

Sofie Amalie Larsen & Lene Lechner Nielsen:

Skoleudsættelse – mellem politiske tanker og pædagogiske konsekvenser

RESUMÉ

Nærværende artikel beskæftiger sig med, hvordan skoleudsættelse politisk er blevet problematiseret, og hvordan skoleudsættelse er blevet institutionaliseret forskelligt i kommunerne, samt konsekvenserne for den pædagogiske praksis. Gennem en policy-analyse af ministerielle dokumenter og en kategoribåret analyse af interviews med informanter, kobles den ministerielle problematisering af skoleudsættelse sammen med informanternes begrundelseslogikker og oplevelser af relationelle forhold. Ud fra dette konkluderer artiklen, at den ministerielle problematisering af skoleudsættelse har haft store konsekvenser for den pædagogiske praksis, både i form af et mindsket antal skoleudsættelser, en stor opmærksomhed på dokumentation samt modstand mod at skoleudsættelse helt er uundgåeligt.

ABSTRACT

This article examines how waiting a year before starting school is politically looked upon as a problem, and how this has been institutionalized differently in the city councils. Through a policy analysis of ministerial documents and a category inspired analysis of interviews, the ministerial problematizing of waiting a year is linked to the informants' reasoning logics and experiences of the relationships of relations. The article concludes that the ministerial problematizing has had great consequences for the educational practice both regarding lower number of children waiting a year, great focus on documentation and resistance towards not letting children wait a year.

EMNEORD

Skoleudsættelse, børn, skoler, dagtilbud, policy

KEYWORDS

Late school starters, children, schools, kindergarten, policy

Skoleudsættelse opfattet som problematisk

"Du kan ikke pace et barn frem til at modnes, ligesom du heller ikke kan få en elefant til at klatre i træer – bare ved at blive ved med at skubbe på." (Børnehaveklasseleder).

Denne artikel¹ skriver sig ind i en aktuell samfundsmæssig debat, hvor politikere har udset folkeskolen til at højne det faglige niveau blandt eleverne og sikre videre uddannelse, og samtidig sørge for at færre børn udskyder skolestarten.

I regeringsgrundlaget *Nye Mål* fra 2005 fremgik det, at regeringen ønskede at forny folkeskolen grundet utilfredsstillende resultater i en række internationale sammenligninger af det faglige niveau (PISA-undersøgelserne). Regeringen ønskede blandt andet at udvide undervisningspligten, indføre sprogscreening, sikre en 'god' skolestart og reducere antallet af sene skolestartere (Regeringsgrundlaget 2005, 5-10). Det førte til ændringer af Folkeskoleloven i 2009. Undervisningspligten blev ændret fra at indtræde i det kalenderår, barnet fylder syv år, til at indtræde i det kalenderår, barnet fylder seks år. Derudover blev undervisningspligten udvidet fra 9 til 10 år, og børnehaveklassen blev nu medregnet (Folkeskoleloven § 34, stk.1). Det interessante er, at den del af loven (Folkeskoleloven § 34, stk. 2), som omhandler skoleudsættelse (dét, at et barn venter et år med at modtage undervisning - også kaldet sen skolestart), ikke ændrede sig. Til gengæld blev procedureerne for skoleudsættelse ændret i kommunerne.

Der har i Folkeskoleloven længe stået (tjekket tilbage til 1989): "Kommunalbestyrelsen kan efter forældrenes anmodning eller med deres samtykke, jf. § 54, godkende, at et barns undervisning udsættes til et år efter undervisningspligtens indtræden, når det er begrundet i barnets udvikling" (Folkeskoleloven § 34, stk. 2). En afgørelse om skoleudsættelse har dermed været og er stadig formelt kommunalbestyrelsens beslutning. Før ændringerne i 2009 var skoleudsættelse dog en formalitet, og det var reelt forældrene, der

¹ Artiklen er baseret på en større skriftlig opgave afleveret ved kandidatuddannelsen i Pædagogik på Københavns Universitet, se Larsen og Nielsen (2016). Researchen, som også artiklen bygger på, er foretaget i foråret 2016.

tog beslutningen om, hvorvidt deres barn skulle vente et år, før det startede i skole (Espensen 2012).

Efter 2009 er procedurerne blevet sådan, at forældre skal søge skriftligt om lov til en skoleudsættelse, hvor der vedlægges en vurdering af barnet fra dagtilbuddet evt. med udtalelser fra PPR eller lignende. Det varierer fra kommune til kommune, hvem der tager beslutningen, oftest er det skolelederen på den lokale distriktsskole eller et udvalg i kommunen (Ibid.) - personer, der ikke kender barnet.

Der er dermed sket ændringer i fokuset på og praksissen omkring skoleudsættelse, hvilket må tænkes at have haft betydning for den pædagogiske praksis. På baggrund heraf undersøger artiklen problemstillingen: Hvordan kan man forstå problematiseringen af skoleudsættelse, samt hvordan det er blevet institutionaliseret i praksis?

Vores forståelse af begrebet institutionaliseret henviser til, at noget er blevet omfattet af faste regler eller former og er blevet indarbejdet i en given institutions virke (Gilliam og Gulløv 2012, 9). Vores brug af begrebet praksis henviser her til den pædagogiske praksis, der gør sig gældende i dagtilbud og skoler – det arbejde som det pædagogiske personale udfører, og tankerne de gør sig herom.

Artiklen bidrager til den pædagogiske forskning og tilhørende debat omkring den danske grundskole og nærmere betegnet omkring børns skolestart. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning har i 2013 udarbejdet en systematisk forskningskortlægning af børns skoleparathed. Forskningskortlægningen peger på forskellige indsatser i dagtilbuddet, som kan styrke, og eller har indflydelse på børns skoleparathed, men den forholder sig ikke til børns alder ved skolestart, eller muligheden for at blive et år længere i dagtilbuddet (Dyssegaard 2013). SFI har derimod udarbejdet en rapport, der undersøger betydningen af alder ved skolestart for barnets udvikling. Det er en forskning, der forsøger at afdække årsagssammenhænge og økonomien forbundet hermed, og peger blandt andet på, at børn, der starter senere i skole, klarer sig bedre i skoleforløbet, de har en lavere risiko for at gentage et klassetrin, de gennemfører flere års uddannelse og har bedre mentalt helbred ved 18-års alderen (Sievertsen 2015). SFI-rapporten viser med al tydelighed fordelene ved

at lade et barn vente med at starte i skole, hvis barnet ikke vurderes som skoleparat – alligevel er der stor fokus på at ville mindske antallet af skoleudsættelse. Derfor forsøger denne artikel at bidrage med viden om, hvorfor skoleudsættelse problematiseres, samt hvordan denne problematisering er institutionaliseret i praksis, og hvordan det kommer til udtryk og hvilken betydning det får for det pædagogiske arbejde.

