Kvalitetsrapporten

Undersøgelse af kvalitetsrapportens betydning for praksis på skoler og i kommuner

2011

DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

Kvalitetsrapporten

© 2011 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Rosendahls–Schultz Grafisk a/s

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:
Danmarks Evalueringsinstitut sætter komma
efter Dansk Sprognævns anbefalinger

Bestilles hos:
Alle boghandlere

40,- kr. inkl. moms
ISBN 978-87-7958-632-1
Foto: Colourbox

Indhold

Forord 7

1 Resume 9
1.1 Undersøgelsens resultater 9

2 Indledning 13
2.1 Formål 13
2.2 Undersøgelsens design og metode 14
2.2.1 Caseundersøgelse 15
2.2.2 Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommunalforvaltninger 17
2.2.3 Spørgeskemaundersøgelse blandt landets skoleledere 17
2.2.4 Analysestrategi 18
2.3 Ekspertgruppe og projektgruppe 18
2.4 Rapportens opbygning 19

3 Evalueringens programteori 21
3.1 Kommunalbestyrelsens ansvar for skolevæsenet 25
3.2 Evaluering og kvalitetssikring i det kommunale skolevæsen 25
3.3 Åbenhed 26

4 Status over kvalitetsrapporten 2011 29
4.1 Udfordringsret 29
4.2 Andre styringsredskaber 30
4.3 Udbytte og indsats 32

5 Ansvar for skolevæsenet 35
5.1 Viden om skolevæsenet 36
5.2 Kommunalbestyrelsens opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler 39
5.3 Opfølgning og pålagte forbedringer 43
5.3.1 Opfølgningsformer 43
5.3.2 Beslutning om opfølgning 45
5.4 Øget ansvar for de faglige resultater og forbedring af det faglige niveau 48
5.4.1 Forbedring af det faglige niveau – pålagte forbedringer 48
5.4.2 Ansvar for forbedring af de faglige resultater 50
5.5 Faktorer der har betydning for kvalitetsrapportens virkning på praksis 52
5.6 Opmærksomhedspunkter 54

6 Evaluering og kvalitetsudvikling 57
6.1 Vurdering af styrker og svagheder i skolevæsenet 58
6.1.1 Kvalitetsrapporten som grundlag for at identificere og vurdere styrker og svagheder i skolevæsenet 58
6.1.2 Sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau 61
6.1.3 Vurderingsgrundlag 63
6.2 Initiativer eller indsatsområder der imødegår identificerede svagheder i skolevæsenet 66
6.3 Vurdering af opfølgningsinitiativers virkning 67
6.4 Styrket evalueringskultur og styrket ledelsesgrundlag på skolerne 69
6.4.1 Kommuners og skolers anvendelse af kvalitetsrapporten som udviklings- og ledelsesredskab 71
6.5 Faktorer der har betydning for kvalitetsrapportens virkning på praksis 75
6.6 Opmærksomhedspunkter 76

7 Åbenhed 79
7.1 Åbenhed om resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer 80
7.2 Kvalitetsrapporten som grundlag for sammenligninger og dialog mellem skoler 82
7.2.1 Kvalitetsrapporten som grundlag for sammenligning af skoler 82
7.2.2 Kvalitetsrapporten som grundlag for dialog 85
7.3 Kvalitetsrapporten og udbredelse af god praksis 87
7.4 Faktorer der har betydning for kvalitetsrapportens virkning på praksis 90
7.5 Opmærksomhedspunkter 91

8 Specialskoler 93
8.1 Opmærksomhedspunkter 95

Appendiks

Appendiks A: **Oversigt over opmærksomhedspunkter** **97**
Appendiks B: **Ekspertgruppens medlemmer** **101**
Appendiks C: **Virkningsevaluering** **103**
Appendiks D: **Dokumentation og metode** **105**

Litteratur 115

Forord

I 2007 udarbejdede kommunerne for første gang kvalitetsrapporter for skolevæsenet. Med kvalitetsrapporten fik kommunerne et nyt redskab der på en og samme tid skulle styrke arbejdet med evaluering og kvalitetsudvikling i kommunen, styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for folkeskolen og skabe åbenhed om skolernes praksis og faglige niveau.

I denne rapport fremlægger Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) sin tredje undersøgelse af kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter. Undersøgelsen er gennemført på foranledning af formandskabet for Skolerådet. I undersøgelsen analyserer EVA den tredje generation af kvalitetsrapporter og opfølgningen på dem.

Rapporten giver indblik i hvordan kvalitetsrapporterne bruges i landets kommuner og på landets folkeskoler, og peger på forskellige faktorer der understøtter at kvalitetsrapporten bliver et godt redskab til kvalitetsudvikling.

EVA håber at undersøgelsen kan fungere som inspiration for kommunalbestyrelsers, forvaltningers og skolers fortsatte arbejde med at udvikle kvaliteten af skolevæsenet og kvalitetsrapporternes rolle i dette arbejde.

Agi Csonka
Direktør

1 Resume

I 2006 blev det vedtaget at kommunerne fremover skulle udarbejde årlige kvalitetsrapporter om skolevæsenet. De første kvalitetsrapporter blev udarbejdet for skoleåret 2006/07. Denne undersøgelse beskæftiger sig med den tredje generation af kvalitetsrapporter, dvs. for skoleåret 2008/09, som kommuner og skoler udarbejdede i efteråret 2009, og opfølgningen på dem. Undersøgelsen er Danmarks Evalueringsinstituts (EVA's) tredje delundersøgelse i et fireårigt projekt om kommunernes kvalitetsrapporter. Formålet med denne tredje delundersøgelse er at vurdere om og hvordan anvendelsen af kvalitetsrapporter har betydet og kan betyde en ændring af kommuners og skolers praksis på skoleområdet, og at vurdere hvilken betydning opfølgningen på kvalitetsrapporten har haft for kommuners og skolers praksis.

Undersøgelsen bygger på en virkningsevaluering, hvilket indebærer at den tager udgangspunkt i en række begrundede antagelser, dvs. en programteori, om arbejdet med kvalitetsrapporten. Programteorien i denne undersøgelse er udarbejdet med afsæt i bekendtgørelsen om anvendelse af kvalitetsrapporter (BEK nr. 162 af 22.2.2007). Bemærkningerne til ændringerne af folkeskoleloven fra 2005 (2005/1 LSF nr. 170 af 1. 3.2006) og skrivelsen om udstedelse af bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (SKR nr. 9166 af 28.2.2007) er anvendt som baggrund for at fortolke bekendtgørelsens formål.

1.1 Undersøgelsens resultater

Forvaltningerne er mere tilfredse med udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten end skolelederne

Landets forvaltninger oplever et større udbytte af arbejdet med kvalitetsrapporten set i forhold til indsatsen end landets skoleledere. 71 % af forvaltningerne oplever i høj grad eller i nogen grad at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 står mål med kommunens indsats. Skolelederundersøgelsen viser at 43 % af skolelederne tilsvarende vurderer at udbyttet i høj grad eller i nogen grad står mål med skolens indsats.

De fleste kommuner arbejder også med andre styringsredskaber
Kvalitetsrapporten har på nuværende tidspunkt ikke overflødiggjort kommunernes anvendelse af andre styringsredskaber. Andre styringsredskaber kan være resultatkontrakter, aftalestyring, virksomhedsplaner og andre dokumenter som bruges til bl.a. at beskrive skolevæsenet, opstille mål og udpege indsatsområder. Et flertal af kommunerne anvender således andre styringsredskaber parallelt og i samspil med kvalitetsrapporten. Undersøgelsen viser at det har negativ betydning for skoleledernes oplevelse af arbejdet med kvalitetsrapporten hvis kvalitetsrapporten ikke er let at integrere med andre styringsredskaber.

Kvalitetsrapporten styrker kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for kommunens folkeskoler, men kvalitetsrapporten giver ikke kommunalbestyrelsen viden om alle aspekter af skolevæsenet
Arbejdet med kvalitetsrapporten styrker kommunalbestyrelsens opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler og fungerer som en årlig anledning til at gøre status over og drøfte kvaliteten af skolevæsenet. Kvalitetsrapporten tilvejebringer information og giver kommunalbestyrelsen viden om skolevæsenet som den ikke tidligere har haft. Kvalitetsrapporten tilvejebringer dog ikke viden om alle aspekter af skolevæsenet. Analysen viser at kvalitetsrapporten særligt giver kommunalbestyrelsen viden om skolernes resultater og rammebetingelser, men ikke altid kommer tæt på skolernes undervisningspraksis og pædagogiske praksis.

Pålagte forbedringer har en positiv virkning på skolernes praksis, men muligheden anvendes kun i få tilfælde
15 % af skolerne i skolelederundersøgelsen er med afsæt i kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 blevet pålagt at foretage forbedringer af skolens praksis af forvaltningen eller politikerne. De skoleledere der er blevet pålagt at foretage forbedringer på baggrund af kvalitetsrapporten, har en mere positiv oplevelse af både arbejdet med og udbyttet af kvalitetsrapporten end andre skoleledere. Det gælder både kvalitetsrapportens betydning for det faglige niveau og skolens resultater og skoleledernes oplevelse af at kvalitetsrapporten er et nyttigt udviklingsredskab, og at arbejdet med kvalitetsrapporten står mål med skolernes indsats.

På trods af at relativt få skoleledere selv er blevet pålagt at foretage forbedringer, erklærer tre ud af fire skoleledere i undersøgelsen sig enige eller overvejende enige i at pålagte forbedringer opleves som en positiv interesse fra forvaltningens og politikernes side. Tre ud af fire skoleledere er ligeledes uenige eller overvejende uenige i at pålagte forbedringer fra forvaltningens eller politikernes side er en unødig indblanding i skolens virksomhed. Forvaltninger og politikere bør derfor følge op på kvalitetsrapporten og overveje værdien af i højere grad at pålægge skolerne at foretage forbedringer. De pålagte forbedringer styrker ikke blot kvalitetsrapportens virkning på skolernes praksis, men fører også til at skolerne oplever at arbejdet med kvalitetsrapporten er mere relevant.

Kommuner og skoler er usikre på hvilket vurderingsgrundlag de skal anvende i deres vurdering af skolernes faglige niveau

Det er for såvel skoleledere som forvaltninger vanskeligt at foretage en helhedsvurdering af det faglige niveau. Det gælder både i forhold til hvilke oplysninger der skal inddrages, og i forhold til hvilket grundlag oplysningerne skal vurderes på. Undersøgelsen peger på at kommuner og skoler med fordel kan udarbejde et lokalt defineret vurderingsgrundlag. Et eksplicit lokalt vurderingsgrundlag kan kvalificere kommuners og skolers vurdering af styrker og svagheder ved skoler og skolevæsen og sikre gennemsigtighed i forhold til hvilke parametre der ligger til grund for vurderingen af skolerne. Et lokalt vurderingsgrundlag kan gøre det klarere både hvornår det faglige niveau vurderes at være tilfredsstillende, og hvornår det er nødvendigt at igangsætte opfølgning. Det kan ligeledes være med til at sikre sammenhæng mellem de styrker og svagheder som er blevet identificeret med udgangspunkt i kvalitetsrapporten, og igangsatte initiativer og indsatsområder.

Kvalitetsrapporten kan styrke evalueringskulturen i kommuner og på skoler, men arbejdet kan fortsat forbedres

Undersøgelsen giver gode eksempler på at kvalitetsrapporten kan styrke evalueringskulturen i kommuner og på skoler. Arbejdet med kvalitetsrapporten kan dog fortsat forbedres, bl.a. ved at sætte særligt fokus på vurderingen af skolernes styrker og svagheder med afsæt i kvalitetsrapporten og den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau. Derudover bør kommunerne overveje hvordan kvalitetsrapporten i højere grad kan indgå i kommunens samlede system for kvalitetssikring og udvikling af folkeskolen.

Flere forvaltninger end skoleledere oplever at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed om skolevæsenets kvalitet

Et flertal af landets forvaltninger oplever at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed om skolevæsenets kvalitet, og at kvalitetsrapporten er et centralt redskab i dialogen med skolelederne. Landets skoleledere oplever i væsentligt mindre grad at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed, hvilket bl.a. kan skyldes at skolelederne ikke oplever at kvalitetsrapportens oplysninger anvendes i praksis. Bl.a. bliver kun få skoler inspireret af andre skolers praksis gennem kvalitetsrapporten. Kvalitetsrapporten kan dog på nogle skoler styrke både skolelederes og læreres bevidsthed om skolens egen virksomhed.

Kvalitetsrapporten har svært ved at indfange specialskolernes skoleform

Forvaltninger og specialskoler har svært ved at finde den rette form for hvordan specialskolerne skal indgå i kvalitetsrapporten. Specialskolerne oplever nogle af de samme udfordringer og problematikker i arbejdet med kvalitetsrapporten som de øvrige folkeskoler, fx at kvalitetsrapporten ikke giver et fyldestgørende billede af skolernes virksomhed. Udfordringerne er dog i specialskolernes tilfælde ofte endnu mere udtalte. Derfor anvender specialskolerne i væsentligt mindre om-

fang end de øvrige folkeskoler kvalitetsrapporten til fx at identificere skolernes styrker og svagheder og til at vurdere skolens faglige niveau.

2 Indledning

I 2006 blev det vedtaget at kommunerne fremover skulle udarbejde årlige kvalitetsrapporter for skolevæsenet. Med kvalitetsrapporten fik kommunerne et nyt redskab der på en og samme tid skulle styrke arbejdet med evaluering og kvalitetsudvikling i kommunen, styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for folkeskolen og skabe åbenhed om skolernes praksis og faglige niveau.

Baggrunden for at indføre kvalitetsrapporter skal til dels findes i en OECD-undersøgelse af folkeskolen fra 2003 som pegede på at en bedre evalueringskultur ville styrke den danske folkeskole (Hess, Holmsgaard og Jakobsen, 2009). Indførelsen af kvalitetsrapporter skal i den henseende ses i sammenhæng med andre initiativer som elevplaner og nationale test. Baggrunden skal desuden findes i EVA's undersøgelse *Kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen* (EVA, 2005). Denne undersøgelse pegede på at mange kommuner ikke varetog deres tilsynsforpligtelse tilfredsstillende. Undersøgelsen påpegede derudover at loven ikke opstillede tydelige retningslinjer for hvordan det kommunale tilsyn skulle tilrettelægges, og anbefalede kommunerne at bevæge sig fra en traditionel varetagelse af tilsyn til et fremadrettet fokus på kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.

Den første kvalitetsrapport blev udarbejdet for skoleåret 2006/07. I skrivende stund er der i de fleste kommuner blevet udarbejdet fire kvalitetsrapporter. Denne undersøgelse beskæftiger sig med den tredje generation af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09, som kommuner og skoler udarbejdede i efteråret 2009, og opfølgningen på denne.

2.1 Formål

EVA gennemfører i perioden 2007-11 for formandskabet for Skolerådet et projekt om kommunernes arbejde med de kommunale kvalitetsrapporter. Formålet med det samlede fireårige projekt er:

- At vurdere under hvilke omstændigheder og på hvilken måde kvalitetsrapporten fungerer som et udviklingsredskab for kommuner og skoler

- At belyse hvilken betydning kvalitetsrapporterne har for kommuners og skolers praksis på skoleområdet.

Projektet består af tre delundersøgelser. EVA foretog i den første delundersøgelse en kortlægning af de kommunale kvalitetsrapporters struktur og indhold for at få overblik over hvordan kommunerne greb arbejdet med kvalitetsrapporter an det første år. Resultaterne af den første delundersøgelse blev offentliggjort i januar 2008.

I den anden delundersøgelse tog EVA udgangspunkt i kommunernes kvalitetsrapporter for 2007/2008. Den anden delundersøgelse fokuserede på kommunernes opfølgning på kvalitetsrapporterne for 2007/2008 og på i hvilket omfang kvalitetsrapporterne anvendtes som et udviklingsredskab. Resultaterne af den anden delundersøgelse blev offentliggjort i juni 2009.

Resultaterne af den tredje og sidste delundersøgelse fremlægges i denne rapport. Genstanden for undersøgelsen er den tredje generation af kvalitetsrapporten for 2008/09, og undersøgelsen fokuserer på hvordan kommuner og skoler har arbejdet med at følge op på den tredje kvalitetsrapport. For at sikre at kommuner og skoler har haft tid til at igangsætte opfølgning, undersøger EVA arbejdet med og opfølgningen på den tredje kvalitetsrapport på et tidspunkt hvor kommuner og skoler har været i gang med at udarbejde den fjerde kvalitetsrapport.

Formålet med denne tredje delundersøgelse er at vurdere om og hvordan anvendelsen af kvalitetsrapporter *har* betydet og *kan* betyde en ændring af kommuners og skolers praksis på skoleområdet, og hvilke faktorer der bidrager til hhv. blokerer for at kvalitetsrapporterne kan have denne virkning. EVA afdækker i den tredje delundersøgelse hvilken opfølgning kommunerne har gennemført på baggrund af arbejdet med kvalitetsrapporterne, og vurderer hvilken betydning opfølgningen har haft i form af ændrede prioriteringer og indsatser i kommuner og på skoler, herunder hvordan kommunerne har arbejdet med at dokumentere betydningen af opfølgningstiltagene.

Projektbeskrivelserne for det fireårige projekt og for denne tredje delundersøgelse kan læses på www.eva.dk.

2.2 Undersøgelsens design og metode

Den tredje delundersøgelse er designet som en virkningsevaluering. En virkningsevaluering tager udgangspunkt i en virkningskæde af begrundede antagelser og hypoteser der på forhånd findes om hvordan og hvorfor en indsats kan tænkes at virke. De begrundede antagelser kaldes programteorien.

Kapitel 3 indeholder en uddybende beskrivelse af programteorien, mens der i appendiks C findes en mere detaljeret beskrivelse af virkningsevaluering.

Evalueringen tester programteoriens holdbarhed på baggrund af følgende datagrundlag:
- Caseundersøgelse i tre kommuner
- Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale skoleforvaltninger (totalundersøgelse)
- Spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere (repræsentativ undersøgelse).

De enkelte delelementer i evalueringen beskrives kort i de følgende afsnit. I appendiks D findes en uddybende beskrivelse af de udvalgte kommuner i caseundersøgelsen og af gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelserne.

2.2.1 Caseundersøgelse

EVA udvalgte tre kommuner til at deltage i caseundersøgelsen. I hver kommune blev der yderligere udvalgt to skoler som også deltog i undersøgelsen. Formålet med caseundersøgelsen var at teste og kvalificere den opstillede programteori, at få konkrete eksempler på hvilke ændringer kvalitetsrapporten har eller ikke har medført i praksis i kommuner og på skoler og ikke mindst årsagerne til dette, og at få et grundlag for udarbejdelsen af spørgeskemaundersøgelserne.

EVA udvalgte kommuner som har sammenlignelige forudsætninger for at udarbejde kvalitetsrapporten, men som har valgt at gribe arbejdet med kvalitetsrapporten an på forskellige måder, særligt hvad angår opfølgningen.

EVA foretog udvælgelsen i to faser. Vi foretog først en screening af kommunerne baseret på befolkningstal og ressourcepres[1] for at frasortere såvel de befolkningsmæssigt mindste og største kommuner som de mindst og mest ressourcepressede kommuner. Vi valgte at foretage denne screening for at styrke sandsynligheden for dels at kommunerne havde sammenlignelige forudsætninger for at udarbejde kvalitetsrapporten i form af fx personalemæssige ressourcer, dels at kommunernes økonomiske situation ikke væsentligt havde påvirket deres vilkår for at udarbejde og anvende kvalitetsrapporten.

Den indledende screening førte til en bruttoliste på 12 mulige casekommuner. I den anden fase foretog vi en yderligere screening af de 12 kommuner ud fra tre kriterier, idet vi ønskede at inkludere følgende typer af kommuner i caseundersøgelsen:
- Kommuner der har en systematisk praksis for opfølgning på kvalitetsrapporten, og kommuner der har en mindre systematisk praksis. En systematisk praksis kan bl.a. bestå i at kommunen

[1] *Denne del af screeningen er baseret på opgørelser som er udarbejdet ud fra ECO-nøgletal. EVA har hentet oplysningerne på www.ecoanalyse.dk i foråret 2010.*

foretager en grundig analyse af kvalitetsrapportens oplysninger og har et tydeligt vurderingsgrundlag.
- Kommuner der anvender politisk vedtagne handlingsplaner som opfølgning på kvalitetsrapporten (på hhv. skole- og skolevæsensniveau), og kommuner der ikke anvender politisk vedtagne handlingsplaner som opfølgning på kvalitetsrapporten (på hhv. skole- og skolevæsensniveau), jf. bekendtgørelsens § 13.
- Kommuner der har andre styringsredskaber end kvalitetsrapporten, og kommuner hvor kvalitetsrapporten er det eneste styringsredskab.

EVA gennemførte telefoninterview med forvaltningsrepræsentanter fra de 12 kommuner på bruttolisten for at kortlægge kommunernes praksis. De tre endelige casekommuner er udvalgt på baggrund af disse samtaler, og de er udvalgt så der i caseundersøgelsen er kommuner der repræsenterer alle tre kriterier.

Skolerne i casekommunerne blev udvalgt i samarbejde med de kommunale forvaltninger. EVA valgte denne fremgangsmåde for at sikre at der blandt de udvalgte skoler samlet set ville være erfaring med politisk vedtagne handlingsplaner på hhv. skole- og skolevæsensniveau. EVA lagde ligeledes vægt på at der i undersøgelsen skulle indgå skoler af forskellig størrelse og med forskelligt elevgrundlag. I en af casekommunerne blev der desuden udvalgt en specialskole ud fra en betragtning om at denne skoleform også hører under kvalitetsrapporten og også er en del af kommunalbestyrelsens ansvar for skolevæsenet.

Caseundersøgelsen baserer sig på følgende datagrundlag:
- Dokumentstudier af den pågældende kommunes og skoles kvalitetsrapport for 2006/2007, 2007/2008 og 2008/2009.
- Faktaark med beskrivelse af kommunens og skolens proces i forbindelse med udarbejdelse af kvalitetsrapporten og beskrivelser af opfølgningsinitiativer. Faktaarkene blev fulgt op af telefoninterview med forvaltningsrepræsentanter og skoleledere.
- Interview med repræsentanter for den kommunale forvaltning (fx skolechefer eller konsulenter), skoleledelse, skolebestyrelse og en gruppe lærere.

Interviewene blev struktureret med udgangspunkt i undersøgelsens programteori på den måde at vi i interviewene forfulgte de overordnede temaer og antagelser som er indeholdt i programteorien. Formålet var at få indblik i hvordan og hvorfor arbejdet med kvalitetsrapporten har eller ikke har ført til ændret praksis i kommunen og/eller på skolerne.

Vi har i interviewene lagt mærke til informanternes brug af særligt betydningsladede ord (fx "ledelsesredskab"). Vi har desuden stillet åbne spørgsmål om virkningen af kvalitetsrapporten og

analyseret sammenhængen mellem den måde der bliver svaret på spørgsmålene på, og den måde kvalitetsrapporten anvendes på.

2.2.2 Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommunalforvaltninger

Spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunalforvaltningerne (herefter benævnt forvaltningsundersøgelsen) har til formål at undersøge hvordan kommuner og skoler anvender kvalitetsrapporten, og hvordan kvalitetsrapporten har ført til ændringer af kommuners og skolers praksis. Forvaltningsundersøgelsen bygger videre på caseundersøgelsens resultater og giver mulighed for at tegne et samlet billede af hvilken virkning kvalitetsrapporten har haft, og hvilke praksisændringer den har ført til i kommunerne.

Den tredje delundersøgelse fokuserer især på opfølgningsarbejdet på kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09. Det var derfor en forudsætning for at deltage i forvaltningsundersøgelsen at kommunen havde udarbejdet en kvalitetsrapport for det skoleår. Som følge af udfordringsretten[2] var det imidlertid ikke alle kommuner der havde det. EVA fik på forhånd indkredset hvilke kommuner der havde ansøgt om udfordringsret. For nogle kommuner betød udfordringsretten en dispensation til slet ikke at udarbejde en kvalitetsrapport, mens den for andre betød en dispensation til at udarbejde en mere begrænset kvalitetsrapport. EVA har i den endelige afgrænsning af populationen til forvaltningsundersøgelsen valgt at se bort fra de kommuner der har fået dispensation til slet ikke at udarbejde en kvalitetsrapport for skoleåret 2008/09, og har på den baggrund undladt at medtage tre kommuner i den samlede population. Dette skyldes en antagelse om at der er for mange spørgsmål i undersøgelsen som de tre kommuner ikke ville kunne svare meningsfuldt på. Den samlede population for forvaltningsundersøgelsen er dermed ikke samtlige 98 danske kommuner, men 95.

Spørgeskemaet til forvaltningsundersøgelsen blev udsendt elektronisk til kommunernes skolechefer eller en anden relevant forvaltningsrepræsentant, og undersøgelsen blev gennemført i februar-marts 2011. 90 kommuner besvarede spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 95. Tabelrapporten for forvaltningsundersøgelsen kan ses på www.eva.dk.

2.2.3 Spørgeskemaundersøgelse blandt landets skoleledere

Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleledere (herefter benævnt skolelederundersøgelsen) har til formål at supplere forvaltningsundersøgelsen med viden om hvordan kvalitetsrapporten har påvirket skolernes praksis. Skolelederundersøgelsen bygger videre på både caseundersøgelsens og forvaltningsundersøgelsens resultater, og den giver mulighed for at tegne et repræsentativt billede af hvilken virkning kvalitetsrapporterne har haft på skolernes praksis.

[2] *Vi beskriver udfordringsretten og betydningen af den i kapitel 4.*

Deltagerne i undersøgelsen er skoleledere på både folkeskoler og specialskoler for børn. EVA afgrænsede populationen ved hjælp af Undervisningsministeriets dynamiske databaser og udsendte spørgeskemaet til et tilfældigt udtræk blandt skoleledere på folkeskoler, men til alle skoleledere på specialskoler for børn. I den endelige analyse er der taget højde for denne skævhed ved at spørgeskemadata er blevet vægtet, hvilket beskrives i appendiks B. Undersøgelsen blev gennemført i april-maj 2011. EVA sendte et elektronisk spørgeskema til 940 skoleledere. 448 skoleledere besvarede spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 48. Tabelrapporten for skolelederundersøgelsen kan ses på www.eva.dk.

2.2.4 Analysestrategi

Analysen bygger både på kvalitative og på kvantitative data. De kvalitative data som er indsamlet i forbindelse med caseundersøgelsen, har været med til at kvalificere udarbejdelsen af programteorien i forhold til hvilken virkning kvalitetsrapporten kan antages at få på kommune- og skoleniveau. Derudover har data fra caseundersøgelsen bidraget til at udarbejde relevante spørgeskemaer til forvaltnings- og skolelederniveau.

Virkningsevaluering som disciplin har været udgangspunkt for hvordan vi har grebet analysen an, på den måde at programteorien har struktureret vores analyse af data. Den opstillede programteori viser hvordan og hvorfor kvalitetsrapporterne forventes at have virkning på kommuners og skolers praksis. I analysen har vi undersøgt de forskellige led og antagelser i programteorien samt de rammer og vilkår der synes at have betydning for om kvalitetsrapporterne virker efter hensigten eller ej. Konteksten er derfor vigtig i en virkningsevaluering, da det er væsentligt at forklare hvordan og hvorfor en indsats virker, for hvem og under hvilke omstændigheder. De forskellige lokale erfaringer i kommunerne med at udvikle og arbejde med kvalitetsrapporter og med at følge op på dem er dermed et væsentligt fokuspunkt i den tredje delundersøgelse. Vi har derfor i dataindsamlingen og i analysen søgt efter forklaringer på hvilke lokale omstændigheder der påvirker anvendelsen af kvalitetsrapporten i kommunerne.

