

# Dokumentationskrav i folkeskolen

## – tidspres, krænkelse eller faglig udfordring?

*Hans Jørgen Limborg, Karen Albertsen & Maya Flensborg Jensen*

Lærere og ledere i folkeskolen har i de senere år været udsat for en øget mængde af krav til dokumentation og registrering. Dette er et led i New Public Management styringsparadigmet, som på dette felt kan siges at have skabt en ubalance mellem en bureaukratisk systemtænkning og den fagprofessionalisme der har kendetegnet folkeskolen. Dokumentation og registrering kan opleves som en belastning der tager tid fra kerneopgaven, men det kan også bidrage til stress fordi det – med Norbert Semmers begreb – er krænkende for selvværdet når der introduceres opgaver som opleves som illegitime. Artiklen belyser med elevplaner og kvalitetsrapporter som eksempel, at det omfang sådanne kontrolsystemer kan udgøre en psykisk belastning afhænger af oplevelsen af krænkelse. Det beskrives hvordan nogle skoler som et modtræk mod krænkelsen transformerer kravene til håndterbare pædagogiske redskaber. Dette modtræk kan være et element i at gøre nye styringsmåder mindre belastende, hvis kontrol og styring rettes mod at opnå bedre resultater gennem dokumentation af hvad man gør i stedet for at aftvinge dokumentation af måltal der opleves irrelevante.

### Krav til dokumentation – tidens svøbe?

Krav til dokumentation og performance er ikke nyt i folkeskolen. Vurdering af klassers fremdrift og den enkelte elevs standpunkt er antagelig en praksis, der har eksisteret lige så længe som skolen selv. Af den aktuelle diskussion om omfanget af registrering og dokumentation i folkeskolen får man imidlertid det indtryk, at omfanget er steget ganske betydeligt. En udvikling der også genfindes blandt andre fagområder inden for den offentlige forvaltning, særligt inden for velfærdsydelserne.

Der har været fremsat megen kritik af det stigende omfang af dokumentationskrav. En type kritik er formuleret gennem presse og fagblade og tager udgangspunkt

i, at kravene tager tid fra kerneopgaven og derigennem hindrer medarbejderne inden for en profession i at udføre de faglige opgaver, de er ansat til. Dokumentationskrav beskrives således som en trussel mod kvaliteten af ydelsen, f.eks. udtrykt gennem sætninger som *"tiden til de varme hænder reduceres"*. Udsagnet underbygges ofte med det argument, at reduceres tiden til kerneopgaven, udgør det en trussel mod kvaliteten af undervisningen og oplevelsen af at have mening i arbejdet, og dermed reduceres trivsel på arbejdspladserne. Kritikken underbygges ofte med en kombination af konkrete cases og 'surveys' udført blandt en mindre gruppe af fagprofessionelle (Larsen 2009; Bræmer 2008). Argumenterne har vundet en del udbredelse, og også fra politisk hold kan de ses som baggrund for, at

det er blevet en fremtrædende politisk dagsorden at sikre afbureaukratisering, som det f.eks. er målet med "udfordringsretten" (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2011) og en række initiativer til afbureaukratisering i kommunerne og på landsplan.

En anden type kritik af dokumentationskrav retter sig ikke kun mod det stigende omfang af krav men fokuserer på, at den dokumentation der kræves, ofte er irrelevant i forhold til kerneopgaven. Lærergruppen oplever til eksempel at krav til dokumentation, der ikke retter sig mod den pædagogiske opgave, er mere kritisable end krav om at dokumentere forhold ved kerneopgaven (Bisgaard 2002). Denne type kritik findes ofte i bredere undersøgelser af den offentlige sektors styringslogikker og styringsredskaber, formuleret som en kritik af den offentlige regulering, der beskrives som New Public Management (NPM) (Petersen 2009; Lerborg 2011). Denne mere nuancerede kritik knytter sig således ikke kun til, at der skal dokumenteres i for stort et omfang og dermed den tid, der skal anvendes til at dokumentere, men også til hvad formålet er med, at der skal dokumenteres.

I forlængelse af dette er der – med en vis vægt – fremført kritik af dokumentations- og registreringskrav af aktører, som selv har været – eller er – en del af den statslige eller kommunale administration, og derved selv har været med til at udvikle styringssystemer baseret på krav til dokumentation. Fra denne side fremføres det synspunkt, at dokumentationskravene er ført for langt ud, fordi de ikke længere bygger på, hvad der er hensigtsmæssigt at dokumentere for at løse kerneopgaven, men opfindes af administrative hensyn. Kritikken er bl.a. formuleret i en slags bekendelse og beklagelse over udviklingen, som f.eks. udtrykt i titlen på kronikken: "Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde" (Gjørup m.fl. 2007).

Der savnes dog stadig større sammenhængende undersøgelser, der kan påpege en direkte sammenhæng mellem en øget mængde dokumentationskrav på den ene side og faldende kvalitet af ydelserne i det offentlige, ringere psykisk arbejdsmiljø eller større sygefravær på den anden side, omend disse sammenhænge gerne inddrages som argumenter imod registrering og dokumentation. Et problem er, at der er mange andre faktorer, der spiller sammen. Undersøgelser, der vurderer omfanget af sådanne mulige konsekvenser på en større gruppe af offentlige arbejdspladser når ofte frem til, at der, trods relativt ens dokumentationskrav, er store forskelle mellem de undersøgte institutioner, hvilket gør det vanskeligt at dokumentere en direkte sammenhæng mellem krav og f.eks. øget sygefravær (Petersen 2009; Lerborg 2011).

Vi finder derfor kun et meget fragmentarisk belæg for argumentet om, at et stigende omfang af dokumentationskrav i sig selv har forringet det psykiske arbejdsmiljø og kvaliteten i ydelserne. Hvorimod den sammenhæng der viser, at arbejdspladser med høj trivsel også har høj produktivitet, effektivitet og stor indflydelse til medarbejderne, efterhånden er veldokumenteret (Kristensen 2010). I denne artikel ser vi nærmere på, hvordan skolerne og forvaltningerne i to kommuner reagerer på de lovbundne krav om dokumentation, og hvordan de påvirker skolernes hverdag. Vi ønsker hermed at bidrage med endnu en vinkel på debatten, gennem et forsøg at anskueliggøre sammenhængen mellem de valgte styringsstrategier og de 'reaktioner' skolerne og forvaltningerne har på nogle specifikke dokumentationskrav rettet mod folkeskolen. Vi vil senere se nærmere på omfanget og bredden af de 'nye' krav og deres karakter og søge en baggrund for fremkomsten

af de forskellige dokumentationskrav i folkeskolen i den generelle udvikling af de offentlige styringsparadigmer. Først vil vi dog uddybe artiklens problemstilling og redegøre for det projekt, som ligger bag.

## Er dokumentationskrav belastende?

Artiklen bygger på den antagelse, at eksterne krav til dokumentation og registrering har indflydelse på oplevelsen af trivsel og arbejdsrelateret stress og motivation. Udsættes medarbejdere for omfattende krav til dokumentation og registrering, antager vi, at der er risiko for, at motivationen vil mindskes og stress-niveauet øges.

Dokumentations- og evalueringskrav antages at kunne virke belastende, dels fordi de kan forrykke balancen mellem krav og ressourcer i en negativ retning, og dels fordi de kan blive oplevet som udtryk for mangel på respekt.

Den schweiziske psykolog Norbert Semmer (2007) har forsket i, hvordan stress opstår, når man oplever sin sociale værdi truet. I følge hans teoriramme om "Stress as offence to the self" (SOS), udgør det at opretholde og beskytte ens eget selvværd, en meget vigtig målsætning for de allerfleste mennesker. Trusler mod ens oplevelse af selvværd spiller derfor en vigtig rolle i udviklingen af stress. Trusler mod ens *personlige selvværd* kan opstå, når man oplever nederlag, som man fortolker som udslag af, at man ikke selv slår til, f.eks. på grund af manglende kompetencer. Det kaldes i SOS teorirammen for "stress gennem utilstrækkelighed". Alternativt kan stress opstå som følge af trusler mod ens oplevelse af *social værdi*, f.eks. på grund af negativ adfærd fra andre eller på grund af mangel på anerkendelse og respekt. Dette kaldes i SOS teorirammen for "stress som disrespekt".

Disrespekt kan, ifølge teorien blive udtrykt direkte eller på flere forskellige indirekte måder; 1) som direkte disrespektfuld adfærd, f.eks. gennem angreb på andre, latterliggørelse, grov eller hensynsløs feedback. Dette kaldes i SOS-teorirammen for "illegitim adfærd". Disrespekt kan også blive udtrykt indirekte gennem handlinger, der stresser andre mennesker, på grund af manglende omtanke eller hensynsløshed, f.eks. ved at man pålægger andre ekstra arbejde ved ikke at udføre sin egen del af en opgave ordentligt, eller gennem manglende vedligeholdelse af teknologi eller andet udstyr. Den form for disrespekt kaldes i teorien for "illegitime stressorer". En tredje form for disrespekt kommer til udtryk gennem det, der i teorien kaldes for "illegitime opgaver", og som refererer til, at man får tildelt opgaver, der opleves som enten urimelige eller unødvendige.