Studying Through som metodestrategi og analysekoncept

Vores metode og undersøgelsesdesign er inspireret af Wright og Reinholds tilgang til at studere politiske transformationer kaldet Studying Through (Wright & Reinhold 2011). Dette tilbyder en måde at undersøge og følge en proces af problematikker, som den bevæger sig frem og tilbage gennem forskellige steder i det politiske felt. Dette kan medvirke til at afsløre, hvordan styrende italesættelser opstår og bliver institutionaliseret (Ibid., 87-88). Måden, hvorpå det kan undersøges, består af tre grundkomponenter, som vi har valgt at lade os inspirere af i opbygningen af vores undersøgelsesdesign.

Den første komponent som Studying Through foreskriver, er et fokus på nøglebegreber. Hvis man ønsker at undersøge en problematik, skal dette foregå i en politisk og historisk kontekst, hvor nøglebegreber ses i forbindelse med transformationer. Ved at undersøge disse nøglebegreber kan man følge transformationen og hertil “what the present is producing” (Wright & Reinhold 2011, 101). Dette gør vi ved at bruge Bacchis (2009) policy-tilgang, som ligeledes har fokus på nøglebegreber og kategoriseringer.

Den anden komponent omhandler, hvordan man kan anskue “a history of the present” med fokus på, at forskellige begivenheder omkring problematikken kan have flere potentielle virkninger og dermed uforudsigelige betydninger for fremtiden. Reinhold foreskriver, at dette indfanges ved at benytte personers oplevelse, respons på begivenheder og fortællinger om mulige konsekvenser (Wright & Reinhold 2011, 101). Vi har derfor valgt at interviewe personer, der i deres arbejde forholder sig til skoleudsættelse for at høre om deres oplevelser, hvor vi ligeledes har spurgt ind til oplevede ændringer og mulige konsekvenser. Vi har valgt at interviewe flere personer i forskellige kommuner, fordi vi blev opmærksomme på, at skoleudsættelse er blevet forvaltet

forskelligt i kommunalt regi, hvilket peger i retning af forskellige virkninger. For at kunne analysere interviewene, har vi ladet os inspirere af både Madsens (2003) og Merriams (2001) tilgange til at opbygge analysekategorier ud fra empiriske interviews.

Til sidst foreskriver *Studying Through* en åben ontologisk tilgang, hvor man undersøger en mangesidet etnografi med en bred forståelse af feltet og følger problematikken i dets bevægelsesfelter (Ibid., 101). Vi har i vores undersøgelsesdesign forsøgt at følge problematikken om skoleudsættelse fra flere vinkler samtidig med, at informanter indbyrdes har henvist til hinanden. Dette har været med til at styre, hvilke kommuner der indgår, da vi har fulgt problematikken og informanternes fortællinger om egen praksis, samt italesættelsen af andre kommuners håndtering af skoleudsættelse, hvortil vi fulgte disse fortællinger og inddrog kommunerne. Det har derfor været den åbne ontologiske tilgang, som har styret kommuneudvælgelsen.

Ministerielle opfattelser og lokale oplevelser

Empirisk bygger artiklen på tre ministerielle pjecer omhandlede skolestart, samt på interviews med informanter fra dagtilbud, skoler og forvaltning i fem kommuner.

De tre ministerielle pjecer med navnet 'På vej i skole', der danner grundlaget for artiklens policy-analyse, er en serie som henvender sig til tre forskellige aktører hhv. kommuner (i reference: K), dagtilbud og skole (i reference: D&S) samt forældre (i reference: F). De er udgivet af Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet i februar 2009 med formålet om at forbedre overgangen fra dagtilbud til skole: "Regeringen ønsker med dette materiale at kvalificere børns overgang til skole" (K, 5). Pjecerne er valgt, fordi de udkom i forbindelse med de tidligere nævnte lovændringer i 2009 og stadig indgår som en del af skolestartsmaterialet på Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings læringsportal (EMU 2016). Dermed repræsenterer pjecerne ministeriets² udlægning af overgangen mellem dagtilbud og skole, og giver os

² 'Ministeriet' henviser i artiklen til det ministerium, der sidder med ansvar for skoleområdet, i daglig tale kaldt undervisningsministeriet til trods for skiftende navn og regeringer.

mulighed for at analysere, hvordan skoleudsættelse opfattes som problematisk.

For at undersøge praksissen omkring skoleudsættelse og dens konsekvenser for det pædagogiske arbejde, har vi valgt at interviewe personer, der i deres arbejde forholder sig til skoleudsættelse. Interviewene er foretaget med flere personer i fem forskellige kommuner, fordi skoleudsættelse er blevet tolket forskelligt i kommunalt regi. I hver kommune har vi interviewet minimum to personer, der arbejder i den pædagogiske praksis, her enten dagtilbud eller skole, og derudover har vi foretaget interview med én person fra hver kommune, som arbejder med skoleudsættelse i forvaltningsmæssigt regi. Igennem de forskellige interviews har det været muligt at få et indblik i vores informanternes oplevelser med skoleudsættelse, samt deres opfattelse af ændringer og konsekvenser på området. Hensigten hermed er at undersøge vores informanternes oplevelse af skoleudsættelse og betydningen for praksis, samt at relatere det til den politiske kontekst.

Skoleudsættelse – mellem politisk policy og empiriske kategorier

Teoretisk og analytisk bygger artiklen hhv. på Bacchis tilgang til policy-analyse kaldet *What's the problem represented to be?* (herefter WPR) (Bacchi, 2009) og Merriams (2001) og Madsens (2003) tilgange til det empiriske analysearbejde, hvor der opbygges kategorier.

