

Kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter

Erfaringer med kvalitetsrapporter som et redskab til udvikling

2009

DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

Kommunernes arbejde med kvalitetsrap- porter

© 2009 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Vester Kopi

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:
Danmarks Evalueringsinstitut sætter komma
efter Dansk Sprognævns anbefalinger

Bestilles hos:
Alle boghandlere

55,- kr. inkl. moms
ISBN 978-87-7958-527-0
Foto: Mette Bendixsen

Indhold

Forord	7
1 Resume	9
2 Indledning	15
2.1 Formål	15
2.2 Ekspertgruppe og projektgruppe	16
2.3 Data, metode og vurderingsgrundlag	17
2.4 Lovgrundlag og baggrund for kvalitetsrapporter	20
2.5 Rapportens opbygning	23
3 Samarbejde og dialog om kvalitetsrapport 2008	25
3.1 Kommunernes arbejdsgrupper om kvalitetsrapporten	26
3.2 Aktørernes roller i arbejdet med kvalitetsrapporten	28
3.3 Forvaltningens møder med skolerne	44
3.4 Indsamling af oplysninger til kvalitetsrapporten	47
3.5 Beslutningsproces og offentliggørelse	50
3.6 Opmærksomhedspunkter	53
4 Kvalitetsrapporternes struktur og indhold	55
4.1 Udformning af kvalitetsrapporterne	56
4.2 Kvalitetsindikatorerne fra bekendtgørelsen	59
4.2.1 Hvilke elementer finder kommunerne mest udfordrende at skulle behandle?	60
4.2.2 Kommunernes sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau	61
4.2.3 Rammebetingelser	64
4.2.4 Pædagogiske processer	65

4.2.5	Resultater	67
4.3	Opmærksomhedspunkter	70
5	Kommunernes opfølgning på kvalitetsrapport 2007	71
5.1	Beskrivelser af og former for opfølgning	73
5.1.1	Beskrivelser af opfølgningen i de screenede kvalitetsrapporter	73
5.1.2	Former for opfølgning	75
5.2	Opfølgning vha. handlingsplaner	77
5.2.1	Forskellige typer af handlingsplaner	77
5.2.2	Temaer i kommunernes handlingsplaner	81
5.2.3	Initiativerne i handlingsplanerne	84
5.2.4	Sammenhæng mellem handlingsplaner og kvalitetsrapporter	95
5.3	Opfølgningsinitiativer uden handlingsplaner	96
5.3.1	Temaer for kommunernes opfølgningsinitiativer	97
5.3.2	Aktørernes roller i opfølgningen på kvalitetsrapport 2007	99
5.3.3	Tidsplaner for kommunernes opfølgningsinitiativer	105
5.4	Opmærksomhedspunkter	106
6	Ekspertgruppens vurdering af kvalitetsrapporternes indhold	109
6.1	Ekspertgruppens generelle betragtninger	110
6.2	Kriterier til vurdering af de enkelte kvalitetsrapporter	111
6.2.1	Kvalitetsrapporten skal være både beskrivende, vurderende og handlingsanvisende	112
6.2.2	Det politiske opdrag fra kommunalbestyrelsen skal være tydeligt	114
6.2.3	Kvalitetsrapporten skal være et dialogredskab	117
6.2.4	Brugen af indikatorer skal afspejle den måde der arbejdes med kvalitet lokalt	119
6.2.5	Kvalitetsrapporten skal i højere grad gøre brug af sammenligninger	123
6.2.6	Kvalitetsrapporten skal rumme refleksion over datagrundlaget	126
6.3	Ekspertgruppens vurdering af seks kvalitetsrapporter	127
6.3.1	Allerød Kommunes kvalitetsrapport	128
6.3.2	Fredericia Kommunes kvalitetsrapport	132
6.3.3	Helsingør Kommunes kvalitetsrapport	136
6.3.4	Lemvig Kommunes kvalitetsrapport	139
6.3.5	Næstved Kommunes kvalitetsrapport	143
6.3.6	Århus Kommunes kvalitetsrapport	147

Appendiks

Appendiks A:	Kommuner der indgår i den samlede undersøgelse	153
Appendiks B:	Om ekspertgruppen	157
Appendiks C:	Om metoden	159
Appendiks D:	Ni eksempler på forskellige typer af handlingsplaner	171

Forord

Siden 2007 har hver enkelt kommune haft pligt til at udarbejde og offentliggøre årlige kvalitetsrapporter som beskriver kommunens skolevæsen, skolernes faglige niveau, de foranstaltninger kommunalbestyrelsen har iværksat for at vurdere det faglige niveau, og kommunalbestyrelsens opfølgning på den seneste kvalitetsrapport.

Denne rapport er Danmarks Evalueringsinstituts (EVA's) anden rapport om kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter. I rapporten analyserer vi anden generation af kvalitetsrapporter, særligt kommunernes opfølgning på kvalitetsrapporterne og i hvilket omfang de anvendes som et redskab til udvikling. Rapporten er udarbejdet på foranledning af formandskabet for Skolerådet.

Rapporten skal give de centrale aktører på nationalt niveau et overblik over hvordan det går med implementeringen af kvalitetsrapporterne, og desuden give både kommunalbestyrelser, forvaltninger og skoler inspiration til arbejdet med kvalitetsrapporter. Vi håber at rapporten kan give disse målgrupper et billede af hvordan de hver især kan bidrage til at styrke kvalitetsrapporterne som både tilsyns- og udviklingsredskab.

Agi Csonka
Direktør

1 Resume

Denne rapport sætter fokus på kommunernes erfaringer med at bruge kvalitetsrapporten som et redskab til udvikling. Rapporten ser på hvordan kommunerne har arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2007/2008, hvilke elementer fra bekendtgørelsen¹ rapporterne indeholder, og hvilke initiativer til opfølgning på kvalitetsrapporten for skoleåret 2006/2007 kommunerne har taget.

Rapporten baserer sig på EVA's analyse af:

- en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner om arbejdet med kvalitetsrapporterne fra 2008 og opfølgningen på kvalitetsrapporterne fra 2007
- 20 kommuners kvalitetsrapporter fra 2008
- en caseundersøgelse blandt seks kommuner
- handlingsplaner fra 31 kommuner.

Desuden har en ekspertgruppe vurderet indholdet i seks kommuners kvalitetsrapporter på baggrund af en række kvalitetskriterier og giver i rapporten anbefalinger til hvordan kommunerne kan anvende kvalitetsrapporterne som udviklingsredskab.

Konklusion

Kvalitetsrapporterne opfylder i høj grad de formelle krav – nu er tiden inde til lokal tilpasning

Både EVA's analyse af 20 kvalitetsrapporter og ekspertvurderingen viser at der er sket en positiv udvikling fra første til anden generation af kvalitetsrapporterne, dvs. fra kvalitetsrapporterne fra 2007 til kvalitetsrapporterne fra 2008. Rapporterne rummer i anden generation i højere grad de elementer der er påkrævet i bekendtgørelsen, og eksperterne vurderer ud fra deres læsning af seks rapporter at kommunerne har taget kvalitetsrapporten til sig som redskab.

¹ *Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (BEK nr. 162 af 22.12.2007).*

Ifølge ekspertgruppen har kommunerne nu hvor de har fundet en måde at opfylde de formelle krav på, mulighed for at tilpasse kvalitetsrapporten så den giver størst mulig mening i den lokale kontekst. Både kommunalpolitikere, forvaltninger og skoler skal tage stilling til hvordan de i netop deres kommune får mest ud af kvalitetsrapporten og bedst holder øje med og udvikler kvaliteten i skolevæsenet.

I praksis betyder lokal tilpasning først og fremmest at de mål som kommunalbestyrelsen har for skolevæsenets kvalitet og udvikling, bliver omdrejningspunktet for kommunens kvalitetsrapport. På den måde kan kvalitetsrapporten give kommunalbestyrelsen viden om skolernes arbejde med at opfylde målene og forudsætningerne for dette arbejde. Derudover betyder lokal tilpasning fx at man i forvaltningerne i de enkelte kommuner lægger vægt på at prioritere de indikatorer som ifølge bekendtgørelsen skal indgå i kvalitetsrapporterne, og at udvikle nye indikatorer på måder som kan give kommunalbestyrelsen en endnu bedre viden om det faglige niveau og om udviklingspotentialet i kommunens skolevæsen. Med andre ord kan den enkelte forvaltning med fordel nu se på om der er nye væsentlige nøgletal som det giver særlig mening at inddrage eller lægge vægt på, for at de lokale politikere får det bedst mulige indblik i det arbejde der sker på skolerne, og de forudsætninger man har lokalt for dette arbejde. En betoning af de kvalitetsindikatorer der er særlig vigtige i den lokale kontekst, vil naturligt betyde at andre indikatorer behandles mindre indgående.

Indholdet i kvalitetsrapporterne

Kommunerne har brug for redskaber fra nationalt niveau

De fleste af kommunerne giver i EVA's spørgeskemaundersøgelse udtryk for at det i udarbejdelsen af anden generation af kvalitetsrapporten har været en udfordring at arbejde med flere af de elementer som bekendtgørelsen kræver, og at der er behov for støtteredskaber, fx i form af en skriftlig vejledning for hvordan de enkelte nøgledata skal opgøres, offentliggørelse af god praksis på området og en mulighed for at trække allerede centralt indberettede data.

Hvis kommunerne får mulighed for at trække allerede centralt indberettede data, vil de i højere grad kunne give et godt og dækkende billede af deres skolevæsener. Ekspertgruppen kommer i rapporten med konkrete forslag til hvordan kommunerne kan arbejde med sammenligninger af kvalitetsindikatorer. Det drejer sig fx om at arbejde med historiske udviklinger, at sammenligne kommunernes skoler, at sammenligne kommunernes skoler med skolerne i en sammenlignelig kommune eller sammenligne med et landsgennemsnit. Dette kunne med fordel ske i forhold til de kvalitetsindikatorer under temaet resultater (§ 9 i bekendtgørelsen). Det kræver imidlertid at de nationale oversigter over afgangsprøvekarakterer fra prøverne i et skoleår offentliggøres i god tid før de deadlines der er for kvalitetsrapporterne. Bekendtgørelsen fastslår at kommunalbestyrelsen skal have drøftet kvalitetsrapporten inden 31. december i det kalenderår hvor et skoleår

afsluttes, og inden 31. marts året efter skal kommunalbestyrelsen have vedtaget nødvendige handlingsplaner.

Ekspertgruppen anbefaler derudover at disse afgangsprøvekarakterer bliver korrigeret for elevernes sociale baggrund. Sådanne data ville være et vigtigt redskab for kommunerne til at give et billede af kvaliteten af kommunens skolevæsen og til at vurdere og reflektere over dette billede. I øjeblikket er sådanne data ikke tilgængelige. Dataene ville gøre det muligt for kommunerne at tage højde for forskelle i de enkelte skolars og/eller kommuners elevgrundlag. Elevgrundlaget er ifølge eksperternes vurdering en meget væsentlig forklarende præmis for en skoles eller et skolevæsens arbejde. Brugen af socialt korrigerede afgangsprøvekarakterer ville kunne tydeliggøre forskelle i det som de enkelte skoler eller det enkelte skolevæsen udretter, fordi umiddelbare forskelle i (ikke-korrigerede) resultater kan være udtryk for forskelle i elevgrundlaget og ikke i den faglige eller pædagogiske kvalitet.

Samarbejdet om kvalitetsrapporterne

Klar rollefordeling kan sikre at kvalitetsrapporten bruges som redskab til udvikling

Rapporten viser at hvis kvalitetsrapporten skal kunne bruges som udviklingsredskab, er det vigtigt at de centrale aktører i og omkring en kommunes skolevæsen bliver bevidste om hvad de hver især skal påtage sig i processerne for udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Ekspertgruppen anbefaler at *kommunalbestyrelsen* formulerer hvilke målsætninger der skal være for skolevæsenet, og at den prioriterer hvilke områder der er vigtigst her og nu. *Forvaltningen* skal operationalisere de politiske mål og identificere indikatorer som kan sige noget om kommunens aktuelle fokus på kvalitet, fx de politiske mål og kommunale indsatsområder. I selve rapporten skal forvaltningen bearbejde, vurdere og reflektere over kvalitetsrapportens oplysninger og eventuelt komme med handlingsanvisninger så rapporten bliver umiddelbart anvendelig i den politiske beslutningsproces. Endelig skal *skolerne* fremlægge deres styrker og svagheder i kvalitetsrapporten og på den baggrund pege på handlinger der kan føre til den ønskede kvalitet, fx relevante opfølgingsinitiativer.

Forudsætningerne for dialog skal være til stede

Ekspertgruppen fremhæver i rapporten en række forudsætninger der skal være til stede for at kommunerne kan anvende kvalitetsrapporten som et redskab til dialog mellem skolevæsenets aktører, hvilket ifølge bekendtgørelsen er et af formålene med kvalitetsrapporterne. Kvalitetsrapporten skal ifølge eksperterne indeholde forvaltningens vurderinger af de oplysninger der er beskrevet i kommunens kvalitetsrapport. Kvalitetsrapporten skal også synliggøre de enkelte skolars styrker og svagheder og dermed danne baggrund for den efterfølgende dialog i kommunen. Endelig er det en forudsætning for dialog om kommunens skolevæsen at der skabes en fælles forståelse blandt de lokale aktører for hvordan man arbejder med at udvikle skolevæsenets kvalitet. Eks-

pergruppen ser i alle seks udvalgte kommuner tegn på at kvalitetsrapporten på kortere eller længere sigt vil kunne fungere som redskab til dialog. Tre af kommunernes kvalitetsrapporter, nemlig Helsingørs, Allerøds og Lemvigs, fremhæves af eksperterne som eksempler på rapporter der giver indtryk af allerede at fungere som dialogredskab.

Opfølgningen på kvalitetsrapporterne

Kommunerne er i gang med opfølgning, men skal skærpe begrundelsen for initiativerne

Rapporten viser at kommunerne allerede i forbindelse med første generation af kvalitetsrapporter er kommet i gang med opfølgningssdelen. 73 % af kommunerne har sat opfølgningsinitiativer i gang på baggrund af kommunens kvalitetsrapport for skoleåret 2006/2007. Mere end halvdelen af de kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang, angiver at de ikke har fundet det nødvendigt. Størstedelen af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen (78 %) vurderer dog i spørgeskemaundersøgelsen at opfølgningen i høj eller i nogen grad har været en udfordring.

Rapporten viser da også at der endnu ligger et stykke arbejde for kommunerne i at få form på opfølgningsarbejdet og fx få udpeget en ansvarlig aktør, udarbejdet en tidsplan for opfølgningsinitiativerne og tydeliggjort hvordan de er begrundet, dvs. begrundet i de forhold som kommunerne er blevet opmærksomme på gennem arbejdet med kvalitetsrapporten og/eller andre forhold.

EVA's analyse af 20 udvalgte kommuners kvalitetsrapporter viser at opfølgningen på kvalitetsrapporten fra 2007 kun i mindre grad fremgår af den efterfølgende kvalitetsrapport: 11 af de 20 kommuner nævner i kvalitetsrapporten fra 2008 opfølgningen på den forrige rapport, og af de 11 kvalitetsrapporter er det kun 3 af opfølgningsafsnittene der efter EVA's vurdering både er beskrivende, vurderende og handlingsanvisende. EVA vurderer på baggrund af undersøgelsen at det er vigtigt at kommunerne i kvalitetsrapporten synliggør opfølgningen og i den forbindelse beskriver hvor langt de er nået med at implementere opfølgningsinitiativerne. Det vil øge sandsynligheden for at der bliver gjort noget ved de udfordringer der er kommet frem med kvalitetsrapportens oplysninger.

Handlingsplaner fortolkes bredt

Folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, fastlægger at kommunalbestyrelsen skal iværksætte en handlingsplan i de tilfælde hvor kvalitetsrapporten viser at det faglige niveau på en skole ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende. EVA's analyse af de 31 handlingsplaner viser at en stor del af kommunerne har valgt at fortolke handlingsplaner bredere og lader handlingsplanen omfatte det samlede skolevæsen og ikke kun enkeltskoler. For 61 % af de kommuner der som opfølgning på kvalitetsrapporten fra 2007 har vedtaget en handlingsplan, gælder handlingsplanen det samlede skolevæsen. 26 % har vedtaget handlingsplaner for både det samlede skolevæsen

og for enkeltskoler, mens 13 % alene har vedtaget en handlingsplan for enkeltskoler. Disse to former for handlingsplaner retter sig mod to forskellige problemstillinger, og derfor er der altså også en relativt stor gruppe kommuner der har iværksat begge typer af handlingsplaner. Det er dog centralt at den enkelte kommune er bevidst om hvilken form for opfølgning der er behov for og krav om, dvs. om der er behov for eller kræves en handlingsplan, og om handlingsplanen skal være rettet mod enkelte skoler eller det samlede skolevæsen.

2 Indledning

Med indførelsen af kvalitetsrapporterne fik landets kommunalbestyrelser et nyt redskab til at varetage deres ansvar for folkeskolen, tage stilling til det faglige niveau på kommunens skoler og følge op på denne stillingtagen. Kvalitetsrapporterne har derudover også til formål at fremme dialogen og systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i de kommunale skolevæseners og endelig at bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet. Dette fremgår af § 1 i bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (BEK nr. 162 af 22.12.2007), herefter kaldet bekendtgørelsen.

I forbindelse med indførelsen af kvalitetsrapporten som redskab gennemfører Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) et treårigt projekt om kommunernes arbejde med de kommunale kvalitetsrapporter i perioden 2007-09. Dette er den anden rapport af tre der udkommer som led i projektet.

2.1 Formål

Samlet set er formålet med det treårige projekt at:

- Vurdere under hvilke betingelser og på hvilken måde kvalitetsrapporterne fungerer som et udviklingsredskab for kommuner og skoler
- Belyse hvilken betydning kvalitetsrapporterne har for kommuners og skolars praksis.

Projektet gennemføres i form af tre delundersøgelser hvoraf delundersøgelse 2 fremlægges med denne rapport.

Delundersøgelse 1

I delundersøgelse 1 foretog EVA en indledende kortlægning af de første kommunale kvalitetsrapporters struktur og indhold for at få et overblik over hvordan kommunerne greb arbejdet med kvalitetsrapporter an det første år. Undersøgelsen blev offentliggjort i januar 2008 med titlen *Kommunale kvalitetsrapporter. Kortlægning af kvalitetsrapporternes struktur og indhold.*

Delundersøgelse 2

Delundersøgelse 2 tager udgangspunkt i kommunernes kvalitetsrapporter for skoleåret 2006/2007 og for skoleåret 2007/2008². I delundersøgelsen sætter vi fokus på i hvilket omfang kvalitetsrapporterne fungerer som et udviklingsredskab. Det gør vi ved at undersøge dels kommunernes opfølgning på kvalitetsrapporterne fra 2007, dels kommunernes arbejde med kvalitetsrapporterne fra 2008. Formålet med delundersøgelse 2 er at:

- Analysere og vurdere hvordan kommunerne har arbejdet med kvalitetsrapporten fra 2008: Hvilke aktører inddrages og hvordan? Er der igangsat processer for samarbejde og dialog mellem aktørerne? Hvordan indsamler kommunerne oplysninger til kvalitetsrapporten? I hvilken udstrækning giver kvalitetsrapporten åbenhed om skolevæsenets kvalitet?
- Analysere og vurdere indholdet af rapporterne: Bl.a. i forhold til om rapporternes indhold lever op til bekendtgørelsens krav, hvilke områder der har høj henholdsvis lav prioritet i beskrivelserne og hvorfor, og om rapporterne giver et dækkende billede af skolernes og kommunernes aktivitet og kvalitet.
- Analysere kommunernes initiativer til opfølgning på kvalitetsrapporten fra 2007: Er det klart beskrevet hvordan der skal følges op på de indsatsområder der er identificeret i 2007-rapporterne, hvilke typer af aktiviteter der lægges op til, hvilke processer der er udviklet for arbejdet med indhold og opfølgning på rapporterne, og hvilke aktører der inddrages og hvordan?

Delundersøgelse 3

Formålet med delundersøgelse 3 er at belyse om anvendelsen af kvalitetsrapporter har betydet en ændring af kommuners og skolers praksis på skoleområdet. Undersøgelsen skal afdække hvilken form for opfølgning udvalgte kommuner har gennemført på baggrund af arbejdet med kvalitetsrapporterne, og hvilken betydning dette eventuelt har haft i form af ændrede prioriteringer og indsatser i kommuner og på skoler. Bl.a. belyses det hvordan kommunerne har arbejdet med at dokumentere betydningen af opfølgningstiltagene.

Projektbeskrivelsen for det treårige projekt kan læses på www.eva.dk.

2.2 Ekspertgruppe og projektgruppe

Denne rapport er udarbejdet af en projektgruppe på EVA. Projektgruppen har haft ansvaret for den samlede undersøgelse af kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter og handlingsplaner,

² Herefter anvender vi betegnelsen *kvalitetsrapport 2007* eller *kvalitetsrapport fra 2007* for de kvalitetsrapporter som kommunerne har udarbejdet for skoleåret 2006/2007. Tilsvarende anvender vi betegnelsen *kvalitetsrapport 2008* eller *kvalitetsrapport fra 2008* for den efterfølgende kvalitetsrapport.

udarbejdet rapporten og i øvrigt haft det praktiske og metodiske ansvar for projektet. Projektgruppen består af:

- Evalueringskonsulent Grith Zickert (fra juni 2008 – projektleder fra februar 2009)
- Evalueringskonsulent Henriette Pedersen (fra februar 2009)
- Evalueringsmedarbejder Jais Heilesen (fra januar 2009)
- Metodemedarbejder Line Vind Lerstrup
- Evalueringskonsulent Jette Bachmann Henning (projektleder indtil februar 2009)
- Evalueringsmedarbejder Niels Jakob Pasgaard (indtil december 2008).

Ekspertgruppe

En ekspertgruppe har foretaget en vurdering af hvordan seks udvalgte kvalitetsrapporter kan fungere som et kvalitetssikrings- og udviklingsredskab. Ekspertvurderingen findes i kapitel 6. Ekspertgruppen har det faglige ansvar for vurderingerne af de seks kommuners kvalitetsrapporter og for at perspektivere vurderingerne i forhold til kommunernes opgave med at udarbejde kvalitetsrapporter. De offentliggjorte vurderinger udtrykker ekspertgruppens samlede vurderinger. Ekspertgruppen består af:

- Lena Fischer, kommunchef i Lysekils kommun, Sverige
- Morten Balle Hansen, ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Teddy Petersen, skoleleder på Gug Skole, Aalborg
- Suzanne Aaholm, kommunaldirektør i Frederiksberg Kommune.

EVA's projektgruppe har ydet sekretariatsbistand til ekspertgruppen i forbindelse med vurderingen.

Appendiks B indeholder en nærmere præsentation af ekspertgruppemedlemmerne.

2.3 Data, metode og vurderingsgrundlag

Rapportens vurderinger og analyser baserer sig på fire forskellige datakilder:

- En analyse af en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige landets kommuner som bidrager med kommunernes egne beskrivelser og vurderinger af arbejdet med kvalitetsrapporter. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i maj-juni 2008.
- En deskriptiv analyse af kommunernes opfølgingsinitiativer i form af handlingsplaner der – første gang de udarbejdes i anden generation af kvalitetsrapporterne – kan give et billede af hvordan denne form for opfølgning finder sted. Analysen bygger på EVA's screening af 31 kommuners handlingsplaner.
- En caseundersøgelse blandt seks kommuner der giver et kvalitativt syn på arbejdet med kvalitetsrapporterne fra 2008 og opfølgningen på kvalitetsrapporterne fra 2007 fra kommunerne selv. Caseundersøgelsen blev gennemført i september 2008.

- En deskriptiv analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008 der – fordi en tilsvarende analyse blev foretaget af kvalitetsrapporterne fra 2007 – kan give et billede af kvalitetsrapporternes udvikling fra første til anden generation. Analysen bygger på EVA's screening af 20 udvalgte kvalitetsrapporter fra 2008.

Derudover indeholder rapporten en ekspertvurdering af kvalitetsrapporternes indhold der bidrager med overordnede betragtninger om kvalitetsrapporter, opstiller kriterier for og kommer med anbefalinger til hvordan kvalitetsrapporter kan anvendes som udviklingsredskab, og foretager konkrete vurderinger af de udvalgte seks kommuners kvalitetsrapporter fra 2008.

Rapportens metodeappendiks (appendiks C) indeholder en nærmere beskrivelse af de enkelte datakilder.

Spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommuner

EVA har i maj-juni 2008 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommuner om arbejdet med kvalitetsrapporterne. Undersøgelsen har primært afdækket hvordan kommunerne har tilrettelagt arbejdet med kvalitetsrapporterne.

Ud over at bidrage til det generelle billede af kommunernes arbejde med opfølgningen på kvalitetsrapporterne fra 2007 og kommunernes arbejde med kvalitetsrapporterne fra 2008 har spørgeskemaundersøgelsen også dannet baggrund for udvælgelsen af de seks kommuner som indgår i caseundersøgelsen, jf. nedenfor.

92 af de 98 danske kommuner indgår i spørgeskemaundersøgelsen.

Deskriptiv analyse af kommunernes opfølgningsinitiativer

EVA har foretaget en deskriptiv analyse af kommunernes opfølgningsinitiativer på kvalitetsrapporterne for skoleåret 2006/07. Analysen af opfølgningsinitiativerne har vi foretaget med udgangspunkt i kommunernes handlingsplaner og resultaterne af den spørgeskemaundersøgelse der er beskrevet ovenfor.

Centrale dele af denne analyse blev offentliggjort i januar 2009 hvor EVA afrapporterede en del af den samlede undersøgelse om kvalitetsrapporter til formandskabet for Skolerådet.

Caseundersøgelse

EVA har foretaget en caseundersøgelse blandt seks kommuner. I caseundersøgelsen har vi primært haft fokus på processen omkring og tilrettelæggelsen af arbejdet med kvalitetsrapporterne i de udvalgte kommuner.

Udvælgelsen af de seks cases er sket på baggrund af såvel spørgeskemaundersøgelsen som EVA's analyse af kommunernes opfølgningsinitiativer. I udvælgelsen er der lagt vægt på at kommunerne har foretaget opfølgning på sidste års kvalitetsrapport i form af enten handlingsplaner eller andre opfølgningsinitiativer, og på at der i undersøgelsen skal indgå forskellige perspektiver på opfølgingsarbejdet.

For at sikre at caseundersøgelsen bidrager med forskellige vinkler på samarbejds- og dialogprocesserne i forhold til kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter, har vi i udvælgelsen desuden lagt vægt på følgende faktorer:

- At kommunen har nedsat en eller flere arbejdsgrupper, og at kommunen holder møder med de enkelte skoler i relation til arbejdet med kvalitetsrapporter
- At kommunen har angivet at arbejdet med kvalitetsrapporter bidrager til at fremme dialogen og systematiserer det løbende samarbejde om kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen.
- At kommunen har angivet at den har evalueret arbejdet med kvalitetsrapport 2007.

Derudover har vi inddraget kriterier for bl.a. geografisk og størrelsesmæssig spredning. Disse kan læses i appendiks C.

Deskriptiv analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008

Som opfølgning på EVA's undersøgelse af de kommunale kvalitetsrapporter fra 2007 har vi screenet et udvalg af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008. I alt 20 kvalitetsrapporter er blevet screenet. De 20 kommuners kvalitetsrapporter er udvalgt på baggrund af kommunernes besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen så der i screeningen indgår både kommuner der i spørgeskemaet har svaret at de har sat opfølgningsinitiativer i gang ud fra en handlingsplan, kommuner der har svaret at de har sat opfølgningsinitiativer i gang uden en handlingsplan³, og kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang. Derudover har vi inddraget kriterier for bl.a. geografisk og størrelsesmæssig spredning. Kriterierne kan læses i appendiks C.

Bekendtgørelsen har udgjort et udgangspunkt for screeningen fordi vi bl.a. vurderer om rapporternes indhold opfylder bekendtgørelsens krav, og hvilke af bekendtgørelsens områder der har henholdsvis høj og lav prioritet i beskrivelserne. Vi har desuden haft fokus på hvordan kvalitetsrapporterne har udviklet sig fra 2007 til 2008, og om kommunerne har ændret rapporteringspraksis.

³ Kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang, omfatter både kommuner der har svaret at de ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang endnu, og kommuner der har svaret at de ikke har fundet det nødvendigt at sætte opfølgningsinitiativer i gang.

Ekspertvurdering af kvalitetsrapporternes indhold

De seks kvalitetsrapporter der indgår i ekspertvurderingen, er udvalgt blandt de 20 kvalitetsrapporter som indgår i den deskriptive analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008. De er udvalgt så der indgår både kommuner der i spørgeskemaet har svaret at de har sat opfølgningsinitiativer i gang i form af en handlingsplan, kommuner der har svaret at de har sat opfølgningsinitiativer i gang uden en handlingsplan, og kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang. Derudover har vi inddraget kriterier for bl.a. geografisk og størrelsesmæssig spredning. Disse kan læses i appendiks C.

Konkret er vurderingen sket ved at ekspertgruppen har gennemgået den samlede kvalitetsrapport (inklusive eventuelle bilag) for hver af de seks kommuner. Hvis kommunen har valgt at udarbejde separate kvalitetsrapporter for de enkelte skoler, har ekspertgruppen modtaget et eksempel på en sådan. Ekspertgruppens vurdering er altså udelukkende baseret på en læsning af disse dokumenter og ikke på andre former for dokumentation for de seks kommuners arbejde med udvikling af skolevæsenets kvalitet.

Ekspertgruppen har efterfølgende drøftet vurderingerne af de enkelte kommuners kvalitetsrapporter på et møde hvor også de mere overordnede vurderinger blev udarbejdet.

2.4 Lovgrundlag og baggrund for kvalitetsrapporter

Lovgrundlaget for kvalitetsrapporter

Folkeskolen er en kommunal opgave. Ifølge folkeskoleloven har den enkelte kommunalbestyrelse det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen og skal sikre at alle undervisningspligtige børn i kommunen indskrives i folkeskolen eller får en undervisning der står mål med hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Det er også kommunalbestyrelsens opgave inden for lovens rammer at fastlægge mål og rammer for skolernes virksomhed og at føre tilsyn med den, jf. folkeskolelovens § 40 (LBK nr. 1049 af 28/08/2007). Tilsynsforpligtelsen påhviler også de enkelte skolebestyrelser som fører tilsyn med skolens virksomhed inden for de mål og rammer som kommunalbestyrelsen fastsætter, jf. folkeskolelovens § 44.

Indtil 2006 fremgik det ikke af lovgrundlaget hvordan den kommunale tilsynsforpligtelse skulle udmøntes i praksis. Der var ingen krav til tilsynets form og indhold. Men ved en ændring af folkeskoleloven i 2006 (LOV om ændring af lov om folkeskolen nr. 572 af 09.6.2006) blev kommunalbestyrelsens ansvar for folkeskolen understreget ved at kommunerne blev forpligtet til at udarbejde en årlig kvalitetsrapport for deres skolevæsen.

Reglerne om kvalitetsrapporter er beskrevet i folkeskolelovens § 40 a, bekendtgørelse nr. 162 af 22. februar 2007 (i det følgende kaldet bekendtgørelsen) og ændringsbekendtgørelse nr. 876 af 2. september 2008 om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen.

Kvalitetsrapporten skal for et givet år beskrive kommunens skolevæsen, skolernes faglige niveau, de foranstaltninger som kommunalbestyrelsen har foretaget for at vurdere det faglige niveau, og kommunalbestyrelsens opfølgning på den foregående kvalitetsrapport.

Formålet med kvalitetsrapporten er at:

- Styrke kommunalbestyrelsernes mulighed for at varetage deres ansvar for folkeskolen ved at tilvejebringe dokumentation om det kommunale skolevæsen
- Give kommunalbestyrelsen grundlag for at tage stilling til det faglige niveau på kommunens folkeskoler og træffe beslutning om opfølgning hvad dette angår
- Bidrage til at fremme dialogen og systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen
- Bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet.

Kvalitetsrapporten skal indeholde:

- En vurdering af det faglige niveau på hver af kommunens folkeskoler og i det samlede skolevæsen og oplysninger om på hvilket grundlag vurderingen er foretaget.
- Oplysninger om opfølgningen på den foregående kvalitetsrapport.
- En samlet beskrivelse af kommunens skolevæsen belyst ved en række kvalitetsindikatorer som fremgår af bekendtgørelsen under overskrifterne rammebetingelser, pædagogiske processer, resultater mv.

Derudover skal temaer om specialpædagogisk bistand og dansk som andetsprog have særlig opmærksomhed i kvalitetsrapporten.

Den første kvalitetsrapport som kommunerne har skullet udarbejde, skulle kommunalbestyrelsen drøfte og tage stilling til senest den 15. oktober 2007. Denne kvalitetsrapport vedrørte skoleåret 2006/07.

Undervisningsministeriet har med virkning fra 5. september 2008 ændret fristen for kommunalbestyrelsens drøftelse af og beslutning om kvalitetsrapporter fra den 15. oktober til den 31. december, jf. ændringsbekendtgørelse nr. 876 af 2. september 2008. Kommunalbestyrelsen skulle herefter senest den 31. december 2008 have drøftet og truffet beslutning om kvalitetsrapporten for skoleåret 2007/08. I den periode kommunerne har udarbejdet kvalitetsrapporter, er der altså sket ændringer i lovgrundlaget. Og sideløbende med disse ændringer på bekendtgørelsesniveau

er der også generelle, løbende drøftelser (af fx afbureaukratisering) som måske med tiden vil spille ind på de lovmæssige krav til kvalitetsrapporterne. Denne evalueringsrapport tager udgangspunkt i den gældende bekendtgørelse.

Hvis kvalitetsrapporten viser at det faglige niveau på en bestemt skole ud fra en helhedsvurdering som bl.a. bygger på test- og prøveresultater, ikke er tilfredsstillende, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en handlingsplan med henblik på at forbedre niveauet på skolen. Kommunerne skulle første gang træffe beslutning om en eventuel iværksættelse af en handlingsplan på baggrund af kvalitetsrapporten inden den 31. december 2007. Fristen for kommunalbestyrelsens vedtagelse af eventuelle handlingsplaner blev dog rykket fra den 31. december til den 31. marts, jf. ændringsbekendtgørelse nr. 876 af 2. september 2008.

Af bemærkningerne til lovforslaget fra 2006 om indførelse af bl.a. kvalitetsrapporter (Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, L 170) fremgår følgende om indholdet i en eventuel handlingsplan:

Der stilles ikke generelle krav til indholdet i en handlingsplan, da det må bero på den enkelte kommunalbestyrelses beslutning. En handlingsplan må forventes at indeholde en redegørelse for de forhold, der begrunder udarbejdelsen af planen, de tiltag, som skal tages for at forbedre niveauet, hvem der er ansvarlig for tiltagene, og en tidsplan for forbedringerne.

Kommunerne skal ikke indsende kvalitetsrapporterne og eventuelle handlingsplaner til Undervisningsministeriet, men undervisningsministeren har ifølge folkeskoleloven hjemmel til at pålægge en kommune at udarbejde en handlingsplan i tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet på en folkeskole, jf. folkeskolelovens § 57 d.

Kommunerne har pligt til at offentliggøre kvalitetsrapporter og eventuelle handlingsplaner på internettet efter at der er truffet beslutning i kommunalbestyrelsen. Kommunerne skal ligeledes offentliggøre eventuelle udtalelser fra skolebestyrelserne om kvalitetsrapporterne og eventuelle handlingsplaner. Den enkelte kommune har inden kommunalbestyrelsens drøftelse pligt til at indhente en udtalelse fra skolebestyrelserne om såvel kvalitetsrapporten som en eventuel handlingsplan.

Baggrunden for kvalitetsrapporter

Af bemærkningerne til lovforslaget om indførelse af bl.a. kvalitetsrapporter fremgår følgende:

Det foreslås at præcisere kommunalbestyrelsernes ansvar for folkeskolen og sikre kommunalbestyrelserne de instrumenter, der er nødvendige for at løfte ansvaret bedre. Der er i en

rapport fra Danmarks Evalueringsinstitut om kommunalbestyrelsernes tilsyn med folkeskolen fra juni 2005 peget på, at reglerne om det kommunale ansvar for skolerne er uklare og bør præciseres.

Den overordnede vurdering i EVA's evalueringsrapport fra 2005 *Kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen – mellem tilsyn og kvalitetsudvikling* lyder sådan:

Evalueringsgruppens overordnede vurdering er at kommunerne ikke håndterer deres tilsynsforpligtigelse tilfredsstillende. Dette skal ses i sammenhæng med at lovgrundlaget ikke præciserer krav til tilsynets indhold og form. Samtidig er samspillet mellem de kommunale aktører på skoleområdet præget af en række forhold der gør det vanskeligt for den enkelte kommune at gennemføre et systematisk og veldokumenteret tilsyn som en intern opgave.

OECD havde allerede i 2004 sat fokus på den manglende kvalitetssikring og selvevaluering på skole- og kommuneniveau i sin rapport om den danske grundskole. OECD hæftede sig særligt ved følgende i relation til kvalitetssikring:

Det forekom os, at relativt få inden for undervisningssektoren anvendte evalueringsbegreberne på både skoler og elever. Kun et mindretal af lærere, skoleledere eller kommunale embedsmænd stillede spørgsmål om, hvor godt skolerne klarede sig, både mht. kvalitet og lighed. [...] Under vores besøg kunne vi heller ikke spore nogen kraftig tradition for sund selvevaluering på skolerne. Det internationale materiale vedrørende skolers effektivitet understreger imidlertid betydningen af, at skoleledere og deres kolleger konstant overvåger deres egne præstationer og stiller sig selv to udfordrende spørgsmål: Hvor godt klarer vi os? Hvordan kan vi blive bedre? [...] Til forskel herfra [referencelandene, red.] ser der i Danmark ud til at være relativt ringe formel overvågning af skolernes præstationer fra kommunernes side. I de kommuner, hvor noget sådant forekommer, er der tilsyneladende ikke procedurer, der medfører, at sådanne oplysninger kommer tilbage til ministeriet. Derfor ser der ud til at være en mangel på et, nødvendigvis dynamisk, men alligevel nationalt syn på skolernes effektivitet.

OECD-rapport om grundskolen i Danmark, side 109-110

2.5 Rapportens opbygning

Rapporten har to dele: Kapitel 3, 4 og 5 udgør tilsammen én del og er karakteriseret ved at være udarbejdet af EVA. Kapitel 6 udgør den anden del og er resultatet af ekspertgruppens arbejde.

Første del indeholder:

- Kapitel 3 som beskriver det konkrete arbejde med udarbejdelsen af kvalitetsrapporterne med fokus på dialog og samarbejde, herunder de forskellige aktørers roller, møder og andre former for organisering af arbejdet med kvalitetsrapporterne og de måder oplysningerne til rapporter indsamles.
- Kapitel 4 som analyserer selve kvalitetsrapporterne fra anden generation og sammenligner med den lignende analyse af første generation af kvalitetsrapporter mht. hvordan kvalitetsrapporterne opfylder bekendtgørelsen, og hvilke udfordringer og behov kommunerne udtrykker i arbejdet med kvalitetsrapporterne.
- Kapitel 5 som fokuserer på opfølgningen på kvalitetsrapporterne – både i form af handlingsplaner og andre opfølgningsinitiativer.

I slutningen af hvert af de tre kapitler findes opmærksomhedspunkter, dvs. forhold som EVA på baggrund af analysen af dokumentationsmaterialet ønsker at kommuner, skoler og aktører på nationalt niveau skal være særligt opmærksomme på i deres videre arbejde med kvalitetsrapporterne.

Kapitel 5 om kommunernes opfølgning på kvalitetsrapport 2007 blev offentliggjort som et notat i januar 2009 hvor EVA afrapporterede en del af den samlede undersøgelse om kvalitetsrapporter til formandskabet for Skolerådet. Siden offentliggørelsen har EVA redigeret struktur og form på teksten og tilføjet enkelte afsnit og tabeller så kapitel 5 i denne rapport fremstår i en lettere revideret og udvidet form.

Rapportens anden del indeholder ekspertgruppens betragtninger om kvalitetsrapporter generelt og vurderinger af de udvalgte kvalitetsrapporter. Ekspertgruppen, der er udpeget af EVA, er udelukkende ansvarlig for dette kapitel og har ikke beskæftiget sig med rapportens øvrige kapitler. Kapitel 6 rummer vurderinger af seks udvalgte kommuners kvalitetsrapporter og ekspertgruppens anbefalinger til hvordan alle danske kommuner fremover kan arbejde med kvalitetsrapporter så disses potentiale som udviklingsredskab kan realiseres. Dette sker dels gennem generelle betragtninger, dels gennem opstilling af, redegørelse for og eksempler på bedømmelseskriterier og endelig gennem at disse kriterier bruges til bedømmelse af seks konkrete kvalitetsrapporter.

I appendikserne findes en oversigt over de kommuner der deltager i undersøgelsen, en beskrivelse af ekspertgruppens medlemmer, en redegørelse for undersøgelsens metode og eksempler på typer af handlingsplaner.

3 Samarbejde og dialog om kvalitetsrapport 2008

Kommunernes kvalitetsrapporter skal bidrage til at fremme dialogen og systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen. Desuden skal kvalitetsrapporterne bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet. Dette fremgår af bekendtgørelsens § 1, stk. 3 og 4.

Omdrejningspunktet for dette kapitel er hvordan kommunerne har organiseret arbejdet med kvalitetsrapport 2008, og hvilke rammer der er for samarbejde mellem folkeskolens aktører.

I afsnit 3.1 beskriver vi først i hvilken grad kommunerne har etableret samarbejdsfora i form af arbejds- eller styregrupper. I afsnit 3.2 analyserer vi derefter hvilke aktører der har deltaget i arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2007/08. Her beskrives hvilke primære roller de forskellige aktører har haft, og hvilke arbejdsgrupper aktørerne har deltaget i. Dernæst følger i afsnit 3.3 en analyse af hvordan kommunerne har valgt at organisere arbejdet med kvalitetsrapporten hvad angår møder om kvalitetsrapporten forvaltninger og skoler imellem, og i afsnit 3.4 hvordan forvaltningen indsamler oplysninger fra skolerne. Endelig beskriver vi i afsnit 3.5 hvordan kommunerne har tilrettelagt beslutningsprocessen. Her giver vi et billede af hvornår skolerne og skolebestyrelserne høres, og af kommunernes procedurer for offentliggørelse af kvalitetsrapporten.

Kapitlet tager udgangspunkt i resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen blandt alle landets kommuner. De landsdækkende resultater vil blive suppleret med den viden vi har fået gennem caseundersøgelsen i de seks udvalgte kommuner. Udvælgelsen af de seks kommuner er beskrevet i appendiks C.

Kapitlet viser bl.a.:

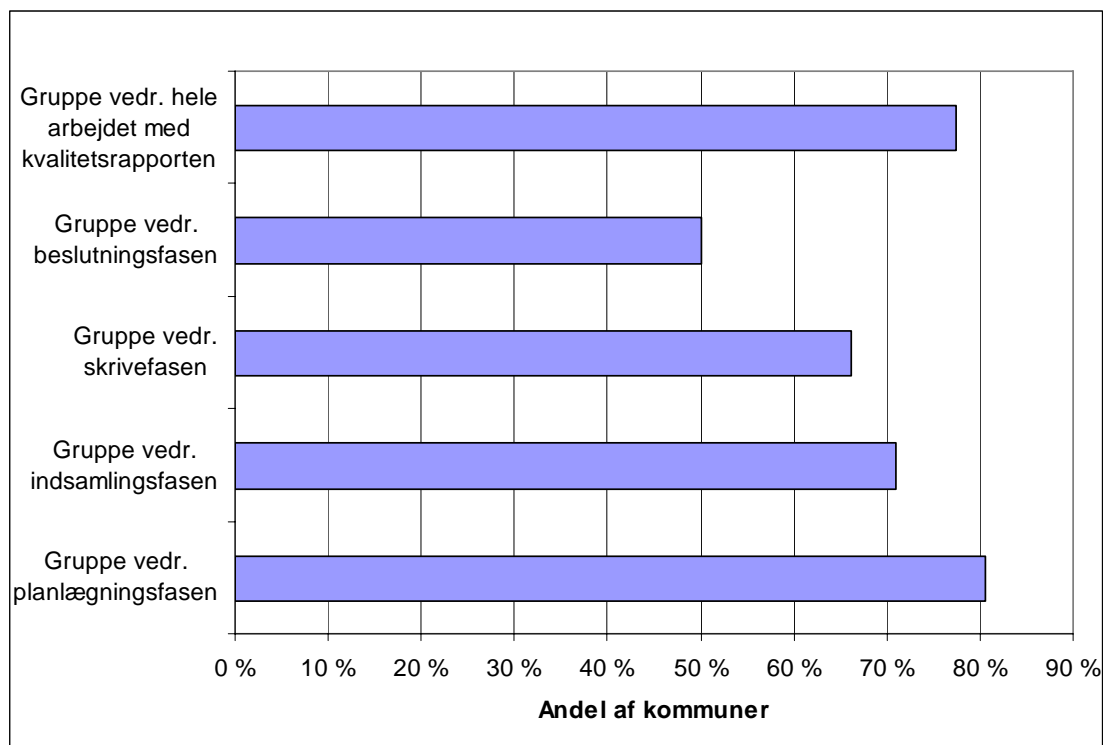
- At kommunalpolitikere formelt er beslutningstagere i forhold til kommunernes kvalitetsrapporter, men at de i mange tilfælde ikke spiller en aktiv rolle i arbejdet med kvalitetsrapporten.
- At arbejdet med at udarbejde kommunens kvalitetsrapport typisk foregår i et samarbejde mellem forvaltningen og skolelederne, og at kommunerne i høj grad anvender skabeloner til at indsamle data fra de enkelte skoler. Det er dog forskelligt fra kommune til kommune i hvilken grad samarbejdet om skriveprocessen bygger på dialog.
- At skolebestyrelsernes primære rolle i forbindelse med kvalitetsrapporten er at blive hørt om kommunens udkast til kvalitetsrapporten. I 30 % af alle kommuner holder forvaltningen møde med skolebestyrelserne i forbindelse med kvalitetsrapporten.
- At det pædagogiske personales inddragelse i arbejdet med kvalitetsrapporten sker først og fremmest ved at de bliver orienteret om den. Det pædagogiske personale har i nogen grad en aktiv rolle i forhold til kvalitetsrapporten i form af at levere data. Lærerne leverer data til kvalitetsrapporten i 41 % af kommunerne, og pædagogerne i 27 % af kommunerne. Det pædagogiske personale deltager kun i mindre grad i de arbejdsgrupper om kvalitetsrapport 2008 der er nedsat på kommunalt niveau.

3.1 Kommunernes arbejdsgrupper om kvalitetsrapporten

Spørgeskemaundersøgelsen viser at hovedparten af kommunerne, nemlig 67 %, har nedsat en eller flere arbejdsgrupper eller styregrupper (herefter arbejdsgrupper) til at arbejde med kvalitetsrapporterne fra 2008. 20 % af kommunerne har svaret at der ikke er nedsat arbejdsgrupper på kommunalt niveau. 13 % af kommunerne havde på undersøgelsestidspunktet endnu ikke besluttet om man ville nedsætte arbejdsgrupper.

Kommunerne har i spørgeskemaet kunnet angive hvilke arbejdsgruppetyper kommunen har nedsat i forbindelse med udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Figur 1 viser svarfordelingen:

Figur 1
Arbejdsgruppetyper i kommuner der har nedsat eller vil nedsætte arbejdsgrupper (N = 62)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Figuren er udarbejdet ved at samle kommunernes svar på spørgsmålet: "Hvem er eller vil blive repræsenteret i gruppen/grupperne?".

De to typer af arbejdsgrupper som hyppigst er blevet nedsat i forbindelse med kvalitetsrapporten fra 2008, er arbejdsgrupper vedrørende planlægningsfasen og arbejdsgrupper vedrørende hele arbejdet med kvalitetsrapporten. Disse arbejdsgrupper er etableret i henholdsvis 81 % og 77 % af de 62 kommuner der har nedsat arbejdsgrupper i forbindelse med kvalitetsrapport 2008. Færrest kommuner har nedsat arbejdsgrupper vedrørende beslutningsfasen. Sådanne grupper er etableret i 50 % af de kommuner der har nedsat arbejdsgrupper.

Fx har man i en af de seks kommuner EVA har besøgt, nedsat en arbejdsgruppe bestående af tre repræsentanter for skolelederne og tre konsulenter fra forvaltningen. Arbejdsgruppen har set på hvordan anden generation af kvalitetsrapporten kunne forbedres. Bl.a. har arbejdsgruppen præciseret hvilke oplysninger der skulle have særlig vægt i kvalitetsrapport 2008. Arbejdsgruppen skal

fremover beskæftige sig med planlægningsfasen og skal fastlægge indholdet af kommunens kvalitetsrapport og drøfte de kriterier der skal ligge til grund for vurderingerne i rapporten.

I en anden af de seks kommuner vi har besøgt i forbindelse med undersøgelsen, har man i forbindelse med kvalitetsrapporten nedsat en følgegruppe bestående af skoleledere, forvaltning og organisationsrepræsentanter. Denne følgegruppe skal også fremadrettet deltage i det forberedende arbejde om rammer for og indhold i kvalitetsrapporten og løbende komme med forslag til forbedringer af kommunens kvalitetsrapport. Følgegruppen skal ved afslutningen af arbejdet med årets kvalitetsrapport medvirke til udarbejdelsen af en såkaldt pixiudgave af kvalitetsrapporten med det formål at udlede en række skolepolitiske dilemmaer som kan lette det politiske arbejde med rapporten.

Hvilke aktører der har deltaget i hvilke typer af arbejdsgrupper, vil blive uddybet i det følgende afsnit om de enkelte aktørers roller.

3.2 Aktørernes roller i arbejdet med kvalitetsrapporten

I dette afsnit beskriver vi hvilke roller kommunalbestyrelsen, forvaltningen, skolelederne, skolebestyrelserne og det pædagogiske personale har haft i arbejdet med kvalitetsrapport 2008. Vi beskriver både de enkelte aktørers primære roller og hvilke arbejdsgrupper de har deltaget i.

Kommunalbestyrelsens rolle

Ifølge bekendtgørelsen skal kommunalbestyrelsen inden den 31. december i et givet år drøfte og tage stilling til kvalitetsrapporten for det pågældende skoleår. Spørgeskemaundersøgelsen blandt alle landets kommuner viser at det i 89 % af kommunerne er politikerne der er beslutningstagere i forhold til kvalitetsrapporten. 11 % af kommunerne, i alt 10 kommuner, har angivet at rollen som beslutningstager ligger hos andre aktører end politikerne. Af de 10 kommuner der ikke har angivet politikerne som beslutningstagere, har fem angivet at beslutningstageransvaret udelukkende har ligget hos forvaltningen. I to af de 10 kommuner er politikerne blevet hørt, i to kommuner er de blevet orienteret, og i én kommune er politikerne både blevet hørt og orienteret.

