgelsen er udarbejdet af Epinion og udgør rapportens bilag 7.

2.3 Eksisterende viden og forskning

Lærerkommissionen samlede en række danske forskere med ekspertise inden for blandt andet skole, ledelse og arbejdsmarkedsforhold til et forskerseminar den 13. marts 2019 på VIA University College i Aarhus.

Formålet med seminaret var at indsamle og drøfte eksisterende forskningsviden om emner, der er centrale for Lærerkommissionens arbejde. Forskernes skriftlige bidrag til seminaret er samlet i en publikation, der udgør rapportens bilag 8.

Udover disse forskeres bidrag har kommissionen i sit arbejde trukket på en bred vifte af eksisterende forskning og andre publikationer om undervisning, skoleledelse, arbejdsmarkedsforhold mv., jf. litteraturlisten i bilag 10.

2.4 Dialog med parterne

Kommissionen har – for at forstå parternes bagvedliggende interesser og bekymringer – foretaget en række interviews med de politiske ledelser i hhv. DLF, KL og Uddannelsesforbundet. Interviewene er tilrettelagt med inspiration fra den norske konfliktmæglingsforsker Johan Galtungs *mæglingsmetode*. Se også boks 2.1. Formålet har været at gøre kommissionen i stand til at komme med anbefalinger, der i videst muligt omfang imødekommer parternes legitime mål med en ny arbejdstidsaftale.

2.5 Anvendelsen af kommissionens vidensgrundlag

Kommissionen har tilstræbt at tilvejebringe et bredt og metodisk mangfoldigt vidensgrundlag. Det gør det muligt at sammenholde viden fra mange forskellige kilder og giver en ekstra solid

Boks 2.1: Johan Galtungs mæglingsmetode

Den anerkendte norske konfliktmæglingsforsker Johan Galtung har udviklet en teori og en metode til brug for mægling mellem to eller flere stridende parter: *the transcend method*. Metoden går kort fortalt ud på at finde en "tredje vej", som parterne kan se som løsning af en eksisterende konflikt, og som ikke er et traditionelt kompromis på midten mellem to parter positioner.

Metoden har tre hovedfaser:

- *Kortlægning*: Mægler definerer og kortlægger konflikten i forhold til, hvem parterne er, og hvad der er deres bevidste og ubevidste mål og bekymringer. Det gøres især gennem drøftelser med de involverede parter hver for sig.
- *Legitimering*: Mægler identificerer parternes legitime mål. I denne proces skelnes mellem legitime og illegitime mål, hvor de illegitime mål må frasorteres, så kun de legitime mål ligger til grund for arbejdet med at finde løsninger.
- *Brobygning*: Mægler kommer med forslag til løsninger. Disse løsninger skal baseres på et nyt perspektiv i forhold til den hidtidige konfliktlinje og samtidig respektere parternes legitime mål. På den måde kan der bygges bro mellem parterne, så de begge kan se, at de foreslåede løsninger peger hen imod en ønskværdig fremtid.

Kilde: Galtung (2010).

viden på de områder, hvor der er overensstemmelse mellem, hvad de forskellige videnskilder og analyser viser. Det er kommissionens vurdering, at der generelt er en høj grad af overensstemmelse mellem konklusionerne i kommissionens forskellige undersøgelser, herunder egne observationer og interviews under de mange skolebesøg.

I præsentationen af sine resultater lægger kommissionen *særlig vægt på de pointer, der understøttes af flere forskellige* videnskilder. Men kommissionen følger også et "forsigtighedsprincip" i fortolkningen af de enkelte undersøgelser. Der vil i enhver undersøgelse være en vis usikkerhed om fortolkning af data, og der bør derfor ikke drages for vidtgående konklusioner ud fra enkeltundersøgelser.

For at sikre størst mulig gennemsigtighed om vidensgrundlaget har kommissionen valgt at offentliggøre sine egne undersøgelser og et notat om kommissionens og kommissionsformandens skolebesøg. Undervejs i rapporten henvises der løbende til, hvilke dele af vidensgrundlaget, pointerne bygger på.

En vigtig del af vidensgrundlaget er kommissionens folkeskoleundersøgelse, som ud fra en omfattende spørgeskemaundersøgelse analyserer en lang række sammenhænge mellem forskellige forhold i skolens hverdag. Undersøgelsen har gjort det muligt at belyse og sandsynliggøre en række *statistiske* sammenhænge, dvs. statistisk signifikante sammenfald mellem bestemte forhold, fx indgåelse af en lokalaftale og et godt arbejdsmiljø. Men det er ikke muligt alene ud fra denne undersøgelse at fastslå en årsagssammenhæng mellem disse forhold, altså at en lokalaftale *fører til* et bedre arbejdsmiljø. I rapporten vælger kommissionen at lægge størst vægt på sådanne resultater, når en eller flere af de *øvrige* videnskilder understøtter hypotesen om en sådan sammenhæng.

For yderligere oplysninger om de enkelte undersøgelses metoder og validitet henvises til de respektive undersøgelses metodeafsnit.



Kapitel 3

Kommissionens analyse

Kommissionens hovedopgave er at fremlægge anbefalinger og forslag til løsninger, der dels kan skabe størst mulig kvalitet i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den professionelle kapital, dels kan indgå i parternes videre forhandlinger om en arbejdstidsaftale.⁵

For at kunne fremlægge disse anbefalinger og forslag har kommissionen som beskrevet i kapitel 2 gennemført en omfattende indsamling af viden på de tre områder, der vurderes som særlig vigtige for at understøtte den gode skole: Rammerne om lærernes arbejde, lærerprofessionens udvikling og betydningen af god skoleledelse.

Hovedresultaterne fra denne vidensindsamling præsenteres i dette kapitel. Det sker med afsæt i den helt centrale problemstilling i kommissionens arbejde: Hvordan sikres en god sammenhæng mellem skolernes kerneopgave, lærernes arbejdsopgaver og deres muligheder for at løse dem?

Et stærkt udgangspunkt

De tre skoleformer, kommissionen har undersøgt, spiller hver deres vigtige rolle i det danske samfund.

Folkeskolen har i over 200 år dannet og uddannet landets børn og unge og søgt at forberede dem bedst muligt på voksenlivet, på at deltage aktivt i samfundslivet og på deres eventuelle videre uddannelsesforløb. Folkeskolen er dermed en kulturbærende institution, som er med til at skabe sammenhængskraft i samfundet.

De danske ungdomsskoler er unikke i en international sammenhæng. De kan berige unges menneskers liv, tage hånd om de unge, der er ekstra sårbare, og give dem kundskaber til at indgå i samfundslivet.

Sprogcentre udfylder en central samfundsmæssig opgave og hjælper især flygtninge og indvandrere med at lære dansk og kunne begå sig i det danske samfund.

Kommissionens skolebesøg og dialog med ledere og lærere tegner et opmuntrende bil-

de af både folkeskolens, ungdomsskolernes og sprogcentrenes mange styrker. Det dominerende indtryk er, at lærere, skoleledelser, lærerkredse og skolechefer udviser et stort engagement i arbejdet for det, det hele handler om: At alle elever og kursister trives, dannes og tilegner sig en række kundskaber, færdigheder og kompetencer, som de kan bruge i deres videre liv.

Indtrykket bekræftes af en undersøgelse, der har vist, at lærernes professionelle motivation i høj grad er at kunne skabe nytte for andre og for samfundet.⁶

Engagementet er til at få øje på. For eksempel oplever 95 pct. af alle forældre til folkeskoleelever, at deres børns skole er god⁷, lærerne føler sig i høj grad anerkendt af forældrene til deres elever.⁸

Det store flertal af lærerne er da også *som helhed* tilfredse med deres arbejde; kun 6-7 pct. er decideret utilfredse. Fire ud af fem lærere føler sig altid eller ofte motiverede og engagerede i deres arbejde.⁹

Det betyder ikke, at der ikke er problemer at løse. Det er der især, når det gælder læreres oplevelse af manglende sammenhæng mellem deres arbejdsopgaver og mulighederne for at løse dem med en høj kvalitet. Derfor har kommissionen blandt andet sat fokus på, hvordan arbejdstidsregler, en styrket lærerprofession og god ledelse hver især og i et samvirke kan bidrage til at styrke denne sammenhæng – og dermed sikre en meget vigtig forudsætning for høj undervisningskvalitet, godt arbejdsmiljø og stærk professionel kapital på skolerne. Men man kan altså ikke sige, at disse problemer i dag er så store, at det generelt ødelægger lærernes grundlæggende glæde ved at være lærere.

3.1 Lærernes arbejdsopgaver

Problemerne med at sikre sammenhængen mellem lærernes opgaver og deres mulighed for at løse dem tilfredsstillende kommer især til udtryk på følgende måder, der uddybes i det følgende:

5. Lærerkommissionens kommissorium

6. Andersen, Kristensen, & Pedersen (2012)

7. Arendt, Baunkjær & Rangvid (VIVE, 2017), s. 5

8. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 68f

9. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 27

1. Lærerarbejdets karakter
2. Arbejdsopgavernes omfang
3. Prioritering af forberedelse og faglig udvikling
4. Differentiering af arbejdsopgaver
5. Behov for fysisk tilstedeværelse

3.1.1 Lærerarbejdets karakter

Lærergerningen har en række kendetegn, der må tages i betragtning, hvis man vil påvirke rammerne om lærernes arbejde og derigennem fremme udviklingen af en god skole. Mange af disse kendetegn deler lærerarbejdet med andre professioner, andre er særlige for lærerne. De kendetegn, kommissionen har fundet vigtigst for at forstå lærerarbejdets karakter, er:

At skoleårets længde komprimerer arbejdsmængden

En stor del af lærerarbejdet – selve undervisningen – foregår sammen med elever og kursister. Det komprimerer større dele af arbejdstiden på et skoleår til en kortere periode, typisk 40-42 uger, hvilket betyder, at lærere typisk har flere timer i færre uger end, hvad der er normalt på arbejdsmarkedet.

At tidsanvendelsen er meget skemalagt

Fastlagte timetal for de enkelte fag og den samlede undervisning giver sammen med skoledagens længde en relativt høj grad af tidsmæssig styring af lærerjobbet. Mange lærere ved i princippet ved skoleårets begyndelse, hvad de skal lave kl. 10 om formiddagen om otte måneder – i hvert fald i hvilket fag og med hvilken klasse. Det skemastyrede arbejde gør, at det især på kort sigt ikke er så let at rykke rundt på en væsentlig del af arbejdsopgaverne, som det kan være i nogle andre jobs. På sprogcenterområdet sker skemalægning ofte for kortere perioder.

At hverdagen alligevel kan være uforudsigelig

Selv om hverdagen er relativt skemalagt, er lærerne også nødt til at være fleksible, hvis der opstår akutte, uforudsete problemer. For som med næsten alt andet arbejde med mennesker rummer lærergerningen en vis uforudsigelighed, som kan gøre det nødvendigt at improvisere og afvige fra de skemalagte aktiviteter. En elev kan fx komme

i alvorlig mistrivsel, så lærerne omkring eleven sammen med ledelsen er nødt til at håndtere det her og nu – med hvad det kræver af elevsamtaler, dialog med kolleger, kontakt til forældre og eventuelt initiativ til udredninger.¹⁰

At arbejdet ikke kan sættes på formel og manual
Lærerne skal ligesom en lang række andre professioner, der arbejder med mennesker, være, hvad den amerikanske filosof og professionsteoretiker Donald A. Schön kalder "reflekterede praktikere".¹¹ Det indebærer, at de i hverdagens mange små kritiske situationer både skal trække på deres erhvervede teoretiske viden og samtidig må reflektere selvstændigt og kreativt ud fra deres praktiske erfaringer for at handle korrekt i situationen. Lærere kan ikke bare følge en manual for god undervisning.

At lærerarbejdet kan være grænseløst

Som mange andre former for vidensarbejde kan lærerarbejdet opleves som grænseløst. Heri ligger, at det ikke altid er skarpt indhegnet, hvor og hvornår det skal foregå. Men nok så vigtigt at det er svært at sætte præcise standarder for, hvornår opgaverne er løst bedst muligt givet rammebetingelserne, fordi det i princippet altid kunne gøres endnu bedre. Forskning viser, at hos medarbejdere med grænseløst arbejde er egne høje krav til præstation den mest belastende faktor i arbejdsmiljøet.¹²

At arbejdet er både individuelt og kollektivt

Selv om der på en del skoler arbejdes med mere fælles undervisningsformer, er mange lærere alene med eleverne i en stor del af selve undervisningen. Samtidig er det en del af lærernes arbejde at samarbejde og koordinere, fx om samme klasse, fag eller bestemte elever. Det betyder, at der i både forberedelsen og udviklingen af undervisningen ligger et betydeligt kollektivt element.

At lærerne er motiveret af at gøre en forskel for andre

Flere undersøgelser viser, at lærere generelt brænder for deres arbejde. De motiveres især af at bidrage til elevernes faglige, sociale og personlige udvikling samt at forberede dem til deres "vi-

10. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 54

11. Schön (2001)

12. Phil-Thingvad, Lærerkommissionens forskningspublikation (2019), s. 130ff

dere vej" som gode samfundsborgere.¹³ Lærerne har med andre ord en relativ høj grad af såkaldt *public service motivation*, hvor man i jobbet er motiveret af en indre tilskyndelse til at gøre en forskel for andre og/eller for samfundet.¹⁴ Ifølge VIVE's forundersøgelse for Lærerkommissionen har lærerne stadig denne motivation efter de ændrede arbejdstidsregler¹⁵, hvilket også understøttes af tidligere forskning.¹⁶

3.1.2. Arbejdsopgavernes omfang

Lærergerningen er en kompleks opgave, der rummer mange delopgaver både i og uden for selve undervisningen. Undervisningen forventes at være god, varieret og differentieret ud fra den enkelte elevs behov. Samtidig skal læreren have øje for elevernes og klassens fælles trivsel. Begge dele forudsætter en stærk klasseledelse og kræver gode faglige og undervisningstekniske evner og en god menneskelig forståelse og intuition. Samtidig skal lærerne håndtere en række andre opgaver i hverdagen, fx håndtere forældresamarbejde. Alt dette kræver tæt samarbejde med kolleger og ledelse.

Dette har i mange år været grundvilkår for lærerjobbet. Alligevel peger både lærere og ledere på, at der de seneste ti år er kommet mange nye krav til lærerne. De fremhæver blandt andet:

- at skoledagen er blevet længere, og antallet af undervisningstimer er øget
- at der i højere grad skal tages højde for sårbare børn med særlige behov
- at kommunikationen med forældrene er blevet mere omfattende i takt med udviklingen af digitale platforme for dette.
- at der opstilles stadig mere ambitiøse mål for kvaliteten af deres undervisning, og hvordan de skal udvikle sig selv og deres skole.¹⁷

Ifølge tal fra NFA (Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø) oplever lærere i grundskolen i højere grad end gennemsnittet af andre faggrupper at have et højt arbejdstempo og ikke at have tid nok til deres arbejdsopgaver. På den anden side oplever lærere i mindre grad end gennemsnittet af andre faggrupper at have overarbejde og at skulle stå til rådighed uden for normal arbejdstid.¹⁸

Intensiveringen af lærerarbejdet i arbejdstiden er ikke kun et dansk fænomen. Forskning og internationale undersøgelser tyder på, at det er en generel og international tendens, at kravene til lærernes opgaveløsning inden for den arbejdstid, der er til rådighed, er steget de senere årtier.¹⁹

Kommissionens nordiske undersøgelse bekræfter det billede, idet der også i Finland, Sverige og Norge blandt skolens aktører er en oplevelse af, at der kommer stadigt flere tidskrævende opgaver til i lærerarbejdet.²⁰

Ifølge Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse oplever 40 pct. af lærerne, at der er en lav eller meget lav grad af sammenhæng mellem deres opgaver og den tid, de har til at løse dem. Kun 14 pct. af lærerne oplever sammenhængen som god eller meget god.

Både skolechefer, skoleledelser og lærere siger samstemmende, at det er blevet vigtigere i de senere år, at man som lærer er i stand til at prioritere i sine opgaver.²¹

3.1.3 Prioritering af forberedelse og faglig udvikling

Mulighederne for at have passende arbejdstid til forberedelse og faglig udvikling er et gennemgående tema hos lærerne, når det gælder sammenhængen mellem opgaver og tid.

Mens det er meget synligt, om læreren er til stede i den skemalagte undervisningstid, er de umiddelbare resultater af tiden brugt på at forberede, udvikle og efterbehandle undervisningen mindre synlige på kort sigt for andre end læreren (eller teamet) selv. Det kan ligeledes være svært for både lærere og ledere at vurdere kvaliteten af denne del af arbejdet. Endelig kan disse opgaver af nogle lærere også opleves som "uendelige" eller grænseløse, fordi man i princippet altid kan bruge mere tid til at forberede og udvikle sin undervisning. Det kan være svært for engagerede fagpersoner at vurdere, hvornår de har gjort det bedst muligt givet rammebetingelserne – og dermed at finde en passende prioritering af forberedelses- og udviklingsarbejdet.²²

13. Lærerkommissionens forundersøgelse (2019), s. 6 & 21; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 40

14. Andersen, Kristensen, & Pedersen (2012), s. 5-25

15. Lærerkommissionens forundersøgelse (2019), s. 6

16. Andersen, Boye & Laursen (2014)

17. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 70

18. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2018)

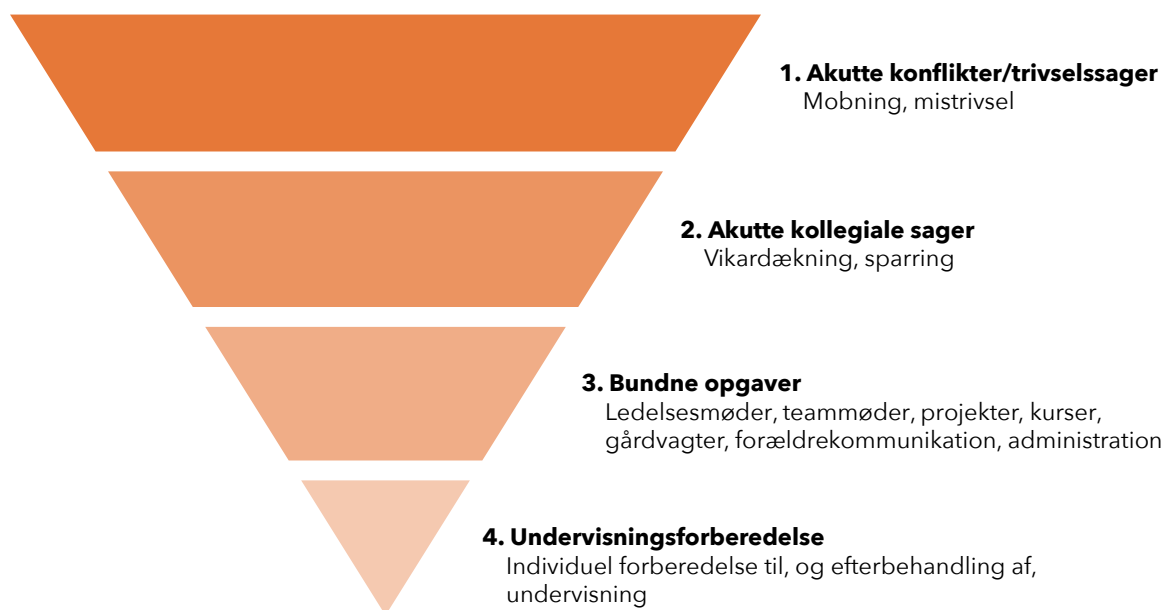
19. Ballet, Kelchtermans & Loughran (2006)

20. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 23ff

21. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 54;

Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

22. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag D1, s. 38f



Figur 3.1: Prioritering af opgaver, når der opstår uforudsete situationer

Kilde: Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 53

84 procent af de adspurgte lærere oplever at have for lidt eller alt for lidt tid til at forberede undervisningen. 46 procent af skolelederne er helt eller delvis enige i, at lærernes antal af undervisningstimer i skoleåret 2018/19 var så højt, at det var en udfordring i forhold til at sikre god undervisningskvalitet.²³ Derudover oplever lærere vanskeligheder med at prioritere teamsamarbejdet og lærernes faglige udvikling i tilstrækkelig grad.²⁴

Mange lærere udtrykker en bekymring for, at forberedelsestiden risikerer at blive presset af de mange øvrige opgaver, dvs. at det bliver en opgave, lærerne oplever sig nødsaget til at nedprioritere på uhensigtsmæssig vis, hvilket kan gå ud over undervisningens kvalitet.²⁵

Figur 3.1 illustrerer, hvordan lærerne oplever, at tiden til individuel forberedelse ofte er den, der må omlægges og nedprioriteres, når der opstår et akut behov for prioritering i hverdagen.²⁶

3.1.4 Differentiering af arbejdsopgaver

En af måderne at tilstræbe en bedre sammenhæng mellem opgaver og tid på er at differentiere i lærernes undervisningsforpligtelse og tid til forberedelse. Hvis ledelsen tildeler alle lærere samme antal undervisningstimer, vil nogle skulle løbe meget hurtigt, mens opgaven bliver meget mere overkommelig for andre.

Det er nemlig ikke alene antallet af undervisningstimer, der har betydning for lærerens oplevelse af sammenhæng mellem opgaver og tid. Dels går lærerens tid i væsentligt omfang til at løse øvrige opgaver, dels er der forskel på undervisningsopgaven i forskellige fag og klasser.²⁷ Også forskelle mellem læreres erfaring og arbejdsform kan påvirke oplevelsen af sammenhæng mellem opgaver og tid.

Derudover afhænger forberedelsesopgaven af undervisningens organisering. Undervisningen foregår ikke altid ved, at én lærer underviser én klasse i 45 minutter ad gangen. Undervisningen

23. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 13

24. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

25. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 44; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 6, 16 & 39

26. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 53

27. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 42f;

Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 32

foregår i dag på mange forskellige måder, der tilsiger forskellige former for forberedelse mv. For eksempel kan projektorienteret undervisning udviske forskellen mellem forberedelse og undervisning, tovoksenundervisning lægger op til mere fælles forberedelse, og elementer i skoledagen som fx "læsebånd" og "bevægelsesbånd" giver behov for en anden slags forberedelse end traditionelle fagtimer.

Ifølge kommissionens undersøgelse bidrager blandt andet følgende forhold til, at lærere oplever dårlig sammenhæng mellem tid og opgaver:

- at varetage undervisning i udskoling
- at varetage undervisning fordelt på mange klasser og fag
- at varetage særligt krævende opgaver, fx klasselærerfunktion.²⁸

Til gengæld viser undersøgelsen, at gode rammer om lærerens opgaver styrker oplevelsen af sammenhæng mellem tid og opgaver. Til gode rammer hører blandt andet:

- en ledelse, der bidrager til tydelig prioritering
- et udbytterigt teamsamarbejde med fælles forberedelse
- gode, fleksible skemaer med plads til sammenhængende forberedelse, samt skemalagt fælles forberedelse.²⁹

3.1.5 Fleksibilitet i tilstedeværelsen

En vigtig del af rammerne om lærernes arbejde er graden af fleksibilitet i forhold til, hvor og hvornår de løser deres opgaver.

Lærere og ledere er fælles om at ønske fleksible rammer for den enkelte lærer. Mange lærere giver udtryk for, at det styrker forberedelsens (og dermed undervisningens) kvalitet, at de kan forberede sig når og hvor, de oplever størst værdi af det. Nogle foretrækker at gøre det, mens de er på skolen, andre vil gerne tage hjem og "klare hovedet" efter mange timers undervisning, før de forbereder sig til kommende undervisning.³⁰

Samtidig er der en bred anerkendelse blandt lærere og ledere af, at tilstedeværelse på skolen inden for "normal" arbejdstid er en vigtig forudsætning

for et godt kollegialt samarbejde.³¹ Der skal således sikres en balance mellem hensynet til fleksibiliteten for den enkelte og hensynet til et udbytterigt kollegialt samarbejde. En tilsvarende balance skal findes mellem individuel og fælles forberedelse.

Udgangspunktet i de centrale arbejdstidsregler er, at arbejdet tilrettelægges mandag til fredag i dagtimerne, og at der er fuld tilstedeværelsespligt for lærerne. Dette kan dog fraviges i lokalaftaler og efter aftale med ledelsen.

Kommissionen noterer sig, at der generelt er en tendens til, at lærere og ledelser i stigende omfang oplever, at man lokalt har fundet gode løsninger i forhold til at skabe fleksibilitet.³²

De mange lokale løsninger afspejles blandt andet i, at bestemmelser om lærernes tilstedeværelse indgik i 60 lokalaftaler for skoleåret 2018/19, mens bestemmelser om flekstid³³ indgik i 54 aftaler.³⁴ Bestemmelserne om disse emner varierer. Nogle steder har medarbejdere som udgangspunkt en høj grad af fleksibilitet, hvor lærerne kan lægge opgaver på alle tider af døgnet og ikke er underlagt krav om tilstedeværelse på skolen, bortset fra når opgaveløsningen kræver det, fx undervisning, teamsamarbejde eller andre møder. Andre steder har man modsat mindre grad af fleksibilitet med krav om, at lærerne placerer hele deres arbejde på skolen og inden for "normal kontortid". I dag er det dog kun på ca. 15 pct. af skolerne, at alt lærerarbejdet som udgangspunkt skal foregå på skolen.³⁵

Der er forskel på, i hvor høj grad beslutningen lægges ud lokalt til skolen, eller om det reguleres mere præcist i lokalaftalen, der gælder for alle kommunens skoler.³⁶

På sprogcenter og ungdomsskoleområdet er der ligeledes mange steder fundet gode løsninger i forhold til fleksibilitet og tilstedeværelse, både som en del af lokalaftaler og aftaler på den enkelte skole eller det enkelte center.³⁷

Generelt oplever lærere og ledere, at arbejdsmiljøet bliver styrket, når lærerne har flekstid og

28. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap 7.2

29. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap 7.2 & Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

30. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 32 & 36ff; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 15 & 30

31. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 39; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 15 & 29-30

32. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 12 & 38f; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 38-39

33. Bestemmelser om flekstid er i analysen defineret som bestemmelser om lærerens mulighed for at placere sine ugentlige timer i et udvidet tidsrum, fx fra 7.00-17.00 eller på andre tider af døgnet.

34. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag A1

35. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s.38

36. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag A1

37. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 15-17 & 29-31

fleksible rammer for tilstedeværelse.³⁸ Samtidig oplever både ledere og mange lærere værdi af at have krav til tilstedeværelse, da det styrker lærernes samarbejde.³⁹ Både lærere og ledere har på skolebesøg peget på, at det i høj grad handler om at have en *kultur* på skolen for tilstedeværelse – kombineret med en vis grad af fleksibilitet. Reglerne skal gerne understøtte dette, men mange peger på, at *kulturen* på skolen er det mest afgørende for en god balance.⁴⁰

Kommissionen har dog også noteret sig, at ikke alle er lige tilfredse med de lokale løsninger. Nogle steder oplever lærerne, at der er for rigide rammer for deres arbejde.⁴¹ Andre steder oplever ledere og nogle lærere, at det er et problem for det kollegiale samarbejde, hvis der på skolen er en kultur, hvor lærerne ikke i tilstrækkelig høj grad er til stede. Det gør det blandt andet svært at mødes i teams.⁴²

3.1.6 Særlige forhold på ungdomsskoler

Ungdomsskoler oplever i vid udstrækning de samme problemer vedrørende arbejdstid som på folkeskoleområdet. Her opleves der også problemer med sammenhæng mellem opgaver og tid, og det er særligt tiden til forberedelse, som opleves som mangelfuld.⁴³

Generelt kæder også lærerne på ungdomsskoler kvalitet i undervisningen sammen med forberedelsestid, hvor mangel på forberedelse risikerer at føre til dårligere kvalitet i undervisningen.⁴⁴

Lederne på området udtrykker – i lighed med mange ledere i folkeskolen – at de gerne vil bruge ledelsesretten til at differentiere i forberedelsestid og tiden til øvrige opgaver, fx ud fra erfaring og anciennitet, fremfor at bruge faste rammer for tildeling. Dette oplever mange lærere imidlertid som uretfærdigt, fordi differentieringen bliver for tilfældig og uigennemsigtig.

Lokalaftaler har også stor værdi på ungdomsskoleområdet. Her laves aftalen ofte for den enkelte skole og opleves af både lærere og ledere i høj grad som et fælles produkt, der skaber tillid på skolen.

Der er imidlertid især ét punkt, hvor ungdomsskoler adskiller sig fra folkeskoleområdet på en måde, der har betydning for arbejdstilrettelæggelsen.

Ungdomsskolerne har flere sårbare elever, og eleverne har ofte en anden uddannelseshistorik end elever i folkeskolen. Ungdomsskolelærerne oplever i høj grad, at relationen til eleverne er det vigtigste, da en god relation er en forudsætning for, at eleven kan komme til at lære noget fagligt. At skabe og vedligeholde denne relation kræver ifølge lærerne i høj grad fleksible rammer om arbejdstiden, så lærerne har mulighed for at støtte eleven på de tidspunkter, hvor eleven har behov for det. Dette kan også være uden for normal arbejdstid. Mange lokale aftaler på ungdomsskoleområdet tager allerede højde for dette, og generelt oplever lærerne og lederne på de undersøgte skoler, at der er fundet løsninger på forhold vedr. tilstedeværelse og fleksibilitet.⁴⁵

Kommissionen vurderer, at der på ungdomsskoleområdet, pga. den særlige elevgruppe, bør tages et særligt hensyn i arbejdstilrettelæggelsen, således at det aftales eller arrangeres på en sådan måde, at lærerne kan tilgodese elevgruppens særlige behov.

3.1.7 Særlige forhold på sprogcentre

Sprogcentre deler også en lang række problemstillinger med folkeskoleområdet, fx oplever mange lærere en dårlig sammenhæng mellem opgaver og tid og mellem tid til undervisning og forberedelse.⁴⁶ Også her fremhæves værdien af tydelig ledelse og tillid, og lærerne lægger vægt på retfærdighed og gennemsigtighed ift. opgave-tildelingen.⁴⁷ Der er ligeledes på de undersøgte sprogcentre tilfredshed med lokalaftaler. Lærere og ledere oplever, at de med lokalaftalerne kan tilpasse regler og rammer til den virkelighed på det enkelte sprogcenter.

En caseundersøgelse, foretaget af VIVE for Lærerkommissionen, konkluderer, at "i store træk ses sprogcenterområdet som et særligt område med særlige kendetegn – specielt når det kommer til arbejdstidspunkter, skemalægning og konkurrenceudsættelse."⁴⁸

38. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s.38f

39. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s.39; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 15 & 29-30

40. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

41. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag C1, s. 42-45

42. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag C1, s. 42-45

43. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 16

44. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 16

45. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 15

46. Uddannelsesforbundet (2019), s. 19

47. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 31ff

48. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 37

Kommissionen konstaterer, at der på sprogcenterområdet er en række andre forhold end arbejdstid, der fylder meget for både lærere og ledere. Det gælder blandt andet konkurrenceudsættelse (ift. udlicitering til private udbydere), nedskæringer og stor udskiftning i kursistgruppen (bl.a. på grund af reglerne på området).⁴⁹

Da disse forhold ligger udenfor kommissionens kommissorium, vil de ikke blive behandlet yderligere her. Men kommissionen konstaterer, at forholdene opleves som væsentlige problemstillinger.

Når det gælder tilrettelæggelse og regulering af arbejdstiden, skiller sprogcentre sig ud på især tre punkter:

- **Delt tjeneste:** Der gøres på sprogcentre i langt videre omfang brug af delt tjeneste, hvor læreren fx skal undervise om formiddagen, har fri midt på dagen og skal undervise igen om aftenen. Dette kan medføre en uensigtsmæssig opdeling i lærernes arbejdstid. Det opleves særligt uensigtsmæssigt for dem, der har langt mellem arbejde og bopæl. På nogle sprogcentre har man forsøgt at tage hånd om udfordringen ved, at lærerne har mulighed for at lægge selvtilrettelagt forberedelsestid i mellemtimerne. Dette opleves dog ikke en tilfredsstillende løsning for alle lærere, da arbejdsdagen kan blive lang.⁵⁰
- **Flere skemaperioder:** På sprogcentre følger kursusaktiviteten ikke et normalt skoleår. Der er for eksempel ikke en sommerferie uden undervisning. Det medfører hyppigere behov for ændringer i lærernes opgaveoversigter og skemaer og dermed flere skemaperioder i løbet af et år.
- **Større uforudsigelighed:** Der er også større omskiftelighed og uforudsigelighed i kursistgrundlaget og holddannelserne på sprogcenterområdet. Det kan betyde ændringer med korte varsler i placeringen af lærernes undervisnings- og arbejdstid. Flere lokalaftaler på sprogcentre forsøger at tage hånd om denne udfordring.⁵¹

Lokalaftalerne opleves af både ledere og lærere som særlig vigtige på sprogcenterområdet, fordi de centrale/nationale rammer ikke tager højde for blandt andet ovenstående forhold. Det er en generel oplevelse blandt lærere og ledere, at de nuværende regler oftest er møntet på folkeskoleområdet og derfor kræver en "oversættelse" for at passe til sprogcenterområdet.