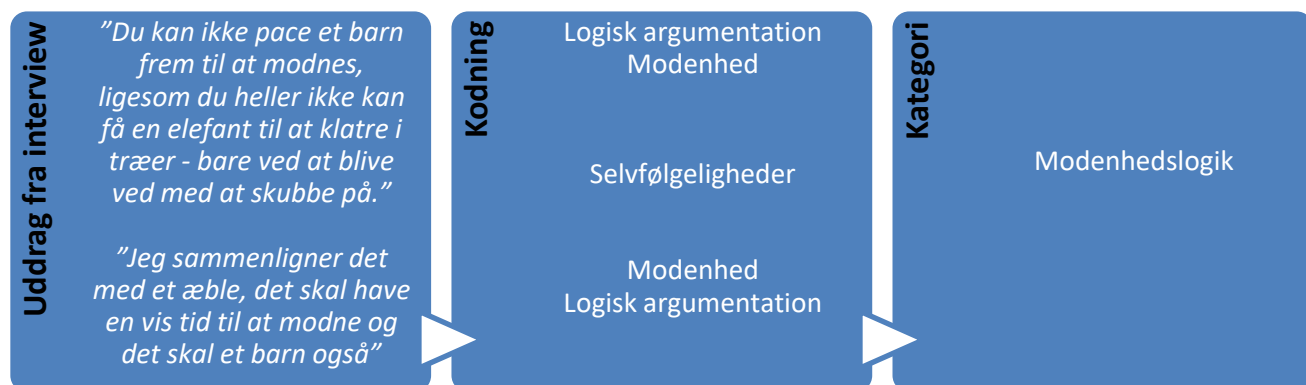
Det centrale i Bacchis (2009) WPR-tilgang er dens anderledes opfattelse af policy. Bacchi argumenterer for, at policies ikke alene løser problemer, som mange policy-analyser ellers antager, men at de i høj grad er med til at definere dem: "Policies gives shape to 'problems' they do not address them" (Bacchi 2009, x). Med denne tilgang bliver det dermed vigtigt at undersøge, hvordan problemer bliver defineret, fordi definitionen af et problem bestemmer løsningsmulighederne (Ibid., ix-xxi). Bacchi forsøger ikke med WPR-tilgangen at sige, at politikerne adresserer de forkerte problemer, eller at problemerne ikke eksisterer, men snarere at gøre opmærksom på, at problematiseringer er afgørende for de statslige processer og den måde, vi bliver styret på (Ibid., xii). Konkret for artiklen giver Bacchis tilgang mulighed for at belyse, hvordan staten adresserer skoleudsættelse, og hvordan det bliver styrende for praksis.

Det gøres ifølge Bacchi ved at undersøge de konceptuelle logikker, som er de forståelser og antagelser, der er tilstede, for at en problemrepræsentation giver mening (Ibid., 5). Her henviser Bacchi til, at man kan komme bag om de konceptuelle logikker ved at analysere *binære forhold*, *nøglebegreber* og *kategoriseringer* (Ibid., 7-9), hvilket vi benytter os af i policy-analysen.

I et forsøg på at lade empirien være det styrende for undersøgelsen af, hvordan skoleudsættelse er blevet institutionaliseret i praksis og med hvilke konsekvenser for det pædagogiske arbejde, har vi benyttet os af Merriams (2001) og Madsens (2003) analysetilgang med at opbygge empiribårne kategorier. Madsens fokus er at fastholde den empiriske dimension, så analysen omhandler de empiriske fænomener og den pædagogiske praksis, frem for at empirien skal illustrere eller dekonstruere teoretiske retninger (Madsen 2003, 80). Det samme er omdrejningspunktet for Merriam, hvor hun beskriver, at dataanalyse er den proces, der trækker mening ud af empirien, og at disse meninger er undersøgelsens fund: "These meanings or understandings or insights constitute the findings of a study" (Merriam 2001, 178). Analysen skal ifølge Merriam konstruere kategorier, der indfanger de gennemgående temaer i datamaterialet, hvor kategorierne forstås som: "...concepts indicated by the data (and not the data itself)" (Ibid., 179).

Måden, hvorpå kategorierne er oparbejdet, er sket med udgangspunkt i Merriams fem principper for, hvad en kategori er og skal indeholde. For det første beskrives det, hvordan kategorierne skal reflektere formålet med undersøgelsen. Dette betyder, at man gennem kategorierne skal blive i stand til at aflæse og besvare undersøgelsens problemstillinger og spørgsmål (Ibid., 183). For det andet skal kategorierne være udtømmende på sådan en måde, at det er muligt at placere den væsentlige og relevante data i en kategori eller underkategori. For det tredje skal kategorierne være gensidigt udelukkende, så data kun kan placeres i en kategori. Hvis det er tilfældet, at data kan placeres flere steder, skal man konceptuelt arbejde med at redefinere kategorierne. For det fjerde skal kategorierne være sensitive ift. dets empiriske grundlag, så en udefrakommende udelukkende ved navnet på kategorier kan få et indblik i dets mening og betydning. For det femte skal kategorierne være konceptuelt kongruente, som skal forstås ved, at kategorierne skal være på samme abstraktionsniveau, og dermed ikke kan underordnes hinanden (Ibid., 184).

I nedenstående figur vises et eksempel på, hvordan vi har kodet centrale uddrag fra interviewene og bevæget os videre til en kategorisering, som lever op til de fem principper som Merriam opstiller.



Ved brug af Merriams og Madsens tilgang til en kategoribåret analyse tilstræbes det at fremføre informanternes egne logikker og forståelser omkring skoleudsættelse.

Med artiklens analytiske og teoretiske udgangspunkt muliggøres en anskuelse af skoleudsættelse, som den opfattes i den pædagogiske praksis, samtidig med at den relateres til den politiske fremstilling af skoleudsættelse. I den videre analyse har artiklen derfor fokus på, hvordan skoleudsættelse i de ministerielle dokumenter problematiseres, og i relation hertil hvilke logikker og forståelser informanterne har omkring skoleudsættelse, samt de handlemuligheder det giver. Artiklen bidrager dermed til at belyse styrende italesættelser af skoleudsættelse, og tager yderligere fat i de konsekvenser, det får for den pædagogiske praksis.

Skoleudsættelse defineret som et problem i policy

Den politiske vision om at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet er måske ikke ny, men den bliver cementeret i pjecerne 'På vej i skole', hvor der både står, at: "Det er regeringens mål, at de unge som hovedregel skal være færdige med deres uddannelse, når de er omkring 25 år" (K, 8) og at: "Hensigten er at få flere børn i skole, så snart de er parate" (K, 8). Disse beskrivelser problematiserer indirekte skoleudsættelse, idet skoleudsættelse her fremstår som noget, der modarbejder regeringens mål, samt at der ligger

en forståelse af, at det ikke vil være godt for børn, hvis de venter for længe med at komme i skole.