Det er denne tredje form for disrespekt i form af illegitime opgaver, vi har fokus på i denne undersøgelse. Det kan f.eks. være i form af registreringer eller møder, der opleves unødvendige, tidskrævende eller meningsløse.

Denne oplevelse af illegitimitet i arbejdsopgaver, som man skal udføre som en del af ens arbejde, anser vi for at udgøre en mulig trussel mod trivsel, motivation og mental sundhed, og vi omtaler det i det følgende som det potentielt krænkende ved dokumentationskrav. Medarbejderne kan blive frustrerede, fordi de oplever kravene som udtryk for manglende hensyntagen eller direkte som disrespekt for deres arbejde.

Illegitimitet kan forstås som en speciel form for mangel på retfærdighed i sit arbejde. Den hidtidige forskning i oplevelse af retfærdighed på arbejdet, har dog ikke haft fokus på arbejdsopgaver, som en mulig kilde til oplevelse af uretfærdighed (Semmer m.fl. 2010). Illegitim adfærd er blevet

undersøgt som en del af "sociale stressorer", negativ adfærd eller i mere ekstreme tilfælde som mobning eller chikane; mens illegitime stressorer og illegitime opgaver ikke er blevet undersøgt ret meget i tidligere forskning (Semmer 2007).

Om en opgave er illegitim eller ej, kan ikke sluttes direkte af opgavens karakter. Det handler om, hvorvidt opgaven *opleves* som illegitim eller ej. Den samme opgave kan for en person opleves som illegitim i en situation, og som legitim i en anden. En opgave kan også blive opfattet som fuldt ud legitim fra ledelsen, men ikke fra medarbejdernes side. Oplevelsen af illegitimitet kan også ændre sig som følge af at nødvendigheden eller meningen med at udføre opgaven bliver forklaret og forstået af medarbejderen. Illegitimitet kan derfor opfattes som et spørgsmål om perspektiv og interesse (Sørensen 2008).

Illegitime opgaver kan, sammenlignet med illegitim adfærd, opfattes som en mildere form for udtryk for disrespekt (Semmer 2007), og konsekvenserne af illegitime opgaver må derfor også forventes at være mindre voldsomme. Samtidig kan man forvente at forskellige former for illegitime opgaver er ret udbredte, og at mange mennesker oplever dem dagligt. De negative effekter i form af dårligere trivsel og mindre motivation, kan derfor også tænkes at være meget udbredte.

Vi har gennemført en undersøgelse af nationale data fra 2008 (Den Nationale Arbejdsmiljø Tværsektorsundersøgelse (NAT)) der viste, at folkeskolelærerne lå som en af de tre jobgrupper med den højeste score på rapporteringen af illegitime opgaver, altså arbejdsopgaver, som man oplever, besværliggør ens arbejde. Den høje score på disse spørgsmål er grundlaget for at konkludere, at lærere i folkeskolen oplever et relativt stort omfang af det, vi har defineret som 'illegitime opgaver'. Undersøgelsen kunne desuden

påpege, at oplevelsen af illegitime opgaver hang sammen med lavere motivation i form af mindsket jobtilfredshed og lavere stolthed i arbejdet (Albertsen m.fl. 2013). For at komme nærmere på sammenhængen mellem de konkrete 'illegitime opgaver' og oplevelse af krænkelse har vi valgt at undersøge dette nærmere gennem casestudier.

I overensstemmelse med SOS teorirammen antager vi, at konsekvenserne af dokumentationskravene vil afhænge af, i hvilken grad medarbejderne oplever dem som legitime. Vi antager, at effekten vil afhænge af kvaliteten og karakteren af de konkrete krav til dokumentation og evaluering. Således vil krav, som er simple, tidsmæssigt afgrænsede, relevante for kerneopgaven, og som opleves meningsfulde, ikke have en negativ effekt. De vil blive opfattet som forenelige med lærernes egne målsætninger for deres arbejde, og dermed som noget, der kan understøtte deres bestræbelser på at udføre et godt stykke arbejde. Lærernes oplevelse af en succesfuld opfyldelse af kravene vil tillige kunne bidrage til at mindske deres stressniveau og øge deres motivation. Derimod vil krav, som er komplicerede, tidsmæssigt omfattende, uden direkte betydning for kerneopgaven, eller som i sig selv opleves som meningsløse, blive opfattet som udtryk for disrespekt, og derigennem have en negativ indflydelse på trivsel og motivation.

I artiklen vil vi først beskrive data og metode i det projekt, der ligger bag artiklen. Dernæst udfoldes problemstillingen omkring dokumentationskrav i relation til anden forskning og i offentlige evalueringer, og der redegøres for baggrunden for de specifikke krav til folkeskolen, som vi har undersøgt reaktionen på. Derefter vil vi drøfte problematikken om krænkelse, som en psykosocial reaktion på dokumentationskrav, først på baggrund af nationale data, og herefter i relation til casestudier.

## Projektet bag artiklen – design og metode

Artiklen bygger på et projekt, som fulgte udviklingen over to år fra 2009 og 2011 i to forskellige skoleforvaltninger, samt på syv udvalgte skoler (fire i den ene kommune og tre den anden). I denne periode var der i folkeskolen fokus på implementeringen af to specifikke krav til dokumentation i form af elevplaner (EP) og kvalitetsrapporter (KR). Generelt var der i perioden et meget stort politisk fokus på folkeskolens kvalitet og dens formålsparagraf, bl.a. blev PISA-undersøgelserne brugt til at fremme et argument om, at fagligheden i folkeskolen var for lav.

Projekt "Engagement eller mistillid" havde to overordnede formål: 1) at undersøge sammenhængen mellem dokumentationskrav og oplevelsen af krænkelse, motivation og stress, 2) at undersøge betydningen af social kapital for skolernes håndtering af dokumentationskravene. Den første problemstilling er i fokus i denne artikel, den anden er behandlet nærmere i en anden artikel (Albertsen m.fl. 2013). Projektet omfatter såvel kvantitative som kvalitative data. De kvantitative data er i den mindste kommune tilvejebragt ved, at projektgruppen i 2009 og igen i 2011 gennemførte en spørgeskema-baseret kortlægning af arbejdsmiljø og trivsel blandt samtlige skolelærere. Skemaet var baseret på NFA's tredækker skema (Pejtersen m.fl. 2010; Kristensen & Nielsen 2007), og det blev i denne sammenhæng suppleret med spørgsmål om social kapital. I den anden, og større, kommune anvendtes data fra to trivselsmålinger, som kommunen gennemførte på eget initiativ, og som allerede omfattede spørgsmål om social kapital.

Målingen af den sociale kapital anvendtes til selektion af i alt otte skoler. I hver forvaltning valgte vi to skoler med lav score på social kapital<sup>1</sup>-spørgsmål (tillid og retfærdighed) og to med høj score. En af skolerne med lav score valgte at trække sig ud af pro-

jektet på grund af travlhed, således indgik syv skoler i projektet (Limborg m.fl. 2012).

De kvalitative data udgøres af historieværksteder (Limborg & Hvenegaard 2011) (et på hver skole), kvalitative interviews med lærere og ledere udført på de 7 skoler, samt med en række medarbejdere i de to skoleforvaltninger. Der blev gennemført 41 interviews i 2009 og 14 interviews og 7 fokusgruppeinterviews i 2011. I 2009 udarbejdede vi rapporter for hver skole, disse dannede baggrund for en formidling og en dialog med lærere og ledelse på skolerne. De syv skolars arbejde og forvaltningerne er blevet fulgt gennem projektets levetid, og der har været løbende kontakt.

## Dokumentationskrav i folkeskolen

Det karakteriserer de fleste af de krav, der fra offentlige myndigheder og kommunale forvaltninger påføres skolerne i tiden op til den undersøgte periode, at de bygger på en styringslogik som udsiger, at den enkelte kommune godt kan, men skal presses til at blive bedre til at opfylde de undervisningsmål, som fastlægges af undervisningsministeriet. Naturligvis inden for de ressourcer, der kan afsættes til skoleområdet. Hvad de ønskede undervisningsmål er, er imidlertid på ingen måde entydigt, og der kan historisk beskrives en fortsat udvikling og ændring af såvel den gældende styringslogik som af undervisningsmålene (Thejse 2009).

Samtidig er der i hver kommune og på hver skole en historie, der ligger bag netop den måde, man her prioriterer ressourcer og undervisning. Derfor vil de mange forsøg på at måle en effekt af skolens virke blive underlagt kritik og møde forbehold fra de mange forskellige aktører og positioner, der forholder sig til denne diskussion (Sørensen & Petersen 2006). Debatten om PISA-undersøgelserne, reformer af folkeskolen og de nationale test er gode eksempler på dette.