Kommissionen kan således konstatere et særligt behov for lokalaftaler på dette område. Det kan eventuelt give parterne anledning til at overveje, om sprogcentre bør have særskilte regler, fx i form af tilføjelser eller undtagelser, eller om de fortsat bør være omfattet af samme arbejdstidsregler som folkeskoler og ungdomsskoler. Kommissionen opfatter det dog ikke som en del af sin opgave at give konkrete anbefalinger om den nærmere indretning af overenskomssystemet for de omhandlende skoleformer.

3.2 Regler for lærernes arbejdstid

Regler for lærernes arbejdstid er et vigtigt element i at sikre sammenhængen mellem skolens kerneopgave, lærernes arbejdsopgaver og muligheden for at løse dem. For at kunne bidrage med forslag til nye arbejdstidsregler har kommissionen undersøgt arbejdstidsreglernes mulige betydning for sammenhængen mellem opgaver og arbejdstid – på en række forskellige måder:

1. Ud fra erfaringer med lokalaftaler på kommunalt niveau
2. Ud fra reglerne i grundskolen i de andre nordiske lande
3. Ud fra erfaringerne på andre undervisningsområder i Danmark
4. Ud fra tidligere anvendte modeller for regulering af lærernes arbejdstid.

Det er vanskeligt at undersøge forskellige arbejdstidsreglers betydning isoleret. Dels kan mange andre forhold have betydning for oplevelsen af en god sammenhæng mellem opgaver og tid, dels er det svært at afgøre, om regler, der har fungeret godt i én kontekst – fx i et andet land, på et andet område eller i en anden periode – vil kunne få samme positive virkning som en del af

49. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 35

50. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 37

51. Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 33

Boks 3.1: Hovedtræk i de gældende arbejdstidsregler

Med Lov 409 blev en række aftalebindinger på anvendelsen af lærernes arbejdstid afskaffet. Siden har hovedelementerne i arbejdstidsreglerne på skoleområdet været:

- Der arbejdes ud fra en årsnorm for arbejdet. Der er ingen regler om antallet af arbejdsdage.
- Arbejdstiden skal normalt tilrettelægges på hverdage i dagtimerne.
- Arbejdstiden skal opgøres som tiden mellem mødetidspunktet og det tidspunkt, hvor den ansatte kan forlade arbejdspladsen.
- Læreren skal have udleveret en opgaveoversigt inden normperiodens start. Opgaveoversigten skal overordnet angive de arbejdsopgaver, den ansatte påtænkes at løse i normperioden. Opgaveoversigten er ikke bindende.
- Der er ingen bindende varslingsbestemmelser, dog skal omlægning af arbejdstiden varsles så tidligt som muligt.
- Der ydes tillæg for arbejde efter kl. 17, før kl. 06 og i weekender eller på søgnehelligdage, grundlovsdag efter kl. 12 og juleaftensdag efter kl. 14.
- Der ydes godtgørelse ved arbejde i weekender eller på søgnehelligdage med afspadsering af samme varighed med tillæg på 50 pct. eller med timeløn med et tillæg på 50 pct.
- Der ydes tillæg på 50 pct., hvis den præsterede arbejdstid har oversteget arbejdstiden for perioden. Timerne med tillæg godtgøres med afspadsering eller udbetaling.

Kilde: KL & Lærernes Centralorganisation (2018): Arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne.

en central arbejdstidsaftale på skoleområdet i nutidens Danmark. Målet med afdækningen har således ikke været at finde én gylden model, men at søge mulig inspiration fra mange forskellige kilder.

3.2.1 Erfaringer fra lokalaftaler

Kommissionen har mest indgående undersøgt erfaringerne med lokale arbejdstidsaftaler (herfra blot "lokalaftaler") i den danske folkeskole. Den

udbredte brug af lokalaftaler, den store variation i deres indhold og muligheden for at spørge til læreres og leders aktuelle erfaringer med dem udgør et godt grundlag for en analyse af deres betydning. I kommissionens folkeskoleundersøgelse er lokalaftaler i perioden 2014/15 til 2018/19 kortlagt, og gennem statistiske analyser og interviews er det undersøgt, hvilken betydning lokalaftaler har haft for blandt andet undervisningskvaliteten og arbejdsmiljøet.

Boks 3.2: Om lokale arbejdstidsaftaler

En lokal arbejdstidsaftale er en aftale, som fastlægger forhold omkring lærernes arbejdstid, der afviger fra eller supplerer de nationale arbejdstidsbestemmelser. Den indgås på folkeskoleområdet mellem kommunen og den lokale lærerkreds. På ungdomsskoler og sprogcentre indgås den enten mellem kommunen og den lokale repræsentant eller på skolen mellem ledelse og tillidsrepræsentant. I rapporten omtales disse aftaler som "lokaftaler", selv om de ofte rummer andre elementer end arbejdstid. I kommissionens analyser er det dokumenter, som er underskrevet af både kommune og lærerkreds, som er medtaget i forståelsen "lokaftaler", uanset om de benævnes lokalafale, forståelsespapir eller andet.

Aftaler på folkeskoleområdet

For skoleåret 2018/19 var der på folkeskoleområdet indgået 77 lokaftaler mellem kommunen og den lokale lærerkreds. Aftalerne varierer meget i både form og indhold, men typisk vedrører de følgende temaer:

- Rammerne om lærernes opgaver, fx opgaveoversigter og årsplanlægning.
- Tid, fx sammenhængen mellem tid til undervisning, forberedelse og øvrige opgaver.
- Fleksibilitet ift. hvor og hvornår arbejdet placeres.
- En række øvrige forhold, fx nyuddannedes introduktion til skolen og lærernes faglige udvikling.

Aftaler på ungdomsskoler

På ungdomsskolerne er der ifølge en rundspørge blandt Uddannelsesforbundets tillidsrepræsentanter en lokalafale på 24 ud af de 36 skoler, der er svar for. Aftalerne omhandler oftest omfanget af undervisningstid og forberedelsestid og tilstedeværelse på skolen. Aftalerne er dog meget forskellige.

Aftaler på sprogcentre

På sprogcentrene er der en lokalafale på otte af de 18 institutioner, der har svaret på rundspørgen. Aftalerne på de forskellige centre er meget forskellige, men omhandler oftest omfanget af undervisningstid og forberedelsestid samt tilstedeværelse på arbejdspladsen.

Kilder: Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.1 & 9.1 samt Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 14

De kvantitative analyser gør det muligt at drage nogle overordnede konklusioner om den statistiske sammenhæng mellem lokalaftaler og en række andre forhold.⁵²

Der kan for det første ses en positiv statistisk sammenhæng mellem det at have en lokalaftale og lærernes oplevelse af et godt arbejdsmiljø på skolerne. Denne sammenhæng bliver stærkere, jo flere af visse nærmere angivne spørgsmål, lokalaftalen tager stilling til.

For det andet viser analyserne en positiv statistisk sammenhæng mellem det at have en lokalaftale og elevernes afgangskarakter (hvor der tages højde for elevernes forældres uddannelsesniveau). Denne sammenhæng bliver stærkere, når der i en kommune har været en lokalaftale gennem flere år.

Derimod viser de statistiske analyser ikke nogen signifikant sammenhæng mellem det at have en lokalaftale og lærernes oplevelse af, om der er høj kvalitet i undervisningen. Der er heller ikke fundet statistisk signifikante sammenhænge mellem lokalaftaler og hhv. skolernes professionelle kapital og lærernes oplevelse af sammenhæng mellem opgaver og tid.

Endelig er det undersøgt i de statistiske analyser, om enkeltelementer i lokalaftalerne har særlig betydning. Analyserne har ikke kunnet påvise, at undervisningsmaksimum, regler om sikring af forberedelse, regler om tilstedeværelseskrav eller regler om flekstid har betydning i forhold til undervisningskvalitet, arbejdsmiljø eller den professionelle kapital.⁵³

Det er vanskeligt ud fra kommissionens undersøgelser at afgøre med sikkerhed, hvad de positive statistiske sammenhænge mellem lokalaftaler, arbejdsmiljø og undervisningskvalitet er udtryk for. Der er umiddelbart tre mulige forklaringer på lokalaftalernes værdi:

- De kan have en vigtig signalværdi
- De kan afspejle, at der er et godt samarbejde lokalt

- De kan være udtryk for, at de lokalt aftalte regler skaber et godt samarbejde og arbejdsmiljø ved at håndtere de arbejdstidsmæssige udfordringer.

Signalværdien af en lokalaftale er igen og igen blevet fremhævet af både lærere, skoleledere, skolechefer, kredsformænd og lokalpolitikere – såvel i samtaler med kommissionen som i Epinions interviews.⁵⁴ Mange peger på, at en lokalaftale signalerer en anerkendelse af lærerne og af, at de skal have gode arbejdstidsmæssige rammer for deres arbejde. Samtidig kan indgåelsen signalere, at de lokale parter ser hinanden som samarbejdspartnere og ikke som modstandere.

Et godt lokalt samarbejde kan både ses som en forudsætning for og en konsekvens af en lokalaftale. Først og fremmest er det en forudsætning for at indgå en lokalaftale, at konfliktniveauet ikke er for højt mellem kommune og lærerkreds. Meget peger også på, at selve indgåelsen af en aftale bidrager til et bedre samarbejde fremover.⁵⁵

Mange skolechefer og lærerkredse har tillagt især dialogen omkring lokalaftalen stor værdi, fordi kommunen og lærerkredsen derigennem har opbygget en fælles forståelse af de lokale problemer, og hvordan disse bedst håndteres.⁵⁶ De lægger i flere tilfælde også vægt på, at lokalaftalerne kan bidrage til at afstemme forventninger til de forskellige aktørers rolle i løsningen af kerneopgaven; se også boks 3.3,

Kredsformænd og skolechefer har forklaret, at et godt samarbejde med udgangspunkt i en lokalaftale gør det lettere at håndtere dagligdagens problemer på en smidig måde, og at det blandt andet gavner arbejdsmiljøet på skolerne. Lokalaftalernes betydning for et godt samarbejde viser sig også ved, at lærerne har større tillid til deres skoleledere i kommuner, hvor der er indgået en lokalaftale.⁵⁷

Samlet set underbygger analyserne af lokalaftalerne således en formodning om, at aftalte arbejdstidsregler kan have en stor værdi – både fordi de er et signal om samarbejdsvilje, og fordi parterne

52. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.1 & 9.1

53. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 90 54. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 9.1; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

55. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 93

56. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

57. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 92

Boks 3.3: Fokus på godt samarbejde i lokale aftaler

I flere kommuner har parterne ud over aftaler om arbejdstilrettelæggelsen brugt lokalaftalen som en anledning til at beskrive samarbejdet om skolen i kommunen, fx samarbejdet om professionel kapital, værdigrundlaget for skolen i kommunen, den professionelle lærer, den gode ledelse og kerneopgaven.

Eksempler på dette er Brønderslev, Morsø, Ballerup og Aalborg kommune.

Lokalaftalen for **Brønderslev Kommune**, indgået mellem kommunen og Midtvestsyssels Lærerkreds, beskriver fx, at deres værdigrundlag udspringer af de centrale værdier i de tre dimensioner i professionel kapital. Aftalen beskriver desuden Brønderslev Kommunes professionsideal, herunder forventningerne til den professionelle lærer og ledelse, når det gælder skoleudvikling, undervisning og samarbejde.

Også i **Morsø Kommune** har man i lokalaftalen mellem parterne lokalt formuleret et professionsideal for kommunens skolevæsen. Her beskrives den professionelle lærer og det professionelle team, den professionelle skoleledelse og den højt præsterende skole.

I **Ballerup Kommune** slår lokalaftalen indledningsvis fast, at aftalen bygger på et frugtbart og tillidsfuldt samarbejde, og at man i kommunen skaber de bedste resultater på baggrund af dette samarbejde. Aftalen beskriver skoleledelsen i kommunen, den professionelle lærer, samarbejdet om kerneopgaven og samarbejdet mellem ledelsen og tillidsrepræsentanten på skolen.

Samarbejde mellem ledelse og medarbejdere på skolerne, samt dialog er fremhævet i lokalaftalen i **Aalborg Kommune**. Parterne har i aftalen ligeledes beskrevet skolens kerneopgave samt kommunens og skolernes arbejde med ledelse, professionel kapital, teamsamarbejde og professionelt råderum. Parterne har i skoleåret 2018/19 sammen gennemført forsøg på kommunens skoler omkring bedre håndtering af arbejdstid, fx prioritering af opgaver samt håndtering af opgaveændringer i løbet af skoleåret.

har fundet gode konkrete løsninger på de lokale udfordringer. Analyserne giver dog ikke grundlag for at fremhæve enkeltelementer, der særligt skulle have en positiv betydning.

3.2.2 Erfaringer fra andre nordiske lande

Kommissionen har undersøgt andre aftaler på nationalt niveau med henblik på at finde inspiration til en ny dansk arbejdstidsaftale. Undersøgelsen af arbejdstid i Norge, Sverige og Finland viser, at der er forskel på arbejdstidsreglerne i de tre lande og Danmark. I modsætning til i Danmark er prioriteringen af tiden på opgaverne i en del af arbejdstiden på forskellig vis lagt ud til lærerne i de tre undersøgte lande.⁵⁸ Samtidig viser undersøgelsen, at på trods af forskellige arbejdstidsregler på tværs af de tre lande er der mange fællestræk i arbejdstidsudfordringerne. I alle tre lande opleves ligesom i Danmark problemer med sammenhængen mellem lærernes tid og deres opgaver.⁵⁹ Der opleves også vanskeligheder med at finde den rette balance med hensyn til regler og beslutninger om, hvor og hvornår lærerne kan placere deres arbejde.⁶⁰

I forhold til anerkendelsen af lærerprofessionen ligger danske lærere i midterfeltet sammen med Norge, mens de svenske lærere oplever en væsentligt lavere og de finske lærere en betragteligt højere anseelse.

Samlet set giver den nordiske undersøgelse ikke anledning til entydigt at pege på bestemte elementer af arbejdstidsregler, der kunne ventes at få særlig stor værdi i Danmark. Kommissionen noterer dog med interesse, at parterne i Finland har en tradition for at sætte forsøg i gang for at afprøve, hvordan forskellige løsningsmodeller fungerer, før de vedtages i overenskomster.⁶¹

3.2.3 Erfaringer fra andre undervisningsområder

For at søge mulig inspiration fra erfaringer på andre undervisningsområder i Danmark har kommissionsformanden afholdt møder med centrale personer fra bl.a. gymnasie-, professionshøjskole- og erhvervsskoleområdet. Her gælder regler, der i udstrakt grad minder om reglerne for folkeskolen, ungdomsskolerne og sprogcentre.

Kommissionen bemærker dog, at der på det gymnasiale område særligt er gjort en række erfaringer med tidsregistrering af arbejdstiden. Indtrykkene fra samtalerne med aktørerne på gymnasieområdet peger på, at tidsregistrering *kan* være et værktøj, som både ledelse og medarbejdere har gavn af i forhold til at styrke dialogen mellem lærere og ledelse om prioriteringer i opgaver og anvendelse af tid. Det beror dog på den konkrete implementering på skolen og ikke mindst på, at det ledsages af en tillidsfuld dialog mellem lærere og ledelse.

3.2.4 Erfaringer fra tidligere regler

I forhold til erfaringer med tidligere arbejdstidsregler for folkeskolen, ungdomsskolerne og sprogcentre i Danmark har kommissionen bedt parterne kortlægge udviklingen i disse i de seneste årtier, jf. bilag 9. Kommissionen har desuden ved samtaler med henholdsvis LC og KL spurgt ind til deres oplevelse af erfaringerne med tidligere regler. Parterne har meget forskellige oplevelser af, hvorvidt tidligere arbejdstidsregler har været hensigtsmæssige, og kommissionen finder derfor ikke grundlag for at lade sig inspirere af tidligere arbejdstidsregler i bestræbelserne på at finde en ny fælles vej for parterne.

3.3 Lærerprofessionens udvikling

Kompetente lærere er afgørende for at skabe en god skole med høj undervisningskvalitet, godt arbejdsmiljø og en stærk professionel kapital. De har også en vigtig rolle i at bidrage til at skabe den bedst mulige sammenhæng mellem skolens kerneopgave, deres egne arbejdsopgaver og muligheden for at løse dem.

Kommissionen har ud fra forskning, undersøgelser, skolebesøg og samtaler med ledere og lærere forsøgt at danne sig et billede af, hvad der er særligt afgørende for, at lærerne kan bidrage bedst muligt til den gode skole.

På især fire områder har kommissionen søgt og fundet viden, der måske kan inspirere til nye løsninger på området:

58. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 13ff

59. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 36ff

60. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 30f

61. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 11

1. Professionel dømmekraft
2. Mulighederne i teamsamarbejde
3. Oplevelsen af anerkendelse
4. Løbende faglig udvikling

3.3.1 Professionel dømmekraft

Kendetegnene ved lærerarbejdet (se kapitel 3.1) understreger betydningen af, at lærerne kan træffe meningsfulde beslutninger og foretage de nødvendige prioriteringer i en hverdag, hvor der konstant opstår situationer, som ingen teori, regelsæt eller rutine har færdige svar på, og som derfor er nødt til at blive håndteret nu og her.

Kommissionen vil i denne rapport kalde denne evne for "professionel dømmekraft".⁶² Lærernes dømmekraft er en vigtig del af en skoles professionelle kapital og betegnes også som "beslutningskapital". Se også boks 3.4.

Dømmekraften forudsætter en stærk didaktisk faglighed, så man som lærer eller team kan beslutte, hvilke aktiviteter der skal prioriteres i en given situation for bedst at understøtte elevernes udvikling. Dømmekraften opøves ikke mindst igennem praksis og via egen og fælles refleksion over den, men skal også næres af forskningsbaseret viden.⁶³

Som folkeskolens centrale parter sammen konkluderer i hæftet "Formål og frihed, Fem pejlemærker for folkeskolens fremtid", så kan skolen kun løse sine opgaver, hvis der er bred forståelse og respekt om den fagprofessionelle dømmekraft, som hverdagens mange valg uundgåeligt hviler på.⁶⁴

At udnytte sin dømmekraft kræver en høj grad af faglig selvtillid og oplevelse af at mestre sin opgave. Det benævnes også som self-efficacy og betyder, at lærerne har tiltro til, at de selv og i

Boks 3.4: Om professionel kapital

Uddannelsesforskerne Hargreaves og Fullan (2012) har udviklet begrebet professionel kapital som et forsøg på at lave en samlet teori om den fremragende skole. Professionel kapital er en egenskab ved skolen, der består af tre kapitalformer, som gensidigt påvirker hinanden. Kapitalformerne kan kort beskrives således:

- Den **sociale kapital** er styrken af samarbejdsrelationerne mellem medarbejderne og mellem medarbejdere og ledelse. Det handler blandt andet om, at lærerne og lederne oplever en høj grad af gensidig tillid, respekt og retfærdighed i samarbejdet om kerneopgaven.
- **Human** kapital forstås som individets talenter i bred forstand. Begrebet dækker såvel tekniske og faglige kompetencer som positive karaktertræk såsom fx empati og engagement.
- **Beslutningskapital** handler om, hvorvidt læreren føler sig i stand til i hverdagens situationer at vurdere, hvad der er de mest hensigtsmæssige handlinger. Det handler i høj grad om det, kommissionen kalder professionel dømmekraft.

Kilde: Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 100.

62. Dette lægger sig tæt op ad den definition, som Lars Qvortrup anvender i forordet til Hargreaves & Fullan (2019), Professionel kapital: "Den, der udøver dømmekraft, er i stand til at kombinere almen viden med den konkrete, komplekse situation. Han eller hun kan slutte ud fra den almene viden til den konkrete situation, det vil sige vælge blandt de metoder og fremgangsmåder, der sandsynligvis virker bedst."

63. Hargreaves & Fullan (2012), s. 117-126

64. Rådgivningsgruppen for Fælles Mål (2018)

samarbejde med kolleger og ledelse kan gøre en positiv forskel for eleverne.⁶⁵

OECD's nyeste TALIS-undersøgelse viser, at danske lærere oplever en relativt høj grad af faglig selvtillid. Således ligger de fx i top 4 i OECD-sammenhæng blandt andet i forhold til, hvor stor en andel af lærerne der oplever, at de kan "Få eleverne til at følge reglerne i klasselokalet", "Hjælpe eleverne med at tænke kritisk" og "Motivere elever, der viser lav interesse i skolearbejdet".⁶⁶

Kommissionens egne undersøgelser viser, at lærere med høj faglig selvtillid både oplever et bedre arbejdsmiljø og føler, at de opnår en bedre undervisning.⁶⁷ International forskning tyder på, at høj faglig selvtillid hos lærerne også øger elevernes læring.⁶⁸

Professionel dømmekraft er også et kollektivt anliggende. Dels skal læreren i mange situationer faktisk handle sammen med andre, fx ledelse og kolleger, dels kan fælles refleksion og sparring hjælpe den enkelte lærer til at kvalificere egne beslutninger.

3.3.2 Potentialer i teamsamarbejde

Teamsamarbejdet er en oplagt ramme – ikke bare for den praktiske forberedelse og udvikling af undervisningen, men også for opbygningen af lærernes professionelle dømmekraft. Teamsamarbejdet har da også i mange år været brugt som en del af organiseringen af arbejdet på skoleområdet.

Både kommissionens egne undersøgelser og eksisterende forskning peger på, at et godt teamsamarbejde kan bidrage til kvaliteten i undervisningen samt til lærernes trivsel og faglige selvtillid. Det gælder især, hvis samarbejdet er godt planlagt, og har fokus på faglig sparring, refleksion og feedback.

Kommissionen har således på mange af sine skolebesøg hørt lærere beskrive den store værdi i en fælles forberedelse af undervisningen. Mange af lærerne har forklaret, at et velfungerende teamsamarbejde er noget, der skal læres, og at det skal understøttes af en kultur og ledelse på skolen, der anerkender samarbejdets betydning. Lærerne

fremhæver desuden, at udbyttet af teamarbejdet er størst, når der er en vis systematik og struktur for møderne, samt når der er mulighed for at komme fagligt i dybden.⁶⁹

83 pct. af lærerne er helt eller delvist enige i, at de får et stort udbytte af teamsamarbejdet. 91 pct. er helt eller delvist enige i, at teamsamarbejdet er en vigtig del af deres arbejde. Jo flere aspekter, teamsamarbejdet omfatter, jo mere påvirkes de deltagende læreres oplevelse af at udføre god undervisning.⁷⁰

Et sådant bredspektret teamsamarbejde kan fx omfatte:

- samarbejde om at udforme undervisningsmaterialer
- diskussion af undervisning i et bestemt emne og udveksling af undervisningserfaring
- besøg og observation i hinandens klasser.

Flere lærere giver i interview udtryk for, at det gode teamsamarbejde netop opstår, når man får sparret med hinanden, udvekslet erfaringer og bakket hinanden op.⁷¹

Uudnyttede muligheder i teamsamarbejdet

Teamsamarbejdet har været praktiseret i mange år. En rapport i 2002 om "Det gode lærerliv" konkluderede, at teamsamarbejde under langt de fleste af undersøgelsens lærerinterviews blev fremhævet som "*én af de mest positive udviklingstendenser i folkeskolen*".⁷² Oplevelsen er samtidig, at behovet for teamsamarbejde får større fokus på skolerne, og at man flere steder arbejder mere systematisk med det end tidligere.⁷³

Teamsamarbejdet opfattes generelt som vigtigt og værdifuldt, men der er imidlertid også en del både lærere og ledere, der oplever, at der er for lidt fokus på fælles faglig refleksion i deres teams. De giver udtryk for, at der ofte ikke er tid til at drøfte de ting, der har et mere langsigtet perspektiv, og som skal styrke teamets og lærernes udvikling. Ofte omhandler teamsamarbejdet kun eller primært om akutte praktiske spørgsmål i det daglige arbejde.⁷⁴

65. Scherer et al. (2016)

66. OECD "TALIS 2018" (2019)

67. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 10, 22, 28

68. Winter, Lærerkommissionen forskerpublikation (2019), s. 169

69. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7,5; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

70. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 23 & 57

71. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 23

72. Marcussen & Vidø (2002), s. 5

73. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag C1 s. 76ff; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

74. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 57f

Således har næsten alle lærere haft teamdialoger om elevernes trivsel (95 pct.) eller udvikling (87 pct.). Det er sjældnere, at teams fokuserer på faglig sparring og fælles refleksion, fx har kun 44 pct. af de lærere, der har deltaget i undersøgelsen, brugt tid på at tale om fremgangsmåder i undervisningen med deres team.⁷⁵

Den praktiske koordination er uden tvivl vigtig, men kommissionens vidensgrundlag viser, at teamsamarbejdet rummer større potentialer end det. Hvis teamorganisering i højere grad skal danne ramme om lærernes faglige og pædagogiske udvikling, viser forskning, at lærerne skal have mulighed for at gøre arbejdet med undervisningen til et reelt fælles anliggende. Det kan betyde, at teamet, fx omkring 5. årgang, sammen gøres ansvarlige for undervisningen og det sociale miljø i alle 5.-klasserne på tværs af deres respektive fag.⁷⁶

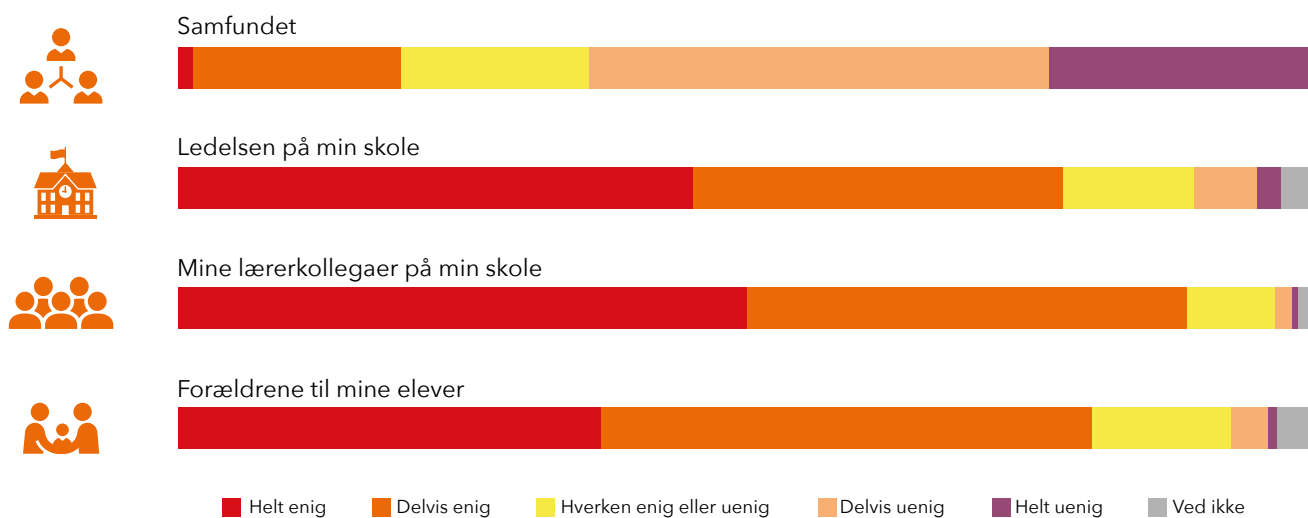
Samlet set viser kommissionens vidensgrundlag, at teamsamarbejde skal prioriteres, ledes, organiseres og læres, hvis det for alvor skal fremme god undervisningskvalitet.⁷⁷

3.3.3 Lærernes oplevelse af anerkendelse

Det er et vigtigt rygstød for den faglige selvtillid, at man som lærer føler sin indsats anerkendt og værdsat. Det har været et tema på kommissionens skolebesøg, hvor mange lærere har givet udtryk for at opleve en manglende anerkendelse – ikke så meget af deres egen indsats som af lærerprofessionen som sådan.

Kommissionens folkeskoleundersøgelse viser, at lærerne oplever en relativt høj grad af anerkendelse fra dem, de møder professionelt i hverdagen: skolens ledelse (77 pct.), deres kolleger (89 pct.) og forældrene (80 pct.), hvilket kommissionen finder meget glædeligt.

Hverdagens anerkendelse står dog i kontrast til, at lærerne oplever manglende anerkendelse fra det bredere samfund. Kun 19 pct. af lærerne er enige i, at de føler sig anerkendt af samfundet. Se figur 3.2. Undersøgelsen viser desuden, at lærere, der ikke føler sig anerkendt af samfundet, oplever et dårligere arbejdsmiljø.⁷⁸



Note: Lærernes svar på spørgsmålet: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg oplever at blive anerkendt af...?"

Figur 3.2: Lærernes oplevelse af anerkendelse fra forskellige aktører

Kilde: Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 69

75. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 14

76. Nielsen, Lærerkommissionens forskerpublikation (2019), s. 106-112

77. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 11, 14f, kap. 7.5; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

78. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 69

Det er vanskeligt at pege entydigt på årsagerne til, at lærerne oplever lav anerkendelse fra samfundets side. Nogle lærere henviser til lockouten fra 2013 som en vigtig kilde til oplevelsen af manglende anerkendelse. Lærerne og lederne har i kommissionens folkeskoleundersøgelse og på skolebesøg givet udtryk for, at de oplevede lockouten og lovindgrebet i 2013 som en mistænkeliggørelse af lærerprofessionen. Mange lærere fremhæver, at de siden den hårde debat omkring lockouten i 2013 har følt sig mindre værdsatte i samfundet, herunder blandt de nationale beslutningstagere på skoleområdet.

Kommissionen har ikke undersøgt, hvilke andre årsager end konflikten i 2013 der kan være til, at mange lærere oplever en manglende anerkendelse fra "samfundet bredt set". Flere undersøgelser viser imidlertid, at det ikke er et særligt dansk fænomen, at lærerprofessionen oplever lav anerkendelse eller opfattes som mindre attraktiv. I nordisk sammenligning ligger danske og norske lærere i et midterfelt, mens svenske lærerne i markant mindre omfang oplever sig anerkendt, og finske lærere i højere grad oplever sig anerkendt.⁷⁹ En EU-rapport konstaterer, at lærerprofessionen i de fleste EU-lande ikke længere tiltrækker de "bedste" kandidater blandt kommende generationer, blandt andet på grund af dalende prestige.⁸⁰

Det tyder på, at konfliktforløbet i 2013 ikke bør tillægges hele "skylden" for, at lærere føler sig mindre anerkendt af samfundet som sådan. Der kan også være andre og bredere samfundsmæssige årsager – som ikke er enestående for Danmark.