2.3 Ekspertgruppe og projektgruppe

Den tredje delundersøgelse er gennemført af en projektgruppe på EVA der har haft det faglige og metodiske ansvar for rapportens analyser og vurderinger. Følgende personer har deltaget i projektgruppen:

- Evalueringskonsulent Berthe Kløve Kranich (projektleder)
- Evalueringskonsulent Jais Brændgaard Heilesen
- Metodekonsulent Dorte Stage Petersen
- Specialkonsulent Henriette Holscher
- Evalueringsmedarbejder Birgit Gamborg Hansen

- Evalueringsmedarbejder Lone Nielsen
- Metodemedarbejder Martin Nielsen
- Metodemedarbejder Jakob Graulund Petersen.

EVA har haft tre eksperter tilknyttet delundersøgelsen som har bidraget med forskningsbaserede og praksisrelaterede perspektiver. Eksperterne har konkret rådgivet EVA's projektgruppe om faglige opmærksomhedspunkter for undersøgelsen, kommenteret de indsamlede data og bidraget til analyser og konklusioner på baggrund af data. Ekspertgruppen bestod af:
- Morten Balle Hansen, ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Lene Nygaard, udviklingschef i skoleafdelingen, Odense Kommune
- Birgit Lise Andersen, skoleleder på Strandgårdskolen, Ishøj Kommune.

I appendiks B findes en nærmere præsentation af ekspertgruppen.

2.4 Rapportens opbygning

Ud over resumeet og dette indledende kapitel indeholder rapporten 6 kapitler.

Kapitel 3 kaster lys over arbejdet med at opstille evalueringens programteori og gennemgår systematisk programteoriens virkningskæde fra indsats til resultat.

Kapitel 4 gør status over kommunernes arbejde med kvalitetsrapporten i 2011. Kapitlet berører kort udfordringsretten og udbredelsen af andre styringsredskaber i kommunerne og giver en temperaturmåling af forvaltningernes og skolernes oplevelse af arbejdet med kvalitetsrapporten.

Kapitel 5 undersøger om og hvordan kvalitetsrapporten ved at tilvejebringe dokumentation om kommunens skoler understøtter kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for skolevæsenet. Kapitlet tager afsæt i programteorien og undersøger ligeledes kommunernes opfølgning på kvalitetsrapporten.

Kapitel 6 undersøger om og hvordan kvalitetsrapporten har bidraget til en systematisk praksis i kommuner og på skoler i forhold til evaluering og kvalitetsudvikling. På baggrund af programteoriens antagelser undersøger kapitlet om og hvordan kvalitetsrapporten bliver anvendt, og hvilken virkning kvalitetsrapporten har på kommuners og skolers praksis.

Kapitel 7 undersøger om og hvordan kvalitetsrapporten har bidraget til åbenhed om skolevæsenets kvalitet. Kapitlet undersøger med afsæt i programteorien hvordan kvalitetsrapporten har været grundlag for dialog på forskellige niveauer og i sammenligninger skoler imellem.

Kapitel 8 berører de særlige problematikker og udfordringer der er i forhold til at inddrage landets specialskoler i kvalitetsrapporten.

Rapporten indeholder derudover appendiks A-D der indeholder en oversigt over rapportens opmærksomhedspunkter, en beskrivelse af projektets ekspertgruppe, en uddybet beskrivelse af virkningsevaluering og en beskrivelse af undersøgelsens dokumentation og metode.

3 Evalueringens programteori

Denne tredje delundersøgelse af de kommunale kvalitetsrapporter bygger på en virkningsevaluering. Det centrale analyseredskab i en virkningsevaluering er en programteori. En programteori er en beskrivelse af hvordan en given indsats antages at føre til et resultat. Programteorien synliggør dermed en række begrundede antagelser om hvordan og hvorfor en given indsats virker. I dette tilfælde beskriver programteorien hvordan og hvorfor arbejdet med kvalitetsrapporter antages at indvirke på kommuners og skolers praksis på folkeskoleområdet.

Det er væsentligt at nævne at programteorien netop er en model for sammenhængen mellem kommuners og skolers arbejde med kvalitetsrapporten og ændringer af kommuners og skolers praksis. EVA har valgt at udarbejde programteorien for arbejdet med og opfølgningen på kvalitetsrapporter med afsæt i bekendtgørelsen om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (BEK nr. 162 af 22.2.2007). Dertil anvender vi bemærkningerne til ændringerne af folkeskoleloven fra 2005 (2005/1 LSF nr. 170 af 1.3.2006) og skrivelsen om udstedelse af bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (SKR nr. 9166 af 28.2.2007) som baggrund for at fortolke bekendtgørelsens formål. Programteorien er dermed en rekonstruktion af hvordan det i henhold til lovgrundlaget antages at kvalitetsrapporten vil indvirke på kommuners og skolers praksis.

Metaforisk kan man beskrive programteorien som en kanal hvor evaluators opgave er at holde øje med om vandet flyder uhindret, eller om vandet på grund af forhindringer undervejs løber andre steder hen. Undersøgelsen fokuserer med andre ord på om landets kommuner og skoler anvender kvalitetsrapporten i overensstemmelse med lovgrundlagets intention, og om og hvordan dette fører frem til de forventede resultater og ændringer af kommunernes og skolernes praksis.

Programteorien viser at bekendtgørelsen beskriver tre grundlæggende formål med kvalitetsrapporten:

- At øge kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage sit ansvar for folkeskolen og træffe beslutninger om opfølgning gennem tilvejebringelse af dokumentation
- At fremme dialogen og det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetssikring mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen
- At bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet.

Disse tre formål udgør programteoriens tre virkningskæder. **Se programteorien på fold ud side.**

I de følgende afsnit udfolder og begrunder vi opbygningen af programteorien og ikke mindst antagelserne om hvordan og hvorfor kvalitetsrapporter antages at indvirke på og dermed ændre kommuners og skolers praksis på folkeskoleområdet. Afsnittene synliggør dermed også hvilke antagelser vi har haft særligt fokus på i evalueringen.

3.1 Kommunalbestyrelsens ansvar for skolevæsenet

Af bemærkningerne til folkeskoleloven fra 2005 fremgår det at det er regeringens opfattelse at nogle kommunalbestyrelser ikke "[…] følger tilstrækkeligt op på folkeskolernes målopfyldelse og sjældent reagerer på lavt præsterende skoler".

Kvalitetsrapportens første formål er ifølge bekendtgørelsen netop at øge kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for skolevæsenet ved at tilvejebringe dokumentation om forholdene på kommunens skoler. Kvalitetsrapporten skal sikre kommunalbestyrelsen systematisk viden om skolevæsenet og øge kommunalbestyrelsens opmærksomhed om det faglige niveau på kommunens skoler. Bekendtgørelsen lægger op til at kommunalbestyrelsen kan anvende den tilvejebragte information om skolevæsenet til at iværksætte handlingsplaner og andre målrettede forbedringsinitiativer og derved styre skolevæsenets udvikling fremadrettet. Det fremgår af programteorien at kvalitetsrapportens virkning på skolernes praksis er afhængig af at politikere og forvaltninger bruger kvalitetsrapporten aktivt over for skolerne.

Undersøgelsens programteori illustrerer med fire sammenhængende antagelser hvordan og hvorfor en systematisk viden om bl.a. det faglige niveau på skolerne forventes at påvirke praksis i kommuner og på skoler. I programteoriens første virkningskæde antages det:

1 At kvalitetsrapporten tilvejebringer viden om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer og indeholder en vurdering af det faglige niveau på kommunens skoler/i skolevæsenet. Dette fører til:
2 At kommunalbestyrelsen gennem kvalitetsrapporten får styrket opmærksomheden om forholdene på kommunens skoler og i skolevæsenet. Dette fører til:
3 At kommunalbestyrelsen pålægger skolerne forbedringer og/eller fastsætter principper for skolevæsenet hvis kvalitetsrapportens oplysninger viser at det faglige niveau ikke er tilfredsstillende. Dette fører til:
4 At skolerne, herunder lærerne og skolelederne, oplever et øget ansvar for de faglige resultater og konkrete forbedringer af det faglige niveau, hvilket i sidste ende antages at føre til en bedre kvalitet i undervisningen.

Disse fire antagelser i programteoriens første virkningskæde er grundlag for analysen i kapitel 5.

3.2 Evaluering og kvalitetssikring i det kommunale skolevæsen

Kvalitetsrapportens andet formål er at bidrage til at systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling i skolevæsenet. Kvalitetsrapportens formål er i den sammenhæng

at sørge for at evaluering løbende er på dagsordenen, og at der gennemføres evalueringer af praksis. Kvalitetsrapportens virkning på skolernes praksis er dog afhængig af hvordan arbejdet med kvalitetsrapporten tilrettelægges, og hvordan kvalitetsrapporten anvendes som et evalueringsværktøj.

Bekendtgørelsens formål om evaluering og kvalitetssikring er i programteorien illustreret med fem antagelser. I programteoriens anden virkningskæde antages det:

1 At kvalitetsrapporten tilvejebringer viden om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer og indeholder en vurdering af det faglige niveau på kommunens skoler/i skolevæsenet. Dette fører til:
2 At kvalitetsrapporten bliver anvendt til systematisk at identificere og vurdere styrker og svagheder på kommunens skoler. Dette fører til:
3 At forvaltningen og skoleledelsen igangsætter initiativer eller indsatser på baggrund af vurderingen af styrker og svagheder. Dette fører til:
4 At forvaltningen og skoleledelsen foretager en vurdering af opfølgningens virkning, og at dette fører til ny viden som indgår i det følgende års kvalitetsrapport. Dette fører til:
5 At skolerne oplever en styrket evalueringskultur, og at skolelederne oplever at have et styrket ledelsesgrundlag, hvilket i sidste ende antages at føre til bedre kvalitet i undervisningen.

Disse antagelser i programteoriens anden virkningskæde er grundlag for analysen i kapitel 6. Den første antagelse om tilvejebringelsen af viden ud fra kvalitetsrapportens oplysninger går igen i alle tre virkningskæder, men behandles alene i kapitel 5.

3.3 Åbenhed

Kvalitetsrapportens tredje formål er at bidrage til åbenheden om skolevæsenets kvalitet. Bekendtgørelsen stiller krav om at der årligt bliver indsamlet og offentliggjort data om skolernes rammebetingelser, resultater og pædagogiske processer. En øget åbenhed betragtes i programteorien som en forudsætning for at fremme og udbrede god praksis. Det giver både medier, forældre, elever, forvaltninger og ikke mindst skolernes ledelser og lærere mulighed for at sammenligne med andre skolers praksis og for at udveksle viden om gode tiltag.

Bekendtgørelsen skitserer ikke eksplicit hvilken virkning en øget åbenhed forventes at få på skolernes praksis. Det fremgår derfor af programteorien at vi ikke antager at virkningen af øget åbenhed kan aflæses direkte i skolernes ændrede praksis, men at betydningen viser sig mere indirekte. Åbenhed fører ifølge programteorien kun til en ændret praksis på skolerne hvis de involverede aktører bruger den tilgængelige information som udgangspunkt for handling. I programteoriens tredje virkningskæde antages det:

1 At kvalitetsrapporten tilvejebringer viden om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer og indeholder en vurdering af det faglige niveau på kommunens skoler/i skolevæsenet. Dette fører til:
2 At den tilvejebragte viden skaber øget åbenhed om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer. Dette fører til:
3 At kvalitetsrapporten er grundlag for at aktørerne i skolevæsenet foretager en sammenligning af skolerne, og/eller at kvalitetsrapporten er grundlag for en dialog om resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer. Dette fører til:
4 At skolerne udbreder god praksis, hvilket i sidste ende antages at føre til bedre kvalitet i undervisningen.

Disse antagelser i programteoriens tredje virkningskæde er grundlag for analysen i kapitel 7. Den første antagelse om tilvejebringelsen af viden ud fra kvalitetsrapportens oplysninger går igen i alle tre virkningskæder, men behandles alene i kapitel 5.

4 Status over kvalitetsrapporten 2011

I dette kapitel gør vi status over kommunernes arbejde med kvalitetsrapporten for at skitsere det landskab kvalitetsrapporterne befinder sig i i 2011 og derved opstille en ramme for analysen i de følgende kapitler.

Bekendtgørelsen indeholder både en formålsbeskrivelse og en række proces- og indholdskrav til kommunernes udarbejdelse af den årlige kvalitetsrapport, men den giver også kommunerne et lokalt handlerum i forhold til at tilrettelægge og tilpasse kvalitetsrapporten så den kan fungere hensigtsmæssigt som et lokalt udviklingsredskab. EVA's to første delundersøgelser viste at der i de første to generationer af kvalitetsrapporter som følge er stor mangfoldighed i rapporternes indhold og udformning (EVA, 2008 og 2009).

4.1 Udfordringsret

I 2008 besluttede regeringen i samarbejde med KL og Danske Regioner at tage initiativ til at indføre en udfordringsret. Udfordringsretten indebærer at kommuner og institutioner kan søge dispensation fra gældende regler. En række kommuner har valgt at ansøge om udfordringsret i forhold til bekendtgørelsen om de kommunale kvalitetsrapporter.

Udfordringsretten har haft stor betydning for kommunernes arbejde med kvalitetsrapporten, idet over en tredjedel af kommunerne har ansøgt om kun at skulle udarbejde kvalitetsrapporten hvert andet år, mens en række kommuner har fået dispensation fra dele af bekendtgørelsen. I begge tilfælde ses særligt to begrundelser for at ansøge om udfordringsretten, hvilket indikerer to udviklingstendenser i kommunernes arbejde med kvalitetsrapporten: Den ene begrundelse drejer sig om at kommunerne er i færd med at gennemføre forsøg med at tilpasse kvalitetsrapporten til kommunernes lokale omstændigheder. Den anden begrundelse indebærer et ønske om enten at afbureaukratisere generelt eller at lette den administrative byrde i forbindelse med at udarbejde kvalitetsrapporter.

Af de i alt 90 kommuner som har deltaget i EVA's undersøgelse, har 46 kommuner, svarende til 51 %, ansøgt om udfordringsret i et eller andet omfang. 38 % har ansøgt om udfordringsret med henblik på kun at skulle udarbejde kvalitetsrapporten hvert andet år, mens 22 % af kommunerne har ansøgt om udfordringsret fra andre dele af den gældende kvalitetsrapportsbekendtgørelse. 21 % af kommunerne har påtænkt at ansøge om udfordringsret, men endnu ikke gjort det, mens 28 % hverken har påtænkt at ansøge eller ansøgt om udfordringsret.[3]

Blandt de kommuner der har ansøgt om kun at udarbejde kvalitetsrapporten hvert andet år, angiver 71 % at de har brug for længere tid end ét år til at arbejde med opfølgning og til at iværksætte indsatsområder. 56 % angiver at det er en for stor administrativ byrde for kommunen og skolerne at udarbejde en kvalitetsrapport hvert år, mens 17 % angiver andre begrundelser, herunder bl.a. et ønske om at tilpasse kvalitetsrapporten til andre lokale redskaber og om at koncentrere kommunens tid og ressourcer på en igangværende strukturændring på skoleområdet.

Blandt de 22 % af kommunerne der har ansøgt om at afvige fra andre dele af bekendtgørelsen end kvalitetsrapportens frekvens, er begrundelserne mere forskellige. Nogle kommuner angiver at de har valgt at opgive færre oplysninger, andre kommuner har ønsket at gennemføre forsøg med at integrere kvalitetsrapporten med andre styringsredskaber, mens atter andre blot angiver et ønske om at afbureaukratisere.

Udfordringsretten har resulteret i at kvalitetsrapportens udseende i stigende grad varierer fra kommune til kommune. Dette skyldes dog både kommunernes lokale handlerum for tilrettelæggelsen af arbejdet og at mange kommuner har fået dispensation i forhold til rammerne i bekendtgørelsen.

4.2 Andre styringsredskaber

Kvalitetsrapporten er ikke blevet til i et vakuum, og den er langtfra det eneste redskab kommunerne anvender til at styre og udvikle skolevæsenet med. I langt de fleste kommuner bliver kvalitetsrapporten anvendt sammen med andre styringsredskaber og systemer. Andre styringsredskaber kan være resultatkontrakter, aftalestyring, virksomhedsplaner og andre dokumenter som bruges til bl.a. at beskrive skolevæsenet, opstille mål og iværksætte indsatsområder.

Undersøgelsen viser at kvalitetsrapporten på nuværende tidspunkt ikke har overflødiggjort kommunernes efterspørgsel efter andre styringsredskaber. Tværtimod er kvalitetsrapporten i de fleste kommuner enten blevet integreret, og endda i nogle tilfælde suppleret, med andre styringsred-

[3] Som tidligere omtalt er der tre kommuner der ikke har udarbejdet en kvalitetsrapport for skoleåret 2008/09. Disse tre kommuner indgår ikke i denne undersøgelse.

skaber. Forvaltningsundersøgelsen viser at 43 % af kommunerne ud over kvalitetsrapporten arbejder med aftalestyring, 26 % har virksomhedsplaner, mens 9 % har resultatkontrakter. Herudover angiver 28 % at de arbejder med andre redskaber såsom lederkontrakter og andre former for kontraktstyring, årsplaner, diverse ressourcedokumenter og forskellige former for dialogbaserede systemer, fx årlige ledelsessamtaler, status- og udviklingssamtaler med skriftligt referat mv. 19 % af kommunerne angiver at de ikke har andre styringsredskaber end kvalitetsrapporten.[4]

EVA's undersøgelse viser at der ikke er nogen påviselig sammenhæng mellem om kommunerne har andre styringsredskaber, og hvordan kommunerne oplever arbejdet med kvalitetsrapporten. Caseundersøgelsen giver dog eksempler på at tilstedeværelsen af andre styringsredskaber kan have betydning for hvordan kvalitetsrapporten anvendes, og at kommunens andre styringsredskaber bl.a. kan have indflydelse på i hvilket regi kommunerne vælger at gennemføre opfølgning på kvalitetsrapporten. Det kan fx være ved at fremadrettede indsatser bliver formuleret og gennemført i et andet regi end kvalitetsrapporten.

Undersøgelsen viser derimod at det har særlig betydning for hvordan skolevæsenets aktører oplever arbejdet med kvalitetsrapporten, om den er let at integrere med andre styringsredskaber. Dette er særligt tydeligt i skolelederundersøgelsen som viser at der er sammenhæng mellem om skolelederne oplever at kvalitetsrapporten er let at integrere med andre styringsredskaber, og hvordan skolelederne oplever kvalitetsrapporten som et ledelses- og udviklingsredskab for skolen. Analyser af data fra skolelederundersøgelsen viser at skoleledere der er enige i at kommunens andre styringsredskaber er lette at integrere med kvalitetsrapporten, i højere grad oplever at kvalitetsrapporten er et nyttigt ledelses- og udviklingsredskab på skolerne, end andre skoleledere. Der ses ligeledes en tendens, om end mindre tydelig, til at kvalitetsrapporten vurderes mere negativt som ledelses- og udviklingsredskab hvis den skaber dobbeltarbejde i forhold til andre styringsredskaber.

Forvaltningsundersøgelsen viser at de fleste forvaltninger oplever at kvalitetsrapporten generelt er let at integrere med andre styringsredskaber. 79 % af de forvaltninger der har andre styringsredskaber, er enige eller overvejende enige i at kommunens andre styringsredskaber er let(te) at integrere med kvalitetsrapporten. 46 % af de samme forvaltninger er dog enige eller overvejende enige i at kommunens andre styringsredskaber skaber dobbeltarbejde i forhold til kvalitetsrapporten. Til sammenligning angiver 64 % af skolelederne i skolelederundersøgelsen at de er enige el-

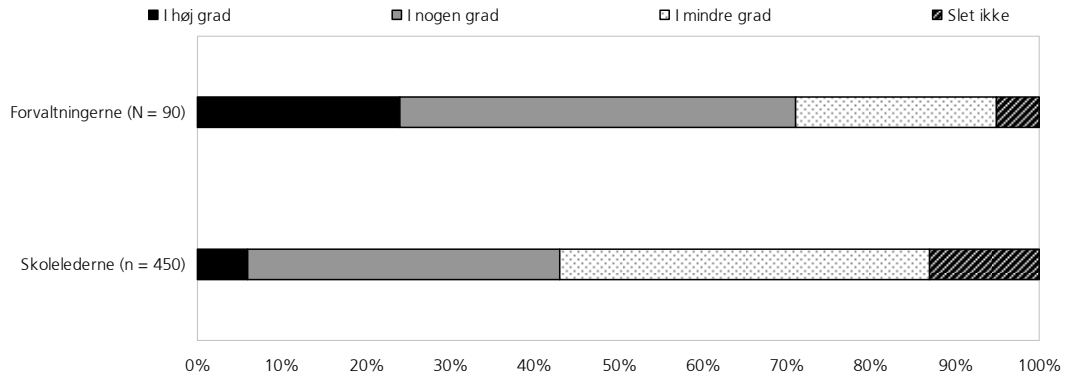
[4] Resultaterne summerer op til mere end 100 %, da kommunerne har haft mulighed for at angive flere typer af styringsredskaber. Efter gennemgang af kategorien "Andet" er andelen af kommuner der angiver at de arbejder med "andet" eller "ingen andre styringsdokumenter", justeret i forhold til tabelrapporten. Se tabelrapport på www.eva.dk.

ler overvejende enige i at kvalitetsrapporten skaber dobbeltarbejde hvis kommunen har parallelle styringsredskaber.

4.3 Udbytte og indsats

Som del af status over kvalitetsrapporten i 2011 indeholder spørgeskemaundersøgelserne et spørgsmål om forvaltningernes og skolernes oplevelse af arbejdet med kvalitetsrapporten. Figur 1 viser at hovedparten af landets forvaltninger oplever at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 i høj grad eller i nogen grad står mål med kommunens indsats. Et flertal af skolelederne oplever dog at dette i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

Figur 1
I hvilken grad oplever du at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten for 2008/09 står mål med kommunens/skolens indsats?

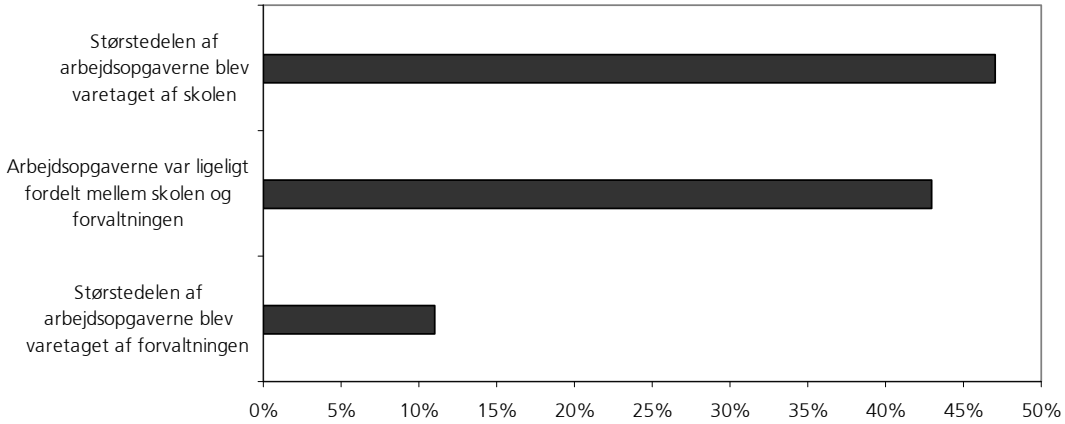


Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse og skolelederundersøgelse.

Som figuren viser, er der tydelig forskel på i hvilken grad landets forvaltninger og skoleledere oplever at arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 står mål med indsatsen. Når man sammenligner de to spørgeskemaundersøgelser, står det klart at kvalitetsrapporten vurderes væsentligt mere positivt af landets forvaltninger end af de adspurgte skoleledere. Derudover oplever knap halvdelen af de adspurgte skoleledere at størstedelen af arbejdsopgaverne i forbindelse med kvalitetsrapporten bliver varetaget af skolen, mens kun en ud af ti skoleledere oplever at forvaltningen varetager størstedelen af arbejdsopgaverne.

Figur 2 viser hvordan skolelederne oplever opgavefordelingen i forbindelse med udarbejdelsen af kvalitetsrapporten.

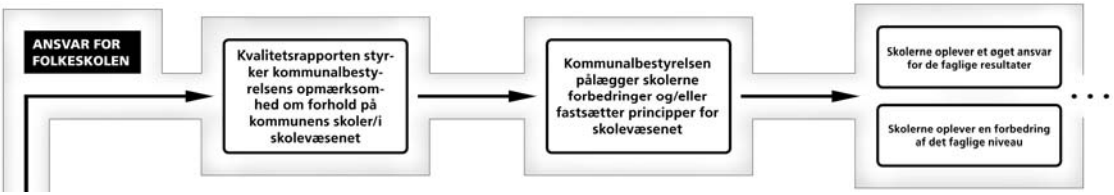
Figur 2
Hvordan var arbejdsopgaverne fordelt mellem skolen og forvaltningen i udarbejdelsen af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09? (n = 450)



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Data fra de to spørgeskemaundersøgelser viser altså at landets forvaltninger på nuværende tidspunkt har en mere positiv opfattelse af kvalitetsrapporten end landets skoleledere. 79 % af forvaltningerne vurderer i den forbindelse i høj grad eller i nogen grad at kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 er et nyttigt udviklingsredskab i kommunen, mens det samme gælder for 50 % af skolelederne.

5 Ansvar for skolevæsenet



Det fremgår af folkeskoleloven at kommunalbestyrelsen har ansvaret for folkeskolen. Bekendtgørelsen om de kommunale kvalitetsrapporter beskriver at kvalitetsrapporten har til formål at styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage dette ansvar ved at give kommunalbestyrelsen et grundlag for at vurdere det faglige niveau på kommunens folkeskoler og træffe beslutninger om opfølgning. Det fremgår af bemærkningerne til folkeskoleloven at det også er hensigten at kommunalbestyrelsen gennem arbejdet med kvalitetsrapporten får større opmærksomhed om forholdene og det faglige niveau på kommunens skoler.

Dette kapitel undersøger hvordan kvalitetsrapporten har styrket kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for folkeskolen ved at tilvejebringe dokumentation om forholdene på kommunens skoler. Dette gøres ved på baggrund af programteoriens antagelser (se afsnit 3.1) at undersøge hvordan kvalitetsrapporten bliver anvendt, og hvilken virkning kvalitetsrapporten har på kommuners og skolers praksis.

Kapitlet viser at arbejdet med kvalitetsrapporten kan styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for folkeskolen. Dette styrkede kommunale ansvar fører på nogle skoler til en større ansvarlighed for og konkrete forbedringer af det faglige niveau. Kapitlet viser dog også at kvalitetsrapporten ikke giver viden og styrker opmærksomheden om alle aspekter i skolevæsenet, og at forvaltningerne og politikerne kun vælger at pålægge et fåtal af landets skoler forbedringer med afsæt i kvalitetsrapporten.