Tabel 1. Oversigt over dokumentations- og registreringskrav i folkeskolen

"Krav"	Indført	"Kravstiller"	Primær målgruppe	Frekvens
<b>Nationale uddannelsespolitiske krav</b>				
Krav om evaluering af den enkelte elev (mundtligt)	1993	UVM	Lærerne	Løbende
Uddannelsesplan	1999	UVM	Elev/lærer/vejleder	En gang i 9. – 10. klasse
Uddannelsesbog	2000	UVM	Elev/lærer	Årligt fra 6. klasse
Nationale faglige test	2006	UVM	Skole (ledelse, lærere, elever)	En gang / elev / år
Elevplaner – (skriftlige)	2006	UVM		En gang / elev / år
Kvalitetsrapport for kommunens skoler	2006	UVM	Kommunernes skoleforvaltning	Årligt
<b>Kommunalpolitiske krav – administrative og pædagogiske</b>				
Udviklingsprogrammet: - mål, handleplaner og evaluering	2000	KL Kommunen	Tankegang: Kommunale mål → skole mål → Klasse mål → Elevmål	Løbende
Virksomhedsplan	2000	Kommunen	Skolen	?
Kvalitetsrapport for den enkelte skole <sup>2</sup>	2006	Kommunen	Skolen	Årligt
Pædagogisk/psykologisk udredning	2006	UVM/kommunen	Lærer	Efter behov
<b>Økonomiske, driftsmæssige og personalepolitiske krav til registrering</b>				
Arbejdstidsregler mm.		Overenskomst	SU, Ledelse og lærere	
APV	1994	Arbejds miljøloven	AMO/MED	Hvert 3. år
Registrering af sygefravær i APV	2004	Arbejdstilsynet	AMO/MED	Hvert år
Trivselsmåling	2008	Aftale KL-KTO	MED/AMO	Hvert 3. år
Timeregistrering, afspadsring, MUS mm.	Individuelt	Skoleleder Skolebestyrelse	Lærere	Løbende

Kilde: Se bl.a. Rambøll/Undervisningsministeriet (2009).

Tabel 1 giver et overblik over krav i folkeskolen om at dokumentere eller registrere aktiviteter, resultater eller udviklingsplaner, som er kommet i perioden 1993 til 2008. Det er næppe en fuldstændig oversigt men en illustration af udviklingen og omfanget af denne type af krav. Listen er opdelt i hovedgrupper efter hvilken myndighed, der har formuleret kravene.

Det fremgår, at der såvel i forhold til den enkelte skoles arbejde med den enkelte klasse og den enkelte elev, som i forhold til skolens drift, har været en væsentlig tilvækst af nye krav i perioden. Når der fremføres en generel kritik af den omfattende mængde krav til skolen, nævnes sideløbende med oplistningen af de styringsrelaterede krav ofte også en række andre typer af krav, f.eks.



krav der udspringer af overenskomster eller af arbejdsmiljøloven. Dem har vi derfor også medtaget i oversigten, selvom de ikke kan siges at være en del af det skolepolitiske styringsparadigme, men retter sig mere generelt mod skolen som en offentlig arbejdsplads.

## Styringslogikken bag dokumentationskravene

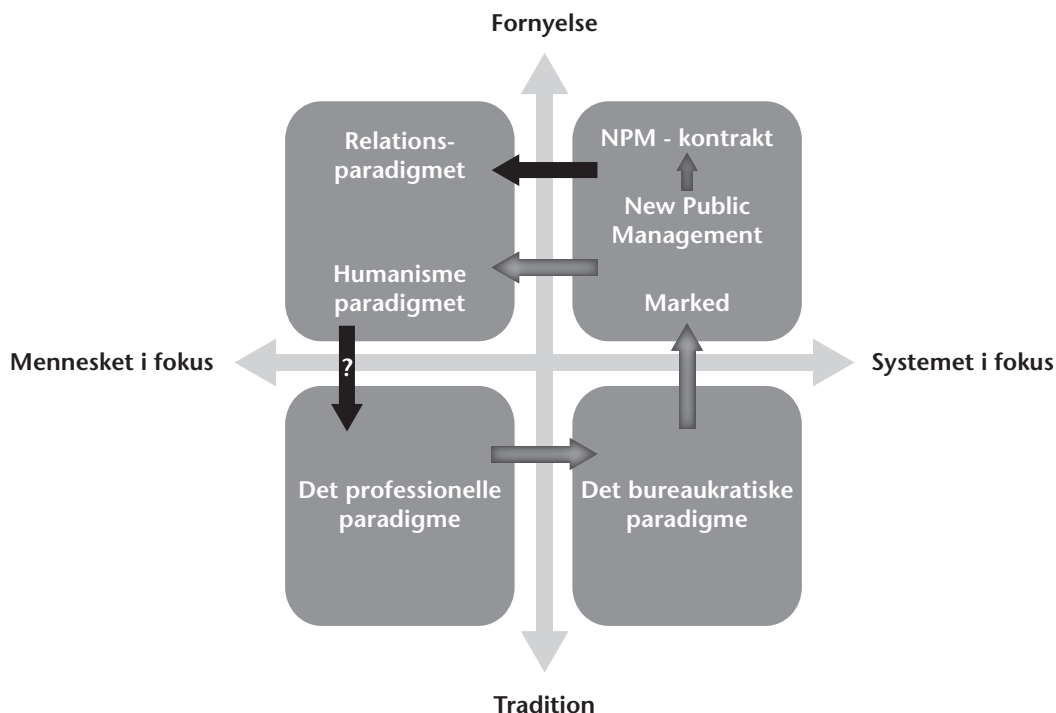
Dette projekts interesse er, hvordan de krav, der direkte påvirker kerneopgaven, modtages, implementeres og påvirker det psykiske arbejdsmiljø. Perioden omkring 2006 vækker derfor særlig opmærksomhed, da der her indføres et stort antal krav. Skolepolitikken i denne periode var i høj grad præget af et bestemt styringsparadigme, som netop fordrede dokumentation af ydelser og resultater. Styringsparadigmerne i den offentlige sektor kan grundlæggende opdeles efter om de orienterer sig mod mennesker eller mod systemer. Historisk optræder denne opdeling som to klassiske styringsparadigmer; det fagprofessionelle og det bureaukratiske (Lerborg 2011). Det fagprofessionelle paradigme er udviklet i tilknytning til de enkelte discipliner (lægefaget, politiet og folkeskolelærerne). Det bureaukratiske er udviklet sammen med udviklingen af en centraliseret, offentlig forvaltning af de politiske beslutninger og landets økonomiske ressourcer. De har fungeret i et samspil baseret på dialog/konflikt om ressourcer og gensidig afhængighed af at udføre de opgaver, som samfundet varetager overfor borgerne. Folkeskolen baseres på samfundsmæssigt fastlagte rammer og ressourcer, men har samtidig en relativ stor autonomi til at udvikle sin egen profil i forhold til kultur og udvikling, ligesom den enkelte lærer har haft stor autonomi til selv at tilrettelægge egen undervisning.

Dette makkerskab blev imidlertid udfordret kraftigt med en række nye strømninger

inden for den offentlige administration, der begynder at slå igennem fra 1980'erne. New Public Management (NPM)-paradigmet introduceres i Danmark med inspiration fra Thatcher regeringens regelomlægning af den offentlige sektor i Storbritannien. Den grundlæggende ide er at bryde bureaukratiets manglende fleksibilitet og manglende evne til hurtig omstilling og innovation. NPM-tankegangen forklarede denne træghed ved manglende konkurrence og ved den magt, som fagtraditionerne besad i kraft af deres monopolstatus.

NPM søgte derfor først at markedsføre de offentlige ydelser, bl.a. ved at etablere nye ledelsesstrukturer, der omfatter eksterne interesser, som f.eks. skolebestyrelser. Desuden sker der en omfattende ændring af sprogbrugen omkring offentlig administration, der 'streamlines' til at bruge managementbegreber fra erhvervslivet og fra nye managementkoncepter. De bærende værdier blev ydelsesoptimering og tilpasning til markedets behov. Benchmarking af ydelser og resultater blev et fremtrædende virkemiddel, og internettet blev brugt til at sikre kundernes (borgernes) direkte adgang til at vurdere, hvilken ydelse der ønskes. Skolerne påbydes f.eks. fra 2005 at offentliggøre afgangsprøvernes karaktergennemsnit.