3.3.4. Løbende faglig udvikling

Lærernes oplevelse af at mestre lærergerningen er også afhængig af, at de har de kompetencer, der kræves for at løse deres opgaver tilfredsstillende. Det afhænger foruden af deres grundlæggende uddannelse blandt andet af deres muligheder for løbende faglig udvikling – både i form af efteruddannelse og mere praksisnær kompetenceudvikling. Ifølge kommissionens vidensgrundlag er det én af de aktiviteter, som mange lærere oplever let bliver klemte, når tiden til at nå alle opgaver er knap.⁸¹

Lærere som oplever, at de har mulighed for at lære noget nyt gennem deres arbejde og har mulighed for at deltage i efter- og videreuddannelse, oplever et bedre arbejdsmiljø og en højere professionel kapital på skolen.⁸² Endelig tyder folkeskoleundersøgelsen som ovenfor nævnt på, at lærerne i deres teamsamarbejde kun i mindre grad beskæftiger sig med deres løbende faglige udvikling, herunder fx feedback og sparring om hinandens undervisning. Samtidig ønsker både ledere og lærere, at disse dele fylder mere i teamsamarbejdet.⁸³

Særlige behov hos nyuddannede lærere

Et særligt behov for at blive klædt bedre på gælder nyuddannede lærere, hvoraf mange overraskes over, hvad jobbet kræver, når de begynder i deres første lærerstilling. Det er ikke mindst klasserumsledelse og forældresamarbejde, mange af dem oplever ikke at mestre godt nok.⁸⁴ En tidligere undersøgelse har desuden vist, at opgaven med sårbare børn er en udfordring for mange nyuddannede.⁸⁵

En nylig opgørelse viser desuden, at det er 14,4 pct. af lærerne i den yngste aldersgruppe (25-29-årige), der årligt forlader folkeskolen. Det er markant højere end andre aldersgrupper (bortset fra lærere over 60 år), og det er én af kun to aldersgrupper, hvor der er sket en stigning i afgang fra folkeskolen over de seneste ti år.⁸⁶

Denne udfordring peger på, at der kan være et behov for, at der dels laves ordninger, hvor der bliver taget hånd om den nyuddannede lærer på arbejdspladsen, dels at man gennem læreruddannelsen forbereder de kommende lærere bedre på den skolevirkelighed, de skal ud i. Den nylige evaluering af læreruddannelsen har da også som et af sine fokusområder at styrke overgangen mellem læreruddannelsen og arbejdslivet.⁸⁷

Ifølge kommissionens folkeskoleanalyse er det godt halvdelen af de nyuddannede, der oplever at have særlige rammer som ny lærer. Undersøgelsen konstaterer, at det er en hjælp for nyuddannede, hvis der gælder særlige ordninger for dem. Især mentorordning, nedsat timetal og øget forberedelsestid bliver oplevet som værdifuldt for

79. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 32

80. European Commission (2013), s. 10

81. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

82. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 29

83. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 57ff

84. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 64f

85. Frederiksen, Krøjgaard & Paaske (2017)

86. Momentum (2019), s. 6ff

87. Styrelsen for Forskning og Uddannelse (2018)

nyuddannede læreres arbejdsmiljø.⁸⁸

Der findes mange forskellige ordninger for nyuddannede. Kommissionen har også oplevet en kommune, der lavede særlige forløb med supervision og netværk mellem nyuddannede lærere.⁸⁹

Det er imidlertid ikke alle mentorordninger, der fungerer lige godt. En velfungerende mentorordning forudsætter, at den er formaliseret, og at ledelsen har opstillet tydelige forventninger til mentoren. Flere lærere oplever, at det er væsentligt, at mentoren får afsat timer til opgaven, og flere lærere oplever også, at det er en fordel, hvis mentoren kommer fra samme team som den nyuddannede lærer.⁹⁰

En kortlægning af den internationale forskning på området, gennemført af forskningscenteret VIA Profession og Uddannelse, tyder på, at kompetenceudviklingsforløb for lærere, der strækker sig ud over den formelle uddannelse og ind i de første år i professionen (*induction programmes*), har en positiv effekt på nyuddannede læreres professionelle, sociale og personlige udvikling. Samme undersøgelse konkluderer på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse, "at Danmark stadig er langt fra systematisk at støtte nye lærere i deres fortsatte professionelle udvikling". Det gælder, fx almindelig støtte og opmærksomhed fra ledelsen i de første år, struktur og rammesætning af en lærerstartsordning, observation og mentorordninger.⁹¹

Undersøgelsen dokumenterer også, at de lærere, der har haft en uddannet mentor, i signifikant højere grad oplever at have fået den sparring og vejledning, som de havde behov for.⁹²

3.4 Vigtige ledelsesopgaver

At sikre elevernes faglige og alsidige udvikling og trivsel er en kompleks opgave, der kræver et tæt og tillidsbaseret samarbejde mellem mange mennesker: Lærere, ledere, forældre, den kommunale forvaltning, de nationale og kommunale beslutningstagere og ikke mindst eleverne/kursisterne selv. Samarbejde med denne kompleksitet kræver retning, prioritering og koordination, og derfor er ledelse en vigtig

del af bestræbelserne på at sikre en god drift og udvikling på skoleområdet.

Kommissionen er således via sit arbejde med forskning, undersøgelser og skolebesøg blevet bekræftet i, at god ledelse er vigtig for at fremme kvaliteten i undervisningen, et godt arbejdsmiljø og den professionelle kapital. Ifølge kommissionens folkeskoleundersøgelse er der en positiv sammenhæng mellem lærernes oplevelse af god ledelse og deres positive vurdering af disse tre forhold.⁹³

Det er ledelsen, der har det overordnede ansvar for kvaliteten af undervisningen. Derfor er det også ledelsens ansvar at sikre, at lærerne har muligheder for at gennemføre undervisning med kvalitet, herunder at de har passende rammer om deres individuelle og fælles tilrettelæggelse af arbejdet. Kommissionens undersøgelser og skolebesøg viser da også, at lærere oplever bedre sammenhæng mellem tid og opgaver på de skoler, hvor de også oplever god ledelse.⁹⁴

Ledelse handler i høj grad om at sætte retning og skabe resultater sammen med andre. Derfor er det en forudsætning for succesfuld skoleledelse, at lederne kan skabe tilslutning til den retning, skolen følger, herunder bevare og styrke det ret høje niveau af gensidig tillid, der findes mellem ledelse og medarbejdere lokalt på skoleområdet.⁹⁵

Kommissionens undersøgelser peger samlet set på, at følgende seks ledelsesopgaver er særligt vigtige for at understøtte drift og udvikling af den gode skole:

1. At sætte en tydelig retning for skolens udvikling
2. At samarbejde med lærerne om ledelsesopgaven
3. At sikre en god fordeling af opgaver
4. At tydeliggøre lærernes professionelle råderum
5. At understøtte et godt teamsamarbejde
6. At udøve praksisnær ledelse og prioritere i hverdagen

Kommissionens indsamlede viden om disse seks ledelsesopgaver præsenteres i det følgende. I

88. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.6

89. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat.

90. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 64

91. Frederiksen, Krøjgaard & Paaske (2017)

92. Frederiksen, Krøjgaard & Paaske (2017)

93. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 22, 27, 32f

94. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 43; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

95. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 27, 32f, 74; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 6

kapitel 6 fremlægger kommissionen sine anbefalinger og forslag til, hvordan man kan fremme en tydelig lokal ledelse af skolen, herunder hvad den kommunale ledelse bør gøre for at give de lokale ledere mulighed for at løfte deres opgave.

3.4.1 Retning for skolens udvikling

Kommissionens undersøgelser viser, at det er vigtigt, at lederne kan sætte en tydelig retning for skolen, som lærerne og øvrige ansatte også er motiveret af og bakker op om. Dette kan også kaldes *transformationsledelse*.⁹⁶

Det indebærer kort sagt at beskrive kerneopgaven og ambitionen for skolens udvikling så nærværende og konkret, at lærerne kan spejle deres hverdag i den og se, hvordan de i praksis kan bidrage bedst muligt til at nå målsætningerne.⁹⁷

Ifølge kommissionens folkeskoleundersøgelse har denne form for ledelse positiv betydning for lærernes oplevelse af et godt arbejdsliv og arbejdsmiljø. Når lærerne oplever, at ledelsen sætter en tydelig retning, føler de sig også mere anerkendt, oplever teamsamarbejdet som mere værdifuldt, oplever en bedre sammenhæng mellem tid og opgaver og anser opgavefordelingen for mere retfærdig.⁹⁸

Samme undersøgelse viser, at der tilsyneladende er stor forskel på, hvor godt ledere lykkes med denne del af deres ledelse. På hver sjette skole (16,3 pct.) er den gennemsnitlige oplevelse hos lærerne, at ledelsen i høj eller meget høj grad sætter en tydelig retning. På hver femte skole (20,6 pct.) er den gennemsnitlige oplevelse blandt lærerne derimod, at lederne i lav eller meget lav grad sætter en tydelig retning.⁹⁹

Samspillet med det politiske og forvaltningsmæssige niveau

En skoleledelse sætter ikke retning i et tomrum, men inden for de rammer, der følger af politiske beslutninger på såvel nationalt og kommunalt niveau.

Mange skoleledere oplever, at de kommunale rammer giver dem en vis grad af ledelsesrum og autonomi. Dette gælder særligt i forhold til den

daglige drift af skolen, hvor 84 pct. af skolelederne er helt eller delvist enige i, at de har stor frihed til at fordele skolens ressourcer. Ikke helt samme billede gælder skoleledernes oplevelse af at have rum til at sætte strategisk retning for skolen; her oplever 51 pct. af lederne, at kommunens handlinger på folkeskoleområdet understøtter deres arbejde bedst muligt, mens 22 pct. ikke mener, at det er tilfældet.¹⁰⁰ En mulig forklaring på dette kan være, at nogle skoleledere oplever det som et problem for deres muligheder for at disponere, at der bliver igangsat for mange projekter og andre tiltag, som andre pålægger skolen at gennemføre.¹⁰¹

Resultater fra følgeforskningen til folkeskolereformen viser, at kommunerne og skolerne siden 2014 har øget deres brug af styring efter mål og resultater, fx data om elevernes faglige resultater og trivsel. En rapport om de foreløbige erfaringer med mål- og resultatstyring viser, at det isoleret set ikke har nogen sammenhæng med eleveres læring og trivsel. Til gengæld kan det have en positiv betydning for elevernes karakterer, hvis styringen er kombineret med autonomi til skolelederen til at vælge de midler, der skal bruges på skolen for at opnå målsætningerne.¹⁰²

Her viser rapporten, at mens mål- og resultatstyring er vundet frem siden 2014, er skoleledernes autonomi i samme periode blevet mindre. I dag oplever flere skoler således både at blive styret på mål og resultater og på de midler, de har til at indfri målene. Det kan ifølge rapporten gøre det vanskeligt for skolelederne at indfri målsætningerne.¹⁰³

Også kommissionens folkeskoleundersøgelse tegner et billede af skoleledere, som til tider står i et krydspres mellem forvaltningen og lærerne. På de skoler, hvor skolelederen formår at gå i konstruktiv dialog med forvaltningen om de kommunale udmeldinger og oversætte dem til lokal kontekst og praksis, udtrykker lærerne større tilfredshed med deres skoleleder.¹⁰⁴

En skoleleder har på et af kommissionens skolebesøg givet et nyttigt eksempel på, hvordan han i dialog med sin skolechef prøver at implementere

96. Würtz et al. (2017); Bjørnholt et al. (2019)

97. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 16, 74, 101

98. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 22, 27, 43 & 73; Qvortrup, Lærerkommissionens forskerseminarpublikation (2019), s. 144

99. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag B1, figur 16, 100. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 95

101. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag C1, s. 16ff; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

102. Bjørnholt et al. (2019)

103. Bjørnholt et al. (2019)

104. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 75 & 98

forvaltningsinitiativer lokalt i et tempo, som hans skole kan følge med i: *"Jeg kan finde på at sige til skolechefen: Du har bedt mig om at igangsætte disse tre projekter i år. Jeg foreslår, at jeg venter med det ene til næste år, og at jeg gennemfører de to projekter på en særlig måde, som passer godt til min skole."*

Folkeskoleundersøgelsen viser desuden, at den kommunale styring fremmer god, retningsættende skoleledelse, når kommunen har et godt samarbejde med lærerkredsen og udviser opbakning til skolelederen, og når lederen ikke oplever, at regler og procedurer forhindrer, at lederen kan træffe de mest hensigtsmæssige beslutninger for sin skole.¹⁰⁵

3.4.2 Samarbejdet om ledelsesopgaven

Arbejdet med at sikre elevernes faglige udvikling og trivsel kræver fælles retning og prioriteringer i hverdagen. Det gør det nødvendigt, at ledelse er en integreret del af medarbejdernes praksis i hverdagen. Dels når de træffer beslutninger i relationen til fx elever og forældre, dels når dele af ledelsesopgaven, fx koordination og ledelse af teamsamarbejdet, er delt med bestemte medarbejdere – såkaldt distribueret ledelse.¹⁰⁶

Distribueret ledelse er en ledelsesadfærd, hvor en del af ledelsesopgaven deles med medarbejderne i det omfang, det passer med medarbejdernes kompetencer og interesser. En del af ledelsesopgaven løses altså af medarbejderne, der er tættest på de udfordringer, der skal håndteres. Ledelsesansvaret bliver hos den formelle leder, som også bibeholder en løbende dialog med de medarbejdere, der bidrager til løsningen af ledelsesopgaverne.

Distribueret ledelse giver mulighed for at løfte komplekse og kompetencekrævende ledelsesopgaver, og flere studier peger på, at denne form for ledelse forbedrer medarbejdernes jobtilfredshed, giver mere medarbejderinvolvering og innovation samt øger medarbejdernes bidrag til organisationsopgaveløsning.¹⁰⁷ Danske undersøgelser tyder også på, at distribueret ledelse er relateret til lavere sygefravær blandt medarbejderne og højere brugertilfredshed.¹⁰⁸

Uanset hvordan der samarbejdes om ledelsesopgaverne har skoleledelsen fortsat det formelle ansvar, og ledelsesopgaverne skal stadig løses på en måde, så den valgte kurs holdes. Men hvis retningen og rollerne er afstemt, kan lærerne hver for sig og sammen løfte en større del af den samlede ledelsesopgave og således blive inddraget og ansvarliggjort i løsningen af den fælles kerneopgave. Se også boks 3.5.

I et sådant samarbejde om ledelsesopgaven behøver initiativer ikke kun at komme fra ledelsen. Nye ideer og tiltag kan også spire nedefra og indgå i den løbende indbyrdes dialog mellem ledere og medarbejdere.

Som et blandt mange eksempler, kommissionen er stødt på, har naturfagsteamet på en skole foreslået ledelsen, at teamet udvikler en ny måde at arbejde med progression i naturfagene på skolen, kaldet *Den grønne tråd*. Ledelsen understøtter fagteamets udviklingsarbejde og sørger for, at det får mulighed for at fortælle andre fagteam og skoler om det. Det resulterer i, at andre fagteam på skolen og på andre skoler bliver inspireret til at arbejde med lignende "tråde" inden for deres fagområder.

Samarbejde om ledelsesopgaven kan ske ved, at lærere får særlige funktioner og ansvarsområder, men det handler også om, at lærere i det daglige har et handlerum, så de fx kan tage initiativ til at ændre i planer og skemaer eller igangsætte tiltag, hvis en nyopstået situation kræver det. Det kræver, at ledelse og medarbejdere løbende afstemmer lærernes professionelle råderum.

Et godt samarbejde om ledelsesopgaven kræver også en høj grad af indbyrdes tillid. Folkeskoleundersøgelsen tegner et billede af, at der generelt er gensidig tillid mellem lærere og skoledere. Og det er også det samlede indtryk, kommissionen har fået på sine skolebesøg.¹⁰⁹

Det er kommissionens vurdering, at en høj grad af gensidig tillid er en vigtig forudsætning for, at skoleledelsen kan lykkes med at inddrage medarbejderne i ledelsesopgaven og sikre følgeskab og opbakning fra medarbejdere og tillidsrepræsen-

105. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 98

106. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 23, 107

107. Harris (2011), s. 20-32

108. Jakobsen, Felsager, Kjeldsen & Pallesen (2016), s. 208-227.

109. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 8; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

Boks 3.5: Eksempler på samarbejde om ledelsesopgaver

Samarbejdet om ledelsesopgaver kan foregå på mange forskellige måder. På baggrund af kommissionens undersøgelser og skolebesøg kan nævnes følgende eksempler:

- Ledelsen udpeger teamkoordinatorer og giver dem tydeligt mandat til at lede deres teams og dermed træffe visse beslutninger om organiseringen af teammedlemmernes tid.
- Ledelsen udpeger tovholdere eller andre ressourcepersoner og giver dem mandat til at træffe visse beslutninger. Det kan fx være dansk- eller matematikvejledere, it-vejledere eller AKT-vejledere.
- Skolelederen giver mellemledere mandat til at have f.eks. MUS- samtaler, prioriteringsdialoger ift. opgaver med lærerne m.v.
- En lærer tager – med ledelsens opbakning – initiativ til at lave nogle vejledninger for lærernes brug af læringsplatforme til skolens øvrige lærere.
- Lærerne i et team aftaler selv en omprioritering af opgaver som følge af en akut udfordring med en elev eller klasse, som kræver en særlig håndtering, og orienterer ledelsen herom.

Kilde: Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 22 & 27 og Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

tant til den fastsatte retning og vision for skolen. Forskning viser, at tilliden især styrkes, når parterne i et samarbejde oplever at ville det samme og kan se, at den anden part også gør sit bedste for, at det lykkes.¹¹⁰ Som skoleledelse er opgaven i høj grad at understøtte en kultur, hvor tillid mellem alle de involverede parter kan opstå og løbende holdes ved lige. Det gælder både i relationen mellem ledelse og medarbejdere og indbyrdes mellem medarbejderne – også på tværs af faggrupper, fx i samarbejdet med pædagogerne.

Samarbejdet med tillidsrepræsentant og lærerkreds
Skolelederne og kommunerne har en vigtig opgave i at sikre, at lærernes formelle repræsentanter er løbende informeret om og inddraget i ledelsesarbejdet, så de ansvarliggøres og bidrager med viden, der kan kvalificere de ledelsesmæssige

prioriteringer og beslutninger. Kommissionens undersøgelser viser også, at lederne i højere grad oplever at kunne udøve en retningsgivende ledelse, når der er et godt samarbejde med tillidsrepræsentant.¹¹¹

Indtrykket fra kommissionens skolebesøg og undersøgelser er, at der er et godt samarbejde mellem skoleleder og tillidsrepræsentant, når særligt forhold er opfyldt. På den ene side, at skolelederen inddrager tillidsrepræsentanten i sine overvejelser, og at lederens beslutninger træffes på en sådan måde og i en sådan form, at de er gennemsigtige. På den anden side, at tillidsrepræsentanten respekterer, at der er nogle rammer for det ledelsesmæssige ansvar, og respekterer hensynet til helheden på skolen.¹¹² Det giver blandt andet et godt udgangspunkt for at forventningsafstemme med læ-

110. Ågård samt Tinggaard, Lærerkommissionens forskningspublikation (2019), s. 147-150, 173

111. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 97

112. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 96ff; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

rergruppen, hvilke individuelle ønsker der kan tages hensyn til, og hvornår hensynet til fællesskabet og skolen som helhed skal have førsteprioritet.

På kommunalt niveau kan et godt samarbejde med den lokale lærerkreds ofte understøtte, at lærerne inddrages og tager ansvar for den fælles retning eller opgave. Relationen mellem lærerkreds og kommune kan styrkes af et samarbejde om en lokalaftale.¹¹³ Kommissionens skolebesøg og undersøgelser indikerer, at en god relation mellem kreds og kommune kan bidrage til at håndtere de løbende problemer lokalt, og at et godt udgangspunkt for dette er en løbende dialog, som ikke alene begrænses til forhandlinger om arbejdstid.¹¹⁴

Skolebesøgene har således givet et indtryk af, at samarbejdet er særligt godt i kommuner, hvor kreds og kommune på forskellige måder samarbejder om den faglige udvikling. Nogle kommuner og kredse melder fx om særligt gode erfaringer med at samarbejde om at måle og styrke den professionelle kapital på kommunens skoler og have en dialog ud fra det.¹¹⁵

Flere kommuner og lærerkredse har gode erfaringer med samarbejdsformer, hvor man fx én gang om året mødes med alle kommunens skoleledere, tillidsrepræsentanter og arbejdsmiljørepræsentanter for at drøfte samarbejdet om og udmøntningen af lokalaftalen, nye udviklingstiltag på skoleområdet, videndeling mellem skoler samt aktuelle udfordringer på skoleområdet. Sådanne møder tjener samtidig som en slags temperaturmåling på skoleområdet.¹¹⁶

3.4.3 En god fordeling af opgaver

Skoleledelsen skal blandt andet sikre, at de opgaver, der skal løses, bliver fordelt på en måde, der sikrer en stabil drift i hverdagen med bedst mulig kvalitet i opgaveløsningen, og som opleves som gennemsigtig og retfærdig af lærerne.

Lov 409 har betydet, at skolelederne i højere grad skal tage ansvar for prioriteringen af lærernes arbejdsopgaver. Tidligere skete den prioritering først og fremmest under udarbejdelsen af årets opga-

veoversigt under hensyntagen til overenskomst-mæssige bindinger på tiden. Det er nu i højere grad op til læreren at forvalte arbejdstiden så godt som muligt – uden det pejlemærke og den binding, tidsangivelserne tidligere udgjorde. Sammenholdt med den forøgelse af undervisningstimetallet, som folkeskolereformen bragte med sig, har det medført, at skoleledelsen i langt højere grad end før må deltage i den daglige prioritering i opgaverne.

En væsentlig form for prioritering handler om at differentiere i lærernes undervisningsforpligtelse og forberedelsestid. Som nævnt under punkt 3.1.4. ovenfor vil nogle lærere i praksis få væsentlig svæ- rere ved at nå deres opgaver end andre af deres kolleger, hvis ledelsen tildeler alle lærere det samme antal undervisningstimer. Der er nemlig meget andet end antallet af undervisningstimer, som påvirker lærerens oplevelse af, om der er sammenhæng mellem opgaver og tid. Dels går en væsentlig del af lærernes tid med at løse øvrige opgaver, dels er der forskel på, hvor krævende undervisningsopgaven er i forskellige fag og klasser.¹¹⁷

Folkeskoleundersøgelsen viser, at der er stor forskel på, både i hvor høj grad lederne differentierer i lærernes forberedelses- og undervisningstid, og hvilke kriterier de differentierer ud fra. De mest udbredte områder at differentiere på er til nyuddannede (69 pct.) og til lærere, som løfter mange andre opgaver (64 pct.). Derimod er det kun 21 pct. af lederne, der angiver, at de differentierer på baggrund af lærernes undervisningsfag, og kun 16 pct. differentierer ud fra, hvilket klassetrin lærerne underviser på.¹¹⁸

Kommissionens undersøgelser og samtaler med ledere og lærere giver indtryk af, at en af de større uenigheder mellem lærere og ledere handler om, hvorvidt der bør sættes tid på alle opgaver på opgaveoversigten. Mange lærere mener, at det er vigtigt med en anslået tid på opgaverne, så de får en vejledende ramme for tiden til de enkelte opgaver. Omvendt ønsker flere ledere ikke at sætte tid på alle opgaverne, da de mener, at det vil føre til en større detailstyring og administration af lærernes tid, som kan forhindre mere meningsfulde prioriteringer, der også er fleksible i forhold til

113. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 93

114. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse, s. 92f; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

115. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

116. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

117. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 41f; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 32

118. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 81

eventuelle ændringer i skolens planer og vilkår.¹¹⁹ *Spørgsmålet om opgaveoversigterne behandles grundigere i kapitel 4.*

At ledelsen har behov for råderum og fleksibilitet i sin planlægning eksemplificeres af en opgørelse, som en skoleleder har vist Lærerkommissionen. Den viser, at det gennemsnitlige antal af små eller store afvigelser fra det oprindeligt planlagte skema/program er på 23 om dagen (på en skole med ca. 1.000 elever og 100 medarbejdere). Afvigelse omfatter alt fra personalets sygefravær (der er lavt), lejrskoler, ekskursjoner (der kræver vikar), afspadsering, kurser, møder etc. Nogle af disse opgjorte "forstyrrelser" er afvigelser på blot en time, andre berører hele dage.¹²⁰

Afvigelserne eller "forstyrrelserne" kan også handle om, at nye opgaver opstår, eller at en opgaves omfang ændrer sig i løbet af året. Hvis en klasse fx viser sig at give særlige udfordringer, kan det skabe markant flere opgaver for lærerne med ansvar for klassen. Det kan skabe et behov for omprioritering, hvor netop den lærergruppe aflastes i forhold til andre opgaver.

God skoleledelse handler derfor også om at have styr på den basale drift, organiseringen af arbejdsdagen, skemalægning, vikardækning, mødestruktur og mange andre praktiske forhold. Det er ikke mindst vigtigt for at kunne håndtere de mange "driftsforstyrrelser" i hverdagen. Ellers risikerer den slags forstyrrelser at ramme for tilfældigt og fx gå unødigt hårdt ud over enkelte medarbejdere, teams, faggrupper og elever.

3.4.4 Det professionelle råderum

Hvis lærerne skal kunne udnytte deres professionelle dømmekraft, må de have en vis frihed og fleksibilitet til at undervise, som de finder rigtigt i situationen – det vil sige have et professionelt råderum.

Det professionelle råderum viser sig i kommissionens analyser at være vigtigt for både undervisningskvalitet, professionel kapital og arbejdsmiljø – således er lærernes oplevelse af at have et professionelt råderum blandt de væsentligste faktorer til at forklare, hvorfor de tre forhold vurderes

mere positivt på nogle skoler end andre.¹²¹ Lærernes oplevelse af at have et professionelt råderum hænger også sammen med deres vurdering af, om der er sammenhæng mellem opgaver og tid.¹²²

Kommissionens folkeskoleundersøgelse tyder på, at ledelsen kan styrke lærernes oplevelse af at have et professionelt råderum ved fx:¹²³

- at sætte en tydelig retning for skolens udvikling,
- at dele udvalgte elementer i ledelsesopgaven med lærerne,
- at være tydelig i forventningerne til, hvordan lærerne skal prioritere deres opgaver,
- at sikre gode rammer for lærernes forberedelse, herunder en passende fleksibilitet i forhold til, hvor og hvornår læreren løser sine arbejdsopgaver,
- at organisere skolens regler og procedurer, så lærerne oplever dem som en god og meningsfyldt ramme om deres arbejde.

En række internationale forskere bruger begrebet "teacher leadership" om lærernes professionelle råderum. Hertil hører, at lærerne har reel indflydelse på rammer og beslutninger for deres undervisning, at der er rum for fælles refleksion om undervisningen og for, at den enkelte lærer kan udvikle sin egen praksis.¹²⁴

3.4.5 Ledelse af teamsamarbejdet

Kommissionens undersøgelser og skolebesøg viser, at teamsamarbejde skal ledes, organiseres og læres for at blive udbytterigt, herunder for at få det kollegiale samarbejde og den enkelte lærers individuelle arbejde til at understøtte hinanden.¹²⁵ Det gælder også i forhold til forberedelse af undervisning, hvor et teams fælles forberedelse kan forbedre den enkelte lærers individuelle forberedelse. Derigennem kan det også styrke lærernes oplevelse af, at der er en rimelig sammenhæng mellem tid og opgaver.

Hvis teamsamarbejdet skal være andet og mere end et nyttigt forum for praktisk koordination i det daglige, kræver det ifølge kommissionens undersøgelser, at ledelsen aktivt prioriterer det – bl.a. ved at understøtte teamsamarbejder, der også har fokus på faglig udvikling og didaktisk refleksion. Dette uddybes i kapitel 6.1.

119. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 86; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat

120. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

121. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 60

122. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 43

123. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 60-61, samt undersøgelsens bilag B1 s. 40ff; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

124. Harris & Jones (2019)

125. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 24

3.4.6 Praksisnær ledelse i hverdagen

Hvis en ledelse skal lykkes med at sætte retning, dele ledelsesopgaver, lede den faglige udvikling på skolen og hjælpe til meningsfulde prioriteringer, så er det afgørende, at ledelsen opleves som nærværende i hverdagen. Lærernes arbejdsglæde og niveauet af samarbejde om undervisningen er fx mindre, når der er et stort ledelsesspænd på skolerne (over 17 medarbejdere pr. leder).¹²⁶

Det er kommissionens indtryk på baggrund af skolebesøg og undersøgelser, at de fleste lærere sætter pris på at have en leder, som følger med i deres dagligdag, og som de kan vende faglige og andre problemstillinger med. Flere interviewede lærere tilkendegiver, at det er vigtigt for dem, at skoleledelsen kender deres daglige praksis, så lederne bl.a. kan tage højde for hverdagens vilkår og udfordringer, når de tilrettelægger de overordnede rammer for lærernes arbejde.¹²⁷

Forskning viser også, at en af de mest motiverende typer ledelse er, når lederen giver konkret, positiv feedback tæt knyttet til lærernes indsats og resultater. Det kræver, at lederne faktisk ser lærernes arbejde samt resultatet af dette og er kompetente til at give en kvalificeret og udviklende feedback. Deri ligger også evnen til at vurdere, om anerkendelsen skal gives kollektivt eller individuelt, som led i den daglige dialog eller under fx MUS, samt hvordan blandingen skal være mellem henholdsvis ros for en stærk indsats/gode

resultater og kritisk konstruktive input til yderligere kvalitetsforbedringer.

Forskning viser, at langt de fleste ledere overvurderer, hvor meget de bruger denne form for aktiv påskønnelse, sammenlignet med, hvad medarbejderne ser. Det er et vigtigt opmærksomhedspunkt, fordi ledelseshandlinger skal opfattes af medarbejderne for at have positive effekter. I det hele taget er nærværende ledelse vigtigt for både elevernes resultater og for lærernes arbejdsmiljø.¹²⁸

Man kan skelne mellem en generel pædagogisk ledelsesinvolvering (fx observation af lærernes undervisning) og en specifik pædagogisk ledelse med fokus på eleverne (fx lederinvolvering i, at undervisningen tilpasses til den enkelte elev). Det er især den sidstnævnte ledelsesform, der hænger positivt sammen med elevernes resultater og trivsel.¹²⁹

Kommissionens undersøgelser viser, at lærerne oplever, at en leder tæt på praksis er med til at skabe tryghed og en følelse af at blive set og hørt – og omvendt, at afstanden til ledelsen virker stor, hvis lederen sjældent er synlig og tilgængelig i hverdagen.¹³⁰

Også nyere forskning viser, at lærere (og pædagoger) ikke har noget ønske om at være "fri for ledelse". For eksempel viser et nyligt studie i en kommune, at et markant flertal af de involverede medarbejdere ønskede, at deres leder jævnligt

Boks 3.6: Hjælp til at prioritere

På et skolebesøg fortalte flere lærere uafhængigt af hinanden, at en ny afdelingsleder det sidste halve år havde gjort lærerlivet bedre. Han forstod at være tæt på og bidrage konkret til, at lærernes tid og opgaver hænger bedre sammen, fx ved

- at tage initiativ til at få beskrevet og forventningsafstemt, hvad der lå i alle de "øvrige opgaver"
- at gøre udvalgte opgaver mere overkommelige ved fx at lave tovholderfunktioner
- at justere skemalægningen, så der blev bedre mulighed for at lærerne kunne forberede sig sammen.

126. Bjørnholt et. al. (2019), s. 30

127. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 55 & 77

128. Jacobsen & Andersen (2015), s. 829-841; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 34-35

129. Bjørnholt et. al. (2019), s. 30

130. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 77

er til stede og tilgængelig i deres arbejde.¹³¹ Nærværende ledelse hænger også tæt sammen med mulighederne for løbende at oversætte og omsætte de overordnede målsætninger, så de giver mening i hverdagen. Lærere, der oplever skolens retning som værende meningsfuld, har mere tillid til ledelsen, er mere motiverede og oplever større retfærdighed i fordelingen af opgaver.¹³² Når ledelsen er nærværende, kan den også have større indsigt i de forskellige læreres arbejdspress og dermed en bedre fornemmelse af, hvordan ressourcer bedst kan flyttes rundt. Se også boks 3.6.