Det binære forhold god skolestart vs. skæv skolestart

I de tre pjecer er der især et binært forhold, der skrives frem, 'god skolestart vs. skæv skolestart': "Undersøgelser viser, at en god skolestart belønnes resten af uddannelsesforløbet og resten af livet. For de børn, der får en skæv skolestart, kan konsekvenserne imidlertid være alvorlige" (K, 6). Det er den gode skolestart, der er at foretrække, men det interessante er, hvordan forholdet mellem de to fremskrives. Der lægges vægt på, at den gode skolestart sker tidligere frem for senere: "Det er vigtigt, at hvert barn får lov til at begynde i skole, så snart det er parat" (D&S, 5), og "Det er vigtigt, at børn og unge ikke bliver i dagtilbud og uddannelsessystemet længere end nødvendigt" (K, 8). Børn kan altså blive for længe i dagtilbud, men nærmest ikke starte for tidligt i skole, idet skolens opgave er at være parat til barnet: "Og skolen skal på sin side sørge for, at barnet føler sig velkommen og værdsat" (D&S, 5).

En skæv skolestart tænkes ikke som en for tidlig skolestart, men beskrives som en skolestart, hvor samarbejdet om overgangen ikke har været god nok, eller hvor skolen eller dagtilbud ikke er gode nok i deres arbejde med børnene (D&S, 14-26). Ved at opstille en god skolestart og en skæv skolestart, som et binært forhold, og beskrive den gode skolestart, som en, der ikke må ske for sent, formes der en forståelse af skoleudsættelse som et problem.

Nøglebegrebet børneparathed

I de tre pjecer er der især ét vigtigt nøglebegreb, som ministeriet gør meget ud af at tilskrive mening og italesætte, hvilket er begrebet børneparathed; det, at skolen skal være parat til børnene:

Men det er ikke kun børnene, der skal være parate til skolen. Skolen må også være parat til børnene. Det betyder, at de voksne i børnehaveklassen skal skabe et tilbud, der tilgodeser børnenes aktuelle interesser, potentialer og udviklingsmæssige behov (D&S, 7).

Igennem alle tre pjecer bliver det beskrevet, hvordan det er skolens, børnehaveklassens og SFO'ens opgave at møde barnet på dets eget niveau og sikre, at barnet trives og kan udfolde sig. Derudover beskrives det, at også undervisningen i skolen differentieres til at møde det enkelte barn: "Undervisningen skal tilrettelægges, så barnet har mod på at give sig i kast med alt det nye og spændende, det møder i skolen" (K, 5). Dermed bliver begrebet børneparathed tilskrevet en positiv betydning, hvor skolen har ansvar for at rumme alle børn og møde dem på deres niveau, samt at tilgodese barnets interesser.

Når skolen fremskrives som værende børneparat, og børneparathed er tilskrevet denne positive mening, bliver det svært at anfægte børneparathedsbegrebet, samtidig med at det problematiserer skoleudsættelse. Skoleudsættelser kommer indirekte til at handle om, hvorvidt skolen lever op til sit ansvar i stedet for at handle om, hvorvidt barnet er klar til skolen. Dermed er den tilstedeværende forståelse af børneparathed med til at problematisere skoleudsættelse, fordi det fremstår som selvfølgelig, at skolen lever op til sit ansvar, og dermed er der ikke behov for en skoleudsættelse.

Barnet som kategoriseret

Barnet som kategori bliver hyppigt beskrevet i de tre pjecer, men hvis man har in mente, at det er barnet, der er omdrejningspunktet for skolestarten, er barnet ikke det centrale. Det helt centrale i pjecerne bliver samarbejdet om barnet i overgangen mellem dagtilbud og skole (K,5): "Det er således de voksnes ansvar – både pædagoger, børnehaveklasseledere og forældre – i fællesskab at skabe rammer, der sikrer, at overgangen fra dagtilbud til skole kan foregå i en tryk atmosfære" (D&S,7).

Der, hvor selve barnet beskrives, er i skildringer om, hvad der kan arbejdes med i forhold til barnet. Disse anbefalinger gives både til forældre, dagtilbud og skole med fokus på, at der arbejdes ud fra handle- og læreplaner i dagtilbud og skole (D&S,16), og at forældre arbejder med at fremme bestemte færdigheder og kompetencer (F,12).

Det ses, at kategorien 'barn' i høj grad beskrives som et produkt af forældrenes og institutionernes arbejde, som former og styrer barnet i bestemte retninger.

Det kan derfor opfattes sådan, at forældrenes og institutionernes arbejde definerer og skaber barnet, samt at der i forlængelse af dette skabes en vis umyndiggørelse af barnets selvstændighed. Dette betyder, at barnet som kategori i problematiseringen ikke får en selvstændig rolle i forbindelse med skoleudsættelse. Barnet kan i sig selv ikke ses som en årsag til, at der kan forekomme skoleudsættelse, hvorved skoleudsættelser bliver et spørgsmål om pædagogernes og forældrenes arbejde med barnet.

De forståelser og antagelser, der tilskrives den skæve skolestart, begrebet om børneparathed og kategorien barnet, gør alle, at skoleudsættelse bliver fremstillet som et problem, der beror på betoningen af særlige politiske opfattelser og derigennem fjerner fokuset fra barnets reelle skoleparathed. Dermed er de konceptuelle logikker legitimerende i forhold til at give mening til skoleudsættelse som værende problematisk, og dermed bliver det også determinerende for løsningsmulighederne.

Kommunale karakteristika

De lokale forskelle i de fem kommuner, som præsenteres her, kan anskues i forhold til, hvem der afgør skoleudsættelser i kommunen samt den procentvise andel af skoleudsættelser. I alle kommuner er der inden for de seneste 3-4 år blevet sat yderligere fokus på at nedbringe antallet af skoleudsættelser. Der er forskellige holdninger til, hvilke kriterier der er udslagsgivende i forhold til skoleudsættelse. De fleste aktører i både forvaltning og i praksis er enige om, at manglende sociale kompetencer kan give skoleudsættelse, mens at kognitive vanskeligheder ikke er et kriterie for skoleudsættelse. Der er større uenighed om, hvorvidt manglende modenhed og alder (det at være født sent på året) kan give skoleudsættelse. I alle kommuner er det forældrene, der søger om en skoleudsættelse og her vedlægges udtalelser og udviklingstilbud fra dagtilbuddene.