Den rene markedsstyring vinder imidlertid ikke rigtig indpas i en dansk kontekst. Makkerskabet og dialogen mellem professionerne og deres organisationer på den ene side og den offentlige administrationen på den anden er stærkt historisk forankret. En dansk version af NPM bliver derfor ifølge Lerborg udviklet som et NPM – kontrakt-paradigme. Når det er muligt, indgås forpligtende kontrakter mellem på den ene side de institutioner, der skal udføre en samfundsmæssig opgave, og på den anden side de myndigheder, der skal holde styr på ressourcerne, sikre en optimering af produktiviteten og sikre kvaliteten. Gen-



Kilde: Leon Lerborg: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, 2011

nem kontraktpolitikken fastlægges de krav, som institutionerne skal opfylde, selvom ressourcerne begrænses. Styringsværktøjet, der om noget repræsenterer denne styringslogik, er mål- og rammestyret. Gennem regulativer og lovgivning fastlægges de mål, der forventes af institutionerne, som f.eks. faglig udvikling af skoleeleverne, højnelse af læsevne og parathed til videreuddannelse. Den grundlæggende værdi er, at der opnås de bedst mulige resultater inden for de givne ressourcer, samt at der opnås en stor fleksibilitet i forhold til ændringer i samfundets behov.

Denne styringstankegang forudsætter, at det er muligt at overvåge, om kontrakterne opfyldes og forudse kommende behov for nye kontrakter. Derfor skal myndigheder kunne følge udviklingen af ydelser, af behovet og af resultaterne så detaljeret som muligt. Dette er baggrunden for udviklingen af et stort omfang af systemer til at

indsamle data og dokumentation om såvel indsats, ydelse som resultater.

Lerborgs pointe er, at makkerskabet mellem bureaukratiet systemtænkning og professionernes faglige fokus repræsenterede en balance mellem de hensyn, der ligger bag de to paradigmer. På den ene side hensynet til helheden, økonomien og samfundets interesser og på den anden side hensynet til den enkelte fagpersonens udvikling, oplevelse af mening, arbejdspladsens oplevelse af sammenhængskraft og evne til at udføre arbejdsopgaven på tilfredsstillende vis. NPM-kontrakt styringen forrykker denne balance, hvilket forklarer at offentlige arbejdspladser, medarbejdere, ledere og deres organisationer kritiserer udviklingen for et demokratisk underskud, manglende hensyntagen til faglige kvalitetsnormer, stigende arbejdspress og en forringelse af arbejdspladsernes muligheder for at sikre udvikling, trivsel og fastholdelse af medarbejdere.



Lerborg ser kritikken som grobund for nye styringsparadigmer, i første omgang introduceret gennem organisationsudvikling og lederudvikling med fokus på 'organisatorisk læring'. Et humanistisk styringsparadigme, som har fokus på medarbejdernes evner og udvikling, ofte organisatorisk forankret i HR-afdelingen. Det er ikke længere 'faget', der fastlægger normerne, men et samspil mellem organisationens mål og den enkelte medarbejders udviklingspotentialer. Tilliden mellem ledelse og ansatte bliver afgørende for, at dette kan lade sig gøre og ledelsesudvikling er ikke længere kun et spørgsmål om at have styr på opgaven og kunne administrere krav og ressourcer, men også et krav om at kunne motivere og udvikle medarbejderne og sikre positiv kommunikation og tillidsfuldhed. Mangler tilliden er risikoen uklare krav, uklare roller og risiko for en negativ udvikling af den enkelte medarbejders trivsel (Hasle m.fl. 2010).

Der følger således også en individualisering af fordringen om at håndtere kravene i arbejdet, som i folkeskolen lægger sig op af denne faggruppes historiske tradition for 'at stå alene med sin klasse'. Presset på den enkelte lærer kan således øges, hvis der ikke skabes nye mere fælles rammer for at håndtere arbejdsopgaverne. Lerborg finder et modsvar på denne udvikling, i det han omtaler som 'det relationelle paradigme'. En vækst i tilbud om kurser og konsulentytelser i individuel stresshåndtering, men også i støtte til at udvikle samarbejdsrelationer f.eks. gennem udvikling af teamstrukturer.

Med udgangspunkt i denne analyse, er spørgsmålet således, om der i skolerne og i skoleforvaltningerne udvikles strategier, som kan skabe en balance mellem skolens faglige opgave og forvaltningens fordring om at kunne styre. En balance, der mindsker risikoen for, at kravene opleves som illegitime og dermed skaber dårlig trivsel og nedsat motivation.

## Elevplaner og Kvalitetsrapporter

Elevplaner og Kvalitetsrapporter er krav, der er specifikke for folkeskoleområdet. De blev fremhævet som de mest "belastende" eksterne krav i de historieværksteder og interviews, vi udførte på de syv skoler. I debatten om kontrol og registrering er bl.a. kvalitetsrapporten fremhævet som en særlig bureaukratisk dokumentationsmetode (Nørreklit & Kølsen de Witt 2008).

Kvalitetsrapporter (KR) og Elevplaner (EP) er skabt af Undervisningsministeriet (UVM)<sup>3</sup>, som metoder til at opnå en bedre styring af folkeskolen og med det formål at styrke skolernes resultater f.eks. i form af bedre læseevne blandt eleverne. Når disse kvalitetsmål skal omsættes til performance-mål, som skolerne forventes at efterleve, udtrykkes kvalitet primært som en række målbare rammebetingelser f.eks. udgifter pr. elev, antal computere pr. elev, eller i resultatfaktorer som karaktergennemsnit, testresultater mm. Kvalitetsrapporten anvendes netop til dokumentation af sådanne faktorer. Kvalitetsrapporterne skal forbedre driften af skolerne, ved at de kommunale politikere og myndigheder får et værktøj, som kan styrke deres muligheder for at varetage ansvaret for driften af skolerne. Desuden skal den "*bidrage til at fremme dialogen og systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen*", og endelig skal den skabe øget åbenhed om skolernes resultater (Undervisningsministeriet 2006; EVA 2009). Elevplanerne fra UVM's side er et bud på en standardisering af lærernes evne til at sætte læringsmål for den enkelte elev. Ved at opgaverne prioriteres og systematiseres, antages det, at kvaliteten i skolen på sigt vil blive øget. Der er dog i reglerne en udstrakt frihed til at vælge den måde, den enkelte skole udformer elevplanerne på (Undervisningsministeriet 2009; EVA 2008).

## Evalueringer af elevplaner og kvalitetsrapporter

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) gennemførte i 2007/2008 (EVA 2008) en undersøgelse af skolernes implementering af kravet om at anvende elevplaner. Undersøgelsen bygger på spørgeskemaundersøgelser blandt kommuner, lærere og forældre samt case-undersøgelser på seks skoler. I den afsluttende rapport konstateres det, at implementeringen og dermed udformningen af elevplanerne stadig er i fuld gang og ikke har fundet en endelig form. Der findes en overvejende positiv reaktion på arbejdet med elevplanerne fra både lærere og forældre, der ses som et værktøj i skole-hjem samarbejdet. I forhold til de øvrige formål, der er tillagt elevplanerne (at kunne sætte mål for undervisningen og at tjene til, at lærerne kan blive bedre til at undervisningsdifferentiere og evaluere), er der dog mange dilemmaer.

Metodefriheden har skabt en stor bredde i elevplanernes udformning. De fleste elevplaner er skriftlige og omfatter individuelle beskrivelser af eleven. Afkrydsningsskemaer anvendes også, men i mindre omfang. For lærerne er det en kvalitet, hvis planerne er individuelle, og eleverne kan se sig selv og opleve, at planen kan bringe dem videre. De skal således være meget præcise for at give størst mening for lærerne. Skoler, der har faste retningslinjer for hvem, der gør hvad i arbejdet med elevplaner og en ledelse, der bakker op om planerne, har den mest positive oplevelse af planerne.

EVA har ligeledes gennemført en omfattende evaluering af kvalitetsrapporterne. Evalueringen er rapporteret i to rapporter (EVA 2009; EVA 2011). Hovedkonklusionen er, at kvalitetsrapporterne kan styrke de kommunale forvaltningers muligheder for at varetage ansvaret for skolernes udvikling, men forvaltningerne er mere tilfredse med udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten end skolelederne. 71 % af forvaltningerne

oplever i høj grad eller i nogen grad, at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 står mål med kommunens indsats. Skolelederundersøgelsen viser, at kun 43 % af skolelederne tilsvarende vurderer at udbyttet i høj grad eller i nogen grad står mål med skolens indsats. Kun 15 % af skolerne i skolelederundersøgelsen er, med afsæt i kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09, blevet pålagt af forvaltningen at foretage forbedringer af skolens praksis. Skoleledere, som er pålagt forbedringer på baggrund af kvalitetsrapporten, har imidlertid en mere positiv oplevelse af både arbejdet med og udbyttet af kvalitetsrapporten end andre skoleledere. Disse skoleledere oplever, at kvalitetsrapporten er et nyttigt udviklingsredskab, og at arbejdet med kvalitetsrapporten står mål med skolernes indsats. Et flertal af landets forvaltninger oplever, at kvalitetsrapporterne bidrager til større åbenhed om skolernes kvalitet, og at kvalitetsrapporten er et centralt redskab i dialogen med skolelederne. Skolelederne derimod oplever i væsentligt mindre grad, at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed, og de mener ikke, at kvalitetsrapportens oplysninger reelt anvendes i praksis.