At 11 % af kommunerne har angivet andre end kommunalpolitikere som beslutningstagere, kan skyldes at de medarbejdere i forvaltningen som har besvaret spørgeskemaet, har vurderet at ordet "beslutningstager" også omfatter andre beslutningstagere end de formelle politiske. Dvs. at 24 % af kommunerne har svaret at forvaltningen er beslutningstager. 19 % af kommunerne har angivet at både kommunalpolitikere og forvaltningen er beslutningstagere i forhold til kvalitetsrapporten.

I 24 % af kommunerne er kommunalpolitikere blevet hørt om kvalitetsrapporten, og i 36 % af kommunerne er de blevet orienteret. 28 % af kommunerne angiver at politikerne ud over at være beslutningstagere i forhold til kvalitetsrapporten også er blevet hørt, orienteret eller begge dele.

8 % af kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen svaret at politikerne har deltaget i en arbejdsgruppe om beslutningsfasen i arbejdet med kvalitetsrapporten. Det skal ses i forhold til at repræsentanter for forvaltningen deltager i denne type arbejdsgruppe i 30 % af kommunerne, og skoleledere i 16 % af kommunerne.

Flere af de kommunalpolitikere⁴ vi interviewede i forbindelse med caseundersøgelsen, giver udtryk for at de ikke har haft en aktiv rolle i selve arbejdet med kvalitetsrapporten, men først ser rapporten i dens endelige form. Disse kommunalpolitikere er heller ikke blevet orienteret løbende. I en af casekommunerne fortæller repræsentanten for forvaltningen at politikerne får en tidsplan for arbejdet med kvalitetsrapporten i foråret, men at politikerne derudover ikke bliver inddraget før de får kvalitetsrapporten præsenteret umiddelbart op til fristen for vedtagelse af rapporten i kommunalbestyrelsen.

Det kan tænkes at en mere løbende inddragelse af kommunalbestyrelsen vil udvikle dennes relation til arbejdet med kvalitetsrapporten og sikre at der sker en tættere kobling mellem de politiske målsætninger og de øvrige aktørers arbejde med kvalitetsrapporten. En løbende orientering eller afholdelse af temamøder om særlige indsatsområder kunne medvirke til at kommunalbestyrelsen undervejs i tilblivelsen af kvalitetsrapporten bliver bekendt med forudsætningerne for rapportens indhold og konklusioner. Kommunalbestyrelsens mulighed for at tage stilling til hvordan kvalitetsrapporten bedst muligt kan bruges i kommunalbestyrelsens arbejde, vil på den måde kunne øges.

En skolechef beskriver i det følgende hvordan han ser at kommunalbestyrelsen både kan bruge kvalitetsrapporten som et tilsynsredskab og til at få et bedre indblik i skolernes hverdag end tidligere:

Kvalitetsrapporten er på det politiske niveau både for os og for skolerne et styringsværktøj, et tilsynsværktøj. Og et tilsynsværktøj kan man se på mange måder. Det handler om at man kan kontrollere meget på det hardcore data. Ud fra de hardcore data vi ser, kan vi vælge at sige til kommunalbestyrelsen at her er der som udgangspunkt noget vi skal prøve at oversætte, her er noget vi skal prøve at kigge i dybden på [...], og så sige: Hvad synes I

⁴ Alle seks interviewede kommunalbestyrelsesmedlemmer var formænd for det politiske udvalg i kommunen som omfatter folkeskoleområdet.

vi skal gøre ved det i sådan en form for feedbackproces? Det er det der er mest interessant for os, fordi vi i virkeligheden kommer til at lave [...] en fremadrettet kontrol-feedbackproces der kan bruges til noget. [...] Det er den eneste måde hvor jeg tror at vores kommunalbestyrelse eller vores udvalg kan få et billede af hvad det er for et skolevæsen de rent faktisk arbejder inden for. For dem er det jo også nyt, og det er ekstremt stort i forhold til det de har siddet med tidligere, så der skal vi jo klæde dem på til at de kan se hvad det er for nogle skoler vi har.

Skolechef

Kommunalbestyrelsen skal ifølge denne skolechef ikke bare se kvalitetsrapporten som en status, men også som et værktøj der giver den mulighed for at komme med feedback til skolerne.

Samme skolechef giver udtryk for at der efter hans mening er behov for at kommunalbestyrelsen bliver involveret mere direkte i kommunens arbejde med kvalitetsrapporten:

Den anden del, det er politikerne i byrådet. Til udvalgsformanden har vi sagt: "Jeg tror vi skal gå ind og tage en ordentlig tur omkring en temaaften hvor det simpelthen handler om kvalitetsrapporten, hvad er den, og hvad kan den bruges til, så de tager rigtigt håndfast fat om den her kvalitetsrapport".

Skolechef

Caseundersøgelsen viser at det er forskelligt i hvilket omfang kommunalbestyrelsen har fastsat principper for arbejdet med kvalitetsrapporten. Udvalgsformanden for skoleområdet i en af casekommunerne fortæller at udvalgsfolkene med udgangspunkt i kvalitetsrapport 2008 vil vurdere om der skal foretages ændringer i arbejdet med den kommende kvalitetsrapport. I en anden kommune har udvalget for skoleområdet haft dialogmøde med skolebestyrelserne om udformningen af de skabeloner for kvalitetsrapporten som skolerne skal udfylde og indsende til forvaltningen.

En udvalgsformand giver udtryk for at opgaven med at træffe beslutning om kvalitetsrapportens indhold og udformning i den kommune er forankret i forvaltningen:

Vi har ikke været inddraget i selve udarbejdelsesrapporten. Den dukkede op på sidste møde i sin færdige form og kommer så på byrådsmødet på torsdag, så vi er ikke blevet løbende orienteret. På torsdag er det så mig der giver den nogle ord med på vejen. Vi har ikke vedtaget nogle principper for kvalitetsrapporten, der ligger ikke nogen politisk beslutning om noget. Det kan godt være at skolechefen på et tidspunkt har sagt at det er sådan, men jeg kan ikke huske at vi har nikked til noget.

Udvalgsformand

En anden udvalgsformand begrundet hvorfor kommunalbestyrelsen ikke har udarbejdet principper for arbejdet med kvalitetsrapporten, med at der ikke er tid til at kommunalbestyrelsen involveres i selve arbejdet med kvalitetsrapporten.

Caseundersøgelsen viser også at kommunalbestyrelsens rolle i forhold til kvalitetsrapporten kan blive begrænset som følge af at kommunalbestyrelsen skal behandle mange forskellige sager og derfor ikke kan være inde i alle detaljer af kvalitetsrapporten. I to af de kommuner der indgår i caseundersøgelsen, har man forsøgt at løse dette ved at udarbejde en særlig kortfattet udgave af kvalitetsrapporten til kommunalbestyrelsen.

En udvalgsformand i en af de seks kommuner vi har besøgt, begrundet beslutningen om at lave en pixi-udgave af kvalitetsrapporten med at kommunen har mange skoler, og at man som medlem af kommunalbestyrelsen har mange områder at skulle forholde sig til. Han uddyber sin holdning til udfordringen med at sige at politikere efter hans mening ikke skal gå for meget i detaljer. I stedet skal politikerne udstikke retningen og have tillid til at forvaltningen har grundigt kendskab til den enkelte skole.

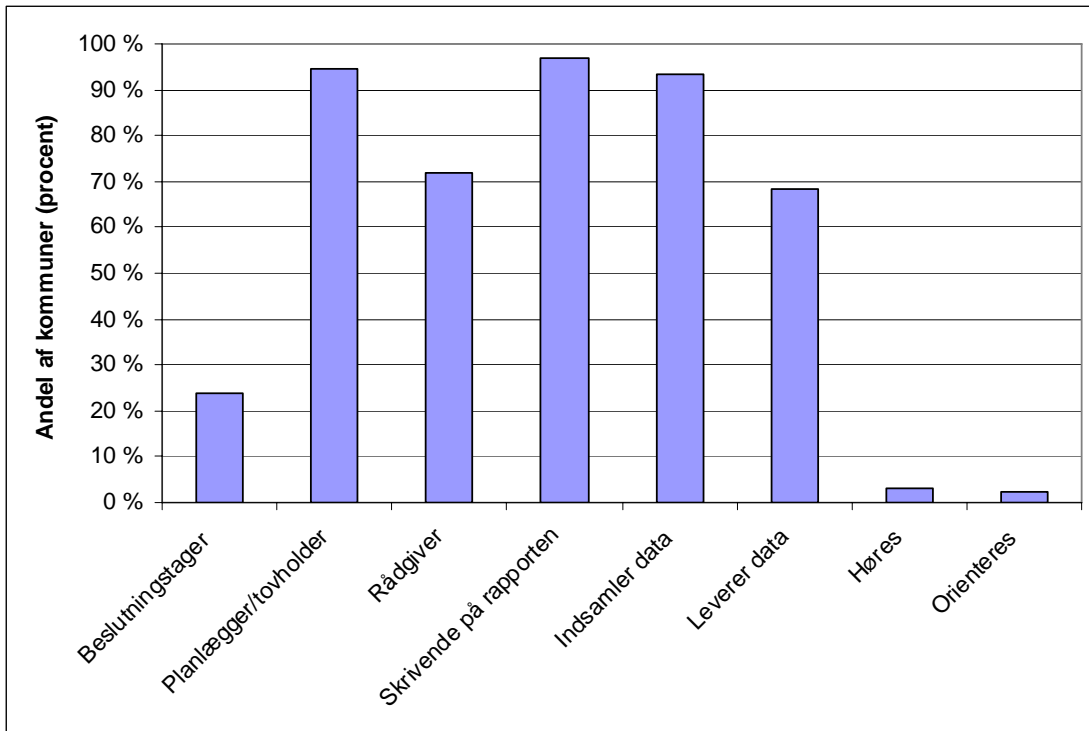
En forkortet udgave af kvalitetsrapporten (en "pixiudgave" e.l.) til kommunalbestyrelsen vil på den ene side kunne lette kommunalpolitikernes læsning af kvalitetsrapporten. På den anden side er der risiko for at kommunalbestyrelsen ikke får mulighed for at tage stilling til alle oplysninger, og at grundlaget for at tage stilling til kvalitetsrapporten og træffe beslutning om eventuel opfølgning på den måde bliver svækket. Fx er det vigtigt at kommunalbestyrelsen kan få et indtryk af variationen mellem kommunens skoler, og at de kan følge udviklingen af særlige indikatorer i løbet af en længere periode. Ligeledes skal kommunalbestyrelsen kunne få indblik i skolevæsenets og de enkelte skolars styrker og svagheder for at kunne vurdere behovet for at igangsætte eventuelle initiativer til opfølgning af det faglige niveau.

EVA's undersøgelse giver anledning til at pege på at kommunerne med fordel kan arbejde på at definere kommunalpolitikernes rolle som beslutningstagere, bl.a. i forhold til hvornår og på hvilket grundlag de skal træffe beslutninger om kvalitetsrapporten. Kommunerne kan i den forbindelse med fordel skabe en proces omkring samarbejdet der styrker kommunalbestyrelsens rolle som beslutningstager, fx ved at nedsætte arbejdsgrupper i hvilke kommunalpolitikere og skolevæsenets øvrige aktører kan være i dialog om beslutningsprocessen. Sådanne samarbejdsfora vil give kommunalbestyrelsen mulighed for løbende at blive holdt orienteret om udviklingen i forhold til kvalitetsrapportens indhold og dermed give politikerne et bedre grundlag for at tage stilling til kvalitetsrapporten og træffe beslutning om eventuelle opfølgingsinitiativer, herunder handlingsplaner.

Forvaltningens rolle

Forvaltningen spiller i langt de fleste kommuner en central rolle i udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Spørgeskemaundersøgelsen viser at forvaltningens primære roller har været at skrive rapporten (97 %), at fungere som planlægger og tovholder (95 %) og at indsamle data (94 %). Derudover fungerer forvaltningen som rådgiver i en stor del af kommunerne (72 %), ligesom forvaltningen i mange kommuner også leverer data til kvalitetsrapporten (69 %). Det er illustreret i figur 2:

Figur 2
Forvaltningens rolle i arbejdet med kvalitetsrapport 2008 (N = 92)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

I en af de seks casekommuner vi besøgte, gav en skoleleder udtryk for at forvaltningens rolle gerne må blive styrket:

Jamen, det er jo det her med om kvalitetsrapporten skal være et dialogredskab, eller hvordan bliver den det [...]. Jeg synes jo at konsulenterne i denne her kommune er alt for lidt

inde i det arbejde. [...] Det kunne godt være at konsulenterne samlet i en gruppe havde nogle kvaliteter som gjorde at man fx tog ud på skolerne og lavede fokusgruppeinterview og fandt ud af hvad det er der rører sig. [...] Jeg tror det ville give meget mere liv og engagement og også for dem der skal bruge denne her rapport. [...] Hvis den skal være et dialogredskab, så tror jeg der skal noget mere til end det der er lige nu, og der tænker jeg at konsulenterne skulle mere på banen, og nogle andre måder at spørge til det de gerne vil vide, end det der bliver gjort lige nu, det kunne være dejligt.

Skoleleder

Opgaven med at skrive kvalitetsrapporten ligger primært hos kommunernes forvaltninger. Spørgeskemaundersøgelsen viser at forvaltningen deltager i udarbejdelsen af rapporten i 97 % af kommunerne. Dvs. at forvaltningen ikke deltager i udarbejdelsen af rapporten i tre kommuner. To af disse har svaret at udelukkende skolelederne har udarbejdet rapporten, mens en enkelt kommune ikke har svaret på dette spørgsmål. Skriveprocessen foregår typisk i et samarbejde mellem forvaltning og kommunens skoleledere som ifølge spørgeskemaundersøgelsen deltager i udarbejdelsen af rapporten i 73 % af kommunerne.

I en af de seks kommuner vi har besøgt i forbindelse med denne undersøgelse, er arbejdet med at udarbejde rapporten fx organiseret på den måde at forvaltningen skriver selve teksten til kvalitetsrapporten. Som noget nyt i anden generation af kvalitetsrapporten har samme kommune tilknyttet en pædagogisk udviklingskonsulent til de dele der vedrører de pædagogiske processer. Skolelederne udfylder en skabelon som skal indeholde nøgletal for skolen og forklaringer til af disse tal. Derudover er der i skabelonen plads til at skolelederen kan tilføje sine egne bemærkninger. Skolechefen i forvaltningen beskriver brugen af skabelonen på denne måde:

Vi [forvaltningen, red.] lavede den her skabelon sidste år, og der gjorde vi ret meget ud af alle de ting der skal svares på. Vi lavede nogle tekster der kunne hjælpe dem der skulle svare på det [udfylde skabelonen, red.], så de kunne trykke på nogle knapper og få nogle hjælpebokse sådan at de forstod spørgsmålene. Det er den samme skabelon vi har brugt i år, så vi mente at de [skolelederne, red.] burde have noget erfaring med at bruge den da de jo kendte den fra sidste år. Men det kan jo altid blive bedre så det er sådan set det vi har gjort i år.

Skolechef

Samtidig er opgaven med at planlægge og være tovholder på arbejdet med kvalitetsrapporten primært forankret i kommunernes forvaltninger (95 %). Dette arbejde foregår dog i nogen grad i samarbejde med skolelederne. 32 % af kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen svaret at skolelederne har deltaget som planlæggere og tovholdere i arbejdet med kvalitetsrapport 2008.

Resultatet kan være udtryk for enten at opgaven som planlægger og tovholder er delt mellem de to aktører, eller at de løser den i fællesskab, fx i regi af en arbejdsgruppe.

Konsulenten på skoleområdet i en af de seks kommuner vi har besøgt som led i caseundersøgelsen, beskriver at skoleledernes rolle bl.a. består i, i samarbejde med forvaltningen, at udpege fokusområder:

Der har vi jo fremadrettet også drejet den lidt således at vi agter at bede skolerne – på baggrund af de data de selv er med til at indsamle – om selv at udpege nogle områder. Fordi det er de pædagogiske processer skolerne gerne vil ind og arbejde med. De generelle data, hvor mange elever de har, og hvor mange kroner de bruger pr. elev, jamen, den statusdel den er de som skole ikke så interesseret i. Det de allermost brænder for, det er processen, og i de processer vil vi gerne have at skolerne selv er med til at udpege de områder. Når nu de har de data, så vil vi sige til dem: Jamen, hvad er det så for nogle områder I mener der skal udpeges?

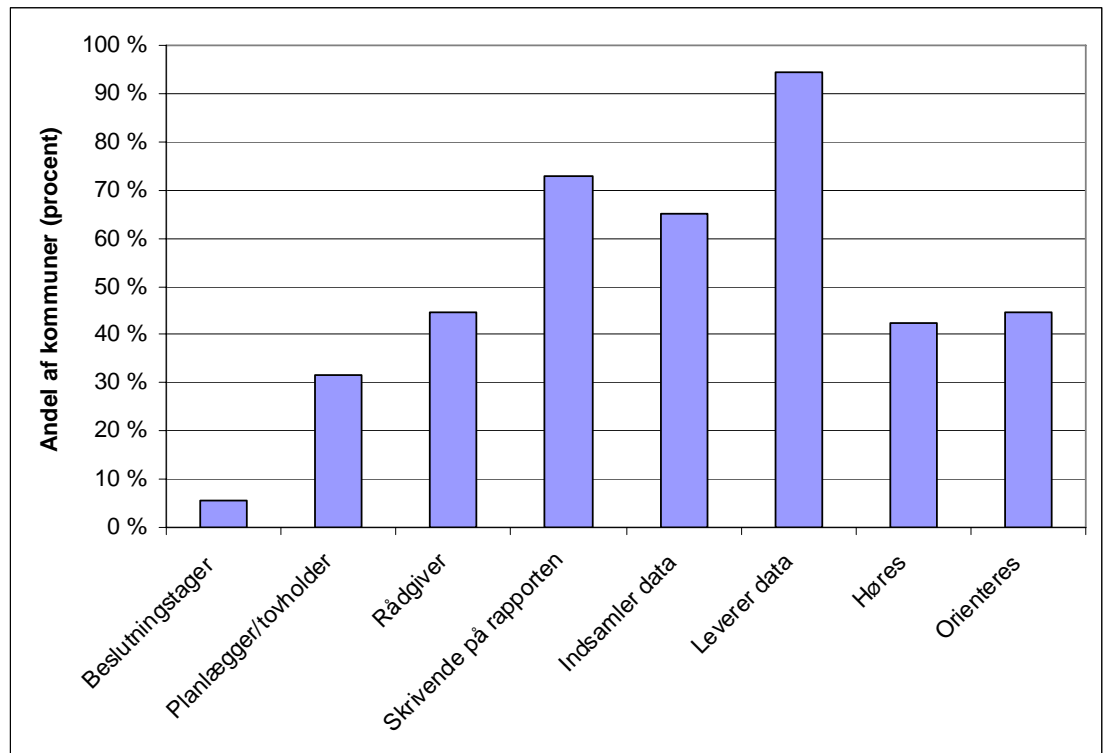
Konsulent på skoleområdet

Spørgeskemaundersøgelsen viser at forvaltningen har været repræsenteret i arbejdsgrupper vedrørende planlægningsfasen i 77 % af de 62 kommuner der har nedsat arbejdsgrupper i forbindelse med kvalitetsrapport 2008. For skolelederne er denne andel 63 %. De to aktører har ligeledes deltaget i arbejdsgrupper vedrørende hele arbejdet med kvalitetsrapporten. For forvaltningernes vedkommende er det tilfældet i 76 % af de 48 kommuner der har nedsat arbejdsgrupper, og for skoleledernes vedkommende i 40 %. I ganske få kommuner deltager SFO-lederne også i disse arbejdsgrupper, henholdsvis i 10 % og 11 % af de kommuner der har nedsat arbejdsgrupper. Dette peger på at rollen som planlægger og tovholder for kvalitetsrapporten i en del kommuner varetages af forvaltningen og skolelederne i fællesskab, og at arbejdet organisatorisk er placeret i en arbejdsgruppe i kommunalt regi.

Skoleledernes rolle

Skoleledernes primære rolle er at levere data (95 % af kommunerne) og at skrive på rapporten (73 % af kommunerne). Det viser figur 3:

Figur 3
Skolelederes rolle i arbejdet med kvalitetsrapport 2008 (N = 92)

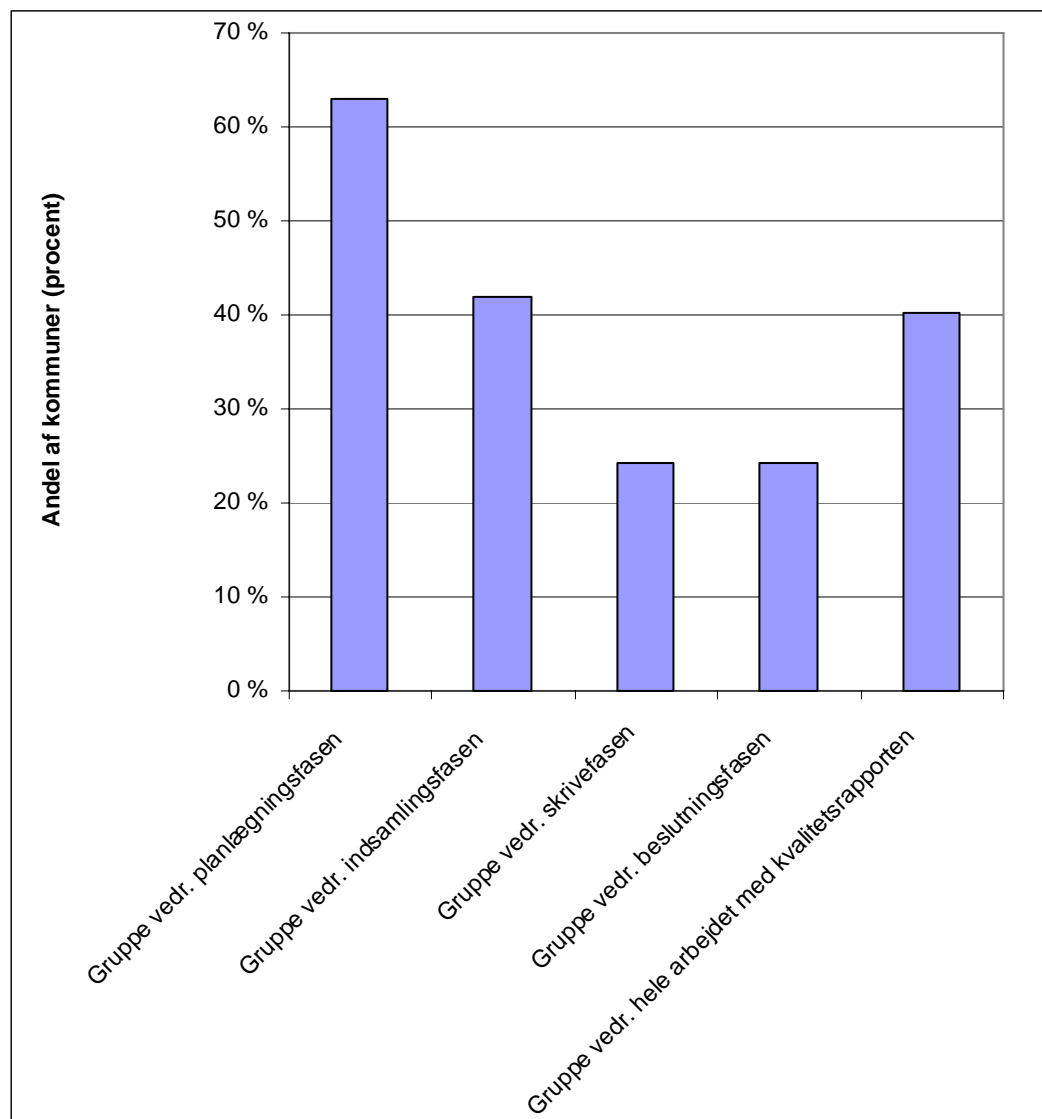


Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

Som nævnt i afsnittet om forvaltningernes rolle er skolelederne primært repræsenteret i arbejdsgrupper vedrørende planlægningsfasen, nemlig i 63 % af de 62 kommuner der har nedsat en eller flere arbejdsgrupper i forbindelse med arbejdet med kvalitetsrapport 2008. Som det fremgår af figur 4, deltager skolelederne i de øvrige arbejdsgrupper i varierende omfang:

Figur 4
Skolelederes deltagelse i arbejdsgrupper (N = 62)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Bemærk at skolelederne kan være med i flere grupper. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

Figuren viser at skolelederne i mindre omfang end forvaltningerne indgår i arbejdsgrupper vedrørende skrivefasen og beslutningsfasen. Skolelederne deltager i disse arbejdsgrupper i 24 % af de

62 kommuner der har nedsat arbejdsgrupper. For forvaltningens vedkommende er andelen henholdsvis 63 % og 45 %. Der kan være forskellige årsager til at skolelederne kun i mindre omfang deltager i arbejdsgrupperne vedrørende skrivefasen på trods af at skolelederne i hovedparten af kommunerne skriver på rapporten. En årsag er formentlig at forvaltningen i mange kommuner har udarbejdet skabeloner for skolernes kvalitetsrapporter og for indsamlingen af oplysninger for de enkelte skoler, bl.a. oplysninger om de pædagogiske processer på skolen. Se også afsnit 3.4.

Caseundersøgelsen understøtter dette billede. I en af de seks kommuner vi har besøgt, forsøger man at aflaste skolerne mest muligt i forbindelse med kvalitetsrapporten:

På grund af de elektroniske systemer vi har, er vi i stand til at hente 90 % af oplysningerne uden at spørge skolerne. I de Tabulex-systemer vi bruger her, kan vi både se elevdelen m.m. De ting vi ikke kan se, henter vi hos UNI:C. Vi har også haft en forståelse af at vi skulle aflaste skolelederne og gøre byrden med selve udfyldelsen af deres rapport så lille som mulig for dem. Den del vi kan tage os af, det handler om dataindsamling og hårde facts. Så kan de bruge deres energi på at foretage vurderinger af de pædagogiske processer. Det vil vi meget hellere have at de bruger deres tid og kræfter på.

Konsulent på skoleområdet

I en af de andre casekommuner har skolelederne haft til opgave at udfylde den skabelon forvaltningen har udsendt. En af de skoleledere vi har interviewet, giver udtryk for at der ikke har været ret meget dialog mellem forvaltningen og skolelederne om hvordan afrapporteringen af data til kvalitetsrapporten skulle foregå:

Vi har helt klart haft den praktiske opgave. Vi har indsamlet data og udfyldt rapportskabelonen, men vi har som sådan ikke været inddraget i hvordan selve kvalitetsrapporteringen skulle foregå. Det synes jeg egentlig er interessant, for skolerne har jo en lang tradition for evaluering bag sig, og nu dukker denne her kvalitetsrapport op. Man skulle tro at de parter der er i dialog om hvad det er der udrettes i skolen, kunne have behov for en dialog om hvordan man sikrer en effektiv dokumentation i kvalitetsrapporten. Denne dialog har vi ikke haft. Vi har været i arbejdstøjet i forhold til at indsamle nøgletal og udforme beskrivelser.

Skoleleder

I en tredje kommune bliver skolelederne i forbindelse med anden generation af kvalitetsrapporten både inddraget i opfølgingsarbejdet og i selve udarbejdelsen af rapporten:

I den gamle rapport [kvalitetsrapport 2007, red.] var der en meget stor inddragelse af alle lederne, og vi nedsatte en arbejdsgruppe der arbejdede meget intensivt. Ved de nye rapporter [kvalitetsrapport 2008, red.] har vi arbejdet videre med det styringsredskab som vi satte i værk ved den første rapport. Vi har gennemført nogle kurser for skolelederne for at sikre, at de var klædt på til at indberette data og beskrive i forhold til de forventninger vi har til hvad de skal skrive. Det har de så indrapporteret i systemet, og vi har samlet op i forhold til deres data. Så er det meningen at den endelige rapport skal i høring, og så vil skolelederne deltage i et møde hvor vi på baggrund af de rapporteringer der ligger for den enkelte skole, vil sætte fokus på hvordan de fremadrettede handlingsplaner skal være. Så det er på dette niveau at inddragelsen sker i forhold til skolelederne.

Konsulent på skoleområdet

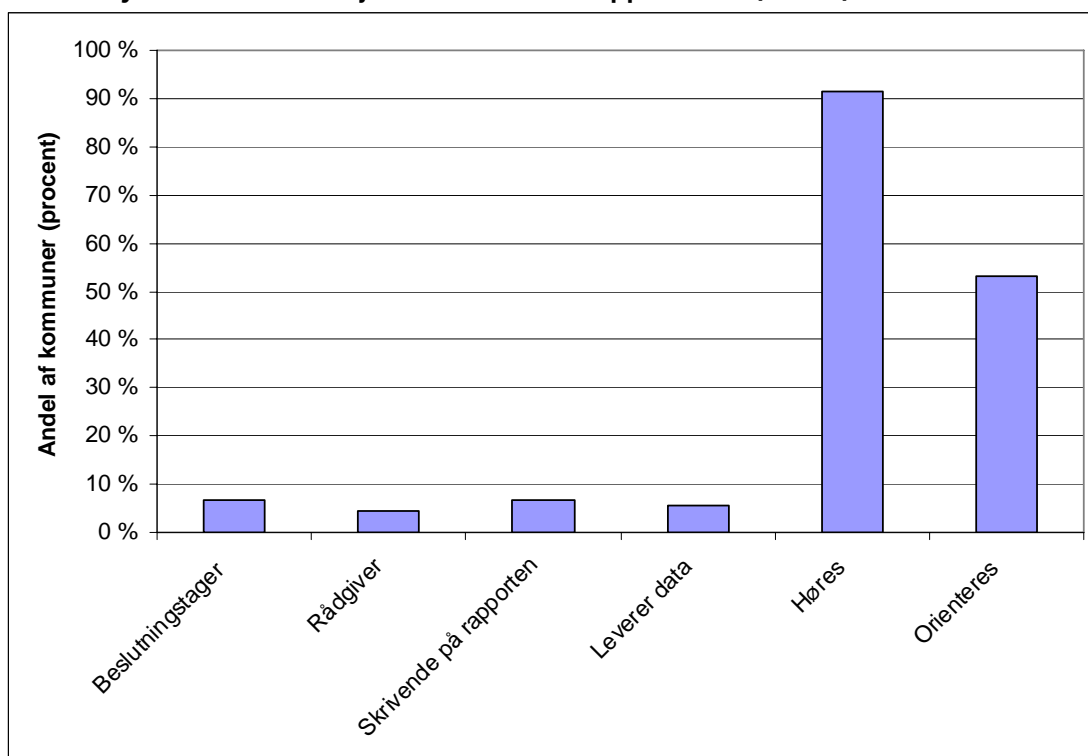
For at skolelederne kan give input til hvordan kvalitetsrapporten bedst muligt kan udvikle kvaliteten på den enkelte skole og i kommunens skolevæsen, er det EVA's vurdering at det er vigtigt at opretholde en tæt dialog mellem skoleledere og forvaltning. Dialogen vil kunne skabe grundlag for en drøftelse af hvordan kvalitetsrapporten kan bidrage til at sikre sammenhæng mellem de politiske målsætninger og den enkelte skoles styrker og svagheder.

Skolebestyrelsens rolle

Ifølge folkeskoleloven skal der, inden kommunalbestyrelsen drøfter kvalitetsrapporten, indhentes en udtalelse fra skolebestyrelserne på kommunens skoler, jf. lovens § 40 a, stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan ifølge bekendtgørelsen fastsætte en frist for hvornår der skal foreligge en udtalelse fra kommunens skolebestyrelser om rapporten, jf. § 12, stk. 2.

Spørgeskemaundersøgelsen viser da også at skolebestyrelsens primære rolle i forbindelse med kvalitetsrapporten er at blive hørt og/eller orienteret. Skolebestyrelserne bliver hørt i 91 % af kommunerne og orienteret i 53 % af kommunerne. Det viser figur 5:

Figur 5
Skolebestyrelses rolle i arbejdet med kvalitetsrapport 2008 (N = 92)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

Ser man nærmere på kommunernes besvarelse, viser undersøgelsen at skolebestyrelserne både høres og orienteres i 47 % af kommunerne. I 7 % af kommunerne bliver skolebestyrelserne blot orienteret, mens de i 2 % af kommunerne (to kommuner) hverken høres eller orienteres. I den ene af disse kommuner skriver skolebestyrelserne på rapporten og leverer data. I den anden er skolebestyrelsens rolle at være beslutningstager.

Samtidig har 77 % af kommunerne svaret at kvalitetsrapporten bliver sendt til høring i skolebestyrelserne før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen. Det er dermed ikke alle kommuner der indhenter udtalelser fra skolebestyrelserne igennem en høring. I flere kommuner, i 23 % af alle kommuner, har forvaltningen holdt møder med skolebestyrelsen i forbindelse med

kvalitetsrapport 2008. Disse møder beskrives yderligere i afsnit 3.3 om forvaltningens møder med skolerne om kvalitetsrapporten.

I en af de seks kommuner vi har besøgt som led i vores undersøgelse, har forvaltningen struktureret høringsen i skolebestyrelserne på den måde at de har udarbejdet en læsevejledning til skolebestyrelserne og udvalgt fem punkter fra kvalitetsrapporten som skolebestyrelserne særligt har skullet forholde sig til:

I år har vi bedt dem om at udtale sig i forhold til fire punkter i rapporten. De har fået en læsevejledning i forhold til disse fire punkter [...] Det første år fik vi generelle kommentarer på at det ikke er særlig hensigtsmæssigt at udarbejde en kvalitetsrapport. Men det står jo i bekendtgørelsen, så for at komme uden om denne diskussion så har vi valgt at skærpe det ind og præcisere hvad det egentlig er vi gerne vil have dem til at forholde sig til. Vi har bl.a. bedt dem om at forholde sig til det datamateriale vi har: Er det i orden, eller skal der flere data på? Er data valide? Og de konklusioner der gøres i rapporten, er der dækning for dem? Og er det på baggrund af konklusionerne så rimeligt at man vælger de handleplansforslag ud som man gør?

Konsulent på skoleområdet

En af de skoleledere vi har interviewet, udtrykker sin tiltro til at kvalitetsrapporten kan bidrage til at skolebestyrelserne kan spille en mere aktiv rolle i skolernes udvikling end tidligere:

Kvalitetsrapporten kan bidrage til en systematiseringsproces. Ellers er der egentlig ikke så meget nyt under solen. Den kan bidrage til at fremme samarbejdet mellem folkeskolens aktører, og jeg ved da i hvert fald på skoleplan at i skolernes årshjul så er der gentagne gange indsat dialog med bestyrelsen hvor man planlægger og følger op på hvordan skoleåret er gået. Den afrapportering er nødt til at finde sted internt på alle skoler af hensyn til det skolepolitiske niveau. [...] I forhold til skolebestyrelserne er det godt at de ikke bare skal udtale sig om en kvalitetsrapport for deres egen skole, men at de skal forholde sig til den samlede kvalitetsrapport, for så kan de begynde at sammenligne på tværs. Det er ikke et spørgsmål om at de skal holdes kritisk op imod hinanden, men det kunne jo være at de kunne lære noget af hinanden.

Skoleleder

66 % af alle kommuner svarer at de vil offentliggøre skolebestyrelsernes udtalelser sammen med kvalitetsrapporten. Selvom det er et krav ifølge folkeskoleloven, er det dermed ikke alle kommuner der vælger at offentliggøre skolebestyrelsernes udtalelser sammen med selve kvalitetsrapporten. Spørgeskemaundersøgelsen viser dog ikke om nogle kommuner i stedet vælger at offentlig-

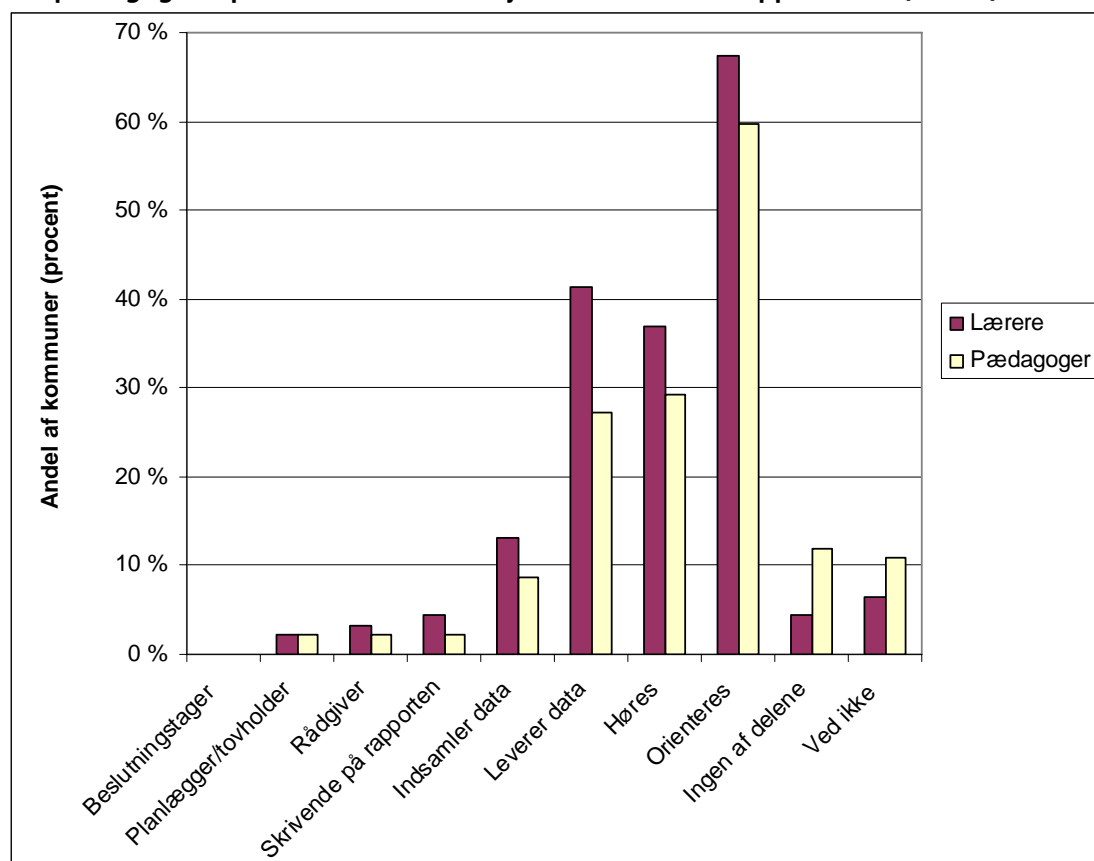
gøre skolebestyrelsernes udtalelser på andre måder, fx som dele af et referat af et skolebestyrelsesmøde.

EVA's undersøgelse viser at der i kommunerne er forskellig praksis mht. at inddrage skolebestyrelserne i dialogen om kvalitetsrapporten. For at styrke dialogen og samarbejdet med skolebestyrelserne kan kommunerne fx overveje at give høringsprocessen en form der gør at udtalelserne fra skolebestyrelserne kan indgå i kommunalbestyrelsernes drøftelser af kommunens kvalitetsrapporter (både rapporterne for de enkelte skoler og rapporten for det samlede skolevæsen). Kommunen kan fx sikre at skolebestyrelsernes udtalelser berører emner med særligt politisk fokus, eksempelvis særlige kommunale indsatsområder eller behov for opfølgning. For at udtalelserne kan indgå i kommunalbestyrelsernes drøftelser så meningsfuldt som muligt, kræver det at der er tid dels til at skolebestyrelserne forholder sig til de oplysninger der indgår i kvalitetsrapporten, dels til at forvaltningen kan lave en fyldestgørende fremstilling af skolebestyrelsernes udtalelser så de kan indgå i kommunalbestyrelsernes drøftelser forud for vedtagelsen af kvalitetsrapporten.

Det pædagogiske personales rolle

Den primære rolle for skolernes pædagogiske personale i forbindelse med arbejdet med kvalitetsrapport 2008 er at blive orienteret. Det viser figur 6:

Figur 6
Det pædagogiske personales rolle i arbejdet med kvalitetsrapport 2008 (N = 92)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

Figuren viser at lærerne er blevet orienteret om rapporten i 67 % af kommunerne. Pædagogerne er blevet orienteret i 60 % af kommunerne.

Det pædagogiske personale deltager kun i mindre grad i de arbejdsgrupper der er nedsat på kommunalt niveau i forbindelse med kvalitetsrapport 2008. Det viser tabel 1:

Tabel 1
Det pædagogiske personales deltagelse i arbejdsgrupper (N = 62)

	Lærere	Pædagoger
Gruppe vedr. planlægningsfasen	7 %	0 %
Gruppe vedr. indsamlingsfasen	5 %	2 %
Gruppe vedr. skrivefasen	2 %	2 %
Gruppe vedr. beslutningsfasen	0 %	0 %
Gruppe vedr. hele arbejdet med kvalitetsrapporten	7 %	3 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Bemærk at det pædagogiske personale kan være med i flere grupper. Derfor summer tallene ikke til 100 %.

Det fremgår af tabellen at lærerne deltager hyppigere end pædagoger i grupper vedrørende planlægningsfasen (lærerne deltager i 7 % af kommunerne, pædagogerne deltager ikke), indsamlingsfasen (lærerne deltager i 5 % af kommunerne, mens det tilsvarende tal for pædagogerne er 2 %) og i grupper vedrørende hele arbejdet med kvalitetsrapporten (hvor lærerne deltager i 7 % af de kommuner der har nedsat arbejdsgrupper, mens dette for pædagogernes vedkommende gælder i 3 % af kommunerne).

Udtalelser fra to af de skoleledere vi har interviewet i caseundersøgelsen, illustrerer at det er forskelligt fra skole til skole i hvilket omfang lærerne på skolerne inddrages i arbejdet med kvalitetsrapporten. Skolelederne er fra den samme kommune:

Jeg har lagt op til at de forskellige udviklingsgrupper for indsatsområderne kunne komme med input. Ikke at alle skulle føre pennen, men det var vigtigt at alle kunne komme med input så det virkelig også var lærernes arbejde og ikke bare lederen der sidder og maler med den brede pen. Jeg synes at det har været rigtig godt for processen at man har fået nogle diskussioner og dialog omkring det så det er et bredere felt der har været med til at udarbejde den.

Skoleleder

Vi har ikke inddraget lærerne ret meget. Det har mere været sådan at vi jævnligt får en masse information fra lærerne om forskellige projekter og udviklingsgrupper. Det har ikke virket nødvendigt for os at inddrage dem formelt i denne konkrete proces. Pædagogisk råd

er kommet med en udtalelse, men ellers har vi ikke inddraget lærerne. Der har heller ikke været klager fra lærerne over at vi ikke har gjort det. De har været lykkelige for at de ikke skulle ind og skrive, og det har været et pres bare at lave den der høring i pædagogisk råd, for de følte sig ikke helt kompetente til det.

Skoleleder

EVA's undersøgelse giver anledning til at påpege en endnu ikke fuldt udnyttet mulighed for at inddrage det pædagogiske personale i samarbejdet om kommunens kvalitetsrapport sådan at det pædagogiske personale i højere grad indgår i den løbende evaluering og kvalitetsudvikling af det kommunale skolevæsen, hvilket er en del af kvalitetsrapportens overordnede formål. Kommunerne kan fx tilrettelægge tidsplanen for arbejdet med kvalitetsrapporten på en måde så det pædagogiske personales synspunkter og forslag kan indgå i kvalitetsrapporten for det igangværende skoleår. Ligeledes kan kommunen orientere det pædagogiske personale om hvad kommunalbestyrelsens beslutning får af betydning for aktiviteterne på de enkelte skoler.

3.3 Forvaltningens møder med skolerne

Et af formålene med kommunernes kvalitetsrapporter for folkeskoleområdet er som tidligere nævnt at fremme dialogen og systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 3.

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen at 62 % af kommunerne vurderer at dialogen mellem de forskellige aktører i forbindelse med udarbejdelsen af kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad har været en udfordring. På den anden side mener 34 % af kommunerne at det i mindre grad har været en udfordring, mens 4 % mener at det slet ikke har været en udfordring.

Kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen ligeledes skullet angive hvor mange møder kommunen har holdt med de enkelte skoler i forbindelse med arbejdet med kvalitetsrapport 2008. 62 % af kommunerne har angivet at forvaltningen har holdt eller vil holde møder med de enkelte skoler. I 19 % af kommunerne holder forvaltningen ikke møder med de enkelte skoler, mens det i 20 % af kommunerne på undersøgelsestidspunktet endnu ikke var besluttet om forvaltningen skulle mødes med de enkelte skoler⁵.

Det er forskelligt i hvilket omfang kommunernes forvaltninger mødes med de forskellige aktører (skoleleder/skoleledelsen, skolebestyrelsen og det pædagogiske personale) på de enkelte skoler. I det følgende gives et billede af hvilke aktører på de enkelte skoler forvaltningen har holdt møde med i forbindelse med kvalitetsrapport 2008. Procentandelene skal derfor ses i forhold til de 57

⁵ Procenttallene er afrundet til nærmeste hele tal og summer derfor til mere end 100 %.

kommuner der i spørgeskemaet har svaret at kommunen/forvaltningen har holdt eller vil holde møder med de enkelte skoler.

Det pædagogiske personale er den af de tre grupper af aktører som færrest kommuner holder møder med om kvalitetsrapport 2008. 30 % af de 57 kommuner holder møde med det pædagogiske personale, 49 % holder møder med skolebestyrelsen, mens 97 % af de 57 kommuner holder møde med skoleledelsen. At forvaltningen i stort set alle de 57 kommuner mødes med skoleledelsen, kunne tyde på at man i mange kommuner har valgt at koble forvaltningens eventuelle tilsynsbesøg sammen med processen omkring kvalitetsrapporten.

Af den del af spørgeskemaundersøgelsen der handler om hvordan kommunen indsamler oplysninger til kvalitetsrapporten, fremgår det at forvaltningen i nogle få kommuner, dvs. 10 % af alle kommuner, bruger tilsynsbesøget som anledning til at indsamle oplysninger til kvalitetsrapporten. Hvordan forvaltningen indsamler oplysninger til kvalitetsrapporten, uddybes yderligere i afsnit 3.4.

Vi har undersøgt hvor mange af kommunerne der holder møde med mere end én af de tre aktørgrupper på skolerne. Det viser tabel 2:

Tabel 2
Hvor mange aktørgrupper holder kommunen møde med? (N = 57)

	Antal	Procent
Holder møde med en af grupperne	27	47 %
Holder møde med to af grupperne	18	32 %
Holder møde med alle tre grupper	5	9 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Procenterne summer ikke til 100 % i tabellen fordi ikke alle kommuner har besluttet hvor mange møder de vil holde. Af de 57 kommuner der holder møder med de enkelte skoler, har seks kommuner ikke besluttet om de vil holde møde med skoleledere, syv kommuner har ikke besluttet om de vil holde møde med skolebestyrelser, og ni kommuner har ikke besluttet om de vil holde møde med det pædagogiske personale.

Tabellen viser at 47 % af de kommuner der holder møder med de enkelte skoler, holder møde med en af grupperne. 32 % holder møde med to af grupperne, mens 10 % af kommunerne holder møde med alle grupper, dvs. både skoleledelserne, skolebestyrelserne og skolernes pædagogiske personale.

Der tegner sig dermed et billede af at mere end halvdelen af alle kommuner har taget hul på processen med at etablere en dialog med skolerne om kvalitetsrapporten. I de 57 kommuner hvor

forvaltningen holder møde med de enkelte skoler om kvalitetsrapporten, omfatter dialogen særligt skoleledelserne, i forholdsvis stort omfang skolebestyrelserne og i lidt mindre omfang skoler-nes pædagogiske personale.

Caseundersøgelsen giver generelt indtryk af at man i de seks kommuner der indgår i undersøgelsen, lægger vægt på at kvalitetsrapporten skal kunne bruges i udviklingen af skolevæsenet i stedet for at "samle støv på hylden", og at rapporten spiller sammen med de øvrige processer der foregår i kommunen. I en af de seks kommuner bliver der på baggrund af kvalitetsrapportens oplysninger holdt resultatsamtaler mellem forvaltningen og de enkelte skoleledere. De anbefalinger man når frem til under disse samtaler, bliver skrevet ind i kvalitetsrapporten. I interviewet med kommunens skoleledere var der enighed om at resultatsamtalerne bidrager til dialog om udvikling. En af skolelederne beskriver dialogen på denne måde:

Resultatsamtalen er givende. De [forvaltningen, red.] er velforberedte og har læst kvalitetsrapporten, de spørger til hvad man [på skolen, red.] vil gøre ved problemer.

Skoleleder

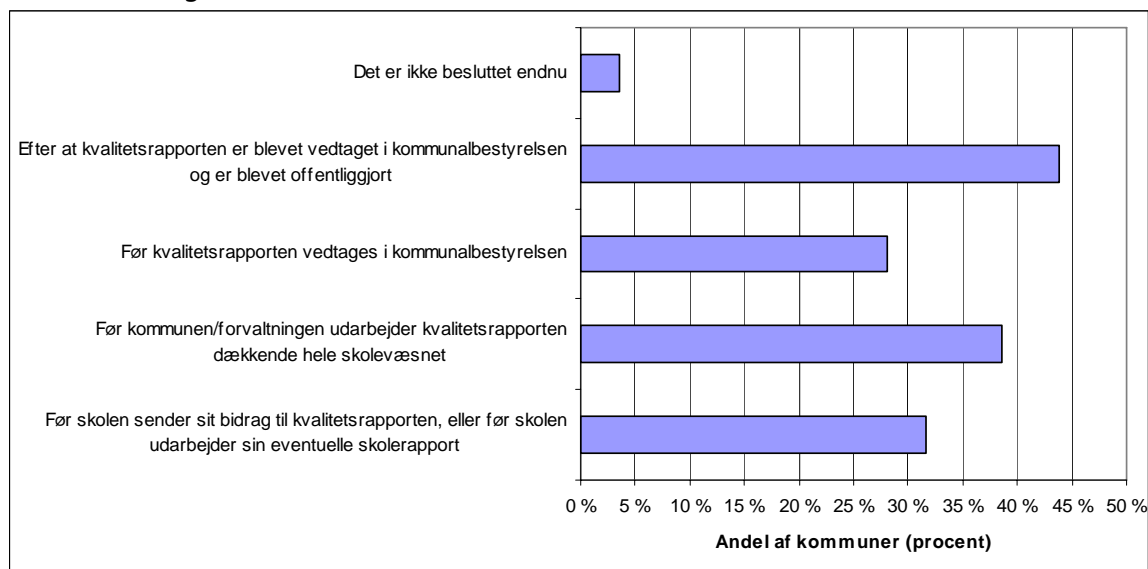
I en af de andre casekommuner indgår kvalitetsrapporten som et vigtigt element i forvaltningens aftalestyring med de enkelte kommuner. I denne kommune indsender skolerne oplysninger til kvalitetsrapporten i form af en kontrakt der efterfølgende drøftes på årlige møder af fire timers varighed mellem forvaltningen og skolernes ledelser. Kontrakten er især fokuseret på skolernes egne initiativer, dvs. skolernes egne målsætninger og de målsætninger for skolerne der udspringer af skolepolitikken. Ifølge skolechefen i forvaltningen spiller både kvalitetsrapporten og skolepolitikken en stor rolle i dette arbejde.