Det er kommissionens indtryk, at mange ledere er opmærksomme på vigtigheden af at udøve nærværende ledelse. Mange ledere vil gerne praktisere mere af denne form for ledelse, men en del af dem giver udtryk for, at det ofte er svært at finde tiden til det.¹³³

Muligheden for nærvær afhænger også af, om der er tilstrækkelige ledelsesressourcer, og hvordan de er organiseret. Af kommissionens folkeskoleundersøgelse fremgår det, at ledelseskvaliteten vurderes som dårligere på skoler med flere afdelinger fordelt på forskellige matrikler.¹³⁴ Det indikerer, at det kan være svært at praktisere nærværende ledelse, hvis man er øverste leder for en afdelingsskole; et indtryk, der bekræftes af flere af kommissionens skolebesøg. Det stiller under alle omstændigheder større krav til lederne af den enkelte skoleafdeling om at være nærværende i lærernes hverdag.¹³⁵

Til den praksisnære ledelse hører også faglig ledelse, hvorved kommissionen forstår en ledelse, der direkte understøtter en stadig udvikling af den faglige kvalitet. Denne form for ledelse kan både knytte sig til lærernes konkrete undervisning og til udviklingen af den. Organisering af den samlede faglige udvikling på skolen er også en del af den faglige ledelsesopgave. Den faglige ledelse kan både varetages af skoleledelsen og via faglige ledere som vejledere og fagkoordinatorer, og ofte sker det på begge niveauer.¹³⁶

131. Vøxted, Lærerkommissionens forskerpublikation (2019), s. 153-157

132. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 23

133. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

134. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 78

135. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

136. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 77

A photograph of two young children sitting at a wooden table, focused on drawing. The child on the left, a boy with short dark hair wearing a grey t-shirt, holds a yellow pencil and looks down at his work. The child on the right, a girl with long brown hair wearing a light blue t-shirt, is leaning over the table, holding a dark pencil and gesturing with her other hand. Several colored pencils are scattered on the table in the foreground. The background is softly blurred, showing a home environment with a framed picture on the wall.

Kapitel 4

En ny arbejdstidsaftale

4.1. Indledning

Kommissionen har i kapitel 2 redegjort for den indsamlede viden om de temaer, som er omfattet af kommissoriet. I kapitel 3 er det på grundlag af denne viden analyseret, hvilke problemer kommissionen kan bidrage til at løse med forslag og anbefalinger, som den har mulighed for at fremlægge inden for kommissoriets rammer.

I dette kapitel og de følgende to kapitler vil kommissionen på det anførte grundlag drøfte og vurdere mulige løsninger inden for kommissionens tre hovedspor: Arbejdstidsregler, lærerprofession og ledelse. Kommissionen understreger, at de løsningsforslag og anbefalinger, der lægges frem i de tre kapitler, skal læses og forstås i sammenhæng og bør gennemføres i sammenhæng. Dette skal naturligvis ikke forstås sådan, at kommissionens forslag er én samlet pakke, der er tænkt som "take it or leave it" for de centrale parter. Det skal forstås sådan, at forslagene efter kommissionens opfattelse understøtter hinanden på tværs af de tre hovedspor. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på helhedsforståelsen, når kommissionens anbefalinger skal overvejes og behandles nærmere. Arbejdstidsregler kan efter kommissionens opfattelse bidrage til at understøtte god undervisning i en god skole, men det kan det i lige så høj grad at styrke lærerprofessionen og at styrke ledelsen af skolerne.

I dette kapitel analyserer kommissionen først, hvad de centrale parter er enige og uenige om vedrørende lærernes arbejdstidsregler (afsnit 4.2). Dernæst redegør kommissionen for, hvilke legitime mål parterne må antages at have med en mulig ny arbejdstidsaftale (afsnit 4.3). I afsnit 4.4 redegør kommissionen overordnet for, hvor løsningerne efter kommissionens opfattelse bør søges, hvis parterne – efter to delvis mislykkede forsøg i 2015 og 2018 – omsider skal finde sammen om en ny forhandlet arbejdstidsaftale. Endelig fremlægger kommissionen i afsnit 4.5 nogle konkrete forslag til nye bestemmelser, der efter kommissionens opfattelse bør indgå i en central arbejdstidsaftale, hvis både KL og LC skal kunne se sig selv i den.

4.2. Parternes enighed og uenighed om arbejdstidsreglerne

Ved afslutningen af overenskomstforhandlingerne i 2018 blev det anført i et protokollat, at KL og Forhandlingsfællesskabet (repræsenteret af LC) bl.a. var enige om, at folkeskolens styrkepositioner skal fastholdes, så den fortsat er forældres og elevers førstevalg, og at folkeskolen skal kunne fastholde og rekruttere dygtige og engagerede lærere og have rammer, der understøtter, at lærere og ledelse kan lykkes med deres opgaver. KL og LC var enige om at "indgå i en forpligtende afdækning og et forpligtende forhandlingsforløb om arbejdstid og andre tiltag, der fremmer god undervisning". KL og LC udtrykte endvidere et fælles ønske om et fornyet samarbejde og en ny start for folkeskolen og de øvrige underviserområder på lov nr. 409's område samt et ønske om, at dette fornyede samarbejde også kan inspirere til et styrket samarbejde lokalt mellem kommuner og kredse/lokale repræsentanter. Parterne tilkendegav, at en af de lokale parter kan søge bistand hos de centrale parter til at etablere et samarbejde, hvis det ikke fungerer. Parterne var også enige om, at der bør være et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem tillidsrepræsentant og skoleleder på den enkelte skole, og at de forud for hvert skoleår bør drøfte, hvordan planlægning af skoleåret foregår på skolen, herunder hvordan en dialog om opgaveoversigten kan struktureres.

Parterne var endvidere enige om, at det "er en mulighed" at indgå lokale arbejdstidsaftaler, der fraviger eller supplerer de centrale arbejdstidsbestemmelser. Dette udsagn var i formen en konstatering, jf. rammeaftalen om decentrale arbejdstidsaftaler, men kommissionen ser ikke desto mindre udsagnet som et tegn på, at parterne nu er lidt mere åbne over for de mulige fordele ved, at man lokalt viser nye veje.

Lærerkommissionen er opmærksom på, at det i de almindelige bemærkninger (pkt. 3.1.4.2.) til lovforslaget til lov nr. 409 fra 2013 bl.a. er anført, at lokale aftaler ikke bør bruges til at begrænse de lokale skoleleders ret til at lede og fordele arbejdet, og at det anføres, at "i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler på undervisningsområ-

det vil der derfor være fokus på, at der ikke indgås lokale aftaler, der genindfører de aftalebindinger på, hvad lærerne skal lave i deres arbejdstid, som foreslås ophævet med lovforslaget.”

En større åbenhed over for lokale løsninger vil i givet fald flugte med kommissionens erfaringer fra undersøgelser og skolebesøg. De har nemlig vist, at når det lokale samarbejde mellem den kommunale forvaltning, skoleledelserne og lærerne fungerer godt, er det muligt at håndtere spørgsmål om lærernes arbejdstid på en måde, der er acceptabel for både lærere og ledelse.¹³⁷

Kommissionen opfatter situationen sådan, at parterne har ønsket at manifestere en fælles interesse i at lægge konfliktforløbet i 2013 endeligt bag sig for på ny at kunne koncentrere sig om at bidrage til den langsigtede udvikling af det danske skolevæsens kvaliteter til gavn for eleverne og det danske samfund.

Det forudsætter imidlertid stadig, at parterne får løst en tilbageværende uenighed, som navnlig angår samarbejdet og ledelsesrummet på skolerne i forhold til anvendelsen af lærernes arbejdstid.

Parterne har to gange – i 2015 og 2018 – forgæves forsøgt at løse denne uenighed ved en central arbejdstidsaftale, der kan erstatte den løsning, som Folketinget gennemførte med lovindgrebet i lockouten i 2013. At lovens ordning i det væsentlige er blevet videreført på overenskomstniveau, kan således ikke tages som udtryk for andet end, at parterne så at sige har været enige om at være uenige.

Om årsagerne til, at de centrale parter ikke har kunnet blive enige om en ny forhandlet arbejdstidsaftale, bemærker kommissionen, at mens det før er sket, at lovgivningsmagten har afsluttet en igangværende konflikt på arbejdsmarkedet med et lovindgreb, har de tidligere indgreb haft karakter af en slags tvungen forligsløsning (typisk ved at gøre en foreliggende mæglingsskitse til lov), som parterne derefter ved først givne lejlighed har ladet afløse af en aftalt løsning. Lovindgrebet i 2013 adskilte sig fra tidligere eksempler ved, at det ikke på samme måde havde karakter af et

”tvunget forlig”, men reelt fulgte den ene parts synspunkter. KL fik således med lov nr. 409 opfyldt et afgørende ønske om at afskaffe centralt fastsatte bindinger på anvendelsen af lærernes arbejdstid. Dette har efter kommissionens vurdering gjort parternes forhandlinger vanskeligere, end de ellers ville have været, idet parterne ikke på forhånd har været lige tilskyndet til at indgå en aftale, der ændrer den ordning, som Folketinget stod bag. Hermed har kommissionen naturligvis ikke tilkendegivet nogen mening om parternes synspunkter eller adfærd under overenskomstforhandlingerne i 2015 og 2018, men har blot beskrevet den specielle forhandlingssituation.

Som nævnt lægger kommissionen imidlertid til grund, at parterne begge ønsker nu at få lagt forløbet med lockouten og lovindgrebet endeligt bag sig.

4.3. Om målene med en ny central arbejdstidsaftale

I sine overvejelser om løsningsforslag, der vil kunne hjælpe parterne, når de bl.a. på grundlag af denne rapport igen vil forsøge at indgå en central arbejdstidsaftale, har kommissionen i lyset af parternes to forgæves forsøg ikke stræbt efter at finde et traditionelt kompromis, dvs. en løsning, som er karakteriseret ved at bygge på gensidige indrømmelser. Parterne må således formodes selv at have overvejet de realistiske kompromismuligheder. Det nytter da heller ikke at skyde hele skylden for de fejlslagne forsøg på en manglende kompromisvilje, uanset at vilje hos begge parter til at give sig for folkeskolens skyld er en nødvendig forudsætning for at nå frem til en aftalt løsning.

I denne rapport fremlægger kommissionen et vidensgrundlag, som bør forvisse parterne om, både at nogle løsninger har mere for sig end andre, og at der ikke altid er belæg for at klynge sig til én bestemt løsning som den ”rigtige”. At nå frem til en aftale vil herudover også kræve noget nytænkning – eller ligefrem fantasi.

Kommissionen har på denne baggrund forsøgt at finde frem til anbefalinger og forslag, der støttes af den viden, som kommissionens undersøgelser

¹³⁷. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019); Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019)

og skolebesøg har givet, og som så vidt muligt tilgodeser *begge* parter legitime mål i forbindelse med en arbejdstidsaftale og dermed kan anses som en slags "tredje vej".

Spørgsmålet er derfor i første omgang, hvad der kan anses for parternes legitime mål. Det må kommissionen vurdere i lyset af det kommissorium, som fastlægger rammerne for dens arbejde. I kommissoriet har parterne bestemt, at det overordnede mål med kommissionens anbefalinger skal være at fremme kvaliteten i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den professionelle kapital. Parterne har endvidere bestemt, at kommissionen "derudover" skal fremlægge anbefalinger og forslag til løsninger, der skal indgå i de efterfølgende arbejdstidsforhandlinger mellem de centrale parter, og som altså derfor skal være egnede til at indgå i en arbejdstidsaftale. Kommissionen har forstået dette sådan, at kommissionens forslag vedrørende arbejdstidsreglerne skal stemme med de nævnte overordnede mål, uden at det dermed lægges til grund, at arbejdstidsregler er det eneste eller bedste middel til at nå disse mål.

Kommissionens anbefalinger vedrørende arbejdstid skal altså styre efter at kunne fremme udviklingen af en bedre skole for dem, den er til for, dvs. eleverne og i bredere forstand det omgivende samfund, som eleverne skal fungere i. Det følger heraf, at anbefalingerne nok skal søge at forene partsinteresser hos de kommuner og lærere, hvis forhold en arbejdstidsaftale vil regulere, men dette skal ske på en måde, der også stemmer med målet om en bedre skole. Dette er en væsentlig forudsætning for kommissionens overvejelser. Forudsætningen stiller samtidig krav til parterne selv i det efterfølgende forløb, når de skal arbejde videre med kommissionens anbefalinger – men det er altså parterne, der har lagt det pres på sig selv.

Som et eksempel på et mål, som efter kommissionens opfattelse ikke er legitimt, kan nævnes, hvis LC og/eller KL måtte antages at have et primært mål om at få positioneret egen organisation, dvs. – uanset hvad emnet måtte være – at sikre sig

selv mere indflydelse på bekostning af de lokale parter. Et sådant ønske ville stride mod målet om en bedre skole, allerede fordi kommissionens undersøgelser viser, at lokale aftaler og et godt lokalt samarbejde i sig selv har gavnlig indflydelse – bl.a. på lærernes oplevelse af, at der er et godt arbejdsmiljø i skolen.

Noget andet er, at organisationerne kan have ønske om, at en central arbejdstidsaftale indeholder nogle rettigheder, der har en tilstrækkelig fasthed til, at det vil være muligt at håndhæve dem juridisk i det fagretlige system; et sådant mål må efter kommissionens opfattelse anses for legitimt. Hensigtserklæringer og pligter til dialog kan være nyttige og smidige redskaber i en overenskomst til at forebygge eller få løst uenigheder og konflikter, men bindende procedureregler og rettigheder, der kan håndhæves juridisk på en meningsfuld måde, kan – medmindre de medfører et uforholdsmæssigt bureaukrati – have en større reel værdi for dem, hvis forhold overenskomsten regulerer.

Kommissionen antager, at LC i forbindelse med en mulig arbejdstidsaftale vil lægge vægt på at opnå en samlet løsning, der kan anses som reelt ny, dvs. som ikke blot med nogle justeringer viderefører den eksisterende ordning, der som nævnt er baseret på lovindgrebet fra 2013.

Kommissionen finder det forståeligt, hvis LC ønsker ad denne vej at få "renset luften" efter det konfliktfyldte forløb i 2013, men det er et problem, at der ikke er en entydig definition af, hvad der med rette kan betegnes som "noget reelt nyt". Vurderingen heraf vil derfor i høj grad være op til LC selv og vil dermed i nogen grad bero på viljen til billedligt talt at se et halvfylt i stedet for et halvtomt glas. Kommissionen antager imidlertid også, at LC vil se det som en *målestok* ved den nævnte vurdering, om der opnås en bedre sikring af, at lærerne har tilstrækkelig tid til at forberede undervisningen, at lærerne har mulighed for løbende at videreudvikle undervisningens kvalitet, og at tildelingen af lærernes opgaver i øvrigt foregår på en rimelig måde.

Det må konstateres, at LC *ikke* anser det som en tilstrækkelig sikring mod et urimeligt pres på forberedelsen, at det i forarbejderne til lov nr. 409¹³⁸ er forudsat, at der skal være løbende dialog mellem ledelse og lærere om lærernes opgavetildeling, og at LC og KL som nævnt også er enige om at tilbyde central bistand til at få etableret et godt lokalt samarbejde.

Man kan spørge, hvorfor LC ikke oplever den forudsatte dialog på skolerne om lærernes opgaveoversigter som en tilstrækkelig sikkerhed for lærerne. Kommuner og skoleledere må jo være interesserede i, at lærerne møder friske og velforberejede op, når de skal undervise eleverne, og at der er et godt arbejdsmiljø på skolerne, som støtter lærerne i deres daglige virke. Kommissionens erfaring fra undersøgelser og skolebesøg er imidlertid dels, at mange lærere giver udtryk for, at dialogen ikke bliver gennemført på en kvalificeret måde, dels at mange lærere lægger betydelig vægt på at have rimeligt faste generelle rammer, der sikrer en gennemskuelig og retfærdig opgavetildeling, og på at have klarhed over, hvordan de skal prioritere deres opgaver, hvis forberedelsen eller videreudviklingen af undervisningen er under pres.¹³⁹

På den anførte baggrund er det efter kommissionens opfattelse forståeligt, at LC lægger vægt på at få en forsvarlig og rimelig opgavetildeling fastere forankret end blot ved, at den enkelte skoleleder skal tale med tillidsrepræsentant og lærere om, hvor meget forberedelse der skønsmæssigt kræves til de undervisningsopgaver, læreren har.

Kommissionen finder det legitimt at ønske en stadfæstelse af, at lærernes forberedelse og løbende videreudvikling af undervisningen er en nødvendig del af deres opgave, og at den tid, de bruger på denne opgave, derfor ikke må være en ressource, der ubegrænset kan beskæres. Forberedelse og udvikling må ikke være noget, lærerne kan prøve selv at skaffe tid til, når alle andre opgaver er klaret. Kommissionens folkeskoleundersøgelse tyder på – om end på et spinkelt statistisk grundlag – at der her er tale om et reelt problem, idet forberedelse af undervisningen som

regel er det, den enkelte lærer nedprioriterer, når der opstår uforudsete opgaver i løbet af ugen (fx pludseligt behov for vikardækning eller akutte trivselsproblemer med en elev), idet bundne opgaver som fx forældrekontakt eller gårdvagtstjeneste ikke kan vige.¹⁴⁰ Det er rimeligt at holde fast i, at en lærer, som ikke har haft passende tid til at forberede sig i fællesskab med kolleger og individuelt, har ringe mulighed for at levere den kvalificerede undervisning, som skal til for at fremme elevernes faglige og alsidige udvikling.

Kommissionen finder det også legitimt at ønske en anerkendelse af, at lærergerningen er karakteriseret ved en særlig sammensætning af opgaver, som er vanskelig at "sætte på formel" – navnlig skal en lærer ideelt set være i stand til i hver eneste time med sin kunnen og personlighed at fremkalde den levende interesses lys i elevernes øjne. Dette kræver faglig og didaktisk dygtighed samt personlighed, engagement og overskud hos den enkelte lærer, og her spiller det en central rolle at have tilstrækkelig mulighed for at forberede og videreudvikle sin undervisning i samspil med kollegerne.

Kommissionens folkeskoleundersøgelse har ganske vist belyst og ikke påvist en statistisk sammenhæng mellem *mere tid* til forberedelse og *mere kvalitet* i undervisningen, men undersøgelsen har vist, at skolelederne og lærerne generelt er enige om, at *utilstrækkelig* forberedelse (uanset om den skyldes manglende tid eller andet) forringer undervisningskvaliteten.¹⁴¹

Som ovenfor omtalt har kommissionen via undersøgelser og skolebesøg erfaret, at en betydelig del af lærernes forberedelse i dag med fordel kan ske i fællesskab og med samarbejde mellem de involverede lærere. Men at sørge for, at der også er tilstrækkelig mulighed for, at den enkelte lærer kan forberede sig individuelt, vil dog efter kommissionens opfattelse forblive et uomgængeligt element, når undervisningen skal målrettes den enkelte klasse og elev.

Kommissionen antager, at KL i forbindelse med en mulig arbejdstidsaftale vil lægge vægt på, at der fortsat skal anvendes en årsnorm for lærernes

138. Folketingstidende 2012-2013, tillæg A, lovforslag nr. L 215

139. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.4 & 8.2

140. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.4

141. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.3

arbejdstid, samt at skoleledelsen bevarer retten til i sidste ende at foretage de dispositioner og prioriteringer vedrørende anvendelsen af lærernes arbejdstid, som er nødvendige for, at ledelsen kan leve op til sit ansvar for at drive skolen i overensstemmelse med de bevillingsmæssige, organisatoriske og lovgivningsmæssige rammer. KL må således formodes at anse det for afgørende at undgå, at samtlige skolelederes ressourceanvendelse og prioriteringsmuligheder på forhånd er "bundet" i centralt fastsatte arbejdstidsregler. Synspunktet er, at når lærernes anvendelse af arbejdstiden ikke skæres over samme læst i medfør af centralt bestemte regler, kan skoleledelsen i sin administration og opgavetildeling tage de hensyn, der er brug for i det enkelte tilfælde, enten efter retningslinjer på den enkelte skole eller efter lokalt aftalte regler. Der kan fx være forskellig belastning alt efter, hvilke fag lærerne underviser i, elevernes alderstrin, hvor vanskelig en klasse er, hvor meget erfaring læreren har, om læreren har mange og/eller særligt sårbare elever, om læreren varetager en klasselærerfunktion, hvor meget støtte læreren vil få fra sine teams, hvilke undervisningsmål læreren bliver enig med skolelederen om at sætte samt skolens økonomi i det enkelte skoleår.

Kommissionen finder, at dette er legitime mål. Det er rimeligt at lægge vægt på, at kommunerne og skolelederne har det administrative, økonomiske og politiske ansvar for, at skolerne inden for de givne økonomiske rammer drives bedst muligt med henblik på, at eleverne får mest muligt ud af undervisningen. Det er et andet spørgsmål, som kommissionen vender tilbage til nedenfor, i hvilket omfang de ovennævnte konkrete hensyn til den enkelte lærers situation så faktisk bliver taget, og om dette kan sikres bedre end i dag.

Det anførte kan sammenholdes med, at kommissionens erfaring fra sine skole- og kommunebesøge er, at når skole og kommune samarbejder med lærerkreds, tillidsrepræsentanter og lærere på en inddragende måde, oplever lærerne selv sagt også planlægningen af skoleåret og fordelingen af opgaver som mere gennemsigtig, og dette medfører en højere grad af oplevet retfærdighed

hos lærerne.¹⁴² Efter kommissionens opfattelse er der imidlertid ingen modstrid mellem at fastholde det ovenfor nævnte legitime mål og at være åben for mere inddragende samarbejde på skolerne.

4.4. Hvor bør løsningerne findes?

På baggrund af det, som er anført ovenfor, har kommissionen anset det for et hovedspørgsmål, hvordan man på overenskomstniveau *både* kan værne mere håndgribeligt og effektivt mod utilstrækkelig forberedelse og urimelige eller uigenkendskelige opgavefordelinger og samtidig kan fastholde, at retten til at tilrettelægge skolens drift og prioritere skolens ressourceanvendelse i sidste ende er hos skoleledelsen og den kommunale arbejdsgiver.

Kommissionen bemærker, at lovindgrebet i 2013 indebar et opgør med et særligt overenskomstsystem for lærere, som i vidt omfang var baseret på, at der centralt var – populært sagt – sat tid på alle læreres opgaver. I stedet blev der indført et system, som i vidt omfang var baseret på forudsætninger om, at der skulle være en løbende dialog mellem ledelse og lærere om, hvordan skolens opgaver skulle løses bedst muligt inden for lærernes arbejdstid. Meget forenklet sagt har der altså været tale om en grundlæggende ændring, hvor en række særlige ressourcebindende regler ikke blev videreført, og hvor hensigten var at ændre indholdet af dialogen på skolerne mellem ledelse og lærere fra primært at være en mindre frugtbar drøftelse om tid til primært at være en drøftelse om udførelsen af opgaverne.

For at finde en aftalt løsning, som respekterer begge parter legitime mål, vil det efter kommissionens opfattelse være nødvendigt at bevæge sig ind på en bane, der befinder sig et sted mellem på den ene side centralt fastsatte regler om tid på lærernes opgaver i forskellige situationer og på den anden side rene hensigtserklæringer om dialog og samarbejde.

Efter kommissionens vurdering er der reelt ikke andre steder at gå hen, hvis parterne vil finde en løsning, som begge kan se sig selv i.

142. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

Det må nærmere bestemt især dreje sig om et mere forpligtende samarbejde om planlægning mv. kombineret med nogle rimelighedsregler og procedureregler, der bedre kan sikre mod et uhen-sigtsmæssigt pres på lærernes forberedelse og videreudvikling af undervisningen.

Denne vurdering åbner stadig et stort område for parterne at forhandle om. Kommissionen bemærker herom, at den almindelige ledelsesret, der gælder som en almen forudsætning i alle ansættelsesforhold, lægger den endelige beslutning om en række væsentlige forhold på arbejdspladsen i ledelsens hænder, men der er ikke noget i vejen for, at en overenskomst (eller lokalaftale) regulerer ledelsesmæssige spørgsmål. Tilrettelæggelse af arbejdstiden er et centralt led i organiseringen af arbejdet på en arbejdsplads, og det er en del af ledelsesretten, at arbejdsgiveren kan placere de ansattes arbejdstid i løbet af arbejdsdagen. Men netop på dette område spiller overenskomstmæssige regler en vigtig rolle, fordi arbejdstid er så nært forbundet med løn og dermed er et centralt overenskomstansættelsesforhold. Tilrettelæggelse af arbejdstiden er da også en af de ledelsesbeføjelser, som er mest intensivt reguleret i overenskomster og lokalaftaler. I flere overenskomster er det fastslået, at arbejdsgiveren skal tage rimeligt hensyn til de ansattes interesser, og det er også antaget i den juridiske litteratur, at det formentlig gælder som et almindeligt (uskrevet) princip, at arbejdsgiverens driftsmæssige interesse i en bestemt ordning må afvejes over for de ansattes interesser, idet den driftsmæssige interesse dog generelt vejer tungest. På visse overenskomstområder er der indført klausuler som fx at det anbefales, at der tages passende hensyn til, at arbejdslivet kan forenes med at være forælder. Også sådanne skønspregede bestemmelser antages at have juridisk betydning.

På den anførte baggrund har kommissionens overvejelser i første række drejet sig om løsningsforslag, der går ud på at indføre nogle mere forpligtende, men dog rimeligt ubureaukratiske procedurer for samarbejde mellem ledelse og lærere og/eller inddragelse af lærerne i visse spørgsmål, som berører anvendelsen af arbejdstiden. Kom-

missionen lægger således med den indhøstede viden til grund, at der er et stærkt behov navnlig blandt lærerne for, at den mere uforpligtende dialogtilgang efter de gældende regler bliver erstattet af en mere forpligtende ordning baseret på samarbejde om, inddragelse i og/eller synliggørelse af grundlaget for de af ledelsens prioriteringer, som har betydning for lærernes muligheder for at udføre deres opgaver tilfredsstillende. Man kan kalde disse løsningsforslag for "samarbejdssporet". Kommissionens erfaringer fra skolebesøg og undersøgelser viser, at de fleste problemer med arbejdstiden, der ikke skyldes ressource-mangel, kan løses eller helt undgås, hvis skolens ledelse evner at være nærværende, tydelig og inddragende i sin ledelse¹⁴³, men efter kommissionens opfattelse er der brug for, at denne gode ledelse så at sige hjælpes på vej via nogle relativt enkle procedureregler om mere forpligtende lokale samarbejdsrelationer.

Det samarbejde på skolerne, som kommissionen gerne vil fremme, kan i et vist omfang sammenlignes med forholdet mellem en dirigent og et orkester. Den netop tiltrådte dirigent for Danmarks Radios Big Band, Miho Hazama, forklarede det for nylig sådan i et avisinterview: "(det er) et samarbejde, der er tale om. Udtrykket og stilen skal vi finde i fællesskab - også når kompositionerne er mine egne. Og det er en social og inspirerende måde at arbejde på."

Anbefalingerne vedrørende dette emne drejer sig navnlig om gennemsigtighed i planlægningen og inddragelse af lærerne, så de kan have tillid til, at den samlede opgavefordeling på skolen foregår på en rimelig måde.

Kommissionens overvejelser har dernæst drejet sig om løsningsforslag, som uden at forhåndsbinde skoleledelsens anvendelse og prioritering af ressourcer og effektiviseringer kan give lærerne en stærkere og mere direkte juridisk beskyttelse mod vilkårlighed og pres på forberedelsen og videreudviklingen af undervisningen. Det drejer sig altså om forslag, der går videre end de hensigts-erklæringer om dialog og samarbejde, som præger forarbejderne til lov nr. 409. Kommissionen

143. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 8.1 & 8.2

har således lagt særlig vægt på at finde frem til forslag, der kan sikre mere effektivt mod, at lærernes forberedelse og udvikling af undervisningen bliver nedprioriteret i en hektisk skolehverdag med skiftende intensitet i fx arbejdet med elever med særlige behov, forældrekontakt og vikaropgaver. Med støtte i kommissionens vidensgrundlag angår anbefalingerne vedrørende dette emne navnlig følgende problemer:

- Sammenhængen mellem tid og opgaver, herunder mulighederne for forberedelse, teamsamarbejde og lærernes faglige udvikling.
- En hensigtsmæssig og gennemskuelig opgavetildeling for den enkelte lærer.
- Balancen mellem hensynet til fleksibilitet for den enkelte lærer og hensynet til det kollegiale samarbejde på skolen.
- Balancen mellem centrale regler og lokale løsninger, der tager hensyn til lokale ideer og behov.

Som ovenfor nævnt har kommissionen ikke bestræbt sig på at formulere et traditionelt kompromis, idet det må formodes, at parterne selv har afsøgt alle sædvanlige kompromismuligheder. Kommissionens konkrete anbefalinger, som bliver gennemgået i det følgende, er heller ikke et columbusæg, der leverer en overraskende enkel løsning på alle problemer på skolerne. Men anbefalingerne vil efter kommissionens opfattelse kunne bidrage til en ny og rimelig samlet balance, som parterne bør kunne bruge som et grundlag for endelig at lægge den mere principielle uenighed om ledelsesrummet bag sig. For at det kan lykkes, må parterne sørge for ikke at lade det bedste blive det godes værste fjende. Det er heller ikke nok, at parterne beslutter sig for at gennemføre kommissionens anbefalinger, hvis de derefter ufortrødent fortsætter ad det gamle konfliktspor ved at genfremsætte videregående krav. Parterne er nødt til at trække en slags streg i sandet.

4.5. Lærerkommissionens forslag

Som omtalt i afsnit 4.4. falder kommissionens konkrete forslag i to hoveddele, hvis formål dog til dels er overlappende.

Den første del er forslag 4.1-4.3, som navnlig angår nogle mere bindende procedurer for samarbejdet mellem parterne centralt og lokalt, særligt med sigte på at inddrage lærerne og at synliggøre ledelsens prioriteringer for lærerne.

Den anden del er forslagene 4.4-4.8, som navnlig angår visse beskyttelsesregler og regler om at balancere bestemte hensyn over for hinanden.

Kommissionen foreslår med enkelte undtagelser ikke en bestemt ordlyd af de anbefalede bestemmelser, idet dette mest nærliggende må overlades til parterne, som alligevel vil skulle indpasse forslagene i en samlet aftale, der må formodes også at skulle videreføre en række allerede gældende bestemmelser, jf. herved Arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne (50.32). Det ville i øvrigt være vanskeligt for kommissionen at foreslå konkrete formuleringer, idet den dermed unødigt ville tilkendegive en mening om den juridiske status af visse af parternes skriftlige tilkendegivelser. Overenskomstområdet er således præget af ikke blot indholdsmæssige uenigheder, men også uenigheder om forståelsen og den forpligtende karakter af tilkendegivelser i fx resultatpapirer og visse bilag. Det ville ikke være muligt at danne sig en klar mening om disse spørgsmål uden at have et nøjere kendskab til de pågældende forhandlingsforløb.

Kommissionen har således fundet at måtte formulere sine anbefalinger uden en nærmere analyse af, i hvilket omfang de foreslåede regler muligvis ville kunne udledes af allerede foreliggende papirer fra parterne.

Forslag 4.1

Præambel til en ny arbejdstidsaftale

Kommissionen foreslår, at der knyttes en præambel til en central arbejdstidsaftale. I præamblen angives aftalens baggrund, hovedmål og retning.

Kommissionen foreslår at understøtte en ny arbejdstidsaftales enkelte bestemmelser med en tilknyttet præambeltekst. En præambel redegør

typisk for aftalens baggrund og hovedformål. Præamblen vil juridisk set ikke være en del af selve arbejdstidsaftalen, men parterne vil skulle være enige om dens ordlyd, og den vil derfor ligesom andre præambler – som bl.a. ofte bruges i forbindelse med traktater – blive tillagt betydning ved fortolkningen af aftalen. Ud over at kunne bruges som ramme for forståelsen af aftalens enkelte bestemmelser, vil en præambel også kunne være retningsgivende ved den nærmere lokale udmøntning af aftalen. En præambel bør – som det forståelsesredskab, den er – alene indeholde tekst, som refererer til bestemmelser, der findes i selve aftalen. Den vil være uden juridisk relevans i det omfang, den måtte komme ind på emner, som ikke er reguleret i selve aftalen.

En præambel vil således – hvis parterne kan blive enige om det og finder det formålstjenligt – bl.a. kunne bruges til at få afklaret den juridiske status af dele af eksisterende papirer, herunder bl.a. dele af "bilag 4", jf. overenskomstprotokollatet fra 2015.

Kommissionen anbefaler parterne at indføre en sådan præambel, bl.a. fordi de bestemmelser, som kommissionen i øvrigt foreslår, i vidt omfang er procedureregler, der fastlægger forskellige varianter af samarbejdspligt uden at forpligte skoleledelsen til at træffe beslutninger med et bestemt indhold. Desuden vil en præambel som nævnt kunne være en anledning til og mulighed for at få afklaret den juridiske status af visse eksisterende papirer.