Kommune A

I Kommune A er det distriktsskolelederen, der sidder med den endelige beslutning om, hvorvidt der gives skoleudsættelse. Forvaltningen og dagtilbud fortalte, at skolelederen sjældent gav afslag på ansøgninger om

skoleudsættelse, men de pointerede samtidig, at procedurerne var blevet mere omstændelige grundet store krav til dokumentation. Den procentvise andel af skoleudsættelser ligger på 6-7%.

Kommune B

Det har tidligere været distriktsskolelederen, der afgjorde skoleudsættelser, men kommunen valgte sidste år at flytte denne beslutning til et udvalg i forvaltningen. Beslutningen blev begrundet med, at man ville etablere ens retningslinjer og sikre, at de rigtige børn blev skoleudsat, samt at man havde for mange sammenlignet med andre kommuner. Den procentvise andel af skoleudsættelser har i lang tid ligget mellem 10-12 %, men blev sidste år nedsat til 4,7 %.

Kommune C

I Kommune C var det, efter ændringerne i 2009, et udvalg i forvaltningen, der afgjorde skoleudsættelser, men beslutningen blev lagt ud til distriktsskolelederne for cirka fire år siden. Ifølge en skoleleder blev det gjort, fordi der kom for mange klager over de afslag, forvaltningen gav og ifølge forvaltningen fordi, det var skolelederne, der vidste, hvad de kunne og ikke kunne rumme. Skolelederen havde ikke oplevet at måtte give afslag, og den procentvise andel af skoleudsættelser ligger på 10 % i kommunen.

Kommune D

Det er distriktsskolelederen, der i Kommune D afgør ansøgninger om skoleudsættelse, og ifølge forvaltningen bliver der sjældent givet afslag. Som resultat af en ny kommunalchef for nogle år siden kom der fokus på at nedbringe antallet af skoleudsættelser gennem krav til dagtilbuddene om at skoleudsætte færre, hvilket er lykkedes fra i 2013 at have ligget på 10,7 % til i 2015 at ligge på 4,9 %.

Kommune E

I Kommune E er det Skole- og dagtilbudschefen i forvaltningen, der afgør skoleudsættelser. Dagtilbuddet har oplevet, at der gives afslag, de fik kun 1 ud

af 3 ansøgninger godkendt sidste skoleår, og forvaltningen oplyste, at antallet af skoleudsættelser sidste år lå på 2,8 %.

Begrundelseslogikker og de relationelle forhold

Gennem vores informanternes fortællinger og oplevelser blev forskellige begrundelseslogikker identificeret; sammenligningslogik, modenhedslogik, inklusionslogik, økonomisk logik og succeslogik. Dette kom til udtryk i informanternes italesættelser af skoleudsættelse. Yderligere blev to relationelle forhold identificeret; 'syndebukke', og 'de uvidende', som indgår i informanternes beskrivelser af andre aktører i feltet omkring skoleudsættelse. Med det afsæt gennemgås de fem overordnede begrundelseslogikker og de to relationelle forhold, som illustrerer informanternes forståelse af skoleudsættelse og konsekvenserne.

Sammenligningslogik

Konsulenterne fra forvaltningerne omtalte ofte skoleudsættelse ud fra en sammenligning med andre kommuner, dermed blev en sammenligningslogik tydelig. En konsulent fra Kommune Ds forvaltning udtalte, at skoleudsættelser blev et særligt fokus, grundet: "Og øh, det (skoleudsættelser, red.) var jo uhørt stort i forhold til mange omegnskommuner og hvad vi ellers sammenligner os med. Og så blev der forsøgt at stramme an" (Forvaltning, Kommune D).

Som det fremgår i citatet, kommer kommunerne ved sammenligning til at skulle overveje egen praksis, og i dette henseende føler Kommune D sig nødsaget til at igangsætte ændringer, da omegnskommunerne har lavere tal. Dette udspiller sig ligeledes i Kommune B, hvor vi via dagtilbuddet fik adgang til en mail fra forvaltningen (til dagtilbuddene) omhandlende nye procedureændringer, med begrundelse i:

Kommune B har uforholdsmæssige mange flere børn, der får skoleudsættelser i forhold til de kommuner, som vi normalt sammenligner os med [...] Det er dog vigtigt, at i allerede nu iværksætter en målrettet indsats for de børn, som i vurderer, vil kræve en ekstra indsats for at blive skoleparate (Forvaltning, Kommune B).

Sammenligningen bliver i disse tilfælde en måde, hvorpå kommunen kan legitimere, at der skal foretages ændringer i deres praksis. Det bliver eksempelvis i Kommune B en begrundelse for, at de i dagtilbuddene skal iværksætte en målrettet indsats for, at alle børn er klar til skole og derigennem nedsætte skoleudsættelserne – så der kan nås samme niveau som andre. Ved brug af sammenligningslogikken legitimeres beslutninger om at foretage ændringer, som ligner andres, og sat på spidsen bliver det en logik om, at hvis de andre kan reducere skoleudsættelser – så kan vi også! Når der benyttes en sammenligningslogik, bliver skoleudsættelse et problem, da det i sammenligningen bliver problematisk at have for mange skoleudsættelser i forhold til andre.

Modenhedslogik

I forlængelse af at vores informanter forholdt sig til kriterierne for skoleudsættelse, blev særligt en ting diskuteret i nogle interviews. Dette omhandlede, hvorvidt modenhed var en væsentlig faktor for skoleudsættelse. Især børnehaveklasseledere tydeliggjorde, at et væsentligt aspekt ved skoleudsættelse og deres daglige arbejde med børnene var modenhed. I Kommune E og A fremhævede børnehaveklasselederne det således: "Du kan ikke pace et barn frem til at modnes, ligesom du heller ikke kan få en elefant til at klatre i træer - bare ved at blive ved med at skubbe på" (Børnehaveklasseleder, Kommune E) og "Jeg sammenligner det med et æble, det skal have en vis tid til at modne og det skal et barn også (Børnehaveklasseleder, Kommune A).

Det bliver her klart, at ud fra en modenhedslogik er skoleudsættelse en forudsætning. En forudsætning for, at nogle børn kan klare skolen, og at børnehaveklasselederne kan udføre deres arbejde. Hvis barnet ikke modenhedsmæssigt er klar til skolen, skal barnet ifl. denne logik i højere grad modnes i børnehaven end børnehaveklassen, og dette kræver en skoleudsættelse. Manglende skoleudsættelse pointeres både som ødelæggende for skolens arbejde, andre børn, lærerne, samt barnet selv.