I 2009 gennemfører Rambøll på foranledning af Undervisningsministeriet, og som led i regeringens afbureaukratiseringsprogram, en kortlægning af problemer med administrative opgaver, der tager tid fra kerneopgaven i folkeskolen. Rapporten (der omtales 'monsterrapporten') omhandler 50 forskellige problemstillinger, hvortil der knyttes en række forslag til forenklede procedurer (Rambøll 2009). De omhandler samarbejdet mellem skoler og myndighederne, herunder indberetninger og §50 undersøgelser, styring, kontrol og opfølgning samt IT og andre forhold. Blandt forslagene er et om kvalitetsrapporter og to om elevplaner. I forhold til kvalitetsrapporterne påpeges det, at de, trods hensigten, ikke kan

anvendes til at anvise løsninger på konkrete problemer i undervisningen. Dermed er de et ringe styringsredskab og tager mere tid fra skolelederen, end de støtter dennes styring af skolen. I forhold til elevplaner konstateres det, at der mangler klare retningslinjer for, hvordan de skal udformes, og hvad de skal indeholde, at lærerne oplever det som en stor arbejdsbyrde, hvorfor de ikke altid virker efter hensigten. Elevplanerne kritiseres for at stille for omfattende krav til skriftlighed. Rambøll-rapporten foreslår, at kvalitetsrapporterne i højere grad udarbejdes efter den enkelte skoles behov. Der bringes en række forslag til at tilpasse elevplanerne, f.eks. at reducere turnus til hvert andet år, at planens form udvikles sammen med elever og forældre, og at elevplanerne kun laves, hvor der er behov.

## To forvaltningers håndtering af Kvalitetsrapporter og Elevplaner

Der er stor forskel på størrelsen af de to forvaltninger, vi har fulgt: i den store kommune er der omkring 70 skoler i den mindre 12. Den store kommunes Børne- og Ungeforvaltning gennemgik i den periode, hvor projektet forløb, store organisatoriske ændringer. Udviklingen af KR blev dog integreret i det centrale forvaltningsarbejde. Den blev opdelt i en almen KR for hele kommunen og i KR'er for hver enkelt skole. Den specifikke del af KR skal laves af den enkelte skole, på baggrund af egne data og nøgletal. De resultater, der lægges vægt på, er faglige resultater (karakterer), elevernes tryk, trivsel og sundhed, udvikling af struktur og styring, inklusion, integration, elev og forældre tilfredshed og skolen som en attraktiv arbejdsplads. KR fungerer således som kommunens status over, hvordan skolerne lever op til de mål, kommunalbestyrelsen har fastlagt. De enkelte skolers KR danner så grundlag for drøftelser mellem

skoleleder og områdechef og anvendes som grundlag for skolens udviklingskontrakt, der indgås for en periode af tre år mellem kommunen og den enkelte skole. KR er således en opgørelse af skolernes arbejde med at indfri målene i skolens udviklingskontrakt. Den er samtidig afsæt for den ledelsesmæssige dialog med skolerne, der foregår løbende mellem skoleleder og områdechef, samt gennem en årlig resultatsamtale, placeret efter at kvalitetsrapporten er udarbejdet. Med hensyn til elevplaner overlod forvaltningen det i starten til skolerne selv at finde deres form. Siden har forvaltningen udarbejdet to vejledende skabeloner for elevplaner. De bygger på to forskellige syn på evaluering. Tanken er, at man på skolerne med afsæt i de to skabeloner kan drøfte, hvordan man lokalt vil bruge elevplanen.

I den mindre kommune er kommunikationsvejene relativt korte. Da kommunen er et resultat af en kommunesammenlægning, kan man dog alligevel møde oplevelsen af, at der er meget langt fra skolen til forvaltningen. Man valgte at pålægge hver enkelt skole selv at udarbejde en KR, som så indgik i kommunens samlede KR. KR blev af forvaltningen set som en mulighed for at udvikle et styringsredskab både i forhold til kommunalbestyrelsen og i forhold til skolerne. Den erstattede tidligere krav om virksomhedsplaner, der ifølge forvaltningen ikke var anvendelige som et operationelt værktøj, men primært blev lavet til arkivering. I forvaltningen er det erfaringen, at KR har givet kommunalpolitikere bedre adgang til informationer om skolernes faktuelle drift. Formen på KR er blevet udviklet fra år til år, og man omtaler udviklingen som en bevægelse fra 1. til 3. generation. Kommunen har i forhold til arbejdet med elevplaner ladet det være op til hver enkelt skole, hvordan man vil arbejde med dem.

De overordnede forskelle og ligheder mellem de to kommuner er illustreret i tabel 2.

Tabel 2. De to kommuners håndtering af Elevplaner og Kvalitetsrapporter

	Stor forvaltning i stor kommune	Lille kommune
Elevplaner	Overlades til skolerne Der udarbejdes skabeloner til inspiration	Overlades til skolerne
Kvalitetsrapporter	Der udarbejdes generelle retningslinjer for skolernes rapportering af data Skolernes KR anvendes til dialog med områdechefer Kobles med 'målopfyldelseskontrakter' Kommune KR med bred målgruppe	Formen udvikles fra i første generation at være indrapportering af data til i tredje generation at omfatte en fyldig prosadel og en datadel. KR danner grundlag for dialog mellem forvaltning og skoler (faste møder) om mål og fremdrift.

Kommunerne udnytter, at KR giver mulighed for at sammenligne skolernes resultater. I den store kommune indgår de yderligere som et led i fastlæggelsen af udviklingskontrakterne og indgår som en vurdering/scoring af den enkelte skole. Det element får en konkret betydning for skolelederen, eftersom udviklingskontrakterne kobles til resultatløb. Det er målet, at KR skal udvikle dialogen mellem forvaltning og skoler, som fra begge parter vurderes som tung og mangelfuld. I forvaltningen gives der udtryk for, at relationen hæmmes af, at skolerne opfatter KR som et kontrolinstrument. Skolerne på deres side mener ikke, at KR er en fair vurdering af den enkelte skoles resultatopfyldelse.

I den mindre kommune er KR bundet op på de overordnede mål, som kommunalbestyrelsen har fastlagt. De omfatter: undervisningskvalitet, rummelighed, lige muligheder, gode resultater (målt som karakterer), udvikling af eleverne til hele, kompetente mennesker og udvikling og afprøvning af nye ideer. De taler som nævnt om tre generationer af KR, som repræsenterer de tre år, de på interviewtidspunktet havde gennemført KR. Forvaltningens oplevelse var, at den første KR-generation var alt for fokuseret på tal og data. Udviklingen har medført en betydelig reduktion af "taldelen", som omfatter alle de data og registreringer om fremdrift, økonomi, fremmø-

de, karakterer osv., som skolerne blev pålagt at inddrage, selvom de også blev registreret i andre systemer. Modsat er 'prosadelen' blevet opprioriteret. Her foretager skolen en beskrivelse af den pædagogiske udvikling i relation til opstillede mål og fortæller om projekter og andre forhold ved skolens virke. Med 3. generation blev KR udgangspunkt for dialogmøder mellem forvaltningen og den enkelte skole. Møderne afholdes to gange om året, det ene på skolen og det andet i forvaltningen. Her gennemgås KR, og skolen kan redegøre for fremdrift, resultater og problemer, ligesom forvaltningen kan bede om uddybning af særlige forhold. Det er forvaltningens vurdering, at det gennem KR er lykkedes at skabe bedre sammenhæng mellem de overordnede politiske mål om inklusion og skolernes prioritering. Tredje generation var kendetegnet ved, at forvaltningen opprioriterede den dialog, de efterfølgende gennemførte med skolerne på baggrund af KR.

I forhold til forestillingen om den videre udvikling mod en fjerde generation lægges der vægt på, at KR ikke har bidraget væsentligt til kommunikationen med forældre og omverden. KR findes på skolernes hjemmesider, men hverken skolerne eller forvaltningen vurderer, at det er oplysninger, som dem forældre ser efter. Man er klar over, at det ikke er den måde, skolerne gerne vil fremstille sig selv på. Skal dette mål med

KR opfyldes, kræver det således endnu en ny-orientering af arbejdet med KR.

## Skolernes reaktioner

Den mest udbredte reaktion blandt lærerne på kravet om elevplanerne i 2009 var, at det var en omstændelig måde at stille krav til noget, som de grundlæggende altid havde gjort. Her tænkte de særligt på at samle standpunkter og planlægge skolehjem samarbejdet om den enkelte elev. Der var imidlertid meget store forskelle mellem skolerne på, i hvilket omfang de allerede havde faste procedurer for disse opgaver. Det blev i mange tilfælde fastlagt af den enkelte lærer, hvordan opgaverne blev udført. Derfor var der også meget store forskelle på, hvorledes den enkelte lærer løste denne opgave. Elevplanerne blev derfor som udgangspunkt opfattet som en ekstra byrde. En ekstern pålagt arbejdsopgave, der kom oveni de andre opgaver, de skulle varetage, og hvor tiden til det kun kunne hentes fra den øvrige forberedelsestid.