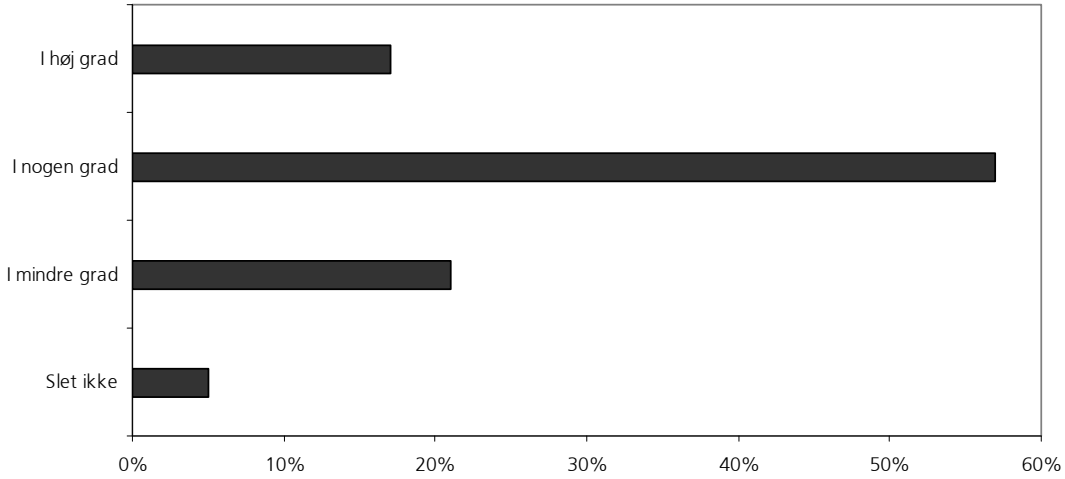
5.1 Viden om skolevæsenet

Kvalitetsrapporten tilvejebringer informationer om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer og indeholder en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på kommunens skoler/i skolevæsenet

Programteorien beskriver at kvalitetsrapporten skal understøtte kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for folkeskolen ved at give den viden om skolernes resultater, nøgletal og pædagogiske processer. Analysen viser at kvalitetsrapporten tilvejebringer information og giver kommunalbestyrelsen en samlet viden om skolevæsenet som den ikke har haft tidligere. Analysen viser imidlertid også at kvalitetsrapporten i højere grad giver viden om nøgletal for rammebetingelser og resultater end om de forhold der knytter sig til skolernes undervisning og pædagogiske praksis.

Som figur 3 viser, vurderer i alt 74 % af landets forvaltninger at kvalitetsrapporten for 2008/09 i høj grad eller i nogen grad har kvalificeret de politiske drøftelser. Kvalitetsrapporten ser med andre ord ud til at blive anvendt i det politiske arbejde og bidrager dermed med viden om skolevæsenet.

Figur 3
I hvilken grad vurderer du at oplysninger i kvalitetsrapporten for 2008/09 har kvalificeret de politiske drøftelser? (N = 90)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

Kvalitetsrapporterne indeholder informationer om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer. I forvaltningsundersøgelsen har forvaltningerne vurderet om der i kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 var for lidt, tilpas eller for meget fokus på de tre områder. Som tabel 1 viser, vurderer en stor andel af forvaltningerne at kvalitetsrapporten fokuserer for lidt på pædagogiske processer og indholdet af undervisningen. Forvaltningens vurdering ligger i forlængelse af resultaterne af EVA's anden delundersøgelse (EVA, 2009). Her fremhævede landets forvaltninger at de oplevede arbejdet med at redegøre for skolernes pædagogiske processer som en større udfordring end at redegøre for skolernes resultater og rammebetingelser.

Tabel 1
I hvilken grad vurderer du at der var et passende fokus på følgende i kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09? (N = 90)

	For lidt fokus	Tilpas fokus	For meget fokus
Resultater	14 %	77 %	9 %
Rammebetingelser og økonomiske forhold	15 %	67 %	17 %
Skolernes pædagogiske processer	39 %	55 %	6 %
Indholdet af lærernes undervisning	57 %	42 %	1 %

Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

Resultaterne summerer ikke alle steder op til 100 %, da tallene er afrundet.

Caseundersøgelsen tegner et billede af at kvalitetsrapporten har styrket politikernes viden og især deres overblik over skolevæsenet. Caseundersøgelsen viser dog også ifølge tabellen at kommunalpolitikerne vurderer at kvalitetsrapporten giver dem mere viden om skolernes resultater og rammebetingelser end om de pædagogiske processer. Nogle politikere efterspørger et større fokus på såkaldt bløde emner i form af bedre viden og flere oplysninger om lærernes undervisning, elevtrivsel og lærertilfredshed.

Caseundersøgelsen peger på at tre faktorer synes at have betydning for om politikerne oplever at kvalitetsrapporten tilvejebringer viden om skolevæsenet. Det har betydning:
- Om kvalitetsrapporten er af tilstrækkelig høj kvalitet
- Om det står klart hvad formålet er med beskrivelsen af de pædagogiske processer
- Hvordan politikerne opnår viden om skolevæsenet.

Den første faktor er at såvel politikere som ansatte i forvaltningen ikke altid vurderer at kvalitetsrapporten er af tilstrækkelig høj kvalitet, og har tiltro til de data der indgår i kvalitetsrapporten. Nogle kommuner har i løbet af de første års arbejde med kvalitetsrapporten oplevet vanskeligheder ved at opgøre nøgletal, fx om lærernes undervisningstid eller vikardækning, på tværs af kommunens skoler på en sammenlignelig og valid måde. Politikerne i casekommune B giver af den grund udtryk for at tallene i kvalitetsrapporten ikke kan stå alene, og at det kan være svært at aflæse om variationer skyldes forskellige opgørelsesmetoder eller ekstraordinære lokale omstændigheder. Selvom forvaltningerne i casekommunerne ikke oplever de samme vanskeligheder

som tidligere i forbindelse med at definere og opgøre oplysninger i kvalitetsrapporten, er tiltroen til oplysningerne endnu ikke helt til stede i alle casekommunerne.

Den anden faktor er at formålet med at beskrive de pædagogiske processer ikke altid fremstår klart i de enkelte kommuner. Caseundersøgelsen peger på at skolerne kan have svært ved at se formålet med at udarbejde beskrivelserne, mens det politiske niveau kan have svært ved at anvende beskrivelserne af de pædagogiske processer som meningsfuld viden. Beskrivelserne betegnes som "prosa" som ifølge politikerne er svær at anvende og sammenligne på tværs af skolerne. I bedste fald oplever politikere at beskrivelserne skildrer de indsatser de enkelte skoler arbejder med. Resultatet er at politikerne i behandlingen af kvalitetsrapporten særligt hæfter sig ved det kvantitative materiale som vedrører resultater og rammebetingelser frem for de pædagogiske processer og indholdet af undervisningen.

Den tredje faktor er at nogle kommuner har organiseret sig på en sådan måde at politikerne får viden om folkeskolen gennem andre kanaler, hvilket medfører at de ikke oplever at kvalitetsrapporten bidrager med ny viden til brug for det politiske arbejde. Et eksempel på dette kan være at skolevæsenet er så lille, som i casekommune C, at politikerne deltager i de enkelte skolebestyrelsers møder og derigennem opnår løbende viden om og føling med de enkelte skoler. Et andet eksempel kan være at der i kommunen er andre styringsredskaber, fx resultatkontrakter eller aftalestyring, der ligeledes bidrager med oplysninger om skolevæsenet.

5.2 Kommunalbestyrelsens opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler

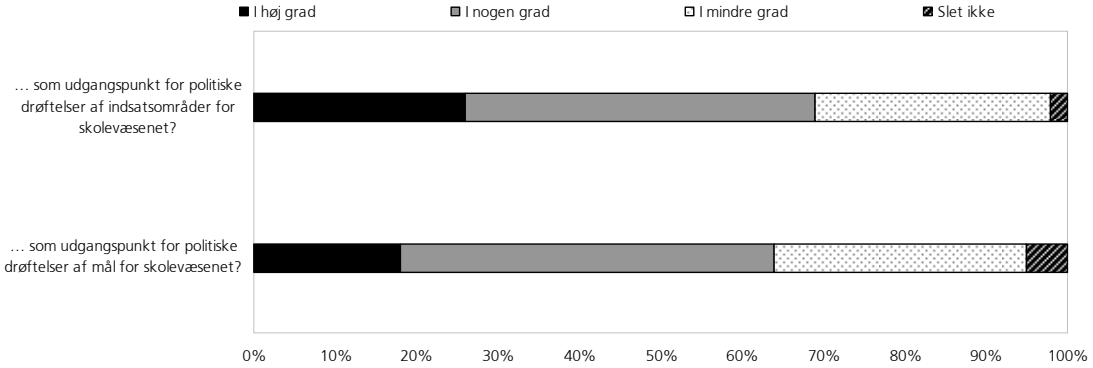


Programteorien beskriver at kommunalbestyrelsen gennem behandlingen af kvalitetsrapporten får en styrket opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler og i skolevæsenet. Behandlingen af kvalitetsrapporten indebærer bl.a. at kommunalbestyrelsen – på baggrund af kvalitetsrapportens oplysninger og forvaltningens indstilling – hvert år skal foretage en vurdering af skolerne og skolevæsenets faglige niveau.

Caseundersøgelsen viser at kommunalbestyrelsens, og i særlig grad det relevante udvalgs, behandling af kvalitetsrapporten styrker kommunalbestyrelsens opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler. Kvalitetsrapporten fungerer herunder som en årlig anledning til at gøre status over og diskutere skolevæsenet.

Af forvaltningsundersøgelsen fremgår det, som figur 4 viser, at kvalitetsrapporten danner grundlag for politiske drøftelser. Godt to tredjedele af forvaltningerne svarer at politikerne i høj grad eller i nogen grad har drøftet hhv. mål og indsatsområder på baggrund af kvalitetsrapporten.

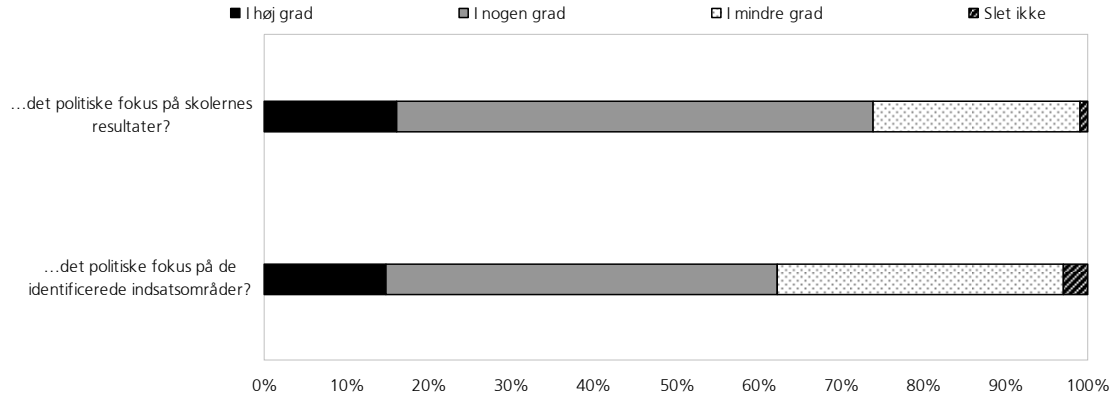
Figur 4
I hvilken grad anvendte politikerne kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 … (N = 90)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

Som figur 5 viser, vurderer forvaltningerne tilsvarende at kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad har skærpet det politiske fokus på skolernes resultater og de identificerede indsatsområder. Figur 4 og 5 illustrerer at et flertal af forvaltningerne vurderer at kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad har styrket kommunalbestyrelsens opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler.

Figur 5
I hvilken grad har kvalitetsrapporten for 2008/09 skærpet … (N = 90)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

Caseundersøgelsen tegner et varieret billede af hvordan kommunalpolitikerne oplever at kvalitetsrapporten øger deres viden og opmærksomhed om skolevæsenet. Politikerne i caseundersøgelsen oplever på tværs af kommunerne at kvalitetsrapporten har gjort det politiske arbejde nemmere i kraft af at kvalitetsrapporten samler oplysninger om skolevæsenet i ét dokument. Der varierer imidlertid om politikerne oplever at kvalitetsrapporten bidrager med ny viden. Nogle politikere vurderer at kvalitetsrapporten er et nyttigt supplement og giver overblik over skolevæsenet, men kun i ringe grad at kvalitetsrapporten bidrager med ny viden til brug for deres arbejde med skolevæsenet. Andre politikere lægger vægt på at kvalitetsrapporten giver dem viden og indsigt som de ellers ikke ville have fået. En politiker i casekommune A bemærker:

> *Jeg vidste overhovedet ikke før vi havde kvalitetsrapporten, hvordan vi lå. Vi lå vel godt nok, men hvad er godt nok? […] Det synes jeg da er kvalitetsrapportens fortjeneste (kommunalpolitiker, casekommune A).*

Caseundersøgelsen tegner et billede af at kvalitetsrapporten bidrager til et fælles videngrundlag for den politiske debat, men at politikerne ikke nødvendigvis på forhånd har forventninger om hvilken viden kvalitetsrapporten vil give dem. En politiker i casekommune B beskriver kvalitetsrapporten som "en pose blandede bolsjer, og du ved aldrig hvad der er når du får pakket op" (kommunalpolitiker, casekommune B).

Det er på baggrund af caseundersøgelsen svært at vurdere hvilken plads og prioritet kvalitetsrapporten har i den politiske behandling. Det er et fællestræk i casekommunerne at der foregår en længere behandling af rapporten i det relevante politiske udvalg og en kortere behandling i den samlede kommunalbestyrelse. I én af casekommuner varer kommunalbestyrelsens behandling ti minutter. Det fremgår af caseundersøgelsen at den politiske behandling primært sker på baggrund af forvaltningens indstillinger. Nogle af forvaltningsrepræsentanterne i caseundersøgelsen giver udtryk for at de kunne ønske sig en mere dybdegående politisk behandling af kvalitetsrapporten, men at det næppe er realistisk med en travl politisk agenda.

At behandlingen af kvalitetsrapporten er relativt kortvarig, og at politikerne i høj grad læner sig op ad forvaltningens vurdering og indstillinger, er næppe overraskende. Det er dog væsentligt at bemærke at politikerne i caseundersøgelsen generelt beskriver at de gennem kvalitetsrapporten oplever at have en god føling med hvad der sker i skolevæsenet. En gennemgående beskrivelse er at den politiske behandling af kvalitetsrapporten er en årlig anledning til at gøre status over skoleområdet. Resten af arbejdsåret tjener kvalitetsrapporten som et opslagsværk for forvaltning og politikere.

Caseundersøgelsen viser dog også at kvalitetsrapporten ikke nødvendigvis er blevet ét centralt styringsredskab som bekendtgørelsen lægger op til. Som det fremgår af afsnit 4.2, arbejder et flertal af kommunerne med andre kommunale styringsredskaber parallelt og i samspil med kvalitetsrapporten. Den politiske behandling af kvalitetsrapporten får i nogle tilfælde status af en supplerende årlig proces. En kommunalpolitiker i casekommune B opsummerer den politiske behandling af kvalitetsrapporten på følgende måde:

> *Hvis du spørger om den* [kvalitetsrapporten] *er blevet styrende, det er den ikke. Det er ikke et udtryk for at det der boner ud i kvalitetsrapporten, er det vi arbejder med næste år. Jeg oplever det som at vi har mange spor: rummelighed, struktur, og så er der kommet et nyt spor på der hedder kvalitetsrapport […] det kører ligesom i sit eget spor, og så kan vi resten af året tage fat i nogle andre debatter (kommunalpolitiker, casekommune B).*

Skolebestyrelserne er en anden aktør i skolevæsenet som skal behandle kvalitetsrapporten, idet kvalitetsrapporten bliver sendt i høring i skolebestyrelserne inden den politiske behandling. Caseundersøgelsen viser at kvalitetsrapporten kan være med til at kvalificere skolebestyrelsens arbejde, men at det er forskelligt fra skole til skole om skolebestyrelsen reelt oplever dette. På nogle skoler i caseundersøgelsen oplever skolebestyrelsen at kvalitetsrapporten giver dem overblik. Derudover kan kvalitetsrapporten styrke skolebestyrelsens opmærksomhed og viden om forhold på skolen og give et bedre indblik i driften af skolen. En skolebestyrelsesrepræsentant tilkendegiver:

Det var et godt værktøj at have, for ellers har vi ikke noget belæg for at vide sådan noget overhovedet før det er meget grelt, og før vi får en henvendelse fra en forælder (skolebestyrelsesrepræsentant, casekommune B).

Andre skolebestyrelser i caseundersøgelsen oplever at kvalitetsrapporten mest af alt er et irrelevant faktadokument. De enkelte skolebestyrelsers oplevelse af kvalitetsrapporten hænger i caseundersøgelsen nært sammen med om de enkelte skoleledere oplever at kvalitetsrapporten er et relevant redskab. Skolelederen har en væsentlig rolle i forhold til at gøre kvalitetsrapporten til et nyttigt arbejdsredskab for skolebestyrelsen. Det kan bl.a. være ved at gennemgå kvalitetsrapportens oplysninger og fremhæve væsentlige fokuspunkter på baggrund af rapporten.

5.3 Opfølgning og pålagte forbedringer



Programteorien beskriver at kommunalbestyrelsens styrkede opmærksomhed om forholdene på kommunens skoler fører til at kommunalbestyrelsen pålægger skolerne forbedringer og eller fastsætter principper for skolevæsenet hvis kvalitetsrapportens oplysninger viser at det faglige niveau ikke er tilfredsstillende.

Dette afsnit ser først på hvilke former for opfølgning der er blevet igangsat i kommunerne, og dernæst på forvaltningens og politikernes beslutninger om at igangsætte opfølgning og/eller at pålægge skolerne at foretage forbedringer.

5.3.1 Opfølgningsformer

Undersøgelsen viser at politikernes og forvaltningernes opfølgning på kvalitetsrapporten varierer i form og niveau. Dermed kan opfølgningen på kvalitetsrapporten være både uformel og formel og indebære alt fra tilbagemeldinger og udviklingssamtaler til politisk vedtagne handlingsplaner for skolevæsenet eller enkelte skoler.

Som del af den indeværende undersøgelse er forvaltningerne blevet bedt om at angive hvilke typer af opfølgning kommunerne har anvendt siden den første kvalitetsrapport i 2007, hvilket fremgår af tabel 2.

Tabel 2
Hvilke opfølgningsinitiativer har I siden indførelsen af kvalitetsrapporten i 2007 anvendt i kommunen? (N = 85)

Politisk besluttede indsatsområder eller indsatser for den følgende kvalitetsrapport	79 %
Udviklingssamtaler eller anden dialog mellem forvaltningen og skolerne	57 %
Politisk vedtagne handlingsplaner for det samlede skolevæsen	53 %
Specifikke indsatser for det samlede skolevæsen for det følgende skoleår som ikke er politisk besluttede	32 %
Handlingsplaner for enkelte skoler som ikke er politisk vedtagne	28 %
Handlingsplaner for det samlede skolevæsen som ikke er politisk vedtagne	28 %
Specifikke indsatser for enkelte skoler for det følgende skoleår som ikke er politisk besluttede	26 %
Politisk vedtagne handlingsplaner for enkelte skoler	11 %
Vi har ikke igangsat opfølgningsinitiativer	6 %

Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.
Resultaterne summerer op til mere end 100 %, da forvaltningerne har kunnet angive flere svarmuligheder.

Som tabellen viser, svarer kun 6 % af kommunerne i undersøgelsen at de ikke på noget tidspunkt har igangsat opfølgning på baggrund af en kvalitetsrapport. Resultaterne viser derudover at politisk vedtagne handlingsplaner i højere grad vedrører skolevæsensniveau end enkeltskoleniveau. 53 % af kommunerne har arbejdet med forskellige former for handlingsplaner, mens 79 % har vedtaget indsatsområder eller indsatser for den følgende kvalitetsrapport. Endelig har 57 % af kommunerne fulgt op på kvalitetsrapporten gennem udviklingssamtaler eller anden dialog mellem forvaltningen og skolerne.

Kommunernes opfølgning på kvalitetsrapporten antager mange former og gennemføres på mange niveauer. Opfølgning i form af handlingsplaner varierer dermed fra politisk til ikke-politisk vedtagne handlingsplaner og indebærer både skolevæsens- og enkeltskoleniveau.

Caseundersøgelsen viser at der blandt politikere, forvaltninger og skoleledere er begrebsmæssig usikkerhed om hvad *opfølgning* på kvalitetsrapporten betyder og indebærer. Det er i praksis svært at skelne hvad der fx er opfølgning på kvalitetsrapporten, og hvad der er tilbagemeldinger

på kvalitetsrapporten fra forvaltningen til skolerne, idet en del af opfølgningen på kvalitetsrapporten også finder sted i en dialog mellem forvaltning/politikere og de enkelte skoleledere.

For at indkredse hvilken virkning opfølgning har på skolernes praksis, har EVA spurgt landets skoleledere om skolerne på baggrund af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 af forvaltningen eller politikere er blevet pålagt at forbedre forhold i forbindelse med skolernes praksis. I den sammenhæng skelnes ikke mellem *hvordan* skolerne er blevet pålagt forbedringer, men alene *om* skolerne er blevet pålagt at foretage forbedringer. 15 % af skolelederne angiver at deres skole er blevet pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis på baggrund af kvalitetsrapporten for 2008/09. Virkningen af denne pålagte opfølgning behandles i afsnit 5.4.1.

5.3.2 Beslutning om opfølgning

Forvaltningsundersøgelsen viser at det i overvejende grad er forvaltningen eller de enkelte skoleledere der tager initiativ til opfølgning på kvalitetsrapporten. 98 % svarer at det i høj grad eller i nogen grad er forvaltningen der tager initiativ til opfølgning, mens 88 % svarer at det i høj grad eller i nogen grad er skolelederne der tager initiativ til opfølgning på kvalitetsrapporten. Caseundersøgelsen peger på at politikerne i høj grad følger forvaltningens indstilling i deres behandling af kvalitetsrapporten. Denne tendens ses desuden i forvaltningsundersøgelsen hvor kun 9 % af landets forvaltninger vurderer at politikerne i høj grad har taget initiativ til opfølgningsinitiativer på baggrund af kvalitetsrapporten, hvilket fremgår af tabel 3.

Tabel 3
I hvilken grad har følgende aktører taget initiativ til opfølgningsinitiativer for kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09? (N = 90)

	I høj grad	I nogen grad
Politikere	9 %	32 %
Forvaltning	66 %	32 %
Skoleledere	53 %	35 %
Skolebestyrelser	5 %	41 %
Lærere	2 %	18 %

Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

Resultaterne summerer op til mere end 100 %, da forvaltningerne har kunnet angive flere svarmuligheder.

Caseundersøgelsen viser at det afhænger af omfanget af det konkrete problem om og hvilken opfølgning der foretages, samt af andre overvejelser som fx om kommunen ønsker en højere eller mindre grad af decentralisering i skolevæsenet. Fire faktorer har betydning for hvordan der følges op på kvalitetsrapporten. Det har betydning:

- Om kvalitetsrapportens oplysninger opleves som et passende grundlag for opfølgning
- Om opfølgningen foretages i regi af kvalitetsrapporten
- Om kvalitetsrapporten betragtes som et udviklings- og evalueringsredskab
- Om forvaltningen eller politikerne har en høj tærskel for hvornår der igangsættes opfølgning.

Den første faktor er om kvalitetsrapportens oplysninger opleves som et passende grundlag at foretage opfølgning på. Som beskrevet i afsnit 5.1 kan der være udfordringer forbundet med manglende tiltro til det konkrete datamateriale, ligesom forvaltningen og politikerne kan opleve at kvalitetsrapporten mangler tilstrækkelige oplysninger til at det fx er muligt at foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau. I casekommune B konstaterer en politiker at kvaliteten, sammenligneligheden og relevansen af kvalitetsrapporten som værktøj skal udvikles yderligere før kommunalbestyrelsen vil vælge at igangsætte omfattende og skolespecifik opfølgning på baggrund af den.

Den anden faktor er om opfølgningen på kvalitetsrapporten bliver foretaget i forlængelse af kvalitetsrapporten eller i et andet regi. Hvis kvalitetsrapporten fx er integreret med et andet styringsredskab, kan opfølgningen på kvalitetsrapporten være indirekte. Et eksempel ses i casekommune C hvor kommunen arbejder med aftalestyring på tværs af kommunens serviceområder. Opfølgningen sker til dels i form af tilbagemelding fra forvaltning til skoler, men de fremadrettede indsatsområder besluttes og formuleres i regi af kommunens aftalestyring. Opfølgningen er i den forstand indirekte fordi de relevante temaer i praksis flyttes fra kvalitetsrapporten til et andet fremadrettet dokument.

Den tredje faktor er i hvilken grad kommunen betragter kvalitetsrapporten som et udviklings- og evalueringsredskab. Caseundersøgelsen peger på at den grundlæggende forståelse og fortolkning af kvalitetsrapporten som redskab varierer fra kommune til kommune. I casekommune A fremhæves kvalitetsrapporten som kommunens udviklingsværktøj, mens casekommune C beskriver kvalitetsrapporten som et bagudrettet statusdokument.

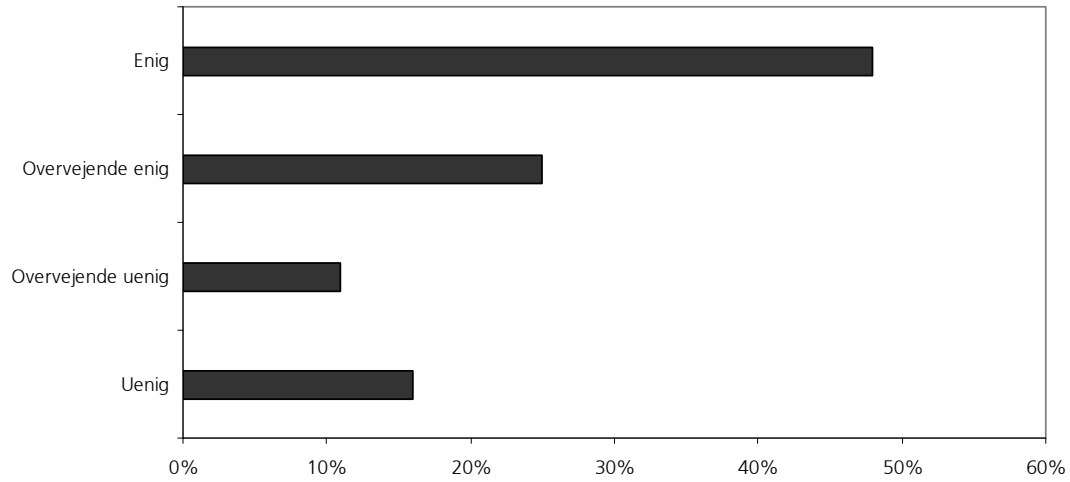
Den fjerde faktor er på hvilket grundlag de enkelte kommuner beslutter at igangsætte opfølgning, hvilket varierer de enkelte casekommuner imellem. Nogle kommuner har den opfattelse at problemer skal være af et vist omfang for at retfærdiggøre fx en individuel handlingsplan frem for en anden opfølgningsform. En politiker i caseundersøgelsen beskriver det sådan:

> *Sådan som jeg har forstået det, lægger logikken op til at i de tilfælde hvor der er skoler hvor der er nogle problemer, går man ind og laver særskilte handlingsplaner […]. Hvis det er handlingsplaner i kraft af at man har observeret problemer, tror jeg svaret på dit spørgsmål er at man ikke synes man har observeret problemer der kvalificerede til en decideret lokal handlingsplan (kommunalpolitiker, casekommune B).*

Som dette citat illustrerer, viser caseundersøgelsen at kommunerne gør sig overvejelser om hvilken form for opfølgning de skal igangsætte i forhold til identificerede problemstillinger. Af caseundersøgelsen fremgår det at politisk vedtagne handlingsplaner og handlingsplaner som helhed betragtes som mere indgribende tiltag i skolernes praksis end beslutninger om generelle indsatsområder for det kommende skoleår, dialogsamtaler og tilbagemeldinger til skolerne.