Inklusionslogik

Et centralt emne igennem interviewene er inklusion. Dette er et særligt fokus, som har været fremtrædende i alle de praksisser, vi er blevet informeret af, og der blev her refereret til både skolereformen og det politiske fokus på inklusion.

I Kommune E omtaler en pædagog det øgede fokus på skoleudsættelser således:

... skolen er jo også inde i en tid, hvor den er nødt til at omdefinere sig selv – også i inklusionens lys [...]. De er simpelthen også nødt til at sige, hvad er det der skal til for at de kan modtage de her børn. Så det er blevet langt sværere at få skoleudsættelse, fordi man ikke mener at det er i børnenes interesse (Dagtilbud, Kommune E).

Det bliver tydeligt, at inklusionens fremtrædelse i både dagtilbud og skoler har haft betydning for skoleudsættelse. Denne inklusionslogik har ændret opfattelsen af, hvad skolerne skal kunne inkludere og rumme. Dette medfører, at det bliver sværere at legitimere en skoleudsættelse, da det ikke stemmer overens med inklusionens formål. I Kommune B beretter en pædagog på følgende vis om inklusionens centrale placering i folkeskolereformen: "Prestigen – vi følger ikke skolereformen ved ikke at inkludere børnene. Det er det, jeg tolker ud af det her, det er det, jeg ser [mail fra forvaltning] – vi skal jo inkludere alle børn, siger skolereformen, og det gør vi ikke. Ergo er vi ikke gode nok" (Dagtilbud, Kommune B).

Skoleudsættelse bliver i inklusionslogikken omtalt som et problem, da det ikke stemmer overens med de centrale formål, inklusionen indeholder. Dette betyder, at kommuner, skoler og dagtilbud ikke formår at løfte inklusionsopgaven, hvis der forekommer skoleudsættelser. Hvis inklusionslogikken benyttes, bliver skoleudsættelse dermed et problem og skal forsøgs undgået.

Økonomisk logik

En anden begrundelseslogik, der er til stede i vores empiri, er en økonomisklogik. Det økonomiske aspekt ved skoleudsættelse var primært placeret hos forvaltningen, men praktikerne forholdt sig ligeledes til dette.

Skoleudsættelse blev flere steder fremhævet som økonomisk dyrere end alternativet; at børn går direkte i skole. Kommune Cs forvaltning forklarede her:

... vi har faktisk haft en treårig plan, hvor vi har sagt, at vi skulle spare 3 millioner i alt på det her der hedder skoleudsættelser. Det har vi nået ved at være nede på det antal nu og svarende til ca. 10 % af en årgang. Det har vi valgt at sige, det er fint, at det er der vi ligger. Men den skal selvfølgelig ikke hives op igen, den skal blive på det niveau. OG den må gerne blive mindre, det gør ingenting... (Forvaltning, Kommune C).

Det fremgår, at skoleudsættelse har en økonomisk omkostning, som derfor ud fra en økonomisk logik kan ses som uønsket. Dette blev tydeligt i vores interviews, da flere informanter udtrykte denne logik, men enkelte informanter forholdt sig yderligere til fremtidsaspektet. Forvaltningen i Kommune D udtalte: "Altså ud fra en økonomisk betragtning kunne det give rigtig god mening, fordi en daginstitutionsplads koster øh væsentligt mere end en skole placering", men han uddybede yderligere at:

... jeg tænker dybest set, at det har været en fejlagtig besparelspolitik, øhm, men det skal jeg ikke citeres for, jo det må du sku godt citere mig for, det er jeg sku ligeglad med [...]. Jeg kan ikke lige huske beløbet, men det er ca. en million, man kan spare [...], men det passer jo ikke, hvis vi nu antager, at de så skal have støtte i skolen, eller går en klasse om, så er den million jo hurtig ædt op (Forvaltning, Kommune D).

Konsulenten fremhævede, hvordan den økonomiske logik er fremtrædende i kommunerne, hvor færre skoleudsættelser ses som en mulig besparelse. Hvis man derfor benytter sig af den økonomiske logik, bliver skoleudsættelser anset som værende problematisk, da skoleudsættelser i et økonomisk perspektiv er for dyrt. Dog blev det pointeret, at denne logik kun var en momentan løsning på en større økonomisk udfordring, og at løsningen med at nedsætte antallet af skoleudsættelser ville koste mere for kommunerne i sidste ende.

Succeslogik

Den sidste logik, som fremgik i vores interviews, var en succeslogik. Den måde, hvorpå succeslogikken fremstod, var:

så er det et år, for simpelthen at få den der succes: Jeg kan, jeg forstår og jeg gjorde, det der blev sagt... Fordi de gang på gang er blevet gonket i hoved, doink - nu gjorde du det ikke igen. Men det der med, lade dem få den der succes (Børnehaveklasseleder, Kommune C).

Hos børnehaveklasselederen i Kommune C blev succes benyttet som en logik til at fremhæve, at barnet i sit møde med skolen skulle have en oplevelse af succes. Det blev beskrevet, hvordan det at møde skolen med udfordringer er et uhensigtsmæssigt udgangspunkt for barnets videre skolegang og uddannelse. Dagtilbuddet i Kommune B uddyber dette: "Man skal nok blive skoletræt, der er ikke nogen grund til at blive det i børnehaveklassen" og:

Vi prøver lidt at beskrive det på den måde, at det er lidt ligesom at du løber op til en bus der holder og venter, og ligeså snart du kommer derop så lukker han dørene og kører. Så tænker man: fuck man – og så løber man igen og lige så snart man kommer op så lukker han dørene og kører [...]. Så er du bare hele tiden bagud, og det er ikke fedt altid at være bagud. Man bliver lidt stresset og lidt træt – så er det sku da også lige meget, jeg kommer aldrig derop.

Det ses i ovenstående citater, at både dagtilbud og børnehaveklasselederen mener, at barnet skal ses ud fra en succeslogik, og herigennem ser de skoleudsættelse som en nødvendighed for, at nogle børn potentielt kan opnå denne succes og et godt videre uddannelsesforløb. Man kan derfor se, at når udgangspunktet er barnet, så ses skoleudsættelse som en forudsætning og nødvendighed.

Syndebukke

Syndebukke er betegnelsen for forvaltningernes relation til skolerne og deres arbejde med skoleudsættelse og parathed til at modtage alle børn.