Omfanget af møder mellem forvaltningen og de enkelte skoler

Spørgeskemaundersøgelsen viser at forvaltningerne typisk holder ét møde med aktørerne på de enkelte skoler. Dog holdes der i 40 % af de kommuner der har angivet at de holder møder om kvalitetsrapport 2008 med skoleledelsen, to eller flere møder med netop denne aktør.

Det er forskelligt hvornår i processen forvaltningen mødes med de enkelte skoler. Det viser figur 7:

Figur 7
Hvornår i forløbet med kvalitetsrapport 2008 holder (eller planlægger) kommunen/forvaltningen (at holde) møder med de enkelte skoler? (N = 57)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

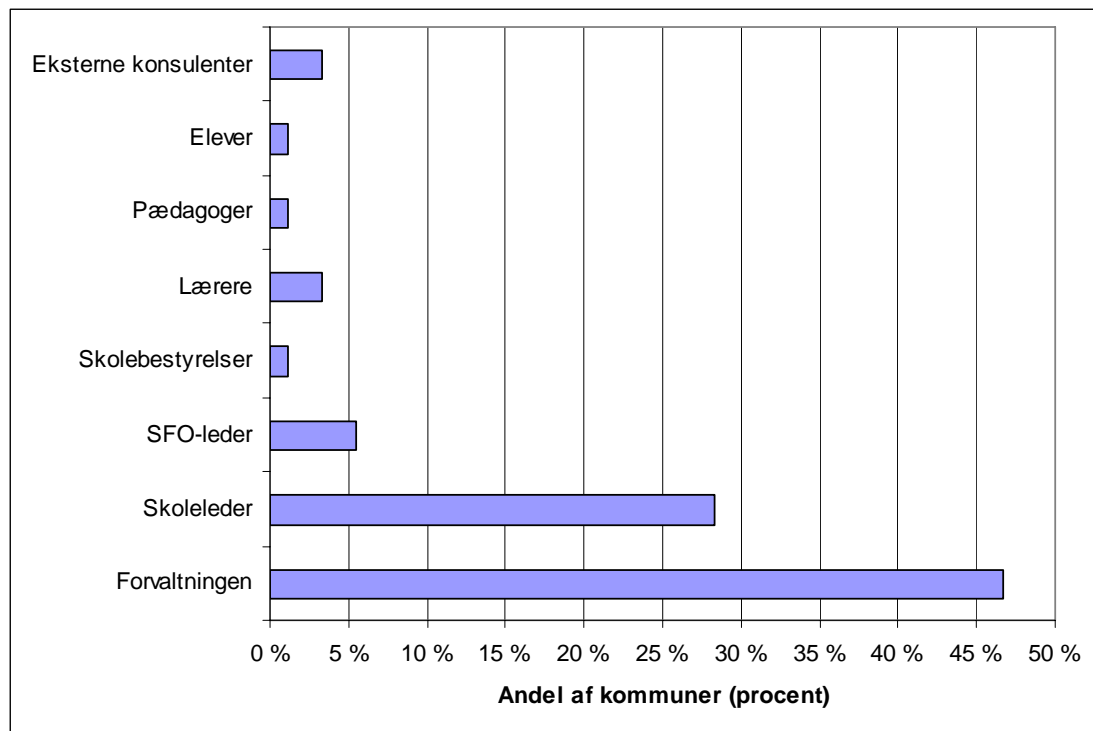
I 44 % af de 57 kommuner der holder møder med de enkelte skoler om kvalitetsrapport 2008, mødes forvaltningerne med skolerne efter at kvalitetsrapporten er blevet vedtaget i kommunalbestyrelsen og er blevet offentliggjort. 39 % af forvaltningerne mødes med de enkelte skoler før forvaltningen udarbejder kvalitetsrapporten for det samlede skolevæsen, mens 32 % af forvaltningerne mødes med den enkelte skole før skolen sender sit bidrag til kvalitetsrapporten, eller før skolen udarbejder sin eventuelle skolerapport.

3.4 Indsamling af oplysninger til kvalitetsrapporten

Som nævnt i afsnit 3.2 er det primært forvaltningen der indsamler data til kvalitetsrapporten. I dette afsnit fremgår det at forvaltningen indsamler data i 94 % af kommunerne. Samtidig er skolelederne væsentlige aktører i forbindelse med indsamlingen da skolelederne har en sådan rolle i 65 % af kommunerne. I 43 % af kommunerne er opgaven delt mellem forvaltningen og skolelederne, mens opgaven i andre kommuner er delt mellem flere aktører. Det pædagogiske personale (lærere, pædagoger og SFO-ledere) indgår kun i mindre grad i arbejdet med at indsamle data til kvalitetsrapporten.

Dette billede går igen når vi ser på hvilke aktører der indgår i de kommunale arbejdsgrupper vedrørende indsamlingsfasen. Her er forvaltningen og skolelederne de primære deltagere. Det viser figur 8:

Figur 8
Hvem er eller vil blive repræsenteret i kommunale arbejdsgrupper vedr. indsamlingsfasen? (N = 92)

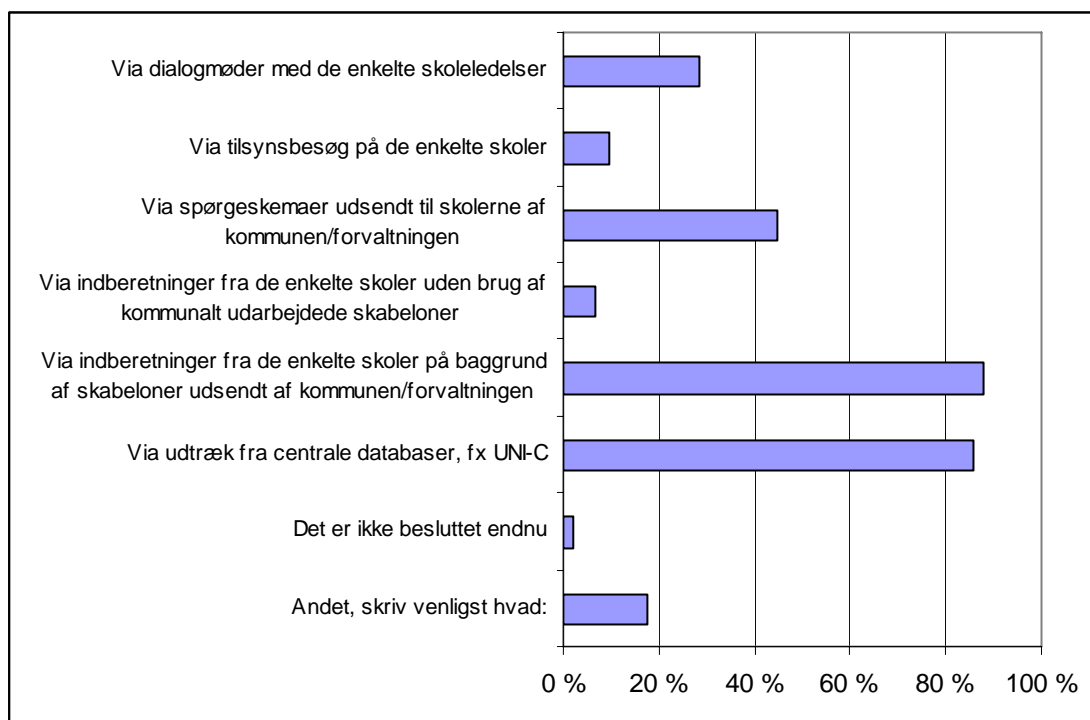


Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene ikke til 100 %.

I spørgeskemaundersøgelsen har kommunerne kunnet angive hvordan de har indsamlet oplysninger til kvalitetsrapporten fra de enkelte skoler. Forvaltningerne indsamler hovedsageligt oplysninger fra skolerne via indberetninger i skabelonform. 88 % af kommunerne angiver at de har anvendt sådanne skabeloner. Det viser figur 9:

Figur 9
Hvordan indsamler kommunen oplysninger til kvalitetsrapporten fra de enkelte skoler?
(N = 92)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene til mere end 100 %.

Den næsthøypigste indsamlingsform er udtræk fra centrale databaser, fx UNI-C. 86 % af kommunerne har anvendt denne metode til indsamling af oplysninger til kvalitetsrapporten. 45 % af skolerne har udsendt spørgeskemaer til skolerne, og 28 % af kommunerne har som led i indsamlingen af oplysninger holdt dialogmøder med de enkelte skoleledelser.

76 % af kommunerne kombinerer disse to indsamlingsformer og indsamler både via indberetninger fra de enkelte skoler på baggrund af skabeloner udsendt af kommunen/forvaltningen og via udtræk fra centrale databaser.

Andre hyppige kombinationer af indsamlingsformer er at udsende spørgeskemaer til skolerne og samtidig hente oplysninger via udtræk fra centrale databaser. Denne kombination anvendes i 42

% af kommunerne. 40 % af kommunerne henter oplysninger fra de enkelte skoler fra skabeloner udsendt af kommunen/forvaltningen og via spørgeskemaer udsendt til skolerne.

I spørgeskemaundersøgelsen har kommunerne desuden kunnet angive hvis de har indsamlet oplysninger fra de enkelte skoler på andre måder end dem vi har nævnt i spørgeskemaet. Kommunernes svar på det åbne spørgsmål viser bl.a. at nogle kommuner også inddrager oplysninger fra undersøgelser blandt forældre og elever. Nogle kommuner har svaret at de får oplysninger fra de enkelte skoler i kraft af deres deltagelse i KL's Partnerskab om Folkeskolen. Andre svar viser at man i nogle kommuner har koblet arbejdet med kvalitetsrapporten til kommunens øvrige arbejde med kvalitetsudvikling. En kommune nævner i den forbindelse at dataindsamlingen foregår via kommunens kvalitetssystem, KIS. En anden kommune nævner at forvaltningen indsamler oplysninger til kvalitetsrapporten gennem evalueringer af skolernes indsatsområder i det igangværende skoleår. Endelig nævner en kommune at der som led i skriveprocessen bliver holdt et 36-timers fællesseminar for skoleledelsen og forvaltningen.

Udfordringer i forbindelse med indsamling af data til kvalitetsrapporten

I spørgeskemaundersøgelsen har vi bedt kommunerne vurdere i hvilken grad de har oplevet indsamling af data til kvalitetsrapporten som en udfordring. Det viser tabel 3:

Tabel 3

I hvilken grad ser kommunen indsamling af data som en udfordring? (N = 92)

	Antal	Procent
I høj grad	19	21 %
I nogen grad	42	46 %
I mindre grad	30	33 %
Slet ikke	1	1 %
Total	92	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Tabellen viser at omkring hver femte kommune eller 21 % giver udtryk for at indsamlingen af data i høj grad har været en udfordring. 46 % svarer at indsamlingen af data i nogen grad har været en udfordring. Hver tredje kommune mener at det kun i mindre grad eller slet ikke har været en udfordring.

3.5 Beslutningsproces og offentliggørelse

Ifølge folkeskoleloven skal der inden kommunalbestyrelsens møde om kommunens kvalitetsrapport indhentes en udtalelse fra skolebestyrelserne (§ 40 a, stk. 2). Baggrunden for dette er at give

de enkelte skolebestyrelser lejlighed til at udtale sig om udkastet til rapporten vedrørende forhold på den pågældende skole⁶. Folkeskoleloven fastsætter desuden at kommunalbestyrelsen skal offentliggøre kvalitetsrapporter og handlingsplaner og desuden skolebestyrelsernes udtalelser herom på internettet (§ 40a, stk. 4).

Vi har i undersøgelsen derfor fokuseret på kommunernes praksis i forbindelse med beslutningsprocessen om kvalitetsrapport 2008 og offentliggørelsen af den. Konkret har vi spurgt kommunerne hvordan de vil tilrettelægge beslutningsprocessen om kvalitetsrapport 2008. Kommunernes svar fremgår af tabel 4:

Tabel 4
Hvordan vil kommunen/forvaltningen tilrettelægge beslutningsprocessen om kvalitetsrapport 2008? (N = 92)

	Antal	Procent
Sende kvalitetsrapporten til høring hos hver af kommunens folkeskoler før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen	41	45 %
Sende kvalitetsrapporten til høring i skolebestyrelserne før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen	71	77 %
Offentliggøre kvalitetsrapporten før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen	7	8 %
Offentliggøre kvalitetsrapporten efter at der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen	70	76 %
Offentliggøre skolebestyrelsernes udtalelser sammen med offentliggørelsen af kvalitetsrapporten	61	66 %
Undlade at offentliggøre skolebestyrelsernes udtalelser	3	3 %
Det er ikke besluttet endnu hvordan beslutningsprocessen vil blive tilrettelagt	8	9 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene ikke til 100 %.

77 % af kommunerne angiver at de vil sende kvalitetsrapporten til høring i skolebestyrelserne før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen, jf. afsnit 3.2. 45 % af kommunerne angiver at de vil sende kvalitetsrapporten til høring hos hver af kommunens folkeskoler, ligeledes før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen. 12 % af kommunerne har ikke valgt

⁶ Dette er beskrevet i bemærkningerne til forslaget til lov om ændring af folkeskoleloven (L 170).

nogen af de to svarmuligheder. Vi kan derfor ikke sige noget om disse kommuners beslutningsproces.

Kommunerne har som nævnt pligt til at indhente en udtalelse fra skolebestyrelserne om kommunens kvalitetsrapport inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning om den. For at skolebestyrelsernes udtalelser kan indgå i kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag, kan kommunerne med fordel tilrettelægge processen sådan at der er tilstrækkelig tid til at høringsvarene kan indgå i kommunalbestyrelsens drøftelser om kvalitetsrapporten. Kommunerne kan desuden overveje at holde et dialogmøde mellem kommunalpolitikere og skolebestyrelserne om kommunens kvalitetsrapport hvor der vil være mulighed for at diskutere skolebestyrelsernes udtalelser.

66 % af kommunerne angiver at de vil offentliggøre skolebestyrelsernes udtalelser sammen med kvalitetsrapporten. 3 %, som i dette tilfælde svarer til tre kommuner, angiver at de vil undlade at offentliggøre skolebestyrelsernes udtalelser. De resterende kommuner offentliggør skolebestyrelsernes udtalelser på anden vis eller har ikke hørt skolebestyrelserne.

Det mest almindelige er at kommunerne offentliggør kvalitetsrapporten efter at der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen. 76 % af kommunerne angiver at de vil offentliggøre kvalitetsrapporten efter at der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen. En mindre del af kommunerne, nemlig 8 %, angiver at de vil offentliggøre kvalitetsrapporten før der er truffet beslutning om den i kommunalbestyrelsen. I sidstnævnte tilfælde får folkeskolens aktører og andre interesserede borgere mulighed for at følge processen og se hvad der bliver præsenteret for kommunalbestyrelsen, og hvad kommunalbestyrelsen efterfølgende vedtager på denne baggrund. Dette kræver naturligvis at den vedtagne kvalitetsrapport er let tilgængelig på kommunens hjemmeside, og at det tydeligt fremgår hvilken status rapporten har, dvs. om kommunalbestyrelsen har taget stilling til den.

Det generelle indtryk fra caseundersøgelsen er at kvalitetsrapporten primært betragtes som et redskab for kommunalbestyrelsen, forvaltningen, skolebestyrelser og skolernes ledelser, men ikke som noget der har stor interesse blandt lærere og forældre. Fx siger en skoleleder i vores caseundersøgelse:

Jeg troede faktisk at vi havde sat den på hjemmesiden, men så opdagede jeg lige før sommerferien at det havde vi ikke. Der var ingen andre der havde lagt mærke til at den ikke var der, men de havde måske heller ikke vidst at den skulle være der. Hvis de havde vidst det, var der måske nogen der havde sagt noget.

Skoleleder

Som et eksempel på hvilke aktører der har interesse i at læse kvalitetsrapporten, nævner samme skoleleder at mange ansøgere til lærerstillinger har kigget i kommunens kvalitetsrapport.

En konsulent på forvaltningens skoleområde i en af de andre kommuner vi besøgte, vurderer at forældre til skolesøgende børn fremover vil bruge kvalitetsrapporten:

Forældrene er ikke så opmærksomme på det endnu, men der kommer nok et tidspunkt, fx i forhold til frit skolevalg, hvor forældrene vil gå ind og se på fx karaktergennemsnit og flytte deres barn over på en anden skole på grund af det hvis de går op i det. Andre vil måske se på hvor mange undervisningsmidler der er pr. elev.

Konsulent på skoleområdet

12 % af kommunerne har ikke valgt en af de tre svarkategorier der vedrører offentliggørelse af kvalitetsrapporten. Vi kan derfor ikke sige noget om disse kommuners offentliggørelsespraksis.

3.6 Opmærksomhedspunkter

For at sikre samarbejde og dialog om kvalitetsrapporten mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen er det vigtigt at aktørerne er opmærksomme på:

- At kommunen – med forvaltningen som primus motor – tilrettelægger en plan for hvordan og hvornår de enkelte aktører inddrages i arbejdet med kommunens kvalitetsrapport. Planen skal tage aktivt stilling til hvordan dialog og samarbejde sikres bedst muligt. I planen kan fx indgå oversigter over mødekadencer, høringsprocesser, tydelige rollebeskrivelser for de enkelte aktører og nedsættelse af en eller flere arbejdsgrupper.
- At kommunalpolitikernes rolle som beslutningstagere skal være tydelig, og at det skal være tydeligt hvornår og på hvilket grundlag de skal træffe beslutninger i forhold til kvalitetsrapporten.
- At de udtalelser om kommunens kvalitetsrapport der skal indhentes hos skolebestyrelserne før kommunalbestyrelsen træffer beslutning om kvalitetsrapporten, skal indhentes i så god tid at høringssvarene kan indgå i kommunalbestyrelsens drøftelser om kvalitetsrapporten.
- At det pædagogiske personale indgår i samarbejdet og dialogen om kommunens kvalitetsrapport så det pædagogiske personale i højere grad bliver en del af det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling i det kommunale skolevæsen, hvilket er en del af kvalitetsrapportens formål.

4 Kvalitetsrapporternes struktur og indhold

EVA's første delrapport om kvalitetsrapporter⁷ analyserer strukturen af og indholdet i 67 kvalitetsrapporter fra skoleåret 2006/07. Dette kapitel stiller på tilsvarende måde skarpt på selve kvalitetsrapporten og identificerer den udvikling der kan iagttages mellem to generationer af kvalitetsrapporter.

Kapitlet er baseret på EVA's screening af 20 udvalgte kvalitetsrapporter fra anden generation, dvs. skoleåret 2007/08. Hvor det er muligt og relevant, sammenlignes der med EVA's screening af første generation af kvalitetsrapporter. Denne screening suppleres med data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne med henblik på at nuancere og kvalificere resultaterne.

I forhold til brugen af screeningsresultater skal det forskellige antal screenede rapporter bemærkes. I EVA's screening af kvalitetsrapporter fra skoleåret 2006/07 blev der screenet kvalitetsrapporter fra 67 kommuner. I denne anden delrapport screenes 20 kommuners kvalitetsrapporter fra skoleåret 2007/08. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på at der for de to års vedkommende er betydelig forskel på hvor meget én kommune fylder i det samlede regnskab. I EVA's tolkning af forskelle og ligheder mellem de to år er der taget hensyn til dette, ligesom der i tabeller hvor resultaterne af de to screeninger sammenlignes, indgår såvel absolutte som relative tal.

Kapitlet er opbygget sådan at afsnit 4.1. beskæftiger sig med den overordnede udformning af kvalitetsrapporterne, mens afsnit 4.2. fokuserer på de kvalitetsindikatorer der kræves i bekendtgørelsen.

Bemærk at der i afsnit 5.1. kan findes flere resultater fra EVA's screening af de tyve kvalitetsrapporter, nemlig dem der vedrører opfølgningen på sidste års kvalitetsrapport.

⁷ Jf. EVA's rapport Kommunale kvalitetsrapporter. Kortlægning af kvalitetsrapporternes struktur og indhold, der udkom i 2008.

Kapitlet viser bl.a.:

- At der er sket en positiv udvikling fra første til anden generation af kvalitetsrapporter: Fx er den andel hvor EVA vurderer at det er vanskeligt at finde de enkelte kategorier af oplysninger, faldet (fra 52 % til 20 %), og generelt er andelen af kvalitetsrapporter der rummer de oplysninger som bekendtgørelsen kræver, steget.
- At hovedparten af de adspurgte kommuner udtrykker behov for støtteredskeer til udarbejdelsen af kvalitetsrapporten– fx i form af en skriftlig vejledning til opgørelse af nøgledata, mulighed for trækning af centralt tilgængelige data eller offentliggørelse af god praksis på området.
- At store andele af kommunerne (dvs. mindst 40 %) angiver at forskellige dele af kvalitetsrapporten i nogen grad eller i høj grad er en udfordring at arbejde med – den største andel (mellem 86 % og 88 %) finder at det er en udfordring at "redegøre for hvordan elever der modtager specialpædagogisk bistand og [undervisning i] dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét", at "foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for det samlede skolevæsen" og at "foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for hver af kommunens folkeskoler".
- At både hvad angår de sammenfattende helhedsvurderinger, de pædagogiske processer og resultaterne er der sket et løft. I forhold til resultaterne er der dog stadig en forholdsvis stor midtergruppe hvor beskrivelserne er beskrivende, oplysende og vurderende, men ikke særligt handlingsanvisende.

4.1 Udformning af kvalitetsrapporterne

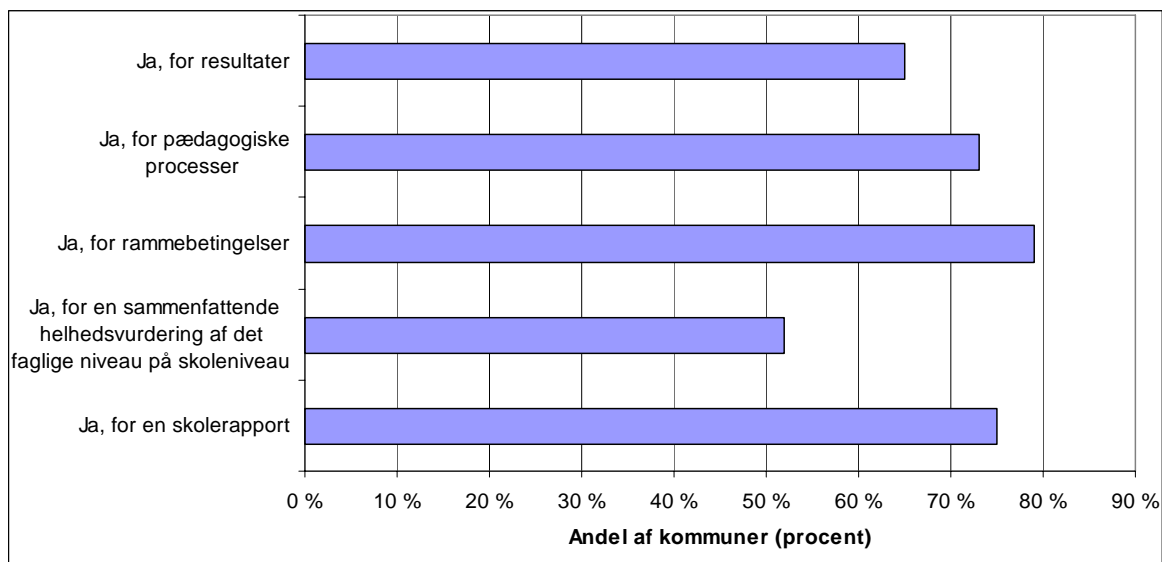
Der er ingen centralt fastsatte regler om hvordan de kommunale kvalitetsrapporter skal være bygget op. Men af bekendtgørelsen fremgår det hvilke oplysninger der som minimum skal indgå i kvalitetsrapporten. Ligeledes præciserer bekendtgørelsen at det skal være nemt at finde de enkelte kategorier af oplysninger.

En måde at få et indtryk af kvalitetsrapporterne er at se på om kommunerne bruger opbygning og temaer fra bekendtgørelsen, eller om de har valgt en anden form, hvilket som beskrevet ovenfor også er i overensstemmelse med reglerne. Screeningen af de 20 kvalitetsrapporter viser at 12 af kommunerne anvender bekendtgørelsens opbygning og temaer i overvejende grad og har dels en hovedrapport, dels skolerapporter for hver af kommunens folkeskoler. 5 kommuner anvender

bekendtgørelsens opbygning og temaer, men har ikke skolerapporter. De sidste 3 kommuner anvender ikke eller i meget lille udstrækning opbygningen og temaerne fra bekendtgørelsen, men har i stedet fundet en anden måde at bygge deres rapport op på.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at 81 af kommunerne, hvilket svarer til 88 % af de kommuner der indgår i undersøgelsen, anvender skabeloner i indsamlingen af oplysninger fra de enkelte skoler. Vi har spurgt kommunerne om hvilke dele af kvalitetsrapporten de har udviklet skabeloner til. Det har vi gjort ud fra en formodning om at brugen af skabeloner har indflydelse på hvordan den endelige kvalitetsrapport kommer til at se ud. Figur 10 viser kommunernes svar.

Figur 10
Har kommunen/forvaltningen udviklet skabeloner for indsamling af oplysninger fra de enkelte skoler? (N = 81)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene ikke til 100 %.

Figuren viser at 79 % af de 81 kommuner der anvender skabeloner i indsamlingen af oplysninger fra skolerne, har udviklet skabeloner for indsamling af oplysninger om rammebetingelser (jf. § 7 i bekendtgørelsen). 75 % af kommunerne har udviklet skabeloner for en skolerapport, 73 % for oplysninger om de pædagogiske processer (jf. § 8 i bekendtgørelsen), og 65 % har udviklet skabeloner for oplysninger om resultater (jf. § 9 i bekendtgørelsen). Endelig har 52 % af de 81 kommuner udviklet skabeloner for den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på skoleniveau (jf. § 5 i bekendtgørelsen). Kommunerne har i besvarelsen af spørgsmålet om ska-

beloner kunnet sætte flere kryds. Der kan derfor være tilfælde hvor en kommune har angivet at have udviklet en skabelon både for skolerapporter og for de øvrige oplysninger, men hvor der blot er udviklet én skabelon.

14 % af kommunerne har udelukkende udviklet skabeloner for skolerapporter, mens 68 % af kommunerne har udviklet skabeloner både for skolerapporter og for en eller flere af de øvrige typer af oplysninger. 41 % af kommunerne har udarbejdet skabeloner for samtlige oplysninger.

Spørgeskemaundersøgelsen giver altså et billede af at kommunerne i høj grad gør brug af skabeloner i indsamlingen af oplysninger til kvalitetsrapport 2008. Både hvad angår oplysninger af kvantitativ karakter, fx oplysninger om rammebetingelser og resultater, og oplysninger af mere kvalitativ karakter, fx oplysningerne om de pædagogiske processer på skolerne og de sammenfattende helhedsvurderinger.

Bekendtgørelsen fremhæver (§ 11) at det skal være nemt i kvalitetsrapporter at finde de enkelte kategorier af oplysninger. Derfor har vi i screeningen af de 20 kvalitetsrapporter fra 2007/08 set efter om dette er tilfældet. Dette aspekt var også en del af screeningen af de 67 kvalitetsrapporter som blev præsenteret i EVA's rapport fra 2008, og vi har derfor mulighed for at sammenligne de to generationer af kvalitetsrapporter. Resultatet fremgår af tabel 5.

Tabel 5
Andel af de screenede kvalitetsrapporter hvor kategorier og oplysninger skønnes at være nemme at finde

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
Ja	48 % (32)	80 % (16)
Nej	52 % (35)	20 % (4)
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Tabellen viser at andelen hvor det efter EVA's vurdering ikke er nemt at finde de enkelte kategorier af oplysninger, er faldet fra 52 % i screeningen af første generation af kvalitetsrapporter til 20 % i screeningen af anden generation af kvalitetsrapporter. Dette svarer til 4 af de 20 læste kvalitetsrapporter. Dette må siges at indikere en væsentlig forbedring på området.

I forlængelse af de overordnede billeder af hvordan kvalitetsrapporterne ser ud, kan det være relevant at beskæftige sig med om kommunerne i EVA's spørgeskemaundersøgelse fra maj-juni 2008 vurderer at der er behov for støtteredskaber til at udarbejde kvalitetsrapporter. Svarene gi-

ver en indikation af hvilke områder de adspurgte kommuner finder særligt vanskelige, og af hvilke konkrete behov kommunerne oplever i udarbejdelsen af kvalitetsrapporter. Resultatet fra spørgeskemaundersøgelsen ses i tabel 6.

Tabel 6

Vurderer kommunen/forvaltningen at der i forbindelse med arbejdet med kvalitetsrapporter er brug for støtteredskaber?

Ja, skriftlig vejledning i forhold til indholdet i kvalitetsrapporter	55 % (51)
Ja, skriftlig vejledning i hvordan de enkelte nøgledata skal opgøres	79 % (73)
Ja, vejledning og rådgivning i forhold til processen omkring udarbejdelsen af kvalitetsrapporten	38 % (35)
Ja, mulighed for trækning af allerede centralt indberettede data	77 % (71)
Ja, offentliggørelse af god praksis på området til inspiration	69 % (63)
Ja, rådgivning/konsulentbistand	30 % (28)
Nej, der er ikke brug for støtteredskaber	3 % (3)

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet vælge flere svarmuligheder. Derfor summer tallene ikke til 100 %.

Kun 3 % af de kommuner der har besvaret EVA's spørgeskemaundersøgelse, mener ikke at der er behov for støtteredskaber til arbejdet med kvalitetsrapporter. Flest kommuner (79 %) vurderer at der er behov for skriftlig vejledning i hvordan de enkelte nøgledata skal opgøres. Det kan i den forbindelse nævnes at Skolestyrelsen og KL har meldt ud at de inden for den nærmeste fremtid i fællesskab vil udgive et inspirationskatalog vedrørende kvalitetsrapporter på skoleområdet. Vejledningen vil bl.a. indeholde konkrete eksempler på forskellige måder at opgøre de rammeoplysninger som kvalitetsrapporten skal indeholde. Den næststørste andel af kommunerne (77 %) vurderer at der er behov for at kunne trække allerede centralt indberettede data, mens 69 % af kommunerne i spørgeskemaet vurderer at der er behov for offentliggørelse af god praksis på området. 55 % af kommunerne vurderer at der er brug for skriftlig vejledning om indholdet i kvalitetsrapporter, mens 38 % fremhæver vejledning og rådgivning om processen for udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Endelig vurderer 30 % at der er brug for rådgivning eller konsulentbistand.

4.2 Kvalitetsindikatorerne fra bekendtgørelsen

I dette afsnit præsenterer vi de resultater fra EVA's screening der drejer sig om bekendtgørelsens krav til at bestemte kvalitetsindikatorer skal være indeholdt i kommunernes kvalitetsrapporter. Kvalitetsindikatorerne er i bekendtgørelsen opgjort under overskrifterne rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater, og sådan præsenteres de også nedenfor. Før vi går til dette emne, præsenterer vi resultater fra EVA's spørgeskemaundersøgelse der drejer sig om hvilke af de enkelte elementer fra bekendtgørelsen som kommunerne angiver at have fundet mest udfor-

drende at skulle behandle i deres kvalitetsrapport. Disse resultater kan være nyttige at tage højde for i læsningen af analysen af EVA's screening.

4.2.1 Hvilke elementer finder kommunerne mest udfordrende at skulle behandle?

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne har vi bl.a. undersøgt i hvilken grad de enkelte dele af arbejdet med kvalitetsrapporten ses som en udfordring. Resultatet gengives i tabel 7. Dette er en væsentlig baggrundsviden i forhold til forståelsen af de kommende afsnit som indeholder EVA's analyse af i hvilken grad kvalitetsrapporterne indeholder de kvalitetsindikatorer der kræves i bekendtgørelsen.

Tabel 7

I hvilken grad ser kommunen/forvaltningen følgende dele af arbejdet med indholdet i kvalitetsrapport 2008 som en udfordring? (N = 92)

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Total
Foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for det samlede skolevæsen	3 %	9 %	38 %	50 %	100 %
Foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for hver af kommunens folkeskoler	3 %	11 %	38 %	48 %	100 %
Redegøre for den specialpædagogiske bistand i kommunen	1 %	21 %	47 %	32 %	100 %
Redegøre for undervisningen i dansk som andetsprog	2 %	37 %	41 %	20 %	100 %
Redegøre for hvordan elever der modtager specialpædagogisk bistand og undervisning i dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét	2 %	10 %	30 %	58 %	100 %
Redegøre for rammebetingelser	7 %	53 %	35 %	5 %	100 %
Redegøre for pædagogiske processer	4 %	25 %	51 %	19 %	100 %
Redegøre for resultater	9 %	37 %	45 %	8 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Pga. afrunding summer alle rækkerne ikke til 100 %.

Det generelle billede er at der ved alle de nævnte elementer er mindst 40 % af kommunerne der svarer at elementet i nogen grad eller i høj grad er en udfordring at arbejde med. Den laveste samlede andel af svar i disse to svarkategorier findes for elementet "redegøre for rammebetingelser" (40 %), hernæst kommer "redegøre for resultater" (53 %), og på tredjepladsen følger "redegøre for undervisningen i dansk som andetsprog" (61 %). Hvad angår de seks andre elementer er andelen der svarer at de i nogen grad eller i høj grad er en udfordring at arbejde med, mellem 70 % og 88 %.

Generelt er det altså ret høje andele af kommunerne der angiver at de enkelte elementer har været udfordrende at arbejde med i kvalitetsrapporten. De højeste andele af svar i kategorierne "i høj grad" eller "i nogen grad" findes for elementerne "redegøre for hvordan elever der modtager specialpædagogisk bistand og dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét" (88 %), "foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for det samlede skolevæsen" (88 %) og "foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for hver af kommunens folkeskoler" (86 %). Netop den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau for henholdsvis skolevæsen og for hver enkelt af kommunens folkeskoler fokuserer vi på i det følgende hvor resultaterne af screeningen på dette område præsenteres.

4.2.2 Kommunernes sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau

Ifølge bekendtgørelsens § 5 skal en kvalitetsrapport omfatte en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på hver af kommunens folkeskoler og af det samlede skolevæsen. Denne sammenfattende helhedsvurdering skal angive styrker og områder med behov for forbedringer og indeholde en særskilt vurdering af eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder, den specialpædagogiske bistand og undervisningen i dansk som andetsprog. Derudover skal der i kvalitetsrapporten være en samlet redegørelse for hvilken vægt der er lagt på de forskellige kvalitetsindikatorer (altså oplysningerne om fx rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater) i vurderingen af det faglige niveau. Denne redegørelse skal indeholde en vurdering af i hvilket omfang de tilgængelige oplysninger er fyldestgørende.

EVA's screening af 20 kvalitetsrapporter har bl.a. fokuseret på den sammenfattende helhedsvurdering. 95 % af kommunerne har medtaget en sammenfattende helhedsvurdering af hele skolevæsenet i kvalitetsrapporten, mens 65 % har en sammenfattende helhedsvurdering af hver enkelt skole. For begge disse krav vedkommende er andelen af kommuner der opfylder dem, steget siden EVA's screening af første generation af kvalitetsrapporter (idet tallene her var henholdsvis 91 % og 52 %).

EVA har – ligesom i første delrapport – set på i hvilken grad de sammenfattende helhedsvurderinger er både oplysende, vurderende, reflekterende og handlingsanvisende⁸. Tabel 8 nedenfor viser at der i anden generation er sket et løft hvad angår den sammenfattende helhedsvurdering.

⁸ I EVA's første rapport om kvalitetsrapporter (Kommunale kvalitetsrapporter. Kortlægning af kvalitetsrapporternes struktur og indhold udgivet af EVA i 2008) blev denne del af screeningen præsenteret som i hvor høj grad den sammenfattende helhedsvurdering af skolevæsenet og af de enkelte skoler er fyldestgørende og udfoldet i forhold til de krav der stilles i bekendtgørelsen til helhedsvurderingen. I denne rapport har vi imidlertid valgt at omtale screeningsresultatet på denne måde.

Tabel 8**Screening af kvalitetsrapporter: Sammenfattende helhedsvurderinger**

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
Sammenfattende helhedsvurdering af det samlede skolevæsen		
Ingen oplysninger eller mangelfuldt beskrivende	25 % (17)	20 % (4)
Beskrivende, oplysende og vurderende	58 % (39)	50 % (10)
Oplysende, reflekterende og handlingsanvisende	16 % (11)	30 % (6)
Total	100 %	100 %
Sammenfattende helhedsvurdering af hver af kommunens folkeskoler		
Ingen oplysninger eller mangelfuldt beskrivende	46 % (31)	35 % (7)
Beskrivende, oplysende og vurderende	43 % (29)	45 % (9)
Oplysende, reflekterende og handlingsanvisende	10 % (7)	20 % (10)
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Note: Pga. afrunding summer kolonnerne ikke til 100 %.

Hvad angår de sammenfattende helhedsvurderinger både af samlede skolevæsen og af enkelt-skoler er mønsteret at andelen af oplysende, reflekterende og handlingsanvisende helhedsvurderinger er stigende, mens de øvrige (og mindre fyldstgørende) kategorier er faldende. På skolevæsensniveau er der sket en stigning på 14 procentpoint i kategorien af oplysende, reflekterende og handlingsanvisende helhedsvurderinger (fra 16 % til 30 %), mens der på enkeltskoleniveau er sket en stigning på 10 procentpoint (fra 10 % til 20 %).

Som nævnt i starten af dette afsnit fremgår det af bekendtgørelsen at den sammenfattende helhedsvurdering skal rumme en særlig vurdering af egne kommunale indsatsområder, af specialpædagogisk bistand og af undervisning i dansk som andetsprog. Nedenfor præsenteres resultatet af screeningen på disse områder.

Tabel 9 viser at den sammenfattende helhedsvurdering af det samlede skolevæsen i 70 % af de screenede rapporter indeholder en vurdering af egne kommunale indsatsområder, mens dette er tilfældet for 50 % af de sammenfattende helhedsvurderinger af enkelte skoler. Førstnævnte andel er steget med 3 procentpoint siden EVA screenede første generation af kvalitetsrapporterne, mens den anden ikke har forandret sig siden sidste screening.

Tabel 9**Andel af kvalitetsrapporter hvor den sammenfattende helhedsvurdering rummer en særskilt vurdering af egne kommunale indsatsområder**

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
På skolevæseniveau	67 % (45)	70 % (14)
På skoleniveau	51 % (34)	50 % (10)

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Der er sket en stigning i andelen af kvalitetsrapporter hvori den sammenfattende helhedsvurdering af det samlede skolevæsen rummer en særskilt vurdering af specialpædagogisk bistand: Ved EVA's screening af første generation af kvalitetsrapporter indgik en vurdering af specialpædagogisk bistand i 64 % af tilfældene, mens det samme gør sig gældende for 80 % af anden generation af kvalitetsrapporterne.

Hvad angår andelen af kvalitetsrapporter hvori den sammenfattende helhedsvurdering af de enkelte skoler rummer en særskilt vurdering af specialpædagogisk bistand, ser denne ud til at være faldet (fra 60 % til 45 %)

Som det fremgår af tabel 10 nedenfor, indgår en særlig vurdering af dansk som andetsprog i 80 % af tilfældene i den sammenfattende helhedsvurdering af det samlede skolevæsen i anden generation af kvalitetsrapporterne, mens det tilsvarende tal for første generation er 66 %. Her er altså også sket en stigning. Det tilsvarende tal for den sammenfattende helhedsvurdering af enkelte skoler er uændret på 45 %. Der er altså 45 % af de sammenfattende helhedsvurderinger af enkelte skoler som rummer en særskilt vurdering af undervisningen i dansk som andetsprog. Muligvis er årsagen til dette billede af metodisk karakter: Screeningen tager ikke højde for at skoler uden en stor indsats på området for dansk som andetsprog eventuelt vælger ikke at redegøre for denne indsats (og heller ikke beskriver grunden til at dette udelades). Dette element medtages i screeningen ud fra en betragtning om at kommunalbestyrelsen kun kan tage stilling til problematikken omkring dansk som andetsprog ud fra informationer om problemstillinger på de enkelte skoler.

Tabel 10**Andel af screenede kvalitetsrapporter som skønnes at indeholde en særskilt vurdering af undervisning i dansk som andetsprog**

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
Skolevæsensniveau	66 % (44)	80 % (16)
Skoleniveau	45 % (30)	45 % (9)

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Som et sidste punkt i dette afsnit om de sammenfattende helhedsvurderinger fokuserer vi på i hvilken grad vurderingen af det faglige niveau indeholder en samlet redegørelse for hvilken vægt der er lagt på de kvalitetsindikatorer der indgår i grundlaget for denne vurdering. Generelt viser screeningen – ligesom det var tilfældet med første generation af kvalitetsrapporter – at et mindretal af kvalitetsrapporterne rummer en sådan redegørelse. Se tabel 11.

Tabel 11**Andel af screenede kvalitetsrapporter som skønnes at indeholde en redegørelse for vægten på kvalitetsindikatorer (rammebetingelser, processer, resultater)**

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
På skolevæsensniveau	39 % (26)	35 % (7)
På skoleniveau	13 % (9)	15 % (3)

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

35 % af kvalitetsrapporternes sammenfattende helhedsvurdering af det samlede skolevæsen rummer en redegørelse for vægtningen af kvalitetsindikatorerne, mens det samme er tilfældet for 15 % af de sammenfattende helhedsvurderinger der er foretaget på skoleniveau.

4.2.3 Rammebetingelser

Ifølge bekendtgørelsen skal kvalitetsrapporten omfatte en redegørelse for de mål og rammer for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen som kommunalbestyrelsen har fastsat, og som har betydning for undervisningens kvalitet, herunder særlige kommunalt besluttede indsatsområder. I bekendtgørelsens § 7, stk. 2-6 er der angivet en lang række oplysninger som kommunen skal redegøre for i kvalitetsrapporten. Som eksempler kan nævnes hvilke klasse-

trin og antal spor pr. klassetrin der er på den enkelte skole, elevernes fravær og den andel af lærernes arbejdstid der anvendes til undervisning.

De fleste af de 20 læste kvalitetsrapporter rummer hovedparten af de påkrævede kvalitetsindikatorer. 90 % af kvalitetsrapporterne har 15 af de påkrævede 22 kvalitetsindikatorer med. De resterende syv indikatorer har en lavere andel af kvalitetsrapporterne med, de kan ses nedenfor. Andelen og antallet af de 20 kommuner der medtager oplysningen om den pågældende kvalitetsindikator, fremgår af parenteser:

- De gennemsnitlige udgifter pr. elev (75 % eller 15 af de 20 kommuner)
- Ressourcer der er afsat til specialpædagogisk bistand (80 % eller 15 af de 20 kommuner)
- Ressourcer der er afsat til dansk som andetsprog (70 % eller 14 af de 20 kommuner)
- Planlagte timer (75 % eller 15 af de 20 kommuner)
- I hvilket omfang planlagte timer bliver gennemført (80 % eller 16 af de 20 kommuner)
- Omfanget af anvendte midler på efteruddannelse eller kompetenceudvikling i øvrigt af lærerne (85 % eller 17 af kommunerne)
- Angivelse af hvor mange børn i kommunen der er henvist til undervisning i henholdsvis specialklasser eller på specialskoler i kommunens eget skolevæsen, andre kommuners skolevæsen, regionernes undervisningstilbud og dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder (65 % eller 13 af kommunerne).

Andelene af kvalitetsrapporterne der har dækket disse indikatorer, er dog for langt de fleste af de nævnte indikatorers vedkommende steget siden sidste gang EVA foretog en screening. Der er to undtagelser fra dette billede:

- For det første indikatoren vedrørende de gennemsnitlige udgifter pr. elev som indgik i 84 % af de læste kvalitetsrapporter fra 2006/07 og i 75 % af de læste kvalitetsrapporter fra 2007/08.
- For det andet indikatoren vedrørende antallet af børn der er henvist til undervisning i specialklasser eller skoler mv., som indgik i 75 % af de læste kvalitetsrapporter fra 2006/07 og i 65 % af de 20 læste kvalitetsrapporter fra 2007/08.

4.2.4 Pædagogiske processer

Bekendtgørelsen ekspliciterer at kvalitetsrapporten skal omfatte relevante oplysninger om eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder, andre aktuelle projekter mv. til udvikling af undervisningen og dens kvalitet, og at rapporten skal omfatte relevante oplysninger om de pædagogiske processer på hver af kommunens folkeskoler og om principper herom fastsat af skolebestyrelsen. Oplysningerne om de pædagogiske processer skal rumme en beskrivelse af tilrettelæggelsen af den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen og elevernes inddragelse i undervisningens tilrettelæggelse, af samarbejdet mellem skole og hjem (herunder beslutninger om anvendelsen af elevplaner), af den specialpædagogiske bistand, (herunder holddannelse mv.), og endelig af undervisningen i dansk som andetsprog.

Tabel 12 viser at der ifølge EVA's screening er sket et løft i kvalitetsrapporterne hvad angår oplysninger om de pædagogiske processer.

Tabel 12

Beskrivelse af de screenede kvalitetsrapporters afsnit om pædagogiske processer

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
Ingen oplysninger eller mangelfuldt beskrivende	21 % (14)	5 % (1)
Beskrivende, oplysende og vurderende	66 % (44)	65 % (13)
Oplysende, reflekterende og handlingsanvisende	13 % (9)	30 % (6)
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Færre kvalitetsrapporter skønnes kun i mindre grad at opfylde bekendtgørelsens krav til redegørelsen for de pædagogiske processer – ved screeningen af første generation af kvalitetsrapporter gjaldt dette for 21 % af dem, mens andelen nu er på 5 % (hvilket svarer til en enkelt rapport af de 20). Tilsvarende vurderes flere af kvalitetsrapporterne (30 % i anden generation mod 13 % i første) i screeningen at være såvel oplysende, reflekterende og handlingsanvisende og på denne måde i høj grad at opfylde bekendtgørelsens krav.

I forhold til de konkrete krav om at kvalitetsrapporten skal indeholde oplysninger om særlige kommunalt besluttede indsatsområder mv., om løbende evaluering, skole-hjem-samarbejdet, specialpædagogisk bistand og dansk som andetsprog, konstateres der ligeledes en positiv udvikling fra første til anden generation af kvalitetsrapporter. Tabel 13 viser resultaterne af screeningen på disse områder.

Tabel 13**Andel af kvalitetsrapporterne der indeholder følgende oplysninger vedrørende pædagogiske processer**

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
Eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder.	84 % (56)	90 % (18)
Den løbende evaluering	85 % (57)	85 % (17)
Samarbejde mellem skole og hjem	79 % (53)	90 % (18)
Den specialpædagogiske bistand	84 % (56)	90 % (18)
Undervisning i dansk som andetsprog	69 % (46)	75 % (15)

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Andelene af kvalitetsrapporter der medtager de respektive elementer, er generelt steget (undtagen kategorien "den løbende evaluering" som er uændret).

4.2.5 Resultater

Kvalitetsrapporten skal ifølge bekendtgørelsen omfatte relevante oplysninger om resultater for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen. Herunder skal der være oplysninger om karaktergivning i folkeskolens afgangsprøver, resultater af de nationale test og eventuelt resultater af andre evalueringer. I og med at de nationale test ikke er blevet igangsat endnu, er det ikke muligt at medtage disse i kvalitetsrapporten, hvorfor dette emne ikke skal berøres yderligere i denne rapport. Derudover skal der for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen være oplysninger om overgangsfrekvenser til ungdomsuddannelse, ligesom der for hver af kommunens folkeskoler skal indgå oplysninger om hvordan henholdsvis elever der modtager specialpædagogisk bistand i specialklasser eller på specialskoler, og elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét. Og endelig skal rapporten indeholde oplysninger om klager over kommunen til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning og klager til kommunalbestyrelsen.

Overordnet viser screeningen at der er sket en beskedent positiv udvikling idet der kan konstateres en større andel af opgørelser af resultater som er oplysende, reflekterende og handlingsanvisende, og som derfor i høj grad kan siges at opfylde bekendtgørelsen på dette punkt. Der er tilsvarende en mindre andel end sidste gang som i mindre grad opfylder bekendtgørelsens krav. Dette ses i tabel 14.

Tabel 14**Beskrivelse af de screenede kvalitetsrapporters afsnit om resultater**

	Kvalitetsrapport 2006/07 (N = 67)	Kvalitetsrapport 2007/08 (N = 20)
Ingen oplysninger eller mangelfuldt beskrivende	22 % (15)	15 % (3)
Beskrivende, oplysende og vurderende	73 % (19)	70 % (14)
Oplysende, reflekterende og handlingsanvisende	5 % (3)	15 % (3)
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Ved screeningen af kvalitetsrapporter fra 2006/07 var 22 % i kategorien "ingen oplysninger eller mangelfuldt beskrivende", mens det for de screenede 2007/08-kvalitetsrapporters vedkommende drejede sig om 15 % (dvs. tre rapporter). Tilsvarende i den anden ende af skalaen hvor også tre af kvalitetsrapporterne fra 2007/08 befinder sig (svarende til 15 %). Sidste gang var den tilsvarende andel 5 %. Der er dog fortsat en forholdsvis stor midtergruppe og altså plads til yderligere udvikling på dette område.

I hvilken grad de konkrete krav til oplysninger om resultater bliver opfyldt, kan ses i tabel 15.

Tabel 15**Andel af kvalitetsrapporter der indeholder følgende oplysninger vedrørende resultater**

	Kvalitetsrapport 2006/07	Kvalitetsrapport 2007/08
Karaktergivning i folkeskolens afgangsprøver	85 % (57)	100 % (20)
Andre evalueringer	52 % (35)	55 % (11)
Overgangsfrekvens til ungdomsuddannelse	91 % (61)	95 % (19)
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Som det fremgår, indeholder alle de screenede kvalitetsrapporter nu oplysninger om karaktergivning i folkeskolens afgangsprøver (mod 85 % ved sidste screening), og kun en enkelt kvalitetsrapport af de 20 rummer ikke oplysninger om overgangsfrekvens til ungdomsuddannelse. I begge tilfælde er der tale om en stigning i andelen af kvalitetsrapporter der medtager den respektive oplysning, i forhold til screeningen af første generation af kvalitetsrapporter. Derimod er andelen af kvalitetsrapporter der indeholder andre evalueringresultater, ikke steget væsentligt (tre procentpoint). Og kun 55 % af de screenede kvalitetsrapporter (11 af de 20 kvalitetsrapporter)

rummer andre resultater. Dette kunne fx være evalueringer der belyser elevernes kundskaber og færdigheder på bestemte områder (trinmål), hedder det i bekendtgørelsen.

De to sidste krav i bekendtgørelsen hvad angår opgørelse af resultater (nemlig resultaterne for elever der modtager specialpædagogisk bistand, og for elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog) kan pga. ændringer i screeningsmetoden ikke sammenlignes med sidste screening. Imidlertid giver tabel 16 et billede af i hvilken grad de to krav opfyldes i de screenede 2007/08-kvalitetsrapporter.