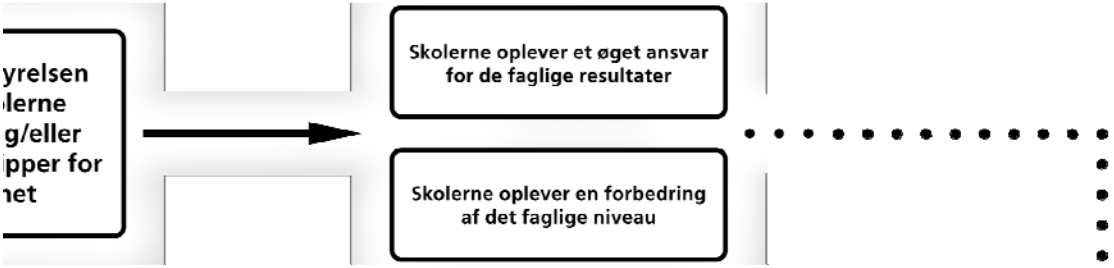
Caseundersøgelsen peger på at nogle kommuner er tilbageholdende med på baggrund af kvalitetsrapporten at foretage særligt indgribende opfølgning i form af politisk vedtagne handlingsplaner på enkelte skoler eller på anden vis at pålægge skolerne at foretage forbedringer. Dette kan skyldes lokale målsætninger om fx mest mulig uddelegering af ansvar for skolevæsenets kvalitet til skolerne, men også andre faktorer som fx at kommunen foretager opfølgning i et parallelt styringsredskab, eller at kvalitetsrapporten ikke vurderes til at være af tilstrækkelig kvalitet til at underbygge en sådan opfølgning. Som figur 6 viser, er 73 % af forvaltningerne enige eller overvejende enige i at problemerne skal være alvorlige på en skole før der igangsættes en politisk vedtaget handlingsplan for enkelte skoler.

Figur 6
Hvor enig er du i at problemerne skal være alvorlige på en skole før der igangsættes en politisk vedtaget handlingsplan for enkelte skoler? (N = 90)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

5.4 Øget ansvar for de faglige resultater og forbedring af det faglige niveau



Programteorien beskriver at den styrkede politiske opmærksomhed om forholdene i skolevæsenet kan føre til politiske beslutninger om at pålægge skolerne at udføre forbedringer eller på anden vis at foretage opfølgning. Programteorien beskriver at pålagte forbedringer eller anden opfølgning dels har den virkning at aktørerne på skolerne oplever et øget ansvar for skolens faglige resultater og dels fører til konkrete forbedringer af det faglige niveau.

I dette afsnit undersøger vi først om kvalitetsrapporten har ført til konkrete pålagte forbedringer af det faglige niveau, og dernæst om arbejdet med kvalitetsrapporten har ført til at skolerne i højere grad føler sig ansvarlige for det faglige niveau.

5.4.1 Forbedring af det faglige niveau – pålagte forbedringer

EVA's undersøgelse viser at kvalitetsrapporten kan have en positiv virkning på skolers faglige niveau og praksis, særligt hvis skolerne af forvaltningen eller politikerne er blevet pålagt at foretage forbedringer. Skolelederundersøgelsen viser at 15 % af skolerne på baggrund af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 af forvaltning eller politikere er blevet pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis.

Analyser af data fra skolelederundersøgelsen viser at skoleledere der er blevet pålagt forbedringer, i højere grad vurderer at kvalitetsrapporten har haft en positiv virkning på skolens resultater, på afgangsprøver og test og på skolens faglige niveau som helhed. I tabel 4 ses en tydelig forskel på hvordan skoleledere som er pålagt opfølgning, og skoleledere der ikke er, vurderer kvalitetsrapportens virkning på skolens resultater af afgangsprøver og test og på det faglige niveau.

Tabel 4
I hvilken grad vurderer du at kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 har haft en positiv virkning på … (n = 450)

	… skolens faglige niveau som helhed? (i høj grad eller i nogen grad)	… skolens resultater af afgangsprøver og test? (i høj grad eller i nogen grad)
Skoler der er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	50 %	44 %
Skoler der ikke er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	29 %	18 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Tabellen viser at pålagte forbedringer har en positiv virkning. Caseundersøgelsen peger på at de skoler der er blevet pålagt forbedringer, oplever det som en interesse i skolens resultater og faglige niveau fra forvaltningens side, og at denne aktive opfølgning og interesse fra forvaltningens side fører til at skoleledere og lærere føler et øget ansvar for de faglige resultater på de enkelte skoler (se desuden afsnit 5.4.2).

Skoler der er blevet pålagt forbedringer, har ligeledes i højere grad anvendt kvalitetsrapporten til at identificere skolens styrker og svagheder og til at følge op på indsatsområder fra sidste kvalitetsrapport. Skoleledere der er blevet pålagt forbedringer, vurderer i højere grad at kvalitetsrapporten er et nyttigt udviklings- og ledelsesredskab på skolen. Endelig har forvaltningens opfølgning i form af pålagte forbedringer betydning for om skolerne oplever at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten står mål med indsatsen. Næsten 20 % flere af de skoler der er blevet pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis, vurderer at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad står mål med skolens indsats.

Tabel 5
I hvilken grad oplever du at udbyttet af arbejdet med kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 står mål med skolens indsats? n = 450

	I høj grad eller i nogen grad
Skoler der er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	60 %
Skoler der ikke er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	41 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Casekommune A adskiller sig fra de øvrige kommuner i caseundersøgelsen ved aktivt at anvende politisk vedtagne handlingsplaner der pålægger de enkelte skoler at foretage forbedringer på konkrete områder, fx i forhold til læsning. Kommunen har dermed i forbindelse med de første tre generationer af kvalitetsrapporter hvert år anvendt muligheden for at igangsætte politisk vedtagne handlingsplaner på skoleniveau. Om anvendelsen af handlingsplaner siger forvaltningen selv: "Vi kan se at handlingsplaner hjælper" (skolechef, casekommune A).

Skolelederundersøgelsen viser at skolelederne ikke oplever at pålagte forbedringer er en unødvendig indblanding i skolens virksomhed. Knap tre fjerdedele, nemlig 71 %, er uenige eller overvejende uenige i at pålagte forbedringer er en unødvendig indblanding i skolens virksomhed. Det er værd at bemærke at der ikke kan ses en holdningsforskel i dette spørgsmål mellem skoler der er blevet pålagt, og skoler der ikke er blevet pålagt forbedringer. 74 % af skolelederne er tværtimod enige eller overvejende enige i at pålagte forbedringer opleves som en positiv interesse fra forvaltningens og politikernes side.

Tabel 6
Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om forbedringer af forhold ved skolens praksis som er pålagt af forvaltning eller politikere? (n = 450)

	Pålagte forbedringer af forhold ved skolens praksis opleves som en unødvendig indblanding i skolens virksomhed	Pålagte forbedringer af forhold ved skolens praksis opleves som en positiv interesse fra forvaltning og politikere
Enig	6 %	18 %
Overvejende enig	22 %	56 %
Overvejende uenig	49 %	20 %
Uenig	22 %	6 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Resultaterne summerer ikke op til 100 %, da tallene er afrundede.

5.4.2 Ansvar for forbedring af de faglige resultater

Undersøgelsen tegner et billede af at arbejdet med kvalitetsrapporten kan føre til at skolerne i højere grad føler sig ansvarlige for det faglige niveau. Denne virkning er dog særligt tydelig hvis skolerne af forvaltning og politikere pålægges at foretage forbedringer. Caseundersøgelsen indikerer ligeledes at de skoler der selv er med til at formulere en handlingsplan, i højere grad oplever ansvarlighed for at gennemføre de nødvendige forbedringer. Dette skyldes at de selv har stillet forslag om de konkrete indsatser og derfor føler ejerskab til dem og er bevidste om hvad de som enkeltpersoner kan bidrage med i forhold til de ønskede forbedringer. En lærer forklarer:

Med de tiltag vi har, føler man sig meget ansvarlig for at det lykkes. At det man går igennem med, lykkes […]. Altså, vi føler meget et ansvar for at de knapper vi foreslår der bliver skruet på, også er de rigtige, så der ligger meget forarbejde i og meget tankevirksomhed i hvad er det så vi gør (lærer, casekommune A).

Skolelederundersøgelsen viser at kvalitetsrapporten generelt og pålagt opfølgning i særdeleshed kan være med til at skærpe skoleledernes og i sidste ende lærernes fokus på resultater. Dette fokus kan desuden afføde refleksioner over både undervisningsmetoder og læringsmål og specifikke fagfaglige drøftelser. Tabel 7 viser hvad lærere på baggrund af kvalitetsrapporten ifølge skolelederne er blevet mere reflekterede over.

Tabel 7
I hvilken grad vurderer du at skolens lærere på baggrund af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 er blevet mere reflekterede over … (n = 450)

	… elevernes udbytte af undervisningen? (i høj grad eller i nogen grad)	… deres egne undervisningsmetoder? (i høj grad eller i nogen grad)
Skoler der er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	49 %	49 %
Skoler der ikke er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	34 %	32 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Caseundersøgelsen peger på at kvalitetsrapporten kan skærpe fokus på de områder som kvalitetsrapporten dækker, og at dette fokus kan betyde forbedringer af skolernes faglige resultater. Nogle caseskoler tilkendegiver i den forbindelse at opfølgningsinitiativer, fx handlingsplaner, på særlige områder kan være med til at skærpe blikket på skolens praksis.

Caseundersøgelsen giver ikke eksempler på at lærerne bevidst er begyndt at planlægge undervisningens indhold og træffe metodevalg med henblik på hvilke resultater der skal forbedres. Alligevel peger caseundersøgelsen på at kvalitetsrapporten er til stede i nogle læreres bevidsthed. Nogle lærere tilkendegiver at de er blevet mere opmærksomme på løbende at evaluere og dokumentere fordi de ved at de alligevel skal afrapportere på disse områder i kvalitetsrapporten. Andre lærere giver udtryk for at kvalitetsrapporten flytter deres fokus til bestemte områder, hvilket en lærer udtrykker på følgende måde:

Jeg forstod dit spørgsmål som om der er noget fra kvalitetsrapporten, og så forholder man sig til det på skolen. Men det du [kollega] *siger, er jo noget vi havde fokus på inden kvali-*

tetsrapporten havde påpeget det. Men omvendt kan man sige at vi måske sætter fokus på det fordi vi ved de vil komme efter os, fx i forhold til fravær. Jeg siger ikke at man ikke ville have gjort noget ved det tidligere, men måske det spiller lidt ind på den måde vi tænker på (lærer, casekommune A).

I caseundersøgelsen udtrykker skolelederne og lærerne imidlertid også en bekymring for om det skærpede fokus på det umiddelbart (kvantitativt) målbare i kvalitetsrapporten kan være med til at fjerne fokus fra nogle af de væsentlige aspekter af skolens virksomhed som kan forekomme sværere at indfange, fx rummelighed, kammeratskab, dannelse m.m. En lærer udtrykker udfordringen på denne måde:

Der er så meget fokus på det målbare, og det er så nemt at sige det ikke er godt nok, eller det er godt nok, for tallene siger det. Og der synes jeg man har flyttet fokus mere over på det målbare, det skal bare være i orden. Om det så er på bekostning af noget andet, det ved jeg ikke. Men fokus er kommet meget over på det målbare (lærer, casekommune A).

Caseundersøgelsen indikerer at kvalitetsrapporten og i særlig grad pålagte forbedringer kan styrke skolernes følelse af ansvar for det faglige niveau og de faglige resultater. Herunder er der eksempler på at arbejdet med kvalitetsrapporten har styrket opmærksomheden på at igangsætte opfølgning hvis det vurderes at være nødvendigt. I casekommune A som har erfaring med pålagt opfølgning i form af politisk vedtagne handlingsplaner på skoleniveau, tilkendegiver en skoleleder at hun på eget initiativ sætter opfølgningsinitiativer i gang fordi hun ved at forvaltningen alligevel på et senere tidspunkt vil pålægge skolen at foretage forbedringer.

Analyserne af skolelederundersøgelsen viser en tydelig sammenhæng mellem pålagt opfølgning og de ændringer som skolelederne vurderer finder sted på skoleniveau. Virkningen af pålagte forbedringer kan endda konstateres helt ned i skoleledernes vurdering af kvalitetsrapportens betydning for lærerens praksis.

5.5 Faktorer der har betydning for kvalitetsrapportens virkning på praksis

Analysen i dette kapitel bekræfter langt hen ad vejen den virkningskæde i programteorien der vedrører kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage ansvaret for folkeskolen. Analysen viser at kvalitetsrapporten kan styrke kommunalbestyrelsens opmærksomhed om forhold på kommunens skoler og i skolevæsenet, og at dette kan føre til at politikere og forvaltninger pålægger skolerne at foretage forbedringer og/eller fastsætter principper for skolevæsenet, hvilket igen kan føre til at skolerne oplever et øget ansvar for de faglige resultater og for forbedringer af det fagli-

ge niveau. Kvalitetsrapporten kan med andre ord have en virkning på kommunernes praksis i overensstemmelse med bekendtgørelsens intentioner som de er rekonstrueret i programteorien.

Analysen viser imidlertid også at dette ikke gælder for alle kommuner og skoler. Selvom relativt mange kommuner gennemfører opfølgning, er forvaltninger og politikere tilbageholdende med at pålægge skoler at foretage opfølgning i form af fx politisk besluttede handlingsplaner. Undersøgelsen viser dermed at nogle, men ikke alle, kommuner og skoler oplever at kommunalbestyrelsens styrkede opmærksomhed om forhold i skolevæsenet får virkning på deres praksis.

En væsentlig pointe der gælder for alle tre virkningskæder, er at kvalitetsrapporten kun har en virkning når og hvis politikere, forvaltninger, skoleledere eller andre aktører i skolevæsenet tager stilling til en række forhold i kvalitetsrapporten og bringer den i anvendelse. Kvalitetsrapporten kan med andre ord ikke noget i sig selv, men kan bringes i anvendelse til at ændre praksis i kommunerne.

I løbet af kapitlet har vi identificeret en række faktorer der har betydning for at kvalitetsrapporten fører til ændret praksis i kommuner og skoler, hvilket vi sammenfatter i det følgende. Faktorerne kan have betydning et eller flere steder i virkningskæden.

- **Kvalitetsrapportens kvalitet**

En grundlæggende forudsætning for de tre virkningskæder i programteorien er at kvalitetsrapporten tilvejebringer informationer om og indblik i skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer og indeholder en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på kommunens skoler og af skolevæsenet. Analyserne af data viser at kvaliteten af kvalitetsrapporten har betydning for hvordan kvalitetsrapporten efterfølgende bliver bragt i anvendelse, og for hvilken virkning kvalitetsrapporten i sidste ende får på kommuners og skolers praksis. God kvalitet indebærer at aktørerne i skolevæsenet har tiltro til data, at oplysningerne vurderes som retvisende, og at oplysningerne opleves som et passende grundlag for opfølgning.

- **Om kvalitetsrapporten indfanger hele skolevæsenets virksomhed**

Undersøgelsen peger på at arbejdet med at redegøre for skolernes pædagogiske processer udgør en udfordring for skoleledere og forvaltninger, og at en stor andel af forvaltningerne og skolelederne oplever at kvalitetsrapporten fokuserer for lidt på skolernes pædagogiske processer og indholdet af lærernes undervisning. Nogle aktører i skolevæsenet efterspørger et større fokus på såkaldt bløde emner, fx mere udførlige oplysninger om lærernes undervisning og elevtrivsel, så kvalitetsrapporten kommer tættere på undervisningens indhold, hvilket vil indebære at forvaltning og politikere kan igangsætte opfølgning der i højere grad retter sig mod skolens undervisning og pædagogiske praksis.

- **Om andre styringsredskaber er velintegrerede med kvalitetsrapporten**

Af kapitlet fremgår det at kvalitetsrapporten ikke er blevet et centralt styringsredskab i alle kommuner. Undersøgelsen viser at et flertal af kommunerne anvender andre kommunale styringsredskaber parallelt og i samspil med kvalitetsrapporten. Undersøgelsen viser at det er afgørende for kommunernes og skolernes arbejde med og forståelse af kvalitetsrapporten at andre styringsredskaber er velintegrerede med kvalitetsrapporten, og at politikere, forvaltning og skoleledere ikke oplever dobbeltarbejde i arbejdet med kvalitetsrapporten.

- **Den lokale praksis for at følge op på kvalitetsrapporten**

Undersøgelsen tegner et billede af at den lokale praksis for opfølgning på kvalitetsrapporten i kommunerne har betydning for hvilken opfølgning der bliver foretaget. Undersøgelsen peger på at opfølgningen på kvalitetsrapporten bærer præg af at mange forvaltninger er tilbageholdende med at pålægge skolerne at foretage forbedringer, fx gennem politisk vedtagne handlingsplaner, på trods af at pålagte forbedringer viser sig at være positivt vurderet af et flertal af skolelederne i undersøgelsen.

5.6 Opmærksomhedspunkter

På baggrund af dette kapitel peger EVA på følgende opmærksomhedspunkter:

Kommunalbestyrelsens ansvar for folkeskolen:

- Politikere og forvaltninger bør overveje hvilken viden de ønsker at få gennem kvalitetsrapporten. I den forbindelse bør kommuner og skoler overveje om de ved at skærpe fokus på beskrivelsen af de pædagogiske processer eller ved at inddrage andre data såsom trivselsundersøgelser osv. kan kvalificere den viden kvalitetsrapporten giver om skolens undervisningspraksis og betydningen af denne.

- Forvaltninger og politikere bør følge tæt op på kvalitetsrapporten og overveje værdien af i højere grad at pålægge skolerne at foretage forbedringer. De pålagte forbedringer styrker ikke blot kvalitetsrapportens virkning på skolernes praksis, men fører også til at skolerne oplever at arbejdet med kvalitetsrapporten er mere relevant.

- Kommunerne bør overveje sammenhængen mellem kvalitetsrapporten og andre styringsredskaber i kommunen. I den forbindelse bør kommunerne overveje om kvalitetsrapporten meningsfuldt kan erstatte andre redskaber, eller om de andre redskaber kan integreres bedre med kvalitetsrapporten.

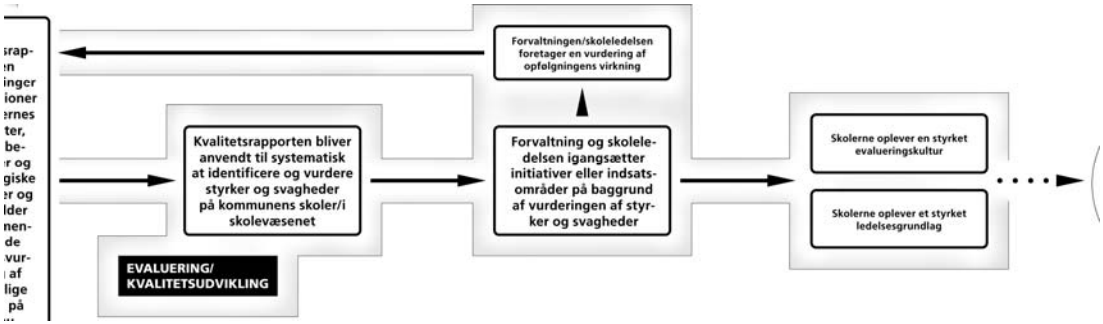
- Politikere, forvaltninger og skoler oplever alle vanskeligheder i arbejdet med de pædagogiske processer. Skolerne oplever at beskrivelserne er vanskelige at udarbejde, og politikerne oplever

at beskrivelserne er vanskelige at anvende. Samtidig er de pædagogiske processer og lærernes undervisning de elementer i kvalitetsrapporterne som forvaltning og skoleledere oplever der er for lidt fokus på. Der er derfor brug for at sætte særligt fokus på arbejdet med at beskrive de pædagogiske processer, herunder at overveje hvilke metoder, fx kvalitative, der er velegnede til at skabe viden om denne del af skolernes arbejde.

Lovbekendtgørelsen om de kommunale kvalitetsrapporter:

- Kommunerne fortolker bekendtgørelsens beskrivelse af opfølgning forskelligt og gennemfører meget forskellige former for opfølgning på kvalitetsrapporten. Kommunerne har bl.a. vidt forskellige opfattelser af om og hvordan der skal følges op på kvalitetsrapporten. Formålet med opfølgningsdelen kunne med fordel præciseres i bekendtgørelsen for at sikre at kommuner og skoler prioriterer opfølgning.

6 Evaluering og kvalitetsudvikling



Bekendtgørelsen om de kommunale kvalitetsrapporter beskriver at kvalitetsrapporten har til formål at bidrage til at systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen. I sidste ende skal kvalitetsrapporten være med til at fremme en systematisk evalueringspraksis på alle niveauer i skolevæsenet.

Dette kapitel undersøger hvordan kvalitetsrapporten har bidraget til en systematisk praksis i kommuner og på skoler hvad angår evaluering og kvalitetsudvikling. På baggrund af programteoriens antagelser (se afsnit 3.2) undersøger kapitlet om og hvordan kvalitetsrapporten bliver anvendt, og hvilken virkning kvalitetsrapporten har på kommuners og skolers praksis.

Kapitlet viser at kvalitetsrapporten kan styrke evalueringskulturen i kommuner og på skoler. Arbejdet med kvalitetsrapporten kan dog fortsat styrkes ved at sætte særligt fokus på vurderingen af skolernes styrker og svagheder med afsæt i kvalitetsrapporten og den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau. For at styrke denne del af processen kan kommunerne overveje hvilke oplysninger der skal være en del af kvalitetsrapporten.

6.1 Vurdering af styrker og svagheder i skolevæsenet

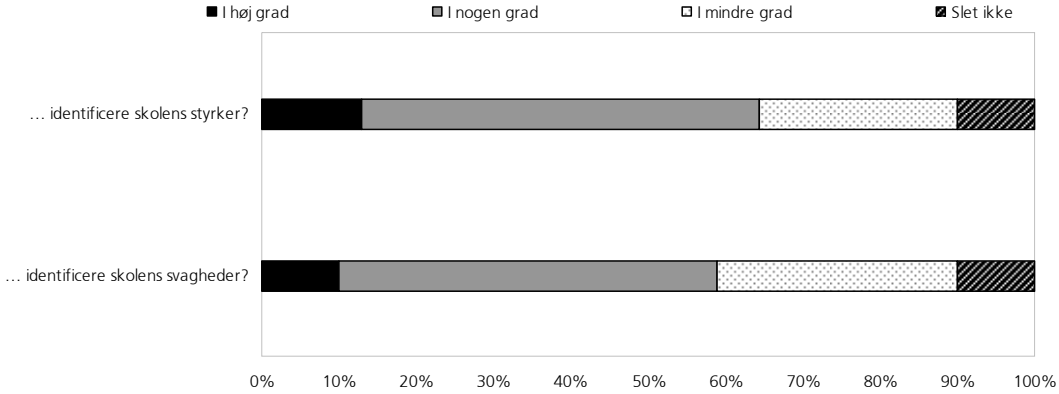


Dette afsnit fokuserer på hvordan skolevæsenets aktører anvender kvalitetsrapporten til systematisk at identificere og vurdere styrker og svagheder i skolevæsenet. Afsnittet belyser i den forbindelse hvordan og på hvilket grundlag aktørerne foretager den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på kommunens skoler og af skolevæsenet samlet set.

6.1.1 Kvalitetsrapporten som grundlag for at identificere og vurdere styrker og svagheder i skolevæsenet

Programteorien beskriver at kommuner og skoler anvender kvalitetsrapportens oplysninger til systematisk at vurdere styrker og svagheder på de enkelte skoler og i skolevæsenet. Som figur 7 viser, vurderer over halvdelen af landets skoleledere at de i høj grad eller i nogen grad anvender kvalitetsrapporten som et redskab til at identificere styrker og svagheder ved skolen. Størstedelen af dem angiver at kvalitetsrapporten i nogen grad bliver brugt til at identificere skolens styrker og svagheder.

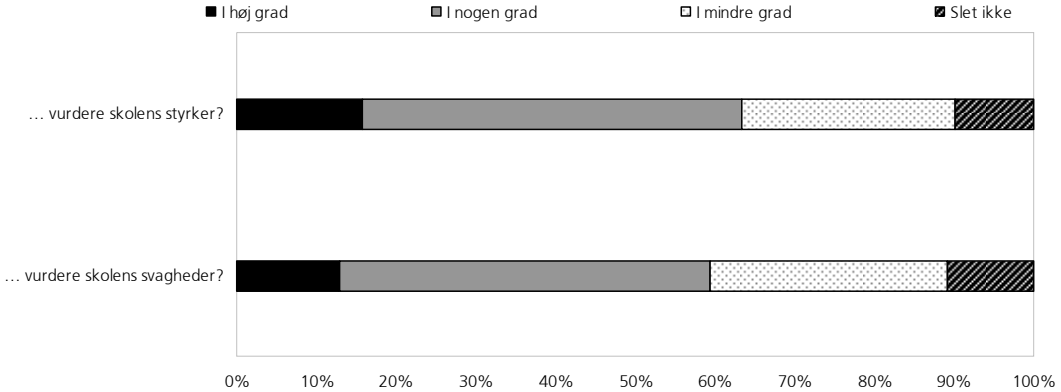
Figur 7
I hvilken grad har skolens ledelse brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at … (n = 450)



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Et tilsvarende billede fås når skolelederne vurderer hvordan forvaltningerne har anvendt kvalitetsrapporten. Her angiver også lidt over halvdelen af skolelederne at forvaltningerne har anvendt kvalitetsrapporten til i høj grad eller i nogen grad at vurdere skolens styrker og svagheder.

Figur 8
I hvilken grad oplever du at den kommunale forvaltning har brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at … (n = 450)



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Caseundersøgelsen peger på at kvalitetsrapporten anvendes som et redskab til at dokumentere forskellige forhold i skolevæsenet, men at der er forskel på hvor systematisk kommuner og skoler anvender kvalitetsrapportens oplysninger til at identificere og vurdere styrker og svagheder. Kommuner og skoler spænder dermed mellem en systematisk og en mindre systematisk praksis.

Den mindre systematiske praksis er kendetegnet ved at kvalitetsrapporten ikke danner grundlag for en dyberegående analyse af styrker og svagheder på enkelte skoler eller i skolevæsenet. Kvalitetsrapporten anvendes snarere til at identificere afvigelser i enten nøgletal eller resultater, og kommunen og skolerne reagerer på kvalitetsrapportens oplysninger når noget springer i øjnene. Det kendetegner dermed de mindre systematiske kommuner og skoler at de hovedsagligt forholder sig til om kvalitetsrapporterne viser dårlige resultater på nogle enkelte områder, fx for højt elevfravær eller dårlige resultater for tosprogede elever.

Den mere systematiske praksis er kendetegnet ved at forvaltningen, eller alternativt skolelederne, foretager en grundig analyse af skolernes styrker og svagheder på baggrund af kvalitetsrapportens oplysninger. Et eksempel på dette kan, som i casekommune A, være at skolechefen udarbejder en SWOT-analyse for hver enkelt skole[5] som skolechefen efterfølgende videreformidler til

[5] *SWOT står (på dansk) for styrker, svagheder, muligheder og trusler.*

skoleledelserne. Skolelederne udarbejder med udgangspunkt i skolechefens SWOT-analyse selv en analyse af skolens styrker og svagheder.

Derudover kendetegnes en mere systematisk praksis desuden ved at kvalitetsrapportens oplysninger anvendes til at skabe fælles refleksion og læring på tværs af niveauerne og internt på skolen. Intentionen er ikke at "dunke nogen i hovedet", som en skoleleder udtrykker det, men derimod at skabe refleksion over de områder som fungerer godt på skolen, og dem der fungerer mindre godt. En anden skoleleder udtrykker at en fælles refleksionsproces på skolen kan være en positiv oplevelse for lærerne og være med til at skærpe deres fokus:

> *Vi prøver at give dem* [lærerne] *det budskab videre at der er noget vi er gode til, og at det er vi stolte af, og så er der noget vi skal blive bedre til. Og så får de fokus på at de ikke skal tusind ting, og så bliver det enkelt. De ved godt hvad det er for indsatsområder vi har fordi det er ikke sådan at vi skifter hele tiden. Det bliver nok lidt mere enkelt tror jeg. Vi er ikke bange for at blive målt, nogle gange går* [afdelingslederen] *og jeg og glæder os" (skoleleder, casekommune A).*

6.1.2 Sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau

Det fremgår af bekendtgørelsen at kvalitetsrapporten skal indeholde en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på hver af kommunens folkeskoler og af det samlede skolevæsen med angivelse af både styrker og områder hvor der er behov for forbedringer.