På baggrund af interviewene er det imidlertid meget tydeligt, at der blandt de blot 7 skoler, som indgår i dette projekt, var meget store forskelle på, hvordan den enkelte skole, ledelse og lærerstab valgte at implementere kravet om elevplaner. Valgene lå inden for et kontinuum fra afkrydsningsskemaer til meget udfoldede udviklingsplaner (modsvarende resultatet i EVA 2008). Vi fandt dog nogle mønstre i reaktionerne, og i den måde elevplanerne er blevet implementeret på, som gør det muligt at kategorisere dem inden for tre overordnede typer af håndteringsstrategier:

### *Integration i eksisterende evalueringspraksis/øfensiv helhedstænkning*

Denne strategi finder vi på skoler, der allerede havde fastlagt – omend mere eller mindre velfungerende – procedurer for at

arbejde med nedskrevne elev-målsætninger, opfølgning, evaluering og forældre-konsultationer. Her møder vi den pragmatiske afvisning af elevplanerne, der anses for dårlige erstatninger for de allerede lokalt udviklede systemer. I og med at der er relativ stor metodefrihed i forhold til, hvordan EP gennemføres, kunne disse skoler dog hurtigt tilpasse sig kravet til eksisterende systemer. I 2011 anså både lærere og ledelse på disse skoler elevplanerne som et nyttigt og brugbart redskab, men de pointerede samtidigt, at de skam selv havde udviklet den model, de anvendte. Oftest havde man udviklet en fællesskabelon, der i teorien kunne anvendes af alle på skolen. I praksis forekom der stadig variationer i, hvordan lærerne brugte EP, f.eks. i forhold til hvor meget tid de anvendte på at udarbejde dem, hvor omfattende de blev, og om eleverne blev inddraget eller ej.

### *Minimal indsats – afkrydsning*

En anden strategi for at møde EP kravet er, at skolen udarbejder en fælles standardiseret EP, ofte udformet som et afkrydsningsskema. Målsætningen er, at den enkelte lærer skal belastes mindst muligt af arbejdet og samtidig kunne opfylde kravet. Denne strategi knytter sig ofte til en ledelsesstrategi, hvor skoleledelsen ser det som sin opgave at "skærme" lærerne af fra eksterne krav, der reducerer tiden til undervisningsopgaven. Man søger altid som udgangspunkt efter den enkle måde at administrere på. Resultatet er naturligvis, at der bruges relativt få ressourcer på EP, men så længe strategien fastholdes, er der heller ingen væsentlig udvikling af metoden. Derfor kan skolerne samtidig fastholde det overordnede synspunkt, at EP er meningsløse. På trods heraf kan enkelte lærere dog godt give udtryk for, at de oplever det som positivt at anvende EP som et redskab i skolehjem samarbejdet.



### *Frit valg for lærerne/ laissez-fair*

Med denne strategi vælger skolerne at føre metodefriheden helt igennem ved at lade hver enkelt lærer – eller eventuelt team – fastlægge, hvordan man ville lave EP. Det giver stor variation i udformningen, og reaktioner fra lærerne om, at 'når det nu skal være', har de fundet den bedste form at anvende EP på. I denne strategi er der samtidig meget lidt dialog om nytten og en mulig udvikling af EP, når valget først er truffet.

Forskellene mellem de enkelte læreres strategier viste sig bl.a. ved, at lærere i interviewene kunne beskrive, hvordan nogle lærere udviklede deres egne brugbare systemer, mens andre forsøgte at undgå at lave elevplanerne. Lærere med egne positive erfaringer argumenterer ofte for en udviklingsproces mod en generelt mere konstruktiv brug af elevplanerne, f.eks. en team-model, men kan ikke afsætte ressourcer til at arbejde for at integrere en model i hele skolen.

Der er ikke en samlet reaktion på kravet om EP, selvom en meget stor del af lærerne og lederne ville kunne tilslutte sig en kritik, at eksterne instanser kan stille krav til forhold, der vedrører det pædagogiske arbejde. Kritikken er grundlæggende, at arbejdet med EP tager tid, som nødvendigvis går fra andre opgaver. Alligevel skaber flere skoler, især gennem de to første strategier, forskellige former for ny mening.

Ved vores første besøg i 2009 anså skolerne kvalitetsrapporterne som et krav, kommunens forvaltning var blevet 'pålagt at pålægge' skolens ledelse. For skolelederne er KR et krav fra forvaltningen til, at de skal varetage deres informationspligt overfor forvaltningen gennem en kvalitetsrapport, der omfatter en lang række data. I bekendtgørelsen om KR gemmer der sig også et krav om, at kvalitetsrapporten skal skabe større åbenhed om skolerne. Vi ser på de syv skoler ved vores første besøg i 2009, hvor KR

havde eksisteret i to år, at håndteringsstrategien generelt har været, at reducere arbejdet med KR som en ren ledelsesopgave. Lærerne er stort set ikke blevet inddraget i dette arbejde.

Den umiddelbare reaktion fra lederne var, at KR ikke var meningsfuld, fordi der skulle registreres så mange data, som enten ikke ville blive brugt til noget, var irrelevante, eller som allerede var tilgængelige ad andre kanaler.

*"Jeg synes absolut, at det mest meningsløse arbejde vi har, det er det, der omhandler den der kvalitetsrapport. Den kræver af os, at vi i foråret udfylder et spørgeskema, hvor vi skal ud at hente oplysninger hos forskellige positioner, ledere af dansk som andet sprog eller hvad det nu er, det er en hel del. Den har de så forsøgt at minimere ved at hente dataene andre steder, så kan vi læse om os selv, og så siger man 'det her har de ikke forstået', så skal man skrive ind, hvad man finder af fejl, men de retter det ikke (...) det er virkeligt et sisyfosarbejde, og det bidrager ikke med noget som helst"* (skoleleder 1, stor kommune 2009).

Ovenstående citat udtrykker meget godt den umiddelbare reaktion fra skolelederne, og oplevelsen af det praktiske arbejde, der følger med at udarbejde KR. I interviews fra 2011 lægger flere af lederne stadig vægt på, at KR må anses som en form for kontrol og som et udtryk for mistillid til den enkelte leder:

*"Fordi alt det andet, det gør vi selvfølgelig. I behøver ikke komme og spørge, om vi følger den vejledende timeplan. For det gør vi! Vi har en styrelsesvedtægt, så det gør vi. Så lad vær' med at gå hen og spørge os om de ting. Og hvorfor er det så vigtigt, om den ene lærer har 'duttet, ditten, datten'. Det er mig, der er skoleleder her. Jeg sætter det hold, der skal til*



*for at løfte den opgave. Det er det, jeg får min løn for” (skoleleder, lille kommune 2011).*

*”Jo, ved du hvad de gør, ved du hvad de bruger det til? De bruger det til kontrol, de bruger det til at sætte sig ned og sammenligne det med nogle fucking tal, som de ikke kan bruge til en dyt” (skoleleder 2, stor kommune 2011).*

Ledernes kritik af KR kan sammenfattes i, at det opleves meningsløst i kraft af en antagelse om, at indsamlede data ikke anvendes, at det er uklart hvem, der er målgruppen, at man oplever at blive spurgt om noget, man er blevet spurgt om før, samt at processen omkring arbejdet med KR er uhensigtsmæssig. De tre ovenstående citater illustrerer skolelederens grundlæggende oplevelse af KR som styringsredskab. Vi har ikke data, der kan dokumentere en sammenhæng mellem disse specifikke krav og stressreaktioner blandt skoleledere. En skoleleder giver dog udtryk for, at bl.a. kvalitetsrapporterne opleves som en belastning i arbejdet:

*”Jeg elsker at være her på skolen, jeg synes at samspillet med børn og forældre, også det besværlige, det er rigtigt spændende, og det at være skoleleder er jo et fantastisk job, men det der fuldstændige unødvendige bureaukrati, det gør mig træt, og det ville kunne få mig til at holde op, før jeg egentligt sådan havde tænkt det.” (skoleleder 1, stor kommune 2009).*

I 2011 er der imidlertid i den lille kommune en ny holdning til KR, særlig det, de omtaler som prosadelen. Den beskrives som skolens 'årsrapport', og indeholder en beskrivelse af skolens indsatsområder og større projekter, samt hvordan de er forløbet. Forhold som fysiske ændringer, nye fag og lignende kan også omtales. Den danner grundlag for dialogmøderne med forvaltningen. Når lederne omtaler prosadelen og

den dialog, der nu er knyttet til KR, opfattes det langt mere positivt, som det illustreres af følgende citat:

*”I dag er prosadelen den der er blevet langt mest udviklet, og den der bruges mest. Talde-len bruger vi også til at vurdere os selv, men resultaterne er som regel ikke overraskende” (Skoleleder 3, lille kommune, 2011).*

Skolelederne anser ret entydigt kommunalbestyrelsen/forvaltningen som målgruppen for KR. Meget få mener, at KR indeholder den type informationer, som de ønsker forældre skal have, hvis de søger information om skolernes virke. Kontrolaspektet tolkes ud fra bekendtgørelsens tekst og hensigt, den overføres ikke nødvendigvis som en hensigt, man tillægger sin egen forvaltning. Skolelederne ønsker faktisk at styrke forvaltningernes evne til at kunne styre skolerne ikke mindst i forhold til fordeling af ressourcer. Nogle ledere mener endda, at KR i tiltagende grad kan få en funktion som et værktøj til evaluering af, hvad der foregår på skolen, men understreger, at det vil kræve en holdningsændring, da rapporten sjældent skrives med et helt reelt indhold, men derimod taktisk i forhold til at politikerne er målgruppen.