Tabel 16

Andel af de screenede kvalitetsrapporter som skønnes at medtage resultater for hvordan elever der modtager specialpædagogisk bistand, og elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét

	Kvalitetsrapport 2007/08
Resultater for specialpædagogisk bistand	40 % (8)
Resultater for dansk som andetsprog	45 % (9)

Kilde: EVA's screening af kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008.

Henholdsvis otte og ni af de screenede kvalitetsrapporter indeholder oplysninger om hvordan elever der modtager specialpædagogisk bistand i specialklasser eller på specialskoler, og elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét.

Resultater for i hvilken grad de screenede kvalitetsrapporter opgør klager, viser at 14 af de 20 kvalitetsrapporter indeholder oplysninger om klager over kommunen til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, mens 12 af dem indeholder oplysninger om klager til kommunalbestyrelsen.

Generelt skal det bemærkes at der er en tendens til at antallet af klager generelt gengives konstanterende og uden refleksion. Fx kunne det – som på andre områder – give mening at se på udviklingen over en periode (jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 2).

4.3 Opmærksomhedspunkter

I arbejdet med at udvikle kvalitetsrapporternes struktur og indhold er det vigtigt at aktører lokalt i de enkelte kommuner er opmærksomme på at sikre:

- At kvalitetsrapporten generelt er let tilgængelig for læserne, bl.a. at det er nemt at finde de enkelte kategorier af oplysninger, og at læseren guides ved at præmisserne for det læste gøres tydelige. Forvaltningen skal sikre at præmisserne for den sammenfattende helhedsvurdering er tydelige, fx ved at redegøre for hvilke kvalitetsindikatorer der indgår i helhedsvurderingen, og hvilken vægt indikatorerne har.

Kapitlet viser også at det er vigtigt at aktører på nationalt niveau er opmærksomme på:

- At hovedparten af de adspurgte kommuner generelt efterlyser støtteredskaber til at udarbejde kvalitetsrapporten, fx i form af en skriftlig vejledning for hvordan de enkelte nøgledata skal opgøres, en mulighed for at trække allerede centralt indberettede data eller offentliggørelse af god praksis på området.

5 Kommunernes opfølgning på kvalitetsrapport 2007

I dette kapitel redegør vi for opfølgningen på kvalitetsrapporten for skoleåret 2006/07. Idet fokus i denne rapport er på anden generation af kvalitetsrapporterne, er det i sagens natur første gang det er muligt at analysere opfølgningen. Som nævnt i indledningen blev hovedparten af dette kapitel offentliggjort i en lidt anden form i januar 2009.

Kapitlet indledes med en karakteristik af hvilke former for opfølgning kommunerne har igangsat, og hvordan opfølgningen beskrives i kvalitetsrapporten fra 2008. Denne karakteristik baserer sig på resultaterne af EVA's screening af 31 kommuners handlingsplaner og på spørgeskemaundersøgelsen og rummer et billede af hvilken type opfølgning kommunerne har valgt på baggrund af kvalitetsrapport 2007. Herefter fokuseres der på to former for opfølgning, nemlig opfølgning med og uden handlingsplan.

Der er 31 kommuner som har valgt at følge op på deres kvalitetsrapport i form af en handlingsplan vedtaget af kommunalbestyrelsen. I kapitlet redegør vi for de mønstre, forskelle og ligheder EVA har set i de 31 kommuners handlingsplaner, bl.a. i forhold til baggrunden for, udformningen af og indholdet i handlingsplanerne. Desuden redegør vi for implementeringen af handlingsplanerne i forhold til i hvilken grad der er en ansvarlig aktør for initiativerne, og i hvilken grad der er fastlagt en tidsplan for implementeringen. Endelig beskriver vi om der er sammenhæng mellem initiativerne i handlingsplanerne og den dokumentation der fremlægges i kvalitetsrapport 2007.

36 kommuner har på baggrund af kvalitetsrapport 2007 valgt at igangsætte opfølgningsinitiativer uden en handlingsplan. I kapitlet analyserer vi disse opfølgningsinitiativer og beskriver bl.a. hvilke indholdsmæssige temaer opfølgningsinitiativerne dækker. Vi analyserer desuden implementeringen af kommunernes opfølgning, idet vi ser på de forskellige aktørers roller og på anvendelsen af tidsplaner i opfølgningsarbejdet.

Den generelle beskrivelse af kommunernes opfølgning findes i afsnit 5.1., mens kommunernes opfølgning med handlingsplaner beskrives i afsnit 5.2., og opfølgning uden handlingsplaner beskrives i afsnit 5.3.

Kapitlet viser bl.a.:

- At 68 % af kommunerne vurderer at opgaven med at udforme og formulere opfølgningsinitiativer i høj grad eller i nogen grad har været en udfordring. Ud af de 11 beskrivelser af opfølgning som indgår i EVA's screening, vurderer EVA de tre til at være oplysende, vurderende, reflekterende og handlingsanvisende.
- At 14 af de 20 screenede kvalitetsrapporter ikke indeholder en vurdering af de iværksatte initiativers virkning (eller – hvis initiativerne ikke har kunnet have en virkning endnu – en beskrivelse af hvornår det påregnes at virkningen af initiativerne vil kunne vurderes). Dette matcher resultater fra spørgeskemaundersøgelsen hvor 78 % af kommunerne svarer at det i høj grad eller i nogen grad har været en udfordring at vurdere effekten af opfølgningen.
- At 34 % af kommunerne i undersøgelsen har iværksat en eller flere handlingsplaner på baggrund af kvalitetsrapport 2007, 39 % af kommunerne har sat forskellige opfølgningsinitiativer i gang uden handlingsplan, mens 27 % ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang.
- At en stor del af kommunerne har valgt at udvide fortolkningen af folkeskolelovens bestemmelse om handlingsplaner (§ 40 a, stk. 3) til at omfatte det samlede skolevæsen og ikke kun enkeltskoler. For 61 % af de kommuner der som opfølgning på kvalitetsrapport 2007 har vedtaget en handlingsplan, gælder handlingsplanen det samlede skolevæsen. 26 % har vedtaget handlingsplaner for både det samlede skolevæsen og for enkeltskoler, mens 13 % udelukkende har vedtaget en handlingsplan for enkeltskoler.
- At det for 1/3 af initiativerne i handlingsplanerne ikke fremgår hvad initiativet er begrundet i. Hovedparten af initiativerne er begrundet i enten kvalitetsrapporten eller kommunens skolepolitik. Initiativerne spænder bredt – fra konkret definerede projekter til initiativer der blot har karakter af at være en overskrift eller en konstatering af behov.
- At der i kommunerne ikke altid er en klar plan for implementering af de opfølgningsinitiativer der bliver formuleret med udgangspunkt i kvalitetsrapporterne. I 73 % af de

kommuner der har udarbejdet en handlingsplan som opfølgning på kvalitetsrapport 2007, er der en tidsplan for handlingsplanen. Ser man på de enkelte initiativer i handlingsplanerne, er der for 60 % ikke opstillet en tidsplan. For 33 % af initiativerne i handlingsplanerne er der ikke angivet nogen ansvarlig aktør for implementeringen af initiativet. For de kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer uden en handlingsplan, er der en tidsplan for opfølgningen i 67 % af kommunerne.

- At skolelederne er den primære aktør i forhold til at iværksætte og følge op på de opfølgningsinitiativer uden handlingsplan der er sat i gang på baggrund af kvalitetsrapport 2007. Skolelederne har haft denne rolle i 78 % af kommunerne, mens forvaltningen har haft samme rolle i 72 % af kommunerne. Det pædagogiske personale inddrages i mindre grad i opfølgingsarbejdet. Lærerne har haft denne rolle i 36 % af kommunerne.

5.1 Beskrivelser af og former for opfølgning

Bekendtgørelsen beskriver i § 6 at kvalitetsrapporten skal omfatte en redegørelse for de initiativer til forbedring af det faglige niveau der er iværksat som led i opfølgningen på den seneste kvalitetsrapport – herunder handlingsplaner. Derudover skal der indgå en vurdering af disse initiativers virkning, og hvis dette endnu ikke er muligt, skal det fremgå hvornår det påregnes at virkningen af initiativet vil kunne vurderes. I dette afsnit beskrives først ud fra EVA's screening af 20 kommuners kvalitetsrapporter hvordan opfølgningen beskrives i kvalitetsrapporterne, og derefter beskrives det overordnet hvilke former for opfølgningsinitiativer (med eller uden handlingsplan) der iværksættes.

5.1.1 Beskrivelser af opfølgningen i de screenede kvalitetsrapporter

EVA's screening af de 20 kvalitetsrapporter viser at det i 14 af dem tydeligt fremgår *om* der er fulgt op på den seneste kvalitetsrapport, og at det i 11 af dem fremgår *hvordan* der er udarbejdet en opfølgning (dvs. om der er udarbejdet handlingsplaner, eller hvilke andre initiativer der er igangsat til forbedring af det faglige niveau).

Af de 11 beskrivelser af opfølgning som indgår i de 20 rapporter, vurderer EVA i sin screening at 3 er oplysende, vurderende, handlingsanvisende og reflekterende, hvilket er den mest fyldestgørende kategori. Denne forholdsvis lave andel af fyldestgørende beskrivelser af opfølgningsinitiativer giver en indikation af at dette punkt har været en udfordring for kommunerne i udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Dette underbygges af spørgeskemaundersøgelsen hvor EVA har bedt kommunernes forvaltninger vurdere i hvilken grad de har oplevet opfølgningen på kvalitetsrap-

port 2007 som en udfordring. De er blevet bedt om at vurdere dels i hvilken grad udformningen og formuleringen af opfølgningsinitiativer har været en udfordring, og dels i hvilken grad opfølgningen på handlingsplanen eller andre opfølgningsinitiativer har været en udfordring. I forhold til opgaven med at udforme og formulere opfølgningsinitiativer vurderer lidt under halvdelen af kommunerne (49 %) at det i nogen grad har været en udfordring. 19 % har oplevet at det i høj grad har været en udfordring. 33 % af kommunerne vurderer at dette kun i mindre grad eller slet ikke har været en udfordring.

8 af de 11 beskrivelser af opfølgningen har en beskrivende/oplysende og vurderende (men altså ikke handlingsanvisende) karakter, mens 6 af tilfældene vurderes at være mangelfuldt beskrivende. Dette indebærer eksempelvis at det er uklart om der følges op på opfølgningsinitiativer fra kvalitetsrapporten fra skoleåret 2006/07, eller om opfølgningen vedrører andre initiativer. Denne kategori dækker også kvalitetsrapporter hvori der kun er en beskrivelse af de planlagte initiativer i overskift, men ikke en beskrivelse af implementeringen. Med andre ord kan det i kvalitetsrapporterne i denne kategori være svært at se hvad opfølgningen konkret drejer sig om, og svært at skelne mellem hvad der er særligt besluttede kommunale indsatsområder af generel karakter, og hvad der er deciderede opfølgningsinitiativer i forhold til den seneste kvalitetsrapport. Hvis ikke kommunen ekspliciterer at der er tale om opfølgning, vil læserne af kvalitetsrapporten ikke have mulighed for at se om og hvordan der er fulgt op på den forrige kvalitetsrapport.

Endelig indeholder kvalitetsrapporter i denne kategori ikke en vurdering af initiativernes virkning. 14 af de 20 kvalitetsrapporter der er blevet screenet, indeholder ikke en vurdering af de iværksatte initiativers virkning (eller – hvis initiativerne ikke har kunnet have en virkning endnu – en beskrivelse af hvornår det påregnes at virkningen af initiativerne vil kunne vurderes).

Denne fordeling matcher svarene om samme emner fra spørgeskemaundersøgelsen hvor kommunerne er blevet bedt om at angive hvad de har oplevet som udfordringer i forbindelse med kvalitetsrapport 2007. Her er kommunerne bl.a. blevet spurgt om i hvilken grad de har oplevet at vurderinger af effekten af handlingsplan(er) eller andre opfølgningsinitiativer har været en udfordring. I 36 % af kommunerne, dvs. mere end 1/3, har det i høj grad været en udfordring at vurdere effekten af opfølgningen. Lægger man de kommuner til der har svaret at det i nogen grad har været en udfordring, er andelen 78 %. 6 % af kommunerne har svaret at det slet ikke har været en udfordring at vurdere effekten af opfølgningen på kvalitetsrapport 2007.

Nytten af at vurdere effekten af de opfølgningsinitiativer der er blevet igangsat, er at kommunalbestyrelsen med en vurdering kan tage stilling til om der skal sættes andre eller flere initiativer i gang for at rette op på en udvikling eller opnå den udvikling man ønsker. På den måde er der tale om en cyklisk proces i arbejdet med kvalitetsrapporter hvor en kvalitetsrapport skal tage udgangspunkt i – bl.a. – sidste års kvalitetsrapport for at følge op på handlingsplaner eller andre op-

følgingsinitiativer. Det cykliske præg i kvalitetsrapporter beskrives indgående i afsnit 6.2.1. EVA's screening af de 20 kvalitetsrapporter påviser sjældent en klar stillingtagen til sidste års opfølgningsinitiativer, hvilket tyder på at dette indtil videre kan forekomme vanskeligt for kommunerne. Det samme billede fremkommer af spørgeskemaundersøgelsen hvori der er blevet bedt om kommunernes vurdering af opgaven med at følge op på handlingsplaner eller andre opfølgningsinitiativer. Her vurderer 33 % af kommunerne at det kun i mindre grad eller slet ikke har været en udfordring, mens 44 % vurderer at det i nogen grad har været en udfordring. 23 % har oplevet at dette i høj grad har været en udfordring.

5.1.2 Former for opfølgning

Som nævnt i begyndelsen af kapitlet skal en kvalitetsrapport indeholde en redegørelse for de initiativer til forbedring af det faglige niveau der er iværksat som led i opfølgningen på den seneste kvalitetsrapport. I folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, præciseres det at kommunalbestyrelsen skal iværksætte en handlingsplan i de tilfælde hvor kvalitetsrapporten viser at det faglige niveau på en skole ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende. Bekendtgørelsen udtrykker med andre ord en intention om at kommunerne skal følge op på den seneste kvalitetsrapport i form af opfølgningsinitiativer og/eller i form af en handlingsplan for en eller flere af kommunens skoler.

I det følgende fokuserer vi på hvilke former for opfølgning kommunerne har igangsat. Dette sker ud fra EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. I denne undersøgelse blev kommunerne bl.a. spurgt om de havde sat opfølgningsinitiativer i gang på baggrund af kvalitetsrapport 2007. Som det kan ses i tabel 17, har 31 ud af de 92 kommuner der indgår i vores undersøgelse, igangsat opfølgningsinitiativer i form af handlingsplaner vedtaget af kommunalbestyrelsen. 36 kommuner af de 92 har sat opfølgningsinitiativer i gang uden handlingsplan.

Tabel 17
Kommunernes opfølgningsinitiativer på baggrund af kvalitetsrapport 2007 (N = 92)

	Antal	Procent
Kommuner der har vedtaget handlingsplaner	31	34 %
Kommuner der har sat opfølgningsinitiativer i gang uden handlingsplan	36	39 %
Kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang endnu	11	12 %
Kommuner der ikke har fundet det nødvendigt at sætte opfølgningsinitiativer i gang	14	15 %
Total	92	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Som det fremgår af tabellen, har 39 % af de 92 kommuner sat forskellige opfølgingsinitiativer (uden handlingsplan) i gang på baggrund af kvalitetsrapport 2007. Disse opfølgingsinitiativer spænder vidt fra kommunale fokus- og indsatsområder til en procesplan for det fremadrettede arbejde med kvalitetsrapporten i kommunen og aftalestyringsdokumenter og virksomhedsplaner hvor forskellige opfølgingsinitiativer er indarbejdet.

Lægger man de kommuner der har vedtaget handlingsplaner, sammen med de kommuner der har igangsat andre opfølgingsinitiativer, når man frem til at 73 % af kommunerne har sat en eller anden form for opfølgning i gang på baggrund af kvalitetsrapport 2007. Det betyder at ganske mange kommuner har brugt kvalitetsrapporterne som anledning til at gøre status, følge op, søsætte nye styringsredskaber og/eller igangsætte nye dialogprocesser med skolerne.

Når nogle kommuner i spørgeskemaundersøgelsen har svaret at de ikke har sat opfølgingsinitiativer i gang endnu, eller at de ikke har fundet det nødvendigt at igangsætte opfølgingsinitiativer på baggrund af kvalitetsrapport 2007, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med at disse kommuner ikke har sat aktiviteter og initiativer i gang i forhold til deres skolevæsen. Man kan udelukkende sige at disse kommuner ikke har ment at kvalitetsrapporten her og nu har givet anledning til opfølgning. De kan altså have igangsat initiativer begrundet i andre forhold, fx skolepolitik og forskellige kommunale satsningsområder.

Analysen af indholdet af kommunernes handlingsplaner har desuden vist at det som nogle kommuner betragter som en vedtaget handlingsplan, i andre kommuner kan være defineret som opfølgingsinitiativer. Det gælder ikke mindst for de kommuner der har vedtaget en handlingsplan for det samlede skolevæsen, jf. afsnit 5.2. Der er altså en indholdsmæssig gråzone mellem handlingsplaner og opfølgingsinitiativer som kan være begrundet i kommunernes forskellige fortolkninger af folkeskolelovens § 40 a, stk. 3.

Disse forskellige fortolkninger kommer også til udtryk ved at en stor del af kommunerne har valgt at udvide fortolkningen af bestemmelsen i folkeskoleloven til at omfatte det samlede skolevæsen og ikke kun enkeltskoler. Handlingsplaner for henholdsvis det samlede skolevæsen og for enkeltskoler retter sig mod to forskellige problemstillinger, og derfor er der altså også en relativt stor gruppe kommuner der har iværksat begge typer af handlingsplaner. Kommunernes brede fortolkning af folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, er positiv fordi den vidner om at kommunerne har taget opgaven med opfølgning på kvalitetsrapportens resultater meget seriøst og i forhold til omverdenen har villet understrege vigtigheden af opfølgingsinitiativerne og øge deres synlighed.

I vores research på kommunernes hjemmesider, i byrådsreferater, kvalitetsrapporter og handlingsplaner er vi desuden blevet opmærksomme på at nogle kommuner har en opfattelse af at det er obligatorisk at vedtage handlingsplaner som opfølgning på kvalitetsrapporten. Dette indi-

kerer at der kan være brug for vejledning af kommunerne så det bliver mere klart at kommunalbestyrelsen kun er forpligtet til at udarbejde en handlingsplan hvis det faglige niveau på en skole ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende.

5.2 Opfølgning vha. handlingsplaner

Formålet med handlingsplanerne er at sætte fokus på særlige problemer og områder hvor der er behov for forbedringer og en særlig indsats fordi det faglige niveau ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende. I folkeskolelovens § 40 a, stk. 3 præciseres det at kommunalbestyrelsen skal iværksætte en handlingsplan i de tilfælde hvor kvalitetsrapporten viser at det faglige niveau på en skole ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende. Handlingsplanen skal vedtages på et møde i kommunalbestyrelsen. Inden kommunalbestyrelsens drøftelse skal der indhentes en udtalelse om handlingsplanen fra skolebestyrelsen. Skolebestyrelsens udtalelser skal ifølge § 40 a, stk. 4, offentliggøres på kommunens hjemmeside.

5.2.1 Forskellige typer af handlingsplaner

Analysen af de 31 kommuners handlingsplaner påviser store forskelle i handlingsplanerne, både i udformning og i indhold. Overordnet har vi identificeret tre typer af handlingsplaner som kommunerne har anvendt:

- Handlingsplaner rettet mod kommunens samlede skolevæsen
- Handlingsplaner rettet mod enkelte skoler
- Handlingsplaner rettet mod både kommunens samlede skolevæsen og enkelte skoler.

Den første type rummer en handlingsplan pr. kommune. Den anden type kan rumme flere handlingsplaner hvis kommunen har vedtaget handlingsplaner for mere end en skole. Den tredje type rummer en handlingsplan pr. kommune i kombination med handlingsplaner på enkeltskoler. I tabel 18 er det udelukkende antallet af kommuner med handlingsplaner fordelt på forskellige typer der er angivet, og ikke det samlede antal handlingsplaner.

Tabel 18**Beskrivelse af kommunernes handlingsplaner – forskellige typer (N = 31)**

	Samlet skolevæsen	Enkeltskoler	Samlet skolevæsen og enkeltskoler	Kommuner i alt
Selvstændig handlingsplan	10	1	5	16
I form af et referat fra kommunalbestyrelsesmøde	4	2	1	7
Integreret i kvalitetsrapporten	5	1	2	8
Kommuner i alt	19	4	8	31

Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

61 % af de 31 kommuner har vedtaget en handlingsplan for det samlede skolevæsen. De resterende 39 % har vedtaget handlingsplaner for både det samlede skolevæsen og enkeltskoler eller kun for enkeltskoler. Heraf har fire kommuner anvendt folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, i den snævre fortolkning ved udelukkende at vedtage handlingsplaner for enkeltskoler.

I appendiks D har vi beskrevet ni eksempler på forskellige typer af handlingsplaner med det formål at vise den store spændvidde i måden kommunerne har udformet kvalitetsrapporterne på.

Det er vigtigt at understrege at vedtagelsen af handlingsplaner for det samlede skolevæsen ikke udelukker at de pågældende kommuner har iværksat opfølgingsinitiativer på enkeltskoler, og omvendt at vedtagelsen af handlingsplaner for enkeltskoler ikke udelukker opfølgingsinitiativer for det samlede skolevæsen. Opfølgningen for det samlede skolevæsen er blot ikke sket i form af en handlingsplan.

Alle tre typer af handlingsplaner er desuden udformet meget forskelligt. Nogle kommuners handlingsplaner er udformet som en selvstændig handlingsplan⁹. Andre kommuner har slået processen omkring kvalitetsrapport og handlingsplan sammen så handlingsplanen er integreret i kvalitetsrapporten, hvorved kommunalbestyrelsen træffer beslutning om begge dele på en gang. En-

⁹ En selvstændig plan er defineret som et selvstændigt dokument eller samling af dokumenter der kan læses uafhængigt af beslutningsreferater, og dækker derved også en handlingsplan som har form af et bilag til et kommunalbestyrelsesmøde.

delig er der handlingsplaner som har karakter af et referat fra kommunalbestyrelsens drøftelse af kvalitetsrapporten og opfølgningen herpå.

I forhold til de kommuner hvis handlingsplaner har karakter af at være et referat fra et kommunalbestyrelsesmøde, eller hvor handlingsplanerne fremstår som indstillinger til kommunalbestyrelsen, kan det være vanskeligt for fx forældre til børn i kommunens skoler at vurdere handlingsplanernes status når det ikke eksplicit fremgår at kommunalbestyrelsen har vedtaget handlingsplanen, og hvilke konkrete initiativer kommunen vil gennemføre. Når nogle af kommunernes handlingsplaner har karakter af at være referater fra kommunalbestyrelsesmøder, kan det hænge sammen med at kommunerne endnu ikke har fået konkretiseret og operationaliseret de enkelte elementer i handlingsplanerne, og/eller fordi handlingsplanerne stadig er i proces. Fx er der flere kommuner som i en indstilling til kommunalbestyrelsen skitserer at der skal udarbejdes handlingsplaner på forskellige områder eller for forskellige skoler som opfølgning på kvalitetsrapport 2007, men hvor det ikke er muligt efterfølgende at finde de færdige handlingsplaner på kommunernes hjemmesider.

De forskellige udformninger af handlingsplanerne kan være udtryk for at kommunerne har tilrettelagt processen for handlingsplanerne meget forskelligt og derved befinder sig forskellige steder i implementeringsprocessen. Nogle handlingsplaner kan have karakter af at være dokumenter mellem forvaltning, skole og kommunalpolitikere hvori der indgår forslag og anbefalinger, men hvor man ikke kan følge den videre proces i form af konkretisering og udmøntning. Andre handlingsplaner fremstår som færdige planer hvoraf det fremgår hvad der skal gøres, hvem der gør hvad, og hvornår det skal gøres.

I forbindelse med søgningen efter de 31 kommuners handlingsplaner på internettet undersøgte vi samtidig hvor tilgængelige handlingsplanerne var, hvilken status de havde (om det fremgik at de var vedtaget af kommunalbestyrelsen), og om skolebestyrelsernes høringsvar lå sammen med handlingsplanerne.

Man kan af handlingsplaner og referater af kommunalbestyrelsernes drøftelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner se at flere kommuner forsøger at indarbejde handlingsplanerne i deres øvrige arbejde på skoleområdet. Fx er der kommuner som indarbejder handlingsplanerne i aftalestyringen af skolerne, og en kommune som har gjort handlingsplanen til en del af en sektorplan for dagtilbuds- og skoleområdet. De mange forskellige udformninger af handlingsplanerne vidner om at kommunerne forsøger at tilpasse kravet om udarbejdelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner til deres lokale kontekst for at skabe sammenhæng med de øvrige aktiviteter på skoleområdet.

Handlingsplanernes tilgængelighed

Det er meget forskelligt hvor tilgængelige kommunernes handlingsplaner er. Nogle kommuner har lagt dem på deres hjemmeside under skoleområdet sammen med kvalitetsrapport 2007 som handlingsplanerne er en opfølgning på. Disse handlingsplaner er altså let tilgængelige for fx forældre til børn i kommunens skoler og andre interesserede. Andre kommuner har kun offentliggjort handlingsplaner i form af referater eller bilag fra kommunalbestyrelsesmøder. Disse er svære at finde da det forudsætter at man har kendskab til fristerne for kvalitetsrapporternes og handlingsplanernes vedtagelse.

Det er også forskelligt i hvilket omfang man af handlingsplanerne eller på kommunernes hjemmeside kan se om handlingsplanerne er vedtaget af kommunalbestyrelsen. Ofte fremgår det ikke af de handlingsplaner som ligger let tilgængeligt på kommunens hjemmeside under skoleområdet, hvorimod det ofte fremgår af de handlingsplaner der ligger som et bilag til eller et referat fra et kommunalbestyrelsesmøde. Det sidste er oplagt da handlingsplanernes status fremgår af mødereferaterne. For at skabe klarhed over handlingsplanernes status i alle kommuner kunne kommunerne med fordel i handlingsplanerne skrive om de er en opfølgning på kvalitetsrapporten og vedtaget af kommunalbestyrelsen.

Skolebestyrelsernes udtalelser

Endelig har vi undersøgt om skolebestyrelsernes udtalelser er indeholdt i handlingsplanerne, eller om de er offentliggjort sammen med handlingsplanerne i overensstemmelse med kravet i folkeskolelovens § 40 a, stk. 4. Analysen viser at det er få kommuner der har offentliggjort udtalelserne fra skolebestyrelserne sammen med handlingsplanerne.

I spørgeskemaundersøgelsen har EVA spurgt om kommunerne har hørt skolebestyrelserne forud for kommunalbestyrelsens vedtagelse af handlingsplanen sådan som det fremgår af folkeskolelovens § 40 a, stk. 2, 2. pkt. Af kommunernes svar fremgår det at 11 ud af de 12 kommuner der har udarbejdet en handlingsplan rettet mod en eller flere skoler, har hørt skolebestyrelsen forud for vedtagelsen af handlingsplanen. Når det gælder handlingsplaner rettet mod den samlede skolevæsen, er andelen af skolebestyrelser der har fået handlingsplanen til høring, lidt mindre. Her svarer 21 ud af 27 kommuner at skolebestyrelsen er blevet hørt forud for vedtagelsen i kommunalbestyrelsen. En enkelt af de 8 kommuner der har udarbejdet en handlingsplan rettet både mod enkelte skoler og mod kommunens samlede skolevæsen, har svaret at kommunen udelukkende har hørt skolebestyrelsen om handlingsplanen rettet mod enkelte skoler.

Spørgeskemaundersøgelsen viser altså en tendens til at skolebestyrelserne bliver hørt forud for vedtagelsen af handlingsplanen i kommunalbestyrelsen. Det gælder i særlig grad for de handlingsplaner der er rettet mod enkelte skoler, og i lidt mindre grad de handlingsplaner som er rettet mod kommunens samlede skolevæsen. At kommunerne i mindre grad hører skolebestyrelser-

ne om handlingsplanerne for det samlede skolevæsen, skal ses i relation til at en stor del af kommunerne har valgt at udvide fortolkningen af folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, om handlingsplaner til også at gælde det samlede skolevæsen. Der kan i den sammenhæng være kommuner som vurderer at handlingsplanens initiativer for det samlede skolevæsen ikke nødvendiggør en involvering af skolebestyrelserne på kommunens skoler. EVA er i forbindelse med den deskriptive analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fx blevet opmærksom på en kommune der i kvalitetsrapporten skriver at skolebestyrelsen kun giver udtalelser i forbindelse med handlingsplaner der vedrører egen skole.

5.2.2 Temaer i kommunernes handlingsplaner

Vi har også undersøgt hvilke temaer der indgår i kommunernes handlingsplaner. For at få større sikkerhed for at undersøgelsen dækker alle de temaer som de 31 kommuner har med i deres handlingsplaner, har vi taget udgangspunkt i kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen. Gennemgangen af handlingsplanerne har taget udgangspunkt i kommunernes overordnede beskrivelse af opfølgingsinitiativer som kan indeholde forskellige undertemaer med forskellige konkretiseringsgrader. Fx kan et initiativ om styrket læseindsats omfatte både temaet læsning og efteruddannelse af en læsevejleder. Ved at tage udgangspunkt i kommunernes besvarelse af spørgeskemaet er der større sikkerhed for at få afdækket alle de temaer som de 31 kommuner har med i deres handlingsplaner.

I spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne bedt om at angive inden for hvilke temaer kommunen havde sat initiativer i gang som opfølgning på resultater og konklusioner i kvalitetsrapport 2007. I tabel 19 kan man se de temaer som de 31 kommuner der har udarbejdet handlingsplaner, har igangsat opfølgingsinitiativer inden for.

Tabel 19
Temaer i kommunernes handlingsplaner (N = 31)

Tema	Andel af kommuner med opfølgningsinitiativer uden handlingsplan	Antal kommuner
Efteruddannelse af lærere	65 %	20
Evalueringskultur	52 %	16
Specialpædagogisk bistand, rummelighed og inklusion ¹⁰	42 %	13
Linjefagsdækning	39 %	12
Læsning	32 %	10
Dansk som andetsprog	29 %	9
It	29 %	9
Naturfag	26 %	8
Elevfravær	23 %	7
Elevplaner	23 %	7
Matematik	23 %	7
Ledelse	23 %	7
Holddannelse/holddeling	19 %	6
Sunde elever/kost og bevægelse	19 %	6
Efteruddannelse af ledere	16 %	5
Skole-hjem-samarbejde	13 %	4
Undervisningsmiljø	10 %	3

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Respondenterne har kunnet sætte flere kryds. Derfor summeres op til mere end 100 %. Alle procenttal er afrundede til nærmeste hele tal. For at give læseren overblik er andelen i denne tabel præsenteret i faldende rækkefølge.

¹⁰ I spørgeskemaundersøgelsen var kategorien opdelt i et tema vedrørende specialpædagogisk bistand og et tema vedrørende rummelighed. Disse to temaer var i delundersøgelse 1 slået sammen til ét tema. For at bevare muligheden for at sammenligne med resultaterne fra delundersøgelse 1 har vi i denne undersøgelse lagt de to temaer sammen til ét. Seks af de undersøgte kommuner har fulgt op på kvalitetsrapport 2007 ved at udarbejde en handlingsplan og har sat opfølgningsinitiativer i gang inden for både specialpædagogisk bistand og rummelighed/inklusion. To kommuner har sat opfølgningsinitiativer i gang inden for rummelighed, mens fem kommuner har sat initiativer i gang inden for specialpædagogisk bistand. De kommuner der både har sat kryds ved specialpædagogisk bistand og ved rummelig/inklusion, er i denne opgørelse kun talt med som et kryds.

Tabellen viser bl.a. at efteruddannelse af lærere er et højt prioriteret område i de kommuner der har udarbejdet handlingsplaner, navnlig hvis man ser både på efteruddannelse generelt og på linjefagsdækning. Et andet højt prioriteret område er evalueringskultur, ikke mindst hvis man lægger temaet om elevplaner til. Et tredje tema som kommunerne prioriterer højt, er specialpædagogisk bistand, herunder rummelighed og inklusion.

I EVA's kortlægning af de kommunale kvalitetsrapporter fra 2008 identificerede vi de samme temaer som hyppigst forekommende som i vores tilsvarende kortlægning af kvalitetsrapporterne fra 2007. Der er altså overensstemmelse mellem de opfølgingsinitiativer vi kunne læse ud af kvalitetsrapporterne fra 2007, og de opfølgningstemaer som kommuner med handlingsplaner har igangsat opfølgingsinitiativer inden for.

Det store fokus på efteruddannelse af lærere og på linjefagsdækning kan hænge sammen med at man i kvalitetsrapporten skal redegøre for i hvilket omfang undervisningen varetages af lærere med linjefagsuddannelse i faget eller kompetencer svarende til linjefagsuddannelse. Dokumentationen i kvalitetsrapporten kan have givet anledning til beskrivelser af opfølgingsinitiativer i de handlingsplaner som er udarbejdet som reaktion herpå. Desuden henviser flere kommuner i deres handlingsplaner til den statslige pulje der blev afsat i 2006 til efteruddannelse af lærere i bl.a. natur/teknik, matematik og engelsk og til efteruddannelse af læsevejledere.

Ligeledes kan kommunernes store opmærksomhed på evalueringskultur og specialpædagogisk bistand hænge sammen med at det er centrale områder som kommunerne skal redegøre for i kvalitetsrapporterne, jf. bekendtgørelsen. EVA's rapport fra 2008 om de første kommunale kvalitetsrapporter viste bl.a. at mange af de 67 kommuner som indgik i undersøgelsen, havde svært ved at foretage en særskilt vurdering af den specialpædagogiske bistand, ligesom en del kommuner havde vanskeligt ved at redegøre for flere af de oplysninger om området som ifølge bekendtgørelsen skal indgå i kvalitetsrapporten. Nogle kommuner skrev i deres kvalitetsrapport at de ikke havde tilstrækkeligt med oplysninger om den specialpædagogiske bistand i kommunen, og at det derfor ville blive et fremtidigt indsatsområde.

I spørgeskemaundersøgelsen havde kommunerne også mulighed for at angive andre temaer som de har igangsat opfølgingsinitiativer inden for, end de ovenfor opstillede. 13 af de kommuner som har udarbejdet handlingsplaner, har angivet andre opfølgningstemaer. I tabel 20 er de samlet i grupper:

Tabel 20
Øvrige temaer der indgår i kommunernes handlingsplaner

<i>Miljø</i>	<i>Overgange</i>
<ul style="list-style-type: none">• Arbejdsmiljø• Medarbejdertrivsel• Mobbepolitik	<ul style="list-style-type: none">• Videndeling om samarbejde mellem skole og SFO• Overgangen til ungdomsuddannelserne
<i>Rammer</i>	<i>Faglighed</i>
<ul style="list-style-type: none">• Elevernes planlagte klokketimer i de respektive fag• Distriktsopdeling, rekruttering af elever i eget skole-distrikt• Undervisningsmidler	<ul style="list-style-type: none">• Faglig kultur, faglighed generelt• Fagligt niveau, herunder afgangskarakterer
<i>Inddragelse</i>	<i>Mål og strategi</i>
<ul style="list-style-type: none">• Inddragelse af børn, unge og forældre• Tydelighed om inddragelse af elever i undervisnings tilrettelæggelse	<ul style="list-style-type: none">• Målsætningsarbejde for kommunens skoleområde• Implementering af kommunens fælles børn- og ungesyn

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

De mange temaer vidner om at kommunerne i deres opfølgingsinitiativer dækker mange sider af skolens virksomhed.

5.2.3 Initiativerne i handlingsplanerne

I analysen af de 31 kommuners handlingsplaner har vi undersøgt om der på tværs af kommunerne kan identificeres mønstre, forskelle og ligheder i initiativerne. Som det fremgår af tabel 21, er alle handlingsplanerne blevet analyseret for at identificere:

- Hvad initiativerne i handlingsplanen er begrundet i
- Hvilken karakter de enkelte initiativer har i handlingsplanen
- Om der i forhold til de enkelte initiativer er udarbejdet en tidsplan, og om det er angivet hvilke aktører der er ansvarlige for initiativets gennemførelse og for eventuel opfølgning.

Tabel 21
Initiativerne i handlingsplanerne

Initiativet er begrundet i	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunens skolepolitik • KL's partnerskabsinitiativer • Kommunens kvalitetsrapport • Skolepolitik og kvalitetsrapport • Andetsteds beskrevet problem • Ikke beskrevet
Initiativets karakter	<ul style="list-style-type: none"> • Konkret defineret aktivitet/projekt • Udarbejdelse af handleplan¹¹ • Hensigtserklæring • Principper • Undersøgelse • Fokuspunkt • Drøftelse • Konstatering af behov • Ikke beskrevet
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Tidsplan for initiativet • Manglende tidsplan for initiativet
Ansvarlige aktører for initiativet	<ul style="list-style-type: none"> • Forvaltning • Skoleledelse/skole • Lærere • Andre (fx læsevejledere, skolebestyrelse, sikkerhedsrepræsentanter og samarbejdsudvalg) • Ikke beskrevet

Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Begrundelse for initiativerne

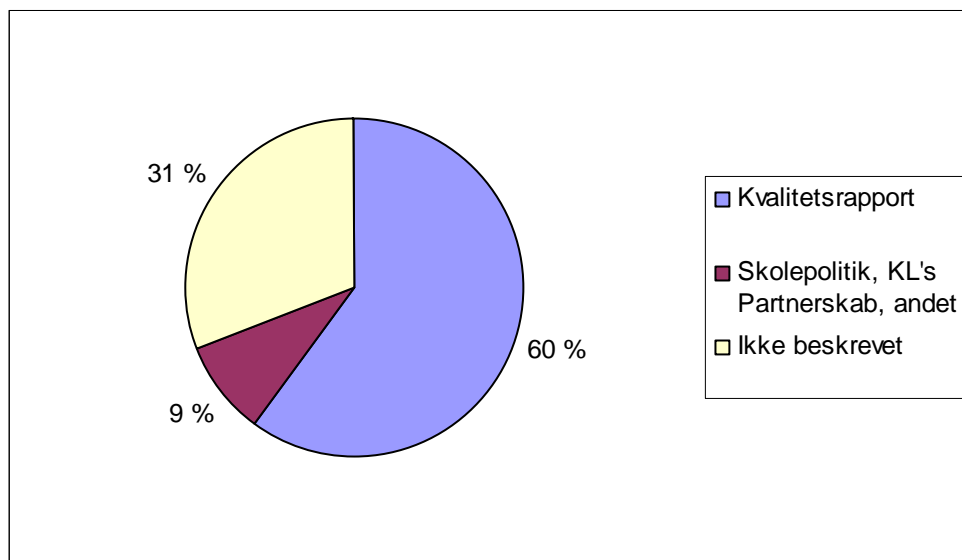
Kommunernes handlingsplaner er i udgangspunktet tænkt som en opfølgning på kommunernes kvalitetsrapporter idet kommunalbestyrelsen ifølge folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, skal iværksætte en handlingsplan i de tilfælde hvor kvalitetsrapporten viser at det faglige niveau på en skole ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende. Det er dog forskelligt i hvilket omfang denne specifikke begrundelse fremgår af de enkelte initiativer i de 31 handlingsplaner. Som det kan ses

¹¹ Ordet handleplan kan bl.a. dække over at en skole skal udarbejde en handlingsplan som opfølgning på kvalitetsrapporten. Det kan også dække over at der skal udarbejdes en handleplan inden for et bestemt område, fx læsning.

af figur 11, begrundes initiativerne hyppigst i kvalitetsrapporten, men kommunerne begrundet også initiativerne i andre forhold, fx skolepolitik, KL's Partnerskab om Folkeskolen og andet. For 31 % af initiativerne er det ikke beskrevet hvad initiativet er begrundet i.

Figur 11

Begrundelse for initiativerne i kommunernes handlingsplaner (N = 31)



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Det fremgår ofte ikke specifikt under de enkelte initiativer hvad de er begrundet i, og hvorfor de vil blive iværksat. Men hvis det eksplicit eller implicit fremgår af selve handlingsplanen at alle initiativerne har baggrund i kvalitetsrapporten, kommunens skolepolitik eller andet, har vi registeret de enkelte initiativer som begrundet i dette. Få kommuner har begrundet enkelte initiativer i fx både kvalitetsrapporten og skolepolitikken. I disse få tilfælde har vi registeret at initiativerne er begrundet i kvalitetsrapporten.

Selvom handlingsplanen i folkeskoleloven er beskrevet som en opfølgning på kvalitetsrapporten, kan det være en fordel at kommunerne også inddrager initiativer der er begrundet i andre forhold end kvalitetsrapporten. Det fremgår af flere handlingsplaner og/eller beslutningsreferater fra kommunalbestyrelsesmøder og af vores kontakt til enkelte kommuner at flere kommuner har et ønske om at reducere og sammenflette antallet af opfølgingsværktøjer og integrere deres mange aktiviteter på skoleområdet i ét dokument og/eller i én sammenhængende proces.

Karakteren af initiativerne i handlingsplanerne

Vores analyse af de 31 kommuners handlingsplaner har vist at initiativerne i kommunernes handlingsplaner er af meget forskellig karakter. Nogle initiativer er begrænsede, og andre er omfattende og kan rumme flere mindre initiativer. Det skyldes at kommunernes handlingsplaner er beskrevet på meget forskellige niveauer, og at det er forskelligt hvor langt kommunerne har været i konkretiserings- og implementeringsprocessen. EVA har udelukkende analyseret initiativerne i de tilgængelige handlingsplaner og har ikke fulgt den efterfølgende implementeringsproces for handlingsplanerne. Derfor kan initiativer som i handlingsplanen fremstår meget overordnede og mindre konkrete, være blevet udfoldet og konkretiseret i kommunernes senere implementeringsproces.

Spændvidden i kommunernes initiativer er illustreret i tabel 22:

Tabel 22
Karakteren af initiativerne i handlingsplanerne

Mest konkret og handlingsrettet ←				→ Mindst konkret og handlingsrettet		
Konkret defineret aktivitet/projekt	Principper, retningslinjer	Undersøgelse, analyse	Udarbejdelse af handlingsplan	Hensigtserklæring, målsætning	Drøftelse, fokuspunkt	Overskrift, konstatering af behov

Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Graden af initiativernes konkrethed mindskes fra venstre mod højre. Med konkret mener vi i denne sammenhæng at initiativet er handlingsrettet og derved kan siges at have forpligtende karakter. Som det kan ses, er der en stor spændvidde mellem initiativernes karakter. De to yderpunkter i vores kategorisering er henholdsvis initiativer der har karakter af at være konkret definerede aktiviteter/projekter, og initiativer der blot har karakter af at være en overskrift eller konstatering af et behov.

Vi skønner at ca. halvdelen af de samlede initiativer i kommunernes handlingsplaner fremstår handlingsrettede i en eller anden form. Følgende typer af initiativer indgår heri (illustreret med grå farve i tabel 22):

- Konkret defineret aktivitet/projekt
- Principper, retningslinjer
- Undersøgelse, analyse
- Udarbejdelse af handlingsplan.

Selvom disse initiativer i varierende grad er handlingsrettede, er de alle kendetegnet ved at være forpligtende og ved tydeligt at angive hvad det enkelte initiativ indebærer. Det vil for disse typer af initiativer efterfølgende være muligt at følge op på i hvilket omfang de er blevet implementeret.

Omvendt skønner vi at den anden halvdel af initiativerne i kommunernes handlingsplaner fremstår mere ukonkrete og uden en tydelig angivelse af hvad der skal gøres, og hvad der skal komme ud af initiativet. Med til den gruppe af initiativer hører: hensigtserklæring, målsætning, drøftelse, fokuspunkt, overskrift og konstatering af behov. Disse typer af initiativer indebærer at det kan være uklart for de forskellige aktører hvad initiativerne omfatter, og hvordan de skal bidrage til løsningen af skolernes forskellige udfordringer. Det kan være med til at vanskeliggøre aktørernes dialog om udviklingen af de enkelte skoler og/eller skolevæsenet som helhed.

I tabel 23 er de forskellige typer af initiativer søgt illustreret med eksempler fra kommunernes handlingsplaner.

Tabel 23
Eksempler på forskellige typer af initiativer i handlingsplanerne

Konkret defineret aktivitet/projekt	<ul style="list-style-type: none">• I skoleåret 2008/09 påbegyndes et uddannelsesforløb for AKT-lærere i kommunen. Forvaltningen er tovholder på uddannelsen, og der holdes to temadage for alle lærere i kommunen med henblik på at understøtte en anerkendende pædagogisk kultur på skolerne.• Der etableres et fagligt netværk af læsevejledere. Netværket etableres når andet hold til læsevejlederuddannelsen er sammensat. Skolerne udpeger læsevejlederne og afsætter arbejdstiden til deltagelse i netværket. Skoleforvaltningen er leder af netværket.• Alle skoler får interaktive whiteboards, skolens intranet implementeres som en fælles skoleportal, og de trådløse netværk gøres stabile.
Principper, retningslinjer	<ul style="list-style-type: none">• De skoler der endnu ikke har udarbejdet lokale principper for arbejdet med elevplaner, skal udarbejde principper inden udgangen af skoleåret.• Etablering af fælleskommunal holdning i forhold til hvornår der er tale om lovligt elevfravær.• Alle kommunens skoler skal udarbejde principper for forældrenes inddragelse i elevplanen.
Undersøgelse, analyse	<ul style="list-style-type: none">• Afdækning af behov for kompetenceudvikling inden for it, de små linjefag og pædagogik/didaktik til lærere med fx en akademisk baggrund.• Kommunen tager initiativ til at igangsætte en undersøgelse af de unges overgang til og gennemførelse af ungdomsuddannelser.

Fortsættes næste side ...

Udarbejdelse af
Handlingsplan

- To af kommunens skoler skal udarbejde en handlingsplan der anskueliggør hvordan skolerne vil nå målet om maksimalt fem elever pr. nyere computer.
- De relevante skoler skal på baggrund af elevfraværet i skoleåret 2006/07 udarbejde en plan for hvordan fraværet nedbringes.
- Skoleudvalget anbefaler følgende handlingsplaner som opfølgning på kommunens kvalitetsrapport fra 2007:
 - 1 Fælles kommunal indsats på området for dansk som andetsprog
 - 2 Tydeliggørelse af skolernes praksis for elevernes inddragelse i undervisningens tilrettelæggelse
 - 3 Fortsat fokus på inklusion, herunder forebyggende tiltag og efter- og videreuddannelse af medarbejderne
 - 4 Videndeling om samarbejdet mellem skole og SFO
 - 5 Deltagelse i Partnerskab om Folkeskolen
 - 6 Deltagelse i Projekt Livsglæde.

Hensigtserklæring,
målsætning

- Give det enkelte barn den bedst mulige undervisning i dansk som andet-sprog.
- Skolens elever har senest i 2011 et fagligt niveau ved afgangsprøverne på linje med landsgennemsnittet.
- Sikre et naturligt forløb i overgangene mellem førskole, skole og ungdomsuddannelserne ved at skabe en helhedsindsats omkring elevernes skolegang.

Drøftelse, fokuspunkt

Drøftelse

- De pågældende skoler skal på baggrund af en analyse af de afviklede test for 6. klassetrin og resultaterne heraf drøfte det faglige niveau med konsulenten for matematik.
- Den kommende nationale evalueringsrapport om dansk som andetsprog drøftes på skoleledermøde med henblik på en ensartet opfattelse i kommunen.

Fortsættes næste side ...

Fokuspunkt

- Fokus på hvilke forventninger kommunen har til forældrene og børnene selv i forhold til elevfravær og skole-hjem-samarbejde.
- Fokus på teamsamarbejde med henblik på organisering af arbejdet omkring undervisning for at sikre at eleverne bliver mødt med ensartede udfordringer år for år i relation til det faglige niveau.

Overskriftsform, konstatering af behov

Overskriftsform

- Handlingsplanen for skolen omfatter følgende udviklingsområder:
 - 1 Udvikling af faglig læsning. Udviklingsprojekt faglig læsning på skolen.
- Handlingsplanen for skolen omfatter følgende udviklingsområder:
 - 1 Overgang fra daginstitution til skolen som del af pædagogisk kontinuitet
 - 2 Overgang fra skolens SFO til klub
 - 3 Overgang til og fra andet skoletilbud
 - 4 Overgang fra skolen til ungdomsskolen.

Konstatering af behov

- Videre- og efteruddannelse. Det er lærerne i den almene undervisning der har et efterslæb i forhold til efteruddannelse. Vi kan pege på følgende områder der kan tænkes ind i en efteruddannelsesplan for skolen:
 - 1 Supervision
 - 2 Konflikthåndtering
 - 3 Faglige kurser

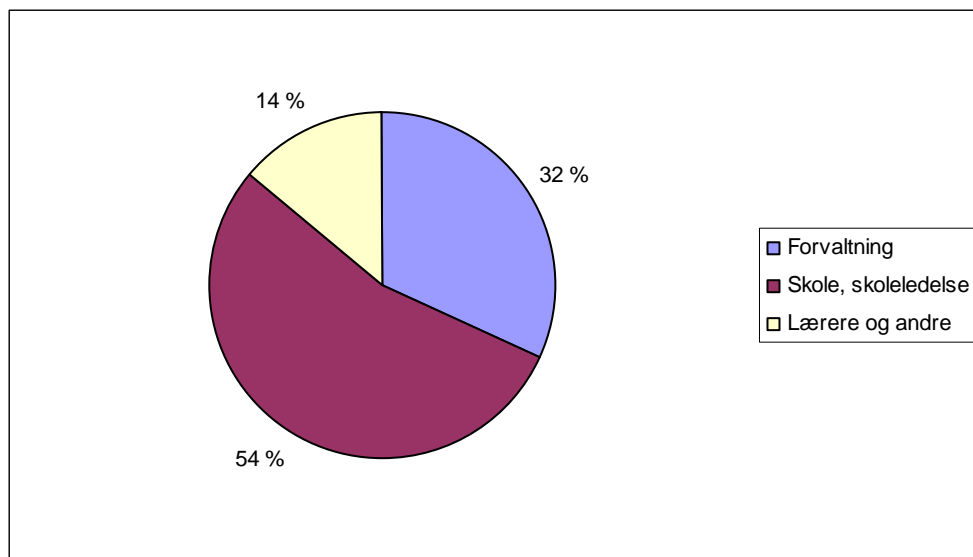
Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

Ansvar for initiativerne

I analysen af de 31 kommuners handlingsplaner har vi kigget på om det fremgår hvem der er ansvarlig for implementeringen af de enkelte initiativer. I vores opgørelse af hvilke aktører der er ansvarlige for handlingsplanernes initiativer, har kriteriet været om det tydeligt fremgår hvem der har ansvar for at det pågældende initiativ følges op af handling. Der er angivet en aktør for 67 % af initiativerne i de 31 handlingsplaner. For de øvrige 33 % af initiativerne er der ikke angivet nogen aktør.