Præamblen vil således kunne udformes med henblik på at anviser nogle gode retninger for det samarbejde, som aftalens procedureregler lægger til rette. Til mulig inspiration kan nævnes, at det i det ovenfor omtalte "bilag 4" fx er anført, at parterne er enige om, at "der skal fokus på skolernes – lærere og skolelederes – mulighed for at løse opgaven. Eleverne skal modtage god undervisning, og lærer- og skolelederarbejdet skal være attraktivt." Det kan også overvejes at indføje andre retningsgivende bemærkninger, fx om at de foreslåede pligter til samarbejde ikke må så tvivl om henholdsvis skoleledelsens og lærernes ansvar for de opgaver, der påhviler dem hver især.

Forslag 4.2

Inddragelse af tillidsrepræsentanten og synliggørelse af principper for opgavefordelingen

Kommissionen foreslår, at det fastsættes, at ledelsen og tillidsrepræsentanten forud for normperioden drøfter de principper, som skal danne baggrund for opgavefordelingen og rammerne for skemalægningen. Lærerne på skolen skal herefter gøres bekendt med disse principper.

Forslaget går ud på at fastlægge en mere formaliseret og forpligtende inddragelse af tillidsrepræsentanten, før skolelederen lægger sig fast på, hvilke principper der skal være styrende for opgavefordelingen mellem skolens lærere. Forslaget går dernæst ud på at forpligte ledelsen til at lægge de endelige principper frem for lærerne.

Dette forslag har klar støtte i kommissionens vidensgrundlag. Den foreslåede inddragelse og synliggørelse af, hvilke retningslinjer der fordeles efter, har gavnlig virkning der, hvor den allerede i dag gennemføres. Undersøgelserne viser, at lærerne reagerer overvejende negativt, hvis den ikke gennemføres¹⁴⁴ – i så fald er der en tendens til, at de nærer en vis mistillid til, at opgavefordelingen er rimelig og retfærdig, og der kan let opstå forlydender i lærergruppen om, at skoleledelsen siger ét, men gør noget andet, fordi den har nogle "skuffepapirer", som reelt styrer fordelingen. Omvendt viser kommissionens folkeskoleundersøgelse, at hvis lærerne får indsigt i de principper og rammer, der ligger til grund for opgavefordelingen, har de større forståelse for, at lederen kan befinde sig i lidt af et krydspres, og at opgavefordelingen kan være kompliceret.¹⁴⁵

Kommissionens undersøgelser har også bekræftet, at mange tillidsrepræsentanter og lærere anser det for positivt, hvis skoleledelsen inddrager tillidsrepræsentanten i sparring, når skoleåret planlægges, og opgaverne fordeles mellem lærerne.¹⁴⁶

Forslaget vil efter kommissionens vurdering på en smidig og ubureaukratisk måde sikre tre ting.

144. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 8.2

145. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 82

146. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 8.2

For det første, at ledelsen faktisk følger nogle faste og forståelige retningslinjer ved opgavefordelingen. For det andet, at lærernes synspunkter bliver inddraget og hørt, før ledelsen lægger sig fast på, hvilke retningslinjer der skal følges. Og for det tredje, at den enkelte lærer får mulighed for at sætte sig ind i de principper, som ledelsen følger, sådan at "myter" herom forhindres, og sådan at det bliver lettere for læreren at vurdere, om hans eller hendes egen opgaveoversigt er rimelig, jf. forslag 4.6.

Principperne vil navnlig angå de hensyn, skoleledelsen lægger vægt på, og kriterier, den anvender ved fordelingen af undervisningsopgaver blandt lærerne. For at nævne nogle få eksempler kan principperne dreje sig om at tildele relativt færre undervisningstimer til nyuddannede og til lærere med mange forskellige fag og klassetrin, lærere med større retteopgaver eller lærere med særligt vanskelige klasser. Principperne kan også dreje sig om selve processen, herunder om hvordan ledelsen indhenter lærernes eventuelle særlige ønsker.

Det vil være nærliggende, at ledelsen og tillidsrepræsentanten under drøftelserne om principper også drøfter, hvilke pædagogiske udviklingsmål skolen bør sætte sig for den kommende periode, og hvordan der inden for de givne rammer kan skabes de bedste forudsætninger for god undervisning.

Det er ikke et krav, at tillidsrepræsentanten skal godkende eller formelt acceptere ledelsens fremgangsmåde, men drøftelsen med ledelsen skal være reel og må altså ikke være en ren formalitet. Der kan ikke forlanges en egentlig forhandling, og ledelsen kan derfor standse drøftelserne, hvis de trækker urimeligt længe ud eller mister fokus.

Kommissionens erfaring fra skolebesøgene er, at langt hovedparten af tillidsrepræsentanterne i praksis tager et stort ansvar for at formidle et godt samarbejde mellem ledelse og lærere.¹⁴⁷ Det vil uanset dette være vigtigt at sikre, at tillidsrepræsentanterne er "klædt på" til den foreslåede opgave, sådan at det input, han eller hun leverer

til ledelsen, er kvalificeret og konstruktivt. Skoleledelsen bør naturligvis også være forberedt på at gennemføre konstruktive drøftelser med tillidsrepræsentanten. Kommissionen anbefaler, at den lokale lærerkreds og kommunen sammen understøtter den foreslåede ordning ved at tilbyde i fællesskab at forberede tillidsrepræsentanterne og skoleledelserne på opgaven med at drøfte principperne for opgavefordelingen.

Forslag 4.3

Pligt til at undersøge muligheden for at indgå eller forny en lokalaftale

Kommissionen foreslår, at det fastsættes i en central arbejdstidsaftale, at de lokale parter i kommuner, hvor der ikke er indgået en lokalaftale om lærernes arbejdstid, har pligt til at undersøge mulighederne for at indgå en sådan aftale. Hvis en lokalaftale er i kraft, skal de lokale parter undersøge mulighederne for at forny aftalen - herunder eventuelt ændre den - før aftalens gyldighedsperiode udløber.

Forslaget går ud på at indføre en pligt for de lokale parter til at undersøge mulighederne for at indgå en lokal arbejdstidsaftale, hvis en sådan lokalaftale ikke allerede er i kraft. Er der indgået en lokalaftale, som er ved at udløbe, skal parterne undersøge mulighederne for at forny eller forlænge aftalen.

Forslaget går ikke ud på, at der altid skal indgås en lokalaftale, men at der skal gøres et forsøg på det. Der skal altså være en reel kontakt mellem parterne, hvor krav og ønsker afklares, men varigheden og dybden af denne kontakt er efter kommissionens vurdering uegnet til at blive sat på regel.

Baggrunden for forslaget er bl.a., at der efterhånden er indgået lokalaftaler i de fleste kommuner, og at kommissionens folkeskoleundersøgelse viser, at der er en positiv statistisk sammenhæng mellem eksistensen af en lokalaftale og bl.a. lærernes oplevelse af, at der er et godt arbejdsmiljø på skolen.¹⁴⁸ Det må således siges at være velbegrundet, at der efterhånden er så mange lokalaftaler.

147. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

148. Se uddybning i kapitel 3.2.1

En god lokalaftale kan da utvivlsomt også medvirke til, at den centrale arbejdstidsaftales regler bliver udmøntet så fleksibelt og ubureaukratisk som muligt, og at lærernes professionelle råderum bliver understøttet. Et væsentligt grundlag herfor vil være en fælles forståelse mellem ledelse og lærere om forudsætningerne for, at undervisningen kan være tilstrækkeligt kvalificeret og varieret.

Det anførte ændrer dog ikke ved, at den endelige beslutning om, hvorvidt der er grundlag for at indgå en lokalaftale, som parterne kan se sig selv i, må træffes lokalt.

Kommissionens folkeskoleundersøgelse har undersøgt, men ikke påvist, en statistisk sammenhæng mellem et bestemt indhold af en lokalaftale og lærernes oplevelse af, om der er et rimeligt forhold mellem tid og opgaver. Der er som nævnt belæg for, at tilstedeværelsen af en lokalaftale har en værdi i sig selv for parterne, hvorimod det ikke kan afgøres, om dette primært skyldes selve det, at parterne er blevet enige om en aftale, eller at aftalens indhold er afstemt efter lokale forhold - eller eventuelt begge dele.¹⁴⁹

Kommissionen foreslår bl.a. derfor ikke, at der centralt fastsættes bindende regler om, hvilke emner der skal behandles i en lokalaftale.

Det vil imidlertid være nærliggende, at de centrale parter tager yderligere initiativer til at udbrede kendskabet til velfungerende lokale ordninger, sådan at der kan være et samspil med gensidig påvirkning og inspiration mellem de centrale parter, parterne i den enkelte kommune og parterne på den enkelte skole, fx sådan at de lokale parter får tilskyndelse til sammen at udvikle en lokal skole- og professionsforståelse.

Kommissionen har ud fra sine mange skolebesøg dannet sig et indtryk af, hvilke lokalaftaler der fungerer særligt godt - uanset at der altså ikke er statistisk belæg for, at ét bestemt indhold af en lokalaftale er bedre end andet.¹⁵⁰

Kommissionen vil på dette erfaringsgrundlag anbefale, at lokale aftaler om arbejdstid altid tager

stilling til, hvordan man nærmere vil sikre, at der er et rimeligt forhold mellem forberedelse og undervisning for lærerne.

Man kunne som alternativ hertil forestille sig noget langt mere vidtgående, hvorefter der i en central aftale blev fastsat visse vejledende regler om arbejdstid, fx om visse tidspuljer, som så eventuelt kunne *fraviges* ved lokal aftale. Efter kommissionens opfattelse ville den reelle - praktiske - virkning heraf være, at man vendte tilbage til situationen før lov nr. 409 fra 2013 og dermed ikke fandt en ny vej, men blot genoplivede andre gamle uoverensstemmelser mellem de centrale parter end de nuværende. Dette må efter kommissionens opfattelse frarådes.

Kommissionen anbefaler endvidere, at man i lokale aftaler efter behov søger at "oversætte" politisk fastsatte udviklingsmål til nogle praktiske retningslinjer, der passer til forholdene på de omfattede skoler.

Det er vigtigt at finde en balance, hvor aftalerne er ambitiøse og reelt angiver en fælles retning, men ikke er så nidkært udformede, at lærernes og skoleledelsens professionelle råderum i hverdagen bliver for begrænset.

Forslag 4.4

Fleksibel tilstedeværelse og krav til faciliteter

Kommissionen foreslår, at det fastsættes, at lærerne i arbejdstiden skal være på skolen, hvis det fremgår af opgaveoversigten eller i øvrigt konkret er bestemt af ledelsen. Inden for disse rammer kan den enkelte lærer således individuelt tilrettelægge, hvor og hvornår opgaverne håndteres. Det fastsættes endvidere, at individuel forberedelse på skolen indebærer, at der skal være hensigtsmæssige faciliteter hertil.

Dette forslag drejer sig navnlig om lærernes pligt til at være til stede på skolen, når de forbereder deres undervisning individuelt. Forslaget går

149. Se uddybning i kapitel 3.2.1

150. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

i praksis ud på at give skolelederen pligt til at overveje, tage stilling til og afklare, i hvilket omfang lærerne skal være fysisk tilstede på skolen, når de ikke underviser. Skolelederen må således på grundlag af den forudgående dialog navnlig overveje, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt for skolens drift at foreskrive, at lærernes individuelle forberedelse af undervisningen skal foregå på skolen. I nær sammenhæng hermed må skolelederen ikke mindst overveje, hvordan den nødvendige balance bør være mellem hensynet til fleksibilitet for den enkelte og hensynet til kollegialt samarbejde og gennemførelsen af fælles aktiviteter på skolen. Forslaget understøtter, at en sådan balance skal afklares ud fra de lokale behov og ønsker, og det vil altså ikke skulle bestemmes centralt, hvordan balancen skal være.

Forslaget stemmer med den praksis, der efterhånden har udviklet sig lokalt. Lærernes ubetingede pligt til at være tilstede på skolen i arbejdstiden er således i dag afskaffet i et stort antal lokalaftaler. Det er i vidt omfang sket i erkendelse af, at den gode lærers undervisning har et individuelt aftryk, og at det også kan være forskelligt, hvordan og dermed også hvor den enkelte lærer forbereder sig bedst.

Kommissionens erfaringer fra skolebesøg og undersøgelser tyder samtidig på, at regler, som sikrer en vis tilstedeværelse på skolen, skaber bedre rum for teamsamarbejde og almindelig faglig sparring med kollegerne.¹⁵¹ Dertil kommer, at et velfungerende og dermed udbytterigt teamsamarbejde kan fremme lærernes oplevelse af, at der er en rimelig sammenhæng mellem tid og opgaver.¹⁵²

Den praktiske virkning af denne del af forslaget vil formentlig være, at mange skoleledere som udgangspunkt vil lade den enkelte lærer vurdere, om han eller hun med fordel kan forberede noget undervisning et andet sted end på skolen – typisk derhjemme. En regel med det anbefalede indhold vil dog ikke indskrænke ledelsens i øvrigt gældende ret til at bestemme, hvornår læreren skal være på skolen, og reglen medfører *ikke*, at den enkelte lærers valgfrihed skal veje tungere

eller lige så tungt som hensynet til det kollegiale fællesskab om forberedelse og udvikling af undervisningen.

Reglen vil indebære, at skolens ledelse på grundlag af den dialog, der bør være om opgaveoversigterne, aktivt må overveje og afklare for lærerne, hvornår og i hvilket omfang hensynet til den enkelte lærers ønsker eller behov skal vige for hensynet til skolens kollegiale fællesskab. Emnet bør også drøftes generelt med tillidsrepræsentanten, før ledelsen fastlægger principper for opgavefordelingen, jf. forslag 4.2.

I tilknytning hertil foreslår kommissionen en regel om, at hvis skolelederen vil beslutte, at lærernes individuelle forberedelse helt eller delvis skal foregå på skolen, skal der være hensigtsmæssige faciliteter hertil. Det indebærer navnlig, at den enkelte lærer skal have mulighed for at forberede sig med ro, plads og teknisk udstyr, som er tilstrækkeligt til, at forberedelsen kan være effektiv. En sådan regel må naturligvis udformes, så der bliver en betydelig skønsmargin, men dog med en tilstrækkelig fasthed til, at eventuelle tvister herom, som ikke kan løses lokalt, kan søges afgjort i det fagretlige system.

Den foreslåede regel vil ikke ændre ved, at en lærer selv kan vælge at gennemføre hele sin forberedelse på skolen. Kommissionen finder, at den foreslåede regel om, at der skal være hensigtsmæssige faciliteter hertil, også bør gælde i dette tilfælde. Det bemærkes herved, at kommissionens mange skolebesøg og undersøgelser har givet indtryk af, at skolerne i de seneste år har fået langt bedre fysiske rammer om lærernes forberedelse på skolen. Men der er stadig en del eksempler på problemer med fx for meget larm og forstyrrelse og for lidt plads.¹⁵³

Den foreslåede regel skal tilpasses de gældende arbejdstidsreglers bestemmelser om opgørelse af arbejdstiden, således at reglerne alene finder anvendelse på tidspunkter, der medregnes som arbejdsdage, jf. § 7 i Arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne (50.32).

151. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 39; Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 15 & 29-30

152. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.2

153. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), bilag C1, s. 41f & bilag D1 s. 50-51

Forslag 4.5

Teamsamarbejde og efteruddannelse som en del af kerneopgaven

Kommissionen foreslår, at løbende fælles udvikling af undervisningen samt efteruddannelse anerkendes i en central arbejdstidsaftale som en væsentlig del af lærergerningen, som lærerne har ret og pligt til at deltage i på linje med selve undervisningen. Lærersamarbejde om forberedelse og udvikling af undervisningen skal ske ma- eller kalenderlæggeres.

Forslaget drejer sig om lærernes kollegiale samarbejde på skolerne. Et velfungerende teamsamarbejde har ifølge kommissionens undersøgelser positiv indflydelse på både undervisningskvaliteten og arbejdsmiljøet¹⁵⁴, og det kan som nævnt under forslag 4.4 også medvirke til, at lærerne oplever en bedre sammenhæng mellem tid og opgaver. Kommissionen har på sine skolebesøg og ved undersøgelser erfaret, at langt de fleste lærere og skoleledere er enige om at ønske mere teamsamarbejde – herunder et teamsamarbejde om forberedelse og videreudvikling af undervisningen, der også omfatter feedback på og sparring om hinandens undervisning.¹⁵⁵

Samarbejde mellem lærerne om forberedelse og videreudvikling af undervisningen af en klasse eller i et fag skal ifølge forslaget defineres som en væsentlig del af lærergerningen. Det betyder *ikke*, at der skal afsættes tidspuljer til samarbejde. En regel med det foreslåede indhold vil imidlertid indebære, at deltagelse i kollegialt samarbejde om forberedelse og videreudvikling af undervisningen samt deltagelse i efteruddannelse bliver både en ret og en pligt for lærerne. Samtidig får skoleledelsen pligt til at overveje og tage aktivt stilling til, hvordan og hvornår det kollegiale samarbejde skal foregå, sådan at dette er afklaret for lærerne.

At anerkende samarbejde om forberedelse mv. som en central del af lærergerningen vil således i praksis indebære, at skolens ledelse skal sikre,

at det fremgår af opgaveoversigten og fastslås ved skemalægningen, hvordan og hvornår samarbejdet skal foregå, og også at ledelsen om nødvendigt må sikre, at der bliver fundet et andet tidspunkt, hvis der opstår hindringer.

Ved udformningen af den foreslåede regel kan parterne eventuelt overveje, om der for yderligere at styrke den tilsigtede beskyttelse af teamsamarbejdet bør knyttes lønelementer til meget sene ændringer af skemalægningen mv. Kommissionen er herved opmærksom på, at en sådan ordning kan lægge beslag på ressourcer, der ellers kunne have været brugt til andre formål.

Det er væsentligt at bemærke, at et velfungerende og produktivt samarbejde mellem lærerne – og med de øvrige personalegrupper på skolen – ikke kommer automatisk som følge af, at lærerne har pligt til at deltage i det. En vis effekt af, at lærerne har pligt til at deltage, vil ganske vist følge af, at øvelse gør mester – godt samarbejde kan til en vis grad læres, herunder endda ved "learning by doing". Kommissionens skolebesøg og undersøgelser har imidlertid vist, at et velfungerende samarbejde også kræver en betydelig grad af styring og ledelsesmæssig prioritering, hvilket imidlertid mest nærliggende må drøftes og sikres lokalt.¹⁵⁶

Set fra lærernes side er fordelene ved dette forslag, at der bliver en væsentligt større sikkerhed for, at det kollegiale samarbejde bliver prioriteret og udført effektivt til gavn for undervisningen og ikke bliver reduceret til noget, som lærerne selv kan prøve at stable på benene ved siden af de opgaver, de pålægges af skolens ledelse. Set fra skoleledernes side er fordelene ved forslaget bl.a., at der ikke vil være tvivl eller usikkerhed om, at lederen kan forvente og om nødvendigt pålægge en lærer at være aktivt deltagende i det kollegiale samarbejde, sådan som det tilrettelægges på den enkelte skole.

Kommissionens folkeskoleundersøgelse har vist, at lærere, som har mulighed for at deltage i efter- og videreuddannelse, generelt også har en mere positiv oplevelse af skolens arbejdsmiljø og det faglige niveau.¹⁵⁷ Forslaget indebærer, at lærernes

154. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 4 og 5

155. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.5

156. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.5

157. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 5 og 6

deltagelse i løbende efteruddannelse også vil skulle fremgå af opgaveoversigten og sikres ved skemalægningen, men indhold og det nærmere omfang heraf må afklares lokalt.

Forslag 4.6

Rimelig opgavefordeling og et rimeligt forhold mellem undervisning og forberedelse

Kommissionen foreslår, at det fastsættes, at opgaveoversigten skal indeholde en rimelig samlet opgavetildeling, og at der skal være et rimeligt forhold mellem forberedelse og undervisningsforpligtelse.

Forslaget drejer sig om lærernes individuelle opgaveoversigter.

Betegnelsen opgaveoversigter har været brugt siden gennemførelsen af lov nr. 409 i 2013. De centrale parter kan eventuelt overveje at ændre denne betegnelse til fx "opgaveplaner", dels med henblik på rent sprogligt at fremhæve deres betydning en smule mere, dels som en gestus i forhold til, at det nuværende begreb synes at være psykologisk nært forbundet med det beklagelige konfliktforløb i 2013. Man skal dog næppe overvurdere betydningen heraf.

I praksis indeholder opgaveoversigterne som regel kun meget kortfattede beskrivelser af de enkelte opgaver, og derfor er dialogen om oversigten afgørende for, om der sker den nødvendige forventningsafstemning mellem læreren og skoleledelsen. Kommissionens indtryk fra skolebesøgene er imidlertid, at der er stor forskel på, hvor grundig dialogen er.

Det er næppe muligt via skrevne regler at "tvinge" en grundig individuel dialog frem i alle tilfælde, men det er stærkt ønskeligt, at det altid står klart for den enkelte lærer (og skoleledelsen selv), hvordan man arbejder med opgaveoversigter. Kommissionen foreslår som nævnt i forslag 4.2, at tillidsrepræsentanten skal inddrages, før skolens ledelse lægger sig fast på, hvilke principper der skal følges ved opgavefordelingen på skolen, og at disse principper efter-

følgende skal fremlægges for lærerne. Dette vil efter kommissionens vurdering støtte ikke kun lærerne, men også skolelederne, når de redegør for, hvorfor den enkelte lærer har fået de og de opgaver, og hvordan de bør håndteres i løbet af året.

Efter de gældende regler er opgaveoversigternes centrale formål at skabe det fornødne grundlag for planlægning og forventningsafstemning, at tydeliggøre ledelsens prioritering af lærernes forskellige opgaver og baggrunden herfor samt at bidrage til at øge både ledelsens og den enkelte lærers opmærksomhed om, hvad der er skolens og den enkelte lærers vigtigste opgaver. Opgaveoversigterne bør derfor være vigtige redskaber i det daglige arbejde på skolerne.

Kommissionen foreslår, at det som en beskyttelse for lærerne navnlig mod pres på forberedelsestiden fastsættes i en central arbejdstidsaftale, at der skal være en "rimelig" samlet opgavetildeling og et "rimeligt forhold" mellem forberedelse og undervisning. En sådan regel vil have karakter af en retlig standard og vil dermed have en tilstrækkelig fasthed til, at eventuelle tvister herom kan søges afgjort i det fagretlige system, hvis de ikke bliver løst lokalt eller ved at inddrage det rådgivende organ, som er omtalt i forslag 4.8 nedenfor.

Vurderingen af, hvad der er "rimeligt", må ske med inddragelse af hensyn til lærerens muligheder for at undervise eleverne med den fornødne kvalitet, de økonomisk-administrative hensyn og driftsmæssige hensyn, som skolelederen er forpligtet til at varetage, og de principper, som skoleledelsen generelt bruger ved opgavefordelingen på skolen, jf. forslag 4.2. Der må foretages en samlet vurdering af opgaveoversigtens angivelse af lærerens undervisningsforpligtelse, andre opgaver i direkte tilknytning til klasserne, herunder lærersamarbejde om forberedelsen, samt øvrige opgaver, herunder deltagelse i diverse fællesmøder.

En sådan rimelighedsregel vil utvivlsomt give lærerne en stærkere juridisk beskyttelse af den fælles og individuelle forberedelsestid end i dag. I den praktiske hverdag vil reglen dog forhåbentlig have sin største virkning ved at "tvinge" skolelederne til at tænke grundigt over, om deres begrundelser

for prioriteringer og opgavetildelinger nu også er holdbare og til at forstå. Endvidere vil reglen tilskynde ledelsen til – eventuelt i samråd med tillidsrepræsentanten – at overveje mulighederne for at omfordele eller omprioritere opgaverne for en lærer, der mener ikke at kunne nå at forberede sig ordentligt. Med henblik herpå foreslår kommissionen en særlig fremgangsmåde, hvis det i løbet af skoleåret viser sig, at læreren ikke kan nå det hele på forsvarlig vis, jf. forslag 4.7.

Forslaget betyder *ikke*, at der i den centrale aftale eller i opgaveoversigten skal sættes tid på de enkelte opgaver, heller ikke som en vejledende tidsangivelse. Kommissionens skolebesøg og undersøgelser har givet indtryk af, at mange lærere mener, at det ville give dem en slags ”dobbelt beskyttelse”, hvis der blev sat tid på opgaverne, nemlig dels som et middel til at overbevise dem selv om, at nu har de brugt tid nok på en given opgave, dels som et redskab til at sige fra over for at blive pålagt nye opgaver af skolelederen. Heroverfor står imidlertid, at skolens ledelse kan have brug for fleksibilitet fra de ansatte med henblik på at kunne op- eller nedprioritere de enkelte opgaver, hvis forholdene ændrer sig. Mange skoleledere giver desuden udtryk for, at tid på de enkelte opgaver vil flytte dialogens fokus fra indholdet og kvaliteten af det arbejde, læreren skal levere, til en mindre frugtbar diskussion om minutter.¹⁵⁸ Kommissionen finder, at det i for høj grad ville indskrænke ledelsens muligheder og ansvar for at prioritere, hvis der centralt blev ”sat tid” på visse opgaver, navnlig under hensyn til, at det påhviler ledelsen at organisere arbejdet på den enkelte skole på grundlag af de aktuelle vilkår på skolen og samtidig med rimelig hensyntagen til de ansattes interesser. I praksis er der mange steder blevet indgået lokale aftaler herom, som kan begrundes i lokale forhold, og som kan opsiges, hvis forholdene ændrer sig.

Læreren vil ikke kunne kræve en ændret opgavetildeling *alene* med den begrundelse, at en eller flere opgaver i tilknytning til klasserne/undervisningsholdene viser sig at tage længere tid end, hvad læreren måske har regnet med på grundlag af dialogen med ledelsen om opgaveoversigten, men erfaringen vil under alle omstændigheder

skulle inddrages af ledelsen ved udformningen af næste års opgaveoversigt.

Efter kommissionens vurdering vil forslaget give skolelederne et skub i retning af at sikre, at de individuelle opgaveoversigter bliver udformet omhyggeligt og med gennemskuelige prioriteringer, sådan at det står så klart som muligt for den enkelte lærer, hvorfor han eller hun har fået netop den opgavetildeling.

Forslaget skal ses i sammenhæng særligt med forslag 4.7 straks nedenfor.

Forslag 4.7

Procedure, hvis opgaveoversigten ikke holder

Kommissionen foreslår, at det fastsættes i en central arbejdstidsaftale, at der på hver skole skal fastlægges bindende regler om en fremgangsmåde for tilfælde, hvor en lærer i løbet af normperioden finder, at en eller flere arbejdsopgaver væsentligt overstiger det forventede omfang.

På grundlag af sin viden om de lokale erfaringer foreslår kommissionen, at der skal fastlægges en særlig procedure for de tilfælde, hvor en lærer i løbet af året ser i øjnene, at enderne i opgaveoversigten ikke længere kan mødes, fordi omfanget af en eller flere af de tildelte opgaver væsentligt overstiger, hvad læreren regnede med. Kommissionens undersøgelser viser således, at det i praksis ofte volder vanskeligheder, når der kommer nye opgaver til i løbet af skoleåret.¹⁵⁹

Læreren kan naturligvis altid drøfte et sådant problem med tillidsrepræsentanten. Når disse situationer opstår, har det imidlertid så væsentlig betydning for den enkelte – og potentielt også for den almindelige tillid mellem lærere og ledelse – at det efter kommissionens vurdering vil være hensigtsmæssigt at have enkle og gennemskuelige procedureregler herom. Reglerne bør dog udformes lokalt, for en hensigtsmæssig procedure-regel kan udformes på mange måder.

¹⁵⁸ Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019); Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 8.3

¹⁵⁹ Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), kap. 7.4 & 8.2; Lærerkommissionens sprogcenter- og ungdomsskoleundersøgelse (2019), s. 32

Kommissionen vil imidlertid anbefale en ordning efter følgende retningslinjer:¹⁶⁰

- Hvis der i løbet af normperioden opstår behov for at ændre væsentligt på indhold eller omfang af de opgaver, der fremgår af opgaveoversigten, skal dette snarest muligt drøftes mellem ledelsen og den pågældende lærer.
- Ved denne drøftelse skal det afklares, om opgaven (opgaverne) er af ekstraordinært omfang eller af et mindre og forventeligt omfang.
- Hvis opgaven er af et ekstraordinært stort omfang, skal ledelsen og læreren drøfte, hvad der skal gøres, for at opgaven kan blive løst, og hvilke justeringer eller omprioriteringer af lærerens øvrige opgaver, der er nødvendige på kort og langt sigt.
- Hvis drøftelserne fører til, at der må ændres i de opgaver, som fremgår af lærerens opgaveoversigt, skal opgaveoversigten justeres i overensstemmelse hermed.

Forslag 4.8

Vejledende organ om opgaveoversigter ("Rejsehold")

Kommissionen foreslår, at der i overenskomsten fastsættes regler om et eksternt vejledende organ om opgaveoversigter. Hvis en lærer finder sin opgaveoversigt urimeligt byrdefuld, og uenigheden herom ikke har kunnet løses hverken ved dialog med skolens ledelse – herunder ved den procedure for håndtering af ændringer i årets løb, som er skitseret i forslag 4.7 – eller ved at inddrage kommune og lærerkreds, kan ledelsen indhente en vejledende udtalelse fra et eksternt organ. Dette organ sammensættes med repræsentanter udpeget af de centrale overenskomstparter. Ledelsen skal indhente en sådan udtalelse, hvis læreren anmoder om det med tillidsrepræsentantens tilslutning. Organet vil skulle fungere som en slags "rejsehold", og det skal afgive en årsberetning. I øvrigt fastsætter organet selv nærmere procedu-

remæssige regler for sin virksomhed. Der fastsættes en forsøgsperiode på tre år, hvorefter de centrale parter skal vurdere, om ordningen fungerer godt og skal videreføres.

Forslaget drejer sig for det første om tilfælde, hvor en lærer og skoleledelsen er uenige om, hvorvidt lærerens opgavetildeling er rimelig, og hvor uenigheden ikke har kunnet løses ved den almindelige dialog. Forslaget drejer sig dernæst mere generelt om behovet for at udbrede kendskabet til skolernes praksis, når det gælder udformningen af opgaveoversigter.

Forslaget hænger desuden sammen med forslag 4.7, hvorefter der skal gælde en særlig fremgangsmåde, hvis det i løbet af året viser sig, at forudsætningerne for opgavetildelingen har ændret sig afgørende. Fører den procedure, der i så fald skal følges, ikke til en acceptabel løsning, skal der kunne indhentes en udtalelse fra det vejledende organ.

Hvis dialogen mellem skoleledelsen og en lærer om opgavetildelingen er gået i hårdknude, vil læreren i yderste fald kunne forsøge at få uenigheden afgjort i det fagretlige system, jf. forslag 4.6. Men i praksis vil det ofte være en hurtigere og mere hensigtsmæssig vej, at parterne sørger for at få positive råd og vejledning "udefra". Det kan af og til være den bedste måde at rense luften på.

Det vil som regel være tilstrækkeligt at inddrage kommune og lærerkreds, men hvis uenigheden består, vil det foreslåede vejledende organ kunne spørges til råds. Det skal efter forslaget være ledelsen, der retter henvendelse til organet, men det skal ske, hvis læreren anmoder om det (med tillidsrepræsentantens tilslutning, jf. straks nedenfor).

Det er vigtigt at sikre, at et sådant organ ikke bliver aktiveret som følge af et øjebliks ophidset stemning. Som anført skal man efter forslaget altid have været igennem to trin, før det vejledende organ kan anmodes om en udtalelse, nemlig først dialogen på skolen med inddragelse af tillidsrepræsentanten, og

160. Den foreslåede ordning er inspireret af forsøg i Aalborg Kommune, som blev aftalt i lokalaftalen mellem kommunen og den lokale lærerkreds for skoleåret 2018/19.

dernæst en udvidet dialog med inddragelse af kommunens forvaltning og lærerkreds.

Samtidig er det vigtigt, at også en lærer, som måske går lidt stille med de problemer, han eller hun har med opgavetildelingen, tør bruge muligheden for at inddrage organet. Derfor foreslås det, at tillidsrepræsentanten skal være enig med læreren – og dermed også betrygge læreren – i, at det er en god idé at indhente en vejledende udtalelse fra dette organ.