Caseundersøgelsen peger på at det er vanskeligt for såvel skoleledere som forvaltninger at foretage en sammenfattende helhedsvurdering. Caseundersøgelsen, EVA's analyse af bekendtgørelsen, erfaringerne fra EVA's anden delundersøgelse og EVA's analyse af en række kvalitetsrapporter viser at en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau bør indeholde tre væsentlige elementer:

- En grundig analyse af skolens eller skolevæsenets styrker og svagheder med afsæt i kvalitetsrapportens oplysninger og refleksioner over datagrundlag
- En tydelig anvisning og vægtning af hvilke indikatorer der lægges til grund for at vurdere det faglige niveau (jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 3)
- Et tydeligt og kendt vurderingsgrundlag.

Caseundersøgelsen viser at kommuner og skoler i forskelligt omfang har vanskeligt ved at tilgodese alle tre delelementer i den sammenfattende helhedsvurdering. Dette indebærer at den sammenfattende helhedsvurdering ikke altid er en sådan opsummerende vurdering som beskrives i bekendtgørelsen, af hvordan det fagligt står til på de enkelte skoler eller i det samlede skolevæsen, men i stedet er en gentagelse af kvalitetsrapportens oplysninger eller blot en beskrivelse af aktiviteter eller indsatser.

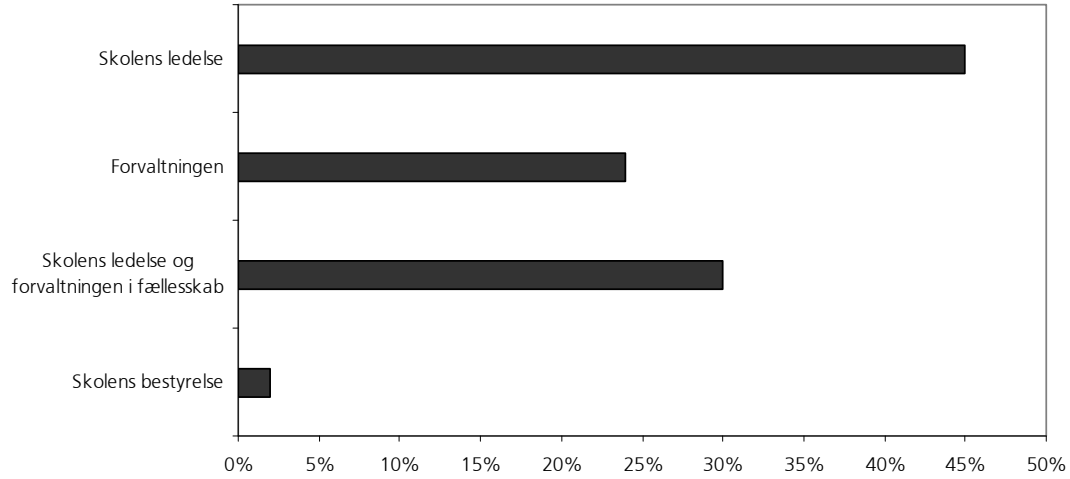
Som det er beskrevet i ovenstående afsnit, er kommuners og skolers praksis for det første kendetegnet ved forskellige grader af grundighed og systematik i forhold til at identificere og vurdere styrker og svagheder i skolevæsenet. En systematisk identificering og vurdering af styrker og svagheder i skolevæsenet er en forudsætning for at kunne foretage den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau.

For det andet peger caseundersøgelsen på at forvaltninger og skoleledere har vanskeligt ved at vurdere hvilke oplysninger de skal inddrage, og hvilke indikatorer der skal vægtes når det faglige niveau på skolerne eller i skolevæsenet skal vurderes. I den forbindelse kan der være tvivl om hvilke af de oplysninger som bekendtgørelsen nævner som obligatoriske, der er passende at inddrage i vurderingen af det faglige niveau på. I casekommune B sår flere aktører fx tvivl om hvorvidt kvalitetsrapportens oplysninger er korrekt opgjort. Casekommune A har valgt at udnytte det lokale handlerum i forhold til hvilke oplysninger der skal indgå i kvalitetsrapporten, ved at supplere kvalitetsrapportens oplysninger med trivselsundersøgelser blandt lærere og elever. Forvaltningen angiver at den på denne måde opnår (kvantificeret) viden om nogle af de ikke umiddelbart målbare områder så vurderingen af det faglige niveau ikke alene har baggrund i faglige resultater.

For det tredje peger caseundersøgelsen på at forvaltninger og skoleledere er usikre på hvilket grundlag de skal vurdere det faglige niveau på. En kommunal konsulent i casekommune B udtaler således at "vi ikke har haft noget at hænge det faglige niveau op på", da der ikke var nogen kommunale målsætninger på området. I næste afsnit belyser vi kommuners og skolers udfordringer med vurderingsgrundlaget mere indgående.

Som figur 9 viser, foretager de fleste skoleledere den sammenfattende helhedsvurdering af skolens faglige niveau, og de foretager den oftere alene end i fællesskab med forvaltningen. Caseundersøgelsen antyder dog at forvaltningerne ikke altid oplever at skoleledernes vurdering af skolens faglige niveau giver et tilstrækkeligt grundlag til at foretage en sammenfattende helhedsvurdering af hele skolevæsenet. I caseundersøgelsen og i EVA's gennemgang af et stort antal kvalitetsrapporter er der eksempler på at særligt skoleledernes vurderinger har karakter af beskrivelser af praksis frem for egentlige vurderinger af styrker og svagheder. Som anført i EVA's anden delundersøgelse er det anbefalelsesværdigt at kvalitetsrapporten bærer præg af en evalueringstankegang og er både beskrivende, vurderende og handlingsanvisende, hvis kvalitetsrapporten skal tjene som et udviklingsredskab (EVA, 2009). En beskrivelse af praksis uden en egentlig vurdering kan med andre ord gøre det vanskeligt at anvende kvalitetsrapporten som et udviklingsredskab, da muligheden for at kvalitetsrapporten kan pege fremad, netop er at finde i vurderingen af styrker og svagheder.

Figur 9
Hvem foretog den sammenfattende helhedsvurdering af skolens faglige niveau i kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09? (n = 450)



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

6.1.3 Vurderingsgrundlag

Et væsentligt element i forhold til at kunne foretage en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau er om helhedsvurderingen bygger på et kendt og tydeligt vurderingsgrundlag. Vurderingsgrundlaget er et væsentligt element, da det angiver rammen for hvornår det faglige niveau vurderes at være tilfredsstillende, og for hvornår der vurderes at være behov for at igangsætte opfølgningsinitiativer. En konsulent i casekommune B beskriver at resultaterne af skolernes læsetest ofte ligger på middelniveau, hvilket konkluderes at være tilfredsstillende. Hvis testresultaterne ligger under middelniveau, bliver det beskrevet i rapporten, dog i moderate vendinger. Beskrivelsen af resultaterne er dog vanskelig fordi kommunen mangler et kendt og tydeligt vurderingsgrundlag at holde resultaterne op imod.

Caseundersøgelsen viser at kommunernes tærskler for hvornår der skal igangsættes opfølgning, hænger sammen med hvilket vurderingsgrundlag der anvendes. En casekommune vurderer at det faglige niveau er tilfredsstillende hvis karaktergennemsnittet ligger omkring landsgennemsnittet, mens en anden casekommune vurderer det faglige niveau i forhold til de politisk besluttede lokale mål for skolevæsenet sammenholdt med landsgennemsnittet.

Forvaltningsundersøgelsen viser at kommunerne inddrager forskellige elementer i deres vurderingsgrundlag som kan være følgende:

- Generelt kendskab til skolernes virksomhed og forudsætninger (fx elevgrundlag, økonomiske rammer eller anden formel og uformel viden)
- Sammenligninger (kommunens gennemsnit eller landsgennemsnittet for afgangsprøver og test eller sammenligninger af skolernes udvikling år for år)
- Lokalt formulerede kriterier (politiske vedtagne målsætninger for skolevæsenet eller faste kriterier formuleret af skolevæsenet eller skolerne).

En samlet oversigt over elementerne i kommunernes vurderingsgrundlag kan ses i tabel 8.

Tabel 8
På hvilket grundlag vurderede forvaltningen skolernes faglige niveau i kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09? (N = 82)

Sammenligning med landsgennemsnittet for afgangsprøver og test	71 %
Vores generelle kendskab til skolernes virksomhed og forudsætninger	69 %
Kommunens gennemsnit for afgangsprøver og test	68 %
Sammenligning af de enkelte skoler fra år til år	62 %
Politisk vedtagne målsætninger for skolevæsenet	59 %
Faste kriterier formuleret af skolevæsenet	25 %
Kriterier formuleret af skolerne selv	24 %
Andet	12 %
Forvaltningen foretager ikke en vurdering af skolernes faglige niveau i kvalitetsrapporten	8 %

Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.
Resultaterne summerer op til mere end 100 %, da forvaltningerne kan angive flere svarmuligheder.

EVA's anden delundersøgelse og caseundersøgelsen viser at brugen af forskellige elementer i vurderingsgrundlaget kan være forbundet med fordele og ulemper. Et flertal bestående af hhv. 68 % og 71 % af landets forvaltninger anvender sammenligning med kommunens gennemsnit for afgangsprøver og test og sammenligning med landsgennemsnittet for afgangsprøver og test som en del af deres grundlag for vurdering af skolernes faglige niveau. Som udtrykt i ekspertgruppens anbefalinger i EVA's anden delundersøgelse af kvalitetsrapporten kan der være udfordringer forbundet med at bruge kommune- og landsgennemsnit som vurderingsgrundlag. Sammenligning med landsgennemsnittet alene, og ikke med fx andre sammenlignelige kommuner, giver i højere grad et billede af elevgruppens sammensætning og baggrund end af det faglige ni-

veau (EVA, 2009). Forvaltningsundersøgelsen viser at 62 % af forvaltningerne foretager en vurdering baseret på skolernes udvikling år for år. Denne form for sammenligning giver i højere grad mulighed for at vurdere en skoles udvikling og foretage en analyse af den enkelte skoles styrker og svagheder, særligt hvis udviklingen følges over en årrække.

71 % af forvaltningerne angiver at de bruger deres generelle kendskab til skolevæsenet når de foretager den sammenfattende helhedsvurdering, mens 64 % af skolelederne tager udgangspunkt i skolens elevgrundlag. Tallet viser at størstedelen af forvaltningerne ikke kun baserer deres vurderinger af skolernes faglige niveau på kvalitetsrapportens oplysninger. I caseundersøgelsen forklarer en skolechef at forvaltningen inddrager de ansattes generelle kendskab til skolerne fordi kvalitetsrapportens oplysninger ikke altid kan stå alene:

> *Det er svært andet end at vurdere at det kører o.k. på denne her skole hvis ikke man har kendskab til skolen. Der er mange ting der ikke kommer frem i sådan en rapport. Men vi har da ved at vi har kendskab til skolen, brugt anledningen til at gribe fat i nogle ting. Det har fx været tosprogsområdet, for det har været svært ud fra de data der ligger i rapporten, at sige det trænger til en indsats. Der har vi kombineret nogle antydninger i rapporten med det vi vidste i forvejen (skolechef i forvaltningen, casekommune B).*

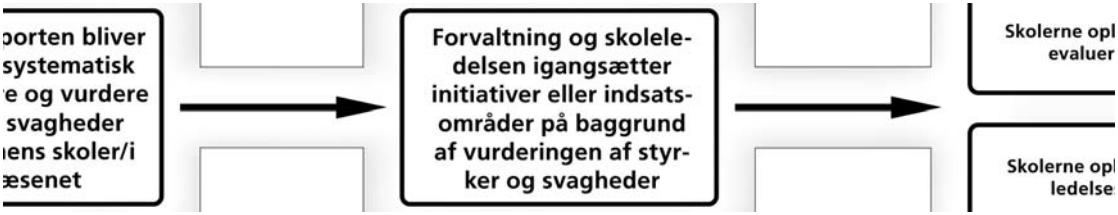
Ifølge denne skolechef kan forvaltningens generelle kendskab til skolevæsenet perspektivere kvalitetsrapportens oplysninger, fx kan forvaltningen inddrage kontekstfaktorer som er usynlige i kvalitetsrapporten. Caseundersøgelsen peger dermed på at det kan være en fordel at inddrage det generelle kendskab til skolevæsenet i en vurdering. En udfordring ved dette kan dog være at forvaltningens generelle kendskab ikke giver et tilstrækkelig tydeligt eller systematisk vurderingsgrundlag. Med andre ord kan det være svært at gennemskue på hvilket grundlag det faglige niveau vurderes at være tilfredsstillende eller mindre tilfredsstillende.

Endelig viser tabellen at knap 60 % af forvaltningerne anvender politisk vedtagne målsætninger som grundlag for at vurdere skolernes faglige niveau, mens knap 25 % anvender faste kriterier der er formuleret af skolevæsenet eller skolerne selv. Caseundersøgelsen viser at det kan være vanskeligt at anvende generelle politiske målsætninger som vurderingsgrundlag. Politiske målsætninger kan være egnede til at angive en retning for skolevæsenets udvikling, men er ikke nødvendigvis konkrete eller operationaliserede nok til at kunne bruges til at vurdere om skolernes faglige niveau eller resultater er gode nok.

Hvis de politiske målsætninger derimod er lokale vurderingskriterier, formuleret af enten politikerne, skolevæsenet som helhed eller individuelt af skolerne, kan de gøre det klart for skolerne på hvilket grundlag de bliver vurderet. De kan ligeledes være med til at give forvaltningen et klarere mandat i forhold til at vurdere skolerne. Et eksempel ses i casekommune A som anvender

tydeligt definerede mål, beskrevet som ønskede tilstande, fra kommunens læsepolitik som grundlag for at vurdere skolernes resultater. Kommunens lokale vurderingskriterier er at 85 % af eleverne på 1. klassetrin og 90 % af eleverne på 3. klassetrin skal være sikre og hurtige læsere.

6.2 Initiativer eller indsatsområder der imødegår identificerede svagheder i skolevæsenet



Programteorien beskriver at skolevæsenets aktører på baggrund af en systematisk identificering og vurdering af styrker og svagheder i skolevæsenet og på baggrund af den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau igangsætter initiativer eller indsatsområder på forskellige niveauer. Med andre ord antages det at initiativer og indsatsområder i kommunen bliver igangsat på grundlag af en vurdering af det faglige niveau.

Som forrige afsnit viste, anvender kommuner og skoler i varierende omfang og med varierende systematik kvalitetsrapportens oplysninger til at identificere og vurdere styrker og svagheder. Dette kan bl.a. hænge sammen med at vurderingsgrundlaget ikke altid er tilstrækkelig tydeligt. Et flertal af skolelederne angiver dog at de har anvendt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at identificere indsatsområder for skolen eller skolevæsenet som helhed for det kommende skoleår.

Skolelederundersøgelsen viser at 71 % af skolelederne vurderer at forvaltningen i høj grad eller i nogen grad har anvendt kvalitetsrapporten til at identificere indsatsområder for skolen eller skolevæsenet som helhed. Skolelederundersøgelsen viser også at 68 % af skolelederne mener at de i høj grad eller i nogen grad har brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at identificere kommende indsatsområder for skolen. På lignende vis vurderer 66 % af landets forvaltninger i forvaltningsundersøgelsen at kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 i høj grad eller i nogen grad anviste opfølgningsinitiativer.

Spørgeskemaundersøgelserne tegner med andre ord et billede af at både skoleledere og forvaltninger i høj grad eller i nogen grad bruger kvalitetsrapporten som grundlag for at identificere og

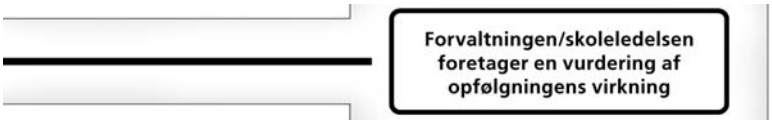
igangsætte indsatsområder. Caseundersøgelsen bidrager imidlertid ikke med et lige så positivt billede af kommuners og skolers anvendelse af kvalitetsrapporten til at anvise indsatsområder.

Caseundersøgelsen peger på at kvalitetsrapporten bliver anvendt til at identificere og igangsætte indsatser i kommuner, men at sammenhængen mellem kvalitetsrapportens oplysninger og vurderinger af styrker og svagheder på den ene side og de igangsatte indsatser og initiativer på den anden side ikke altid er tydelig. Data fra caseundersøgelsen giver eksempler på både at kvalitetsrapportens oplysninger har en tæt sammenhæng med de igangsatte initiativer og indsatser, og at kvalitetsrapportens oplysninger mangler sammenhæng med de i gangsatte indsatser.

Indtrykkene fra skolelederundersøgelsen og caseundersøgelsen er på dette område modstridende. Forskellen skal findes i at det ikke er et spørgsmål *om* kvalitetsrapporterne bliver anvendt som grundlag for at identificere og igangsætte initiativer og indsatsområder, men snarere *hvordan* eller *i hvilket omfang* kvalitetsrapporten bliver anvendt. Caseundersøgelsen peger bl.a. på at kvalitetsrapportens oplysninger bliver inddraget, men ofte enten som supplement til forvaltningens eller politikernes øvrige viden om forhold i skolevæsenet eller i sammenhæng med andre styringsredskaber. Dermed er det svært at vurdere hvilken vægt kvalitetsrapportens oplysninger har i processen med at identificere og vedtage indsatsområder.

Kommunernes beslutninger om opfølgning blev tilbundsgående behandlet i afsnit 5.3.

6.3 Vurdering af opfølgningsinitiativers virkning



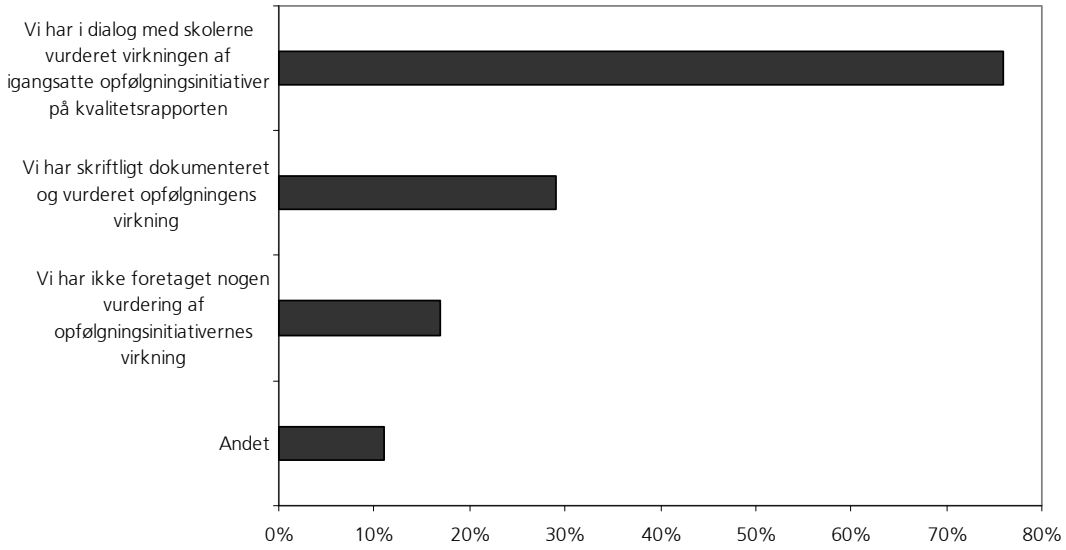
Ifølge bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter skal de indeholde en redegørelse for de initiativer til forbedring af det faglige niveau, herunder handlingsplaner, der er iværksat som led i opfølgningen på den seneste kvalitetsrapport, og en vurdering af initiativernes virkning. Programteorien beskriver at forvaltningen og skoleledelsen vurderer virkningerne af initiativerne, og at denne vurdering fører til ny viden som indgår i det følgende års kvalitetsrapport.

Caseundersøgelsen, forvaltningsundersøgelsen og skolelederundersøgelsen viser at størstedelen af forvaltningerne og skolerne tilkendegiver at de gennemfører opfølgning på tidligere kvalitetsrapporter og vurderer virkningen af den igangsatte opfølgning.

Resultater af forvaltningsundersøgelsen viser at i alt 74 % af kommunerne vurderer at kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 i høj grad eller i nogen grad fulgte op på oplysninger i den foregående kvalitetsrapport. 63 % af skolelederne svarer at skolens ledelse i høj grad eller i nogen grad har anvendt kvalitetsrapporten for 2008/09 til at følge op på indsatsområder som blev igangsat på skolen på baggrund af kvalitetsrapporten for 2007/08.

Forvaltningsundersøgelsen viser at vurderingen af opfølgningsinitiativernes virkning primært foregår i dialog med skolerne. Knap en tredjedel af forvaltningerne angiver at de skriftligt har dokumenteret opfølgningens virkning, mens 17 % svarer at der ikke er foretaget nogen vurdering af opfølgningsinitiativernes virkning.

Figur 10
Hvilken vurdering har I foretaget af virkningen af de opfølgningsinitiativer som blev igangsat i forlængelse af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09? (N = 85)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.
Resultaterne summerer op til mere end 100 %, da forvaltningerne har kunnet angive flere svarmuligheder.

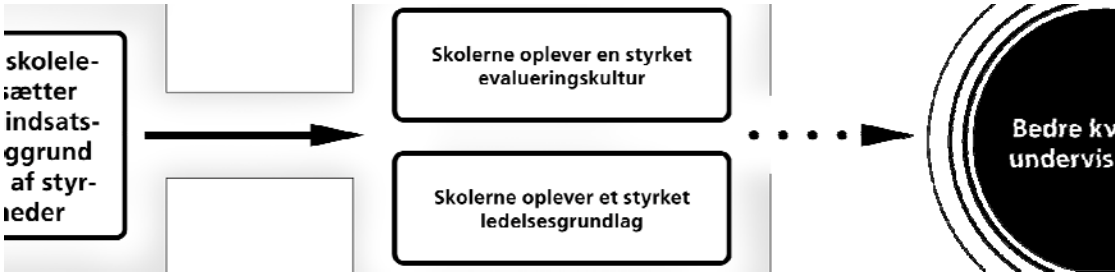
De fleste forvaltninger angiver altså at de foretager en vurdering af opfølgningsinitiativernes virkning. Dog angiver kun knap en tredjedel af forvaltningerne at de skriftligt har vurderet opfølgningsinitiativernes virkning.

Caseundersøgelsen giver indtryk af at kommuner og skoler følger virkningen af tidligere igangsatte opfølgningsinitiativer, men at virkningerne ikke altid følges systematisk. Eksempler på opfølgning kan være temamøder der giver mulighed for erfaringsudveksling mellem skolerne.

Caseundersøgelsen peger desuden på at kommuner og skoler oplever visse metodiske udfordringer ved at skulle vurdere opfølgningsinitiativernes virkning. Fx kan det være vanskeligt at bestemme hvilke indikatorer der kan give viden om opfølgningens virkning, og vanskeligt at vurdere hvornår målene med opfølgningsinitiativerne vurderes at være nået, hvis dette ikke er tydeligt defineret i et vurderingsgrundlag. Når virkningen af indsatsområder kun vurderes ud fra om resultater eller udvalgte nøgleindikatorer udvikler sig positivt fra det ene år til det andet, kan en udvikling i tallene ikke nødvendigvis udelukkende begrundes med at en indsats har virket, men lige så sandsynligt beskrive en udvikling i elevgruppen eller personalesammensætningen eller andre kontekstforhold. Som EVA's anden delundersøgelse beskriver, kan det være gavnligt at følge en udvikling i tallene over flere år for at kunne identificere en evt. tendens (EVA, 2009).

Caseundersøgelsen indikerer at det kan være vanskeligt for kommunerne at iagttage en virkning af en opfølgningsindsats efter bare et år, og som beskrevet i kapitel 4 har 71 % af de kommuner der har ansøgt om udfordringsret til kun at udarbejde kvalitetsrapporten hvert andet år, begrundet det med at de netop har brug for længere tid end ét år til at arbejde med opfølgning og iværksættelse af indsatsområder.

6.4 Styrket evalueringskultur og styrket ledelsesgrundlag på skolerne



Som beskrevet i kapitel 3 er ét af formålene med kvalitetsrapporten at bidrage til at systematisere det løbende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling. Programteorien beskriver at anvendelsen af kvalitetsrapporten i sidste ende kan styrke evalueringskulturen i kommunerne, og bevirke at skolelederne oplever at have et styrket ledelsesgrundlag.

Kvalitetsrapporten kan både direkte og indirekte antages at fremme en evalueringskultur i kommuner og på skoler. Kvalitetsrapporten kan fremme en evalueringskultur ved at strukturere en årlig proces for at indsamle data og viden om skolevæsenet, foretage en vurdering af skolers og skolevæsenets oplysninger og iværksætte nødvendige opfølgningsinitiativer. Hvert af disse elementer kan dog også indirekte styrke en evalueringskultur. Fx kan det antages at kvalitetsrapporten fremmer en generel systematik i forbindelse med indsamling og vurdering af data og en øget opmærksomhed om at opstille mål, igangsætte forbedringer og vurdere disse forbedringer.

På landsplan vurderer 35 % af skolelederne at kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad har ført til ændringer af praksis i forhold til skolens løbende evaluering og anvendelse af elevplaner.

Caseundersøgelsen peger på at kvalitetsrapporten ser ud til at bidrage til en forbedret dokumentation af skolens virksomhed. Flere skoleledere udtrykker at kvalitetsrapporten har bidraget til færre synsninger og mere samlet dokumentation og mere viden om forholdene på skolerne.

Caseundersøgelsen peger også på at kvalitetsrapporten set fra et lærerperspektiv kan påvirke evalueringskulturen på enkelte skoler. Nogle lærere tilkendegiver i caseundersøgelsen at kvalitetsrapporten har gjort dem mere opmærksomme på løbende at følge op på og dokumentere resultater af undervisningen. Nogle lærere udtrykker at de er blevet mere bevidste om at koble det faglige indhold og de anvendte metoder til konkrete resultater. Caseundersøgelsen indikerer ligeledes at en højere bevidsthed om dokumentation og faglige refleksioner over undervisningens indhold og resultater for nogle lærere kan føre en højere grad af professionalisme, seriøsitet og faglig stolthed i deres daglige arbejde.