For de 2/3 af initiativerne hvor der er angivet aktører, er der nævnt forskellige typer af aktører som de ansvarlige. Som det fremgår af figur 12, er den aktør der nævnes hyppigst, skolen og skolens ledelse.

Figur 12
Ansvarlige aktører for implementeringen af initiativerne i kommunernes handlingsplaner (N = 31)



Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut.

At det i over halvdelen af tilfældene er skolerne der er nævnt som ansvarlig aktør, er ikke overraskende ud fra den betragtning at handlingsplanerne er kommunalbestyrelsens redskab til at følge op på kvalitetsrapportens konklusioner om kvaliteten på kommunens skoler. Initiativerne må derfor i mange tilfælde forventes at skulle implementeres på skoleniveau.

At angive skolen som aktør er ikke nær så konkret som at angive skoleledelsen som aktør idet skolen både kan omfatte skolens ansatte, skoleledelsen og skolebestyrelsen. Når EVA alligevel har placeret de to aktører i samme kategori, er det fordi begge er udtryk for at initiativet er forankret på skoleniveau.

Forvaltningen nævnes som ansvarlig aktør i forhold til handlingsplanernes initiativer i 32 % af tilfældene. At forvaltningen spiller en forholdsvis aktiv rolle i forhold til implementeringen af handlingsplanerne, skal formentlig ses i sammenhæng med at hovedparten af de 31 handlingsplaner

er rettet mod det samlede skolevæsen. Samtidig kan det ses som udtryk for at forvaltningen aktivt understøtter opfølgningen på kvalitetsrapporten som ansvarlig for skolevæsenet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at arbejdet med opfølgningen på kvalitetsrapporten i mange af kommunerne er delt mellem flere aktører. I en af de seks casekommuner vi har besøgt, beskriver skolechefen at skolerne på baggrund af den samlede handlingsplan for kommunen har udarbejdet handlingsplaner for de områder hvor skolerne havde mangler. Skolelederne i samme kommune bekræfter at de har arbejdet med at implementere handlingsplanen på deres egne skoler, men at de ikke har været med i beslutningen om hvilke initiativer der skulle indgå i handlingsplanen for det samlede skolevæsen. Ifølge skolelederne er indsatsområderne i handlingsplanen dog så brede at de kan bruges på alle skoler.

Den sidste og mindste kategori af aktører er lærerne og andre aktører. Eksempler på andre aktører er læsevejledere, skolebestyrelse, sikkerhedsrepræsentanter, skolens samarbejdsudvalg og ledere af fritidstilbud.

Tidsplaner for initiativer i handlingsplanerne

Folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, om handlingsplaner stiller ikke som et eksplicit krav at kommunerne skal udarbejde en tidsplan for den vedtagne handlingsplan. Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget at en handlingsplan ud over at indeholde en redegørelse for baggrunden for handlingsplanen og for hvem der er ansvarlig for initiativer i planen, også må forventes at indeholde en tidsplan for initiativerne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at 73 % af de kommuner der har udarbejdet handlingsplaner, også har udarbejdet en tidsplan¹². I spørgeskemaet har kommunerne kunnet angive hvor mange år tidsplanen dækker. Tabel 24 viser tidsplanens længde i de 22 kommuner der på baggrund af kvalitetsrapport 2007 har sat opfølgningsinitiativer i gang i form af en handlingsplan vedtaget af kommunalbestyrelsen, og som har angivet hvor mange år tidsplanen dækker.

¹² Det er kun 30 af 31 handlingsplankommuner der har besvaret dette spørgsmål. I spørgeskemaet har vi udelukkende spurgt om hvor mange år tidsplanen dækker. Vi har spurgt om kommunens tidsplan for implementering af kommunens opfølgningsinitiativer, hvilket gælder både opfølgningsinitiativer der indgår i en handlingsplan, og initiativer der ikke gør. Det fremgår ikke af kommunernes svar om tidsplanen dækker samtlige af handlingsplanens initiativer. Kommuner der har udarbejdet mere end én handlingsplan, har kun kunnet afgive et samlet svar.

Tabel 24**Hvor mange år dækker kommunens tidsplan for implementering af kommunens handlingsplan(er) der følger op på kvalitetsrapport 2007? (N = 22)**

	Antal	Procent
1 år	10	46 %
2 år	6	27 %
3 år	3	14 %
Mere end 3 år	3	14 %
Total	22	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Tabellen viser at knap halvdelen af handlingsplanerne, nemlig 46 %, strækker sig over et år. 27 % af handlingsplanerne strækker sig over to år, mens 28 % strækker sig over tre år eller mere. Kommunernes praksis viser sig altså at rumme både handlingsplaner der følger kvalitetsrapportens etårige interval, og handlingsplaner af længere varighed.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at hovedparten af kommunerne har en tidsplan for de vedtagne handlingsplaner. For at supplere kommunernes egne oplysninger af om der er udarbejdet en tidsplan for handlingsplanerne, har EVA i sin analyse af de 31 handlingsplaner derudover undersøgt om det også fremgår af selve handlingsplanen at der findes en tidsplan.

Af vores analyse af initiativerne i de 31 handlingsplaner fremgår det at der for 40 % af initiativerne er beskrevet en tidsplan for implementering af det enkelte initiativ. For 60 % af initiativerne er der ikke beskrevet nogen tidsplan.

Vi har registreret at der er udarbejdet en tidsplan for et konkret initiativ hvis det som minimum fremgår inden for hvilken periode initiativet skal gennemføres. En tidsplan i denne analyse indeholder derfor ikke nødvendigvis en klar angivelse af start- og sluttidspunkt eller af tidspunktet for opfølgning på initiativet. Som eksempel på et initiativ der indeholder en tidsplan, kan nævnes at der på en skole skal være uddannet et antal elevmæglere i 2009.

I vores registrering af initiativer med en tidsplan indgår tidsplaner på temmelig forskellige niveauer. For de handlingsplaner der er beskrevet på et meget overordnet niveau, kan tidsplanen have karakter af at være en tidsplan for konkretisering af initiativerne, hvilket i nogle tilfælde vil sige udarbejdelse af en egentlig handlingsplan. For mere detaljerede og konkretiserede handlingsplaner kan tidsplanen fx indeholde milepæle og plan for formidling, inddragelse og evaluering.

5.2.4 Sammenhæng mellem handlingsplaner og kvalitetsrapporter

I dette afsnit sætter vi fokus på sammenhængen mellem den dokumentation der fremlægges i kvalitetsrapporterne fra 2007, og initiativerne i kommunernes handlingsplaner. Det har været et centralt element i denne del af analysen at undersøge om der er sammenhæng mellem de problemer der påpeges i kommunernes kvalitetsrapporter fra 2007, og de initiativer kommunerne har beskrevet i de handlingsplaner som kommunalbestyrelserne har vedtaget som opfølgning på kvalitetsrapporten.

Der indgår ti kommuner i denne del af analysen som er udvalgt blandt de i alt 31 kommuner der har udarbejdet handlingsplaner. Kriterierne som de ti kommuner er udvalgt på baggrund af, er beskrevet i appendiks C. De er bl.a. udvalgt sådan at der indgår både kommuner hvis handlingsplaner dækker det samlede skolevæsen, kommuner hvis handlingsplaner dækker enkeltskoler, og kommuner hvis handlingsplaner dækker begge dele.

I analysen har EVA for samtlige initiativer i de ti kommuners handlingsplaner opgjort om der er sammenhæng mellem handlingsplanens initiativer og kommunens kvalitetsrapport. I afsnit 5.2.3 fokuserede vi på om kommunerne selv har angivet begrundelser for initiativerne i handlingsplanerne og i givet fald hvilke begrundelser. Som baggrund for dette afsnit har vi gennemgået de ti udvalgte kommuners kvalitetsrapporter og undersøgt om indholdet i kvalitetsrapporterne dokumenterer behovet for initiativerne i handlingsplanerne. For hvert enkelt initiativs vedkommende har vi registreret om initiativet bygger på kvalitetsrapportens dokumentation, om det bygger delvist herpå, eller om det slet ikke bygger på kvalitetsrapportens dokumentation.

Analysen viser at mere end halvdelen af initiativerne i de ti kommuners handlingsplaner bygger på kvalitetsrapportens dokumentation. Lægger man de initiativer som delvist bygger på dokumentation i kommunens kvalitetsrapport oveni, er der i lidt mere end 2/3 af tilfældene hel eller delvis sammenhæng mellem initiativerne i handlingsplanen og kvalitetsrapporten.

Et konkret eksempel på et initiativ hvor der er en tydelig kobling mellem handlingsplanens initiativ og kvalitetsrapportens dokumentation, er et initiativ der består i at man på de skoler hvor linjefagsdækningen kan forbedres, skal drøfte og beslutte hvordan skolen fremadrettet vil arbejde med opprioritering af linjefag. Skolerne skal desuden drøfte og udarbejde fælles kriterier for hvad der ligger i begrebet "tilsvarende kompetencer". Kommunens kvalitetsrapport viser at der er store forskelle på graden af linjefagsdækning på kommunens skoler.

EVA har placeret initiativer i kategorien "delvis sammenhæng mellem handlingsplanens enkelte initiativer og kvalitetsrapportens dokumentation" i tilfælde hvor der er en mindre tydelig sammenhæng mellem initiativet i den vedtagne handlingsplan og den dokumentation der er fremlagt i kvalitetsrapporten. Det kan fx være initiativer hvor man ikke ud af kvalitetsrapporten direkte kan

læse hvorfor netop det pågældende initiativ er valgt til at indgå i handlingsplanen frem for andre, fx behov for forbedring af det faglige niveau. Det kan også være initiativer hvor det i kvalitetsrapporten blot konstateres at der er behov for en indsats, men hvor man ikke direkte kan se behovet for initiativet i den dokumentation der fremlægges i kvalitetsrapporten.

Et konkret eksempel på et initiativ hvor sammenhængen mellem handlingsplanens initiativ og kvalitetsrapportens dokumentation er mindre tydelig, er en handlingsplan hvori der står at man i kommunen vil have fokus på tosprogede elevers særlige udfordringer i forhold til undervisning i alle fag. Kommunens kvalitetsrapport indeholder dokumentation vedrørende ressourcer og indsatsen for tosprogede, men ikke dokumentation der specifikt vedrører tosprogedes særlige udfordringer i undervisningen. Kvalitetsrapporten indeholder heller ikke dokumentation af hvordan tosprogede elever klarer sig fagligt i forhold til eleverne samlet set. Det nævnes blot i kvalitetsrapporten at kommunen vil sætte fokus på forholdet mellem de to gruppers karaktergennemsnit.

Kategorien "ingen sammenhæng" omfatter bl.a. initiativer der ikke bygger på dokumentation i kvalitetsrapporten, men i stedet er relateret til fx kommunens skolepolitik eller kommunale indsatsområder eller hvor det ikke fremgår hvad initiativerne er relateret til. Ligeledes indgår initiativer der er besluttet forud for udarbejdelsen af kvalitetsrapporten, i denne kategori.

EVA's analyse viser at de initiativer der bygger på kvalitetsrapportens dokumentation, er ligeligt fordelt på de ti kommuner. Ni af de ti kommuner der indgår i denne delanalyse, har initiativer i handlingsplanen der er tydeligt koblet til kvalitetsrapporten. I fem af handlingsplanerne fremgår sammenhængen tydeligt for samtlige af handlingsplanens initiativers vedkommende. To af de ti kommuner har initiativer hvor sammenhængen fremgår både tydeligt, delvist og slet ikke. For tre af de ti kommuner i delanalysen gælder det at størstedelen af handlingsplanens initiativer ikke har nogen sammenhæng med kvalitetsrapportens dokumentation.

Vi har i forbindelse med analysen af de ti kommuners handlingsplaner set tilfælde hvor der i kvalitetsrapporten peges på nødvendige indsatser uden at der følges op på dette i form af et initiativ i handlingsplanen.

5.3 Opfølgningsinitiativer uden handlingsplaner

Som det fremgår af tabel 17 i starten af dette kapitel, har 36 kommuner igangsat opfølgningsinitiativer uden at have iværksat handlingsplaner.

I dette afsnit beskriver vi først hvilke indholdsmæssige temaer opfølgningsinitiativerne dækker. Dernæst beskriver vi hvordan kommunerne arbejder med at implementere initiativerne. Implementeringen belyses ved at se nærmere på hvilke aktører der inddrages, hvilken rolle aktørerne

har haft, i hvilket omfang der er udarbejdet en tidsplan for implementeringen, og endelig i hvilket omfang kommunerne har undersøgt effekten af opfølgningsinitiativerne.

5.3.1 Temaer for kommunernes opfølgningsinitiativer

I spørgeskemaundersøgelsen blev kommunerne bedt om at angive inden for hvilke temaer kommunen har sat initiativer i gang som opfølgning på resultater og konklusioner i kvalitetsrapport 2007. I tabel 25 kan man se temaer for opfølgningsinitiativer i de 36 kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer uden handlingsplan.

Tabel 25
Temaer for opfølgningsinitiativer i kommuner med opfølgningsinitiativer uden handlingsplan (N = 36)

Tema	Procent	Antal
Specialpædagogisk bistand, rummelighed og inklusion ¹³	83 %	30
Evalueringskultur	44 %	16
Efteruddannelse af lærere	44 %	16
Læsning	42 %	15
Naturfag	36 %	13
Elevfravær	36 %	13
Efteruddannelse af ledere	33 %	12
Linjefagsdækning	33 %	12
Ledelse	25 %	9
Undervisningsmiljø	25 %	9
Elevplaner	25 %	9
Matematik	22 %	8
Sunde elever/kost og bevægelse	22 %	8
It	19 %	7
Dansk som andetsprog	17 %	6
Skole-hjem-samarbejde	17 %	6

Fortsættes næste side ...

¹³ I spørgeskemaundersøgelsen var kategorien opdelt i et tema vedrørende specialpædagogisk bistand og et tema vedrørende rummelighed. Disse to temaer var i delundersøgelse 1 slået sammen til ét tema. For at bevare muligheden for at sammenligne med resultaterne fra delundersøgelse 1 har vi i denne undersøgelse lagt de to temaer sammen til ét.

Tema	Procent	Antal
Holddannelse/holddeling	17 %	6
Bygninger/fysisk læringsmiljø	17 %	6
Musik/drama/billedkunst	3 %	1

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Note: Respondenterne har kunnet sætte flere kryds. Derfor summeres op til mere end 100 %. Alle procenttal er afrundede til nærmeste hele tal. For at give læseren overblik er andelen i denne tabel præsenteret i faldende rækkefølge.

Tabellen viser at temaerne specialpædagogisk bistand, rummelighed og inklusion; evalueringskultur; efteruddannelse af lærere og læsning er de fire temaer inden for hvilke der er igangsat flest initiativer. Andre temaer der er højt prioriteret i de kommuner der har igangsat opfølgningsskemaer på baggrund af kvalitetsrapport 2007, er temaerne naturfag, elevfravær, efteruddannelse af ledere og linjefagsdækning. For disse fire temaer har mellem 36 % og 33 % af de kommuner der har igangsat opfølgningsskemaer uden handlingsplan, svaret at de som opfølgning på resultater og konklusioner i kvalitetsrapport 2007 har sat initiativer i gang.

Sammenligner man med de temaer der sættes i gang i de kommuner der har udarbejdet en handlingsplan for opfølgningen på kvalitetsrapport 2007, viser spørgeskemaundersøgelsen at det er de samme temaer der prioriteres højest, nemlig efteruddannelse af lærere, specialpædagogisk bistand, rummelighed og inklusion og evalueringskultur, jf. tabel 19 i afsnit 5.2.2.

Ser man yderligere på forskellene i temaer mellem de to former for opfølgning, viser spørgeskemaundersøgelsen at temaerne dansk som andetsprog og it i højere grad er opfølgningstemaer i kommuner der som opfølgning på kvalitetsrapporten har udarbejdet en eller flere handlingsplaner, end i kommuner der har formuleret opfølgningsskemaer uden handlingsplaner. Dansk som andetsprog er altså et opfølgningstema i 17 % af de kommuner der har fulgt op på kvalitetsrapport 2007 uden at udarbejde handlingsplaner, mens det er tilfældet for 29 % af de kommuner der har udarbejdet en handlingsplan. For it er andelen henholdsvis 19 % og 29 %.

Omvendt er undervisningsmiljø og læsning i højere grad opfølgningstemaer i kommuner der har fulgt op på kvalitetsrapport 2007 uden at udarbejde handlingsplaner, end i kommuner der har udarbejdet en handlingsplan. 10 % af de kommuner der har udarbejdet en handlingsplan, har svaret at de har sat opfølgningsskemaer i gang inden for temaet undervisningsmiljø. For kommuner der har fulgt op på kvalitetsrapporten uden handlingsplaner, er andelen 25 %. De tilsvarende andele for temaet læsning er 32 % og 42 %.

Trods denne forskel inden for enkelte opfølgningstemaer kan der ikke siges at være en generel sammenhæng mellem opfølgningstemaer og kommunens eventuelle valg af at igangsætte opfølgningstemaer inden for rammerne af en handlingsplan som den er defineret i folkeskolelovens § 40 a, stk. 3. En del af forklaringen på dette indholdsmæssige sammenfald i opfølgningstemaer imellem kommuner der har igangsat opfølgningstemaer henholdsvis med og uden handlingsplan er at nogle kommuner, som beskrevet i rapportens afsnit 5.1, har valgt at anlægge en bred fortolkning af folkeskolelovens § 40, stk. 3. En fortolkning der indebærer at mange kommuner har valgt at udvide bestemmelsen til at omfatte det samlede skolevæsen og ikke kun enkeltskoler. Desuden er det ikke alle kommuner der direkte begrundet vedtagelsen af en handlingsplan med at det faglige niveau ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende.

Kommunerne har ud over de temaer der indgik i spørgeskemaet, haft mulighed for at angive andre opfølgningstemaer. Fire kommuner har benyttet sig af denne svarmulighed. Svarene viser at to kommuner har igangsat opfølgning inden for andre temaer end dem det har været muligt at vælge i spørgeskemaundersøgelsen. De to initiativer handler henholdsvis om opfølgning på kommunens definition af et bredt faglighedsbegreb og om rullende skolestart.

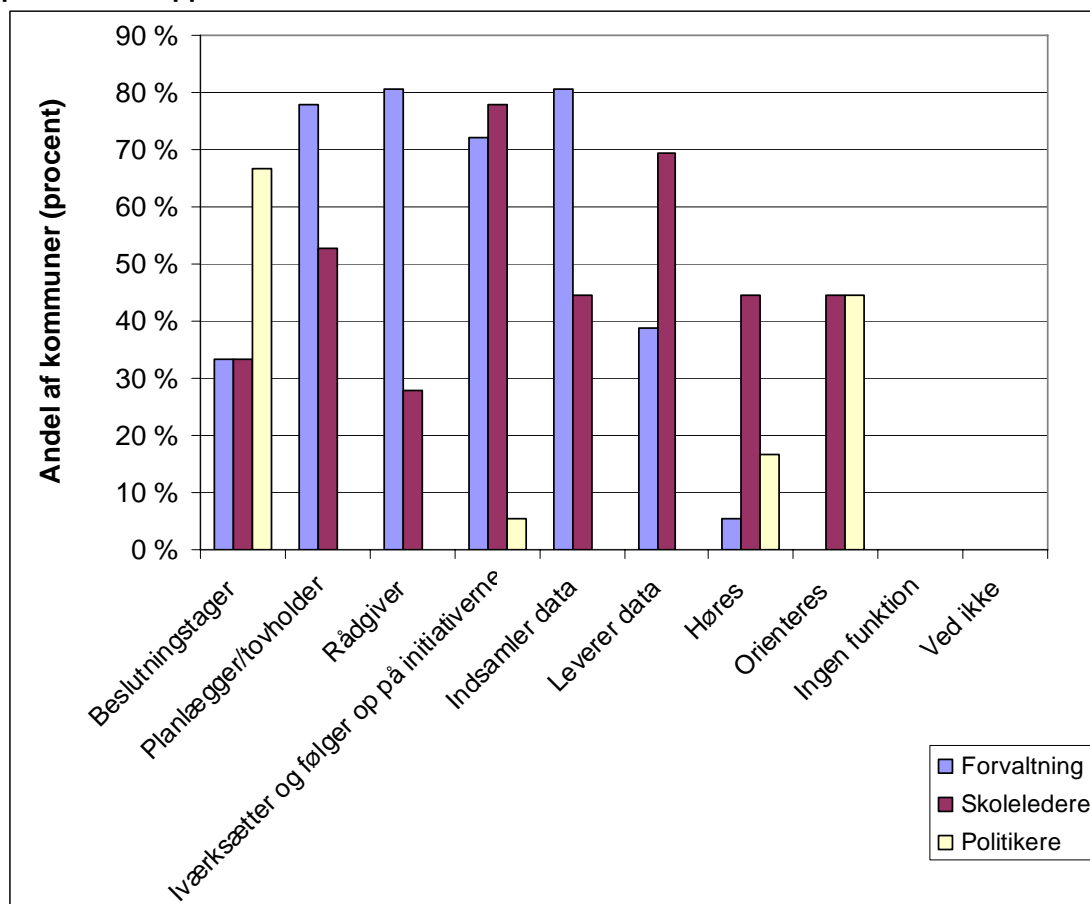
Derudover har to kommuner angivet temaer som antyder at nogle kommuner ser opfølgning på kvalitetsrapporten i et bredt perspektiv: Det ene initiativ vedrører udvikling af kommunens skabelon til skolernes kvalitetsrapporter, det andet er en masterplan for skoleområdet og etablering af et 10.-klasse-center.

5.3.2 Aktørernes roller i opfølgningen på kvalitetsrapport 2007

Spørgeskemaundersøgelsen viser at de vigtigste aktører i implementeringen af opfølgningstemaer i de 36 kommuner der på baggrund af resultater og konklusioner i kvalitetsrapport 2007 har igangsat opfølgning, er forvaltningen, skolelederne og kommunalpolitikere. De tre aktørers roller fremgår af figur 13:

Figur 13

Forvaltningens, politikernes og skoleledernes roller i implementeringen af opfølgningen på kvalitetsrapport 2007 (N = 36)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

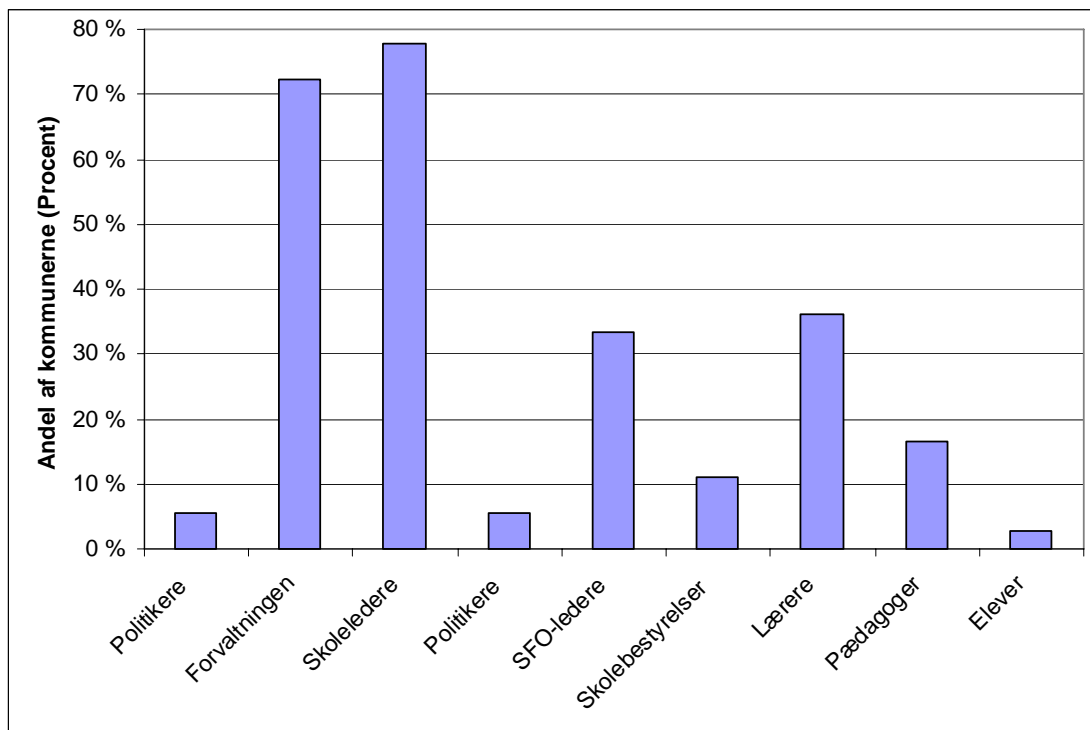
Note: Kommunerne har i spørgeskemaet kunnet angive mere end én rolle per aktør. Der kan derfor være flere aktører der har varetager den samme rolle.

Forvaltningernes primære rolle har været at rådgive (81 %), indsamle data (81 %), planlægge og være tovholder (79 %) og iværksætte og følge op på initiativerne (72 %).

Skolelederne har i mere end tre ud af fire kommuner der har igangsat opfølgingsinitiativer, iværksat og fulgt op på initiativerne (78 %). I omkring halvdelen af kommunerne (53 %) har skolelederne haft rollen som planlægger/tovholder.

Opgaven med at iværksætte og følge op på opfølgingsinitiativerne er fortrinsvis blevet varetaget af forvaltningerne og skolelederne. Det viser figur 14:

Figur 14
Aktører der har iværksat og fulgt op på opfølgingsinitiativerne (N = 36)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Figuren viser at forvaltningen og skolelederne har haft denne rolle i henholdsvis 72 % og 78 % af kommunerne. Analysen af opfølgingsinitiativer viser at der iværksættes opfølgingsinitiativer både på skoleniveau og på fælles kommunalt niveau. Svarene kan derfor dække over at forvaltningen er ansvarlig for at iværksætte og følge op på de fælles kommunale opfølgingsinitiativer, og at skolelederne er ansvarlige for initiativerne på skoleniveau. I andre tilfælde kan de to aktører være fælles om at varetage opfølgingsopgaven.

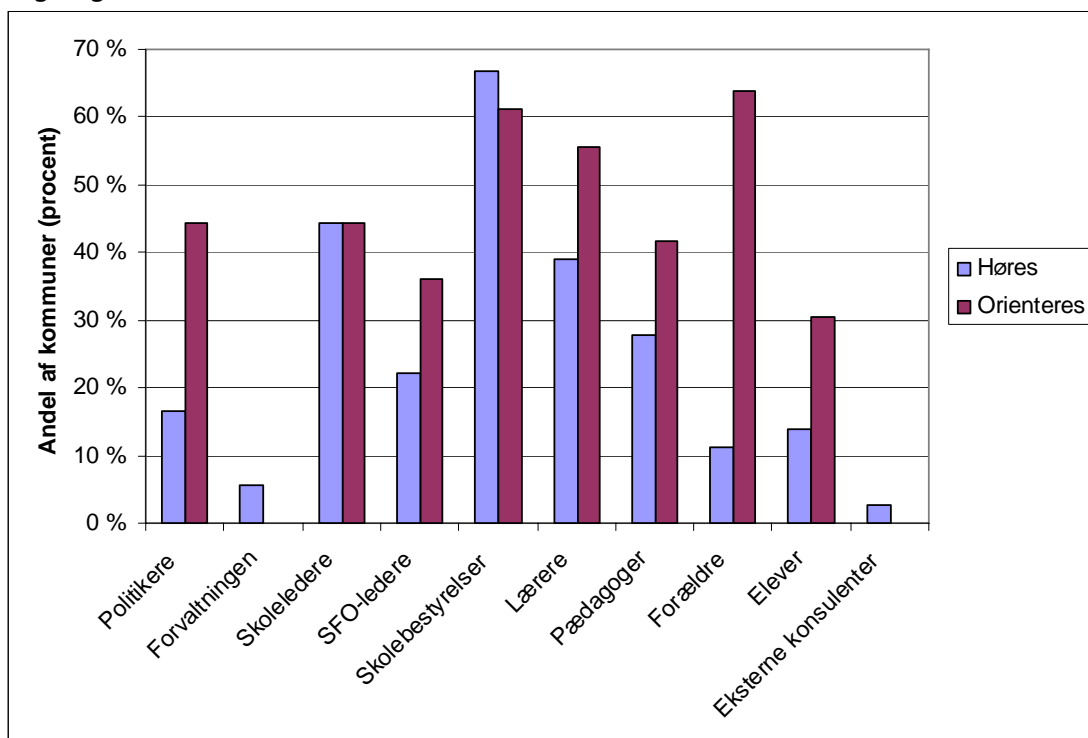
Skolernes pædagogiske personale inddrages i nogen grad i opgaven med at iværksætte opfølgningsinitiativer og følge op på dem. Spørgeskemaundersøgelsen viser at lærerne har denne rolle i 36 % af kommunerne, mens SFO-lederne er med til at iværksætte og følge op på initiativerne i 33 % af kommunerne.

Kommunalpolitikernes primære rolle i forbindelse med opfølgningen på kvalitetsrapport 2007 har været rollen som beslutningstager. 67 % af de kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer, svarer at kommunalpolitikere har været beslutningstagere i forhold til kommunens opfølgning på kvalitetsrapport 2007. Figur 15 på næste side viser at kommunalpolitikere derudover høres i forbindelse med opfølgningsinitiativer i 17 % af kommunerne og orienteres i 44 % af kommunerne. Aktørerne kan som nævnt have flere roller. Ovenstående procentandele dækker altså over at politikere i 22 % af kommunerne både er beslutningstagere og høres eller orienteres.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at 12 kommuner ikke har angivet at kommunalpolitikere er beslutningstagere i forhold til opfølgningen. I 1 af disse kommuner bliver politikere i stedet hørt, i 8 af kommunerne bliver politikere orienteret, og i 1 bliver politikere både hørt og orienteret. I 2 ud af de 12 kommuner har politikere ikke haft nogen rolle.

Kommunalpolitikere har i mindre grad deltaget i iværksættelsen af og opfølgningen på initiativerne. Det er tilfældet i to kommuner (svarende til 6 % af kommunerne). Ingen af kommunerne har angivet at politikere ingen rolle har i forbindelse med opfølgningsinitiativerne.

Figur 15
Andelen af aktører der er blevet hørt og/eller orienteret om implementeringen af opfølgningsinitiativerne (N = 36)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

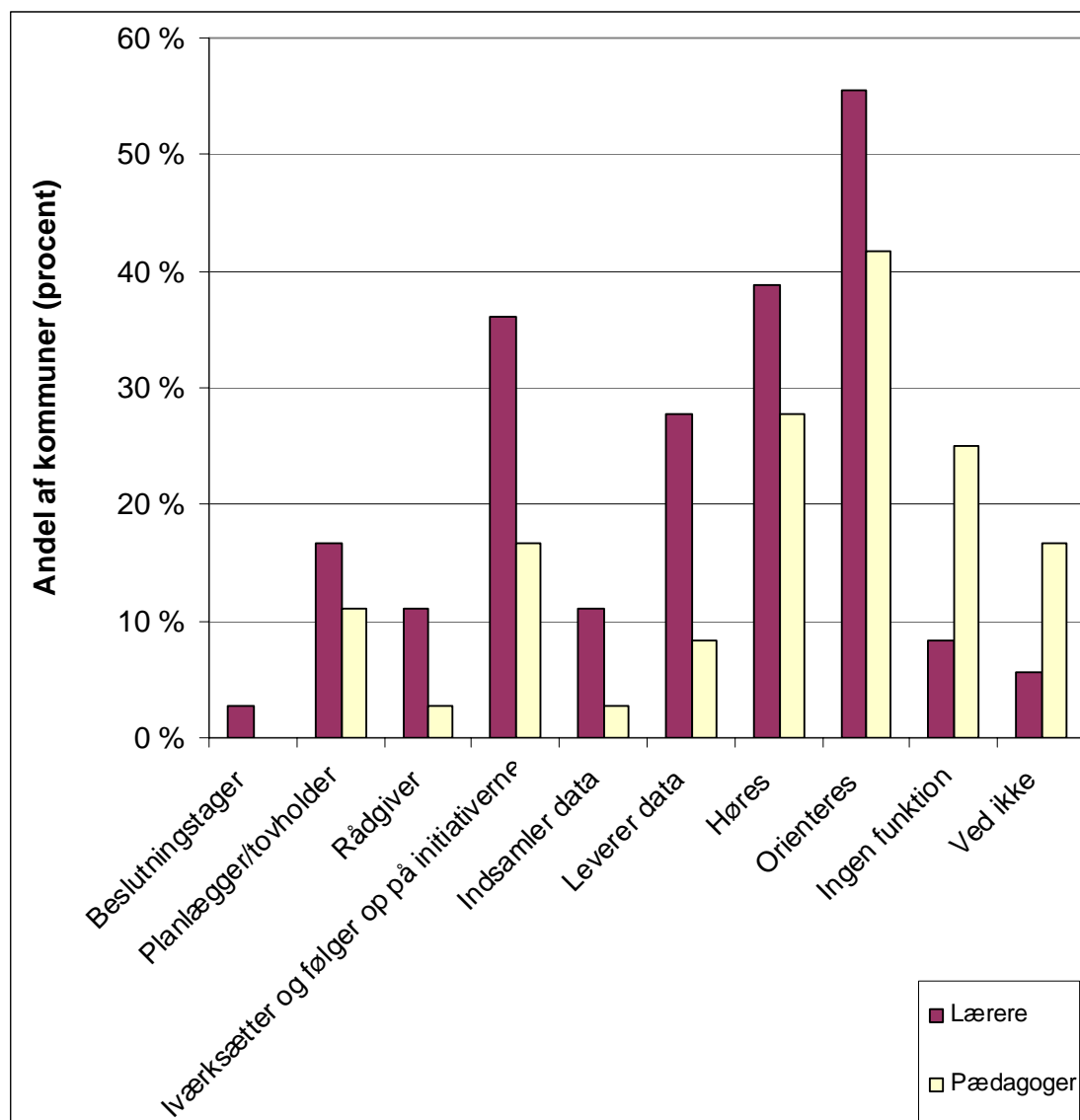
Note: Bemærk at aktørerne ofte bliver både hørt og orienteret, derfor er mange kommuner repræsenteret i begge søjler.

Også andre typer af aktører har været inddraget i opfølgningen på kvalitetsrapport 2007 om end i mindre grad end de tre som er beskrevet ovenfor. Skolebestyrelserne inddrages primært ved at blive hørt og orienteret. 67 % af kommunerne har hørt skolebestyrelserne om opfølgningen. I 61 % af kommunerne er skolebestyrelserne blevet orienteret om opfølgningsinitiativerne.

Lærere og pædagoger har hovedsageligt været involveret i opfølgningen ved at blive orienteret eller hørt. Det viser figur 16:

Figur 16

Lærere og pædagogers rolle i implementeringen af opfølgningen på kvalitetsrapport 2007 (N = 36)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Figuren viser at lærerne er den af de to personalegrupper der hyppigst er blevet hørt og orienteret. Lærerne er blevet hørt om opfølgningen på kvalitetsrapport 2007 i 39 % af de kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer. I 56 % af kommunerne bliver lærerne orienteret. Andelen af kommuner der hører pædagogerne, er 28 %, mens andelen af kommuner der orienterer pædagogerne, er 42 %.

Forældrene er også blevet orienteret og/eller hørt, men i mindre omfang end skolernes personale. Forældrene bliver orienteret i 64 % af de kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer, mens det er få kommuner der hører forældrene (11 %). 25 % af kommunerne angiver at forældrene ikke har været inddraget. Dette gør sig i endnu højere grad gældende for elever. Andelen af kommuner der ikke inddrager eleverne, er 53 %. Eksterne konsulenter har ydet rådgivning i 11 % af kommunerne, men har generelt haft en meget begrænset rolle i forbindelse med opfølgningsinitiativer. 72 % af kommunerne angiver at eksterne konsulenter ikke har været inddraget.

Spørgeskemaundersøgelsen peger dermed på at mange aktører inddrages i forskellige faser af kommunens opfølgningsarbejde. Skolernes pædagogiske personale involveres dog primært efter at opfølgningsinitiativerne er blevet udarbejdet. Det pædagogiske personale høres og orienteres dog i mindre grad om opfølgningen på kvalitetsrapporten end de øvrige aktører, ligesom de kun i mindre grad spiller en aktiv rolle i forbindelse med iværksættelsen af og opfølgningen på initiativer.

5.3.3 Tidsplaner for kommunernes opfølgningsinitiativer

På trods af at bekendtgørelsen ikke indeholder krav til implementering af den opfølgning der igangsættes uden for rammerne af en handlingsplan, har en stor del af de kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer, udarbejdet en tidsplan for de initiativer der er igangsat som opfølgning på kvalitetsrapport 2007.

Spørgeskemaundersøgelsen viser at 67 % af de kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer uden en vedtaget handlingsplan, har en tidsplan for implementering af opfølgningsinitiativerne. Til sammenligning var andelen af kommuner der har udarbejdet en tidsplan for handlingsplanerne, 73 %, se også afsnit 5.2.3.

Tabel 26 viser hvor mange år tidsplanerne strækker sig over i de 24 kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer uden en vedtaget handlingsplan, og som har udarbejdet en tidsplan for opfølgning på kvalitetsrapporten.

Tabel 26**Hvor mange år dækker kommunens tidsplan for implementeringen af opfølgningsinitiativerne? (N = 24)**

	Antal	Procent
1 år	8	33 %
2 år	7	29 %
3 år	7	29 %
Mere end 3 år	2	8 %
Total	24	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Tabellen viser at 33 % af disse tidsplaner strækker sig over et år, 29 % over to år, mens 37 % strækker sig over tre år eller mere.

Til sammenligning viser spørgeskemaundersøgelsen at kommunernes tidsplaner for handlingsplanerne har en tendens til at strække sig over kortere tid. I 45 % af tilfældene strækker tidsplanen sig over et år. I 27 % af tilfældene strækker tidsplanen sig over to år, mens 28 % af kommunernes tidsplaner strækker sig over tre år eller mere¹⁴. Se afsnit 5.2.3 herom.

5.4 Opmærksomhedspunkter

I arbejdet med at sikre at opfølgningen fører til udvikling af skolevæsenet, er det vigtigt at aktører lokalt i de enkelte kommuner generelt i forbindelse med opfølgning på kvalitetsrapporten (både med og uden handlingsplaner) er opmærksomme på:

- At overveje og afklare hvilken type opfølgning på skoleområdet der er nødvendig, og hvad kommunen ønsker – om det er opfølgning i form af en handlingsplan som beskrevet i folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, eller om der er tale om opfølgningsindsatser og behov som i højere grad knytter sig til den overordnede udvikling af skolevæsenet.
- At gøre det meget tydeligt i kvalitetsrapporten hvad valgte opfølgningsinitiativer er begrundet i. Dette skal ske for at undgå at initiativerne løsrives fra de problemområder de skal løse.
- At gøre selve planen for implementering af opfølgningsinitiativer tydelig i kvalitetsrap-

¹⁴ Procenttallene af afrundede til nærmeste hele tal. Derfor summeres til mindre end 100 %.

porten – fx i form af en tidsplan for implementering og en oversigt over hvem der har ansvaret for gennemførelsen af initiativerne. I modsat fald er der en fare for at det bliver vanskeligt at følge op på initiativerne.

- Opbygge kvalitetsrapporten sådan at den gør status over opfølgningen på seneste kvalitetsrapport mht. hvilke virkninger der kan identificeres (eller eventuelt hvornår dette kan ske). Forvaltningen skal sikre at kvalitetsrapporten tager stilling til om dette giver anledning til en øget indsats for at overvinde de udfordringer der måtte være i opfølgningen.

I arbejdet med at sikre at opfølgningsinitiativer fører til udvikling af skolevæsenet, er det vigtigt at aktører lokalt i de enkelte kommuner specifikt i forbindelse med opfølgning vha. handlingsplaner er opmærksomme på at:

- Gøre handlingsplanens formuleringer om hvad forvaltningen indstiller og anbefaler, mere handlingsorienterede og fremadrettede så handlingsplanen i højere grad fremstår som noget kommunen *vil gøre*.
- Gøre handlingsplanen – inklusive udtalelser fra skolebestyrelserne – let tilgængelig på kommunens hjemmeside sådan at der er større sandsynlighed for at handlingsplanerne kan bidrage til at skabe åbenhed og fremme dialogen om skolevæsenets kvalitet. Det kan med fordel skrives i handlingsplanerne at de er en opfølgning på kvalitetsrapporten og besluttet af kommunalbestyrelsen.
- Sikre at de særlige fokusområder og indsatser i handlingsplanen fremstår tydelige i forhold til fx beskrivelser af den generelle skoleudvikling i kommunen. Dette gælder særligt hvis der er sket en sammensmeltning af handlingsplanen med andre dokumenter. Det er forvaltningens rolle at gøre det tydeligt hvad der er opfølgning på kvalitetsrapporten, og hvad der er andre kommunale indsatsområder.

Kapitlet viser også at det er vigtigt at aktører på nationalt niveau generelt i forhold til kommunernes arbejde med opfølgning er opmærksomme på at:

- Der kan være brug for vejledning af kommunerne så det bliver mere klart at kommunalbestyrelsen kun er forpligtet til at udarbejde en handlingsplan hvis det faglige niveau på en skole ud fra en helhedsvurdering ikke er tilfredsstillende.

6 Ekspertgruppens vurdering af kvalitetsrapporternes indhold

I dette kapitel fremlægger vi ekspertgruppens vurdering af seks kommuners kvalitetsrapporter og anbefalinger til hvordan alle kommuner fremover kan arbejde med kvalitetsrapporterne. Desuden indeholder kapitlet eksempler på god praksis til inspiration, og det beskriver de kriterier som ekspertgruppen har lagt til grund for sin vurdering. Kriterierne vil kommunerne kunne bruge til at gennemgå de dele af egen praksis som kriterierne dækker. Kommunerne kan fx bruge kriterierne til at analysere hvilke dele af kommunens kvalitetsrapport der fungerer godt, og hvilke dele mindre godt.

Kapitlet viser bl.a.:

- At ekspertgruppen generelt vurderer at kommunerne er nået et godt stykke i arbejdet med kvalitetsrapporter
- At ekspertgruppen fremhæver at der i kvalitetsrapporter skal være fokus på elevernes udbytte og den faglige kvalitet, og at der mangler muligheder for at tage højde for elevernes sociale baggrund i kvalitetsrapporterne.

I kapitlet udledes seks kriterier til bedømmelse af kvalitetsrapporter. De seks kriterier er udtryk for det som ifølge ekspertgruppens vurdering vil være mest relevant at arbejde med på nuværende tidspunkt, og som vil give det største udbytte. De seks kriterier er:

- Kvalitetsrapporten skal være både beskrivende, vurderende og handlingsanvisende
- Det politiske opdrag fra kommunalbestyrelsen skal være tydeligt
- Kvalitetsrapporten skal blive til i dialog
- Brugen af indikatorer skal afspejle den måde der arbejdes med kvalitet lokalt
- Kvalitetsrapporten skal i højere grad gøre brug af sammenligninger
- Kvalitetsrapporten skal rumme refleksion over datagrundlaget.

Disse kriterier bruges til bedømmelse af kvalitetsrapporterne fra seks konkrete kommuner: Allerød, Fredericia, Helsingør, Lemvig, Næstved og Århus Kommuner.

Afsnit 6.1 indeholder ekspertgruppens overordnede betragtninger om kvalitetsrapporterne og forhold som kommunerne bør være opmærksom på. I afsnit 6.1 beskrives de seks vurderingskriterier, giver eksempler på god praksis fra de seks kvalitetsrapporter og præsenterer ekspertgruppens anbefalinger. Afsnit 6.3 indeholder vurderingerne af de seks kvalitetsrapporter som er foretaget på baggrund af kriterierne i afsnit 6.2.

6.1 Ekspertgruppens generelle betragtninger

I dette afsnit følger ekspertgruppens tre generelle betragtninger der er fremkommet på baggrund af læsningen af de seks kvalitetsrapporter.

Kommunerne er nået et godt stykke i arbejdet med kvalitetsrapporterne

Ekspertgruppen vurderer generelt at de seks kommuner – om end i varierende grad – har taget kvalitetsrapporterne til sig som et udviklingsværktøj. Det er forskelligt hvor langt kommunerne er nået mht. at udvikle skolevæsenets kvalitet med udgangspunkt i kvalitetsrapporterne, men processen er i gang i alle seks kommuner. Det er ekspertgruppens vurdering at kommunernes arbejde med de to første generationer af kvalitetsrapporter har sat en dialog i gang om kvalitet i kommunernes forvaltninger og i nogen udstrækning også blandt kommunernes politikere og på skolerne.

Ekspertgruppen ser dog en risiko for at kvalitetsrapporterne bliver skrevet i en indforstået form, hvilket kan være til skade for dialogen om kvalitet fordi en eventuel indforståethed kan gøre det svært for kommunalbestyrelsen – og for forældre, lærere og borgere i øvrigt – at læse og bruge kvalitetsrapporten. Ekspertgruppen bemærker derfor vigtigheden af at kvalitetsrapporten bliver gjort tilgængelig for læsere i såvel den primære som sekundære målgruppe for herigennem at kunne indgå i den demokratiske proces.

Fokus i kvalitetsrapporten skal være på elevernes udbytte og den faglige kvalitet

Ekspertgruppen ønsker at understrege vigtigheden af at kvalitetsrapporten i størst muligt omfang stiller skarpt på den faglige kvalitet af kommunens skolevæsen. Konkret mener ekspertgruppen at kvalitetsrapporten skal fokusere på hvilket udbytte eleverne får af deres skolegang. Dette meget overordnede outcome af at gå i skole kan dog først fastslås på meget langt sigt – fx i form af gennemførelse af en ungdomsuddannelse. Denne præmis nødvendiggør at output (altså de umiddelbare og mere målbare resultater fra skolevæsenet) i kvalitetsrapporterne behandles som indikatorer på et mere langsigtet outcome. Med andre ord kan et godt fagligt niveau, faglig progression og gode resultater tænkes at være indikatorer på at eleverne får den tiltænkte nytte af skolegangen.

Af bekendtgørelsen fremgår det at der skal foretages en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på hver af kommunens folkeskoler og af det samlede skolevæsen (§ 5). I helhedsvurderingen kan indgå resultater (fx afgangsprøvekarakterer, overgangsfrekvenser til ungdomsuddannelse og eventuelle resultater af test), oplysninger om rammebetingelser (§ 7) og pædagogiske processer (§ 8). Ekspertgruppen lægger vægt på at det er vigtigt at medtage en vurdering af rammebetingelser og pædagogiske processer fordi de kan have indflydelse – positiv som negativ – på det faglige niveau og som følge deraf være med til at forklare de faglige resultater der kan identificeres. Desuden specificerer bekendtgørelsen at der i den sammenfattende helhedsvurdering skal indgå en særskilt vurdering af eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder, den specialpædagogiske bistand og undervisning i dansk som andetsprog. I de tilfælde hvor den sammenfattende helhedsvurdering indeholder disse elementer, vil kommunalbestyrelsen efter ekspertgruppens vurdering kunne få et bedre indblik i det faglige niveau og de faktorer der spiller ind på dette, sådan at den kan leve op til sin tilsynsforpligtelse over for skolevæsenet.

Der mangler muligheder for at tage højde for elevernes sociale baggrund

Ekspertgruppen ønsker også at fremhæve elevgrundlaget som en meget væsentlig faktor i forhold til hvilke resultater en skole eller et skolevæsen har. Ekspertgruppen ser i de seks læste kvalitetsrapporter at kommunerne i øjeblikket ikke har mulighed for reelt at se på de forskelle der er mellem de forskellige skoler i kommunen. Med andre ord kan umiddelbare forskelle i resultater være udtryk for forskelle i elevgrundlaget og ikke i den faglige eller pædagogiske kvalitet. Ekspertgruppen anerkender at kommunerne med de nuværende muligheder ville have meget vanskeligt ved at løse dette problem fordi det kræver at afgang- og testresultater er korrigeret for socioøkonomiske faktorer. Sådanne resultater stilles ikke p.t. til rådighed, hvilket i ekspertgruppen skal løses på nationalt – ikke på kommunalt – niveau.

Hvis socialt korrigerede resultater var tilgængelige for kommunerne, ville forskellene i de forudsætninger man arbejder under på de forskellige skoler, kunne tydeliggøres, og dette kunne muliggøre læring i forhold til hvilke metoder der er mere virkningsfulde over for socialt set svage elever. Som det er nu, er kommunerne og de enkelte skoler formentlig selv i besiddelse af en forståelse af forskellene i elevgrundlaget i de enkelte kommuner, men kommunerne har ifølge ekspertgruppens mening ikke mulighed for at fremhæve sådanne forskelle i kvalitetsrapporten fordi det ville stigmatisere de berørte skoler.

6.2 Kriterier til vurdering af de enkelte kvalitetsrapporter

I dette afsnit præsenterer vi de seks kriterier som bliver brugt i vurderingen af de seks kvalitetsrapporter i afsnit 6.3.

6.2.1 Kvalitetsrapporten skal være både beskrivende, vurderende og handlingsanvisende

Ekspertgruppen hæfter sig ved at kommunerne allerede i anden generation af kvalitetsrapporter har formået at få stort set samtlige af de elementer som bekendtgørelsen stiller krav om, med i rapporterne. Men ekspertgruppen finder at kvalitetsrapporternes potentiale som udviklingsredskab kan forbedres hvis de i højere grad præges af en evalueringstankegang som beskrevet nedenfor.

En evalueringstankegang betyder at kvalitetsrapporten i kommunen ikke ses som et statuspapir, men som et papir der er del af en udviklingscyklus. Dette gør særligt sammenligningen med foregående år (jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 2), selve opfølgingsdelen af rapporten (jf. § 6) og eventuelle handlingsplaner (jf. § 40a, stk. 3, i folkeskoleloven) relevante fordi de peger fremad mod en ønsket udvikling og som følge deraf rækker ud over en status på kvaliteten. Derudover skal kvalitetsrapporten have både beskrivende, vurderende og handlingsanvisende elementer.

Den *beskrivende* del handler om at fremdrage de rigtige data og præsentere dem i en lettilgængelig form. Det drejer sig helt overordnet om at forvaltningen udarbejder et oplæg med de relevante data, fx talmateriale, præsenteret på en måde så kommunalbestyrelsen kan anvende dem i praksis. Fx bør data vægtes, samles og sammenlignes på måder der er relevante i forhold til kommunens målsætninger.

Den *vurderende* del rummer flere elementer. Vurderingerne kan efter ekspertgruppens mening med fordel være forvaltningens opgave. Konkret betyder det at forvaltningen foretager en meto- disk og indholdsmæssig vurdering af materialet:

- Hvad siger data i virkeligheden noget om?
- Kunne der være andre indikatorer der er mere hensigtsmæssige i forhold til at belyse problemstillingerne end de valgte?
- Er det der identificeres, i overensstemmelse med den forventede udvikling i forhold til de kommunale målsætninger?