Som det fremgår, skal organet alene være rådgivende. Dets vejledning vil skulle være baseret på den viden om praksis på skolerne, som organet har og løbende indsamler, jf. nedenfor.

Det ligger i, at organet er vejledende, at inddragelse af organet ikke skal have en form for "opsættende virkning" i forhold til opgaveoversigten – læreren må altså indtil videre efterleve ledelsens beslutninger. Når udtalelsen fra organet er modtaget, vil skoleledelsen heller ikke være juridisk forpligtet til at følge de eventuelle råd. I praksis må organets udtalelser dog forventes at få gennemslagskraft, men reglen bør – også af hensyn til organets virke med at udbrede kendskabet til, hvad der fungerer godt og mindre godt i praksis – udformes sådan, at hvis skolelederen ikke vil følge organets udtalelse, skal dette begrundes skriftligt over for organet.

Det er sandsynligt, at tilstedeværelsen af et sådant vejledende organ, som kan inddrages efter behov, vil øge incitamentet til at gøre et ekstra forsøg på selv at tale sig til rette. Etableringen af organet kan altså virke forebyggende også i den henseende. I Aarhus Kommune findes i lokalaftalen en ordning med visse lighedspunkter, hvor der bl.a. er mulighed for at tilkalde en ekstern mægler. Efter det oplyste har parterne kun brugt denne mæglerfunktion i et enkelt tilfælde, mens lokalaftalens parter i en række andre tilfælde har haft held med selv at bistå mere uformelt med at udvirke en løsning.

Forslaget indebærer, at der etableres en yderligere beskyttelse for den enkelte lærer uden at anfægte skolelederens juridiske ret til at prioritere

ressourcerne og tilrettelægge arbejdet. Ordningen vil som sagt primært virke forebyggende.

Efter forslaget skal der som nævnt kunne indhentes en udtalelse fra det vejledende organ ikke kun i forbindelse med, at opgaveoversigten bliver udarbejdet, men også i løbet af året, hvis forudsætningerne ændrer sig afgørende, og det ikke lykkes for parterne at håndtere det tilfredsstillende efter den procedure, som er nævnt under forslag 4.7.

Den foreslåede ordning vil også gøre det muligt, at organet både kan indhente løbende oplysninger om praksis fra landets skoler som nævnt og selv ved sin virksomhed kan være med til at udvikle denne praksis om opgaveoversigters udformning og indhold. Det foreslås derfor, at organet skal afgive en skriftlig årsberetning, således at skolernes kendskab til, hvilke løsninger der har vist sig at fungere godt og mindre godt, kan fremmes mest muligt.

Med henblik herpå og for at kunne rådgive optimalt bør organet selv – altså også uden at en skole har henvendt sig – indhente oplysninger om praksis på skolerne, sådan at også de gode eksempler kan blive brugt og formidlet.

Ordningen vil herefter kunne udbygges på den måde, at skoler får mulighed for at indhente vejledende udtalelser fra det centrale organ til inspiration for de lokale drøftelser om opgaveoversigterne, selv om der ikke er en aktuel tvist eller uenighed at løse. På den måde vil de erfaringer, som organet får, kunne nyttiggøres mest muligt til gavn for alle skoler. Vejledende udtalelser kan fx angå skemalægning, årsplanlægning, forholdet mellem fælles og individuel forberedelse eller mellem forberedelse og undervisning eller andre opgaver, herunder i forskellige situationer, hvor der kan være brug for at angive en særlig retning under hensyn til fx elevsammensætningen. Organet kan som nævnt også formidle gode eksempler på opgaveoversigter til inspiration for den enkelte skole.

Det vil være afgørende at sikre en hurtig og let anvendelig fremgangsmåde, når organet skal ind-

drages, sådan at vejledende udtalelser kan afgives tilstrækkelig hurtigt. Organets sammensætning og arbejdsmetode må mest hensigtsmæssigt overlades til de centrale parter og organet selv. Det er vigtigt, at organet sammensættes og – i de formentlig ret få tilfælde, hvor det bliver bedt om en udtalelse om en aktuel uenighed – arbejder på en sådan måde, at det ikke bliver opfattet som en "fremmed fugl" uden fornøden indsigt i de lokale forhold. Parterne bør nærmere overveje, hvordan man bedst sikrer den rette balance, sådan at organet er i stand til at give de uvildige råd, der er brug for, og samtidig har et tilstrækkeligt lokal-kendskab.

4.6. Opsamling

For den lærer, der mener, at hans eller hendes opgavetildeling er urealistisk eller for umfangsrig i forhold til mulighederne for at kunne levere undervisning af den forventede høje kvalitet, vil situationen være som følger, hvis alle kommissionens forslag om arbejdstid gennemføres:

Læreren vil før normperiodens start kende de overordnede principper, som ledelsen bruger ved fordelingen af opgaver mellem lærerne – principperne vil være blevet drøftet med tillidsrepræsentanten og derefter fremlagt for lærerne. Dette vil antagelig skabe mere klarhed og overblik og dermed også tryghed.

Lærerens egen opgavetildeling skal samlet set være rimelig og skal sikre, at der er et rimeligt forhold mellem forberedelse og undervisningsforpligtelse.

Vurderingen af, om opgaveoversigten er "rimelig", kan i sidste ende prøves i det fagretlige system. Hvis læreren vurderer, at opgaveoversigten stiller urealistiske forventninger, kan læreren imidlertid, inden det eventuelt kommer så vidt, efter drøftelse med tillidsrepræsentanten inddrage lærerkredsen og kommunen, og fører det ikke til et tilfredsstillende resultat, kan læreren kræve, at ledelsen indhenter en vejledende udtalelse fra et eksternt organ med kendskab til gode og dårlige eksempler fra hele landet. Dette organ kan rådgive bredere end blot om, hvordan en "rimelig" opgavetildeling kunne se ud.

Hvis læreren i løbet af normperioden finder, at opgaveoversigten ikke længere er realistisk eller rimelig, fordi opgavernes omfang overstiger det forventede – herunder på grund af nye opgaver, der er kommet til – skal der lokalt være fastsat en formaliseret procedure for at håndtere det, så opgavetildelingen kan søges tilpasset i tilfælde, hvor opgaverne har eller har fået et ekstraordinært stort omfang.

Hertil kommer, at teamsamarbejde blandt andet om forberedelse af undervisningen vil skulle fremmes, og at læreren i øvrigt inden for rammer, der skal være klarlagt af ledelsen (herunder om deltagelse i teamsamarbejdet), selv kan vurdere, om han eller hun med fordel kan forberede noget undervisning et andet sted end på skolen.

Kapitel 5

En styrket lærerprofession



Kommissionen vurderer ud fra sit videns- og datagrundlag, at en samlet styrkelse af lærerprofessionen er en vigtig forudsætning for en skole med høj undervisningskvalitet, godt arbejdsmiljø og en stærk professionel kapital. En stærkere lærerprofession skal spille sammen med en ny aftale om lærernes arbejdstid (kapitel 4) og med en styrket skoleledelse (kapitel 6). Disse tre indsatser skal samlet set gøre det lettere for ledere og lærere på den enkelte skole i et tillidsfuldt samarbejde at prioritere opgaver og tid på en måde, der understøtter kerneopgaven.

Kommissionens anbefalinger om at styrke lærerprofessionen handler om to ting.

For det første at forbedre lærernes kompetencer, samarbejdsevner og beslutningskraft, så de får styrket deres professionelle fundament og derved mulighederne for at foretage meningsfulde prioriteringer i hverdagen og samarbejde indbyrdes og med ledelsen om at tilrettelægge arbejdet bedst muligt.

For det andet at lærerne som faggruppe i højere grad får og påtager sig et kollektivt ansvar for at bidrage til den gode skole. Med professionens høje grad af autonomi følger således en forpligtigelse til at "blande sig" i hinandens arbejde og dermed være den fælles garant for kvaliteten i og udviklingen af undervisningen.¹⁶¹ Det skal lærerne have gode rammer for, og disse rammer skal følges af høje forventninger til lærerne omkring deres ansvar.

Det skal med andre ord være en vigtig del af lærernes selvforståelse som profession, at deres opgave også løses i fællesskab, og dette skal præge skolens kultur, rammer og hverdag¹⁶² – herunder principperne for tilrettelæggelsen af arbejdet. Det betyder på ingen måde, at der ikke skal være plads til "eneren", den enestående dygtige lærer. Pointen er derimod dels, at lærerne sammen skal værne om et højt fagligt niveau, dels at den enkelte lærer ikke skal opleve at stå alene, hvis der opstår problemer i undervisningen, i en klasse eller i samarbejdet med en forældregruppe. Professionelle praksisfællesskaber kan styrke lærernes kapacitet til at træffe svære beslutninger i praksis og til at reflektere over og forny undervisningen.¹⁶³

Lærerprofessionen skal styrkes, så lærerne som faggruppe kan fremstå med en højere faglig autoritet. Samtidig skal den ikke lukke sig om sig selv, men skal agere åbent, gå i dialog med andre professioner og omverdenen samt arbejde for at realisere de demokratisk fastlagte mål for professionens virke.

Det er kommissionens vurdering, at en sådan styrkelse af professionen også vil være den bedste vej til den brede samfundsmæssige anerkendelse, mange lærere giver udtryk for, at de savner.

Generelle anbefalinger

På baggrund af den indsamlede viden anbefaler kommissionen, at lærerprofessionen styrkes på især fire områder, der uddybes i det følgende:

1. Styrk lærernes kompetencer og dømmekraft
2. Skab flere karriereveje for lærere
3. Let starten for nyuddannede lærere
4. Styrk samarbejdet på skolerne

5.1 Styrk lærernes kompetencer og dømmekraft

En vigtig forudsætning for en god skole er, at lærerne er i stand til at løse deres opgave professionelt og påtage sig et individuelt og kollektivt ansvar for den faglige standard. Et højt kompetenceniveau er vigtigt at holde ved lige og styrke på tre forskellige niveauer:

- Den enkelte lærers faglige og didaktiske kompetencer
- Lærernes samarbejdskompetencer
- Den samlede professionelle dømmekraft^{164,165}

Den enkelte lærer skal udvikle sig fagligt hele sit lærerliv, holde sig opdateret med nye metoder og tilgange, opfriske sin faglige viden og søge ny inspiration. Derfor skal lærerne have mulighed for og pligt til løbende at vedligeholde og udvikle deres kompetencer på hver deres felt. Det er kommissionens oplevelse, at de fleste skoler og lærere er opmærksomme på behovet for denne type af kompetenceudvikling, omend det ikke altid bliver opfyldt i praksis. Se også *kapitel 3.3.4*.

Ud fra sit vidensgrundlag anbefaler kommissionen herudover at styrke *både* lærernes kompetencer til

161. Harrits, Lærerkommissionens forskningspublikation (2019), s.62-68

162. Nielsen, Lærerkommissionens forskningspublikation (2019), s. 106-114

163. Pedersen, Lærerkommissionens forskningspublikation (2019), s. 123-129

164. Hargreaves & Fullan (2012), s. 117-126. Dømmekraft kan sidestilles med Hargreaves og Fullans begreb "beslutningskapital". På baggrund af en analyse af en bred vifte af professioner, bl.a. jurister og læger, er en central pointe hos Hargreaves og Fullan, at de professionelle beslutnings

kapital kan styrkes ved, at de i fællesskab systematisk reflekterer over deres praksis på baggrund af løbende observationer.

165. Disse tre niveauer svarer nogenlunde til de tre dele af begrebet professionel kapital (human kapital, social kapital og beslutningskapital), der står centralt i kommissionens kommissorium.

at samarbejde indbyrdes og med skolens ledelse om skolens opgaver og rammerne for dette samarbejde, jf. forslagene herom i kapitel 4.

Samarbejdskompetencerne kan fx styrkes ved at sætte fokus på, hvordan lærerne i fællesskab:

- håndterer og prioriterer komplekse krav¹⁶⁶
- arbejder godt sammen i teams¹⁶⁷
- tilrettelægger og evaluerer undervisning¹⁶⁸
- inddrager forskningsbaseret viden i refleksion over egen praksis¹⁶⁹
- medvirker til ledelsesopgaven på skolen.¹⁷⁰

Samlet set er der brug for, at lærerne opbygger en stærk professionel dømmekraft. Det vil sige en evne til at træffe gode beslutninger i situationer, hvor et professionelt skøn er nødvendigt. Det gælder blandt andet beslutninger i forhold til prioriteringen af opgaver og tilrettelæggelsen af arbejdet. Dømmekraften skal blandt andet opøves via en løbende fælles refleksion over deres praksis. Lærerne skal i den forbindelse i fællesskab kunne håndtere konkrete udfordringer ved at trække på deres tidligere praksiserfaringer i kombination med deres teoretiske viden.

Kommissionen anbefaler, at det gøres til en fast og integreret del af skolens kultur og praksis løbende at styrke lærernes kompetencer – ikke mindst de dele, der handler om at anvende deres faglige indsigt i skolens praktiske hverdag samt være god til at samarbejde og tilrettelægge og prioritere i arbejdsopgaverne.

Uanset hvor initiativet til kompetenceudvikling kommer fra, bør den faglige udvikling tilrettelægges i dialog mellem ledelse og lærere, så den tilgodeser både skolens og lærerens behov.

Dialogen om kompetenceudvikling bør også omfatte, *hvordan* den skal foregå. I nogle sammenhænge vil formelle kurser være den rigtige løsning¹⁷¹, i andre er der måske mere brug for noget mere praksisnært, fx sparring, mentorskab eller supervision. Vigtigheden af at styrke lærernes professionelle dømmekraft i hverdagen taler for ikke at undervurdere betydningen af de former for faglig udvikling, der foregår tæt på den daglige

undervisning. Derfor er det også en vigtig del af den løbende faglige udvikling, at lærerne har adgang til faglig ledelse i hverdagen, og at de aktivt efterspørger og opsøger denne ledelse.

5.2 Skab flere karriereveje for lærere

Der findes i dag en række forskellige tilbud om kompetenceudvikling, men der er ingen tydelige faglige og pædagogiske karriereveje, der fører *ind i skolen*, dvs. er rettet mod rollen som underviser eller andre beslægtede opgaver på skolen. Lærere giver ofte udtryk for, at eksisterende muligheder for at gøre karriere stort set alle leder væk fra undervisningen og fx i retning af formel ledelse – eller helt ud af skolen. Disse veje er væsentlige at fastholde, men det bør også være muligt at tilbyde formelt anerkendte udviklingsspor for lærere, der vil dygtiggøre sig fagligt, pædagogisk og didaktisk.

Det er kommissionens vurdering, at flere muligheder for professionel specialisering i lærerfaget kan skabe et mere attraktivt lærerliv og fastholde flere dygtige lærere i skolen. Det kan også gøre lærergeneringen til et mere attraktivt valg for fremtidige generationer. Fraværet af spændende karriereveje må formodes at føre til, at for mange dygtige lærere søger deres udfordringer uden for skoleområdet.¹⁷²

Det er kommissionens forventning, at tydeligere karriereveje kan medvirke til et mere balanceret lærerlivsforløb, hvor lærerne fra første til sidste år får udfordringer, der matcher deres erfaring og faglige udvikling. Det kan være udfordrende at være ny lærer, mens det senere i livet kan være vanskeligt at finde oplagte nye udviklingsspor, som kan give fornyet motivation, nye udfordringer, større ansvar og fortsat faglig udvikling.¹⁷³

Desuden kan tydeligere karriereveje bidrage til, at nogle lærere får større ansvar for skolens pædagogiske og faglige udvikling og dermed får muligheder for at bidrage til ledelsesopgaven. På den måde kan erfarne læreres kompetencer i højere grad komme mere uerfarne kolleger – og skolen som helhed – til gavn. Det vil efter kommissionens vurdering kunne bidrage til at styrke den kollektive dømmekraft hos lærerne.

166. Se kapitel 3.3.1 Professionel dømmekraft

167. Se kapitel 3.3.2 Mulighederne i teamsamarbejde

168. Se kapitel 3.3.2 Mulighederne i teamsamarbejde

169. Se kapitel 3.3.1 Professionel dømmekraft

170. Se kapitel 3.4.1 En tydelig retning for skolens udvikling og 3.4.2 Samarbejdet om ledelsesopgaven.

171. Herunder fx korte kurser på et CFU (Center for undervisningsmidler)

172. Bayer, Lærerkommissionens forskerpublikation (2019), s. 14

173. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

Kommissionen har på skolebesøg oplevet flere lærere, som har fundet ny energi i at få et ekstra ansvar på skolen.¹⁷⁴ Det er således i et vist omfang allerede muligt "at gøre karriere som lærer", men kommissionen vurderer, at tydeligere karriereveje vil gøre det endnu mere attraktivt og få flere lærere til at vælge at dygtiggøre sig på særlige områder.

Her kan der måske hentes inspiration i lande som Sverige, England, Singapore og Australien, der alle har etableret forskellige former for karriereveje for lærere.¹⁷⁵

Eksempelvis arbejder regeringen i Sverige med at udvikle et "professionsprogram", som skal styrke lærerprofessionen og fremme læreres udvikling henover et lærerliv. Indholdet i professionsprogrammet er endnu ikke endeligt fastlagt.¹⁷⁶ De aktuelle overvejelser bygger blandt andet på evalueringer af erfaringerne med, at der med "Karriärstegsreformen" i 2013 blev oprettet stillingskategorierne "lektor" og "førstelærer" som to formelle karriereveje for svenske lærere.¹⁷⁷ Disse svenske erfaringer peger blandt andet på, at det er vigtigt at skabe gennemsigtighed om, hvilke kompetencer der skal til for at opnå bestemte stillingskategorier.¹⁷⁸

Uanset hvor inspirationen hentes, er det dog afgørende, at erfaringer og forslag vurderes ud fra og tilpasses den danske skolekontekst.

5.3 Let starten for nyuddannede lærere

Kommissionens undersøgelser og skolebesøg viser, at nyuddannede lærere ofte har et særligt behov for at blive klædt bedre på til deres første job. Mange af dem oplever mødet med praksis som svært – ikke mindst når det gælder klasserumsledelse, forældresamarbejde og arbejdet med sårbare børn. I kommissionens folkeskoleundersøgelse svarer 45 pct. af de nyuddannede, at de ikke er omfattet af særlige initiativer for nyuddannede.¹⁷⁹ Samtidig viser undersøgelsen, at det har en positiv betydning for de nyuddannede, når de er omfattet af en særlig ordning. Se også kapitel 3.3.4.

Denne udfordring peger på, at der kan være et behov for, dels at der laves ordninger, hvor der

bliver taget særligt hånd om den nyuddannede lærer på arbejdspladsen, dels at man gennem læreruddannelsen forbereder de kommende lærere bedre på den skolevirkelighed, de skal ud i, fx ved at styrke praksiselementerne i uddannelsen.

Mange kommuner tilbyder allerede nyuddannede lærere en særlig støtte i den første tid i jobbet. Kommissionen ser her et behov for, at de gode erfaringer bliver undersøgt, samlet, videreudviklet og udbredt til alle kommuner.

Tilbuddet til nyuddannede lærere kan fx bestå af mentorordninger, introduktionsforløb eller andre særlige ordninger, herunder forløb med supervision. Det kan også være tiltag som fx færre undervisningstimer eller mere tid til forberedelse end deres kolleger.

Kommissionen anbefaler, at intromodellerne fremmer en tæt kontakt med kolleger og sparring i deres teams – frem for blot at give dem mere tid til at løse opgaverne individuelt. Det vil også have den fordel, at mere erfarne lærere kan blive inspireret af ny viden og nye metoder, som de nyuddannede bringer med sig til skolen.

Uden et passende niveau af støtte til de nyuddannede lærere risikerer skolerne ikke bare, at eleverne får undervisning af en dårligere kvalitet, men også at de nyuddannede mistrives i jobbet og måske forlader lærergerningen, inden de er kommet ordentligt i gang med den.

Kommissionen anbefaler derfor, at skolens parter tager initiativ til at indsamle egne og andres erfaringer med gode introduktionsforløb og formulerer lokale principper for, hvordan det bør foregå i kommunen hhv. på den enkelte skole. Se også forslag 5.2.

5.4 Styrk samarbejdet på skolerne

Selv om den enkelte lærer i selve undervisningen ofte er alene med eleverne, er lærerarbejdet også en "holdsport". Lærerne skal i deres indbyrdes fællesskab, i relationen til andre faggrupper og sammen med skoleledelsen sikre eleverne den bedst mulige skolegang.

174. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

175. Bayer, Lærerkommissionens forskerpublikation (2019), s. 14; Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 42

176. Grundlaget for udarbejdelsen af programmet er især en betænkning fra Statens Offentliga Utredningar udgivet i 2018: "Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling".

177. Lærerkommissionens nordiske undersøgelse (2019), s. 42

178. Statens Offentliga Utredningar (2018)

179. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 63

Som beskrevet i kapitel 3.2 er teamsamarbejde generelt en udbredt og værdsat ramme om det kollegiale samarbejde på skolerne. Godt teamsamarbejde kan bidrage til kvaliteten i undervisningen samt til lærernes trivsel og faglige selvtilid. Det sker især, hvis samarbejdet er godt organiseret og bliver prioriteret af både ledelse og lærere. Flere lærere peger på, at teamene ofte bliver et forum for at håndtere akutte praktiske spørgsmål i det daglige arbejde, mens der sjældnere bliver brugt tid på faglig sparring, fælles refleksion eller didaktiske spørgsmål.¹⁸⁰

Kommissionen vurderer, at der generelt ligger et uudnyttet potentiale i et endnu bedre teamsamarbejde, og en ny arbejdstidsaftale bør som nævnt i kapitel 4 være med til at skabe gode rammer om dette samarbejde. Inden for disse rammer er det i høj grad et ledelsesansvar at gøre velfungerende teams til en bærende del af en stærk samarbejdskultur, fx ved at opstille klare forventninger til teamene, understøtte deres arbejde, afsætte tid til samarbejdet og følge op på dets resultater.¹⁸¹ Dette uddybes også i kapitel 6.

Lærerne har som faggruppe og profession også pligt til at bidrage til et styrket teamsamarbejde på skolerne. Det skal være en naturlig del af det at være lærer at engagere sig i den fælles opgave. Lærerne skal øve sig og udvikle samarbejdet, fx styrke den faglige dybde og refleksion i teamet. Et tættere kollegialt samarbejde kan fx også omfatte såkaldt "co-teaching", hvor læreren med en kollega i fællesskab planlægger, gennemfører og evaluerer undervisningen, og hvor de professionelle aktivt søger at drage nytte af hinandens forskelligheder med henblik på at skabe variation i undervisningen og støtte til alle elever.¹⁸²

At udvikle teamsamarbejdet er en vigtig del af at opbygge en samlet kultur på skolen, hvor dygtige fagprofessionelle i endnu højere grad samarbejder om kerneopgaven, og hvor man hjælper hinanden til at blive bedre og sammen værner om høje professionelle standarder.

Forslag til nye initiativer

På baggrund af disse anbefalinger har kommissionen

følgende seks forslag til konkrete initiativer, der bør arbejdes videre med. De fleste forslag er henvendt til de nationale parter på skoleområdet, men nogle af dem har også et lokalt perspektiv.

Hvor intet andet er nævnt, angår forslagene alle de tre skoleformer, der indgår i kommissionens undersøgelse: folkeskoler, ungdomsskoler og sprogcentre. Hver enkelt forslag skal dog fortolkes og tilpasses i lyset af de særlige forhold, der gælder for de respektive skoleformer.

Forslag 5.1: Pejlemærker for lærerprofessionens udvikling

Forslag 5.2: En ambitiøs læreruddannelse

Forslag 5.3: Mere systematisk modtagelse af nyuddannede

Forslag 5.4: Tydeligere karriereveje og udviklingsspor for lærerne

Forslag 5.5: Fælles principper for kompetenceudvikling

Forslag 5.6: En ny kompetencefond for efter- og videreuddannelse

Forslagene omhandler en styrkelse af lærerprofessionen gennem hele lærerlivet – fra grunduddannelsen over den første tid i jobbet til den løbende kompetence- og karriereudvikling i et langt lærerliv.

Forslag 5.1 skal forstås som et fundament for de øvrige fem forslag. Pejlemærkerne for lærerprofessionens udvikling skal således bidrage til en fælles forståelse blandt de centrale parter af, hvilke mål og rammer der bør understøtte lærernes faglige udvikling. Det vil sige, hvad lærerne skal have med fra læreruddannelsen, hvilke ordninger der skal være til nyuddannede, hvilke kompetenceudviklingstilbud der skal være i løbet af et lærerliv – samt hvilke formelle karrierespor og udviklingsveje lærerne skal have mulighed for at følge. Den enkelte lærer kan også spejle sin egen udvikling i pejlemærkerne, der desuden skal være et afsæt for en fortsat dialog internt i lærerprofessionen og med dens omverden om, hvad det vil sige at mestre lærerfaget. Samtidig vil lærerprofessionen kunne anvende pejlemærkerne til at gøre det klart for omverdenen, hvad en dygtig lærer forventes at kunne.

180. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 57f; se også kapitel 3.3.2 Mulighederne i teamsamarbejde.

181. Molbæk samt Qvortrup, Lærerkommissionens forskerpublikation (2019), s. 97-101, 144

182. Højholdt (2019), s. 15ff

Forslag 5.1

Pejlemærker for lærerprofessionens udvikling

Kommissionen foreslår, at skolens parter og interessenter sammen udarbejder pejlemærker for, hvad en dygtig lærer skal mestre i nutidens og fremtidens skole, og hvordan udviklingen af denne mestring kan ske over et langt lærerliv.

Formålet med forslaget er at skabe en overordnet fælles forståelse nationalt blandt skolens parter af, hvad det vil sige at mestre lærerfaget og dermed, hvad en dygtig lærer forventes at leve op til. På den måde skal pejlemærkerne også anviser mulige udviklingsveje i et lærerliv.

Pejlemærkerne kan med fordel pege på, hvilke forskellige forventninger der er til henholdsvis nye og mere erfarne lærere, samt hvilke veje der kan være til at specialisere sig og udfylde forskellige roller og funktioner i løbet af et lærerliv. På den måde kan pejlemærkerne tjene som afsæt og ramme for kommissionens øvrige forslag (5.2-5.6), da pejlemærkerne kan sætte en retning for, hvad hhv. læreruddannelse, tiltag for nyuddannede, karriereveje og øvrige kompetenceudviklingstilbud samlet set skal bidrage til.

Pejlemærkerne skal basere sig på lovens formål og de nationalt fastsatte politiske mål på skoleområdet, men der kan også hentes inspiration fra andre centrale tiltag. Eksempelvis kan DLF's professionsideal fra 2002 og folkeskoleideal fra 2019 være vigtige bidrag til arbejdet. Det samme kan KL's visioner på skoleområdet, som de fx er beskrevet i publikationen "Godt på vej - Med folkeskolen" fra 2018.

Forslag 5.2

En ambitiøs læreruddannelse

Kommissionen foreslår, at alle parter omkring læreruddannelsen bidrager til en ambitiøs læreruddannelse. Det skal ske ved, at en eventuelt kommende revision eller justering af lærerud-

dannelsen især sætter fokus på at styrke de praksisrelevante kompetencer og lærernes evne til fortsat udvikling af deres praksis. Uddannelsen skal rette sig mere direkte mod, hvad skolen har brug for og dermed den virkelighed, de kommende lærere skal ud at fungere i.

Formålet med forslaget er at styrke nyuddannedes kompetencer, så de passer bedre til den skolevirkelighed, som de skal praktisere i. Derfor skal sammenhængen mellem teori og praksis styrkes. Samtidig skal læreruddannelsen lægge fundamentet for, at lærerne styrker deres faglighed over hele lærerlivet. Det skal især ske ved, at praksisdelen i uddannelsen styrkes, blandt andet via forpligtende samarbejder mellem kommuner og professionshøjskoler, og ved at kommunerne i højere grad end nu løfter deres ansvar for praktikken.

Samtidig skal uddannelsen give lærerne nogle redskaber til og en forståelse for værdien af løbende at reflektere over og forbedre deres praksis i samspil med deres kolleger og ledelse. Det skal samlet set bidrage til at gøre læreruddannelsen endnu mere fagligt ambitiøs og attraktiv for dygtige unge uddannelsessøgende.

Det bør være en vigtig del af en kommende revision af læreruddannelsen, at de lærerstuderende får praksisrelevante kompetencer, der kan styrke deres evne til at samarbejde om undervisningen og udøve professionel dømmekraft i hverdagen. Se *Uddybning af disse i kapitel 5.1*. Det skal ikke ske på bekostning af mere teoretiske kompetencer eller lærernes kompetencer i undervisningsfagene. Derimod skal det gøre nye lærere til dygtige didaktikere, der er i stand til at omsætte deres teoretiske og faglige viden meningsfuldt til en praktisk skolehverdag.

Det kræver, at både praktikken og det praksisrettede i uddannelsen i øvrigt styrkes. Det kan fx være ved at udvikle forskellige former for "træningsbaner" (øvelses-, universitets- eller uddannelsesskoler), hvor de studerende kan prøve kræfter med forskellige undervisningsmetoder og

-former, og hvor de kan øve sig i at koble deres teoretiske og didaktiske viden med skolens praksis. Dette vil også kunne medvirke til, at læreruddannelsen i højere grad trækker på dygtige folkeskolelærere som (gæste)undervisere.

Det afgørende er, at de lærerstuderende i endnu højere grad bringes i en række situationer, som minder om en realistisk skolehverdag. Det kan bidrage til, at de afprøver og sammen reflekterer over deres handlemuligheder i en skolepraksis, samt at de får redskaber til i deres videre lærerliv løbende at reflektere over og forbedre egen og andres praksis. Således vil de lærerstuderende også få en kultur med sig fra starten af deres lærerliv om, at dygtige lærere løbende udvikler sig, hvilket også bør indebære fortsat ajourføring i fag og didaktik.

Kommunerne bør derfor også i højere grad end i dag indgå forpligtende partnerskaber med professionshøjskolerne om læreruddannelsen med det formål at gøre uddannelsen mere praksisrettet. Det bør også indebære stærkere forpligtelser til at uddanne og ansvarliggøre praktikvejledere på skolerne. Også forskningsinstitutioner bør inkluderes i disse samarbejder, så koblingen mellem den forskningsbaserede viden og praksis kan styrkes.

Ovenstående forslag er i tråd med konklusionerne i den nylige evaluering af læreruddannelsen, der blandt sine fokusområder har at styrke overgangen mellem læreruddannelsen og arbejdslivet samt at se læreruddannelsen som et vigtigt fundament for lærerens livslange faglige udvikling.¹⁸³ En central pointe i evalueringen er, at koblingen mellem forskningsbaseret viden og praksis bør styrkes.

Ekspertgruppen bag evalueringen peger således på, at der både bør sættes fokus på at understøtte nyuddannede i deres første lærerjob og på behovet for kontinuerlig udvikling gennem lærerlivet. Derfor skal forslaget om en mere ambitiøs læreruddannelse ses i sammenhæng med kommissionens øvrige anbefalinger om at styrke lærerprofessionen i et livslangt perspektiv.

Alle parter rundt om skolen og i læreruddannelsen bør generelt bidrage til, at læreruddannelsen også

i fremtiden tiltrækker dygtige og motiverede studerende. Danske Professionshøjskoler har vist et godt eksempel på dette ved at udarbejde en handleplan med ti konkrete ambitioner for fremtidens læreruddannelse.¹⁸⁴ Der har i de senere år været tegn på, at flere dygtige og ambitiøse unge har valgt læreruddannelsen¹⁸⁵, men det er langt fra tilstrækkeligt.

Kommissionen har fundet det uden for sit kommissorium at tage stilling til, hvor lang læreruddannelsen skal være.

Forslag 5.3

Mere systematisk modtagelse af nyuddannede

Kommissionen foreslår, at alle skoler har en strategi for, hvordan de introducerer nyuddannede. Kommunerne skal understøtte skolerne i dette sammen med de lokale parter på skoleområdet, herunder lærerkredsen. Derudover foreslår kommissionen, at skolens centrale parter tager initiativ til at opsamle og udbrede gode erfaringer med tiltag, der bidrager til en god start for nyuddannede lærere, samt iværksætter forsøg på området, gerne i samarbejde med professionshøjskolerne.