Derudover peger caseundersøgelsen på at der på nogle skoler er ved at ske en bevægelse fra at kvalitetsrapporten tidligere er blevet betragtet som skoleledernes opgave, til at kvalitetsrapporten i højere grad bliver betragtet som et fælles anliggende på skolen. En afdelingsleder udtrykker det på følgende måde:

> *Når der er et politisk krav om at lave en god kvalitetsrapport, er der også krav til os om at være mere dokumenterende i forhold til empiri, og det puster til en evalueringskultur […]. Og det krav om at begynde på en evalueringskultur med empiri der holder, er en kulturændring der tager nogle år […]. De første år opfattede alle det som [skolelederens] arbejde fordi det er chefen der skriver, men i det øjeblik det bliver konkret og vi kan se hvordan de enkelte klasser klarer sig, begynder evalueringskultur at blive konkret. Det flytter fra [skolelederens] skrivebord ud i rækkerne (skoleleder, casekommune B).*

Caseundersøgelsen peger dog også på at forskellige forhold kan virke hæmmende for at kvalitetsrapporten bliver anvendt til at styrke skolernes evalueringspraksis. Først og fremmest har det

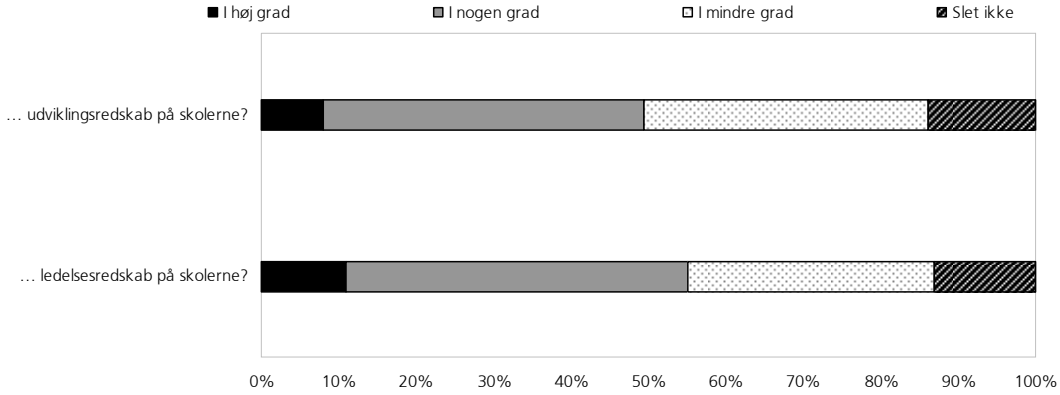
betydning hvordan arbejdet med kvalitetsrapporten er tilrettelagt i forhold til skolernes årsplanlægning. Nogle skoler oplever at kvalitetsrapportens udarbejdelsestidspunkt ikke er hensigtsmæssigt for skolens evalueringsarbejde. Caseskoler der udarbejder kvalitetsrapporten i forlængelse af skoleårets afslutning i maj-august, ser i højere grad ud til at vurdere kvalitetsrapporten som et relevant evalueringsredskab, end skoler der udarbejder kvalitetsrapporten i løbet af efteråret. Dette skyldes at arbejdet finder sted på et tidspunkt hvor det opleves som relevant at evaluere, og hvor der er mulighed for at igangsætte opfølgningsinitiativer for det kommende skoleår.[6]

En anden faktor er at mange skoler allerede har haft fokus på evaluering i de senere år. Nogle skoler har allerede en veletableret evalueringskultur og oplever ikke at arbejdet med kvalitetsrapporten styrker deres praksis.

6.4.1 Kommuners og skolers anvendelse af kvalitetsrapporten som udviklings- og ledelsesredskab

Som figur 11 viser, vurderer omkring halvdelen af skolelederne at kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad er et nyttigt udviklings- og ledelsesredskab på skolerne. I den forbindelse er der ingen sammenhæng mellem skolernes størrelse og deres oplevelse af kvalitetsrapporten.

Figur 11
I hvilken grad vurderer du at kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 er et nyttigt … (n = 450)

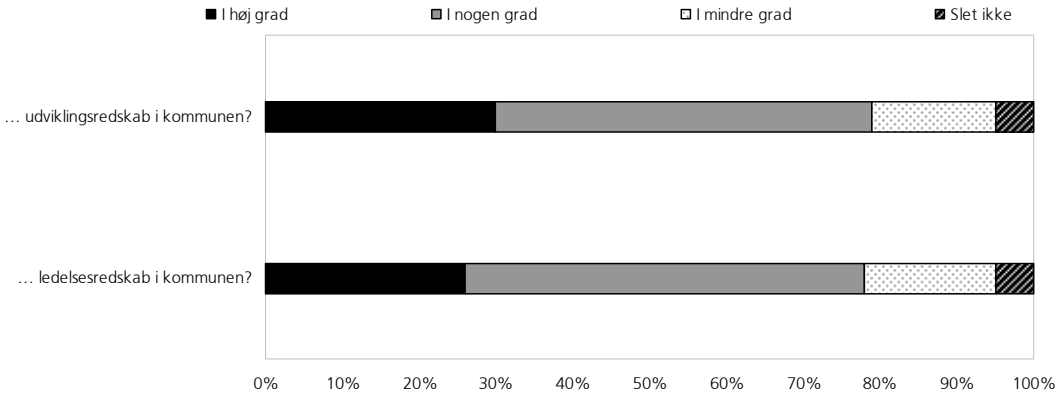


Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

[6] *Det er dog værd at bemærke at planlægningen af det kommende skoleår starter allerede i løbet af foråret, og at en evaluering af skoleåret i juni formentlig kun vil føre til mindre justeringer i planlægningen af det kommende skoleår i forhold til hvis evalueringen foregår på et tidligere tidspunkt i løbet af foråret.*

Til sammenligning vurderer fire ud af fem af landets forvaltninger at kvalitetsrapporten, jf. figur 12, i høj grad eller i nogen grad bliver anvendt som et udviklings- eller ledelsesredskab i kommunen. Kvalitetsrapporten vurderes i højere grad som et nyttigt udviklings- og ledelsesredskab på kommunalt niveau end på skoleniveau.

Figur 12
I hvilken grad er kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 blevet anvendt som et … (N = 90)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

En afgørende faktor for om kvalitetsrapporten har virkning på kommuners og skolers praksis, er *hvordan* kommuner og skoler anvender kvalitetsrapporten i deres kvalitetssikrings- og udviklingsarbejde. Ud over de områder der allerede er belyst, peger analyserne på at det har afgørende betydning hvordan kommuner og skoler grundlæggende har fortolket kvalitetsrapporten som redskab. Kvalitetsrapporten kan med andre ord være et udviklings- og ledelsesredskab hvis forvaltninger og skoleledere vælger at bruge den til det. Caseundersøgelsen viser imidlertid at der er stor forskel på skolernes tilgang til kvalitetsrapporten som et ledelsesredskab. Skolernes praksis kan beskrives på et kontinuum:

I den ene ende af kontinuummet *udfylder* skolerne kvalitetsrapporten snarere end de anvender den. Skolernes praksis kendetegnes ved at skolelederne ikke betragter kvalitetsrapporten som et redskab der kan tegne skolens udvikling. Skolelederne på disse skoler anvender i mindre grad kvalitetsrapporten til at sætte fokus på skolens styrker og svagheder, evt. fordi skolen allerede råder over den viden som kvalitetsrapporten frembringer. Skolernes udvikling og strategi er som udgangspunkt uafhængig af kvalitetsrapporten, og skolerne kopierer ofte allerede eksisterende

udviklings- og strategiplaner ind i kvalitetsrapporten. Disse skolers praksis kendetegnes ikke ved en tydelig dialog mellem skoleledere og lærere med udgangspunkt i kvalitetsrapportens oplysninger.

I den anden ende af kontinuummet kendetegnes skolernes praksis ved at skolelederne *anvender* kvalitetsrapporten som et strategisk ledelsesredskab. Der er sammenhæng mellem anvendelsen af kvalitetsrapporten til at vurdere skolens styrker og svagheder på den ene side og skolernes udviklingstiltag på den anden side. Kendetegnede for disse skoler er at ledelsen aktivt forholder sig til og følger op på oplysninger i kvalitetsrapporten, og at skoleledelsen går i dialog med lærerne om resultater af afgangsprøver og test. Caseundersøgelsen indikerer samtidig at lærerne oplever det som positivt når skolelederne går i dialog med dem om de enkelte klassers resultater.

I casekommune A har forvaltningen fx fra starten italesat kvalitetsrapporten som et ledelsesredskab, og både skolechefen og skolelederne har en positiv opfattelse af kvalitetsrapporten som et ledelsesredskab. Skolechefen forklarer imidlertid at kvalitetsrapporten ikke kan noget i sig selv, men at kvalitetsrapporten kun får værdi når skolelederen bringer den i anvendelse. Betydningen af at skolelederen anvender kvalitetsrapporten aktivt, udtrykkes af skolechefen på følgende måde:

> *Man skal turde være leder. Selvfølgelig vil jeg sige det til enhver tid. Men det er også der hvor der er rigtig god ledelse ude på skolerne, at jeg kan mærke [kvalitetsrapporten] rigtig slår igennem. At der er nogle mennesker der bærer den. Men det er klart – et ledelsesredskab hvis ikke der er nogen leder til at bære det, så duer det ikke (skolechef, casekommune A).*

Spørgeskemaundersøgelserne viser at det har positiv betydning for skoleledernes vurdering af kvalitetsrapporten som et udviklings- og ledelsesredskab hvis skolelederne oplever at forvaltningen følger op på kvalitetsrapporten. Analyserne af data viser dermed at der er en tydelig sammenhæng mellem skoleledernes oplevelse af at forvaltningen anvender kvalitetsrapporten til at drøfte skolens pædagogiske processer, faglige niveau eller skolens resultater for afgangsprøver og test med skolens ledelse, og skoleledernes vurdering af kvalitetsrapporten som et nyttigt udviklingsredskab på skolen.

Caseundersøgelsen viser at skoleledelserne på de skoler hvor kvalitetsrapporten i høj grad anvendes som et udviklings- og ledelsesredskab, kan opleve at kvalitetsrapporten er med til at styrke deres ledelsesgrundlag. Det forklares bl.a. ved at det nu forekommer mere legitimt for skolelederen at gå i dialog med lærerne om deres praksis fordi kvalitetsrapporten fremlægger dokumentation. Skolelederne sætter pris på disse oplysninger om end caseundersøgelsen også viser, som skitseret i de foregående afsnit, at der er forskel på hvordan skolelederne efterfølgende anvender

kvalitetsrapporten. Som en skoleleder der anvender kvalitetsrapporten som et strategisk ledelsesredskab, udtrykker det:

> *Selvom vi er trætte af det hvert år og skal sidde og udforme denne her rapport, så er der er en styrke i det og et styringsredskab rent ledelsesmæssigt som jeg tænker giver mere kvalitet, og som giver os noget konkret. Vi fægter ikke bare i blinde, det er på de og de områder vi bliver nødt til at gå ind. Så det bliver meget mere målrettet (skoleleder, casekommune B).*

En skoleleder i casekommune A beskriver at kvalitetsrapporten har gjort hende mere "lederagtig", og at skoleledelsen generelt opfører sig som "mere ledere end for 20 år siden". I den sammenhæng oplever hun at kvalitetsrapporten har givet hende en bredere vifte af redskaber at trække på.

Mange skoleledere har de senere år gennemført eller er i gang med at gennemføre en lederuddannelse, og man må forvente at lederuddannelserne styrker og understøtter skolelederne i deres arbejde som ledere. Ikke desto mindre ser det også ud til at kvalitetsrapporten i sig selv er med til at understøtte skoleledernes arbejde. Skolechefen i casekommune A beskriver:

> *Der sker det at lederne er i gang med en diplomuddannelse og derigennem også identificerer sig meget mere som ledere. Vi skal skabe en lederidentitet, og en leder har ret og lov og pligt til at forholde sig til sine medarbejderes resultater. Og der er kvalitetsrapporten et rigtig godt instrument til at man kan gå ind og forholde sig til det uden det bliver sådan nogle synsninger. Så det at vi får nogle fakta og viden, er med til at give et kvalitetsløft, det er jeg ikke i tvivl om (skolechef, casekommune A).*

Ifølge caseundersøgelsen kan kvalitetsrapporten være anledning til dialog mellem ledelse og medarbejdere på skolerne. Caseundersøgelsen peger i den forbindelse på at lærerne oplever det som positivt at skolelederne går i dialog med dem om undervisningens indhold og resultater af afgangsprøver og test. Dialogen kan antage forskellige former, fx klassekonferencer eller individuelle samtaler mellem skoleleder og lærer. På en caseskole diskuteres hver enkelt klasses resultater på en fagudviklingskonference hvor både lærere, skoleleder og læsevejledere deltager. Lærerne på denne skole oplever det som positivt at det ikke kun er den enkelte lærers ansvar hvordan det fagligt står til med en klasse.

6.5 Faktorer der har betydning for kvalitetsrapportens virkning på praksis

Af dette kapitel fremgår det at kommunerne oplever udfordringer i forhold til at anvende kvalitetsrapporten i overensstemmelse med bekendtgørelsens intentioner om evaluering og kvalitetsudvikling som de er rekonstrueret i programteorien.

Analysen viser at kommunerne oplever det som vanskeligt på baggrund af kvalitetsrapporten at vurdere styrker og svagheder ved enkelte skoler og/eller ved skolevæsenet. Kommuner og skoler igangsætter initiativer og indsatsområder, men disse initiativer og indsatsområder mangler i nogle tilfælde sammenhæng med kvalitetsrapportens oplysninger eller er ikke igangsat med udgangspunkt i de identificerede styrker og svagheder. Endelig viser kapitlet at forvaltninger og skoleledere oplever at det kan være vanskeligt at følge op på virkningen af tidligere initiativer og indsatsområder.

Undersøgelsen viser på denne måde at nogle, men ikke alle, kommuner og skoler kan konstatere væsentlige ændringer i praksis som følge af kvalitetsrapporten, fx en styrket evalueringskultur og et styrket ledelsesgrundlag på skolerne. En række faktorer har betydning for om kvalitetsrapporten styrker kommunernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling og i sidste ende fører til en ændret praksis. Disse faktorer kan have betydning et eller flere steder i virkningskæden:

- **Metodiske udfordringer**

Undersøgelsen peger på at forvaltninger og skoleledere har vanskeligt ved at vurdere hvilke oplysninger de skal inddrage, og hvilke indikatorer der skal vægtes når det faglige niveau på skolerne eller i skolevæsenet skal vurderes. Kommuner og skoler kan desuden opleve metodiske udfordringer når de skal vurdere opfølgningsinitiativernes virkning, fx kan det være vanskeligt at bestemme hvilke indikatorer der kan give viden om opfølgningens virkning, og ligeledes vanskeligt at vurdere hvornår målene med opfølgningsinitiativerne kan vurderes at være nået.

- **Et lokalt defineret vurderingsgrundlag**

Undersøgelsen viser at det kan være vanskeligt at foretage en sammenfattende helhedsvurdering hvis kommunen eller skolen ikke har et lokalt defineret vurderingsgrundlag, fx kriterier for hvornår forskellige resultater er tilfredsstillende. Et lokalt defineret vurderingsgrundlag kan understøtte forvaltninger og skoleledere når de skal vurdere skolernes og skolevæsenets styrker og svagheder, da et sådant vil give dem klarhed over hvilke kriterier skolerne og det faglige niveau skal vurderes ud fra. Det kan ligeledes være med til at sikre sammenhængen mellem de styrker og svagheder som bliver identificeret med udgangspunkt i kvalitetsrapporten, og de initiativer og

indsatsområder som igangsættes.

- **Den lokale forståelse af kvalitetsrapporten som et udviklings- og ledelsesredskab**

Undersøgelsen viser at det har betydning for kvalitetsrapportens virkning på skolernes praksis om kommuner og skoler opfatter kvalitetsrapporten som et udviklings- og ledelsesredskab . Der er forskel på om kommuner og skoler blot *udfylder* kvalitetsrapporten og betragter den som en årligt tilbagevendende administrativ opgave eller mere aktivt *anvender* kvalitetsrapporten i deres kvalitetssikrings- og udviklingsarbejde. Undersøgelsen viser i den forbindelse at det har en positiv betydning for skoleledernes vurdering af kvalitetsrapporten som et udviklings- og ledelsesredskab hvis skolelederne oplever at forvaltningen følger op på kvalitetsrapporten.

- **Processen for arbejdet med kvalitetsrapporten**

Undersøgelsen peger på at det har betydning for skoleledernes forståelse af kvalitetsrapporten som udviklings- og evalueringsredskab hvordan arbejdet med kvalitetsrapporten er tilrettelagt i forhold til skolernes årsplanlægning. Det er altså væsentligt at skolernes arbejde med kvalitetsrapporten er hensigtsmæssigt placeret så det finder sted på et tidspunkt hvor det opleves som relevant at evaluere, og hvor der stadig er mulighed for at igangsætte opfølgningsinitiativer for det kommende skoleår.

- **Kommuners og skolers systematik i arbejdet med kvalitetsrapporten**

Undersøgelsen peger på at en systematisk praksis i arbejdet med kvalitetsrapporten er en forudsætning for at kvalitetsrapporten i sidste ende kan styrke arbejdet med evaluering og kvalitetsudvikling i kommunerne. Hvis kommunerne ikke foretager en systematisk og grundig vurdering af styrker og svagheder på baggrund af kvalitetsrapporten, risikerer de at kvalitetsrapporten bliver et mangelfuldt grundlag at igangsætte opfølgningsinitiativer på, og at de igangsatte initiativer i sidste ende vil mangle sammenhæng med kvalitetsrapportens oplysninger. Hvis kommunerne ikke systematisk følger op på de igangsatte opfølgningsinitiativer, risikerer de ikke at opnå en fortløbende læring om initiativernes virkning.

6.6 Opmærksomhedspunkter

På baggrund af dette kapitel peger EVA på følgende opmærksomhedspunkter:

Kvalitetsrapporten som redskab til evaluering og kvalitetsudvikling:

- Kommunerne bør opfatte og anvende kvalitetsrapporten som en del af deres kvalitetsudviklingssystem og ikke blot som en årlig statusrapport. Dette indebærer at kommunerne bør betragte og tilrettelægge arbejdet med kvalitetsrapporten som en udviklingscyklus og sikre processer for opfølgning.

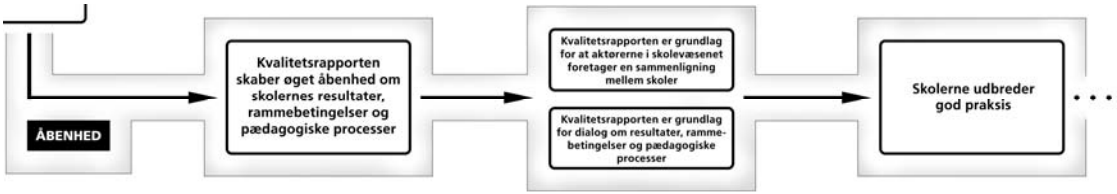
- En tydelig anvendelse af kvalitetsrapportens oplysninger vil gøre redskabet mere relevant på alle niveauer. Skolevæsenets aktører bør bl.a. anvende kvalitetsrapportens oplysninger som grundlag for systematisk at identificere og vurdere styrker og svagheder på skolerne. Skolelederne bør også overveje at bruge kvalitetsrapportens oplysninger om bl.a. de faglige resultater til at gå i dialog med lærerne.

- Forvaltning og politikere bør være opmærksomme på at begrunde fremadrettede indsatser og indsatsområder med kvalitetsrapportens oplysninger for at undgå at indsatserne bliver igangsat uden sammenhæng med kvalitetsrapporten.

- Forvaltning og skoleledere kan med fordel i fællesskab drøfte løsninger på de metodiske udfordringer som er forbundet med opgørelse, vurdering og vægtning af data i kvalitetsrapporten, så der ikke som nu i nogle kommuner vil være anledning til at sætte spørgsmålstegn ved validiteten og kvaliteten af kvalitetsrapportens oplysninger.

- Den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau bør afspejle hvad kommunen og de enkelte skoler opfatter som god kvalitet i skolevæsenet. Derfor bør kommunerne være opmærksomme på:
  - At beslutte hvilke indikatorer det faglige niveau vurderes ud fra, og at overveje om kvalitetsrapporten skal indeholde andre oplysninger end de nuværende for at gøre det muligt at foretage en sammenfattende helhedsvurdering
  - At beslutte hvilket vurderingsgrundlag indikatorerne vurderes i forhold til, herunder at overveje fordele og ulemper ved forskellige elementer i vurderingsgrundlaget.

7 Åbenhed



Ifølge bekendtgørelsen skal kvalitetsrapporten bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet. Dette sker ved at der i kvalitetsrapporten hvert år bliver offentliggjort data om skolernes rammebetingelser, resultater og pædagogiske processer. En række oplysninger, beskrivelser og vurderinger om hver enkelt skoles praksis er dermed tilgængelige for skoleledere, lærere, forældre, elever og den øvrige offentlighed.

Dette kapitel undersøger hvordan kvalitetsrapporten har bidraget til øget åbenhed om skolernes kvalitet. På baggrund af programteoriens antagelser (se afsnit 3.3) undersøger kapitlet om og hvordan kvalitetsrapporten bliver anvendt, og hvilken virkning kvalitetsrapporten har på kommuners og skolers praksis.

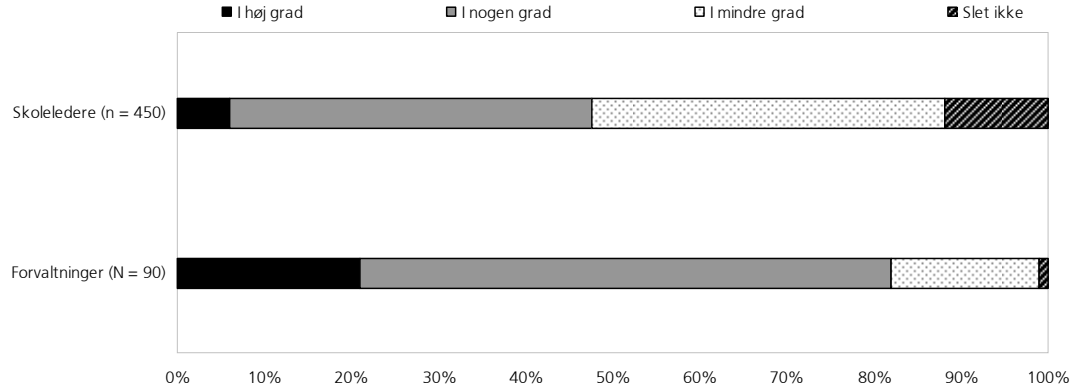
Kapitlet viser at et flertal af landets forvaltninger oplever at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed om skolevæsenets kvalitet, og at kvalitetsrapporten er et centralt redskab i dialogen med skolelederne. Landets skoleledere oplever dog i væsentligt mindre grad at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed, hvilket bl.a. kan skyldes at skolelederne ikke oplever at kvalitetsrapportens oplysninger bliver bragt i anvendelse. Kapitlet viser desuden at kvalitetsrapporten kan styrke og kvalificere dialogen mellem skolebestyrelsen og skoleledelsen.

7.1 Åbenhed om resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer



Programteorien beskriver at kvalitetsrapporten skaber øget åbenhed om skolevæsenets resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer. Forvaltningsundersøgelsen og skolelederundersøgelsen viser at landets forvaltninger i højere grad end landets skoler oplever at kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 bidrager til åbenhed om skolernes praksis. Som det fremgår af figur 13, vurderer 82 % af landets forvaltninger at kvalitetsrapporten for 2008/09 enten i høj grad eller i nogen grad har styrket åbenheden om skolernes praksis i skolevæsenet, mens det samme gælder for 47 % af skolelederne.

Figur 13
I hvilken grad har kvalitetsrapporten for 2008/09 styrket åbenheden i skolevæsenet om skolernes praksis?



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse og skolelederundersøgelse.

Caseundersøgelsen giver flere forklaringer på hvorfor forvaltningerne i højere grad end skolelederne vurderer at kvalitetsrapporten fører til åbenhed. For det første anvender forvaltningerne i caseundersøgelsen i højere grad end skolelederne kvalitetsrapporten som redskab. Nogle skoler har taget kvalitetsrapporten til sig, men generelt bliver kvalitetsrapporten læst og anvendt mest på forvaltningsniveau. Bl.a. peger caseundersøgelsen på at skolerne ofte læser kvalitetsrapporten med fokus på deres egne oplysninger, mens forvaltningen læser mere på tværs. For det andet er forvaltningen naturligt i en position hvor den oplever både skolernes og politikernes diskussion af kvalitetsrapporten og dermed i højere grad vurderer at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed mellem niveauerne.

Caseundersøgelsen peger på at en væsentlig faktor for om skolerne oplever at kvalitetsrapporten bidrager til åbenhed om skolevæsenet, er om de oplever at kvalitetsrapportens oplysninger bliver læst og bragt i anvendelse af andre aktører end skolerne selv.

Caseundersøgelsen peger først og fremmest på at forvaltningens og politikernes mærkbare interesse for kvalitetsrapporten, bl.a. i form af tilbagemeldinger til skolerne og opfølgning, har betydning for om skolelederne oplever at kvalitetsrapporten fører til åbenhed. Caseundersøgelsen peger på at de skoler der har oplevet den mest aktive opfølgning fra forvaltningens side i form af pålagte forbedringer, også oplever at kvalitetsrapporten har bidraget til åbenhed. Skolerne oplever at kvalitetsrapporten bliver bragt i anvendelse, og bliver derigennem mere opmærksomme på oplysninger om såvel deres egen skole som kommunen som helhed.

Caseundersøgelsen viser også at evt. medieinteresse kan påvirke skolernes oplevelse af at kvalitetsrapporten fører til åbenhed, om end caseundersøgelsen også peger på at medierne sjældent tager oplysninger fra kvalitetsrapporten op. Et eksempel hvor dette alligevel har været tilfældet, ses i casekommune A hvor en lukningstruet skole oplevede at de lokale medier interesserede sig for de faglige resultater på kommunens mindste skoler. Skolelederen oplevede at mediernes interesse medførte at skolen blev nødt til at forholde sig til sine resultater:

> *Lige da jeg startede, kom der fokus på at de tre mindste skoler havde de dårligste resultater, og der var åbenhed omkring det – alle vidste de tre skoler havde de dårligste resultater. Det tror jeg ikke hele befolkningen havde vidst hvis medierne ikke havde været der. Det var dem der gjorde at det blev så åbent og så tydeligt (skoleleder, casekommune A).*

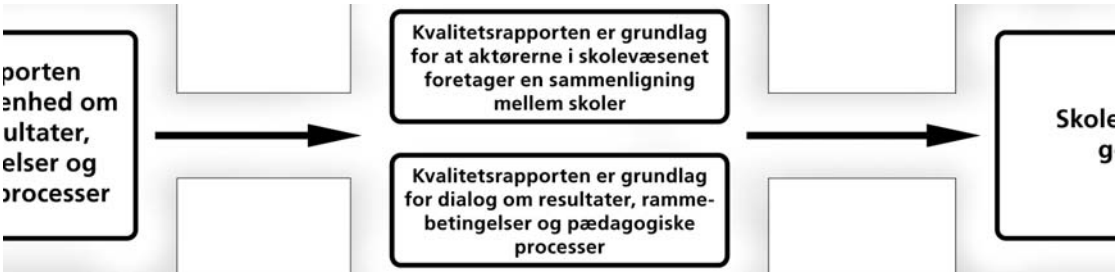
Derudover peger caseundersøgelsen på at der kan være forskellige fortolkninger af bekendtgørelsens formål om åbenhed i forhold til skolernes praksis. Man kan fortolke åbenhed dels som et spørgsmål om åbenhed om praksis og videndeling, hvilket programteorien er et eksempel på, dels ud fra en markedsfortolkning med fokus på konkurrence og skolens præstationer. Der kan

ligeledes være forskellige forståelser af i hvilken grad kvalitetsrapporten skal være et redskab til hhv. kontrol og udvikling af skolevæsenet. En politiker i casekommune B beskriver emnet sådan:

> *Der er forskellige former for åbenhed. Der kan være åbenhed om resultater og i form af videndeling og sparring, og jeg synes det er det sidste der er vigtigst. For resultaterne skal vi nok holde øje med. Men der er eksempler på begge dele, synes jeg. I skolestrukturdebatten bliver det jo brugt, men der bliver det brugt som en hammer. […] Man bliver ved med at hive et karaktergennemsnit frem fra kvalitetsrapporten som bliver brugt af de skoler der har et forsvarsbehov. Det er så også okay, men det er slet ikke det kvalitetsrapporten egentlig er tiltænkt […]. Der bør kvalitetsrapporten kunne bidrage til at man får en øget videndeling mellem skolerne (politiker, casekommune B).*

Denne dobbelte fortolkning af åbenhed behandles yderligere i afsnit 7.4.