Konsulenten fra Kommune Bs forvaltning forklarede således, at beslutningen om skoleudsættelse var blevet flyttet fra skolelederne til et udvalg i forvaltningen, fordi skolelederne generelt godkendte for mange skoleudsættelser grundet deres, i forvaltningens optik, manglende viden på området. Derudover påpegede både Kommune C og Ds forvaltning, at skolerne ikke var så parate, som de burde være til at rumme alle børn:

Det som jeg har oplevet at skolerne har haft svært ved at rumme, det har været udad reagerende børn eller børn med hvor de sagde: de er ikke modne endnu. [...] og det, tænker jeg, er en forkert holdning at have (Forvaltning, Kommune C).

Men altså nu ved jeg jo godt, at børnehaveklasselærer også er pædagoger, men hold nu kæft, hvor er det svært at få den der skoleverden til at gå ud af sin egen kontekst. Det er ... det er ikke ... det er ikke let (Forvaltning, Kommune D).

Her tydeliggøres, at forvaltningerne ikke mener, at skolerne lever op til deres ansvar om at kunne rumme alle børn, og dermed placerer de også ansvaret, for at skoleudsættelser opstår, hos skolerne. Skolerne bliver dermed i forvaltningens optik til syndebukkene i problematikken omkring skoleudsættelse. Forvaltningerne forholder sig ikke til dagtilbuddenes arbejde eller deres eget ansvar i forhold til skolernes opgave.

De uvidende

En anden relation, der fremgik af empirien, var den skolerne og dagtilbuddene havde til både de nationale politikere og de kommunale forvaltninger.

Dagtilbuddet i Kommune B problematiserer regeringens fokus på, at man skal hurtigere igennem uddannelsessystemet:

Jeg synes jo ikke, at det er skidt at vente et år. Men det er jo fordi, regeringen jo gerne vil have, at man kommer hurtigere igennem skolesystemet, og man kommer igennem uddannelsesområdet og ud på arbejdsmarkedet, ik.,

og yderligere bliver kommunens indblanding nævnt som en frustration:

Med skoleudsættelse, jo, der synes jeg, det er irriterende, at kommunen skal blande sig. Fordi hos os fungerer det faktisk meget godt. Vi har ikke skoleudsat nogle børn, som vi ikke mener skal skoleudsættes...

Her ses det, hvordan politikerne og kommunen opfattes som nogle, der ikke har tillid til pædagogernes arbejde, hvilket giver dagtilbuddene en negativ holdning til dem. Skolerne udviser samme holdning som dagtilbuddene. Børnehaveklasselederen i Kommune E siger således: "Men vi har også talt om i år at de [1.klasselærerne] får revl og krat, for er det det de [forvaltning] vil, så må skolen jo indrette sig efter de børn. Er det virkelig det de mener?". Her problematiseres, at alle børn presses gennem systemet uden hensyn til det enkelte barn. Skolelederen i Kommune C påpeger yderligere, at skolens opgave med at være skole (og ikke børnehave) bliver problematisk, når man *bare* siger, at skolen skal være klar til alle børn: "Og altså jeg tænker at det er en populistisk fremstilling, der siger: jamen, så skal skolen bare være børneklar, i stedet for at børnene skal være skoleklar. Altså, hvorfor har man daginstitutioner og skoler, jamen det er jo fordi, de skal løse forskellige opgaver med forskellig pædagogik".

Der tegner sig et billede af, at skolerne og dagtilbuddene mener, at de kommunale forvaltninger og nationale politikere mangler forståelse for det pædagogiske arbejde, de udfører, og at det politiske fokus på, at alle børn skal starte i skole rettidigt, giver problemer. Man kan betegne dagtilbuddenes og skolernes syn på forvaltningerne og politikerne som, at de er uvidende i forhold til det pædagogiske arbejde og de udfordringer, som dagtilbud og skoler står med i dag.

Konklusion og diskussion: Hvad bliver konsekvenserne, når skoleudsættelse problematiseres?

Artiklen har haft til hensigt at undersøge, hvordan skoleudsættelse problematiseres, hvordan det er blevet institutionaliseret og med hvilke konsekvenser.

I analysen af de ministerielle pjecer blev en problematisering af skoleudsættelse tydelig gennem fokuset på, at skolerne skulle være klar til barnet og møde det på dets eget niveau, samt at dagtilbud og skoler skal samarbejde om

overgangen, hvorefter skoleudsættelse ikke bør forekomme. Denne opfattelse bliver udfordret af vores fund i kategorierne om de relationelle forhold. I kategorien 'de uvidende' fremgik det, at skolerne og dagtilbuddene mener, at de kommunale forvaltninger og nationale politikere mangler forståelse for deres pædagogiske arbejde. Dette understøttes yderligere af analysen af begrundelseslogikkerne, hvor det fremgik, at forvaltningerne benytter sig af nogle andre logikker end dem, dagtilbuddene og skolerne benytter. Dagtilbuddene og børnehaveklasselederne benytter sig primært af logikker, som har udgangspunkt i pædagogiske aspekter med børnene i fokus, og som ser skoleudsættelser som uundgåeligt. Forvaltningerne benytter sig i højere grad af logikker, som problematiserer skoleudsættelser og legitimerer arbejdet med reducere af disse. Hermed lægger forvaltningerne sig op af samme forståelse som den, der er fremanalyseret i de ministerielle pjecer. Dette kommer også til udtryk i en sammenligning mellem kommunerne, hvor det bliver tydeligt, at jo længere væk fra praksis de besluttende myndigheder – der tager stilling til skoleudsættelse – er, desto større andel af afslag er der.

Et andet forhold, der blev fremtrædende i de to analyser, var italesættelsen af barnet, som kom til udtryk på to forskellige måder. I de ministerielle pjecer blev barnet opfattet, som et produkt af det faglige arbejde, som dagtilbud og skoler udøver, mens dagtilbuddene i højere grad omtalte barnet ud fra andre logikker, hvor barnet havde en mere selvstændig rolle. Disse to opfattelser gør, at der opstår en problematik i forhold til, om skoleudsættelse ses som undgåeligt eller som uundgåeligt.

Hvis barnet, som ministeriet og forvaltninger ligger op til, forstås som et produkt af det pædagogiske arbejde, kan man argumentere for, at det får den indvirkning, at barnet forsøgs styret i den retning, man ønsker. Fx kan man arbejde med barnets udvikling i forhold til skoleforberedende aktiviteter, sociale færdigheder, samt inddrage andre fagpersoner hvis nødvendigt. Man kan se de øgede krav til dokumentation, som et udtryk for denne forståelse af barnet, og det understøttes yderligere af procedureændringerne, som kræver denne dokumentation, hvis der skal komme en eventuel skoleudsættelse på tale. Man kan dog yderligere, som en af vores informanter fremhævede, sætte spørgsmålstejn ved, til hvis bedste det er, at der ikke laves skoleudsættelse?