Kritikken af KR som kontrolelement er således ikke nødvendigvis en afvisning af at give forvaltningen bedre styringsmuligheder eller rammer for at skabe en tættere dialog mellem forvaltning og skole. Det anser skolelederne som legitimt og ønskeligt. Det, de afviser, er at der lovgives om forhold, som de mener allerede indgår i deres opgave at have styr på, og at det sker på en meget bureaukratisk og tidskrævende måde. Det opfatter de som et udtryk for en grundlæggende mistillid til deres ledelse af skolerne. Som udgangspunkt anså de derfor heller ikke KR for et ideelt redskab til at skabe dialog og styrke forvaltningernes evne til at styre.

Skolernes reaktioner på eksterne krav giver et billede af, at jo 'længere væk' opdragsgiveren befinder sig, desto mere meningsløst opleves kravet. KR ses som en fordring fra Undervisningsministeriet og i anden omgang fra kommunalbestyrelsen, og synes derfor mere uvedkommende<sup>4</sup>. EP opleves i første omgang også som et krav pålagt fra politisk hold, men det ser ud til, at når elever og forældre inddrages i arbejdet, stiger relevansen tilsvarende.

## Konklusion og perspektivering

Vi vender i konklusionen tilbage til vores forskningsspørgsmål: Opleves dokumentations krav krænkende og dermed belastende, og påvirker de motivation og trivsel negativt?

Analysen af nationale data viste, at folkeskolelærerne er en af tre jobgrupper med den højeste score på rapporteringen af illegitime opgaver. På det grundlag konkluderede vi, at der i folkeskolen er et relativt stort omfang af det, vi har defineret som 'illegitime opgaver' (Limborg m.fl. 2012). På baggrund af case-studierne kan vi konkludere, at skolelærerne opfatter både EP og KR som opgaver, der tager urimelig megen tid. Både EP og KR opfattes tillige i nogen udstrækning som meningsløse og overflødige, og i den forstand som illegitime opgaver, lærerene pålægges udefra. Lærerne giver 'ikke udtryk for, at de oplever EP som udtryk for disrespekt og dermed som decideret krænkende. Heraf kan man dog ikke nødvendigvis slutte, at EP ikke opleves som belastende. De omtales dog ikke som disrespekt rettet mod deres individuelle person, men snarere som udtryk for disrespekt for lærerstanden som sådan. Lærerne vælger også i vid udstrækning at forholde sig til denne ikke umiddelbart meningsfulde opgave ved at forsøge at gøre den mest mulig meningsfuld i deres løsning af den. De for-

søger således i deres fortolkning og løsning af opgaven at mindske den potentielle belastning mest muligt. Ved at handle i forhold til implementeringen af kravet, reduceres oplevelsen af krænkelse. Det er ikke på baggrund af casestudierne muligt at konkludere, om EP i sig selv bidrager til at øge lærernes stressniveau. De kvantitative undersøgelser af nationale data, samt data fra skolerne i den ene af de to deltagende kommuner (Limborg m.fl. 2012) peger på, at oplevelsen af illegitime opgaver er associeret med mindsket job-tilfredshed og mindsket stolthed i arbejdet. Så i den udstrækning EP opleves som illegitime, kan man forvente, at de også vil have en negativ virkning på lærernes trivsel. Desto mere det lykkes lærerne at gøre opgaven meningsfuld i forhold til deres daglige arbejde, desto mindre kan man forvente, at den vil have en negativ effekt på deres trivsel.

KR berører sjældent lærerne direkte, da det i vid udstrækning er skolelederne, der er ansvarlige for disse. Lærerne opfatter KR som bureaukratiske og har svært ved at se meningen med dem, men da lærerne ikke selv berøres direkte af dem, udgør de ikke nogen belastning for denne gruppe. Derimod oplever flere skoleledere KR som et illegitimt krav. De ser det som udtryk for en manglende respekt for deres evne til at lede skolen på ansvarlig vis, og dermed som en direkte krænkelse af deres professionelle selvværd. Lederne oplever desuden, at det sammenligningsgrundlag KR skaber mellem skolerne er urimeligt. Nogle skoleledere giver tydeligt udtryk for, at bureaukratiet bl.a. omkring KR bidrager til at mindske deres glæde og motivation for jobbet. Ud fra dette reaktionsmønster kan man nuancere oplevelsen af at blive krænket til to niveauer, der kan beskrives som en faggruppe krænkelse og som en individuel krænkelse.

*Faggruppe krænkelsen* er en fælles umiddelbar reaktion på et udefra kommende

krav. Det intimiderende er ikke kravet i sig selv, men at der kommer nogen udefra og stiller krav. Denne form for krænkelse formuleres ofte som en almen kritik af eksterne myndigheders styringstiltag, begrundet med faglige pædagogiske argumenter om, at styringen overser kvalitet og faglighed. Den kan således fortolkes som en generel konflikt imellem NPM-kontrakt-tankegangen og de fagprofessionelles værdier.

*Den individuelle krænkelse* optræder, når lærere eller ledere enten pålægges at skulle registrere indikatorer, som de oplever irrelevante i forhold til deres kerneopgave, at de har en begrundet forventning om, at der ikke handles på dem, hvis de oplever at deres faglighed ikke respekteres, eller hvis registreringerne fører til urimelige sammenligninger med andre.

Afvisning af nye styringstiltag når de fremsættes, ser således ud til at være en professions reaktion på nye styringstiltag, og professionens argumenter for at afvise dem kan tolkes som udtryk for en krænkelse af professionens værdier. Derefter søges en mening bag kravene, eventuelt gennem en dialog med dem, der har fremsat dem eller skal varetage dem. Hvis styringstiltagene herefter ikke opleves som begrundede, kan de udvikle sig til en oplevelse af grundlæggende mistillid. Det interessante er, at oplevelsen af en faggruppekrænkelse kan fastholdes, selvom dokumentationskravet opleves begrundet. Skoleledernes oprindelige oplevelse af KR som et bureaukratisk og mistillidsskabende tiltag gennem de tre år projektet fulgte udviklingen, transformeredes til to parallelt forekommende holdninger. På den ene side bliver KR fortsat opfattet som et ubrugeligt reguleringstiltag fra ministeriet, man ikke kan afvise, men må leve med. På den anden side bliver KR i den mindre kommune udviklet som en ramme for at skabe en styrket dialog mellem forvaltning og skole. En dialog som er begrundet i for-

valtningens behov for dokumentation, men som også er en mulighed for, at skolerne kan fremlægge deres vilkår, problemstillinger og succes'er i dialog med forvaltningen.

Udviklingen kan tolkes således, at accepten vil opstå af sig selv med tiden. Faggruppekrænkelsen kan bære ved til denne fortolkning, hvis den anses som en naturlig reaktion, som blot er 'noget der går over'. Den umiddelbare afvisning aftager, når tiltagene transformeres til dagligdag. I forhold til den individuelle krænkelse er det dog næppe tilfældet hvilket fremgår af at skolelederne fastholdt deres kritik.

Ud fra interviewene i 2011 har vi iagttaget, at den faktor, der oftest fremhæves som væsentlig for, at kravene kan transformeres til led i daglig praksis, og dermed ophører med at være illegitime, er om dokumentationsopgaven opleves relevant for kerneopgaven. Det kan forklare den relativt hurtige transformation af EP fra ydre krav til pædagogisk værktøj, og den noget mere træge transformering af KR fra et topstyringskrav til en dialogramme.

### **Kontrol er ikke krænkende i sig selv – kun urimelig kontrol**

Kontrol opfattes som illegitim, problematisk og meningsløs, hvis den alene bygger på at sammenligne en måling af kvantificerbare resultater med andres resultater eller med på forhånd eksternt fastlagte mål. Denne type af kontrolsystemer har fokus på, om den enkelte skole scorer på højde med andre i f.eks. karaktergennemsnit eller gennemførelsesprocenter, uden at tage hensyn til elevgrundlaget eller andre af de særlige vilkår, den enkelte skole er underlagt. Derfor afvises sådanne krav med begrundelse i, at de ikke er relevante og opleves meningsløse i forhold til udførelsen af kerneopgaven – undervisning. Denne type af kontrol opfattes således ofte bebrejdende og krænkende for faggruppen og kan dermed

potentielt blive oplevet som en krænkelse af den enkelte lærers faglighed og selvværd.