7.2 Kvalitetsrapporten som grundlag for sammenligninger og dialog mellem skoler



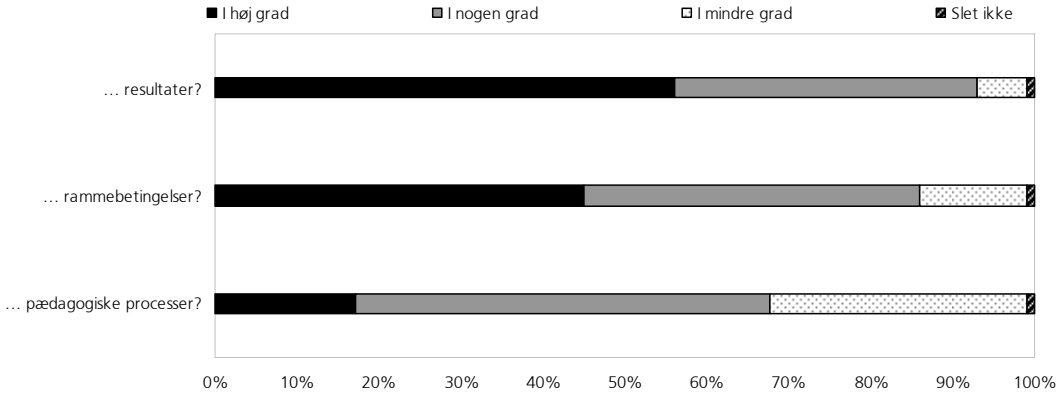
Programteorien beskriver at den øgede åbenhed om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer fører til at kvalitetsrapporten fungerer som et grundlag for sammenligning mellem skolerne og for dialog blandt skolevæsenets aktører. I dette afsnit undersøger vi først om kvalitetsrapporten tjener som grundlag for at sammenligne skoler i skolevæsenet, og derefter om kvalitetsrapporten er et grundlag for dialog.

7.2.1 Kvalitetsrapporten som grundlag for sammenligning af skoler

Forvaltningsundersøgelsen viser at forvaltningerne vurderer at kvalitetsrapporten giver mulighed for at sammenligne særligt skolernes resultater og rammebetingelser. Lidt færre vurderer at kvalitetsrapporten giver mulighed for at sammenligne de pædagogiske processer. Hhv. 93 % og 86 % af forvaltningerne mener at kvalitetsrapporten for 2008/09 i høj grad eller i nogen grad giver mulighed for at sammenligne skolernes resultater og for at sammenligne skolernes rammebetin-

gelser, mens det gælder for 67 % når det handler om pædagogiske processer. Figur 14 viser forvaltningernes svar på spørgsmålet om hvad kvalitetsrapporten kan bruges til at sammenligne.

Figur 14
I hvilken grad vurderer du at kvalitetsrapporten for 2008/09 gav mulighed for at sammenligne skolernes … (N = 90)



Kilde: EVA's forvaltningsundersøgelse.

Som figuren viser, kan kvalitetsrapporten ifølge landets forvaltninger give grundlag for at sammenligne skolerne i skolevæsenet mht. resultater og rammebetingelser og i lidt mindre grad mht. pædagogiske processer. Spørgeskemaundersøgelserne viser at flere forvaltninger end skoleledere gør brug af muligheden for at sammenligne på tværs af skolerne. Som tabel 9 viser, angiver et flertal af skolelederne at de i mindre grad eller slet ikke har brugt kvalitetsrapporten til at sammenligne hhv. skolens resultater og skolens pædagogiske processer med andre skoler. Caseundersøgelsen indikerer at en forklaring på dette kan være at skolerne, muligvis på forvaltningens opfordring, i højere grad anvender kvalitetsrapporten til at sammenligne sine egne resultater fra år til år og i mindre grad til en sammenligning med andre skoler.

Tabel 9
Skoleledernes anvendelse af kvalitetsrapporten (n = 450)

	I hvilken grad har skolens ledelse brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at sammenligne skolens resultater for afgangsprøver og test med andre skoler?	I hvilken grad har skolens ledelse brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at sammenligne skolens pædagogiske processer med andre skoler?
I høj grad	6 %	4 %
I nogen grad	30 %	24 %
I mindre grad	33 %	46 %
Slet ikke	31 %	26 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Som beskrevet i kapitel 5 og i afsnit 7.1 har forvaltningens opfølgning på kvalitetsrapporten i form af pålagte forbedringer betydning for om skolelederne anvender kvalitetsrapporten som grundlag for sammenligning. Analysen viser at skoleledere på skoler der er blevet pålagt forbedringer, i højere grad anvender kvalitetsrapportens oplysninger til at foretage sammenligninger end skoleledere på skoler der ikke er blevet pålagt forbedringer på baggrund af kvalitetsrapporten. Tabel 10 illustrerer denne fordeling:

Tabel 10
I hvilken grad har skolens ledelse brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at … (n = 450)

	… sammenligne skolens resultater for afgangsprøver og test med andre skoler? (i høj grad eller i nogen grad)	… sammenligne skolens pædagogiske processer med andre skoler (i høj grad eller i nogen grad)
Skoler der er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	51 %	40 %
Skoler der ikke er pålagt at forbedre forhold ved skolens praksis	32 %	26 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Caseundersøgelsen peger på at skolebestyrelsesrepræsentanter i nogle tilfælde anvender kvalitetsrapporten til at foretage sammenligner på tværs af kommunen. Undersøgelsen indeholder

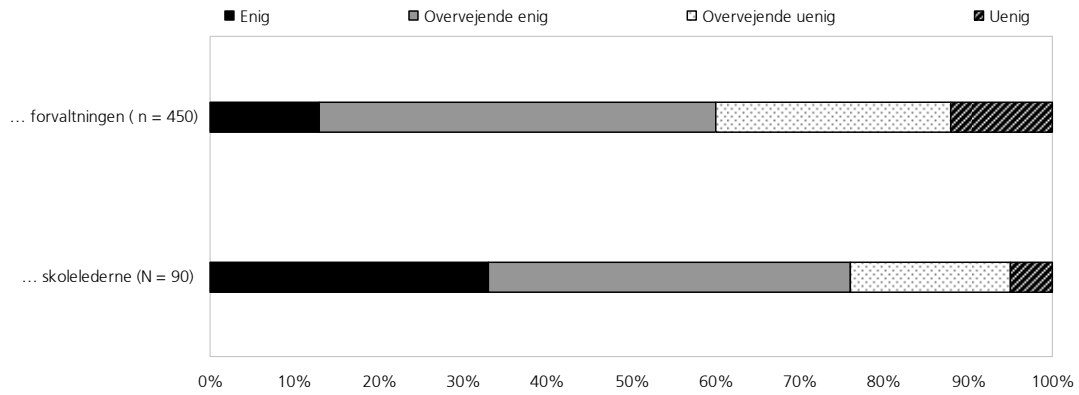
imidlertid ikke tilstrækkelige data på landsdækkende niveau til at det er muligt at vurdere hvor udbredt denne brug af kvalitetsrapporten er.

7.2.2 Kvalitetsrapporten som grundlag for dialog

Programteorien beskriver at den øgede åbenhed om skolernes resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer fører til at kvalitetsrapporten fungerer som et grundlag for dialog blandt aktørerne i skolevæsenet.

Som figur 15 viser, vurderer et flertal af forvaltninger og skoleledere at kvalitetsrapporten er et centralt dialogredskab. Dermed er et flertal af landets forvaltninger enige eller overvejende enige i at kvalitetsrapporten er et centralt redskab til dialog med skolelederne. Et flertal af skolelederne er ligeledes enige eller overvejende enige i at kvalitetsrapporten er et centralt redskab til dialog med forvaltningen.

Figur 15
Kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 var et centralt redskab i dialogen med …



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse

Skolelederundersøgelsen viser at skolelederne er delt i to lige store dele hvad angår deres vurdering af om kvalitetsrapporten for 2008/09 har givet en mere konstruktiv samarbejdsrelation med forvaltningen. 48 % mener at kvalitetsrapporten for 2008/09 i høj grad eller i nogen grad har givet en mere konstruktiv samarbejdsrelation med forvaltningen. Til sammenligning vurderer 66 % af forvaltningerne at kvalitetsrapporten i høj grad eller i nogen grad har givet en mere konstruktiv relation med skolerne. Forvaltningerne har dermed også her en mere positiv vurdering af kvalitetsrapporten end skolelederne.

Undersøgelsen tegner et billede af at kvalitetsrapporten skaber dialog mellem skolebestyrelsen og skolelederen, men at skolebestyrelsen ikke nødvendigvis inddrages i alle relevante beslutninger. 43 % af skolelederne vurderer at de i høj grad eller i nogen grad drøfter skolens resultater af afgangsprøver og test med skolebestyrelsen. Ligeledes svarer 36 % af skolelederne at skolebestyrelsen i høj grad eller i nogen grad er med til at formulere hvilken form for opfølgning skolen skal sætte i gang på baggrund af oplysningerne i kvalitetsrapporten. Skolebestyrelsens høringssvar til kvalitetsrapporten ligger ofte relativt sent i processen, og ifølge caseundersøgelsen har skolebestyrelserne ikke nogen tydelig oplevelse af hvordan deres høringssvar bliver behandlet af forvaltningen og politikerne.

Caseundersøgelsen peger imidlertid på at kvalitetsrapporten som redskab både har præciseret skolebestyrelsens rolle og har styrket dens tilsynsopgave på den enkelte skole. Bl.a. kan kvalitetsrapporten kvalificere skolebestyrelsens spørgsmål til skolelederen om forhold på skolen, fx ved at give et grundlag for at sammenligne resultater og rammebetingelser med de andre skoler i kommunen. Derigennem kan kvalitetsrapporten styrke grundlaget for skolebestyrelsens tilsyn med de enkelte skoler, hvilket ifølge caseundersøgelsen også er tilfældet både efter skoleledernes og skolebestyrelsernes vurdering. En skolebestyrelsesrepræsentant udtrykker at kvalitetsrapporten har ændret skolebestyrelsens arbejde fra føleri til principper:

> *Med kvalitetsrapporten fik vi et fokus, og vi kunne alle bidrage med noget ud over det man havde hørt i Netto. Det blev et arbejdsredskab ved at man kunne forfølge nogle ting. Man fik en funktion i skolebestyrelsen. Ud fra kvalitetsrapporten begyndte vi at arbejde mere målrettet med vores principper (skolebestyrelsesrepræsentant, casekommune A).*

Som citatet illustrerer, tegner caseundersøgelsen et billede af at kvalitetsrapporten kan være grundlag for at skolebestyrelsen arbejder mere med overordnede principper, fx politikker og retningslinjer for skolen, frem for med enkeltsager. I den sammenhæng kan kvalitetsrapporten være med til at tydeliggøre skolebestyrelsens tilsynsførende rolle i forhold til den enkelte skole. En skolebestyrelsesrepræsentant som også har siddet i skolebestyrelsen før kvalitetsrapporten blev indført, beskriver udviklingen sådan:

> *Det* [skolebestyrelsens arbejde] *udviklede sig fra at være et debatforum, og så gik man hjem og tænkte det var et langt møde uden nogen egentlige konklusioner. Men så kom kvalitetsrapporten med en præsentation fra nogen om hvordan skolen er, og det passede med vi fandt vores rolle med at føre tilsyn med skolen, og der kan man bruge kvalitetsrapporten som et aktivt redskab (skolebestyrelsesrepræsentant, casekommune A).*

Caseundersøgelsen peger på at åbenhed om skolernes virksomhed kan føre til en styrket

dialog om resultater og processer mellem skolevæsenets aktører, men at der også er forskel på om dette forekommer og på hvilke niveauer. Som tidligere beskrevet i dette afsnit er den afgørende forskel i hvilken grad kvalitetsrapportens oplysninger bliver bragt i anvendelse. I skolebestyrelsens tilfælde er det afgørende om de enkelte skoleledere fremlægger og diskuterer kvalitetsrapportens resultater med skolebestyrelsen. Det er derudover væsentligt at der foregår en tydelig dialog om kvalitetsrapportens oplysninger på alle niveauer, dvs. mellem politikere og forvaltning, mellem forvaltning og skoleledere og mellem skoleledere og lærere. Derved giver kvalitetsrapporten en bedre viden om både det faglige niveau og skolernes forskellighed og styrker og kvalificerer desuden dialogen såvel internt på skolen som mellem skolen, politikere og forvaltningen. En skoleleder tilkendegiver at kvalitetsrapporten har gjort dialogen med skolevæsenets aktører mere kvalificeret, og at skolens ledelse oplever en øget professionalisme fordi den over for politikere og forvaltning kan henvise til et konkret materiale.

Caseundersøgelsen tegner desuden et billede af at ikke alle lærere har en klar forståelse af formålet med kvalitetsrapporten eller af hvordan kvalitetsrapportens oplysninger anvendes. Flere lærere har bl.a. af den grund svært ved se at kvalitetsrapporten har ført til en styrket dialog på skolen. Caseundersøgelsen peger i den forbindelse på at det kan have betydning for lærernes forståelse af kvalitetsrapporten om og hvordan lærerne er blevet inddraget i arbejdet med kvalitetsrapporten, og om de har oplevet tilbagemeldinger fra skolens ledelse på de faglige resultater. Dette synspunkt genfindes også blandt skolelederne, idet en skoleleder netop udtrykker at det er vigtigt at have en dialog med lærerne om kvalitetsrapportens resultater for at gøre det mere vedkommende for lærerne at arbejde med de fælles indsatsområder der i kommunen besluttes på baggrund af kvalitetsrapporten.

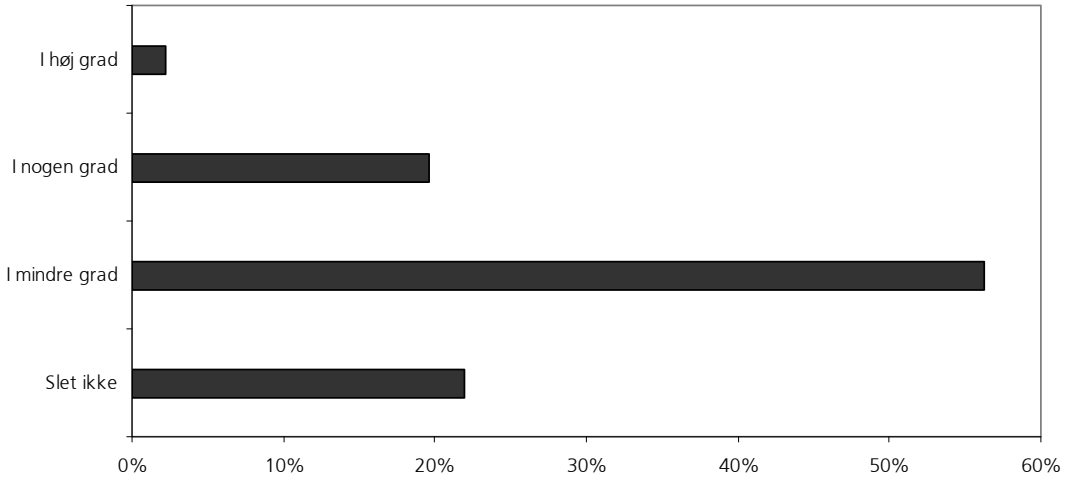
7.3 Kvalitetsrapporten og udbredelse af god praksis



Som fremhævet i dette kapitel beskriver programteorien at kvalitetsrapporten skaber øget åbenhed om skolevæsenets resultater og processer, hvilket kan føre til sammenligning skoler imellem og en styrket dialog om resultater, rammebetingelser og pædagogiske processer blandt skolevæsenets aktører. Dette antages at fremme og udbrede god praksis i skolevæsenet.

Som figur 16 viser, oplever kun knap en ud af fire skoleledere i høj grad eller i nogen grad at kvalitetsrapporten har medført at de i højere grad bliver inspireret af andre skolers praksis. Caseundersøgelsen bekræfter dette billede og viser at skolelederne sjældent anvender kvalitetsrapporten til at lade sig inspirere af hinandens praksis. Caseundersøgelsen indikerer at en årsag til at skolelederne ikke anvender kvalitetsrapporten til at udbrede god praksis, kan være at skolelederne ikke oplever at kvalitetsrapporten bidrager med ny viden, og at videndelingen foregår i et andet regi i kommunen, fx til skoleledermøder.

Figur 16
I hvilken grad har kvalitetsrapporten for 2008/09 gjort at din skole i højere grad bliver inspireret af andre skolers praksis? (n = 450)



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

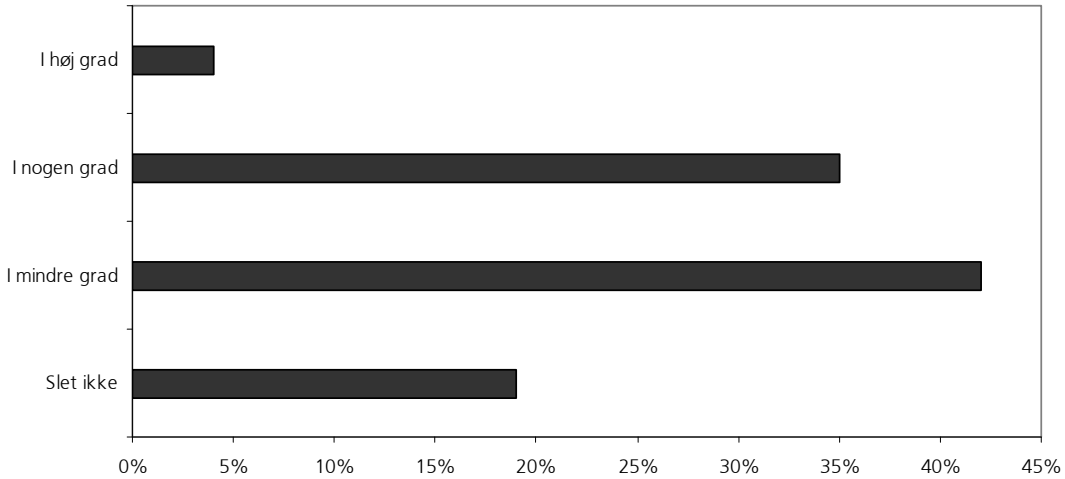
Caseundersøgelsen giver kun få eksempler på at skoleledere gennem kvalitetsrapporten er blevet inspireret af andre skolers praksis, men peger til gengæld på at kvalitetsrapporten på nogle skoler har styrket både skolelederes og læreres bevidsthed om skolens egen virksomhed. En skoleleder fortæller at kvalitetsrapporten har givet både ledelsen og lærerne en større bevidsthed om skolens praksis og et større fokus på de områder der bør forbedres. Dermed er kvalitetsrapporten med til at fastholde skolens arbejde med bl.a. indsatsområder og skabe bevidsthed om skolens egen praksis:

> *Jeg synes man føler et enormt ansvar. Jeg er mere en del af en skoles profil hvor man kan sige at før har det nok mere … vi har ikke været privatpraktiserende, men det smagte af*

det. Man kan sige at her ligger man inde med sit resultat og er en del af skolen, og det kan man da godt være tænksom omkring (lærer, casekommune A).

Skolelederundersøgelsen viser at 39 % af skolelederne vurderer at kvalitetsrapporten for 2008/09 i høj grad eller i nogen grad har styrket forståelsen på skolen af at være del af et samlet skolevæsen, hvilket fremgår af figur 17.

Figur 17
I hvilken grad har kvalitetsrapporten for 2008/09 styrket forståelsen på din skole af at være del af et samlet skolevæsen? (n = 450)



Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Den styrkede bevidsthed om skolens virksomhed ses i caseundersøgelsen særligt i skolebestyrelsesrepræsentanternes udsagn. For skolebestyrelsernes vedkommende kan kvalitetsrapporten i nogle tilfælde give et øget indblik i skolens drift, faglige resultater eller andre forhold sammenlignet med andre skoler og kvalificere grundlaget for dialogen mellem skolebestyrelsen og skoleledelsen.

Som beskrevet i kapitel 5 kan arbejdet med kvalitetsrapporten føre til at lærerne oplever en øget professionel stolthed over deres arbejde og et større ejerskab til skolens resultater. Caseundersøgelsen peger ligeledes på at offentliggørelse af skolens resultater gennem sammenligning med andre skoler kan skabe mulighed for kritisk refleksion over egen praksis og være anledning til videndeling på lærer- og/eller skoleniveau. Ifølge caseundersøgelsen kan åbenhed om skolens re-

sultater imidlertid også føre til at lærerne føler modvilje mod at påtage sig undervisningsopgaver som de ikke føler sig klædt godt nok på til, da de ved at de bliver vurderet efter resultaterne. En skoleledelse udtrykker at åbenhed om skolens resultater ikke kun fordrer professionalitet og åbenhed om den faglige indsats, men også blotter en sårbarhed hos lærerne i forhold til om de føler sig godt nok klædt på til at løfte en opgave:

> *Vi kan da fx godt mærke at vi har haft problemer med at få dækket kristendomskundskab i overbygningen. Ikke fordi folk ikke har det som linjefag, men det er måske mange år siden de har taget det, og nu er det blevet et eksamensfag. Det gør at der er nogle lærere der ikke vil have det. De føler sig ikke dygtige nok (skoleleder, casekommune A).*

7.4 Faktorer der har betydning for kvalitetsrapportens virkning på praksis

Analysen i dette kapitel viser at kvalitetsrapporten kan bidrage til øget åbenhed om skolernes praksis blandt aktørerne i skolevæsenet. Kvalitetsrapporten kan danne grundlag for at foretage sammenligninger af skolerne og for dialog mellem aktørerne i skolevæsenet. Arbejdet med kvalitetsrapporten fører dog kun i begrænset omfang til udbredelse af god praksis, hvilket bl.a. ses ved at kun et mindre antal skoleledere anvender kvalitetsrapporten til at lade sig inspirere af andre skolers praksis.

Programteorien tager i dette afsnit afsæt i en forståelse af åbenhed som øget videndeling og udbredelse af god praksis og ikke i en markedsfortolkning af åbenhed med fokus på konkurrence mellem skolerne som kort blev introduceret i afsnit 7.1. En relevant overvejelse om virkningskæden om åbenhed er om det er den korrekte virkningskæde at tage afsæt i. Man kan grundlæggende overveje om det faktum at kvalitetsrapporten kun i begrænset omfang medfører udbredelse af god praksis på skolerne, skyldes en implementeringsfejl, dvs. at kommunerne har anvendt kvalitetsrapporten anderledes end det var intentionen med lovgivningen, eller en teorifejl, dvs. at lovgivningens intention er rekonstrueret forkert i programteorien.

Den anvendte programteori er som tidligere beskrevet rekonstrueret på baggrund af et dokumentstudie af bekendtgørelsen og tilknyttede dokumenter. Vi er gennem caseundersøgelsen, EVA's anden delundersøgelse, EVA's EVA-dage og anden kursus- og konsulentvirksomhed imidlertid blevet bekendt med at der særligt på skolerne eksisterer en alternativ forståelse af formålet om åbenhed som ikke kan genfindes i bekendtgørelsen. Denne alternative forståelse er baseret på en markedsfortolkning af formålet om åbenhed og kunne se sådan ud:

1 At offentliggørelsen af skolernes rammebetingelser, resultater og pædagogiske processer skærper konkurrencen mellem skolerne. Dette fører til:

2 At skolerne konkurrerer om at tiltrække elever og de bedst kvalificerede lærere for at opnå gode resultater. Dette fører til:
3 At de dårligst præsterende skoler vil lukke, hvilket i sidste ende antages at føre til bedre kvalitet i undervisningen.

Data og EVA's erfaringer peger på at denne alternative forståelse af kvalitetsrapportens formål om åbenhed kan betyde at skoler er tilbageholdende med at fremlægge deres svagheder. Heri ligger der et indbygget paradoks i forhold til formålet om evaluering og kvalitetsudvikling, idet skolernes incitament til at fremlægge svage sider i rapporten bliver modarbejdet af et mål om at klare sig godt i konkurrencen med andre skoler. Det kan dermed være en faktor der i sig selv kan mindske kvalitetsrapportens bidrag til arbejdet med evaluering og kvalitetsudvikling af landets skolevæsen, og dermed kan modvirke at kvalitetsrapporten fører til bedre kvalitet i undervisningen.

I løbet af kapitlet har vi identificeret nogle faktorer der har betydning for om kvalitetsrapporten fører til ændret praksis i kommuner og på skoler, hvilket vi sammenfatter i det følgende. Faktorerne kan have betydning et eller flere steder i virkningskæden.

- **Kvalitetsrapportens oplysninger bliver anvendt af skolevæsenets aktører**

Undersøgelsen peger på at det har betydning om kvalitetsrapportens oplysninger bliver læst og anvendt i praksis af andre end skolerne selv. Interessen for oplysningerne i kvalitetsrapporten kan komme til udtryk på forskellige måder og blandt forskellige aktører. Den kan vise sig både gennem en aktiv opfølgning fra forvaltningens side, gennem skolebestyrelsens interesse og gennem lokale mediers interesse for en sag.

- **Fortolkningen af formålet om åbenhed**

Undersøgelsen peger på at der kan være forskellige forståelser af begrebet åbenhed. Åbenhed kan fortolkes enten som et spørgsmål om videndeling i skolevæsenet eller ud fra en markedsfortolkning med fokus på konkurrence. Den lokale fortolkning af kvalitetsrapportens formål om åbenhed har betydning for skolernes villighed til at fremlægge både styrker og svagheder.

7.5 Opmærksomhedspunkter

For at kvalitetsrapporten samlet kan styrke åbenheden i skolevæsenet, er det væsentligt at være opmærksom på:

Kvalitetsrapporten som redskab til øget åbenhed i skolevæsenet:
For at kvalitetsrapportens oplysninger kan føre til åbenhed og dialog, skal kvalitetsrapporten bringes i anvendelse. Interessen for oplysningerne i kvalitetsrapporten kan komme til udtryk på

forskellige måder. I den forbindelse bør forvaltningen overveje hvordan den kan følge tæt op på kvalitetsrapportens oplysninger i sine samarbejdsrelationer med skolelederne. Skolelederen bør prioritere at fremlægge og diskutere kvalitetsrapporten med skolebestyrelsen og lærerne.

8 Specialskoler

Specialskoler er ligesom andre folkeskoler omfattet af arbejdet med kvalitetsrapporten. Specialskoler indgår derfor også i skolelederundersøgelsen, ligesom en specialskole er én af de i alt seks caseskoler. Dette kapitel berører særskilt specialskoler og deres arbejde med kvalitetsrapporten. Formålet er at belyse hvilke udfordringer der konkret kan ligge i at udarbejde en kvalitetsrapport for specialskoler.

Undersøgelsen viser at både kommuner og specialskoler har svært ved at finde det rette format for hvordan specialskolerne kan indgå i kvalitetsrapporten. Skolelederundersøgelsen viser at specialskolerne på flere områder vurderer kvalitetsrapporten på samme måde som skolelederne på de øvrige folkeskoler. Der er imidlertid også afgørende forskelle i besvarelsen mellem de to grupper af skoleledere, særligt i forhold til kvalitetsrapportens anvendelse internt på skolen og i forhold til kvalitetsrapportens egnethed til at sætte fokus på de faglige resultater.

Analysen viser at specialskoler i mindre omfang end øvrige folkeskoler anvender kvalitetsrapporten til at identificere skolernes styrker og svagheder. Hvor 47 % og 38 % af skolelederne på specialskolerne hhv. i høj grad eller i nogen grad anvender kvalitetsrapporten til at identificere hhv. skolens styrker og svagheder, gør det tilsvarende sig gældende for hhv. 66 % og 61 % skolelederne på de øvrige folkeskoler. Forklaringen skal ifølge specialskolen i caseundersøgelsen findes i at mange af kvalitetsrapportens oplysninger ikke opleves som relevante for specialskolen og ikke nødvendigvis tegner et relevant billede af specialskolens styrker og svagheder. Faglige resultater er eksempelvis et vanskeligt mål at opsætte for kvaliteten i en specialskole, ligesom klassekvotienter hænger tæt sammen med elevernes behov.

Skolelederen på specialskolen i caseundersøgelsen er positivt indstillet over for at dokumentere skolens praksis og have et redskab der indgår i skolens arbejde med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Skolelederen oplever imidlertid ikke at kvalitetsrapporten bidrager til skolens arbejde, dels fordi skolen ikke oplever at forvaltningen følger op på kvalitetsrapporten, og dels fordi indholdskravene i kvalitetsrapporten matcher skolens virkelighed dårligt.