Denne vurdering kan eventuelt suppleres med en vurdering fra skolerne selv (jf. afsnittet Kvalitetsrapporten skal være et dialogredskab).

Den *handlingsanvisende* del drejer sig om at kvalitetsrapporten skal indeholde forslag til initiativer der kan stimulere den ønskede udvikling, føres ud i livet. Handlingsanvisningerne skal ske på baggrund af data og vurderinger af data. Ekspertgruppen mener at forvaltningen med fordel kan være primus motor i at udarbejde forslag til handlinger på baggrund af det der konstateres i kvalitetsrapporten (i dialog med de berørte skoler). Ifølge folkeskoleloven (§ 40a, stk. 2 og 3) er det

dog kommunalbestyrelsen der tager stilling til rapporten og til opfølgning på den – herunder udarbejder en handlingsplan for den eller de skoler hvor det faglige niveau ikke er tilfredsstillende.

Selve arbejdet med initiativerne kan i sagens natur foregå alle steder hvor der arbejdes med tiltag der forbedrer kvaliteten af skolevæsenet pædagogisk, organisatorisk eller administrativt. Processerne for tilblivelsen af kvalitetsrapporterne skal organiseres sådan at de stimulerer ejerskabet af de foreslåede/planlagte opfølgingsaktiviteter. Dette er med til at sikre at initiativerne rent faktisk implementeres.

Eksempler på god praksis i evalueringstankegang: Helsingør Kommune og Allerød Kommune

I Helsingør Kommune foretager forvaltningen en vurdering af det faglige niveau, ligesom den stiller forslag til handlinger på baggrund af det der er konstateret med data. Kvalitetsrapportens oplysninger følges altså op med konkrete aktiviteter enten på kommuneniveau eller i form af handlingsplaner for de enkelte skoler. Desuden – og måske mest væsentligt – afspejler Helsingør Kommunes kvalitetsrapport i ekspertgruppens øjne en tydelig intention om at lære noget om sit eget skolesystem.

Der er også gode evalueringstakter i Allerød Kommunes kvalitetsrapport. Her er der en klar intention om at vurdere data og på dette grundlag foretage handlingsanvisninger uden at denne intention dog til fulde kan siges at være ført ud i livet i denne generation af kvalitetsrapporten.

Ekspertgruppen lægger også vægt på at kvalitetsrapporten bør afspejle kommunens ønske om at blive klogere på sit skolevæsen og en lyst og vilje til at udvikle det. Dette kan fx komme til udtryk ved at kvalitetsrapporten tager stilling til spørgsmål som: Hvorfor ser tingene ud som de gør? Hvad fungerer godt? Og mindre godt? Hvad kan vi lære af det vi ser – både af de positive og af de negative aspekter? Denne kultur skal optimalt set være til stede såvel blandt politikere som i forvaltninger og på skoler.

Alt i alt finder ekspertgruppen at der er ideer i alle kvalitetsrapporterne som andre kommuner med fordel kunne lære noget af, og at det derfor ville være nyttigt med en erfaringsudveksling. En sådan videndeling ville generelt øge kvaliteten af rapporterne. Ekspertgruppen vurderer at det ville være nyttigt hvis videndelingen skete på flere niveauer fordi såvel forvaltninger som skoleledere og lærere står over for nye opgaver i forbindelse med udarbejdelsen og brugen af kvalitetsrapporterne. Forvaltningerne skal være primus motor i udarbejdelsen af kvalitetsrapporterne og arbejde aktivt med udvælgelsen og udviklingen af kvalitetsindikatorer. Skolelederne skal dels

medvirke til indsamlingen af data, dels sikre sammenhængen mellem målsætninger og pædagogisk praksis. Endelig skal lærerne vurdere og udvikle egen praksis. Erfaringsudvekslingen kan med fordel ske gennem netværk såvel i og mellem kommuner som på og mellem skoler.

Ekspertgruppens anbefalinger

- Hvis kvalitetsrapportens potentiale som udviklingsredskab skal udnyttes, skal dens vurderende og handlingsanvisende elementer have en fremtrædende plads.
- Derudover er det vigtigt at aktørerne i den enkelte kommune bliver bevidste om hvad henholdsvis politikere, forvaltning og skoler skal bidrage med i forbindelse med kvalitetsrapporten for at skabe øget kvalitet i kommunens skolevæsen. Ekspertgruppen anbefaler at:
 - Kommunalbestyrelsen skal formulere målsætninger for skolevæsenet og prioritere hvilke områder der er vigtigst her og nu.
 - Forvaltningen skal operationalisere de politiske mål og identificere indikatorer. I selve rapporten skal forvaltningen bearbejde, vurdere og reflektere over kvalitetsrapportens oplysninger og eventuelt give handlingsanvisninger så rapporten bliver umiddelbart anvendelig i den politiske beslutningsproces.
 - Skolerne skal fremlægge styrker og svagheder i kvalitetsrapporten og pege på relevante opfølgningsinitiativer i forhold til fremlagte oplysninger.
- For at sikre en brugbar opfølgning på kvalitetsrapportens oplysninger bør forvaltningen overveje at etablere faglige netværk for de medarbejdergrupper i kommunen der arbejder med kvalitetsrapporten. For medarbejdere i forvaltningen kan det fx være netværk der fokuserer på indsamling og bearbejdning af oplysningerne i kvalitetsrapporten. For skolelederne kunne det være netværk der udveksler erfaringer om pædagogiske og organisatoriske tiltag der kan bruges i opfølgningen på de problemstillinger som er konstateret i kvalitetsrapporten.

6.2.2 Det politiske opdrag fra kommunalbestyrelsen skal være tydeligt

Bekendtgørelsen præciserer flere steder at kommunalbestyrelsen spiller en væsentlig rolle i forhold til at definere rammerne for indholdet af kommunens kvalitetsrapport. Kommunalbestyrelsens overordnede ansvar præciseres i bekendtgørelsens § 2, stk. 1:

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at rapporten med udgangspunkt i mål og rammer for folkeskolens undervisning, der følger af lovgivningen og af kommunal beslutning, giver

en dækkende beskrivelse af status for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen.

Bekendtgørelsen, § 2, stk. 1

Af § 7 om kommunens redegørelse for rammebetingelser fremgår det at redegørelsen skal handle om:

(...) de mål og rammer for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen, som kommunalbestyrelsen har fastsat, og som har betydning for undervisningen og dens kvalitet, herunder eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder.

Bekendtgørelsen, § 7, stk. 1

Af § 8 om oplysninger om de pædagogiske processer på kommunens skoler fremgår det at kvalitetsrapporten også skal omfatte oplysninger om eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder.

Ifølge ekspertgruppen er det en forudsætning for at kvalitetsrapporten kan bruges som redskab til udvikling af skolevæsenets kvalitet, at rapporten tydeligt afspejler hvilken viden kommunalbestyrelsen ønsker at kvalitetsrapporten skal bidrage med i forhold til at skabe mere kvalitet. Der bør være et tydeligt politisk opdrag for kvalitetsrapporten. Konkret betyder det at mål i relation til fx kommunens børne- og ungepolitik eller andre skolepolitiske mål skal være omdrejningspunkt for kvalitetsrapporten. Kommunalbestyrelsen skal altså formulere hvilke mål den ønsker at kommunens folkeskoler skal nå, og disse målbeskrivelser skal findes i rapporterne. Kommunalbestyrelsen skal med andre ord påtage sig ejerskab til kvalitetsrapporten.

Et eksempel på god praksis hvad angår et tydeligt politisk opdrag: Fredericia Kommune

Ekspertgruppen ser Fredericia Kommunes kvalitetsrapport som eksempel på en kvalitetsrapport hvor det politiske opdrag er meget klart idet de tre resultatparametre i kommunens børne- og ungepolitik (livsglæde, faglig progression og tidlig indsats) er omdrejningspunkter for kommunens kvalitetsrapport. Skolerne i Fredericia ved altså hvad kommunalbestyrelsen gerne vil vide noget om. Temaerne i de tre resultatparametre går igen i kvalitetsrapportens afsnit med beskrivelser af de enkelte skoler. Fredericia Kommune bør dog efter ekspertgruppens vurdering lægge en yderligere indsats i at formulere målene så de er lettere at rapportere tilbage på i kvalitetsrapporterne, idet målene, som de fremstår i denne kvalitetsrapport, er temmelig brede og derfor ikke tilstrækkeligt operationelle.

Ekspertgruppen er dog enig om at det i Fredericia Kommunes kvalitetsrapport ikke i tilstrækkelig grad er lykkedes at etablere en klar forbindelse mellem henholdsvis de politiske mål i form af resultatparametre, de videreførte indsatsområder fra den forrige kvalitetsrapport og de områder som skolebestyrelserne på folkeskolerne i Fredericia er blevet bedt om at vurdere.

Uden et klart politisk opdrag er det ekspertgruppens vurdering at kvalitetsrapporten ikke bidrager til at give kommunalbestyrelserne et indtryk af variationerne mellem kommunens skoler fordi et politisk opdrag er væsentligt i forhold til at definere hvilke dimensioner skolerne skal prioritere og afrapportere data i forhold til. På baggrund af et politisk opdrag kan alle skoler beskrives ud fra de samme dimensioner. Med andre ord giver en klar politisk udmelding om prioriterede indsatsområder i forhold til udviklingen af skolevæsenets kvalitet skolerne mulighed for at vise hvilke resultater de skaber med de forudsætninger og ressourcer de har på disse områder.

Her er det ifølge ekspertgruppen centralt at skolevæsenets aktører har øje for at kvalitetsrapporten også skal anvendes til at give kommunalbestyrelsen indsigt i skolernes faglighed. Denne faglighed kan bedst formidles til det politiske niveau hvis det politiske opdrag til skolerne er lagt klart frem. Skolerne bør ifølge ekspertgruppen betragte kvalitetsrapporten som feedbackkanal til kommunalbestyrelsen.

Ekspertgruppens anbefalinger

- For at kvalitetsrapporten kan fungere som redskab til udvikling skal der være en tydelig politisk udmelding fra kommunalbestyrelsen om de politiske mål for kommunens skolevæsen og de indsatsområder der er vedtaget på baggrund heraf.
- De politiske mål skal være et bærende element i kommunens kvalitetsrapport forstået sådan at rapporten er opbygget på en måde så kommunalbestyrelsen kan orientere sig om hvordan der arbejdes med de politiske mål, og hvor langt de enkelte skoler er nået i forhold til at opfylde disse mål. For de skolers vedkommende som kommunalbestyrelsen har vedtaget en handlingsplan for, skal kvalitetsrapporten muliggøre at kommunalbestyrelsen kan se hvordan handlingsplanen er implementeret, og hvilken betydning den har haft i praksis.

6.2.3 Kvalitetsrapporten skal være et dialogredskab

Bekendtgørelsen beskriver at et af formålene med kvalitetsrapporterne er at de skal bidrage til at fremme dialogen og systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen, jf. § 1, stk. 3.

En forudsætning for at kvalitetsrapporterne kan anvendes som udgangspunkt for dialog mellem skolevæsenets aktører, er ifølge ekspertgruppen at kvalitetsrapporten bidrager til at synliggøre et meningsfuldt udgangspunkt for dialogen. Det er ekspertgruppens vurdering at kvalitetsrapporten fungerer bedst som dialogredskab hvis den indeholder forvaltningens vurderinger af de oplysninger der er beskrevet i kommunens kvalitetsrapport. Ekspertgruppen understreger i den forbindelse betydningen af at også skoleledernes og skolebestyrelsernes vurderinger fremgår af kvalitetsrapporten. Det vil ifølge ekspertgruppen give et bedre udgangspunkt for en dialog om skolevæsenets kvalitet at alle aktørernes vurderinger er lagt frem og dermed kan spille op imod hinanden. Særligt hvis forvaltningen kommenterer skoleledernes og skolebestyrelsernes vurderinger. Aktørerne får på den måde mulighed for på forhånd at forholde sig til hinandens synspunkter, og kommunalbestyrelsen får mulighed for at få indblik i mangfoldigheden af synspunkter. Det typiske billede i de seks rapporter som ekspertgruppen har læst, er at skoleledernes og skolebestyrelsernes vurderinger kun i mindre grad er beskrevet.

Eksempler på god praksis hvad angår kvalitetsrapporten som dialogredskab: Allerød og Lemvig Kommuner

Ekspertgruppen fremhæver Allerød og Lemvig Kommuner kvalitetsrapporter som eksempler på kvalitetsrapporter der giver indtryk af at fungere godt som dialogredskab. For Allerød Kommunes vedkommende peger ekspertgruppen på at forvaltningen i rapporten tydeliggør at og hvordan rapporten vil blive brugt som værktøj til kvalitetsudvikling. Bl.a. har kommunen ekspliciteret at kvalitetsrapporten skal understøtte skolernes kvalitetsudvikling gennem dokumentation og refleksion. Dialogprocessen mellem forvaltningen og skolerne er også beskrevet i rapporten. Det fremgår desuden hvordan skolerne i praksis arbejder med de nationale, kommunale og egne indsatsområder der beskrives i kvalitetsrapporten, og at forvaltningen og skolelederne i samarbejde har sat mål for nogle af indsatsområderne. Desuden fremgår det af rapporten at forvaltningen som led i arbejdet med at gøre kvalitetsrapporten til et udviklingsredskab vil besøge samtlige skoler for at drøfte mål og handlingsplaner i forhold til kvalitetsrapporten.

Ekspertgruppen fremhæver at skolernes beskrivelser af egen praksis i Lemvig Kommunes kvalitetsrapport er et godt udgangspunkt for dialog. At skolebeskrivelserne er skrevet ud fra en fælles skabelon, kan ifølge ekspertgruppen tilføre dialogen struktur. Det er ekspert-

gruppens vurdering at det bidrager positivt til Lemvig Kommunes dialog om udvikling af skolevæsenets kvalitet at kommunen i forbindelse med kvalitetsrapporten arbejder med fælles redskaber til kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Ekspertgruppen vurderer dog at grundlaget for dialogen vil kunne styrkes hvis der gøres en yderligere indsats for at skolerne redegør for deres analyser på den samme måde. Det skal bl.a. være tydeligt i de enkelte skolers vurderinger hvordan vurderingen er blevet til. Derudover savner ekspertgruppen at skolerne i skolebeskrivelserne vurderer egne styrker og udfordringer, og at forvaltningen giver en vurdering af disse.

Ekspertgruppen ønsker at fremhæve to andre forudsætninger for at kvalitetsrapporten kan tjene som redskab til dialog. For det første at de enkelte skolers styrker og svagheder fremgår af kvalitetsrapporten sådan at dialogen kan tage udgangspunkt i disse. For det andet at der er en fælles forståelse blandt aktørerne i det kommunale skolevæsen for hvordan man arbejder med at udvikle skolevæsenets kvalitet, herunder hvilke indsatsområder der arbejdes med så denne fælles forståelse kan danne udgangspunkt for dialogen.

Derudover vurderer ekspertgruppen at det er vigtigt at det tydeligt fremgår af kvalitetsrapporten hvordan den er blevet til. Det skal med andre ord kunne læses ud af rapporten hvordan og hvornår dialogen har fundet sted, hvilken rolle de forskellige aktører har i dialogen, og ikke mindst hvordan beslutningerne om hvad der skal være genstand for dialog, træffes. En klar procesbeskrivelse vil dermed klarlægge præmisserne for dialogen til gavn for såvel de overordnede ansvarlige aktører, dvs. kommunalbestyrelsen, forvaltningerne og skolelederne, som for skolens øvrige aktører, herunder skolebestyrelser, lærere, elever og forældre.

Ekspertgruppens anbefalinger

- For at kvalitetsrapporten kan fungere som udviklingsredskab, skal aktørerne i det kommunale skolevæsen beslutte hvordan dialogen skal foregå så den giver bedst mening i den lokale kontekst og rummer mulighed for at alle relevante parter indgår i den.
- Ekspertgruppen lægger vægt på at den valgte dialogproces skal være systematisk, fx at der er klarhed mht. formålet med og formen for samtalerne og de forskellige aktørers rolle i dialogen. Desuden skal der være klarhed mht. det metodiske grundlag for kvalitetsrapporten, herunder også det grundlag de enkelte aktørers vurderinger er foretaget på.

6.2.4 Brugen af indikatorer skal afspejle den måde der arbejdes med kvalitet lokalt

Bekendtgørelsen opstiller en række krav til den enkelte kvalitetsrapport. Alle de påkrævede tal skal naturligvis findes i rapporten sammen med alle de andre oplysninger som bekendtgørelsen kræver. Kommunalbestyrelsen skal kunne stoppe op og undre sig over målinger på enkeltindikatorer selvom disse ikke inddrages i den sammenfattende helhedsvurdering, ligesom den skal kunne iværksætte initiativer på særskilte områder. Fx rette op på hvad der politisk menes at være et for lavt antal ny pc'er pr. elev, et for stort elevfravær eller for store afholdte udgifter til undervisningsmidler.

Ekspertgruppen finder det herudover vigtigt at forvaltningen finder en måde at arbejde med kvalitetsrapporten på som giver mening i forhold til hvordan man i den pågældende kommune arbejder med at sikre og udvikle kvalitet og i forhold til kommunens forudsætninger for dette arbejde. Dette betyder i praksis at behandlingen af de indikatorer der er vigtige for den enkelte kommunes politiske målsætninger, opprioriteres i kvalitetsrapporten, mens andre nedtones, og at kommunen arbejder med at inddrage andre indikatorer end de påkrævede i kvalitetsrapporten. Disse måder at arbejde med indikatorerne på lokalt udfoldes nedenfor. Ekspertgruppen ønsker at fremhæve at denne brug af indikatorer fordrer at der har været en afklaring af spørgsmålet lokalt – særligt i forhold til hvilke politiske mål der er på området (jf. afsnit 6.2.2).

Der skal ske en vægtning af indikatorer i den sammenfattende helhedsvurdering

Ifølge bekendtgørelsen skal kommunens sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau indeholde en redegørelse for hvilken vægt der er tillagt de forskellige indikatorer:

Rapporten skal omfatte en samlet redegørelse for, hvilken vægt der er lagt på de kvalitetsindikatorer i form af oplysninger om rammebetingelser, pædagogiske processer, resultater m.v., jf. §§ 7-10, der indgår i grundlaget for vurderingen af det faglige niveau.

Bekendtgørelsen, § 5, stk. 3

Ekspertgruppen vurderer at det ikke er udbredt i de seks rapporter at indikatorerne vægtes på denne måde i den sammenfattende helhedsvurdering, men at der er ansatser til det i Helsingør Kommunes kvalitetsrapport.

Ekspertgruppen kunne eksempelvis forestille sig at alle indikatorer er beskrevet i rapporten (eller i et appendiks hertil), og at der i den sammenfattende helhedsvurdering derudover sættes fokus på de faktorer der kan tænkes særligt at spille ind på det faglige niveau (fx elementer inden for pædagogiske processer eller rammebetingelser) – fx hvis rapporten har konstateret negative aspekter der skal sættes ind over for, eller positive aspekter der kan undersøges nærmere med

henblik på læring i kommunen. Derudover kan inddrages de oplysninger der er indgået i rapporten, og som afspejler de kommunale indsatsområder.

Disse oplysninger skal behandles indgående i rapporten – fx ved at der foretages relevante sammenligninger, ligesom der skal være foretaget en klar vurdering af udviklingen på områderne og angives handlingsplaner der enten kan rette op på en uønsket udvikling eller støtte yderligere op om en positiv udvikling. Omvendt kan en kommune nedtone de indikatorer der er mindre vigtige i den lokale kontekst. Fx kan en kommune uden en særligt høj andel af tosprogede elever nedtone de indikatorer i kvalitetsrapporten der vedrører dansk som andetsprog.

Andre indikatorer end de der kræves i bekendtgørelsen, kan med fordel inddrages

Ekspertgruppen har på baggrund af de seks gennemgåede kvalitetsrapporter fra anden generation fået indtryk af at kommunerne nu (om end i varierende grad) er nået langt i forhold til at etablere måder at beskrive de indikatorer der kræves i bekendtgørelsen. En af opgaverne for forvaltningen i fremtidige generationer af kvalitetsrapporter er derfor at udvikle nye indikatorer for de kvalitetsmål loven og kommunerne sætter sig, så de anvendte indikatorer i kvalitetsrapporterne i højere grad afspejler den kvalitet man ønsker at måle, eller væsentlige forhold der spiller ind på den.

Derfor er det ekspertgruppens håb og anbefaling at kommunerne nu bruger kræfter på at inddrage andre indikatorer for kvaliteten end dem der kræves i bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen giver muligheder for dette – helt overordnet hvad angår rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater. Disse behandles nedenfor.

Et eksempel på god praksis mht. at et særligt besluttet indsatsområde inddrages i rapporten: Fredericia Kommune

I Fredericia Kommune har man et særligt politisk indsatsområde vedrørende livsglæde. Livsglæde skønnes at være en afgørende forudsætning for at lære og bevare lysten til at lære og er derfor vedtaget som resultatparameter i kommunens børne- og ungepolitik. Dette og andre resultatparametre er udvalgt til at strukturere kommunens kvalitetsrapport og skolernes bidrag hertil. Fx inddrages der i kommunens kvalitetsrapport på denne baggrund en måling af det der kaldes "livsglædeparametre". Om end indikatorerne efter ekspertgruppens vurdering er for ukonkrete, finder ekspertgruppen tanken om at inddrage det som ifølge kommunens beslutning er særligt vigtigt, meget brugbar.

I § 2 (stk. 2) fastslår bekendtgørelsen at en kommunes kvalitetsrapport "efter kommunalbestyrelsens skøn [kan] indeholde andre oplysninger end de i §§ 5-10 nævnte, herunder til belysning af eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder."

I overensstemmelse med denne overordnede formulering om kvalitetsrapporten slår bekendtgørelsen under temaet rammebetingelser desuden fast at:

Kvalitetsrapporten skal omfatte en redegørelse for de mål og rammer for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen, som kommunalbestyrelsen har fastsat, og som har betydning for undervisningen og dens kvalitet, herunder eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder.

Bekendtgørelsen, § 7, stk. 1

Den enkelte kvalitetsrapport skal altså under temaet rammebetingelser inddrage de mål og rammer som har særlig betydning for undervisningen og kvaliteten heraf – og ikke kun de indikatorer som opstilles i § 7, stk. 2-6). Et tænkt eksempel kunne være at en kommune kunne beskæftige sig med faciliteterne i skolevæsenet hvis disse skønnes at være af betydning for undervisningen og dens kvalitet.

Et eksempel på god praksis mht. at inddrage andre indikatorer end de påkrævede under temaet rammebetingelser: Helsingør Kommune

Under temaet rammebetingelser tages der i Helsingør Kommunes kvalitetsrapport stilling til elevbevægelser som følge af det frie skolevalg og desuden til andelen af elever på privatskoler.

I § 8 under temaet pædagogiske processer kræver bekendtgørelsen at der inddrages "andre relevante oplysninger om eventuelt særlige kommunalt besluttede indsatsområder, andre aktuelle projekter m.v. til udvikling af undervisningen og dens kvalitet" (§ 8, stk. 1). Derudover slår bekendtgørelsen fast at kvalitetsrapporten skal indeholde en beskrivelse af tilrettelæggelsen af følgende fire elementer: den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen og elevernes inddragelse i undervisningens tilrettelæggelse; samarbejdet mellem skole og hjem (herunder beslutninger om anvendelsen af elevplaner); den specialpædagogiske bistand (herunder holddannelse mv.) og undervisningen i dansk som andetsprog.

Ekspertgruppen opfordrer til at der under pædagogiske processer medtages andre oplysninger end de fire påkrævede. Det er ekspertgruppens håb at kommunerne nu hvor de har haft mulighed for at etablere data om disse fire eksempler på pædagogiske processer, kan begynde at inddrage oplysninger om særlige kommunalt besluttede indsatsområder og igangsatte initiativer. Dette kunne fx dreje sig om overgange til afdelingsopdelte skoler, tiltag til forbedring af teamsamarbejdet, arbejde med holddeling o.l.

Endelig skal det nævnes at bekendtgørelsen under overskriften vedrørende resultater fastslår at:

Kvalitetsrapporten skal omfatte relevante oplysninger om resultater for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen. Herunder oplysninger om 1) karaktergivning i folkeskolens afgangsprøver, 2) resultater af de i lovens § 13, stk. 3, nævnte test, jf. lovens § 55 b.

Bekendtgørelsen, § 9

Derudover kan resultater af andre typer af evalueringer der anvendes bredt i det kommunale skolevæsen, fx til belysning af elevernes kundskaber og færdigheder inden for bestemte områder (trinmål), eventuelt inddrages.

Et eksempel på god praksis mht. at inddrage andre indikatorer end de påkrævede under temaet resultater: Helsingør Kommune

Når der i de seks kommuners kvalitetsrapporter bruges andre indikatorer for det faglige niveau end karakterer fra afgangsprøven, er det ofte evalueringer af om eleverne opfylder de relevante trinmål. Sådanne evalueringer indgår i Helsingør Kommunes kvalitetsrapport i form af opgørelser over andelen af elever i 2., 3., 6. og 7. klasse der opfylder trinmålene. Evalueringer af om eleverne opfylder de relevante trinmål, er netop et af de eksempler der gives i bekendtgørelsen på andre typer af evalueringer der kan inddrages i beskrivelsen af resultater i skolevæsenet (§ 9, stk. 3).

Kommunerne kan endnu ikke inddrage resultater fra de nationale test da disse test endnu ikke er kommet i brug. De formuleringer i bekendtgørelsen der refereres ovenfor, betyder imidlertid at den enkelte kommune kan inddrage resultater af andre typer af evalueringer end afgangsprøver. Ikke desto mindre iagttaget ekspertgruppen at de seks kvalitetsrapporter kun sjældent medtager andre resultater end afgangskarakterer. Dette beklager ekspertgruppen idet afgangsprøvekaraktererne har den ulempe at de ikke viser aktuelle resultater i fx indskoling eller på mellemtrinnet, men i stedet udelukkende det endelige resultat i 9. klasse.

Ekspertgruppens anbefalinger

- Kommunens valg og vægtning af kvalitetsindikatorer skal afspejle kommunalpolitikernes forventninger til og mål for skolevæsenets kvalitet. Kommunen kan på denne baggrund i kvalitetsrapporten foretage en prioritering og supplerung af de elementer som er påkrævet ifølge bekendtgørelsen. Dette vil også sikre et klart fokus for hvordan kommunen arbejder med at udvikle skolevæsenets kvalitet.

6.2.5 Kvalitetsrapporten skal i højere grad gøre brug af sammenligninger

Ekspertgruppen vurderer at det er en svaghed hvis der i kvalitetsrapporten ikke foretages systematiske sammenligninger på tværs af kommunens skoler og/eller mellem sammenlignelige kommuner. Det gennemgående indtryk fra ekspertgruppens gennemgang af de seks kvalitetsrapporter er at kvalitetsindikatorerne for kommunens skoler beskrives uden at der foretages relevante sammenligninger på tværs af skolerne, og uden at oplysningerne sammenlignes med kommuner med en tilsvarende størrelse eller befolkningssammensætning. Fx sammenligner de seks rapporter hver især den pågældende kommunes karaktergennemsnit med landsgennemsnittet, hvilket ifølge ekspertgruppen siger mere om forskelle i elevgruppens baggrund end om skolernes faglige niveau.

Ifølge bekendtgørelsen skal kvalitetsrapporten indeholde oplysninger vedrørende tidligere skoleår når det er nødvendigt til belysning af skolevæsenets udvikling (§ 3, stk. 2). Ekspertgruppen vurderer at det er de færreste af de seks kommuner der beskriver kvalitetsindikatorer på tværs af år. Det er ekspertgruppens forventning at dette vil ske efterhånden som kommunerne udarbejder de næste generationer af kvalitetsrapporter. Samtlige indikatorer giver efter ekspertgruppens vurdering mere mening når de sammenlignes over tre år eller mere. Ekspertgruppens pointe er at kommunerne med kvalitetsrapporten kan opstille et system til monitorering af skolevæsenet over længere perioder. Eventuelle udslagsgivende målinger i monitoreringssystemet kan udløse handlinger fra forvaltningen i form af en nærmere undersøgelse og vurdering af de udviklinger der konstateres.

Sammenligning over længere perioder kan give anledning til undren, fx mht.:

- Hvorfor ser kommunen en positiv udvikling på denne indikator? Er den udtryk for en indsats kommunen har igangsat eller hænger den sammen med ændringer i andre indikatorer, fx ressourcefordeling?
- Hvorfor konstateres en negativ udvikling på en indikator? Er det fx ændringer i elevgrundlaget der afspejler sig? Skal der iværksættes nogle/flere/andre initiativer for at dæmme op for den udvikling der er begyndt at tegne sig?
- Er kommunen tilfreds med at der ikke er udviklinger at spore når der måles på en given indikator?

I de tilfælde hvor det er muligt, kan kommunerne med fordel inddrage indikatorer fra tidligere år. Dette gør det langt nemmere at vurdere om der er tale om en tendens eller nogle særlige forhold for et bestemt år der gør sig gældende. Hvis eksempelvis karaktergennemsnittet på en skole er gået ned eller op over fem år, er der sandsynligvis tale om en tendens, mens et enkelt års nedgang eller opgang kan skyldes tilfældige forskelle på årgangene.

Svagheden ved de manglende systematiske sammenligninger består ifølge ekspertgruppen i at oplysningerne om de forskellige indikatorer er vanskelige at bruge når de ikke relateres til tilsvarende forhold på skoler i og uden for kommunen. Uden relevante sammenligninger fremstår kvalitetsrapporterne snarere som en opremsning af oplysninger og fungerer derfor kun i mindre grad som tilsyns- og udviklingsredskab. Ved at inddrage relevante sammenligninger ville kvalitetsrapportens anvendelighed blive mærkbart forøget idet den ville kunne give et indtryk af skolernes og skolevæsenets styrker og svagheder. Forvaltningerne bør efter ekspertgruppens vurdering i samarbejde med kommunalbestyrelserne og skolerne tage stilling til hvilke indikatorer det giver mening at sammenligne, og hvilke kommuner og skoler det giver mening at sammenligne med. Sammenligninger af afgangsprøvekarakterer mellem kommuner kræver dog at de nationale oversigter over afgangsprøvekarakterer fra prøverne i et skoleår offentliggøres i god tid før de deadlines der er for kvalitetsrapporterne.

Et eksempel på god praksis mht. brug af sammenligninger: Næstved Kommune

Ekspertgruppen peger på Næstved Kommunes kvalitetsrapport som et eksempel på en kvalitetsrapport hvor oplysningerne om kvalitetsindikatorer sammenlignes på tværs af kommunens skoler. At forskelle mellem skolerne på denne måde fremhæves, kan give et indtryk af hvor der kan være udfordringer, men giver ifølge ekspertgruppen først det fulde udbytte når der reflekteres over forskellene, herunder graden af sammenlignelighed mellem skolerne, hvilket med fordel kunne ske i højere grad i Næstved Kommunes kvalitetsrapport. Sammenligninger bør altså foretages ved at skoler sammenlignes med sammenlignelige skoler i og/eller uden for kommunen, eller ved at skoler og skolevæsen bliver vurderet i forhold til kommunalt fastsatte målsætninger.

Som et eksempel på hvordan systematisk sammenligning kan bruges til at give yderligere viden, nævner ekspertgruppen oplysningen i Allerød Kommunes kvalitetsrapport om at elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog, på nogle skoler klarer sig lige så godt som alle elever set under ét, mens de på andre skoler klarer sig ringere. Her kunne Allerød Kommune i sin kvalitetsrapport med fordel have sammenlignet skolerne mere indgående, fx i forhold til om de konstaterede forskelle afspejler forskelle i elevernes sociale profil eller en særligt vellykket indsats på visse af skolerne. Hvis sidstnævnte var tilfældet, kunne der her være inspiration at hente til arbejdet med tosprogede elever på kommunens øvrige skoler.

To kommuner (Næstved og Allerød Kommuner) foretager sammenligninger med andre kommuner. Næstved Kommune inddrager ECO-nøgletallene¹⁵ i rapportens afsnit om udgiftsniveau, og Allerød Kommune sammenligner oplysninger om overgangsfrekvens med tre andre kommuner. Tallene præsenteres dog typisk i "rå form" uden refleksion. Forvaltningen bør gøre det tydeligt for kommunalpolitikere og andre læsere hvorfor sammenligningen er relevant, og hvad den kan bruges til.

¹⁵ Læs mere om ECO-nøgletallene her: <http://www.eco.dk/noegletal.asp>.

Ekspertgruppens anbefalinger

- For at øge kvalitetsrapportens anvendelighed bør forvaltningen for udvalgte indikatorer foretage sammenlignende analyser mellem kommunens skoler og med sammenlignelige kommuner, fx for fem til syv prioriterede indikatorer der har særligt politisk fokus.
- Med det formål at opstille et system for løbende monitorering af kvalitetsrapportens oplysninger bør kommunen på sigt i højere grad inddrage oplysninger fra tidligere år, gerne tre år eller mere. Sammenligninger af indikatorerne over tid vil kunne give anledning til nærmere undersøgelser og vurderinger af de udviklinger der vil vise sig.
- For at kvalitetsrapportens oplysninger om gennemsnitskarakterer for afgangsprøver kan give brugbar viden om de enkelte skolers og det samlede skolevæsens faglige niveau, bør der udvikles et nationalt datagrundlag der giver mulighed for at udtrække afgangsprøvekarakterer der er korrigerede for elevernes sociale baggrund. Dette vil gøre det muligt for kommunerne at inddrage overvejelser om elevernes sociale baggrund i kvalitetsrapporten.

6.2.6 Kvalitetsrapporten skal rumme refleksion over datagrundlaget

Ekspertgruppen vurderer at kvalitetsrapportens anvendelighed vokser væsentligt hvis den indeholder en refleksion over det datagrundlag som den hviler på. Bekendtgørelsen beskriver netop dette som et krav:

Redegørelsen skal indeholde en vurdering af, i hvilket omfang de tilgængelige oplysninger er fyldestgørende.

Bekendtgørelsen, § 5, stk. 3

Desuden er det i overensstemmelse med almindelige metodekrav at reflektere over det datagrundlag som analyser hviler på. Dette muliggør at læsere – dvs. primært, men ikke kun, kommunalbestyrelser – kan vurdere validiteten af det identificerede. En sådan gennemsigthed kan fx dreje sig om hvordan tallene er opgjort, men også i forhold til forvaltningens vurderinger af hvad de tal der ses i rapporten: Hvad siger tallene noget om? Og hvad skal man være varsom med at konkludere på baggrund af dem? Sådanne spørgsmål kan styrke kommunens refleksioner over sin egen brug af indikatorer, herunder hvilke indikatorer der skal udvikles eller opgøres på en anden måde for at få en (endnu) bedre målestok for det man i kommunen ønsker at måle.

Eksempler på god praksis mht. refleksion over datagrundlaget: Næstved og Århus Kommuner

Som et eksempel på refleksion over enkelte tal fremhæver ekspertgruppen fx Næstved Kommunes præsentation af indikatorer for dansk som andetsprog: Efter en præsentation af en forholdsvis stor variation mellem kommunens skoler hvad angår tosprogede afgangselevs resultater tages der stilling til hvad denne variation er udtryk for, fx at de tosprogede elever har meget forskellig baggrund: Nogle er født og opvokset i Danmark, mens andre er kommet til Danmark for få år siden. Med andre ord dækker begrebet "tosproget" over to grupper der har meget forskellige forudsætninger for at begå sig i skolesystemet, og dette tydeliggøres i præsentationen af data.

En refleksion over data på et mere overordnet plan ses i Århus Kommunes kvalitetsrapport. Her har man efter første generation af kvalitetsrapporter evalueret såvel processen (fx at der var behov for længere tid til og varsling af skolebestyrelsernes udtalelser) som de enkelte indikatorer (fx at der var behov for en nuancering af sygefraværsopgørelsen). Det beskrives at anden generation af kommunens kvalitetsrapport tager højde for denne evaluering. Derudover er der også på det deskriptive niveau en fyldestgørende beskrivelse af datagrundlaget – fx hvor data kommer fra, og hvordan undersøgelsen af elevernes trivsel er gennemført. Der bliver i kvalitetsrapporten gjort rede for at det er sundhedsplejen der årligt indsamler disse data, og det beskrives hvilke spørgsmål eleverne bliver stillet.

Ekspertgruppens anbefalinger

- For at kommunalbestyrelsen skal have mulighed for at sætte sig ind i præmisserne for de oplysningerne og vurderinger der indgår i kvalitetsrapporten, bør kvalitetsrapporten indeholde systematisk refleksion over det datagrundlag den hviler på.
- For løbende at kunne forbedre kvalitetsrapportens datagrundlag bør forvaltningen ligeledes løbende arbejde på at udvikle brugen af indikatorer.

6.3 Ekspertgruppens vurdering af seks kvalitetsrapporter

I dette afsnit fremlægger vi ekspertgruppens vurdering af de seks udvalgte kommuners konkrete kvalitetsrapporter som ekspertgruppen har gennemgået. Det skal understreges at vurderingen

udelukkende baserer sig på den enkelte kvalitetsrapport og eventuelle bilag. I de tilfælde hvor der er udarbejdet en separat kvalitetsrapport for hver skole, har ekspertgruppen læst én af dem (tilfældigt udvalgt) som et eksempel på hvordan kommunen har grebet skolerapporterne an.

Vurderingen baserer sig på de kriterier for en god kvalitetsrapport som fremgår af afsnit 6.1. Ekspertgruppen har i vurderingerne ikke forholdt sig til hvordan de seks kommuner er organiseret, eller hvor mange ressourcer der i den enkelte kommune er afsat til arbejdet med kvalitetsrapporten. Vi har derudover tilstræbt at ekspertgruppens vurderinger af de seks kvalitetsrapporter fremstår så ensartede som muligt. Dels ved at vurderingerne er bygget op efter den samme overordnede struktur, dels ved at sikre en vis ensartethed i niveauet for vurderingerne af de enkelte elementer. Trods intentionen om ensartethed i vurderingerne vil der være forskelle afhængigt af hvilket fokus der er lagt inden for de enkelte kriterier. Dette skyldes at ekspertvurderingen tager udgangspunkt i den enkelte rapports form og indhold.

Det kan forekomme at eksempler fra teksten om bedømmelseskriterierne gentages i vurderingerne af de enkelte kommuner fordi vi har tilstræbt at såvel de generelle afsnit som enkeltvurderingerne skal kunne læses som enkeltstående afsnit og stadig være illustrative.

Sådan er de seks kvalitetsrapporter udvalgt

De kvalitetsrapporter som ekspertgruppen har gennemgået, er udvalgt så de repræsenterer forskellige typer af kommuner mht. geografisk placering og indbyggertal og mht. om de blev sammenlagt pr. 1. januar 2007 som følge af kommunalreformen eller ej. Desuden repræsenterer de seks kommuner både kommuner der indgik i EVA's undersøgelse fra 2008 af kvalitetsrapporter (delundersøgelse 1), og kommuner der ikke gjorde. Det skal understreges at ekspertgruppens vurdering udelukkende er baseret på en læsning af de samlede kvalitetsrapporter for de seks kommuner og eventuelle bilag til dem.

6.3.1 Allerød Kommunes kvalitetsrapport

Fakta om Allerød Kommune og kommunens skolevæsen

Allerød Kommune har 9 folkeskoler. Kommunen har i alt 3.670 elever og 346 medarbejdere på området.

Fakta om kvalitetsrapporten

Allerød Kommunes kvalitetsrapport består af en samlet rapport. Rapporten indeholder bilag med tilbagemeldinger i skemaform fra kommunens skoler vedrørende oplysninger om rammer og re-

sultater. Skolebestyrelsernes høringsvar er vedlagt kvalitetsrapporten (afsnit 7). Den samlede kvalitetsrapport er på 96 sider.

Beskrivelse, vurdering og handlingsanvisning

Fremstillingen er overskuelig, og brugen af bekendtgørelsens termer gør det let for en læser at finde de nødvendige oplysninger. Forvaltningens redegørelse for rammebetingelser og resultater er adskilt fra oplysningerne for de enkelte skoler der findes i bilaget i tabelform. Dette gør det svært at få et overblik over oplysningerne for de enkelte skoler.

Forvaltningen redegør i rapporten for samtlige indikatorer, men ekspertgruppen mener at der mangler yderligere refleksion over og en vurdering af de oplysninger der lægges frem. Den manglende vurdering af kvalitetsrapportens indikatorer gør det svært for læseren (og dermed for en kommunalbestyrelse) at danne sig et indtryk af skolernes styrker og svagheder. Det gør det svært at vurdere hvor der kunne være et behov for at følge op på kvalitetsrapporten i form af fx ændrede prioriteringer eller konkrete projekter. Forvaltningens redegørelse vil dermed kunne styrkes ved at blive kombineret med kvantitative data og refleksioner over processer, erfaringer og behov for mulig opfølgning.

Kvalitetsrapporten rummer ikke handlingsanvisninger der har afsæt i de indikatorer for rammebetingelser og pædagogiske processer der fremlægges i rapporten. Forvaltningens samlede vurdering af det faglige niveau (afsnit 2) er udelukkende foretaget på baggrund af resultaterne for overgangsfrekvensen til ungdomsuddannelser og karakterniveauet ved folkeskolens afgangsprøver.

Skolernes beskrivelser af de pædagogiske processer er både deskriptive og vurderende, men ikke decideret handlingsanvisende. Beskrivelserne tager afsæt i anbefalingerne fra kvalitetsrapport 2007 og rummer skolernes tilbagemeldinger på mål for det igangværende skoleår og vurderinger af indsatsernes virkning. De enkelte skolers aktiviteter, planer og intentioner er forholdsvis godt beskrevet. Beskrivelserne giver dermed et godt indblik i skolernes arbejde med de indsatsområder som indgår i bekendtgørelsen, og med de kommunale indsatsområder for skoleåret. Skolebeskrivelserne har dog primært karakter af selvevaluering idet de udelukkende rummer skolernes egne refleksioner over erfaringer og problemstillinger, men ikke en vurdering fra forvaltningens side.

Ekspertgruppen efterlyser at forvaltningen foretager en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på hver af kommunens skoler. Forvaltningen formulerer på baggrund af skolernes egne beskrivelser og vurderinger af skolernes arbejde med udviklingen af undervisningen og dens kvalitet (i afsnit 4) fælles målsætninger for skolevæsenet og skolemål. Forvaltningens vurdering under respektive indsatsområder (i afsnit 2) tyder på at dokumentationen fra skolerne har ligget til grund for de samlede vurderinger og anbefalinger. Målsætningerne er dog generelle og rettet

mod samtlige skoler på trods af at skolernes oplysninger under rapportens indikatorer er forskellige.

Allerød Kommunes kvalitetsrapport kan ud fra en overordnet betragtning fungere som udviklingsredskab. I forhold til de pædagogiske processer giver rapporten et godt indblik i skolernes overvejelser og bestræbelser – dog i mindre grad i resultaterne af disse bestræbelser. Ekspertgruppen har desuden noteret sig at rapporten generelt ikke er problemidentificerende, men at den snarere kan siges at være præget af en generel – og ikke udfordret – tillid til at den enkelte skole har høj performance og selv tager vare på den videre kvalitetsudvikling.

Overordnet set konkluderer ekspertgruppen at Allerød Kommunes kvalitetsrapport er båret af en evalueringstankegang som viser sig ved en klar intention om at vurdere data og give handlingsanvisninger, men at denne intention ikke til fulde er ført ud i livet i denne generation af kvalitetsrapporten.

Det politiske opdrag

Der er ikke et klart politisk opdrag for Allerød Kommunes kvalitetsrapport. Kommunens kvalitetsrapport indeholder syv indsatsområder som skolerne skal arbejde med. Målene for disse indsatsområder er defineret enten af Undervisningsministeriet, på kommunalt niveau eller på skolens niveau.

Ekspertgruppen vurderer at der kun er få og meget generelle egentlige opdrag fra kommunalbestyrelsen til kommunens skoler. Det giver et indtryk af at det politiske niveau ikke har beskæftiget sig med forventninger og krav til kommunens skoler, hvilket ifølge ekspertgruppen er en væsentlig svaghed i forhold til at kunne anvende kvalitetsrapporten som led i kommunalbestyrelsens tilsyn med kommunens skolevæsen. Det vil styrke Allerød Kommunes kvalitetsrapport hvis det er klart beskrevet hvad kommunalbestyrelsen ønsker at kommunens skoler skal have som målsætning. Fx om de skal have som målsætning at skabe mønsterbrydere eller mere bredt at sikre at alle elever får den undervisning de har behov for.

Det ville desuden styrke grundlaget for byrådets indsigt hvis skolebestyrelsernes høringsvar var blevet analyseret samlet.

Kvalitetsrapporten som dialogredskab

Det fremgår af Allerød Kommunes kvalitetsrapport at forvaltningen på forskellig vis vil anvende rapporten som udviklingsredskab. Bl.a. skriver forvaltningen at kvalitetsrapporten skal understøtte skolernes kvalitetsudvikling gennem dokumentation og refleksion. Processen omkring dialogen mellem forvaltningen og skolerne er ligeledes beskrevet i rapporten idet det fremgår hvordan skolerne i praksis arbejder med de indsatsområder (både på nationalt og kommunalt niveau og

på skoleniveau) der beskrives i kvalitetsrapporten, og at der i et samarbejde mellem forvaltningen og skolelederne er sat mål for nogle af indsatsområderne. Endvidere fremgår det af rapporten at forvaltningen som led i arbejdet med at gøre kvalitetsrapporten til et udviklingsredskab vil besøge samtlige skoler for at drøfte mål og handlingsplaner i forhold til kvalitetsrapporten.

Ekspertgruppen vurderer at Allerød Kommunes kvalitetsrapport indgår som et væsentligt element i dialogen mellem skolevæsenets aktører og i den forstand allerede i nogen grad opfylder sit formål om at fremme dialogen om evaluering og kvalitetsudvikling. Kvalitetsrapporten vil dog kunne styrke dialogen yderligere hvis forvaltningen formulerer vurderinger af de oplysninger der er beskrevet i kommunens kvalitetsrapport. I de tilfælde hvor rapporten viser forskelle mellem de enkelte skoler, kan målsætningerne med fordel målrettes de enkelte skolers konkrete udfordringer.

Brugen af indikatorer

Allerød Kommunes kvalitetsrapport rummer ikke andre indikatorer for skolevæsenets kvalitet end dem der er krævet i bekendtgørelsen.

Desuden indgår beskrivelser af skolernes egne indsatsområder i afsnittet om skolernes arbejde med de udvalgte indsatsområder (afsnit 4). Dette giver ifølge ekspertgruppen kommunalbestyrelsen mulighed for at få et indtryk af hvilke faglige og pædagogiske udfordringer kommunens skoler i øvrigt står over for, og hvordan de arbejder med at sikre at eleverne får det bedst mulige udbytte af deres skolegang.

Det nævnes i indledningen til Allerød Kommunes kvalitetsrapport at forvaltningens samlede vurdering af det faglige niveau bygger på oplysninger om både rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater. Ekspertgruppen kan dog ikke se at denne intention udmøntes i forvaltningens konkrete vurdering idet vurderingen udelukkende nævner at det høje faglige niveau ses ved en høj overgangsfrekvens til ungdomsuddannelserne og et tilfredsstillende niveau ved folkeskolens afgangsprøver.

Brug af sammenligninger

Kvalitetsrapporten rummer hovedsageligt beskrivelser af indikatorer på kommunalt niveau, mens præsentationen af indikatorer på skoleniveau findes i bilaget i tabelform. Sammenligningerne mellem skolerne i tabellerne i bilaget uddybes dog ikke i selve rapporten.

Som beskrevet i afsnit 6.2.5 kunne systematisk sammenligning bruges til at give yderligere viden om hvorfor elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog på nogle skoler, klarer sig lige så godt som alle elever set under ét, mens de på andre skoler klarer sig ringere. Allerød Kommune kunne i sin kvalitetsrapport have sammenlignet skolerne mere indgående, fx i forhold til om de konstaterede forskelle afspejler forskelle i elevernes sociale profil eller en særligt vellyk-

ket indsats på visse af skolerne. Hvis det sidste var tilfældet, kunne der være inspiration at hente til arbejdet med tosprogede elever på kommunens øvrige skoler.

Allerød Kommune sammenligner oplysninger om overgangsfrekvenser med tre andre kommuner. Ekspertgruppen efterlyser dog yderligere refleksion over og vurdering af sammenligningerne. Samtidig efterlyser ekspertgruppen at kommunen i højere grad gør brug af sammenligning med andre (relevante) kommuner.

Refleksion over datagrundlaget

Ekspertgruppen savner refleksion over kvalitetsrapportens datagrundlag. Fx i form af en beskrivelse af hvilke krav der stilles til skolernes dokumentation og en refleksion over dette. I forbindelse med forvaltningens vurdering af det faglige niveau på baggrund af afgangsprøven kunne forvaltningen ligeledes gøre sig nogle metodiske refleksioner over resultaterne sammenholdt med kommunens geografiske og befolkningsmæssige sammensætning.

6.3.2 Fredericia Kommunes kvalitetsrapport

Fakta om Fredericia Kommune og kommunens skolevæsen

Fredericia Kommune har 15 folkeskoler (heraf en 10.-klasses-skole), en specialskole og to skoler med heltidsundervisning. Kommunen har i alt 5.659 elever og 474 medarbejdere¹⁶ på området.

Fakta om kvalitetsrapporten

Fredericia Kommunes kvalitetsrapport består af en samlet rapport på 117 sider.

Beskrivelse, vurdering og handlingsanvisning

Fredericia Kommunes kvalitetsrapport indeholder hovedsageligt beskrivelser af kvalitetsrapportens indikatorer og i mindre grad vurderinger af de oplysninger der præsenteres. Der opstilles nye fokusområder for de indsatsområder der indgår i rapporten, men egentlige handlingsanvisninger gives ikke. Rapporten er struktureret efter de kommunale indsatsområder, hvilket giver indtryk af at kvalitetsrapporten indgår i kommunens øvrige kvalitetsarbejde.

Ekspertgruppen efterlyser at forvaltningen foretager en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på hver af kommunens skoler. Skolerne beskriver arbejdet med de kommunale resultatparametre og indsatsområder, herunder både status, mål og tiltag, men forvaltningen foretager ikke en sammenfattende vurdering på baggrund af skolernes egne beskrivelser. Derudover er det uklart for ekspertgruppen hvordan forvaltningen bruger skolernes beskrivelser i den sammenfattende helhedsvurdering for det samlede skolevæsen.

¹⁶ Antallet af medarbejdere er opgjort i årsværk. Årsværk for kommunens specialskole og heltidsundervisning er ikke indregnet.

Rapporten giver et godt indblik i de enkelte skolars situation og udgangspunkt, men er uklart mht. at beskrive det samlede skolevæsenes styrkepositioner og særlige resultater. Samlet set er rapporten præget af meget få refleksioner over styrker, områder hvor der er behov for forbedring, særlige fremtidige indsatsområder og kommende bestræbelser.