Formålet med initiativet er at få en bedre og mere systematisk modtagelse af nyuddannede på skolerne og undgå, at mange nyuddannede stopper i folkeskolen efter kort tid.

I kommissionens folkeskoleundersøgelse svarer 45 pct. af de nyuddannede, at de ikke er omfattet af særlige initiativer for nyuddannede.¹⁸⁶ Samtidig viser undersøgelsen, at det har en positiv betydning for de nyuddannede, når de er omfattet af en særlig ordning. En nylig opgørelse viser desuden, at det er 14,4 pct. af lærerne i den yngste aldersgruppe (25-29-årige), der årligt forlader folkeskolen. Det er markant højere end andre aldersgrupper (bortset fra lærere over 60 år), og det er én af kun to aldersgrupper, hvor der er sket en stigning i afgang fra folkeskolen over de seneste ti år.¹⁸⁷

183. Styrelsen for Forskning og Uddannelse (2018)

184. Danske Professionshøjskoler (2018)

185. Styrelsen for Forskning og Uddannelse (2018), s. 16f

186. Lærerkommissionens folkeskoleundersøgelse (2019), s. 63

187. Momentum (2019), s. 6-8

Kommissionen kan ikke ud fra sit vidensgrundlag pege på én særligt egnet model, men vil opfordre parterne til i hvert fald at søge erfaringer og inspiration inden for følgende tiltag, som mange kommuner og skoler har gode erfaringer med:

- Mentorordninger.
- Introduktionsforløb med kursuselementer, som forældresamarbejde, skolen som samarbejdende organisation, supervision mv.
- Tydeliggørelse af teams rolle og ansvar i støtten til nyuddannede
- Netværk for nyuddannede i introduktionsforløb.
- Understøttelse af nyuddannede fra kommunale støttefunktioner, fx PPR.
- Færre undervisningstimer, øget tid til forberedelse og friholdelse fra andre tunge opgaver i den første tid som lærer.

Kommissionen anbefaler, at der tænkes i løsninger, som sikrer de nyuddannede en tæt kontakt med og sparring fra kolleger – frem for kun at fokusere på at give den nyuddannede en lettere opgaveportefølje.

Forslag 5.4

Tydeligere karriereveje og udviklingsspor for lærerne

Kommissionen foreslår, at KL og DLF tager initiativ til at etablere tydeligere karriereveje og udviklingsspor for folkeskolelærerne. Arbejdet bør inkludere de centrale beslutningstagere og øvrige kerneinteressenter på folkeskoleområdet – og kan med fordel tage afsæt i pejlemærkerne for lærerprofessionens udvikling (Forslag 5.1).

Formålet med tydeligere karriereveje og udviklingsspor for lærerne er at bidrage til at fastholde og videreudvikle dygtige lærere i skolen. Det skal også bidrage til at gøre lærerfaget attraktivt for kommende generationer af potentielle lærere. Den enkelte lærer skal fortsat kunne søge og finde sin egen udviklingssti, men der skal være nogle tydelige og attraktive spor at gå ad.

Arbejdet skal munde ud i forslag til udviklingsspor og karriereveje, der opleves attraktive af lærerne og relevante for den gode skole. *Eksempler* på veje, der eventuelt kunne indgå i strategien, er:

- Specialistfunktioner inden for pædagogiske eller didaktiske områder
- Vejlederfunktioner, fx læse- eller matematikvejleder
- Teamledelse og -koordination
- Tovholderfunktioner inden for skoleudvikling, fx i regi af pædagogiske læringscentre (PLC)
- Deltagelse i forsøgs- og forskningsprojekter
- Kombinationsansættelser, hvor læreren både er ansat på skolen og fx i kommunen, på en professionshøjskole eller i ministeriet.
- Praktikvejleder.

Disse og eventuelle andre karriereveje eller specialiseringer vil i givet fald skulle beskrives nærmere, så det bliver tydeligt, hvad der ligger i de forskellige jobfunktioner på forskellige kompetenceniveauer.

Arbejdet bør have som overordnet pejlemærke at øge skolens professionelle kapital; dels ved at styrke lærernes samarbejde og kollektive dømmekraft, dels ved at gøre det muligt for flere lærere at tage del i den samlede ledelsesopgave på skolen.

De centrale parter kan hente inspiration fra andre lande, som har foretaget lignende tiltag, men samtidig have øje for, at det skal tilpasses en dansk skolekontekst- og kultur.¹⁸⁸

Forslag 5.5

Fælles principper for kompetenceudvikling

Kommissionen foreslår, at de centrale parter på skoleområdet sammen opstiller en række principper for efteruddannelse og anden kompetenceudvikling.

Formålet med principperne er at sætte en retning for blandt andet professionshøjskolernes udbud af efteruddannelsetilbud til lærere. De kan understøtte, at der i disse tilbud bliver taget højde for de centrale kompetencebehov i skolen,

188. Se også kapitel 5.2: Skab flere karriereveje for lærere.

herunder en række af de kompetencer, kommissionen finder det vigtigt at styrke. Det gælder især kompetencer, der fremmer godt samarbejde om kerneopgaven og styrker den professionelle dømmekraft. Se også kapitel 5.1.

Mange af disse kompetencer vil med fordel kunne erhverves i forskellige former for praksisnær kompetenceudvikling. Principperne bør derfor også adressere, hvordan kompetenceudviklingen kan gøres praksisnær, så den ikke kun eller primært består af formel efteruddannelse. De skal således bidrage til et gennemtænkt udbud af muligheder for kompetenceudvikling med et indhold og en form, alle skolens parter oplever relevant.

Principperne for kompetenceudvikling kan også bidrage til at understøtte fremtidige karriereveje for lærere og skal derfor ses i sammenhæng med forslag 5.4.

Initiativet svarer på flere måder til tilgangen hos det partsudvalg blandt folkeskolens centrale parter, der i 2013 opstillede en række pejlemærker for udmøntning af den milliard, der var afsat til kompetenceudvikling i folkeskolereformen.

Forslag 5.6

En ny kompetencefond for efter- og videreuddannelse

Kommissionen foreslår, at parterne overvejer muligheden for at oprette en kompetencefond, hvor en lærer eller en gruppe af lærere kan ansøge om midler til at dække en del af udgifterne til kompetencegivende efter- og videreuddannelse.

Formålet med fonden er at styrke den løbende opkvalificering af lærerne, der er behov for på både kort og lang sigt. Det kan ske ved at fremme deres muligheder for, afstemt med ledelsen og ud fra skolens behov, selv at opsøge kompetenceudvikling, der matcher deres egne professionelle ønsker. Parterne kan i den forbindelse overveje, om lærerne skal have en form for trækningsret på opkvalificering.

Lærernes ansøgning om midler fra fonden vil således forudsætte en godkendelse fra leder og tillidsrepræsentant, så indholdet af kompetenceudviklingen flugter med skolens behov.

Den kompetenceudvikling, der medfinansieres af fonden, kan foregå i arbejdstiden eller helt/delvis i lærerens fritid. Det må formodes, at kompetencebehov, der har til formål at vedligeholde lærerens kompetencer, primært finder sted i arbejdstiden, mens kompetenceudvikling, der sigter mere mod næste skridt i lærerkarrieren, også kan foregå i lærerens fritid.

Kommissionen er opmærksom på, at der kan gå en årrække, før der reelt er tilstrækkeligt med midler i en sådan kompetencefond. Derfor må parterne på kort sigt drøfte, hvordan denne form for kompetenceudvikling alternativt kan sikres. I forhold til en evt. trækningsret kan parterne overveje, om der centralt, kommunalt eller på den enkelte skole skal aftales et minimum af kompetenceudvikling, som den enkelte lærer skal have adgang til. Det vil i givet fald skulle være fleksibelt, fx i form af et gennemsnitligt antal dage årligt over en årrække, med mulighed for afvigelser hvis særlige forhold gør sig gældende.

Parterne kan søge inspiration i tilsvarende fonde på andre overenskomstområder i Danmark samt i de norske ordninger for lærere, hvor lærernes kompetenceudvikling baseres på en vis frivillighed kombineret med, at de bidrager delvist til finansieringen med egen tid. Fondens vil som kompetencefonde på andre områder kunne finansieres af overenskomstmidler.

A photograph of a classroom scene. In the foreground, a student with blonde hair tied in a ponytail, wearing a dark blue cable-knit sweater, is seen from behind, sitting on a green chair and raising their right hand with the index finger pointing up. In the background, another student with long brown hair is seated at a desk, facing away from the camera. The classroom has light green walls and a whiteboard with some faint drawings. The lighting is warm and natural, coming from a window on the left.

Kapitel 6

En tydelig lokal skoleledelse

Kommissionens undersøgelser peger samlet set på, at der er brug for en tydelig lokal ledelse af skolen. Det vil sige en ledelse, der sætter en klar, motiverende retning, opbygger et tillidsfuldt samarbejde om kerneopgaven, er nærværende i det daglige arbejde, og er i stand til at foretage de nødvendige prioriteringer på en måde, der opleves transparent og retfærdig.

Det er kommissionens indtryk, at en sådan ledelse allerede findes på mange skoler, men samtidig, at ledelsen – selv på velfungerende skoler – kan blive endnu bedre til at understøtte udviklingen af en god undervisning, et stærkt samarbejde og en høj professionel kapital. Samtidig skal lederne have gode rammer for at udfylde deres ledelsesrolle. Dels skal ledelsen på den enkelte skole sikres et selvstændigt ledelsesrum, dels skal lederne have mulighed for at dygtiggøre sig og udvikle deres ledelsespraksis. Kommunerne har en særlig rolle i at understøtte dette.

En styrket lokal ledelsespraksis vil efter kommissionens vurdering få en række positive konsekvenser, idet flere lærere vil opleve:

- *En bedre balance mellem opgaver og tid* – fordi lederne ved at sætte en tydelig retning og udøve nærværende ledelse hjælper til en god opgavesammensætning og -prioritering
- *At mestre deres opgaver* – fordi lederne prioriterer lærernes faglige udvikling via blandt andet kompetenceudvikling og faglig ledelse.
- *Et velfungerende samarbejde om kerneopgaven* – fordi lederne understøtter et godt teamsamarbejde og en stærk fælles kultur.
- *Et godt arbejdsmiljø* – fordi lederne involverer medarbejderne i ledelsesarbejdet, sikrer dem et professionelt råderum og fordeler opgaver på en måde, der opleves som retfærdig.

Det skal alt sammen bidrage til undervisningens kvalitet og dermed i sidste ende til elevernes faglige udvikling og trivsel.

Kommissionens generelle anbefalinger

På baggrund af den indsamlede viden anbefaler kommissionen, at der på to niveauer sættes ind

for at løfte kvaliteten af den lokale ledelse på skoleområdet:

1. Ved at sætte fokus på god skoleledelse, herunder:
 1. At sætte en tydelig retning for skolens udvikling
 2. At samarbejde med lærerne om ledelsesopgaven
 3. At sikre en god fordeling og prioritering af opgaver
 4. At tydeliggøre lærernes professionelle råderum
 5. At understøtte et godt teamsamarbejde
 6. At udøve praksisnær ledelse i hverdagen
2. Ved at kommunen skaber gode rammer for lederne, herunder:
 1. Sikrer lederne et passende ledelsesrum samt ledelsesressourcer og -struktur, der understøtter nærværende ledelse
 2. Give lederne muligheder for at udvikle deres ledelse

6.1 Sæt fokus på god skoleledelse

Kommissionen har gennem sine undersøgelser og samtaler indkredset en række kendetegn ved en skoleledelse, der kan gå i spidsen for den lokale udvikling af en god skole. En skoleledelse, der – sammen med en styrket lærerprofession og ud fra aftalte regler for arbejdstiden – kan etablere et stærkt samarbejde om skolens kerneopgave: At sikre alle elevers faglige udvikling og trivsel.

Den første forudsætning for at styrke denne form for skoleledelse er efter kommissionens vurdering, at diskussionen om god skoleledelse for alvor kommer på dagsordenen – både på den enkelte skole, i kommunerne og på nationalt niveau. Der er således brug for at gøre forventningerne til god skoleledelse tydelige for både medarbejderne, den politiske og administrative ledelse i kommunerne, omverdenen og ikke mindst for lederne selv.

Kommissionen kan og skal ikke beskrive indholdet i den gode skoleledelse i detaljer; det vil under alle omstændigheder være forskelligt, fordi kom-

muner, skoler og skoleformer er forskellige. Men det er alligevel muligt at pege på seks *overordnede* kendetegn, som det vil være relevant for alle lokale skoleledelser at spejle deres praksis i. De er alle beskrevet grundigere i kapitel 3, men sammenfattes kort i det følgende (kapitel 6.1.1-6.1.6).

6.1.1 At sætte en tydelig retning for skolens udvikling

Det er den lokale ledelses ansvar at tydeliggøre skolens kerneopgave, vision og grundværdier og vise, hvordan skolen skal bevæge sig i den ønskede retning. En del af retningen vil ofte være givet af de nationale og kommunale beslutninger for det samlede skoleområde, men skolen vil altid have et vist råderum til at gøre tingene på sin egen måde ud fra de lokale forhold. Det kan *eksempelvis* være en skole, der ønsker en særlig faglig profil, en speciel pædagogisk eller didaktisk linje, en ekstra indsats for udsatte elever eller et udvidet samarbejde med det omgivende samfund. En særlig udviklingsretning kan også omfatte, hvordan man vælger at organisere samarbejdet om kerneopgaven, fx hvilken vægt man lægger på tværfagligt samarbejde, teamorganisering og/eller den fælles faglige udvikling.

Kommissionens anbefaling skal ikke forstås sådan, at lederen i enrum skal udtænke en retning, som medarbejderne derefter skal overbevises om. Retningen skal selvfølgelig sættes i samspil med politikere, forvaltning, ledergruppen, de tillidsvalgte – og ikke mindst i dialog og forståelse med lærere og andre medarbejdere på skolen. Det er en dynamisk proces, hvor ledelsen i dialog med medarbejderne og de andre aktører definerer en udviklingsvej, som alle parter kan anerkende som legitim og motiveres af. Men det er ledelsens ansvar at drive processen fremad og i sidste ende træffe de nødvendige beslutninger.

Som skoleledelse er man derfor på den ene side nødt til at have – og om nødvendigt skabe sig – et råderum til at lægge en selvstændig linje. På den anden side må man skabe forståelse blandt medarbejderne for, at der på nogle punkter er tale om en bunden opgave, der skal løftes i en politisk ledet organisation.

6.1.2 At samarbejde med lærerne om ledelsesopgaven

Ledelse er vigtig *funktion* i enhver organisation, men den udføres ikke kun af dem, der har det formelle ledelsesansvar. Kommissionen ser i hvert fald tre måder, hvorpå lærere og andre medarbejdergrupper kan og bør være med til at løfte ledelsesopgaverne:

For det første via en udstrakt grad af *selvstændig opgaveløsning*. Lærere træffer massevis af beslutninger i hverdagen, hvor de hverken kan eller skal afvente en instruks eller godkendelse fra ledelsen. På dette punkt er ledelsens opgave i høj grad at rammesætte denne opgaveløsning, så lærerne har et professionelt råderum, men omvendt ikke oplever, at de står alene med vigtige, svære beslutninger.

For det andet via *deling af ledelsesopgaver*, hvor ledelsen giver fx teams en selvstændig opgave med at varetage bestemte funktioner – og eventuelt tildeler fx en teamkoordinator en særlig rolle heri. Deling af ledelsesopgaver kan også bestå i forskellige former for projektorganisering eller udpegning af nøglepersoner og tovholdere for særlige opgaver. I et sådant samarbejde om ledelsesopgaven har ledelsen den vigtige funktion at opstille tydelige forventninger til medarbejderne, sikre passende rammer og vilkår til at løse opgaverne samt at følge ordentligt op på de delte ledelsesopgaver. Se også kapitel 3.4.2 om distribueret ledelse.

For det tredje via *løbende dialog med medarbejderne* om skolens udvikling, hvor deres synspunkter bliver inddraget i beslutningsprocessen, og de får mulighed for at fremsætte, modne og realisere egne lovende ideer. Da de ledelsesmæssige beslutninger skal understøtte det, der foregår i undervisningen, er det afgørende at inddrage lærerne og derigennem sikre, at beslutningerne giver mening for dem. Der ligger også efter kommissionens vurdering en meget værdifuld "innovationskraft" hos lærerne, og det er en vigtig ledelsesopgave at være åben for og understøtte initiativer til fx forsøgs- og udviklingsarbejde, der kommer fra medarbejderne.

6.1.3 At sikre en god fordeling og prioritering af opgaver

Kommissionens undersøgelser viser, at sammenhængen mellem arbejdsopgaver og tiden til at løse dem opleves som et vigtigt problem af mange lærere og ledere, og at mange lærere især lægger vægt på, at fordelingen af opgaver er retfærdig.

L 409 har medført et endnu større behov for, at ledelsen går aktivt ind i prioriteringen af opgaver og fordelingen af opgaver mellem lærerne. Som beskrevet i kapitel 4 har kommissionen en række forslag til reguleringen af lærernes arbejdstid, der forhåbentlig kan indgå i en ny central arbejdstidsaftale og dermed klargøre rammerne for denne ledelsesopgave. Uanset udfaldet af forhandlingen af en arbejdstidsaftale vurderer kommissionen, at god skoleledelse på dette område er karakteriseret ved i hvert fald fire ting:

- At skolelederne i højere grad differentierer i lærernes undervisningstimer og forberedelsestid ud fra tyngden af den enkelte lærers samlede opgaveportefølje. Der kan fx tages højde for, hvor udfordrede klasser læreren har, hvilke fag og klassetrin læreren underviser på, hvilke øvrige opgaver og hverv læreren har samt lærerens kompetencer og erfaring. Opgaveoversigten bør benyttes som et vigtigt redskab i den løbende planlægning af lærernes arbejde. Se også Forslag 4.6 *Rimelig opgavefordeling og et rimeligt forhold mellem undervisning og forberedelse i kapitel 4.*
- At der er en høj grad af åbenhed, gennemsigtighed og inddragelse i fordelingen af opgaver og ressourcer, så den opleves så retfærdig som muligt ud fra bredt anerkendte principper. Dette gælder både den årlige fordeling af opgaver og de ofte mange løbende justeringer i løbet af skoleåret og hverdagen.
- At skemalægning, årsplanlægning, vikardækning, mødestruktur mv. giver muligheder for at sikre sammenhæng mellem individuel og fælles forberedelse, undervisning og øvrige opgaver. Det kræver efter kommissionens vur-

dering en bund af god planlægning, hvis man som ledelse skal kunne foretage de uundgåelige (om)prioriteringer i hverdagen, så de opleves retfærdige og fx ikke rammer bestemte fag, klasser eller lærere urimelig hårdt.

- At ledelsen løbende forholder sig til og bidrager i prioriteringen af lærernes opgaver. Dette gælder blandt andet, når der i løbet af året sker uforudsete ting, der ændrer i omfanget af de forskellige læreres opgaver. Især hvis en lærer oplever problemer med sammenhængen mellem opgaver og tid, skal ledelsen forholde sig til dette og om nødvendigt bidrage til ændringer eller nye prioriteringer.

Det er særligt relevant for ledelsen at inddrage tillidsrepræsentanten i arbejdet med at sikre en god fordeling og prioritering af opgaver. Kommissionen har set mange eksempler på, hvordan ledelse og tillidsrepræsentant sammen drøfter og aftaler især principper for opgavetildeling og procesplaner for skoleåret. Det giver mulighed for, at tillidsrepræsentanten dermed også kan bidrage til og tage ansvar for, at der er en god balance mellem hensynet til den enkelte medarbejder og hensynet til helheden på skolen. Indtrykket fra kommissionens skolebesøg er, at en god dialog mellem ledelse og tillidsrepræsentanter kan bidrage til, at lærerne oplever en større gennemsigtighed i planlægningen af skoleår og opgaver og dermed oplever en større grad af retfærdighed.¹⁸⁹

6.1.4 At tydeliggøre lærernes professionelle råderum

Det er ledelsens ansvar at sikre, at skolen løser sin kerneopgave inden for de rammer og ud fra de principper, der er fastlagt nationalt, kommunalt og lokalt. *I den forstand* er både ledere og lærere ansat til at føre demokratisk vedtagne beslutninger ud i livet.

Ofte vil der dog være behov og mulighed for lokal dialog om og omsætning af beslutningerne til den konkrete kontekst. Skolernes forskellige måde at arbejde med de lovpligtige elevplaner på er et eksempel på dette. Skoleledelserne håndterede opgaven med at omsætte de generelle elevplans-

189. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

regler ganske forskelligt. Forskningen har vist, at når elevplanerne blev implementeret i dialog med lærerne, kom lærerne i langt højere grad til at se elevplanstiltaget som understøttende for fagligheden, sammenlignet med de skoler, hvor elevplanerne blev indført ved at lave lokale regler, der blev monitoreret og sanktioneret ved overtrædelser.¹⁹⁰ Eksemplet illustrerer, at det er vigtigt som ledelse at agere demokratisk – både ved at være loyal over for de beslutninger, de folkevalgte træffer på vegne af befolkningen, og ved at gå i dialog med medarbejderne om, hvordan de generelle regler bedst bliver omsat til lokal praksis.

Lærergerningens karakter gør det desuden umuligt (og i hvert fald uhensigtsmæssigt) at sætte arbejdet på formel og udarbejde manualer for, præcis hvordan lærerne skal udføre deres opgaver. De er nødt til at have et passende råderum til at løse og prioritere opgaverne ud fra deres professionelle dømmekraft. Kommissionens undersøgelser viser, at et sådant professionelt råderum opleves som vigtigt for både undervisningens kvalitet, lærernes trivsel og sammenhængen mellem opgaver og tid.

Det stiller et dobbelt krav til ledelsen, om dels at værne om dette råderum, dels at markere, at det ikke er ubegrænset. En vigtig del af denne tydeliggørelse ligger i at have skabt en klar fælles retning for skolens udvikling, så lærerne kender og forstår de overordnede målsætninger. Men ledelsen kan også appellere til, at lærerne påtager sig et større kollektivt ansvar for, at alles arbejde lever op til høje professionelle standarder, så metodefriheden ikke misforstås sådan, at alt er tilladt og lige godt.

6.1.5 At understøtte et godt teamsamarbejde

Som beskrevet i kapitel 3.3.2 konstaterer kommissionen, at teamsamarbejdet af lærere og ledere opleves som vigtigt og samtidig har uudnyttede potentialer – både når det gælder samarbejdets organisering og indhold.

Der ligger en klar ledelsesopgave i at fremme et endnu stærkere kollegialt samarbejde om kerneopgaven – især, men ikke kun, med teams som ramme. Opgaven har i hvert fald fire vigtige elementer:

- At sætte det gode teamsamarbejde på skolens dagsorden. Det vil sige at drøfte med lærerne, hvilke forventninger der er til samarbejdet, og hvad det kræver af både dem og ledelsen for at få det styrket.
- At arbejde med organiseringen og sammensætningen af teams. Ledelsen skal aktivt tage stilling til, hvilke typer af teams der meningsfuldt kan fungere for skolen. At hjælpe med at sammensætte teams med en god indbyrdes dynamik og sørge for, at der udpeges en teamkoordinator, der hvor det er relevant. Ledelsen skal tydeliggøre teamkoordinatorens mandat og sikre, at personen klædes på til opgaven.
- At sørge for, at der er realistiske rammer og ressourcer til det kollegiale samarbejde. Helt konkret skal både skemalægning, principper for tilstedeværelse og arbejdsoversigten muliggøre, at lærerne kan mødes indbyrdes – og ofte også med andre faggrupper og relevante samarbejdspartnere.
- At lede teamsamarbejdet, så teamene ikke blot bliver autonome enheder, men har en nærværende leder, der løbende kan følge med i, udfordre og understøtte teamets arbejde. Det kan blandt andet gøres ved at have jævnlige statusamtaler med de enkelte teams om deres aktuelle arbejde med teamets elever.

Eksempelvis har ledelsen på én skole udarbejdet en tydelig funktionsbeskrivelse, der giver teamkoordinatorer en særlig planlægningsopgave i samarbejde med teamet, de øvrige team og skolens ledelse. Teamkoordinatorerne har her et ugentligt møde med ledelsen. På en anden skole har ledelsen løbende statusamtaler med de enkelte teams om deres arbejde.

6.1.6 At udøve praksisnær ledelse i hverdagen

Kommissionens undersøgelser peger på, at både ledere og lærere ønsker en ledelse, der er tydelig og nærværende i skolens hverdag. Det forudsætter i hvert fald følgende tre ting:

- *Tid og tilstedeværelse:* Hvis lærerne skal opleve ledelsen som tydelig og nærværende,

190. Mikkelsen, Jacobsen & Andersen (2017), s. 183-205.

kræver det, at lederne er relativt meget til stede og tilgængelige i skolens hverdag. At kunne give positiv og konstruktiv feedback kræver som nævnt i kapitel 3.4.6, at skolelederen faktisk ser, hvad lærerne gør og alle de resultater, de opnår. Det kan generelt være i konflikt med at have mange møder uden for skolen og med fx administrative opgaver, der binder lederen til skrivebordet. Hertil kommer en særlig udfordring på afdelingsskoler o.l., hvor skolelederen ikke har sin daglige gang (eller sin primære base) på skolen.

- *Ledelsesstil:* At udøve praksisnær skoleledelse er ikke gjort med at være til stede. Det handler også om, hvordan man er leder. At man eksempelvis tør gå tæt på medarbejdernes opgaveløsning, kan give brugbar feedback og forstår både at anerkende og udfordre lærernes praksis. Herunder skal lederen have tilstrækkelig menneskelig og ledelsesmæssig indsigt til at give anerkendelsen på en måde, der både motiverer lærerne og udvikler den faglige kvalitet. Praksisnær ledelse handler også om at finde en god balance mellem på den ene side dialog og inddragelse og på den anden side retten og pligten til at træffe beslutninger.
- *Kompetencer:* Nærværende ledelse kræver både selvindsigt og kompetencer. Som nævnt i kapitel 3.4.6 oplever mange ledere deres egen ledelse som mere aktiv og nærværende, end medarbejderne gør. Kun når lærerne oplever den aktive ledelse, styrker det motivationen og de faglige resultater, så det er vigtigt, at skoleledelserne kommer ud over rampen med både anerkendelse og visionsledelse. Det kræver nærhed og faglig indsigt i kerneopgaven, fordi lederne skal forholde sig kvalificeret til lærernes arbejde. Veludviklede sociale og personlige kompetencer samt et dybtgående kendskab til den lokale kontekst er også nødvendigt, særligt når skolelederne sammen med lærerne skal omsætte generelle initiativer til handlinger, som er til gavn for eleverne.

6.1.7 Sæt god skoleledelse på dagsordenen

Kommissionen anbefaler samlet set, at skolens

parter systematisk sætter overnævnte seks kendetegn (kapitel 6.1.1-6.1.6) ved god lokal skoleledelse på dagsordenen, når der drøftes ledelse og ledelsesudvikling på den enkelte skole, på kommunalt niveau – herunder sammen med lærerkredsen – og på landsplan. Ikke fordi de udgør den endelige sandhed om god skoleledelse, men fordi de kan spore ledelse og lærere ind på vigtige diskussioner om deres indbyrdes samarbejde.

6.2 Skab gode rammer for lokal ledelse

God lokal skoleledelse er ikke kun den enkelte skoleleders opgave og ansvar. Den bør understøttes af det kommunale niveau på især to områder. Dels skal ledelsen på den enkelte skole sikres et selvstændigt ledelsesrum, dels skal lederne have mulighed for at dygtiggøre sig og udvikle deres ledelsespraksis.

6.2.1 At sikre lederne et passende ledelsesrum

Kommunerne og deres skoleforvaltning har en vigtig rolle i forhold til at understøtte en tydelig retning med fokus på kerneopgaven. Forvaltningen skal sikre, at folkeskolen udvikler sig i den retning, som der politisk træffes beslutning om, samt give kommunalpolitikere et solidt grundlag til at træffe beslutninger om skolevæsenet ud fra. Den lokale skoleledelse handler således ud fra et både lands- og kommunalpolitisk mandat og med reference til den administrative ledelse i kommunen, typisk en skoleforvaltning med en skolechef som nærmeste foresatte.

Samtidig skal forvaltningen varetage et helhedshensyn til kommunens samlede skolevæsen ved blandt andet:

- At oversætte og omsætte politiske beslutninger til praksis
- At give skolelederne den nødvendige sparring.
- At understøtte skolerne med de støttefunktioner, som bedst organiseres på kommunalt niveau.
- At bidrage til videndeling og refleksion på tværs af skoler, herunder løfte niveauet på de skoler, der har brug for det.
- At sikre en vis ensartethed i skolernes samar-

bejdsrelationer, dels internt med fx PPR, dels eksternt med fx virksomheder og andre uddannelsesinstitutioner.

- At prioritere de samlede ressourcer ud fra skolernes forskellige vilkår og behov.

Det betyder, at kommunale beslutninger og strategier for det samlede skolevæsen er med til at definere den lokale skoleledelses ledelsesrum. Det er i udgangspunktet den decentrale skoleledelses opgave at respektere, oversætte og tilpasse den politisk fastsatte retning, så den giver mening på skolen.

Et godt samarbejde i styringskæden kan styrke den lokale skoleudvikling. Det forudsætter dog, at styringsrelationen ikke medfører, at den lokale skoleledelses ledelsesrum bliver for snævert. Det kan ifølge kommissionens undersøgelser gøre det svært at udøve tydelig lokal ledelse.

Kommunen har et ansvar for at fastholde fokus på, at der skal være et højt ambitionsniveau for god skoleledelse, jf. kapitel 6.1. Den lokale ledelse må aldrig være i tvivl om, at den har pligt til at lede. Omvendt skal den også sikres gode muligheder for at gøre det.

Kommissionen vil især pege på fire opmærksomhedspunkter, hvor der er en risiko for, at skoleledelsen får svækket sine muligheder for at lede den enkelte skole og dermed opfylde målet om at være en god lokal skoleledelse, der sætter en tydelig retning for skolen:

For det første, hvis der fra kommunalt eller nationalt hold iværksættes for mange – hver for sig nok så udmærkede – projekter, som skolen har pligt til at deltage i. Dels kan det overbelaste den enkelte skole (og dens ledelse) og dermed risikere at fortrænge andre opgaver, som opleves som vigtigere på skolen. Dels kan det føre til en slingrekurs, som er styret af udefrakommende initiativer, i stedet for det lange seje træk i én bestemt retning.

For det andet, hvis den kommunale forvaltning er for "ufleksibel" i sin implementering af fælles politikker og strategier, så det bliver svært for

den lokale ledelse at oversætte og tilpasse dem til egen skoles virkelighed på en måde, der giver mening for og motiverer medarbejderne. Kommunale beslutninger skal selvfølgelig føres ud i livet, men det kan som regel gøres med en vis lydhørhed og forståelse for lokale behov og vilkår. Det vil formentlig tilmed betyde, at de så ikke blot bliver formelt implementeret, men faktisk også bliver omsat og skaber værdi i skolens praksis.

For det tredje, hvis den enkelte skole pålægges et for stort administrativt arbejde, fx med forskellige former for dokumentation og kontrol, der ikke opleves relevant og meningsfuldt i hverdagen. Det kan gå ud over tiden til andre vigtige opgaver og derigennem være med til at svække medarbejdernes motivation.

1. *For det fjerde*, hvis ledelsesstrukturen på skoleområdet medfører, at ledelseskrafterne "smøres for tyndt ud". Det vil sige, at den enkelte skoleleder får et for stort ledesspænd og/eller skal fordele sin tilstedeværelse på flere matrikler – og derfor får svært ved at indfri forventningerne om nærværende ledelse i hverdagen. Kommissionen tager ikke stilling for eller imod forskellige ledelsesstrukturer, men opfordrer kommunerne til at sikre, at den valgte struktur understøtter muligheden for god lokal ledelse.

6.2.1.1 Anbefaling til kommunerne om det lokale ledelsesrum

Kommissionen anbefaler derfor alle kommuner:

1. At de sammen med personale, relevante faglige organisationer, forældre og ledelse sætter en langsigtet kurs og fastlægger de overordnede rammer for "det lange seje træk" i udviklingen af kommunens samlede skolevæsen. Det skal bidrage til løbende at sikre, at der ikke igangsættes for mange initiativer, der stritter i forskellige retninger. En sådan fælles proces vil kunne inddrage og ansvarliggøre de lokale parter i opgaven med at skabe en god folkeskole, og den lokale lærerkreds bør naturligvis også være en af de centrale parter i et sådant samarbejde.