Et perspektiv, der er interessant i sammenholdningen af de to analyser, er fokuset på børneparathed. Gennem policy-analysen er det blevet vist, at ministeriet bruger børneparathed som et nøglebegreb i forhold til at fremme en forståelse af, at barnet ikke behøver at være klar til skolen, idet skolen skal være klar til barnet. Gennem kategorien 'syndebukkene' blev det tydeligt, at denne forståelse også er én, forvaltningen giver udtryk for, mens skolerne er mere kritiske over for begrebet og dets konsekvenser for deres arbejde. Skolelederen i Kommune C udfordrer begrebet således:

Men man skulle have lov til at udfordre dem, der er så populistiske at sige, jamen så skal skolen være børneparat – fordi selvfølgelig er der noget rigtigt i at sige, vi skal ikke bare have én ting at tilbyde, vi skal kunne ramme en differentieret gruppe. Men hvis de virkelig ser på, hvor differentieret de grupper er – og så kigger på nogle elever, der har det virkelig svært, så kan de jo ikke kobles til den process, der er, uden hele tiden at opleve nederlag.

Begrebet om børneparathed får derfor også betydning for børnehaveklasselederne i forhold til hvilket arbejde, de skal udføre med så store differentierede børnegrupper. Men hvem skal have mest opmærksomhed: den store gruppe af skole-aktive børn eller de enkelte børn, der oplever store udfordringer? Man kan hertil spørge, hvorvidt ministeriet har overvejet disse forhold, da børneparathed og inklusion blev sat højt på dagsordenen?

Artiklen har vist, hvordan skoleudsættelse bliver problematiseret igennem flere bevægelsesfelter ved forskellige interessenter. Ministeriets problemrepræsentation af skoleudsættelse er i høj grad blevet institutionaliseret i kommunernes forvaltning. Der ses dog en vis skepsis fra den pædagogiske praksis, da de benytter logikker, der anser skoleudsættelse som en nødvendighed i nogle tilfælde. Man kan dermed pointere, at institutionaliseringen af skoleudsættelse er forekommet forskelligt i de kommunale og i de pædagogiske instanser, hvilket har resulteret i relationelle forhold, som har vist sig at være problematiske. Den pædagogiske praksis har indordnet sig kommunale procedurer, idet dagtilbuddene trods modstand udformer den påkrævede dokumentation, da det er et krav, hvis skoleudsættelser skal forekomme – hvilket alle italesætter som værende

nødvendigt i visse situationer. Der er dermed sket en institutionalisering af problematiseringen af skoleudsættelse i så høj en grad, at alle er bevidste om, at skoleudsættelser ikke bevilges uden stor pædagogisk eftertanke og dokumentation.

Referencer

- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Australia: Pearson Australia.
- D&S. 2009. "Dagtilbud og skole, På vej i skole – om at skabe sammenhæng mellem dagtilbud, skole, SFO og fritidshjem". *Emu.dk*. Lokaliseret på: <http://www.emu.dk/modul/p%C3%A5-vej-i-skole-%E2%80%93-dagtilbud-og-skole>
- Dyssegaard, Camilla Brørup m.fl. 2013. "Skoleparathed. Systematisk forskningskortlægning. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning". *Aarhus Universitet*. Lokaliseret på: <http://edu.au.dk/fileadmin/edu/Udgivelser/Clearinghouse/Review/Skoleparathedprojekt-Clearinghouse2013.pdf>
- EMU. 2016. "EMU Danmarks læringsportal. På vej i skole". *Emu.dk*. Lokaliseret på: <http://www.emu.dk/modul/p%C3%A5-vej-i-skole-%E2%80%93-kommune>
- Espensen, Mariann Faurholdt. 2012. "Professor: Ny lov betyder flere umodne skolestartere. Folkeskolen". *Folkeskolen.dk*. Lokaliseret på: <https://www.folkeskolen.dk/512186/professor-ny-lov-betyder-flere-umodne-skolestartere>
- F. 2009. "Forældre, På vej i skole – en vejledning til forældre". *Emu.dk*. Lokaliseret på: <http://www.emu.dk/modul/p%C3%A5-vej-i-skole-%E2%80%93-for%C3%A6ldre>
- Folkeskoleloven. (2015, den gældende). Lokaliseret på: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=176327>
- Gilliam, Laura og Gulløv, Eva. 2012. *Civiliserende institutioner: Om idealer og diskntinktioner i opdragelse*. Aarhus: Aarhus Universitets forlag.

- K. 2009. "Kommuner, På vej i skole – om at skabe sammenhæng mellem dagtilbud, skole, SFO og fritidshjem". *Emu.dk*. Lokaliseret på: <http://www.emu.dk/modul/p%C3%A5-vej-i-skole-%E2%80%93-kommune>
- Larsen, Sofie Amalie og Nielsen, Lene Lechner. 2016. *Skoleudsættelse – En analyse af nationale og lokale problematiseringer af skoleudsættelse*. Afleveret ved kandidaten i Pædagogik, Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Københavns Universitet.
- Madsen, Ulla Ambrosius. 2003. *Pædagogisk etnografi – forskning i det pædagogiske praksisfelt*. Aarhus: Forlaget Klim.
- Merriam, Sharan B. 200. *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: Jossey-Bass
- Regeringsgrundlag. 200. Nye Mål. Lokaliseret på: http://stm.dk/publikationer/reggrund05/index.htm#Uddannelser_i_verdensklasse
- Sievertsen, Hans Henrik. 2015. "En god start – betydningen af alder ved skolestart for barnets udvikling. København: SFI – det nationale forskningscenter for velfærd". *Det nationale forskningscenter for velfærd*. Lokaliseret på: https://pure.sfi.dk/ws/files/334775/1538_En_god_start.pdf
- Wright, Susan & Reinhold, Sue. 2011. "'Studying Through': A Strategy for Studying Political Transformation. Or Sex, Lies and British Politics." *Policy worlds: anthropology and the analysis of contemporary power* red. af Cris Shore, Susan Wright, and Davide Però, 86-104. Oxford: Berghahn Books.