Alt i alt er det ekspertgruppens vurdering at Fredericia Kommune har taget det første skridt i retning af at gøre kvalitetsrapporten til et brugbart redskab til evaluering og kvalitetsudvikling idet målsætningen for skolernes arbejde er klart defineret i form af tydelige politiske mål. Forvaltningen bør dog arbejde med at gøre de politiske mål lettere for skolerne at afrapportere i forhold til. Det er samtidig ekspertgruppens vurdering at forvaltningen bør lægge en indsats i at skabe en klar sammenhæng mellem de oplysninger der indgår i kvalitetsrapporten, vurderingen af oplysningerne og forslag til mulige handlinger de steder hvor kvalitetsrapporten peger på behov for forbedringer.

Det politiske opdrag

Ekspertgruppen vurderer at det politiske opdrag er tydeligt i Fredericia Kommunes kvalitetsrapport da de tre resultatparametre for skoleområdet (faglig progression, livsglæde og tidlig indsats) er omdrejningspunkter for præsentationen af oplysningerne og for vurderingerne i kommunens kvalitetsrapport.

Det tydelige politiske opdrag giver ud fra ekspertgruppens vurdering skolerne viden om hvad kommunalbestyrelsen gerne vil informeres om. Ekspertgruppen savner dog klare udmeldinger om hvordan skolerne skal rapportere i forhold til disse mål. Målene forekommer umiddelbart brede og derfor svære at forholde sig til konkret. Desuden fremstår kommunens evalueringsredskab GodSkole ikke klart for ekspertgruppen, hvilket giver anledning til at spørge om det samme er tilfældet for kommunens politikere.

Fredericia Kommune kunne med fordel arbejde på at omsætte de klare udmeldinger fra det politiske niveau i faglige strategier. På den måde vil kvalitetsrapporten i højere grad kunne bruges til at give kommunalbestyrelsen indsigt i skolernes faglighed.

Kvalitetsrapporten som dialogredskab

Det fremgår af Fredericia Kommunes kvalitetsrapport at skolechefen har besøgt alle skoler som opfølgning på kvalitetsrapporten for skoleåret 2006/07. Formålet med og indholdet af besøgene uddybes dog ikke yderligere, hvilket gør det svært at se hvad den enkelte skole har ført en dialog med forvaltningen om.

Skolebestyrelsernes rolle i dialogen er tydeligt beskrevet i Fredericia Kommunes kvalitetsrapport. Dels indgår skolebestyrelsernes hørings svar i del 3 om fakta for de enkelte skoler, og dels har skolebestyrelserne for en række indsatsområder vurderet skolernes arbejde.

Det er ekspertgruppens vurdering at kommunen med fordel i endnu højere grad kan eksplicite processerne omkring dialogen og bl.a. beskrive hvordan og hvornår de forskellige aktører inddrages i dialogen, og hvilken rolle de har. For at fremme dialogen og systematisere samarbejdet om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i Fredericia Kommunes skolevæsen, kræves det at forvaltningen i langt højere grad foretager vurderinger af de oplysninger der indgår i kvalitetsrapporten. De enkelte skolers styrker og svagheder kan ligeledes med fordel fremhæves yderligere, fx ved at lade skoleledelsernes vurderinger få en plads i kvalitetsrapporten. Det fremgår ikke tydeligt af rapporten hvor kommunen, forvaltningen eller den enkelte skole ser særlige kvaliteter og resultater, eller hvor der findes særlige opmærksomhedspunkter.

Brugen af indikatorer

Kvalitetsrapporten for Fredericia Kommune rummer ud over de oplysninger som skal indgå ifølge bekendtgørelsen, også andre indikatorer for kvalitet, bl.a. fokusområderne leg, idræt og sundhed og elevrådsarbejdet. Livsglæde som er et af skoleområdet tre resultatparametre, indgår ligeledes i kommunens kvalitetsrapport.

Forvaltningen i Fredericia Kommune inddrager i sin vurdering af den faglige progression i kommunens skolevæsen en række indikatorer, bl.a. implementeringen af elevplaner og om de enkelte skoler har udarbejdet strategier for læsning og naturfagene. Forvaltningens sammenfattende helhedsvurdering for det samlede skolevæsen er bygget op omkring de kommunale resultatparametre og kommunale indsatsområder. Fx indgår både oplysninger om rummelighed og inklusion (tidlig indsats), leg, idræt og sundhed, elevplaner og elevrådsarbejdet. Ekspertgruppen efterlyser dog at forvaltningen i helhedsvurderingen forholder sig til andre af de oplysninger der fremgår af kvalitetsrapporten, idet kvalitetsrapporten kan afdække nye oplysninger der kan være relevante i forhold til en helhedsvurdering af det faglige niveau. Her kan Fredericia Kommune med fordel inddrage indikatorer for kvalitet i form af oplysninger om rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater, idet disse indikatorer alle er relevante i forhold til den faglige kvalitet.

Ekspertgruppen har et overordnet indtryk af at Fredericia Kommunes kvalitetsrapport fra 2008 er forbundet med kommunens øvrige arbejde med at sikre og udvikle kvaliteten på folkeskoleområdet. Rapportens opdeling i kommunens politiske indsatsområder afspejler efter ekspertgruppens opfattelse samtidig den måde der arbejdes med kvalitet. Dog savner ekspertgruppen udmeldinger om vægtningen af hvilke indikatorer der indgår i forvaltningens vurdering af det faglige niveau, og helt konkret begrundelser for hvorfor undervisningen i dansk som andetsprog ikke beskrives.

Brug af sammenligninger

Fredericia Kommune foretager sammenligninger på tværs af kommunens skoler i kvalitetsrapportens afsnit om livsglæde, idet evalueringsredskabet GodSkole som anvendes på samtlige skoler, gør en sådan sammenligning mulig. Forvaltningens vurdering af resultaterne fra skolernes tilbagemeldinger kunne dog i endnu højere grad gøres til genstand for sammenligninger mellem relevante skoler, hvilket kunne give forvaltningen og kommunalbestyrelsen et indblik i hvordan skolerne arbejder med det kommunale resultatparameter livsglæde, og hvordan skolernes arbejde eventuelt vil kunne styrkes.

Enkelte steder i Fredericia Kommunes kvalitetsrapport belyses udviklingen over flere år. Bl.a. er udviklingen i forhold til at rumme eleverne i deres nærmiljø opgjort over flere år. Det samme gælder oplysningerne om elever i specialpædagogiske tilbud.

Ekspertgruppen savner relevante sammenligninger med kommuner der ligner Fredericia Kommune i forhold til fx befolkningssammensætning eller størrelse.

Ekspertgruppen vurderer alt i alt at Fredericia Kommunes kvalitetsrapport rummer enkelte tiltag til systematiske sammenligninger, men at forvaltningen i de fremtidige kvalitetsrapporter i endnu højere grad bør lægge en indsats i at inddrage relevante systematiske sammenligninger og anvende disse i vurderingerne af skolevæsenets og de enkelte skolers styrker og svagheder. Rapportens del 3 indeholder en række indikatorer der med fordel kunne opstilles i sammenligningstabeller og dermed danne udgangspunkt for en vurdering. Som de står nu, er oplysningerne vanskelige at bruge.

Refleksion over datagrundlaget

Generelt savner ekspertgruppen metodiske drøftelser af kvalitetsrapportens videngrundlag. Både i forhold til hvordan de enkelte oplysninger helt konkret er opgjort, og i forhold til hvad oplysningerne i kvalitetsrapporten giver information om, og ligeså vigtigt hvad de ikke giver information om. Dette vil kunne bidrage til refleksion over om de valgte indikatorer er fyldestgørende, eller om andre indikatorer eventuelt skal inddrages. De metodiske drøftelser kan eventuelt beskrives i et bilag.

Konkret efterlyser ekspertgruppen at Fredericia Kommunes kvalitetsrapport indeholder en mere uddybende beskrivelse af evalueringsredskabet GodSkole og refleksioner over validiteten af GodSkole som redskab. Ligeledes efterlyser ekspertgruppen en beskrivelse af skolernes redegørelser og tilbagemeldinger og for hvordan forvaltningen bruger disse.

6.3.3 Helsingør Kommunes kvalitetsrapport

Fakta om Helsingør Kommune og kommunens skolevæsen

Helsingør Kommune har 16 folkeskoler, et familiecenter med et heldagsskoleafsnit, en behandlingsskole og alternativklasser på en ungdomsskole. Kommunen har i alt 7.653 elever og 1.242 medarbejdere på området. Helsingør Kommunes skolevæsen beskrives i kvalitetsrapportens kapitel 2.

Fakta om kvalitetsrapporten

Helsingør Kommunes kvalitetsrapport består af en samlet rapport, kvalitetsrapporter for de enkelte skoler, et dokument med skolebestyrelsernes udtalelser og et bilag til den samlede rapport med "opsamlede data fra skolernes rapporter" som rummer tabeller med de enkelte indikatorer (fx vikardækning, resultater af læseprøver og elevfravær). Den samlede kvalitetsrapport er på 72 sider.

Beskrivelse, vurdering og handlingsanvisning

Helsingør Kommunes kvalitetsrapport kan siges at være eksemplarisk i den forstand at den indeholder både de kvalitetsindikatorer som bekendtgørelsen stiller krav om, og vurderinger af de målinger der sker på disse indikatorer, og angiver behov for handling hvor det vurderes relevant. Kvalitetsrapporten følger i nogen grad bekendtgørelsens termer samtidig med at den indeholder en række andre oplysninger, ligesom det tydeligt fremgår hvordan kvalitetsrapporten indgår i kommunens øvrige arbejde med kvalitetsudvikling og -sikring af folkeskolen. Med andre ord virker det som om Helsingør Kommune har skabt et redskab der både opfylder kravene i bekendtgørelsen, og som giver mening som et lokalt udviklingsredskab ved foruden det påkrævede også at inddrage andre ting som skønnes relevante. Fx lærernes arbejdsmiljø og skolernes ressourcforbrug.

Helsingør Kommunes kvalitetsrapport indeholder en grundig beskrivelse af oplysningerne, særligt i hovedrapporten. Rapportens behandling af kvantitative data fremstår derfor seriøs og velformidlet for ekspertgruppen. Fremstillingen er forholdsvis overskueligt opbygget. Der henvises til oplysninger i bilag i de tilfælde de ikke præsenteres sammen med forvaltningens vurdering.

Kvalitetsrapporten rummer en høj grad af vurderinger af de tal der præsenteres. Det er forvaltningen der foretager vurderingerne og fremlægger dem for kommunalbestyrelsen. Det faglige niveau beskrives og vurderes for hver af kommunens skoler, men det er dog ikke helt klart i hvilket omfang de forskellige oplysninger under henholdsvis rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater lægges til grund for vurderingen af det faglige niveau. Det nævnes i rapporten at forvaltningens vurdering af skolernes faglige niveau er foretaget på baggrund af alle tilgængelige resultater og analyser, mens der i skolerapporterne kun foretages en samlet vurdering

for temaet resultater. I det der findes et bilag til kvalitetsrapporten med kvalitetsindikatorer, har læseren (herunder kommunalbestyrelsen) mulighed for at vurdere rimeligheden af de vurderinger som forvaltningen har taget. Ikke desto mindre savner ekspertgruppen et tydeligere faktisk grundlag for forvaltningens vurdering, konkret i form af en bedre beskrivelse af vurderingsgrundlaget.

Kvalitetsrapporten rummer også handlingsanvisninger på baggrund af vurderingerne. Der følges op på vurderingerne med handleplaner for de enkelte skoler, men det fremgår ikke om det er ledelsens eller byrådets handleplaner – eller om det er handlingsplaner i lovens forstand (jf. § 40 a, stk. 3).

Som et væsentligt træk ved Helsingør Kommunes kvalitetsrapport hæfter ekspertgruppen sig dog ved at den besidder en åbenhed om de svagheder der er konstateret ved kommunens skolevæsen. Dette fremgår fx af det afsnit der beskriver at elever der modtager specialundervisning, i tre fag (og særligt fremtrædende i et) klarer sig bedre end elever der modtager undervisning i dansk som andetsprog. Dette er muligvis også tilfældet i andre kommuner, men Helsingør Kommune præsenterer problematikken. Når problematikken lægges åbent frem, åbner det op for at aktørerne i kommunen kan overveje tiltag der skal dæmme op for den. I det hele taget finder ekspertgruppen at kvalitetsrapporten er udtryk for en åbenhed som gør den meget anvendelig til kvalitetsudvikling. Den beskriver fx områder hvor der p.t. ikke er igangsat initiativer, men hvor man i kommunen er i gang med at analysere hvad der skal gøres. Kvalitetsrapporten problematiserer det der iagttages, og giver en vurdering af det.

Endelig ønsker ekspertgruppen at fremhæve den tydelige cykliske proces for kvalitetssikring der er etableret i kommunen. I ekspertgruppens øjne er dette tegn på en overbevisning om at et systematisk arbejde med fagligheden nytter. Dette systematiske arbejde vil kunne styrkes yderligere hvis kvalitetsrapporten i højere grad rummer fremadrettede målsætninger og overvejelser om hvad skolevæsenets aktører vil se efter fremover for at kunne afgøre om der sker fremskridt på et givent område.

Det politiske opdrag

Ekspertgruppen finder at det politiske opdrag er meldt tydeligt ud, og at dette opdrag er anvendeligt fordi det er konkret og operationaliseret. Det politiske opdrag går igen i skolernes afrapportering, bl.a. forholder skolelederne sig også til det. Som eksempel kan nævnes at skolerne forholder sig til de politisk udmeldte indsatsområder mål for mål. Målene er fx "rummeligheden skal fortsat øges". Målene er suppleret med resultatkrav sådan at målet bliver operationelt. De enkelte skoler beskriver i deres kvalitetsrapport hvordan de har arbejdet med at opfylde det pågældende mål eller resultatkrav.

Kvalitetsrapporten som dialogredskab

I forordet beskrives det hvordan der på baggrund af kvalitetsrapporten gennemføres kvalitets-samtaler med de enkelte skoleledere to gange årligt. Desuden rummer kommunens kvalitetsrapport et kapitel (kapitel 9) hvor skolernes ledelser bl.a. selv giver en samlet vurdering af skolernes resultater, beskriver deres opfattelse af skolernes udfordringer i de kommende år og opstiller ønsker til fremtidige fælleskommunale indsatser. Dette er ifølge ekspertgruppen med til at gøre kvalitetsrapporten til et endnu bedre redskab til dialog og kvalitetsudvikling. Selve ideen med at kontrastere forvaltningens vurdering (kap. 8) med skoleledelsernes vurdering (kap. 9) giver en virkelig god indsigt i forskelle og ligheder mellem de enkelte skoler. Ekspertgruppen bemærker at det er befordrende for den politiske proces at forvaltningen påtager sig ansvaret for at vurdere hver enkelt skole, men ønsker samtidig at fremhæve hvordan dette kvalificeres yderligere af at skoleledernes vurderinger også fremgår.

Alt i alt vurderer ekspertgruppen at rapporten er velegnet som dialogredskab – og at den pga. sin struktur og form foregriber den dialog der følger efter.

Ekspertgruppen mener dog at dialogen kunne udbygges hvis der skete en bedre samordning af de evalueringsmodeller som skolerne skal anvende.

Brugen af indikatorer

Helsingør Kommunes kvalitetsrapport rummer både de påkrævede kvalitetsindikatorer og andre indikatorer som har relation til kommunens arbejde med kvalitet. I resultaterne indgår fx de skønnede andele af elever der opfylder trinmålene (på både skoleniveau og aggregeret niveau). Kommunen vil arbejde videre med at systematisere indsamlingen af disse data sådan at kvalitetsrapporten på sigt vil kunne gå bort fra at afrapportere de skønnede andele. Ekspertgruppen ønsker at bemærke at kommunen – i takt med at opgørelsen af denne indikator forbedres – skal gøre sig overvejelser om hvordan den vil vurdere om disse andele er tilfredsstillende i den lokale kontekst.

Helsingør Kommune beskriver under temaet rammebetingelser andre indikatorer end dem der kræves i bekendtgørelsen, fx omfanget af vikardækning og vikarernes uddannelsesmæssige baggrund, personalets fravær, andelen af uddannede lærere på skolerne, antal distriktselever der ikke opfylder undervisningspligten, tandsundhed, undervisningsmiljø og sundhedsprofil for 9.-klasserne.

Derudover er der også en kvalificeret afrapportering af de påkrævede kvalitetsindikatorer. Dvs. at områderne specialpædagogisk bistand og undervisning i dansk som andetsprog beskrives i et særskilt afsnit (Kapitel 6: Særlige indsatser) frem for spredt under de forskellige punkter i rappor-

ten (rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater) sådan som bekendtgørelsen ellers lægger op til (se §§ 5 og 7-9).

Forvaltningen tager ligeledes modige valg i forhold til hvad der afrapporteres. Som eksempel kan nævnes at der reflekteres over privatskolefrekvensen (og at denne sammenlignes med den tilsvarende i sammenlignelige kommuner). Ekspertgruppen værdsætter denne intention om åbent at synliggøre sådanne ting der potentielt kan vise svagheder ved skolevæsenet.

Brug af sammenligninger

Kvalitetsrapporten rummer hovedsageligt sammenligninger med sidste års opgørelser af eksempelvis karakterer. Der er en vurdering af resultaterne i de obligatoriske fag og i udtræksfagene. Forskelle mellem skoler behandles uden at der dog kan gives et tilstrækkeligt klart billede af indsatsen på den enkelte skole – jf. ekspertgruppens generelle kommentar om behovet for socialt korrigerede resultatdata. Der sker heller ingen sammenligning med andre kommuner hvad angår resultater. Helsingør Kommune sammenligner dog kommunens privatskolefrekvens med frekvensen i andre kommuner.

Refleksion over datagrundlaget

Der reflekteres i nogen grad over de afrapporterede tal, men generelt savner ekspertgruppen metodiske drøftelser af datagrundlaget.

6.3.4 Lemvig Kommunes kvalitetsrapport

Fakta om Lemvig Kommune og kommunens skolevæsen

Lemvig Kommune har 7 folkeskoler. Kommunen har i alt 2.770 elever og 250 årsværk på lærersiden.

Fakta om kvalitetsrapporten

Lemvig Kommunes kvalitetsrapport består af en kvalitetsrapport for det samlede skolevæsen (39 sider) og et dokument med kvalitetsrapporter for alle kommunens skoler (55 sider). Kvalitetsrapporten for det samlede skolevæsen og skolernes kvalitetsrapporter følger samme opbygning. I kvalitetsrapportens forord henvises til de enkelte skolers kvalitetsrapporter på skolernes hjemmesider.

Beskrivelse, vurdering og handlingsanvisning

Kvalitetsrapporten er opbygget omkring en række temaer der signalerer at kvalitetsrapporten er tænkt sammen med kommunens øvrige kvalitetsarbejde. Desuden inddrages andre indikatorer end dem der er krav om i bekendtgørelsen, fx lærernes arbejdsmiljø og overgange i og før skolen. Kvalitetsrapporten for det samlede skolevæsen og skolernes kvalitetsrapporter følger samme op-

bygning. Rapportens disposition og henvisninger til bekendtgørelsen gør den enkel at følge for læseren. Lemvig Kommunes kvalitetsrapport fremstår med andre ord velstruktureret.

Ekspertgruppen hæfter sig særligt ved at Lemvig Kommunes kvalitetsrapport indeholder en klar beskrivelse af arbejdet med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Dette ses bl.a. ved at der i rapporten lægges meget vægt på hvilke processer og initiativer kommunen har sat i værk, hvilket understøttes af at forvaltningen i rapportens forord skriver at kommunen er godt på vej til at have etableret en fælles evalueringskultur. Ekspertgruppen har desuden noteret sig at der flere steder i rapporten er tilkendegivelser af hvilke indikatorer der vil indgå i de kommende års kvalitetsrapporter.

Lemvig Kommunes kvalitetsrapport for det samlede skolevæsen rummer hovedsageligt korte opsummerende beskrivelser af oplysningerne i de enkelte skolers kvalitetsrapporter. De kvantitative oplysninger præsenteres i tabelform som oversigt over oplysningerne for alle kommunens skoler. Disse oversigter kommenteres i varierende grad. Beskrivelserne indeholder i nogen udstrækning vurderinger af og refleksioner over rapportens oplysninger. Ekspertgruppen vurderer at disse beskrivelser med fordel kunne udbygges yderligere, fx med forvaltningens vurderinger af skolevæsenets styrker og svagheder og af hvad der fungerer godt på de enkelte skoler, og hvad der fungerer mindre godt. Det vil ligeledes øge kvalitetsrapportens anvendelighed hvis rapportens oplysninger bliver suppleret med relevante sammenligninger på tværs af skoler og/eller med sammenlignelige kommuner.

Lemvig Kommunes kvalitetsrapport indeholder ikke sammenfattende helhedsvurderinger af det faglige niveau på de enkelte skoler. Forvaltningen foretager en sammenfattende helhedsvurdering af skolevæsenet som helhed, men ikke af den enkelte skole. Ekspertgruppen hæfter sig dog ved at skabelonen til skolerapporterne indeholder et felt til en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau, hvilket kunne tyde på at det er hensigten at skolerapporterne skal indeholde en vurdering. Flere af skolerapporterne foretager dog ikke en helhedsvurdering, men henviser i stedet til kvalitetsrapporten for det samlede skolevæsen. De oplysninger der lægges frem i skolernes kvalitetsrapporter, kan give et indtryk af hvordan det står til på skolerne, men for at kommunens politikere kan bedømme den enkelte skole, er det nødvendigt at forvaltningen foretager en helhedsvurdering. Lemvig Kommune kan i den forbindelse med fordel overveje at lade det være forvaltningen der foretager en sammenfattende helhedsvurdering, enten alene eller på baggrund af skolens egen vurdering.

Lemvig Kommunes kvalitetsrapport rummer kun i mindre grad handlingsanvisninger. Refleksionen over mulige forbedringsområder er tydeligst i skolernes rapporter, men forvaltningen samler ikke op på dette i form af handlingsanvisninger. Enkelte steder i rapporten for det samlede skolevæsen lægges der op til at indsatsen bør forbedres uden at der dog angives konkrete initiativer til

opfølgning. Fx skriver forvaltningen i afsnittet om karaktergennemsnit at et øget fokus på området for nogle skolers vedkommende vil kunne forbedre indsatsene.

Ekspertgruppen vurderer at Lemvig Kommunes kvalitetsrapport har gode forudsætninger for at komme til at fungere som udviklingsredskab. Dog efterlyser ekspertgruppen at forvaltningen i højere grad vurderer og formulerer handlingsanvisninger til de gjorte iagttagelser.

Det politiske opdrag

Det politiske opdrag for Lemvig Kommunes kvalitetsrapport er meldt tydeligt ud. Kommunalbestyrelsens overordnede ramme for kvalitetsrapporten er præciseret i form af en præsentation af familie- og kulturudvalgets værdier, vision og mission. Rammen for skolernes feedback til kommunalbestyrelsen er på den måde lagt åbent frem. Dog savner ekspertgruppen at sammenhængen mellem kommunalbestyrelsens mission i højere grad udmøntes i konkrete indikatorer for kvalitet. Det bør fremstå mere klart inden for hvilke rammer kommunalbestyrelsen ønsker at kommunens skoler skal udvikle skolevæsenets kvalitet.

Det nævnes i kvalitetsrapporten at skolerne indberetter og vurderer de fleste af de indikatorer som er besluttet gennem kommunens aftalesystem Dialog & Aftale. Ekspertgruppen efterlyser i den sammenhæng at det gøres endnu tydeligere hvordan kvalitetsrapporten indgår i aftalesystemet, og hvordan de politiske prioriteringer afspejles i aftalesystemet. Det er ekspertgruppens opfattelse at kvalitetsrapportens funktion som udviklingsredskab vil kunne styrkes ved at tydeliggøre forbindelsen mellem de politiske prioriteringer, kvalitetsrapporten og aftalesystemet.

Kvalitetsrapporten som dialogredskab

Det fremgår af Lemvig Kommunes kvalitetsrapport at kommunens fagsekretariat og repræsentanter for fagrådet for kommunens skoler i samarbejde er blevet enige om hvilke indikatorer der i kvalitetsrapporten skal ses som udtryk for kvalitet. Dette er efter ekspertgruppens opfattelse et udtryk for at dialogen og samarbejdet mellem aktørerne om udviklingen af kvaliteten af skolevæsenet allerede er godt i gang i Lemvig Kommune. Fx vil man i Lemvig Kommune fastsætte en norm for hvornår fagsekretariatet skal indgå i en dialog med de enkelte skoler om forbedring af de enkelte indikatorer.

Samtidig kan ekspertgruppen i kvalitetsrapporten spore en stræben efter at finde fælles metoder til evaluering og kvalitetssikring. I rapporten fremhæves det at der mangler en endelig afklaring af hvilke metoder der skal anvendes i forbindelse med kvalitetsrapporten. Sådanne fælles metoder til evaluering og kvalitetssikring vil, når dette afklares, sikre et godt udgangspunkt for dialogen mellem skolevæsenets aktører. Ekspertgruppen vurderer at der vil være behov for at igangsætte yderligere indsatser for at skolerne skal benytte sig af fælles metoder og en fælles struktur for skolernes redegørelser.

Desuden bør forvaltningen gøre mere ud af de analyser der indgår i kvalitetsrapporten, og arbejde frem imod at de forskellige aktørers holdninger fremgår af rapporten. Særligt forvaltningens vurderinger af kvalitetsrapportens oplysninger, bl.a. af skolernes styrker og svagheder, og skoleledernes egne vurderinger af styrker og svagheder er vigtige forudsætninger for dialogen. Derudover bør skolebestyrelsernes høringsvar indgå. Dette er en vigtig forudsætning for at Lemvig Kommunes kvalitetsrapport kan fungere som redskab til dialog og dermed til udvikling.

Brugen af indikatorer

Ekspertgruppen hæfter sig ved at aktørerne i Lemvig Kommunes skolevæsen er i dialog om hvordan forskellige indikatorer, herunder oplysninger om pædagogiske processer og rammebetingelser, kan have en betydning for elevernes øgede udbytte af undervisningen. Ved også at inddrage disse indikatorer i dialogen om udviklingen af skolevæsenets kvalitet bliver dialogen ifølge ekspertgruppen mere nuanceret idet aktørerne herved både drøfter input- og outputsiden af skolevæsenets kvalitet.

Lemvig Kommunes kvalitetsrapport rummer ud over de påkrævede indikatorer også andre som har relation til kommunens arbejde med kvalitet. Her kan bl.a. nævnes indikatorer for arbejdsmiljø, undervisningsmiljø og overgange før og i skolen. Desuden indgår som indikator elevernes evne til idéløsning, samarbejde mv.

Det fremgår af kvalitetsrapporten at vurderingen af det faglige niveau sker på grundlag af resultatet af afgangsprøverne og projektopgaverne i 9. og 10. klasse, sidste års nationale test i læsning, fysik/kemi og matematik, til overgangsfrekvens på ungdomsuddannelserne og til ledernes evalueringssamtaler med medarbejderteam (kapitel 3). Ekspertgruppen ser denne vægtning af indikatorer som udtryk for at man i Lemvig Kommune har fokus på at sikre et højt fagligt niveau. Ekspertgruppen savner dog en uddybning af hvordan ledernes evalueringssamtaler med skolernes medarbejderteam inddrages i vurderingen.

Samtidig efterlyser ekspertgruppen en klarere sammenhæng mellem de kommunale prioriteringer og vurderingen af det faglige niveau. Eksempelvis kunne dette betyde at andre indikatorer end oplysninger om skolernes resultater kunne indgå i den samlede helhedsvurdering.

Brug af sammenligninger

Lemvig Kommunes kvalitetsrapport rummer hovedsageligt præsentationer af kvalitetsindikatorer for kommunens skoler set i forhold til gennemsnittet for kommunen. Dette giver et overblik over forskelle mellem kommunens skoler, men ekspertgruppen savner at forvaltningen i højere grad foretager relevante sammenligninger på tværs af skoler. Enten i form af sammenligninger mellem skoler med ens forudsætninger i forhold til eksempelvis skolestørrelse eller elevernes sociale bag-

grund eller i form af sammenligninger med kommuner der ligner Lemvig Kommune hvad angår fx befolkningssammensætning eller størrelse.

Ekspertgruppen hæfter sig ved at forvaltningen skriver at oplysninger om specialpædagogisk bistand fremover vil kunne sammenlignes med udvalgte kommuner såvel som regionens og landets kommuner. Derudover vil man hvad angår årsagerne til henvisning til specialpædagogisk bistand fremover kunne følge udviklingen over tid.

Refleksion over datagrundlaget

I forordet til Lemvig Kommunes kvalitetsrapport skriver forvaltningen at det er tilstræbt at de data der præsenteres i rapporten, er gyldige og pålidelige som dokumentation for de indikatorer som er medtaget.

Ekspertgruppen efterlyser dog generelt i rapporten en højere grad af refleksion over kvalitetsrapportens datagrundlag, både i forhold til hvordan de enkelte oplysninger helt konkret er opgjort, og i forhold til hvad oplysningerne i kvalitetsrapporten er vidnesbyrd om, og lige så vigtigt hvad de ikke er vidnesbyrd om. Dette vil kunne bidrage til refleksion over om de valgte indikatorer er fyldestgørende, eller om andre indikatorer eventuelt skal inddrages. De metodiske drøftelser kan eventuelt beskrives i et bilag.

6.3.5 Næstved Kommunes kvalitetsrapport

Fakta om Næstved Kommune og kommunens skolevæsen

Der er 23 folkeskoler, et 10.-klasse-center og en specialskole i Næstved Kommune. Der er 8.619 elever (og 325 elever i specialklasser) og 731 lærere og børnehaveklasseledere opgjort i fuldtidsstillinger. Kvalitetsrapporten indeholder ikke en samlet beskrivelse af kommunens skolevæsen.

Fakta om kvalitetsrapporten

Der er dels en samlet kvalitetsrapport for Næstved Kommune, dels et bilag med hvad der kaldes "skolernes bidrag" – som består af de enkelte skolars indberetninger, profil og skolebestyrelsernes udtalelser. Den samlede kvalitetsrapport er på 39 sider, mens bilagsdelen er på 247 sider.

Beskrivelse, vurdering og handlingsanvisning

Det er karakteristisk for Næstved Kommunes kvalitetsrapport at der afrapporteres i forhold til mange indikatorer. Skolerne sammenlignes med hinanden i forhold til flere kvalitetsindikatorer, hvilket giver et godt udgangspunkt for at skolevæsenets aktører kan undre sig. Ekspertgruppen finder den grafiske afbildning af tallene hensigtsmæssig fordi den fremmer læserens overblik over tallene (fx lagkagediagrammer over ulovligt fravær på skolerne) og kan give kommunalbestyrelsen nogle ideer til hvor der skal sættes ind med en indsats. Men alt i alt vurderer ekspertgruppen

at der præsenteres for mange tal og figurer – forvaltningen kunne med fordel i højere grad foretage en sortering i forhold til hvad der er relevant (jf. også afsnittet Brugen af indikatorer skal afspejle den måde der arbejdes med kvalitet lokalt).

Mængderne af talmateriale bliver et yderligere problem fordi der ikke i særlig høj grad præsenteres vurderinger og fortolkninger af materialet.

Vurderingselementet i Næstved Kommunes kvalitetsrapport udgøres af forvaltningens sammenfattende helhedsvurdering af kommunens styrker, problemer og områder hvor der er behov for forbedringer, og af vurderinger foretaget af de enkelte skoler.

Den sammenfattende helhedsvurdering drejer sig dog om udviklinger i tallene frem for en egentlig overordnet vurdering. Ekspertgruppen efterlyser derfor et tydeligere vurderingselement. I forhold til skolernes egne vurderinger savner ekspertgruppen en højere grad af brug af dokumentation, fx for hvad skolerne baserer deres vurdering på. Derudover savner ekspertgruppen en beskrivelse af hvad forvaltningen foretager sig med skolernes vurderinger.

Rapporten er meget lidt fremadrettet og rummer meget få handlingsanvisninger. Det fremgår ikke af rapporten hvad de afrapporterede tal skal bruges til: Hvilke konklusioner drager kommunen – og den enkelte skole? Hvilke handlinger skal der eventuelt til?

Overordnet set savner ekspertgruppen altså at de afrapporterede tal resulterer i vurderinger og handlinger. Derfor er det ekspertgruppens vurdering at den største opgave der venter Næstved Kommune i forhold til kvalitetsrapporten, er at implementere denne vurderende og handlingsorienterede tankegang i kvalitetsarbejdet. Som et eksempel på hvor det kunne gavne med en højere grad af vurderings- og handlingselement, er de afsnit hvor variationen i ressourceforbruget beskrives. Her kunne det passende vurderes om og i givet fald på hvilken måde ressourceanvendelsen spiller ind på skolens kerneydelse – og hvordan der kunne dæmmes op for en eventuel (negativ) virkning.

Det politiske opdrag

Det fremgår af kvalitetsrapporten at der ikke har været opstillet særskilte overordnede skolepolitiske mål, men at der har været to fælles indsatsområder for skolerne, nemlig "sikker drift og tilpasning til nye opgaver" og "sundhed og bevægelse". Det fremgår at alle skoler har arbejdet med indsatsområderne fx ved at udarbejde separate handlingsplaner for områderne.

Målet om sikker drift og tilpasning til nye opgaver udspringer af at Næstved Kommune er en sammenlagt kommune der har opbygget et fælles skolevæsen, men ekspertgruppen finder at dette mål i mindre grad hænger sammen med udvikling af kvaliteten af folkeskolens kerneopga-

ve der vedrører undervisning, læring og pædagogik. Ekspertgruppen finder derfor at et arbejde med dette indsatsområde kun i ringe grad vil have positiv indflydelse på resultaterne af kerneopgaverne. Imidlertid anerkender ekspertgruppen at administrative og tildelingsmæssige elementer kan spille ind på leveringen af kerneydelsen, men kvalitetsrapporten tager ikke i tilstrækkelig grad stilling til hvad der skal til for at dæmme op for de administrative problemer der identificeres.

Derudover kan ekspertgruppen ikke finde nogen afrapportering af udviklingen på de to indsatsområder. Kvalitetsrapporten er et oplagt sted at konstatere om det går som ønsket med indsatsområderne, og giver mulighed for at iværksætte handlingsplaner i tilfælde hvor dette ikke er tilfældet.

Kvalitetsrapporten som dialogredskab

Kvalitetsrapportens forord beskriver hvordan alle skoler har været til en feedbacksamtale med skoleafdelingen i forvaltningen inden den endelige udarbejdelse af kvalitetsrapporten. Resultaterne fra disse samtaler er dog ikke beskrevet i hverken skolernes kvalitetsrapporter eller den samlede kvalitetsrapport. Deltagerne i møderne har været skoleledelsesteamet (og eventuelt skolebestyrelsesformand og tillidsrepræsentant); fra forvaltningen har en chef og en til to konsulenter deltaget. I forordet beskrives det hvordan disse møder har muliggjort at skolernes forslag til handlinger på baggrund af kvalitetsrapporten har kunnet inddrages i rapporten, hvilket menes at være medvirkende til at byrådet bedre har kunnet danne sig "et kvalificeret billede af skolernes problemstillinger og handleforslag" og dermed "lette(t) processen med at beslutte, hvilke skoler byrådet skal vedtage handleplaner for".

Ved alle feedbacksamtalerne er følgende emner blevet drøftet:

- Opfølgningspunkter fra sidste kvalitetsrapport.
- Skolens faglige niveau.
- Pædagogiske processer (såvel undervisnings- som fritidsdel).
- Samarbejde mellem forskellige personalegrupper.
- Fravær, linjefagsuddannede lærere mv.
- Partnerskab om Folkeskolen.

Kommunen beskriver hvordan den forsøger at etablere de bedste muligheder for dialog i forbindelse med udarbejdelsen af kvalitetsrapporten – fx har man justeret processen i forhold til 2007 fordi dette skønnedes at give en bedre kvalitetsrapport. Ekspertgruppen vurderer at kommunens bestræbelser på at skabe meningsfulde dialog- og udviklingsprocesser er meget konstruktive. Og ekspertgruppen vurderer at sammenligningerne mellem skolerne (se nedenfor) giver et godt afsæt for dialogen, naturligvis i det omfang de ikke skyldes forskelle i måder at opgøre tallene på. Hvis forvaltningen i højere grad foretog en vurdering af de præsenterede tal (jf. ovenfor), ville dette kunne danne et godt udgangspunkt for dialogen.

Brugen af indikatorer

Overordnet set bærer Næstved Kommunes kvalitetsrapport præg af at nogle tal – eksempelvis sygefravær blandt personalet – opgøres på forskellig måde.

Det er derudover kendetegnende for Næstved Kommunes kvalitetsrapport at der er mange tal for hver enkelt skole, men at disse fremstår forholdsvis ukommenterede. Ligeledes er der ikke sket en vægtning af indikatorer i forhold til de områder man som kommune har valgt at fokusere særligt på, men dette hænger også sammen med at det politiske opdrag ikke er tydeligt. Overordnet set er der meget lidt fokus på identifikation af problemer, landvindinger og succeser i skolernes kernepraksis.

Ekspertgruppen vurderer at kvalitetsrapporten ville vinde ved at der i højere grad sker en afklaring af hvad kommunen ønsker at opnå i – og med – sit skolevæsen. Fx ved at der sker en afklaring af hvordan man i kommunen vil forstå begrebet "fagligt niveau". I den nuværende kvalitetsrapport defineres fagligt niveau udelukkende ud fra resultaterne af afgangsprøverne, men ekspertgruppen vurderer at der er andre indikatorer der kan give kommunalbestyrelsen et indblik i det faglige niveau og i om den faglige udvikling er i overensstemmelse med det ønskede.

Og endelig vurderer ekspertgruppen at Næstved Kommune med fordel kunne foretage nogle interessante analyser ud fra de tal den er i besiddelse af. Er der fx en sammenhæng mellem meget elevfravær og lavt gennemsnit ved afgangsprøverne?

Brug af sammenligninger

Næstved Kommunes kvalitetsrapport er den af de seks gennemgåede rapporter som efter ekspertgruppens vurdering i højest grad benytter sig af sammenligninger – fx mellem skolerne. Andre kommuner kunne lade sig inspirere af dette aspekt ved Næstved Kommunes kvalitetsrapport.

Ekspertgruppen vurderer dog stadig at sammenligningerne i højere grad skal udfoldes, forklares og diskuteres, ligesom der også her skal være et større fokus på andet end rammebetingelserne for skolevæsenet.

Refleksion over datagrundlaget

Næstved Kommunes kvalitetsrapport mangler refleksioner over det datagrundlag der fremlægges. Hvis forvaltningen i højere grad reflekterede over de fremlagte tal, ville det øge anvendeligheden af dem.

6.3.6 Århus Kommunes kvalitetsrapport

Fakta om Århus Kommune og kommunens skolevæsen

Århus kommune beskriver på sin hjemmeside at den har over 30.000 elever fordelt på 49 folkeskoler og 3 specialskoler i kommunen. Kommunen har ca. 2.800 lærere ansat.

Fakta om kvalitetsrapporten

Ud over den samlede kvalitetsrapport er der udarbejdet delrapporter for hver enkelt skole. Selve hovedrapporten er på 55 sider, delrapporterne noget kortere. Kvalitetsrapporten er indholdsmæssigt disponeret i forhold til kommunens virksomhedsmodel der tydeliggør sammenhængen mellem ressourcer, organisation, ydelser og effekt.

Beskrivelse, vurdering og handlingsanvisning

Århus Kommunes kvalitetsrapport rummer en eksemplarisk systematik og kondensering af data. Den afspejler et højt niveau i fx sprog og struktur og i de læsevejledninger og rammesætninger der findes i starten af rapporten. Kvalitetsrapporten har en stærk side hvad angår aggregerede data på kommuneniveau – men rummer ikke et fokus på forskelle i kommunen eller mellem Århus Kommune og andre kommuner.

Kvalitetsrapporten indeholder en række relevante data som præsenteres på en lettilgængelig måde der giver læseren et godt overblik. Fx skabes der overblik over tallene med fx tabeller med gennemsnitlige nøgletal for de valgte indikatorer. Ekspertgruppen savner dog flere analyser af tallene i kvalitetsrapporten – fx i form af en højere grad af sammenligninger (hvilket uddybes nedenfor) og en videre undersøgelse af hvorfor væsentlige tal ser ud som de gør. De deskriptive dele af rapporten kunne derudover gøres mere levende hvis de indeholdt flere eksempler på aktiviteter eller indsatser.

Kvalitetsrapporten trækker i videst muligt omfang på de eksisterende data, fremgår det af rapportens afsnit om datagrundlaget. Begrundelsen for dette har været at forvaltningen har ønsket at begrænse den administrative byrde på skolerne. Dette er ifølge ekspertgruppen et relevant hensyn at tage, men ekspertgruppen mener alligevel at rapporten bærer præg af at der trækkes på allerede eksisterende data frem for på data skabt med henblik på kvalitetsrapportens undersøgelser. Fx er der en ambition om i kvalitetsrapporten at undersøge effektmål på fire politiske vedtagne områder (hvilket behandles nedenfor), men disse undersøges ikke eksplicit, og kommunen kan – ud fra dette års kvalitetsrapport at dømmes – ikke vurdere effekterne gennem systematiseringen af de data man allerede er i besiddelse af.

Generelt ser ekspertgruppen altså i rapporten en relevant og væsentlig kommunal styring i indsamlingen og rapporteringen af data, men savner at dette følges op med vurderinger fra forvalt-

ningen. Vurderingselementet kunne være med til at samle op på de præsenterede data og danne udgangspunkt for videre handling. Derudover hæfter ekspertgruppen sig ved at kvalitetsrapporten ikke indeholder en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau i skolevæsenet, hvilket den skal ifølge bekendtgørelsen. I stedet opridses hovedresultaterne fra kvalitetsrapporten som efterfølges af forslag til fokusområder for opfølgningen på rapporten.

Kvalitetsrapporten beskriver på en overskuelig måde de processer der er omkring drøftelsen af Århus Kommunes kvalitetsrapport: Der holdes kvalitetssamtaler på skolerne med udgangspunkt i den pågældende skoles delrapport og med deltagelse af ledelsesteam og bestyrelses- og medarbejderrepræsentanter. Fra forvaltningen deltager områdecheferne. Dagsorden og referat for samtalerne sker ud fra en fælles skabelon. Af kvalitetsrapporten fremgår det at de fremlagte data ved samtalen relateres til skolens dagligdag og grundforudsætninger og har til formål at identificere opfølgningsinitiativer formuleret i såkaldte udviklingspunkter. Der sker en opfølgning på sidste års fokuspunkter. Fokuspunkterne fremstår som vigtige overordnede spørgsmål der stilles på baggrund af kvalitetsrapporten og tages op i kvalitetssamtalerne.

Selve processerne i forbindelse med udarbejdelsen af kvalitetsrapporten virker efter ekspertgruppens vurdering til at kunne støtte op om brugen af kvalitetsrapporten som udviklingsredskab fordi processerne ideelt set kan bibringe de vurderinger og handlingsanvisninger på skoleniveau som ekspertgruppen umiddelbart savner i selve rapporten. Processerne afspejler ifølge ekspertgruppen også at forvaltningen tager styringsopgaven alvorligt, hvilket er positivt. De konkrete opfølgningsinitiativer fremgår dog ikke tydeligt af rapporten, hvilket efter ekspertgruppens vurdering er en mangel. I stedet beskrives det hvilke overordnede fokusområder årets kvalitetsrapport giver anledning til at opstille for opfølgningen. Det er i kvalitetsrapporten for skoleåret 2007/08 elementer som ledelse, differentiering, forældresamarbejde og elevernes overgang til ungdomsuddannelse.

Opsummerende i forhold til Århus Kommunes kvalitetsrapport ønsker ekspertgruppen at fremhæve at rapporten indeholder et stort potentiale fordi den rummer mange interessante nøgletal som præsenteres på en overskuelig måde, men ekspertgruppen mener at kvalitetsrapporten burde skrives tættere på skolevæsenet: Hvad er det for dilemmaer de enkelte skoler står i? Hvad fungerer godt og mindre godt? Ekspertgruppen mener altså at kvalitetsrapporten bør tage udgangspunkt i – og i højere grad beskrive – hvordan praksis er p.t., ligesom den bør opridse mulige forklaringer på det konstaterede, afspejle en stillingtagen til det og endelig rumme handlingsanvisninger. Kvalitetsrapporten bør altså rumme alle elementerne i kvalitetscirkelen.

Ekspertgruppen anerkender det store stykke arbejde der ligger i at præsentere den lange række data, men mener samtidig at rapporten kan virke tung at læse – hovedsageligt pga. manglende eksempler og en manglende stillingtagen til tallene. At rapporten er så kondenseret og strukture-

ret har den ulempe at den efter ekspertgruppens vurdering kan virke standardiseret og herigen- nem få præg af at være udarbejdet uden sammenhæng med skolernes dagligdag. Ekspertgrup- pen savner med andre ord at rapporten kommer tættere på praksis, og at dette også afspejler sig sprogligt. Hvis kvalitetsrapporten var præget af en mindre grad af teknisk evalueringsfaglig ter- minologi og fremstod mere velegnet til at blive læst på skolerne, ville rapporten efter ekspert- gruppens vurdering kunne få større virkning.

Det politiske opdrag

Af kvalitetsrapporten fremgår det at udgangspunktet for den er de fire effektmål (inkl. delmål) for børn og unge som byrådet har vedtaget om læring og udvikling, rummelighed, trivsel og sundhed og forældresamarbejde. Indikatorerne i kvalitetsrapporten beskrives som værende ud- valgt så de refererer til disse politisk vedtagne mål, hvorfor der afrapporteres indikatorer inden for disse fire områder. Imidlertid er disse effektmål endnu ikke bærende nok i kvalitetsrapporten efter ekspertgruppens vurdering. Med andre ord kan det ikke ud fra en læsning af kvalitetsrapporten fastslås hvilken effekt der er af den indsats kommunens skoler gør på disse fire områder.

Ekspertgruppen mener at kommunens ambition om at måle effekterne af det arbejde der foregår i skolevæsenet, er nyttig fordi effekten er det mest interessante når kvaliteten af et skolevæsen skal vurderes. Men ekspertgruppen mener samtidig at Århus Kommune efter kvalitetsrapporten som enkeltstående dokument at dømme stadig har et stykke vej at gå før denne ambition er ført ud i livet.

Kvalitetsrapporten som dialogredskab

Som beskrevet ovenfor er der gennemført kvalitetssamtaler i forbindelse med udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Ekspertgruppen vurderer at den anvendte model for rapporten og de systema- tisk præsenterede gennemsnitstal med fordel kan anvendes som udgangspunkt for dialog med en skole eller institution. Ekspertgruppen mener dog at kvalitetsrapporten ville blive meget mere anvendelig hvis resultatet af kvalitetssamtalerne i højere grad fremgik af hovedrapporten. Som det er nu, grupperes de enkelte skolers udviklingspunkter tematisk, og de hyppigste præsenteres i rapporten. Ekspertgruppen så gerne mere til skolernes egne vurderinger og egen selvforståelse i kvalitetsrapporten (igennem andet end den egenbeskrivelse der findes i dag). Ekspertgruppen mener også at det ville udgøre et godt grundlag for dialogen mellem forvaltning og skoler hvis de respektive parter vurderinger trådte tydeligere frem over for hinanden.

Brugen af indikatorer

Det fremgår af afsnittet om evalueringen af den første kvalitetsrapport at indikatorer som var med i første kvalitetsrapport, er taget ud i anden generation af rapporten. På samme måde er der tilføjet nye indikatorer. Der har været nedsat en arbejdsgruppe der skulle drøfte ændringer af in- dikatorer og spørgsmål. Gruppen består af skoleledere og pædagogiske ledere. Det fremgår at de

nye indikatorer er "tidligere besluttede opfølgninger af skolernes udmøntning af Udviklingsplanens strategier og indsatser" (kvalitetsrapportens side 4), og at de drejer sig fx om sprog, læsning og kost og bevægelse.

Ligeledes giver kvalitetsrapporten udtryk for en bevidsthed om at der skal være en grund til at gengive data i rapporten. Der er taget en beslutning om at ikke alle tilgængelige data gengives årligt, men at der i stedet foretages en afvejning af at kun data der giver en aktuel og anvendelig viden om kvaliteten af skolerne, skal medtages i den konkrete rapport. Fx havde kommunen i første kvalitetsrapport tal for medarbejdernes arbejdsmiljø (på baggrund af den gennemførte arbejdspladsvurdering (APV) og undervisningsmiljøvurdering (UMV)). Der er imidlertid ikke gennemført hverken en ny APV eller en ny UMV siden sidste kvalitetsrapport, men derimod igangsat opfølgningsinitiativer på sidste års målinger. Derfor gengives tallene ikke igen idet det antages at målingen ville se anderledes ud hvis den var blevet gentaget. I stedet har opfølgningen på APV og UMV været et emne ved kvalitetssamtalen.

Ekspertgruppen anerkender den måde kommunen griber arbejdet med indikatorer an. Ekspertgruppen mener dog at de gode intentioner på området i højere grad skal føres ud i livet. Kommunen kunne fx udvælge en række (seks til syv) indikatorer der efterfølgende underlægges grundig analyse som oplæg til en politisk drøftelse. Som det er nu, bemærker ekspertgruppen at alt afrapporteres på samme måde, og dette er ikke i overensstemmelse med ekspertgruppens tanker om at kvalitetsrapporter i høj grad skal afspejle de lokale målsætninger og det lokale arbejde med kvalitet.

Brug af sammenligninger

I kvalitetsrapporten beskriver forvaltningen hvordan sammenligninger fra år til år og på tværs af skolerne er værdifulde fordi de kan give indblik i kvaliteten og udviklingen på de enkelte skoler og samtidig tjene som inspiration.

Som det nævnes i afsnittet om refleksion over datagrundlaget nedenfor, er der dog også en bevidsthed i kvalitetsrapporten om hvornår sammenligninger ikke er brugbare, nemlig hvor forskellene afspejler fx socioøkonomiske forskelle i elevgrundlaget og ikke en forskel i effekten af det skolerne leverer.

Alt i alt vurderer ekspertgruppen at kvalitetsrapporten – på trods af relevante betragtninger om det frugtbare ved sammenligninger – indeholder for få relevante sammenligninger. Der sammenlignes hovedsageligt med en gennemsnitlig udvikling på kommuneniveau fra et år til det næste vedrørende centrale indikatorer.

Ekspertgruppen vurderer at det kunne være relevant at kommunen fx sammenlignede sig med andre kommuner. Århus Kommunes særkender, styrker og udviklingsområder ville herigennem fremstå tydeligere. Dette bliver også tilfældet når kommunen får mulighed for at foretage historiske sammenligninger over længere tid end fra år til år eller sammenligninger med udviklingen i andre (sammenlignelige) kommuner eller på andre skoler.