2. At de giver skoleledelserne gode muligheder for at udøve god ledelse – ved blandt andet:
 - At gå i dialog med skoleledelsen om den lokale udmøntning af den overordnede retning for kommunens skolevæsen.
 - At samarbejde konstruktivt med den lokale ledelse, herunder være tilgængelig for ledelsesmæssig sparring og støtte.
 - At udtrykke tydelige forventninger om, at skoleledelsen udøver nærværende ledelse i hverdagen.
 - At skabe et rimeligt forhold mellem ledelsesressourcer og den ledelse, der ønskes på skolerne.
 - At undlade at overbelaste skolerne med ad hoc-opgaver, for mange spredte projekter eller unødvendige administrative byrder.
3. At de udfordrer og hjælper den lokale ledelse, hvis den ikke lever op til de aftalte forventninger – og om nødvendigt i sidste ende skifter ledelsen ud, hvis den fortsat ikke løser sin opgave tilfredsstillende.

6.2.2 At give lederne muligheder for at udvikle deres ledelse

En lokal skoleledelse med de seks beskrevne kendetegn vil styrkes af, at lederne har mulighed for løbende at dygtiggøre sig og udvikle deres ledelsespraksis – til gavn for både lærere og elever.

Kommissionens undersøgelser viser, at mange skoleledere allerede i dag videreuddanner sig inden for ledelse. I 2016 havde 81 pct. af skolelederne således en fuld diplomuddannelse i ledelse, og 19 pct. havde en master i ledelse.¹⁹¹

En del ledere har dog på kommissionens skolebesøg givet udtryk for, at den eksisterende formelle ledelsesudvikling bliver for teoretisk og ikke er knyttet tæt nok til deres praksis.¹⁹² Flere af dem efterspørger mere praksisnær lederuddannelse. Det understøttes af en stor spørgeskemaundersøgelse fra 2016/17, der viser, at sparring og feedback på egen ledelsespraksis (fra chef, lederkolleger

og medarbejdere) er noget af det, der opleves vigtigst for egen ledelsesudvikling.¹⁹³ Det peger i retning af et behov for at supplere den formelle lederuddannelse med mere praksisnære former for ledelsesudvikling.

Videndeling mellem skoleledere kan bidrage til at løfte det samlede skolevæsen i kommunen. Kommissionens skolebesøg og øvrige møder med skoleledere giver imidlertid indtryk af en generelt ret lav grad af videndeling mellem skoleledere og deres kolleger på andre skoler, fx når det angår organisering af teamsamarbejde, sammenhængen mellem fælles og individuel forberedelse, skemalægning og andre forhold omkring tilrettelæggelse af arbejdet.¹⁹⁴

Flere skoleledere har forklaret, at der blandt skoleledere kan være en kultur, hvor man over for ledelseskolleger ønsker at signalere, at man har styr på sin skole. Andre giver udtryk for, at skoler nogle steder i højere grad ser hinanden som konkurrenter end samarbejdspartnere. Det kan forhindre, at skoleledere opsøger råd hos og videndeler med hinanden.¹⁹⁵

Kommissionen har via skolebesøg desuden erfaret, at der er stor forskel på, hvor meget kommuner aktivt bidrager til at styrke samarbejdet på tværs af skoler og deres ledere. Nogle kommuner har succes med at facilitere netværk, hvor skolelederne udveksler praksiserfaringer. I mange kommuner afholdes regelmæssige netværksmøder mellem kommunens skoleledere. Der er dog forskel på karakteren og udbyttet af disse møder.

Hvis der er for mange deltagere i møderne, oplever flere kommuner, at de let får karakter af mere overfladiske drøftelser og udveksling af information – uden for alvor at komme den enkelte leder til gode. Nogle kommuner har derfor gjort sig umage med at facilitere netværksmøder, så de kan blive fora for fælles udvikling, hvor der tages afsæt i de udfordringer, skolelederne oplever i praksis. Et sted understøttes netværket af konsulenter fra den lokale professionshøjskole. Flere steder er der fokus på at inddele lederne i mindre grupper for at give bedre rammer for praksisnær sparring.

191. Grunduddannelse af skoleledere (2017), s. 15

192. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

193. Grunduddannelse af skoleledere (2017), s. 44

194. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

195. Lærerkommissionens skolebesøgsnotat (2019)

Desuden vælger flere kommuner at skabe mindre netværk for mellemledere, så det ikke kun er øverste skoleleder, der mødes med kolleger fra andre skoler.

Endelig har kommissionen hørt om gode erfaringer med, at skoleledelser og skolechefer – og i andre tilfælde ledelser og lærere – nogle gange deltager i fælles kompetenceudvikling, som bidrager til en bedre fælles forståelse af udfordringer og muligheder i skolen.

6.2.2.1 Anbefaling til kommunerne om ledelsesudvikling

På dette område anbefaler kommissionen kommunerne at sikre skolelederne gode muligheder for at udvikle sig ledelsesmæssigt, fx via forskellige former for både formel uddannelse og mere praksisnær kompetenceudvikling som sparring, supervision, vidensdeling, ledernetværk, mentorskaber og mesterlære.

Kommissionen anbefaler konkret, at kommunerne overvejer i eget eller tværkommunalt regi at etablere og facilitere netværk for skoleledere med fokus på praksisnær sparring om udvikling af god skoleledelse.

Netværkene skal bidrage til, at skolelederne med afsæt i deres praksis løbende evaluerer, reflekterer over, tilegner sig ny viden og deler erfaringer om ledelsesopgaverne. Netværkene skal så vidt muligt tilrettelægges, så de ikke i for høj grad trækker lederne væk fra den daglige nærværende ledelse.

En række kommuner har desuden iværksat talentudviklingsprogrammer for potentielle nye ledere i skolen. Kommissionen anbefaler andre kommuner at lade sig inspirere af disse kommuners erfaringer og dermed løbende forny deres grundlag for at rekruttere gode ledere.

Forslag til nye initiativer

Forslag 6.1: Videndeling om god tilrettelæggelse af arbejde og arbejdstid

Forslag 6.2: En fælles strategi for udvikling af god skoleledelse

6.2.a. Formelle uddannelses tilbud til skolelederne

6.2.b. Talentudvikling

6.2.c. Ledelsesudvikling i netværk

Forslag 6.1

Videndeling om god tilrettelæggelse af arbejde og arbejdstid

Kommissionen foreslår, at KL, Danmarks Lærereforening og Skoleledereforeningen tager initiativ til et projekt, der indsamler og deler god ledelsespraksis om tilrettelæggelse af lærernes arbejde, fx skemalægning, opgaveoversigter, årsplanlægning samt organiseringen af individuel og fælles forberedelse. Kommissionen foreslår samtidig, at parterne på henholdsvis ungdomsskole- og sprogcenterområdet overvejer lignende tiltag – eventuelt i forlængelse af de erfaringer, der bliver gjort på folkeskoleområdet.

Initiativet skal bidrage til en større grad af videndeling skolerne og kommunerne imellem samt udbrede eksempler på god praksis for tilrettelæggelse af arbejdet. Resultatet kan fx have form af et inspirationsmateriale, som kan være afsat for lokale løsninger og drøftelser. Det kan være særlig nyttigt de steder, hvor der ikke i forvejen er fundet tilstrækkeligt gode lokale løsninger. Initiativet vil endvidere kunne give de centrale parter en bedre fælles forståelse af skolernes dilemmaer og mulige løsninger, når det gælder tilrettelæggelsen af arbejdet.

Parterne kan som forberedelse af projektet indhente viden og lokale eksempler, og kan her blandt andet inddrage det vejledende organ, kommissionen foreslår nedsat på området. Se kapitel 4.

Kommissionen foreslår, at vidensdelingen organiseres og finansieres som et overenskomstprojekt. Projektet kan fx munde ud i et materiale, der samler eksisterende¹⁹⁶ eller nyudviklede eksempler på god praksis. Det kan fx være dokumenter, vejledninger og skabeloner, som kommuner og skoler

196. Se fx EVA's (2018) inspirationsmateriale om professionelle læringsfællesskaber udviklet for A.P. Møller Fonden i forhold til god praksis om teamsamarbejde.

kan lade sig inspirere af. Se boks 6.1. Parterne kan også afholde regionale dialogmøder mellem de centrale og lokale parter.

Forslag 6.2

En fælles strategi for udvikling af god skoleledelse

Kommissionen foreslår, at parterne i samarbejde med andre relevante aktører udarbejder en fælles strategi og tilhørende tiltag for udvikling af god lokal skoleledelse.

Formålet er at styrke ledelsespraksis på de områder, der er vigtige for at kunne udøve god og tydelig skoleledelse i hverdagen. Det kan fx være med udgangspunkt i de seks kendetegn, kommissionen har identificeret.

Skolelederes kompetencer udvikles på mange måder og igennem hele lederkarrieren (og inden

da). Derfor foreslår kommissionen, at en strategi for styrket lederudvikling spænder over hele lederlivet og omfatter både formel uddannelse og mere praksisnære former for kompetenceudvikling.

Kommissionen foreslår, at parterne overvejer at indtage følgende delelementer i en samlet strategi på området:

6.2.a. Formelle uddannelses tilbud til skolelederne

Parterne og andre relevante aktører bør løbende vurdere, om de eksisterende diplom- og masteruddannelses tilbud til skolelederne har tilstrækkeligt fokus på de ønskede kompetencer og på den virkelighed, skolelederne skal fungere i.

Kommissionen noterer sig, at diplomuddannelses tilbuddene for skoleledere for nyligt er justeret på baggrund af en større evaluering, blandt andet med henblik på en stærkere kobling til praksis.¹⁹⁷ Derudover noterer kommissionen sig, at der sandsynligvis som opfølgning på Ledelseskommis-

Boks 6.1: Inspiration til kommunerne

Vidensindsamlingen vil kunne munde ud i et inspirationsmateriale med blandt andre følgende temaer:

- *Opgaveoversigter:* Skabeloner og vejledninger til både proces og indhold.
- *Skoleårets planlægning:* Årshjul, årsplanlægningsprocesser, ledelsesværktøjer til at differentiere i opgavefordelingen.
- *Skemalægning:* inspiration til metoder og værktøjer til organisering og skemalægning – med særlig vægt på skemalægning af individuel og fælles forberedelse.
- *Redskaber til godt teamsamarbejde:* Vejledninger til, hvordan et godt teamsamarbejde kan ledes og gennemføres.
- *Redskaber til tidsregistrering:* Et centralt redskab samt vejledninger til fleksibel og gennemsigtig tidsregistrering til de skoler, hvor ledelse og tillidsrepræsentant er enige om at bruge dette. I givet fald skal formålet være at understøtte løbende dialog mellem ledelse og lærer om prioriteringer – ikke som kontrolværktøj.

Materialet er tænkt som inspiration. Det vil sige, at det er frivilligt for de enkelte skoler, om de vil benytte sig af det.

197. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018)

onen kommer et serviceeftersyn af de offentlige lederuddannelser. Kommende evalueringer af lederuddannelses tilbud for skoleledere kan med fordel også inddrage en vurdering af, hvorvidt uddannelserne i tilstrækkelig grad har fokus på de seks kendetegn ved god lokal skoleledelse.

6.2.b. Talentudvikling

Parterne og andre relevante aktører bør overveje tiltag, der kan understøtte talentudvikling af skoleledere. Det kan fx være talentudviklingsforløb, dels for lederaspiranter, dels for særligt dygtige skoleledere. Formålet er, at kommunerne dels er i stand til at tiltrække og udvikle potentielle ledere, dels at fastholde og motivere eksisterende, dygtige ledere. Initiativet kan bidrage til at øge rekrutteringsgrundlaget af fremtidige skoleledere samt introducere kommende og nye skoleledere til de vigtigste opgaver som skoleleder.

Kommissionen har via skolebesøg noteret, at kommunerne har meget forskellig praksis på dette område. Parterne og andre centrale aktører kan derfor med fordel identificere og udbrede eksempler på god talentudvikling. Derudover kan parterne gå i dialog med blandt andre professionshøjskolerne om, hvorvidt der bør udbydes udviklingsprogrammer for skoleledelsestalenter, som flere kommuner kan benytte sig af.

6.2.c. Ledelsesudvikling i netværk

Parterne og andre relevante aktører bør også overveje at indsamle og dele viden om, hvordan en løbende praksisnær ledelsesudvikling bedst kan tilrettelægges. Det er et område, hvor kommunerne i dag har meget forskellig praksis. Flere kommuner har fx givet udtryk for, at de ønsker at blive bedre til at anvende ledelsesnetværk til at styrke ledelsesfagligheden, så netværkene ikke blot bliver en ramme om gensidig orientering om aktuelle aktiviteter på skoleområdet.

Kapitel 7

Efterskrift: Vejen mod en ny aftale



Lærerkommissionen har med denne rapport præsenteret essensen af sin indsamlede viden og med afsæt heri udarbejdet sine anbefalinger og forslag til nye initiativer. Det har været styrende for kommissionens arbejde, at lærernes arbejdstid ses i et *helhedsperspektiv*, hvor det bl.a. handler om at skabe den bedste sammenhæng mellem skolens kerneopgave, lærernes arbejdsopgaver og deres mulighed for at løse dem. Her er en ny aftale om arbejdstiden et vigtigt element, men det er også nødvendigt at inddrage henholdsvis lærernes og ledernes muligheder for og bidrag til at skabe den ønskede sammenhæng i hverdagen.

De tre løsningsspor, kommissionen foreslår, understøtter således gensidigt hinanden og skal betragtes som en samlet bestræbelse på at skabe en bedre skole.

En stærk lærerprofession er en vigtig forudsætning for, at lærerne kan levere undervisning af høj kvalitet og planlægge og prioritere deres arbejde. Men lærerne skal understøttes af en lokal skoleledelse, der sætter en tydelig retning, inddrager lærerne, skaber et godt samarbejde og arbejdsmiljø samt udøver nærværende ledelse i hverdagen. Alt dette skal foregå inden for aftalte rammer, der sikrer ledelsen mulighed for at prioritere ressourcer og opgaver på en fleksibel og gennemskuelig måde, og giver lærerne en større sikkerhed for, at de har tid til at forberede og udvikle deres undervisning – hver for sig og i høj grad også sammen.

Kommissionen har i udformningen af anbefalingerne haft øje for deres afledte virkninger for undervisning, administration og økonomi, så anbefalingerne samlet set bedst muligt understøtter den gode skole uden at skabe unødige administrative og økonomiske omkostninger. Eventuelle omkostninger og administrative virkninger af de enkelte anbefalinger afhænger dog af, hvordan LC og KL konkret aftaler at udmønte dem.

Et bidrag til en ny start

Med sine anbefalinger og forslag mener kommissionen at have leveret bidrag, som skolens interessenter kan bruge i deres videre arbejde med at skabe en endnu bedre skole, og som samtidig kan

indgå i de centrale aftaleparterers videre forhandling om en aftale om lærernes arbejdstid. Opgaven har været svær, for det er nogle vanskelige dilemmaer at navigere i, og nogle hver for sig forskellige legitime mål, som har skullet balanceres. Kommissionen har som en del af sit arbejde indhentet viden om forhandling, konfliktløsning og overenskomstforhold, fx ved at konsultere eksperter og erfarne forhandlere. Formålet har været at forstå den fastlåste situation, parterne har stået i, og finde måder, hvorpå den kunne løses op.

Lærerkommissionen har således været inspireret af den norske konfliktforsker Johan Galtungs metode til gennem samtaler med parterne at afdække mulige løsninger – blandt andet ved at undersøge parternes legitime mål med en ny arbejdstidsaftale.

På dette grundlag vil kommissionen anbefale parterne at have fem fælles opmærksomhedspunkter for øje i deres videre arbejde henimod en ny arbejdstidsaftale.

For det første, at parterne gensidigt anerkender hinandens legitime mål med en ny arbejdstidsaftale. Parterne opfordres til – både over for hinanden og offentligt – at anerkende, at løsningerne nødvendigvis skal findes i nogle vanskelige dilemmaer, hvor flere hensyn skal tages. Det skal gøre parterne i stand til at udvise det lederskab, der ligger i at bevæge sig uden for egne "komfortzoner" og sammen finde nye fælles løsninger.

For det andet, at parterne – med kommissionens rapport i hånden – får skabt en fælles forståelse af problemerne på skoleområdet og deres proportioner. Det skal bidrage til, at ingen af parterne får behov for at tale problemerne hverken op eller ned. Samtidig bør det betyde, at de sidste rester af konfliktsproget fra 2013 kan erstattes af en konstruktiv samtale om de reelle udfordringer og et fremadskuende blik. Det er ikke en let opgave. Kommissionen har haft gavn af fælles skolebesøg og af at komme ud af vante rammer omkring et mødebord for at få talt sig ind på hinanden over en længere periode og forstå hinandens perspektiver.

For det tredje, at parterne sammen ser muligheder i et samarbejdsspor som noget reelt nyt, hvor arbejdstidsregler og øvrige rammer skal understøtte et tillidsfuldt samarbejde lokalt om fx skoleårets planlægning, sammenhæng mellem undervisning og forberedelse, skolens udvikling og lærernes kompetenceudvikling.

For det fjerde, at parterne er opmærksomme på muligheden for at aftale forsøg med forskellige løsningsmodeller på de punkter, hvor de måtte være i tvivl om, hvad der er den bedste løsning. Det er en fremgangsmåde, skolens parter i Finland anvender.

For det femte, at parterne griber muligheden for at indgå en ny aftale om arbejdstiden, og samtidig ser dette i sammenhæng med andre tiltag, der styrker henholdsvis lærernes og ledernes muligheder for at bidrage til den gode skole. Erfaringerne viser, at tillid opbygges og holdes ved lige gennem kontinuerlige, konkrete samarbejder. De lokale lærerkredse og kommuner samt ledelser og lærere på de enkelte skoler har i mange tilfælde vist den vej, som de centrale parter nu skal gå – frem mod fælles løsninger. Bare det at have en aftale har været et afsæt for mange lokale parter til et bredere og mere konstruktivt samarbejde om den gode skole.

A photograph of a group of students walking away from the camera down a long, brightly lit hallway. The hallway features high, white, arched ceilings and light-colored walls. On the left, there are wooden doors. On the right, there are white doors and a radiator. The floor is made of light-colored tiles. Several students are visible, mostly seen from behind. In the foreground, a student in a grey and maroon striped shirt with a black backpack is prominent. Other students are wearing various casual clothing like sweaters, plaid shirts, and jeans. The lighting is bright and even, coming from recessed ceiling lights. The overall atmosphere is that of a busy school environment.

Kapitel 8

Overblik over kommissionens anbefalinger

Tabel 8.1 nedenfor giver en samlet oversigt over kommissionens anbefalinger. Anbefalingerne skal forstås i lyset af i kommissionens opdrag, vidensgrundlag og analyse, som er fremlagt i denne rapport. Derfor kan dette sidste kapitel ikke ses som en sammenfatning af hele kommissionens analyse.

Lærerkommissionen fik i sit kommissorium til opgave at give anbefalinger med det overordnede mål at skabe størst mulig kvalitet i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den professionelle kapital på skolerne, og desuden at fremlægge anbefalinger og forslag til løsninger, der skal indgå i de efterfølgende forhandlinger om lærernes arbejdstid mellem de centrale parter, KL og LC.

Kommissionen har forstået sin opgave sådan, at anbefalinger og forslag skal stemme med de nævnte overordnede mål for den gode skole, og at det ikke skal lægges til grund, at arbejdstidsregler er det eneste eller bedste middel til at nå disse mål.

Det ligger uden for kommissionens opgave at tage stilling til prioriteringen mellem forskellige velfærdsområder og det samlede niveau af offentlig velfærd. Kommissionen bemærker blot, at ressourcer er et centralt rammevilkår, når det gælder sammenhængen mellem tid, opgaver og kvalitet i opgaveløsningen.

Kommissionens vidensgrundlag består af erfaringerne fra besøg på 27 skoler i 23 kommuner, i alt 292 møder med aktører på skoleområdet, fire større undersøgelser, eksisterende viden og forskning samt dialog med KL og LC om deres mål med en arbejdstidsaftale.

På baggrund af vidensgrundlaget har kommissionen fremsat anbefalinger, der samlet set skal bidrage til, at man lokalt på skolerne kan tilrettelægge arbejdet med meningsfulde prioriteringer. Anbefalingerne skal bidrage til den gode skole ved bl.a. at skabe større sikkerhed for god sammenhæng mellem lærernes arbejdstid og opgaver, hensigtsmæssige rammer for fælles og individuel forberedelse og et afstemt råderum på alle niveauer. Herunder skal de fremme god ledelse, lærernes faglige udvikling og et udbytterigt teamsamarbejde.

Kommissionens anbefalinger er inddelt i tre løsningsspor "En ny arbejdstidsaftale", "En styrket lærerprofession" og "En tydelig lokal skoleledelse". Løsningssporene skal ses i sammenhæng. Ingen af dem kan forventes i sig selv at være tilstrækkelige til at fremme det overordnede mål om den gode skole. Men ved at sætte ind på de tre felter samtidig vil man kunne skabe bedre forudsætninger for, at lærere, skoleledelser og kommunale beslutningstagere sammen kan fremme den gode skole.

Kommissionens vidensgrundlag viser, at et vel-fungerende lokalt samarbejde kan medvirke til at håndtere og løse problemer med tilrettelæggelse af arbejdstiden. Der er fx en positiv sammenhæng mellem det at have en lokal aftale og lærernes oplevelse af et godt arbejdsmiljø. Samtidig bidrager en nærværende, tydelig og inddragende ledelse til et godt arbejdsmiljø, højere kvalitet i undervisningen, samt, at lærerne oplever en god sammenhæng mellem tid og opgaver. På tværs af de tre løsningsspor har kommissionen derfor søgt at fremme det lokale samarbejde om opgaveløsning, prioriteringer og tilrettelæggelse af arbejdet.

Kommissionens anbefalinger og forslag om nye arbejdstidsregler er udformet med det sigte, at de skal være støttet af den viden, som kommissionens undersøgelser og skolebesøg har givet, at de skal respektere både LC's og KL's legitime mål i forbindelse med en ny arbejdstidsaftale, og at de skal fremme en god skole for eleverne.

For at finde en aftalt løsning, som respekterer begge parter legitime mål, er det efter kommissionens opfattelse nødvendigt at bevæge sig ind på en bane, der befinder sig et sted mellem på den ene side centralt fastsatte regler om tid på lærernes opgaver i forskellige situationer og på den anden side de rene hensigtserklæringer om dialog og samarbejde, som præger den gældende ordning.

Det må især dreje sig om et mere forpligtende (men rimeligt ubureaukratisk) samarbejde om planlægning mv. kombineret med nogle rimelighedsregler og procedureregler, der bedre kan sikre mod et uhensigtsmæssigt pres på lærernes forberedelse og videreudvikling af undervisningen.

Kommissionen foreslår derfor for det første nogle mere forpligtende procedurer for samarbejde mellem ledelse og lærere og/eller inddragelse af lærerne i visse spørgsmål, som berører anvendelsen af arbejdstiden. For det andet foreslår kommissionen nogle regler og procedurer, som uden at forhåndsbinde skoleledelsens anvendelse og prioritering af ressourcer og effektiviseringer vil give lærerne en stærkere og mere direkte juridisk beskyttelse mod vilkårlighed og pres på forberedelsen og videreudviklingen af undervisningen.

Kommissionens anbefalinger er ikke et columbus-æg, der leverer en overraskende enkel løsning på alle problemer på skolerne. Men anbefalingerne vil efter kommissionens opfattelse kunne bidrage til en ny og rimelig samlet balance, som parterne bør kunne bruge som et grundlag for at indgå en ny arbejdstidsaftale og i øvrigt styrke deres fælles indsats sammen med andre centrale aktører for en endnu bedre skole.

EN NY ARBEJDSSTIDSAFTALE	EN STYRKET LÆRERPROFESSION	EN TYDELIG LOKAL SKOLELEDELSE
FORSLAG TIL NY ARBEJDSSTIDSAFTALE Præambel til en ny arbejdstidsaftale Kommissionen foreslår, at der knyttes en præambel til en central arbejdstidsaftale. I præamblen angives aftalens baggrund, hovedmål og retning. Inddragelse af tillidsrepræsentanten og synliggørelse af principper for opgavefordelingen Kommissionen foreslår, at det fastsættes, at ledelsen og tillidsrepræsentanten forud for normperioden drøfter de principper, som skal danne baggrund for opgavefordelingen og rammerne for skemalægningen. Lærerne på skolen skal herefter gøres bekendt med disse principper. Pligt til at undersøge muligheden for at indgå eller forny en lokalaftale Kommissionen foreslår, at det fastsættes i en central arbejdstidsaftale, at de lokale parter i kommuner, hvor der ikke er indgået en lokalaftale om lærernes arbejdstid, har pligt til at undersøge mulighederne for at indgå en sådan aftale. Hvis en lokalaftale er i kraft, skal de lokale parter undersøge mulighederne for at forny aftalen – herunder eventuelt ændre den – før aftalens gyldighedsperiode udløber. Fleksibel tilstedeværelse og krav til faciliteter Kommissionen foreslår, at det fastsættes, at lærerne i arbejdstiden skal være på skolen, hvis det fremgår af opgaveoversigten eller i øvrigt konkret er bestemt af ledelsen. Inden for disse rammer kan den enkelte lærer således individuelt tilrettelægge, hvor og hvornår opgaverne håndteres. Det fastsættes endvidere, at individuel forberedelse på skolen indebærer, at der skal være hensigtsmæssige faciliteter hertil. Teamsamarbejde og efteruddannelse som en del af kerneopgaven Kommissionen foreslår, at løbende fælles udvikling af undervisningen samt efteruddannelse anerkendes i en central arbejdstidsaftale som en væsentlig del af lærergeneringen, som lærerne har ret og pligt til at deltage i på linje med selve undervisningen. Lærersamarbejde om forberedelse og udvikling af undervisningen skal skema- eller kalenderlægges. Rimelig opgavefordeling og et rimeligt forhold mellem undervisning og forberedelse Kommissionen foreslår, at det fastsættes, at opgaveoversigten skal indeholde en rimelig samlet opgavetildeling, og at der skal være et rimeligt forhold mellem forberedelse og undervisningsforpligtelse. Procedure, hvis opgaveoversigten ikke holder Kommissionen foreslår, at det fastsættes i en central arbejdstidsaftale, at der på hver skole skal fastlægges bindende regler om en fremgangsmåde for tilfælde, hvor en lærer i løbet af normperioden finder, at en eller flere arbejdsopgaver væsentligt overstiger det forventede omfang. Vejledende organ om opgaveoversigter ("Rejsehold") Kommissionen foreslår, at der i overenskomsten fastsættes regler om et eksternt vejledende organ om opgaveoversigter. Hvis en lærer finder sin opgaveoversigt urimeligt byrdefuld, og uenigheden herom ikke har kunnet løses hverken ved dialog med skolens ledelse – herunder ved den procedure for håndtering af ændringer i årets løb, som er skitseret i ovenstående forslag – eller ved at inddrage kommune og lærerkreds, kan ledelsen indhente en vejledende udtalelse fra et eksternt organ. Dette organ sammensættes med repræsentanter udpeget af de centrale overenskomstparter. Ledelsen skal indhente en sådan udtalelse, hvis læreren anmoder om det med tillidsrepræsentantens tilslutning. Organet vil skulle fungere som en slags "rejsehold", og det skal afgive en årsberetning. I øvrigt fastsætter organet selv nærmere proceduremæssige regler for sin virksomhed. Der fastsættes en forsøgsperiode på tre år, hvorefter de centrale parter skal vurdere, om ordningen fungerer godt og skal videreføres.	GENERELLE ANBEFALINGER ▪ Styrk lærernes kompetencer og dømmekraft ▪ Skab flere karriereveje for lærere ▪ Let starten for nyuddannede lærere ▪ Styrk samarbejdet på skolerne FORSLAG TIL NYE INITIATIVER Pejlemærker for lærerprofessionens udvikling Kommissionen foreslår, at skolens parter og interessenter sammen udarbejder pejlemærker for, hvad en dygtig lærer skal mestre i nutidens og fremtidens skole, og hvordan udviklingen af denne mestring kan ske over et langt lærerliv. En ambitiøs læreruddannelse Kommissionen foreslår, at alle parter omkring læreruddannelsen bidrager til en ambitiøs læreruddannelse. Det skal ske ved, at en eventuelt kommende revision eller justering af læreruddannelsen især sætter fokus på at styrke de praksisrelevante kompetencer og lærernes evne til fortsat udvikling af deres praksis. Uddannelsen skal rette sig mere direkte mod, hvad skolen har brug for og dermed den virkelighed, de kommende lærere skal ud at fungere i. Mere systematisk modtagelse af nyuddannede Kommissionen foreslår, at alle skoler har en strategi for, hvordan de introducerer nyuddannede. Kommunerne skal understøtte skolerne i dette sammen med de lokale parter på skoleområdet, herunder lærerkredsen. Derudover foreslår kommissionen, at skolens centrale parter tager initiativ til at opsamle og udbrede gode erfaringer med tiltag, der bidrager til en god start for nyuddannede lærere, samt iværksætter forsøg på området, gerne i samarbejde med professionshøj-skolerne. Tydeligere karriereveje og udviklingsspor for lærerne Kommissionen foreslår, at KL og DLF tager initiativ til at etablere tydeligere karriereveje og udviklingsspor for folkeskolelærerne. Arbejdet bør inkludere de centrale beslutningstagere og øvrige kerneinteressenter på folkeskoleområdet – og kan med fordel tage afsæt i pejlemærkerne for lærerprofessionens udvikling. Fælles principper for kompetenceudvikling Kommissionen foreslår, at de centrale parter på skoleområdet sammen opstiller en række principper for efteruddannelse og anden kompetenceudvikling En ny kompetencefond for efter- og videreuddannelse Kommissionen foreslår, at parterne overvejer muligheden for at oprette en kompetencefond, hvor en lærer eller en gruppe af lærere kan ansøge om midler til at dække en del af udgifterne til kompetencegivende efter- og videreuddannelse.	GENERELLE ANBEFALINGER Sætte god skoleledelse på dagsordenen i form af følgende seks kendetegn: ▪ At sætte en tydelig retning for skolens udvikling ▪ At samarbejde med lærerne om ledelsesopgaven ▪ At sikre en god fordeling og prioritering af opgaver ▪ At tydeliggøre lærernes professionelle råderum ▪ At understøtte et godt teamsamarbejde ▪ At udøve praksisnær ledelse i hverdagen Kommunen skal give lederne et passende ledelsesrum og mulighed for at udvikle deres ledelse ved at: ▪ Sikre lederne et passende ledelsesrum og understøttelse af nærværende ledelse ved at sikre en fælles lokal forståelse for "det lange seje træk" i skoleudviklingen og i det daglige understøtte og, hvor nødvendigt, udfordre skoleledelserne. ▪ Give lederne muligheder for at udvikle deres ledelse, bl.a. praksisnær kompetenceudvikling i form af fx netværk, supervision og mesterlære. FORSLAG TIL NYE INITIATIVER Videndeling om god tilrettelæggelse af arbejde og arbejdstid ▪ Kommissionen foreslår, at KL, Danmarks Lærforening og Skolelederforeningen tager initiativ til et projekt, der indsamler og deler god ledelsespraksis om tilrettelæggelse af lærernes arbejde, fx skemalægning, opgaveoversigter, årsplanlægning samt organiseringen af individuel og fælles forberedelse. Kommissionen foreslår samtidig, at parterne på henholdsvis ungdomsskole- og sprogcenterområdet overvejer lignende tiltag – eventuelt i forlængelse af de erfaringer, der bliver gjort på folkeskoleområdet En fælles strategi for udvikling af god skoleledelse, hvor følgende delelementer overvejes inddraget ▪ Formelle uddannelses tilbud til skoleledere ▪ Talentudvikling ▪ Ledelsesudvikling i netværk

Tabel 8.1: Kommissionens anbefalinger og forslag

Lærerkommissionen

Udgivet december 2019

Redaktionel bistand: Ola Jørgensen, Klartekst

Layout: LEAD Agency