Lærere og skoleleder argumenterer dog ikke for en generel afvisning af, at der stilles krav og udøves kontrol. Den type af kontrol, der opleves legitim og i bedste fald fremmede for faglig indsigt og for udførelsen af kerneopgaven, retter sig ikke snævert mod resultatet, med mod den proces – den indsats – der leder frem til resultatet. Hvad er det, der virker og hvad er det, vi gør rigtigt, eller som kan forbedres?

Denne type af kontrol baseres på feedback af forhold, der beskriver sammenhængen mellem, det man har valgt at gøre for at opfylde målene, og det resultat, man har opnået. Kontrollen skal lægge op til at have karakter af feedback til 'opgavestilleren' eller en legitim repræsentant for opgavestilleren i det omfang, man udfører en samfundsmæssig vigtig opgave. En feedback,

der kan være udgangspunkt for en dialog om justeringer og den fremtidige retning. Der skal således være et element af læring, og et ønske om udvikling bag kontrollen.

Lerborg beskrev i sin udlægning af styringsparadigmernes udvikling, at den balance, der herskede mellem det professionelle paradigme og det bureaukratiske, skabte en positiv udvikling af det offentliges ydelser. Man kan derfor se skolernes reaktioner på krav, der indgår som led i en NPM-kontrakt styringslogik, som et forsøg på at skabe en ny balance. Som Lerborg selv fremfører, kan det ikke gøres alene ved at supplere kontraktstyring med bløde HR-tiltag som relations paradigmet foreskriver. Det fordrer en dialog med fokus på kerneopgaven og en styringslogik, der fokuserer på sammenhængen mellem indsatsen og resultaterne, ikke kun på sammenhængen mellem måltal og målbare resultater.

## NOTER

- 1 Vi anvender en i Danmark udbredt definition af social kapital, der lyder: "*Virksomhedens sociale kapital er den egenskab, der sætter organisationens medlemmer i stand til i fællesskab af løse dens kerneopgaver*" (Hasle, P., Toft, E. & Olesen K.G. 2010). I vores analyse af den sociale kapital anvender vi en definition, der opfatter social kapital som en fællesmængde af tillid, retfærdighed og samarbejdsevne (Bar SOSU 2010; Olesen m.fl. 2008; Sørensen, O. H. m.fl. 2008).
- 2 Kvalitetsrapporten er medtaget såvel som et krav til kommunen, således som det er formuleret i bekendtgørelsen og som et krav til skolen, da mange kommuner vælger at stille krav om, at den enkelte skole udarbejder en kvalitetsrapport.
- 3 Fra 2011 ændret til: Ministeriet for Børn og Undervisning.
- 4 Det er i denne sammenhæng en interessant detalje, at det forhold, at kravet om at lave KR i bekendtgørelsen direkte retter sig mod den enkelte kommune og ikke mod den enkelte skole.

## REFERENCER

- Albertsen, K. m.fl. (2013): Documentation demands – illegitimate tasks and social capital – in the Danish public schools. Manuscript submitted to *Nordic Journal of Working Life Studies*.
- Bar SOSU (2010): *Social kapital – på social- & sundhedsområdet* [http://www.arbejdsmiljoweb.dk/trivsel/social\\_kapital/materiale\\_om\\_social\\_kapital/social%20kapital/](http://www.arbejdsmiljoweb.dk/trivsel/social_kapital/materiale_om_social_kapital/social%20kapital/).
- Bisgaard, N. J. (2002): *Hvad læreren ser. Pæ-*

- dagogisk dokumentation i folkeskolen*, Vejle, Kroghs Forlag.
- Bræmer, M. (2008): Offentligt ansatte drukner i papir, i *Ugebladet A4*, 4, <http://www.ugebladet4.dk/2008/200804/Baggrundoganalyse/OffentligtAnsatteDruknerIPapir.aspx>.
- EVA (2008): *Arbejdet med elevplaner. En national undersøgelse af erfaringer*, København, Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2009): *Kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter som et redskab til udvikling*, København, Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2011): *Kvalitetsrapporten – Undersøgelse af kvalitetsrapportens betydning for praksis på skoler og i kommuner*, København, Danmarks Evalueringsinstitut.
- Gjørup, J. m.fl. (2007): Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde, i *Politiken*, 29.03.2007.
- Hasle, P., E. Toft & K. G. Olesen (2010): *Ledelse med social kapital*, København, L&R Business.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011): [www.im.dk/Indenrigs/Udfordringsret\\_og\\_frikommuner/Udfordringsret.aspx](http://www.im.dk/Indenrigs/Udfordringsret_og_frikommuner/Udfordringsret.aspx).
- Kristensen, T. S. & N. R. Nielsen (2007): *Stress i Danmark – hvad ved vi?* København, Sundhedsstyrelsen.
- Kristensen, T. S. (2010): *Trivsel og produktivitet – to sider af samme sag*, København, HK Danmark.
- Larsen, O. (2009): Krav om dokumentation stresser socialrådgivere, i *Socialrådgiveren*, 13, 8-9.
- Lerborg, L. (2011): *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, København, DJØF Forlag.
- Limborg, H. J. m.fl. (2012): *Engagement eller mistillid – Håndtering af dokumentationskrav i folkeskolen*, Projekt rapport udgivet af Teamarbejdsliv.
- Limborg, H. J. & H. Hvenegaard (2011): The chronicle workshop, i L. B. Rasmussen (red.): *Facilitating Change*, Lyngby, Polyteknisk Forlag.
- Nørreklit, H. & C. Kølsen de Wit (2008): Tænk før du måler – om at foretage et realitetscheck af Kvalitetsreformens anbefalinger, i P. Melander (red.): *Det fortrængte offentlige lederskab. Offentlig ledelse efter New Public Management*, København, DJØF Forlag.
- Olesen, K. G. m.fl. (2008): *Virksomhedens sociale kapital*, København, Arbejdsmiljørådet og NFA.
- Pejtersen, J. H. m.fl. (2010): The second version of the Copenhagen psychosocial questionnaire (COPSOQ II), i *Scand J Pub Health*, 38 (Suppl 3), 8-24.
- Petersen, V. C. (2009): *Vildveje i Velfærdsstaten*, København, Informations Forlag.
- Rambøll/Undervisningsministeriet (2009): *Scanning på folkeskoleområdet: Bruttokatalog med forslag til afbureaukratisering*, København, Undervisningsministeriet.
- Semmer, N. K. m.fl. (2007): Occupational stress research: The "stress-as-offence-to-self" perspective, i *Occupational Health Psychology*, 2, s. 43-60.
- Semmer, N. K. m.fl. (2010): Illegitimate Tasks and Counterproductive Work Behavior, i *Applied Psychology: An International Review: Psychologie Appliquee-Revue Internationale*, 59, 1, 70-96.
- Sørensen, S. P. & M. H. Petersen (2006): *Delrapport om selvstyrende team og arbejdsmiljø i folkeskolen*, København, CVU Storkøbenhavn.
- Sørensen, O. H. m.fl. (2008): *Arbejdets Kerne*, Frederiksberg, Forlaget Frydenlund.
- Sørensen, O. H. (2008): Stress som krænkelse af selvet – illegitime stressorer eller legitim ledelsesret, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10, 4, 76-91.
- Thejsen, T. (2009): Kampen om folkeskolens formål. Folkeskolens formålparagraf fra 1814 til 2006, i *Folkeskolen*, <http://www.folkeskolen.dk/~Documents/41/55841.pdf>.
- Undervisningsministeriet (2006): Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen, i medfør af § 40 a, stk. 5, i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 1195 af 30. november 2006.
- Undervisningsministeriet (2009): *Bekendtgørelse om elevplaner, elev- og uddannelsesplaner samt uddannelsesplaner i folkeskolen I* medfør af § 13 b, stk. 3, i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 593 af 24. juni 2009.

**Hans Jørgen Limborg**, cand.techn.soc., ph.d., er partner og forskningsansvarlig i Teamarbejdsliv

e-mail: [hjl@teamarbejdsliv.dk](mailto:hjl@teamarbejdsliv.dk)

**Karen Albertsen**, cand.psych., ph.d., er senior forsker i Teamarbejdsliv

e-mail: [kal@teamarbejdsliv.dk](mailto:kal@teamarbejdsliv.dk)

**Maya Flensborg Jensen**, cand.scient.soc., er forsker i Teamarbejdsliv

e-mail: [mcfj@teamarbejdsliv.dk](mailto:mcfj@teamarbejdsliv.dk)