Endelig vurderer ekspertgruppen at der med fordel kunne foretages flere sammenligninger mellem skolerne sådan at det fremgik tydeligere hvilke skoler der eksempelvis har problemer med sygefravær. I evalueringen af den første kvalitetsrapport fremhævede kommunen netop bedre muligheder for sammenligninger i delrapporterne som en af de ting som er søgt indfriet i anden generation af kvalitetsrapporten, men ekspertgruppen mener at dette med fordel kan ske i højere grad end det er tilfældet. Ekspertgruppen vurderer at der forholdsvis let ville kunne foretages sammenligninger mellem skolerne fordi de bruger den samme skabelon for indrapportering af tal. Dette ville kunne give anledning til overvejelser over de identificerede mønstre og en efterfølgende dialog om dem.

Refleksion over datagrundlaget

Århus Kommunes kvalitetsrapport er kendetegnet ved en høj grad af refleksion over de data der fremlægges. For det første er der et separat afsnit om datagrundlaget (afsnit 3.0 i rapporten) hvor datakilderne og særlige vilkår omkring disse beskrives. Dette beskrives også løbende i rapporten. For det andet fremgår det af rapporten hvordan man har gennemført en evaluering af den første generation af kommunens kvalitetsrapport med henblik på at forbedre datagrundlaget. Det beskrives også hvordan denne justering ser ud. For det tredje og sidste tages der løbende stilling til de tal der præsenteres. Som eksempel kan nævnes at der i kvalitetsrapporten tages forbehold for sammenligninger mellem skolerne fordi der er en bevidsthed om at skolernes forudsætninger er meget forskellige, og at tallene ikke tager højde for socioøkonomiske faktorer (side 6). Af andre eksempler kan det nævnes at der i kvalitetsrapporten er en bevidsthed om at kvalitetsrapporten dels indeholder en subjektiv oplevet kvalitetsdimension, dels en målbar, objektiv dimension og overvejelser om hvordan de to supplerer hinanden. Der er i kvalitetsrapporten desuden en bevidsthed om at der kan være aspekter ved skolevæsenets kvalitet lokalt (fx forklaringer på hvorfor data på indikatorerne ser ud som de gør, eller fremhævelse af eksemplariske initiativer på den enkelte skole) der ikke afspejles i kvalitetsrapporten (side 6).

Alt i alt viser Århus Kommunes kvalitetsrapport en styrke hvad angår reflekteret brug af data og er dermed af høj kvalitet rent metodisk, og ekspertgruppen ønsker i særlig grad at fremhæve kvalitetsrapportens stærke bevidsthed om anvendelsen af indikatorer.

Ifølge ekspertgruppen er næste skridt i udviklingen af Århus Kommunes kvalitetsrapport at komme endnu tættere på at få et billede af kvaliteten i kommunens skolevæsen og at inddrage data i udviklingen af skolevæsenet.

Appendiks A

Kommuner der indgår i den samlede undersøgelse

Kommuner der indgår i spørgeskemaundersøgelsen

Albertslund Kommune	Langeland Kommune
Allerød Kommune	Lejre Kommune
Assens Kommune	Lemvig Kommune
Ballerup Kommune	Lolland Kommune
Billund Kommune	Lyngby-Taarbæk Kommune
Bornholm Kommune	Læsø Kommune
Brøndby Kommune	Mariagerfjord Kommune
Brønderslev Kommune	Middelfart Kommune
Dragør Kommune	Norddjurs Kommune
Esbjerg Kommune	Nordfyns Kommune
Fanø Kommune	Nyborg Kommune
Favrskov Kommune	Næstved Kommune
Fredericia Kommune	Odder Kommune
Frederiksberg Kommune	Odense Kommune
Frederikshavn Kommune	Odsherred Kommune
Frederikssund Kommune	Randers Kommune
Frederiksværk-Hundested Kommune (nu Halsnæs Kommune)	Rebild Kommune
Furesø Kommune	Ringkøbing-Skjern Kommune
Faaborg-Midtfyn Kommune	Ringsted Kommune
Gentofte Kommune	Rudersdal Kommune
Gladsaxe Kommune	Rødovre Kommune
Glostrup Kommune	Samsø Kommune
Greve Kommune	Silkeborg Kommune
	Skanderborg Kommune

Gribskov Kommune
Guldborgsund Kommune
Haderslev Kommune
Hedensted Kommune
Helsingør Kommune
Herlev Kommune
Herning Kommune
Hillerød Kommune
Hjørring Kommune
Holbæk Kommune
Holstebro Kommune
Horsens Kommune
Hvidovre Kommune
Høje-Taastrup Kommune
Hørsholm Kommune
Ikast-Brande Kommune
Ishøj Kommune
Jammerbugt Kommune
Kalundborg Kommune
Kerteminde Kommune
Kolding Kommune
København Kommune
Køge Kommune

Skive Kommune
Slagelse Kommune
Solrød Kommune
Sorø Kommune
Struer Kommune
Svendborg Kommune
Syddjurs Kommune
Sønderborg Kommune
Thisted Kommune
Tønder Kommune
Tårnby Kommune
Vallensbæk Kommune
Varde Kommune
Vejen Kommune
Vejle Kommune
Vesthimmerlands Kommune
Viborg Kommune
Vordingborg Kommune
Ærø Kommune
Aabenraa Kommune
Aalborg Kommune
Århus Kommune

Kommuner der indgår i analysen af handlingsplaner

Kommuner med handlingsplan for det samlede skolevæsen¹⁷

Favrskov Kommune	Køge Kommune
Frederiksberg Kommune	Lolland Kommune
Frederiksværk-Hundested Kommune (nu Halsnæs Kommune)	Nordfyns Kommune
Faaborg-Midtfyn Kommune	Nyborg Kommune
Gentofte Kommune	Slagelse Kommune
Gribskov Kommune	Solrød Kommune
	Thisted Kommune

¹⁷ EVA har flyttet Frederiksberg Kommune fra kategorien "Kommuner med handlingsplan for det samlede skolevæsen og for enkeltskoler" til "Kommuner med handlingsplan for det samlede skolevæsen" da EVA ikke har kunnet finde handlingsplaner på skoleniveau.

Holbæk Kommune
Hørsholm Kommune
Ishøj Kommune

Tønder Kommune
Tårnby Kommune
Vordingborg Kommune

Kommuner med handlingsplan for det samlede skolevæsen og for enkeltskoler

Albertslund Kommune
Brønderslev Kommune
Frederikshavn Kommune
Helsingør Kommune

Mariagerfjord Kommune
Ringkøbing-Skjern Kommune
Syddjurs Kommune
Aalborg Kommune

Kommuner med handlingsplan for enkeltskoler

Gladsaxe Kommune
Hedensted Kommune

Næstved Kommune
Sorø Kommune

Kommuner der er taget ud af analysen

Greve Kommune
Holstebro Kommune
Høje-Taastrup Kommune
Kalundborg Kommune

Skive Kommune
Varde Kommune
Viborg Kommune
Århus Kommune

De 10 kommuner der indgår i analysen af sammenhængen mellem handlingsplanerne og dokumentationen i kvalitetsrapporterne

Favrskov Kommune
Gladsaxe Kommune
Ishøj Kommune
Ringkøbing-Skjern Kommune
Tønder Kommune

Frederiksberg Kommune
Gribskov Kommune
Nyborg Kommune
Thisted Kommune
Vordingborg Kommune

Kommuner der indgår i caseundersøgelsen

Favrskov Kommune
Gladsaxe Kommune
Hvidovre Kommune

Lolland Kommune
Mariagerfjord Kommune
Silkeborg kommune

Kommuner der indgår i undersøgelsen af indholdet og udformningen af kvalitetsrapporterne for skoleåret 2007/08

Albertslund Kommune
Allerød Kommune
Ballerup Kommune
Bornholm Kommune
Esbjerg Kommune
Fredericia Kommune
Frederikshavn Kommune
Furesø Kommune
Gentofte Kommune
Hjørring Kommune

Horsens Kommune
Kalundborg Kommune
Kerteminde Kommune
Lemvig Kommune
Middelfart Kommune
Nordfyns Kommune
Næstved Kommune
Ringkøbing-Skjern Kommune
Tønder Kommune
Århus Kommune

Kommuner der indgår i ekspertvurderingen af kvalitetsrapporterne for skoleåret 2007/08

Allerød Kommune
Fredericia Kommune
Helsingør Kommune

Lemvig Kommune
Næstved Kommune
Århus Kommune

Appendiks B

Om ekspertgruppen

Ekspertgruppens medlemmer repræsenterer i kraft af deres faglighed forskellige indgangsvinkler til arbejdet med kvalitetsrapporter på folkeskoleområdet. Ekspertgruppen er sammensat sådan at dens medlemmer både repræsenterer et forvaltnings-, skole-, og forskningsperspektiv og dækker viden og erfaring inden for følgende områder:

- Kommunernes kvalitetssikring på folkeskoleområdet, herunder anvendelse af kvalitetsrapporter i en nordisk sammenhæng
- Kommunal styring
- Kommunernes økonomi, herunder anvendelse af nøgletal
- Sammenhængen mellem styring og økonomi.

Ekspertgruppen består af følgende fire medlemmer:

- **Lena Fischer**, kommunchef i Lysekil kommun, Sverige. Tidligere chef for afdelingen Internt Stöd och Organisationsutveckling ved Skolverket der havde ansvaret for organisationsudvikling og intern kvalitetssikring. Indtil omstruktureringen af Skolverket i 2003 var hun leder af den afdeling der havde ansvaret for at understøtte arbejdet med skoleudviklingen i kommunerne. Var i sit sidste år ved Skolverket chef for Avdelningen för utbildningsfrågor med ansvar for bl.a. uddannelsesstatistik, tilsyn og vurdering af frie grundskoler. Hun er oprindeligt læreruddannet og har videreuddannet sig inden for pædagogisk uddannelsesplanlægning og evaluering. Hun har bl.a. arbejdet med analyser af kommunale kvalitetsredegørelser og med udredning og forbedring af den uddannelsesmæssige målopfyldelse inden for folkeskole, gymnasium og voksenundervisning. Lena Fischer var i 2005 medlem af evalueringsgruppen i EVA's projekt om kommunernes kvalitetssikring.
- **Morten Balle Hansen**, ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Emner for hans forskning er bl.a.: offentlige beslutningstageres opfattelser af situationer og deres rolle heri; udviklingen og betydningen af nye styrings- og informationssystemer i den of-

fentlige sektor (nøgletal, benchmarking, beslutningsstøttesystemer) samt opsamling, fastholdelse og konstituering af erfaring som viden (organisatorisk læring) i den offentlige sektor. Morten Balle Hansen er cand.oecon. fra Odense Universitet i 1994, ph.d. i statskundskab fra 1997.

- **Teddy Petersen**, skoleleder på Gug Skole, Aalborg. Har i samarbejde med Videncenter for evaluering i praksis (CEPRA) udviklet et kursus til opkvalificering af skoleledelser til opgaver i forbindelse med udarbejdelse af kvalitetsrapporter. Har skrevet et kapitel i bogen *Kvalitetsrapporten. Evaluering og udvikling* (redigeret af Tanja Miller og Signe Holm-Larsen), der blev udgivet i februar 2009 på forlaget Dafolo. Er uddannet lærer i 1977 fra KDAS og har været ansat i folkeskolen i en lang årrække. Siden 1988 har Teddy Petersen været ansat som skoleleder i Nibe, Skive og Aalborg Kommuner. Herigennem har han en bred erfaring med den danske folkeskole og har desuden været igangsætter af en række udviklingsarbejder lokalt og nationalt, bl.a. omkring indførelse af helhedsskolen.
- **Suzanne Aaholm**, kommunaldirektør i Frederiksberg Kommune. Tidligere direktør i KL på bl.a. børne- og undervisningsområdet, kommunaldirektør i Køge Kommune, social- og arbejdsmarkedsdirektør i Høje-Taastrup Kommune og børne- og ungedirektør i Farum Kommune. Har bl.a. skrevet artikler og bidrag til publikationer om de organisatoriske krav til folkeskolen og om strukturændringer i offentlig forvaltning på børneområdet. Uddannet cand.polit. ved Københavns Universitet i 1985. Suzanne Aaholm var i 2005 medlem af evalueringsgruppen i EVA's projekt om kommunernes kvalitetssikring.

Appendiks C

Om metoden

Denne rapporters vurderinger og analyser baserer sig på EVA's projektgruppes analyse af fire forskellige datakilder:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige landets kommuner som bidrager med kommunernes egne beskrivelser og vurderinger af arbejdet med kvalitetsrapporterne. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i maj-juni 2008.
- En deskriptiv analyse af kommunernes opfølgingsinitiativer i form af handlingsplaner der – første gang disse udarbejdes – kan give et billede af hvordan denne form for opfølgning finder sted. Analysen bygger på EVA's screening af 31 kommuners handlingsplaner.
- En caseundersøgelse blandt seks kommuner der bidrager med et kvalitativt syn på arbejdet med kvalitetsrapport 2008 og opfølgningen på kvalitetsrapport 2007 fra kommunerne selv. Caseundersøgelsen blev gennemført i september 2008.
- En deskriptiv analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008 der – idet en tilsvarende analyse blev foretaget i delrapport 1 om kvalitetsrapporterne fra 2007 – kan bibringe et billede af kvalitetsrapporternes udvikling fra første til anden generation. Analysen bygger på EVA's screening af 20 udvalgte kvalitetsrapporter fra 2008.

Derudover indeholder rapporten en ekspertvurdering af kvalitetsrapporternes indhold der bidrager med overordnede betragtninger om kvalitetsrapporter, opstiller kriterier for og kommer med anbefalinger til hvordan kvalitetsrapporter kan anvendes som udviklingsredskab, og foretager konkrete vurderinger af de udvalgte seks kommuners kvalitetsrapporter fra 2008.

Formålet med at inddrage de enkelte datakilder og hvad der er deres overordnede fokus, er beskrevet i rapportens indledning. Afsnittet nedenfor beskriver og vurderer hver af datakilderne. Afsnittene fokuserer på dataindsamlingsprocesserne, herunder udfordringer forbundet med indsamlingen.

Spørgeskemaundersøgelsen

Undersøgelsens fokus

Spørgeskemaundersøgelsen har primært afdækket spørgsmål om tilrettelæggelsen af og processen vedrørende arbejdet med kvalitetsrapporter i kommunerne.

Spørgeskemaundersøgelsen har bl.a. skulle belyse:

- Hvordan kommunerne har arbejdet med opfølgningen på kvalitetsrapport 2007
- Hvordan kommunerne har arbejdet med kvalitetsrapport 2008, bl.a. hvilke aktører der har været inddraget i arbejdet
- I hvilken grad kommunens arbejde med kvalitetsrapporter fremmer formålet fra bekendtgørelsen om bl.a. at styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage sit ansvar for folkeskolen
- Hvor mange ressourcer kommunen bruger på arbejdet med kvalitetsrapporter og opfølgningen på dem
- Hvilke udfordringer der forekommer størst i arbejdet med kvalitetsrapporter, og om der er behov for at udvikle støtteredskaber til arbejdet.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet

På baggrund af erfaringerne fra delundersøgelse 1 og lovgrundlaget for kvalitetsrapporter formulerede projektgruppen et udkast til et spørgeskema. Udkastet blev derefter pilottestet af fire personer fra kommuner der befandt sig i forskellige faser i forhold til arbejdet med kvalitetsrapporter. Kommunerne blev identificeret ved hjælp af den kategorisering EVA foretog i delundersøgelse 1 af kommunernes kvalitetsrapporter i forhold til disses opfyldelse af bekendtgørelsen på udvalgte områder. Pilottesterne blev bedt om at forholde sig til om de spørgsmål, svarkategorier og begreber der blev anvendt i skemaet, var relevante, forståelige og dækkende. Pilottesternes kommentarer blev noteret systematisk, og ændringer i spørgeskemaet blev som hovedregel kun gennemført hvis flere pilottestere havde ensartede kommentarer eller ændringsforslag til samme spørgsmål. Efter at skemaet på baggrund af kommentarerne var blevet rettet til, blev skemaet sat op i Inquisite som er et program til udarbejdelse og udsendelse af elektroniske spørgeskemaundersøgelser.

Identifikation af population

De relevante svarpersoner blev identificeret gennem en indledningsvis skriftlig henvendelse til kommunerne hvor hver kommune blev bedt om at sende navn på og kontaktoplysninger for den relevante svarperson til EVA. Samtlige kommuner responderede på henvendelsen, og metoden viste sig dermed meget velegnet til at sikre at spørgeskemaet efterfølgende kunne stiles direkte til den rette person.

Svarprocenter og bortfald

Spørgeskemaet blev udsendt midt i maj 2008. Der blev senere udsendt påmindelser til alle der ikke havde besvaret skemaet efter første udsendelse. Der var mulighed for at besvare spørgeskemaet indtil midt i juni 2008.

Bortfald

Undersøgelsen omfatter alle 98 kommuner. Ud af disse har 92 kommuner besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en meget tilfredsstillende svarprocent på 94 %.

Der er blevet gennemført en repræsentativitetsanalyse i forhold til geografisk fordeling og kommunestørrelse. Analysen fremgår af tabel 27 og 28.

Tabel 27
Bortfaldsanalyse – geografi

Geografisk fordeling af kommuner	Andel af udsendte skemaer	Andel af indkomne svar
Øst for Storebælt	47 %	45 %
Vest for Storebælt	53 %	55 %
Total	100 % (N = 98)	100 % (N = 92)

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Tabel 28
Bortfaldsanalyse – kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Andel af udsendte skemaer	Andel af indkomne svar
Færre end 35.000 indbyggere	30 %	30 %
35.000-50.000 indbyggere	36 %	34 %
Flere end 50.000 indbyggere	35 %	36 %
Total	100 % (N = 98)	100 % (N = 92)

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.

Repræsentativitetsanalysen viser at der er en svag overrepræsentation af kommuner vest for Storebælt. Desuden er der, hvad angår kommunestørrelse, en yderst svag overrepræsentation af store kommuner (flere end 50.000 indbyggere) og en svag underrepræsentation af mellemstore kommuner (35.000-50.000 indbyggere). EVA vurderer dog ikke at disse begrænsede skævheder har betydning for datakvaliteten.

Den høje svarprocent og variationens begrænsede omfang er en klar styrke hvad angår undersøgelsens kvalitet og brugbarhed.

Analyse af data

Analysen af de indkomne besvarelser baserer sig på frekvenstabeller for samtlige spørgsmål og kryds af svarfordelinger på udvalgte spørgsmål. Krydsene er foretaget med udgangspunkt i projektgruppens diskussion af interessante resultater fra undersøgelsen baseret på frekvenstabellerne og bidrager dermed til at identificere eventuelle sammenhænge mellem respondenternes svar og baggrundskarakteristika.

Derudover har databehandlingen omfattet en gennemlæsning af de åbne svar med det formål at få indsigt i kommunernes synspunkter og samtidig sikre at vi ikke har udeladt centrale svarkategorier. I de tilfælde hvor kommuners svar har tilført ny viden til undersøgelsen, indgår kommunernes svar i rapporten. Enten i form af en samlet fremstilling af de åbne svar i skemaform eller ved at fremhæve særligt interessante svar.

Caseundersøgelse

Der er foretaget en caseundersøgelse blandt seks kommuner som har gjort sig erfaringer med kvalitetsrapporter som et udviklingsredskab. Caseundersøgelsen har primært haft fokus på processen vedrørende og tilrettelæggelsen af arbejdet med kvalitetsrapporterne i de udvalgte kommuner.

Interviewmaterialet fra caseundersøgelsen anvendes i rapporten til at supplere spørgeskemaresultaterne og behandles dermed ikke særskilt, ligesom der heller ikke udarbejdes en specifik casebeskrivelse af de seks kommuner.

Udvælgelse af casekommuner

Udvælgelsen af de seks casekommuner er sket på baggrund af såvel spørgeskemaundersøgelsen som analysen af kommunernes opfølgningsinitiativer. I udvælgelsen er der lagt vægt på at kommunerne har foretaget opfølgning på sidste års kvalitetsrapport i form af enten handlingsplaner eller andre opfølgningsinitiativer, og på at der i undersøgelsen skal indgå forskellige perspektiver på opfølgingsarbejdet.

For at sikre at caseundersøgelsen bidrager med forskellige vinkler på samarbejds- og dialogprocesserne i forhold til kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter, har vi i udvælgelsen desuden lagt vægt på følgende faktorer:

- At kommunen har nedsat en eller flere arbejdsgrupper, og at kommunen holder møder med de enkelte skoler i relation til arbejdet med kvalitetsrapporter

- At kommunen har angivet at arbejdet med kvalitetsrapporter bidrager til at fremme dialogen og systematiserer det løbende samarbejde om kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen.
- At kommunen har angivet at den har evalueret arbejdet med kvalitetsrapport 2007.

Desuden har vi for at sikre en spredning i de seks kommuner derudover lagt vægt på følgende faktorer i udvælgelsen:

- At kommunerne er geografisk spredt og omfatter både store og små kommuner såvel som sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner.
- At kommunerne omfatter både kommuner som indgik, og kommuner som ikke indgik i EVA's første delundersøgelse.

Der er gennemført enkeltinterview med en repræsentant for kommunalbestyrelsen og en repræsentant for forvaltningen og fokusgruppeinterview med en række skoleledere i hver af de seks kommuner. Formålet med interviewene har været at få et dybere indblik i hvordan kommunen har fulgt op på kvalitetsrapport 2007, hvordan der arbejdes med kvalitetsrapport 2008 i kommunen, og hvilke erfaringer kommunen har gjort i forhold til at bruge kvalitetsrapporten som et udviklings- og dialogredskab mellem skolens forskellige aktører.

Interview med en repræsentant for kommunalbestyrelsen

Denne type interview er gennemført med udvalgsformanden for skoleområdet i hver enkelt kommune, og omdrejningspunktet for interviewene har været kommunalbestyrelsens rolle i arbejdet med kvalitetsrapporter og om arbejdet giver kommunalbestyrelsen bedre mulighed for at følge den faglige udvikling i skolevæsenet og skabe dialog herom.

Interview med en repræsentant for forvaltningen

På forvaltningsniveau har vi gennemført enkeltinterview med en repræsentant fra forvaltningen i hver enkelt kommune, fx skolechefen eller den medarbejder som har svaret på EVA's udsendte spørgeskema om kommunens arbejde med kvalitetsrapporter. Interviewene har haft til formål at uddybe de temaer og spørgsmål som indgik i kommunernes besvarelse af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, herunder hvordan forvaltningen har fulgt op på kvalitetsrapport 2007, og hvordan forvaltningen har arbejdet med kvalitetsrapport 2008.

Fokusgruppeinterview med skoleledere

Der er gennemført fokusgruppeinterview med seks til otte skoleledere i hver af de seks kommuner. I de kommuner der havde færre end seks skoleledere, blev der gennemført et fokusgruppeinterview med samtlige skoleledere i kommunen. Formålet med interviewene var at afdække hvordan skolelederne efter deres egen vurdering inddrages i arbejdet med kvalitetsrapporter, og hvordan de opfatter kvalitetsrapporter som et dialogredskab mellem forvaltning og skole.

Forvaltningen i de seks kommuner har udpeget og indgået aftaler med de relevante interviewpersoner og har derefter sendt en liste til EVA over de personer som skulle deltage i interviewene (repræsentanter for kommunalbestyrelsen og forvaltningen og skolelederne). Interviewene blev gennemført i perioden fra den 15. til den 25. september 2008.

Anvendelse af data fra interviewene

Der blev skrevet referater af alle interview, og de blev samtidig optaget på bånd. Dette har gjort det muligt for os at orientere os i interviewene under analysen og i udarbejdelsen af rapporten og samtidig citere ordret ved at gennemlytte relevante passager af optagelserne.

Deskriptiv analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008

Som opfølgning på EVA's kortlægning (der udkom i 2008) af struktur og indhold i kvalitetsrapporter fra 2007 er der foretaget en analyse og vurdering af indholdet af de kommunale kvalitetsrapporter fra 2008. Der er bl.a. foretaget en analyse af om rapporternes indhold lever op til bekendtgørelsens krav, hvilke områder der har henholdsvis høj og lav prioritet i beskrivelserne, og om kommunernes sammenfattende helhedsvurderinger og deres oplysninger om rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater er både oplysende, vurderende, reflekterende og handlingsanvisende.

Den deskriptive analyse af kvalitetsrapporterne er en gentagelse af en analyse der blev foretaget i forbindelse med delrapport 1. Analysen af resultaterne af screeningen har derfor givet et billede af om kvalitetsrapporterne har udviklet sig fra 2007 til 2008, og om kommunerne har ændret rapporteringspraksis. EVA har også foretaget en analyse af om der er områder i kvalitetsrapporterne fra 2008 som er mere eller mindre belyst end i rapporterne fra 2007.

I EVA's undersøgelse af kvalitetsrapporterne fra 2008 (delundersøgelse 1) var udgangspunktet at inddrage kvalitetsrapporter fra alle 98 kommuner idet formålet var at give et bredt billede af første generation af kvalitetsrapporterne. Det var dog kun muligt at tilvejebringe kvalitetsrapporter fra 67 kommuner. 31 kommuner indgik ikke i delundersøgelse 1.

Analysen af 2008-rapporterne i delundersøgelse 2 har omfattet en kortlægning af 20 kommuners kvalitetsrapporter. EVA har på baggrund af erfaringerne fra delundersøgelse 1 vurderet at det er tilstrækkeligt at inddrage 20 kommuners rapporter for at kunne foretage en analyse af rapporternes indhold og struktur. Alligevel er det vigtigt at være opmærksom på at der de to delundersøgelser imellem er betydelig forskel på hvor meget én kommunes karakteristika fylder i det samlede regnskab. Konkret er der tale om at en enkelt kommune fylder 5 procentpoint i undersøgelsen blandt 20 kommuner, mens en enkelt kommune kun fylder 1,5 procentpoint i undersøgelsen blandt 67 kommuner. Derfor gengives alle absolutte (såvel som relative) tal i denne rapport, ligesom der i EVA's tolkning af forskelle og ligheder mellem de to år er taget hensyn til denne forskel.

De 20 kommuner er udvalgt sådan at der indgår både kommuner der i spørgeskemaet har svaret at de har sat opfølgningsinitiativer i gang ud fra en handlingsplan, kommuner der har svaret at de har sat opfølgningsinitiativer i gang uden en handlingsplan, og kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang¹⁸. Derudover indgår følgende kriterier i udvælgelsen:

- Geografisk spredning.
- Kommunens størrelse i forhold til indbyggertal.
- Kommunerne repræsenterer kommuner der hhv. blev og ikke blev sammenlagt pr. 1. januar 2007 som følge af kommunalreformen.
- Kommunerne repræsenterer både kommuner der indgik i EVA's undersøgelse fra 2008 af kvalitetsrapporter (delundersøgelse 1), og kommuner der ikke gjorde.

Ved at udvælge de 20 kommuner ud fra disse forskellige kriterier har vi sikret at gruppen bliver så bred som mulig, at den er udtryk for forskellige muligheder for at arbejde med kvalitetsrapporterne, og at den har grebet arbejdet med kvalitetsrapporterne forskelligt an.

Vurderingsgrundlag for indholdet i 2008-kvalitetsrapporterne

Som i delundersøgelse 1 er der dels gennemført en kortlægning af hvilke af bekendtgørelsens oplysninger der er med i de enkelte kvalitetsrapporter, dels foretaget en vurdering af i hvilken grad kommunernes kvalitetsrapporter er både oplysende, vurderende, reflekterende og handlingsanvisende hvilket er fire aspekter der kan læses ud af bekendtgørelsen. Dette forstår vi som rapporternes "modenhed". Vurderingen af modenhed sker inden for disse seks overordnede temaer i bekendtgørelsen:

- Sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på henholdsvis kommune- og skoleniveau
- Opfølgning på den seneste kvalitetsrapport
- Rammebetingelser
- Pædagogiske processer
- Resultater.

Dvs. at hver kvalitetsrapport er vurderet på seks områder og ikke under ét¹⁹. Det giver mulighed for at se hvor fyldestgørende de enkelte dele af kvalitetsrapporterne er set i forhold til bekendtgørelsens intention.

¹⁸ Kommuner der ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang, omfatter både kommuner der har svaret at de ikke har sat opfølgningsinitiativer i gang endnu, og kommuner der har svaret at de ikke har fundet det nødvendigt at sætte opfølgningsinitiativer i gang.

¹⁹ Opfølgning på den seneste kvalitetsrapport indgik ikke i delundersøgelse 1 eftersom rapportens kortlægning omfattede den første generation af kvalitetsrapporter.

For at kunne sammenligne kommunernes kvalitetsrapporter fra 2007 og 2008 tager analysen udgangspunkt i den kategorisering af kvalitetsrapporter, EVA brugte i delundersøgelse 1. De 20 kommuners kvalitetsrapporter er kategoriseret ud fra hvor fyldestgørende og udfoldede de er i forhold til bekendtgørelsens formål og indhold inden for de overordnede temaer. Kategorierne fremgår af oversigten herunder:

Kategorisering af kommunernes kvalitetsrapporter i forhold til modenhed på de seks områder:

Høj grad af modenhed	Nogen grad af modenhed	Mindre grad af modenhed
Rapporten rummer i forhold til de seks temaer både oplysninger, vurderinger og handlingsanvisninger.	Rapporten rummer i forhold til de seks temaer beskrivelser og vurderinger.	Rapporten rummer mangelfulde beskrivelser eller ingen beskrivelser.

Operationalisering af kravene i bekendtgørelsen

Kategorien rummer kommuner som:	Kategorien rummer kommuner som:	Kategorien rummer kommuner som:
<ul style="list-style-type: none"> I kvalitetsrapporten redegør for de oplysninger som ifølge bekendtgørelsen skal være indeholdt, eller redegør for hvorfor enkelte oplysninger ikke er med i kvalitetsrapporten Angiver oplysninger for såvel det samlede skolevæsen som for de enkelte folkeskoler Knytter beskrivelser til oplysningerne og foretager en vurdering af indholdet af de tilvejebragte oplysninger Angiver hvor der er behov for forbedringer Angiver hvilke initiativer der er iværksat som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport, herunder handlingsplaner Har opbygget kvalitetsrapporten så det er nemt at finde de enkelte ka- 	<ul style="list-style-type: none"> I kvalitetsrapporten redegør for hovedparten af de oplysninger som ifølge bekendtgørelsen skal være indeholdt, eller redegør for hvorfor enkelte oplysninger ikke er med i kvalitetsrapporten Delvist angiver oplysninger for såvel det samlede skolevæsen som for de enkelte folkeskoler Delvist knytter beskrivelser til oplysningerne og delvist foretager en vurdering af indholdet af de tilvejebragte oplysninger Ikke angiver hvor der er behov for forbedringer Delvist angiver hvilke initiativer der er iværksat som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport, herunder handlingsplaner Delvist har opbygget kvalitetsrapporten så det er nemt at finde de 	<ul style="list-style-type: none"> I kvalitetsrapporten redegør for få eller ingen af de oplysninger som ifølge bekendtgørelsen skal være indeholdt Angiver oplysningerne for det samlede skolevæsen og ikke på skoleniveau Ikke knytter beskrivelser til oplysningerne og ikke foretager en vurdering af indholdet af de tilvejebragte oplysninger Ikke angiver hvor der er behov for forbedringer Ikke angiver hvilke initiativer der er iværksat som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport, herunder handlingsplaner Ikke har opbygget kvalitetsrapporten så det er nemt at finde de enkelte kategorier af oplysninger som er nævnt i bekendtgørelsens

tegorier af oplysninger som er nævnt i bekendtgørelsens § 5-10.

enkelte kategorier af oplysninger som er nævnt i bekendtgørelsens § 5-10.

§ 5-10, idet oplysningerne er enten mangelfulde eller fraværende.

En kommunes kvalitetsrapport placeres i kategorien "Høj grad af modenhed" når den er karakteriseret ved at være både beskrivende, vurderende og handlingsanvisende, og når kommunen i kvalitetsrapporten ligeledes forholder sig til de oplysninger der redegøres for under rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater, som grundlag for vurdering og handling.

En kommunes kvalitetsrapport placeres i kategorien "Nogen grad af modenhed" når den er karakteriseret ved at være beskrivende og vurderende, og når kommunen forholder sig i varierende omfang til de oplysninger der redegøres for under rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater. Kategorien spænder over kvalitetsrapporter som ligger tæt på at have en høj grad af opfyldelse i forhold til bekendtgørelsen, og kvalitetsrapporter som ligger tæt på i mindre grad at opfylde bekendtgørelsen. Der er forholdsvis stor forskel på de enkelte rapporter i denne kategori.

En kommunes kvalitetsrapport placeres i kategorien "Mindre grad af modenhed" når den er karakteriseret ved mangelfulde beskrivelser eller ved at beskrivelserne er fraværende. Kommunen forholder sig ikke til de eventuelle oplysninger der redegøres for under rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater.

Deskriptiv analyse af kommunernes handlingsplaner

Der er foretaget en deskriptiv analyse af kommunernes handlingsplaner på baggrund af kvalitetsrapporten for skoleåret 2006/07. Analysen er foretaget med udgangspunkt i kommunernes handlingsplaner og resultaterne af den spørgeskemaundersøgelse der er beskrevet ovenfor.

EVA's definition af en handlingsplan

Vi anvender i analysen følgende definition af begrebet handlingsplan²⁰: Der er tale om en handlingsplan når kommunen selv opfatter en aftale som en handlingsplan i lovens forstand, dvs. når handlingsplanen er en opfølgning på kvalitetsrapporten, herunder på vurderingerne af det faglige niveau for det samlede skolevæsen og/eller på en eller flere skoler. Handlingsplanen skal desuden være drøftet og besluttet i kommunalbestyrelsen, eller som minimum skal kommunalbestyrelsen have vedtaget at der skal udarbejdes en handlingsplan på en række områder.

Denne definition er bredere end folkeskolelovens § 40 a, stk. 3, idet den også kan omfatte kommunale handlingsplaner som ikke direkte konkluderer at det faglige niveau er utilfredsstillende, men som snarere er et udtryk for at kommunen ønsker at understrege vigtigheden af de fremadrettede initiativer på skoleområdet og at sikre politisk opbakning og forankring til kommunens kvalitetsrapport. Ligeledes omfatter definitionen også kommunale handlingsplaner for det samlede skolevæsen og handlingsplaner for det samlede skolevæsen i kombination med handlingsplaner for enkeltskoler.

Udvælgelse af handlingsplaner

I analysen har vi taget udgangspunkt i 31 handlingsplaner. I den spørgeskemaundersøgelse vi gennemførte blandt landets kommuner i juni 2008, blev kommunerne bl.a. spurgt om kommunalbestyrelsen havde vedtaget handlingsplaner som opfølgning på kvalitetsrapport 2007. 39 kommuner svarede bekræftende. I vores efterfølgende research på kommunale hjemmesider, i kommunalbestyrelsesreferater og ved kontakt til kommunerne har det vist sig at 8 kommuner ud af de oprindelige 39 alligevel ikke har iværksat handlingsplaner. Disse 8 kommuner er derfor taget ud af analysen. En kombineret tilstedeværelse af følgende forhold har indgået i beslutningen om at tage de 8 kommuner ud af analysen:

- At det ikke fremgår eksplicit at kommunen har en handlingsplan, men at der i stedet er tale om formulerede opfølgningsinitiativer og -temaer i bred forstand
- At der er tale om institutionsaftaler, aftalestyringsdokumenter i bred forstand mv.
- At det fremgår af beslutningsreferater fra kommunalbestyrelsesmøder at der ikke udarbejdes handlingsplaner.

²⁰ Flere kommuner bruger ordet handleplan i stedet for handlingsplan. I notatet anvender EVA den betegnelse som fremgår af folkeskoleloven, dvs. handlingsplan.

De 8 kommuner indgår i stedet i vores afrapportering af spørgeskemaundersøgelsen som kommuner der har igangsat opfølgningsinitiativer uden handlingsplaner.

Analysestrategi

I analysen af de 31 kommuners handlingsplaner har EVA undersøgt om der på tværs af kommunerne kan identificeres mønstre, forskelle og ligheder i kommunernes handlingsplaner og initiativerne heri. Alle handlingsplaner er blevet analyseret for at identificere:

- Hvilken type handlingsplan der er tale om (dækker handlingsplanen en eller flere skoler, det samlede skolevæsen eller begge dele?)
- Hvilken form handlingsplanen har (er den en selvstændig plan, en plan som fremgår af et referat fra et kommunalbestyrelsesmøde, eller en plan der er integreret i kvalitetsrapporten?)
- Om handlingsplanen er tilgængelig på kommunens hjemmeside, og om skolebestyrelsens udtalelse om handlingsplanen er offentliggjort
- Hvad initiativerne i handlingsplanen er begrundet i (kommunens kvalitetsrapport, skolepolitik, KL's Partnerskab om Folkeskolen mv.)
- Om der i forhold til de enkelte initiativer er udarbejdet en tidsplan, og om det er angivet hvilke aktører der er ansvarlige for initiativets gennemførelse og eventuelle opfølgning
- Hvilken karakter de enkelte initiativer har i handlingsplanen (fx en konkret defineret aktivitet/et konkret defineret projekt, en hensigtserklæring, principper, undersøgelser, drøftelser, en konstatering af behov mv.)
- Hvilke indholdsmæssige temaer der indgår i kommunernes handlingsplaner.

I forhold til det sidstnævnte punkt har EVA taget udgangspunkt i kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen.

Vores analyse af kommunernes handlingsplaner har desuden fokus på sammenhængen mellem initiativerne i kommunernes handlingsplaner og den dokumentation der fremlægges i kvalitetsrapporterne fra 2007. Vi har bl.a. analyseret om der er sammenhæng mellem de initiativer kommunerne har beskrevet i de handlingsplaner som kommunalbestyrelserne har vedtaget som opfølgning på kvalitetsrapporten fra 2007, og de problemer der påpeges i kommunernes kvalitetsrapporter fra 2007.

Denne del af analysen har taget udgangspunkt i 10 kommuner som er udvalgt blandt de 31 kommuner der har udarbejdet handlingsplaner. De 10 kommuner er udvalgt sådan at der indgår kommuner hvis handlingsplaner dækker det samlede skolevæsen, hvis handlingsplaner dækker enkeltskoler, eller hvis handlingsplaner dækker begge dele. Derudover er handlingsplanerne udvalgt på baggrund af følgende kriterier:

- Geografisk spredning.

- Kommunens størrelse i forhold til indbyggertal.
- Kommunerne repræsenterer kommuner der hhv. blev og ikke blev sammenlagt pr. 1. januar 2007 som følge af kommunalreformen.
- Kommunerne repræsenterer både kommuner der indgik i EVA's undersøgelse fra 2008 af kvalitetsrapporter (delundersøgelse 1), og kommuner der ikke gjorde.

Ekspertvurdering af kvalitetsrapporternes indhold

Som en selvstændig del af den deskriptive analyse af kommunernes kvalitetsrapporter har EVA nedsat en ekstern ekspertgruppe der har foretaget en ekspertvurdering af seks udvalgte kvalitetsrapporters indhold. Ekspertgruppen har vurderet hver af de seks kvalitetsrapporter.

Ekspertgruppen har struktureret deres læsning af kvalitetsrapporterne efter følgende parametre:

- Muligheden for at bruge kvalitetsrapporterne som et tilsynsredskab
- Muligheden for at bruge kvalitetsrapporterne som et dialogredskab i forhold til kvalitetsudvikling
- Beskrivelserne af de enkelte skolers og det samlede skolevæsens styrker og udfordringer
- Brugen af nøgletal
- Beskrivelserne af faglige resultater og pædagogiske processer.

Derudover har ekspertgruppen givet en samlet vurdering af de seks kvalitetsrapporter som et kvalitetssikrings- og udviklingsredskab. Ekspertvurderingen supplerer på den måde EVA's deskriptive analyse ved at bidrage med både en konkret vurdering af seks udvalgte rapporter og en overordnet vurdering af kvalitetsrapporterne.

Ekspertgruppen har ansvaret for vurderingerne af de seks rapporter og for den samlede vurdering af de seks kvalitetsrapporter som et kvalitetssikrings- og udviklingsredskab. EVA's projektgruppe har det metodiske ansvar for gennemførelsen af ekspertvurderingen og for at vurderingen er foretaget ud fra en hensigtsmæssig og pålidelig metode. Projektgruppen har ydet sekretariatsbistand til ekspertgruppen i forbindelse med vurderingen.

Der indgår seks kvalitetsrapporter i ekspertvurderingen. De seks rapporter er udvalgt blandt de 20 kvalitetsrapporter som indgår i den deskriptive analyse af kommunernes kvalitetsrapporter fra 2008 og ud fra de samme kriterier, jf. foregående afsnit. De seks rapporter er dermed udelukkende valgt ud fra de beskrevne kriterier og ikke ud fra en vurdering af rapporternes kvalitet eller grad af modenhed.

Appendiks D

Ni eksempler på forskellige typer af handlingsplaner

I det følgende beskriver vi ni eksempler på handlingsplaner der er vedtaget af kommunalbestyrelsen som opfølgning på kvalitetsrapport 2007. Formålet er at vise den store spændvidde i måden kommunerne har grebet opgaven an på. Vi har udvalgt eksemplerne inden for hver af de tre typer af handlingsplaner som kommunerne har anvendt, dvs. handlingsplaner der retter sig mod enkelte skoler, handlingsplaner der retter sig mod kommunens samlede skolevæsen, og handlingsplaner der retter sig mod både enkelte skoler og det samlede skolevæsen.

Eksempel 1

Handlingsplanen dækker enkelte af kommunens skoler. Der er udarbejdet en handlingsplan for to af kommunens skoler.

Handlingsplanen har form af en indstilling med bilag til kommunalbestyrelsen og fylder 17 sider. Af referatet fra kommunalbestyrelsesmødet fremgår det at alle skoler er blevet bedt om at udarbejde forslag til en handlingsplan. Samtlige forslag indgår i bilaget. Kommunalbestyrelsen har på baggrund af skolernes forslag til handlingsplaner vedtaget at der skal iværksættes en ekstraordinær indsats for to af kommunens skoler.

Eksempel 2

Handlingsplanen dækker enkelte af kommunens skoler. Der er udarbejdet en handlingsplan for otte af kommunens skoler.

Handlingsplanen har form af en tiltrådt indstilling til kommunalbestyrelsen og fylder fem sider.

Handlingsplanen indeholder rammesætningsplaner for de otte skoler hvor der ifølge kvalitetsrapporten er behov for en særlig indsats. Rammesætningsplanerne for de otte skoler består af korte beskrivelser af mellem et og syv udviklingsområder. Planerne er udarbejdet i et samarbejde mellem de enkelte skoler og forvaltningen.

Det fremgår af handlingsplanen at rammesætningsplanerne efterfølgende vil blive konkretiseret i samarbejde mellem forvaltningen og de pågældende skolars medarbejdere og skolebestyrelser. Skolerne skal fastlægge deadlines og succeskriterier og beskrive eksakte aktiviteter for 2008-11.

Eksempel 3

Handlingsplanen dækker både enkelte skoler og kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen er en selvstændig plan i form af et bilag til en indstilling til kommunalbestyrelsen og fylder seks sider.

Den del af handlingsplanen som er rettet mod det samlede skolevæsen, er formuleret i et samarbejde mellem forvaltningen og skolelederne og tager udgangspunkt i kvalitetsrapporten. De seks initiativer i handlingsplanen er formuleret som anbefalinger der indeholder en beskrivelse af mål, delmål, eksempler på handlinger og initiativtager.

Handlingsplanen for det samlede skolevæsen suppleres med handlingsplaner for de enkelte skoler som skal følge op på de anbefalinger der er givet til hver af dem. Disse anbefalinger er ikke offentliggjort.

Nogle af handlingsplanens konkrete initiativer knytter sig til skolernes indsatsområder i virksomhedsplanen for 2008-09.

Eksempel 4

Handlingsplanen dækker både enkelte skoler og kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen er integreret i kvalitetsrapporten og fylder én side.

På baggrund af de oplysninger der er fremkommet i arbejdet med skolernes kvalitetsrapporter, stiller forvaltningen i handlingsplanen forslag til ni initiativer. Nogle af initiativerne skal gennemføres på forvaltningsniveau, nogle på skoleniveau, og andre på begge niveauer i fællesskab.

Et af initiativerne på skoleniveau retter sig mod en navngiven skole, et andet initiativ mod to navngivne skoler. Et tredje af initiativerne på skoleniveau retter sig mod de skoler der har fået bevilliget timer til dansk som andetsprog.

Eksempel 5

Handlingsplanen dækker både enkelte skoler og kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen er en selvstændig plan og fylder tre sider.

I indledningen skriver forvaltningen at byrådet i sin behandling af kvalitetsrapport 2007 ikke har ønsket at indstille punkter til en handlingsplan. Den foreliggende handlingsplan er dermed forvaltningens bud på hvad der skal arbejdes med i forhold til kommunens skolevæsen.

Handlingsplanen indeholder fire initiativer der er formuleret som korte punkter for fælles kontraktmål eller handlingsplaner der skal indgå i den dialogbaserede aftalestyring for kommunens skoler. Et af punkterne vedrører kvalitetssikringen af de data der indberettes til TR2000 og KMD Elev. Et andet punkt vedrører implementeringen af den fælles hjemmeside for kommunens skoler og er knyttet til implementeringen af kommunens børn- og ungepolitik.

Derudover består handlingsplanen af skolebestyrelsernes kommentarer til udkastet til handlingsplanen.

Eksempel 6

Handlingsplanen dækker både enkelte skoler og kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen er en selvstændig plan og fylder 19 sider.

I indledningen nævnes at kvalitetsrapporten har givet anledning til 12 handlepunkter. I handlingsplanen er der for hvert af de 12 handlepunkter beskrevet følgende:

- Kort om handlepunktet
- Hvilke skoler der skal arbejde med handlepunktet
- Handlinger på forvaltningsniveau
- Handlinger på skoleniveau
- Ansvarlig
- Tidsplan.

Ca. en tredjedel af initiativerne vedrører samtlige skoler i kommunen. De øvrige initiativer er rettet mod flere navngivne skoler, et enkelt af disse initiativer er rettet mod skolerne i tre tidligere kommuner der nu er en del af den sammenlagte kommune.

Det er for hvert initiativ angivet hvilke handlinger der skal ske på forvaltningsniveau, og hvilke der skal ske på skoleniveau. Fx er det i initiativet vedrørende evalueringskultur beskrevet at forvaltningen skal afholde kurser for de skoler der nævnes i beskrivelsen af initiativet, og samtidig tilbyde skolerne konsulentbistand. Skolerne skal sende relevante personer på evalueringskurser og derudover overveje muligheden for at indhente konsulentbistand med henblik på at få inspiration på evalueringsområdet.

Desuden er der for hvert initiativ sat navn på den ansvarlige aktør. Den ansvarlige er enten uddannelseschefen, den pædagogiske chef, område- og funktionschefen, udviklingschefen eller chefspsykologen.

Eksempel 7

Handlingsplanen dækker kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen er integreret i kvalitetsrapporten og fylder halvanden side.

Kvalitetsrapportens afsnit om handlingsplaner for det samlede skolevæsen er udarbejdet som seks korte afsnit. Hvert afsnit indeholder initiativer der understøtter kvalitetsrapportens dokumentation.

Handlingsplanen indeholder både initiativer der er igangsat, og initiativer som endnu ikke er igangsat. Fx har kommunen igangsat en kursusrække for lærere der underviser i natur/teknik, matematik og historie på 4., 6. og 8. klassestrin.

Initiativerne er primært rettet mod skolerne. Som eksempel på et initiativ der retter sig mod samtlige skoler, kan nævnes at kommunen for skoleåret 2007/08 har igangsat en særlig indsats for at få flere linjefagsuddannede lærere. Som led i indsatsen skal kommunens skoler udarbejde en konkret uddannelsesplan der understøtter den kommunale målsætning om linjefagsuddannelse.

To initiativer er rettet mod udvalgte skoler. Det ene handler om at der på udvalgte skoler skal sættes fokus på at optimere graden af linjefagsuddannelse i fagfordelingen. Det andet initiativ indebærer at der som del af de interne kontrakter skal igangsættes en indsats på de skoler hvor personalefraværet ligger højere end den procentsats som kommunen har fastsat som maksimum.

Flere af initiativerne forudsætter handlinger på forvaltningsniveau uden at forvaltningens rolle dog er beskrevet eksplicit i handlingsplanen.

Eksempel 8

Handlingsplanen dækker kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen er en selvstændig plan og fylder fire sider.

Det fremgår af handlingsplanen at den følger op på den vedtagne kvalitetsrapport fra 2007.

Handlingsplanen er opdelt i månederne oktober 2007 til maj 2008. Nogle af handlingsplanens initiativer strækker sig over flere måneder, mens andre er af kortere varighed. Handlingsplanens 16 initiativer er fordelt på 12 temaområder.

For hvert initiativ er det kort beskrevet hvad initiativet går ud på, hvordan initiativet skal implementeres, og hvad målet med initiativet er. Initiativerne i handlingsplanen retter sig enten mod skole- eller forvaltningsniveau. Et enkelt initiativ retter sig mod begge niveauer, idet initiativet indebærer at pædagogisk råd skal sende udtalelser om it i undervisningen til forvaltningen uden at det dog fremgår hvad forvaltningen specifikt skal foretage sig.

Størstedelen af de 16 initiativer skal gennemføres på skoleniveau, primært på skolelederniveau. To af disse initiativer er rettet mod skolebestyrelsen. Fx skal skolebestyrelsen udarbejde og vedtage principper for skole-hjem-samarbejdet eller debattere allerede vedtagne principper. I et enkelt tilfælde er det skolen i bred forstand der er angivet som aktør.

Selvom handlingsplanen er vedtaget af kommunalbestyrelsen, fremstår den stadig som et forslag til handlingsplan. Det fremgår desuden af handlingsplanen at skolebestyrelserne har haft mulighed for at give deres holdning til kende.

Eksempel 9

Handlingsplanen dækker kommunens samlede skolevæsen. Handlingsplanen har form af en sektorplan for skoler og dagtilbud og er dermed noget andet og mere end en opfølgning på kvalitetsrapporten. Sektorplanen fylder 82 sider. Det fremgår ikke af sektorplanen at den er en handlingsplan der følger op på kommunens kvalitetsrapport.

Af sagsfremstillingen til kommunalbestyrelsen fremgår det at kommunalbestyrelsen har godkendt skolernes kvalitetsrapporter, og at der efterfølgende udarbejdes handlingsplaner til iværksættelse af nødvendige initiativer i forlængelse af kvalitetsrapporterne. Kommunens politiske udvalg som omfatter folkeskoleområdet, har på den baggrund udarbejdet en tids- og handleplan der med udgangspunkt i tre temaer udstikker retningen for den kommende udvikling inden for skole- og dagtilbudsområdet. Det fremgår af sagsfremstillingen at tids- og handleplanen udgør grundlaget for sektorplanen.

I sektorplanen beskrives eksisterende og fremtidige forhold for henholdsvis skole og dagtilbud. De overordnede temaer for beskrivelsen af fremtidige forhold er pædagogisk indhold, nærhedsprincip, fysiske rammer og ledelsesmæssig organisering. Derudover indeholder sektorplanen et afsnit om den ledelsesmæssige organisering i fire lokaldistrikter og et afsnit om den fremtidige struktur for kommunens otte skoledistrikter.