Jeg føler som skoleleder at det er spild af arbejde. Jeg vil gerne have gennemsigtighed og gennemskuelighed […]. Vi har mange andre punkter som vi synes der kunne være kvalitetsudvikling i. Fx omkring tosprogsproblematikken. Hvorfor stiger andelen af tosprogede på vores skole? (skoleleder på specialskole, casekommune C).

Også forvaltningen udtrykker at mange af bekendtgørelsens obligatoriske oplysninger "ikke umiddelbart ligger lige til højrebenet på samme måde som når vi ser på en normal skole" (kommunal konsulent, casekommune C). Af den grund vælger forvaltningen nogle steder i kvalitetsrapporten ikke at opgøre nøgletal for specialskolen fordi disse tal ser markant anderledes ud end for de øvrige folkeskoler og risikerer at skævvride det samlede billede af skolevæsenet.

Både specialskolens ledelse og lærere mener dog at kvalitetsrapporten har et potentiale for at tilvejebringe oplysninger som kan afdække relevante indsats- og udviklingsområder på skolen. Eksempelvis kunne der udarbejdes en liste over elevernes diagnoser svarende til hvad der tidligere blev udarbejdet i amtet, for at give et større overblik over hvilke områder lærerne bør fokusere på, og hvordan efteruddannelse bør organiseres. Ligeledes kunne vurderingen af det faglige niveau baseres på andre kriterier og et andet vurderingsgrundlag end på de øvrige skoler.

Tabel 11 viser at specialskolerne på landsplan i mindre grad end øvrige folkeskoler anvender kvalitetsrapporten som grundlag for at vurdere skolens niveau. 29 % af skolelederne på landets specialskoler har i høj grad eller i nogen grad anvendt kvalitetsrapporten som grundlag for at vurdere skolens faglige niveau. Tabellen viser ligeledes at bl.a. oplysninger om de faglige resultater i mindre grad opleves relevante på specialskolerne. 22 % af skolelederne har i høj grad eller i nogen grad anvendt kvalitetsrapporten til at drøfte skolens faglige resultater af afgangsprøver og test med det pædagogiske personale.

Tabel 11
I hvilken grad har skolens ledelse brugt kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 til at …

	… vurdere skolens faglige niveau? (skolelederе på specialskoler) (N = 65)	… vurdere skolens faglige niveau? (skolelederе på øvrige folkeskoler) (n = 383)	… drøfte skolens faglige resultater af afgangsprøver og test med det pædagogiske personale? (skoleledere på specialskoler) (N = 65)	… drøfte skolens faglige resultater af afgangsprøver og test med det pædagogiske personale? (skoleledere på øvrige folkeskoler) (n = 383)
I høj grad eller i nogen grad	29 %	63 %	22 %	52 %

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Lidt færre specialskoleledere (40 %) end andre folkeskoleledere (48 %) oplever i høj grad eller i nogen grad at kvalitetsrapporten har styrket åbenheden om skolernes praksis. Lidt færre specialskoleledere (14 %) end andre folkeskoleledere (23 %) oplever ligeledes i høj grad eller i nogen grad at være blevet inspireret af andre skolers praksis. En udfordring i denne forbindelse er at der sjældent er mere end en specialskole med samme elevgrundlag i kommunerne, eller at specialskolerne arbejder med bestemte typer af problemstillinger som er svære at sammenligne med andre specialskoler. I modsætning til tidligere hvor specialskolerne var en del af amterne og dermed af en større gruppe skoler, er det svært at bruge specialundervisningens oplysninger til at sammenligne med eller hente inspiration fra andre skoler.

Data fra skolelederundersøgelsen viser at 38 % af skoleledelserne på specialskolerne mod 26 % af skoleledelserne på de øvrige folkeskoler er enige eller overvejende enige i at de har savnet opfølgning fra forvaltningen og politikerne på kvalitetsrapporten. Skolelederundersøgelsen peger dermed på at forvaltningerne og politikerne enten i mindre grad følger op i forhold til specialskolerne, eller at specialskolerne ikke oplever at forvaltningens opfølgning er tilstrækkelig. En anden forklaring kan være at kvalitetsrapportens oplysninger ikke giver et passende grundlag at foretage opfølgning på når det gælder landets specialskoler.

Analysen viser at specialskolerne oplever nogle af de samme udfordringer og problematikker som andre folkeskoler i arbejdet med kvalitetsrapporten, fx at kvalitetsrapporten ikke giver et fyldestgørende billede af skolernes virksomhed. Udfordringerne er dog i specialskolernes tilfælde ofte endnu mere udtalte. Resultaterne af undersøgelserne viser derudover at specialskolernes elevgrundlag og vilkår er forskellige fra andre folkeskoler, og at denne forskellighed ikke altid indfanges i kvalitetsrapporten.

8.1 Opmærksomhedspunkter

På baggrund af dette kapitel peger EVA på følgende opmærksomhedspunkter:

Specialskoler:

- Forvaltningerne bør i dialog med specialskolerne finde frem til hvilke oplysninger og beskrivelser der giver viden om specialskolernes praksis – og sørge for at disse oplysninger afrapporteres i kvalitetsrapporten.

- Forvaltningerne og politikerne bør være opmærksomme på at gennemføre den samme dialog og opfølgning i forhold til specialskolerne som i forhold til resten af kommunens skoler. Dette skal sammen med flere relevante oplysninger i rapporten sikre at specialskolerne oplever kvalitetsrapporten som en meningsfuld arbejdsopgave.

Appendiks A

Oversigt over opmærksomhedspunkter

Kommunalbestyrelsens ansvar for folkeskolen:

- Politikere og forvaltninger bør overveje hvilken viden de ønsker at få gennem kvalitetsrapporten. I den forbindelse bør kommuner og skoler overveje om de ved at inddrage andre data såsom trivselsundersøgelser osv. kan kvalificere den viden kvalitetsrapporten giver om skolens undervisningspraksis og betydningen af denne.

- Forvaltninger og politikere bør følge tæt op på kvalitetsrapporten og overveje værdien af i højere grad at pålægge skolerne at foretage forbedringer. De pålagte forbedringer styrker ikke blot kvalitetsrapportens virkning på skolernes praksis, men fører også til at skolerne oplever at arbejdet med kvalitetsrapporten er mere relevant.

- Kommunerne bør overveje sammenhængen mellem kvalitetsrapporten og andre styringsredskaber i kommunen. I den forbindelse bør kommunerne overveje om kvalitetsrapporten meningsfuldt kan erstatte andre redskaber, eller om de andre redskaber kan integreres bedre med kvalitetsrapporten.

- Politikere, forvaltninger og skoler oplever alle vanskeligheder i arbejdet med de pædagogiske processer. Skolerne oplever at beskrivelserne er vanskelige at udarbejde, og politikerne oplever at beskrivelserne er vanskelige at anvende. Samtidig er de pædagogiske processer og lærernes undervisning de elementer i kvalitetsrapporterne som forvaltning og skoleledere oplever der er for lidt fokus på. Der er derfor brug for at sætte særligt fokus på arbejdet med at beskrive de pædagogiske processer, herunder at overveje hvilke metoder, fx kvalitative, der er velegnede til at skabe viden om denne del af skolernes arbejde.

Kvalitetsrapporten som redskab til evaluering og kvalitetsudvikling:

- Kommunerne bør opfatte og anvende kvalitetsrapporten som en del af deres kvalitetsudviklingssystem og ikke blot som en årlig statusrapport. Dette indebærer at kommunerne bør betragte og tilrettelægge arbejdet med kvalitetsrapporten som en udviklingscyklus og sikre processer for opfølgning.

- En tydelig anvendelse af kvalitetsrapportens oplysninger vil gøre redskabet mere relevant på alle niveauer. Skolevæsenets aktører bør bl.a. anvende kvalitetsrapportens oplysninger som grundlag for systematisk at identificere og vurdere styrker og svagheder på skolerne. Skolelederne bør også overveje at bruge kvalitetsrapportens oplysninger om bl.a. de faglige resultater til at gå i dialog med lærerne.

- Forvaltning og politikere bør være opmærksomme på at begrunde fremadrettede indsatser og indsatsområder med kvalitetsrapportens oplysninger for at undgå at indsatserne bliver igangsat uden sammenhæng med kvalitetsrapporten.

- Forvaltning og skoleledere kan med fordel i fællesskab drøfte løsninger på de metodiske udfordringer som er forbundet med opgørelse, vurdering og vægtning af data i kvalitetsrapporten, så der ikke som nu i nogle kommuner vil være anledning til at sætte spørgsmålstegn ved validiteten og kvaliteten af kvalitetsrapportens oplysninger.

- Den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau bør afspejle hvad kommunen og de enkelte skoler opfatter som god kvalitet i skolevæsenet. Derfor bør kommunerne være opmærksomme på:
  - At beslutte hvilke indikatorer det faglige niveau vurderes ud fra, og at overveje om kvalitetsrapporten skal indeholde andre oplysninger end de nuværende for at gøre det muligt at foretage en sammenfattende helhedsvurdering
  - At beslutte hvilket vurderingsgrundlag indikatorerne vurderes i forhold til, herunder at overveje fordele og ulemper ved forskellige elementer i vurderingsgrundlaget.

Kvalitetsrapporten som redskab til øget åbenhed i skolevæsenet:

- For at kvalitetsrapportens oplysninger kan føre til åbenhed og dialog, skal kvalitetsrapporten bringes i anvendelse. Interessen for oplysningerne i kvalitetsrapporten kan komme til udtryk på forskellige måder. I den forbindelse bør forvaltningen overveje hvordan den kan følge tæt op på kvalitetsrapportens oplysninger i sine samarbejdsrelationer med skolelederne. Skolelederen bør prioritere at fremlægge og diskutere kvalitetsrapporten med skolebestyrelsen og lærerne.

Specialskoler:

- Forvaltningerne bør i dialog med specialskolerne finde frem til hvilke oplysninger og beskrivelser der giver viden om specialskolernes praksis – og sørge for at disse oplysninger afrapporteres i kvalitetsrapporten.

- Forvaltningerne og politikerne bør være opmærksomme på at gennemføre den samme dialog og opfølgning i forhold til specialskolerne som i forhold til resten af kommunens skoler. Dette skal sammen med flere relevante oplysninger i rapporten sikre at specialskolerne oplever kvalitetsrapporten som en meningsfuld arbejdsopgave.

Lovbekendtgørelsen om de kommunale kvalitetsrapporter:

- Kommunerne fortolker bekendtgørelsens beskrivelse af opfølgning forskelligt og gennemfører meget forskellige former for opfølgning på kvalitetsrapporten. Kommunerne har bl.a. vidt forskellige opfattelser af om og hvordan der skal følges op på kvalitetsrapporten. Formålet med opfølgningsdelen kunne med fordel præciseres i bekendtgørelsen for at sikre at kommuner og skoler prioriterer opfølgning.

Appendiks B

Ekspertgruppens medlemmer

- **Morten Balle Hansen,** lektor ved institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Morten Balle Hansen er uddannet cand.oecon. fra Odense Universitet i 1994 og blev ph.d. i statskundskab i 1997. Han har bl.a. forsket i offentlige beslutningstageres opfattelser af situationer og deres rolle heri; udviklingen og betydningen af nye styrings- og informationssystemer i den offentlige sektor (nøgletal, benchmarking, beslutningsstøttesystemer) samt opfølgning på og fastholdelse og konstituering af erfaring som viden (organisatorisk læring) i den offentlige sektor. Morten Balle Hansen deltog som ekspert i EVA's anden delundersøgelse af de kommunale kvalitetsrapporter *Kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter* fra 2009.

- **Lene Nygaard,** udviklingschef i skoleafdelingen i Odense Kommune. Lene Nygaard er uddannet lærer og har i ca. ti år arbejdet med udviklingsprojekter i folkeskolen om bl.a. udvikling af en ikke-fagdelt undervisning og elevmedbestemmelse. Har på baggrund af EVA's evaluering af kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen i 2005 været projektleder på udvikling af et samlet kvalitetssystem kaldet KIS der nu er fuldt implementeret på Odense kommunes skoler. Lene Nygaard har beskrevet systemet og dets funktion i flere artikler. Hun har gennem 17 år arbejdet på forvaltningsniveau med udviklingsprojekter og efter- og videreuddannelse af medarbejdere i folkeskolen.

- **Birgit Lise Andersen,** skoleleder på Strandgårdskolen i Ishøj Kommune. Birgit Lise Andersen er uddannet lærer og har en diplomuddannelse i ledelse og organisationsudvikling. Strandgårdskolen har siden 2004 været igennem en omfattende skoleudviklingsproces som har indeholdt både organisations- og kompetenceudvikling og renovering. Birgit Lise Andersen har tidligere arbejdet som lærer, været ansat i en kommunalforvaltning og arbejdet som konsulent for tosprogede samt som udviklingskonsulent i Professionsinstitut for ledelse og organisationsudvikling – KLEO.

Appendiks C

Virkningsevaluering

I denne evaluering er der taget udgangspunkt i virkningsevaluering. Virkningsevaluering kan ses som et alternativ til traditionel effektevaluering.

Effektevaluering handler om at analysere årsagssammenhænge. Dette gælder også for virkningsevaluering. Effektevaluering er en analyse af om de udfald eller resultater man ønsker at måle, er forårsaget af den eller de indsatser man iværksætter. Effekten måles dermed ikke kun i tal, men også i relationer. I en virkningsevaluering undersøger man hvordan, hvorfor, for hvem og under hvilke omstændigheder en indsats virker, og fokus er dermed ikke alene på *hvad* der virker som det er tilfældet i en traditionel effektevaluering.

Det centrale evalueringsværktøj i en virkningsevaluering er en programteori. En programteori er et analytisk værktøj der bruges til at eksplicitere og formulere de antagelser der ligger bag en indsats. Når man arbejder med virkningsevaluering, antager man at der bag alle indsatser ligger antagelser og hypoteser om hvordan, hvorfor, for hvem og under hvilke omstændigheder indsatsen vil føre til et givent resultat. Man formulerer med andre ord den bagvedliggende og ofte ikke ekspliciterede forestilling om hvordan og hvorfor indsatsen virker.

En metodologisk grundpointe inden for virkningsevaluering er at effekten af en indsats er stærkt kontekstafhængig. Selv hvis indsatsen er hensigtsmæssig og korrekt implementeret, må man forvente at effekten af indsatsen kan afhænge af lokale forhold i kommunerne og på de enkelte skoler. For evaluatorer er det derfor interessant at fastlægge hvad forskellige kontekstfaktorer betyder for om en indsats fungerer eller ej. Det betyder at evaluatorer i en virkningsevaluering dels skal have fokus på konteksten og de givne forudsætninger, dels skal følge implementeringsprocessen frem for alene at se på det endelige resultat. Udbyttet af virkningsevalueringen kan være en forbedret programteori om hvornår bestemte indsatser virker.

Afhængigt af karakteren af den indsats der er i fokus, kan en programteori opstilles med afsæt i forskning, faglitteratur, praksiskendskab, policydokumenter knyttet til indsatsen, fx forarbejder til lovtekster og bekendtgørelser, eller samtaler med relevante interessenter. Programteorien i denne evaluering er udarbejdet med afsæt i bekendtgørelsen om anvendelse af kvalitetsrapporter (BEK nr. 162 af 22.2.2007) og visualiserer kvalitetsrapportens formål og dens forventede virkning for skoler og kommuners praksis. Se programteorien i kapitel 3.

En programteori illustrerer den virkningskæde, dvs. de forskellige trin, en indsats skal gennemgå for at den ønskede virkning opnås. I selve evalueringen bruger evaluatoren programteorien til at undersøge om der er en årsagssammenhæng mellem indsatsen og de ønskede udfald og resultater. Forholder det sig i praksis som programteorien forudsiger? Dette spørgsmål besvarer evaluatoren ved at gennemgå virkningskæden led for led. Først undersøges de led der er tættest på indsatsen, og derefter undersøges det om det ønskede udfald blev opnået. På denne måde kan vi fastslå om vores antagelser om hvordan og hvorfor en indsats virker, stemmer overens med virkeligheden.

Selvom evaluatoren kan identificere det ønskede resultat, betyder det ikke i sig selv at indsatsen virker. Det ønskede resultat skal kunne knyttes til de processer som indsatsen har igangsat. I denne evaluering er det derfor først muligt at afgøre om kvalitetsrapporterne kan kædes sammen med en ændret praksis på kommune- og skoleniveau i forhold til folkeskoleområdet, når de bagvedliggende årsagssammenhænge er analyseret. Årsagssammenhængen er ikke givet.

Hvis analysen i evalueringen viser at der ikke er en årsagssammenhæng, har en virkningsevaluering den styrke at evalueringsdesignet kan afsløre om den manglende sammenhæng skyldes en såkaldt teorifejl og/eller en såkaldt implementeringsfejl. Er de grundlæggende antagelser, altså selve teorien, forkerte, eller er årsagen (også) at de enkelte led i kæden ikke er blevet implementeret som ønsket, og at kæden er hoppet af undervejs? Antagelserne kan godt være korrekt formuleret, men hvis virkningskæden ikke er korrekt implementeret, er det ikke muligt at konstatere om der faktisk er en årsag-virknings-sammenhæng, og dermed heller ikke om indsatsen i praksis fører til det ønskede resultat.

Appendiks D

Dokumentation og metode

Evalueringen er gennemført på baggrund af en projektbeskrivelse som EVA har udarbejdet på foranledning af formandskabet for Skolerådet (se projektbeskrivelsen på www.eva.dk).

Evalueringen undersøger om og hvordan anvendelsen af kvalitetsrapporter *har* betydet og *kan* betyde en ændring af kommuners og skolers praksis på skoleområdet, og hvilke faktorer der bidrager til hhv. blokerer for at kvalitetsrapporterne kan have denne virkning.

Følgende elementer er indgået i dataindsamlingen:

- Caseundersøgelse i tre kommuner der omfatter:
  - Dokumentstudier af kommunernes og de udvalgte skolers kvalitetsrapport fra 2007, 2008 og 2009.
  - Faktaark med beskrivelse af kommunernes og de udvalgte skolers proces i forbindelse med udarbejdelse af kvalitetsrapporten og beskrivelse af opfølgningsinitiativer. Faktaarkene blev fulgt op af telefoninterview med forvaltning og skoleledere.
  - Gruppe- eller enkeltinterview med repræsentanter for den kommunale forvaltning (politikere, skolechefer og konsulenter).
  - Gruppe- eller enkeltinterview med skoleledelsen, skolebestyrelsen og lærere på to skoler i hver kommune.
- Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltninger
- Spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere.

I dette appendiks beskriver vi de tre cases nærmere og redegør for gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelserne. Caseudvælgelsen er beskrevet i kapitel 2.

Beskrivelse af de udvalgte kommuner

De tre casekommuner blev udvalgt så kommuner med følgende kendetegn blev repræsenteret:

- Casekommuner der følger systematisk op på kvalitetsrapporten, og casekommuner der ikke følger systematisk op.
- Casekommuner der anvender politisk vedtagne handlingsplaner (hhv. på skole- og skolevæsensniveau), og casekommuner der ikke anvender politisk vedtagne handlingsplaner, jf. bekendtgørelsens § 13.
- Casekommuner der anvender parallelle styringsredskaber, og casekommuner hvor kvalitetsrapporten er det eneste styringsredskab.

Om casekommune A

Casekommune A har 16 folkeskoler, heraf 1 heldagsskole. Casekommune A er kendetegnet ved at foretage systematisk opfølgning på kvalitetsrapporten. På baggrund af kvalitetsrapporten har skolechefen i kommunen en samtale med de enkelte skoleledere og udstikker sammen med dem rammerne for en handlingsplan. Betegnelsen handlingsplan dækker over mange typer af indsatser i kommunen. De enkelte skoler udarbejder konkrete handlingsplaner på baggrund af samtalen med skolechefen som der følges op på i den efterfølgende kvalitetsrapport. Politikerne i kommunen har desuden igangsat politisk vedtagne handlingsplaner for enkelte skoler. Kvalitetsrapporten fungerer som det eneste styringsredskab på skolevæsensniveau.

Om casekommune B

Casekommune B har 12 folkeskoler og 2 specialskoler. Casekommune B er kendetegnet ved at foretage en mindre systematisk opfølgning på kvalitetsrapporten. Skolechefen i kommunen holder et dialogmøde med de enkelte skoleledelser på baggrund af kvalitetsrapporten og diskuterer det der springer i øjnene. På disse møder godkender skoleledelserne kvalitetsrapportens konklusioner, og der indgås evt. aftaler mellem forvaltningen og de enkelte skoleledelser hvis det skønnes nødvendigt. Kommunen har udelukkende anvendt handlingsplaner der har været politisk vedtagne, og som har været gældende for det samlede skolevæsen. Kvalitetsrapporten fungerer som det eneste styringsredskab i kommunens skolevæsen.

Casekommune C

Casekommune C har 6 folkeskoler og 1 specialskole. Casekommune C foretager ligesom casekommune B en mindre systematisk opfølgning på kvalitetsrapporten. Kvalitetsrapportens oplysninger drøftes i diverse faglige udvalg som er nedsat af forvaltningen, fx skolelederudvalg, kursusudvalg mv., og som består af en repræsentant for forvaltningen og repræsentanter for skolerne. De enkelte udvalg træffer beslutninger om opfølgning på kvalitetsrapportens oplysninger hvis det skønnes nødvendigt. Der har ikke været anvendt politisk vedtagne handlingsplaner for enkelte skoler eller skolevæsenet i kommunen. Aftalestyring fungerer som et parallelt styringsredskab med kvalitetsrapporten i kommunen.

Interview
Vi har gennemført interview med følgende personer i hver af de tre casekommuner:

- Skolechefen og en konsulent tilknyttet udarbejdelsen af kvalitetsrapporten
- Kommunalpolitikere fra det politiske udvalg som varetager skoleområdet
- Skolebestyrelsesmedlemmer fra to skoler i hver kommune
- Ledere på to skoler i hver kommune
- Lærere på to skoler i hver kommune.

Vi har i alt gennemført 24 interview, dvs. 8 i hver kommune. Specialskoler skal ligesom folkeskoler udarbejde individuelle kvalitetsrapporter og indgår i den samlede kvalitetsrapport for skolevæsenet. Vi gennemførte tre interview med hhv. ledelse, lærere og skolebestyrelsesrepræsentanter på en specialskole i casekommune C for at indfange specialskolernes syn på arbejdet med kvalitetsrapporten.

Formålet med interviewene var at teste programteorien og dermed undersøge hvad der fremmer hhv. hæmmer kvalitetsrapportens virkning på skolevæsenets kvalitet. Interviewene blev struktureret ud fra evalueringens programteori for at kvalificere programteoriens forskellige led og sammenhængene mellem dem.

Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommunalforvaltninger
EVA gennemførte i perioden februar-marts 2011 en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommunalforvaltninger (herefter benævnt forvaltningsundersøgelsen).

Formål
Formålet med forvaltningsundersøgelsen var at undersøge hvordan kommunalforvaltningerne oplever at de og skolerne anvender kvalitetsrapporten, og hvordan kvalitetsrapporten har ført til ændringer af kommuners og skolers praksis. Ligesom i resten af undersøgelsen var fokus i forvaltningsundersøgelsen også på opfølgningen på kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09. Kommunalforvaltningerne blev bedt om dels at svare på en række specifikke spørgsmål om virkningen af de opfølgningsinitiativer som kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 har medført, dels at give generelle vurderinger af kvalitetsrapporten som redskab.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet
EVA udarbejdede spørgeskemaet på baggrund af resultaterne af caseundersøgelsen. Spørgeskemaet blev i første omgang kommenteret af ekspertgruppen inden det blev pilottestet af repræsentanter for fire kommuner.

Pilottestene foregik ved at testpersonerne fik tilsendt spørgeskemaet elektronisk, hvorefter de blev ringet op af EVA som i et kort telefoninterview indhentede testpersonernes kommentarer og

forslag til spørgeskemaet. Testpersonerne blev bedt om at vurdere om de spørgsmål, svarkategorier og begreber der blev anvendt i spørgeskemaet, var relevante, forståelige og dækkende.

Projektgruppen justerede spørgeskemaet på baggrund af en samlet vurdering af de indkomne kommentarer.

Afgrænsning af populationen
Forvaltningsundersøgelsens samlede population er ikke alle landets 98 kommunalforvaltninger. Det skyldes undersøgelsens fokus på opfølgningen på kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09 i kombination med kommunernes mulighed for at ansøge om udfordringsret. Udfordringsretten har betydet at nogle kommuner har fået dispensation til ikke hvert år at udarbejde en kvalitetsrapport for skoleområdet og/eller har fået dispensation fra visse indholdskrav i rapporten. Det er derfor ikke alle kommunerne der har udarbejdet en kvalitetsrapport for skoleåret 2008/09, ligesom der også er forskel på omfanget af de udarbejdede kvalitetsrapporter.

EVA har valgt i den samlede population at udelade tre kommuner der som følge af udfordringsretten ikke har udarbejdet en kvalitetsrapport for skoleåret 2008/09. EVA har til gengæld valgt at medtage de kommuner som har udarbejdet en kvalitetsrapport der omhandler skoleåret 2008/09 – uanset dens omfang. Forvaltningsundersøgelsens samlede population er dermed opgjort til at være 95 kommuner. Argumentet for at udelade de tre kommuner i forvaltningsundersøgelsen har været undersøgelsens fokus og dermed også spørgsmålenes karakter, idet hovedparten af spørgsmålene ikke ville kunne besvares meningsfyldt af disse kommuner.

Praktisk gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen og svarprocent
Forvaltningsundersøgelsen er gennemført som en totalundersøgelse blandt den identificerede population på 95 kommuner.

Spørgeskemaundersøgelsen blev udsendt til den enkelte kommunes skolechef eller en anden relevant forvaltningsrepræsentant. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en webbaseret undersøgelse hvor hver respondent har modtaget en informations-e-mail med et link til spørgeskemaet. Alle respondenter fik at vide at de kunne rådføre sig med en anden relevant person i forvaltningen hvis de eksempelvis var blevet ansat i deres aktuelle stilling i 2010 eller 2011, og hvis de ikke havde været involveret i udarbejdelsen af eller opfølgningsarbejdet på kommunens kvalitetsrapport for 2008/09.

Rykkerproceduren bestod af både en skriftlig og en mundtlig del. I første omgang sendte EVA to rykker-e-mails. Den første blev udsendt efter to uger, og den anden efter tre uger. Herefter igangsatte vi en telefonisk rundringning til de kommuner der fortsat ikke havde besvaret spørgeskemaet.

Ud af 95 kommuner har 90 valgt at besvare spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på 95. EVA har ikke lavet en bortfaldsanalyse i forbindelse med forvaltningsundersøgelsen. Tabelrapporten for forvaltningsundersøgelsen kan ses på www.eva.dk.

Analyse af data
Analysen af de indkomne besvarelser er baseret på frekvenstabeller over samtlige spørgsmål. Derudover er der foretaget kryds med relevante baggrundsvariable. Krydsene er foretaget med udgangspunkt i projektgruppens diskussion af interessante resultater af undersøgelsen på basis af frekvenstabellerne og bidrager dermed til at identificere evt. sammenhænge mellem respondenternes svar på forskellige spørgsmål.

Alle krydstabeller underkastes en chi i anden-test for at undersøge om der er signifikant sammenhæng mellem variablene i krydstabellerne. Når forskelle i svarfordelingen mellem forskellige grupper beskrives i rapporten, er det som udgangspunkt fordi der er en signifikant forskel mellem gruppernes besvarelser.

Spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere
I perioden april-maj 2011 gennemførte EVA en elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere på landets folkeskoler (herunder specialskoler for børn).

Formål
Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleledere var at få et landsdækkende billede af hvilke praksisændringer skoleledere vurderer at kvalitetsrapporten har ført til på skoleniveau. Skolelederne blev bedt om at vurdere en række forhold om bl.a. kvalitetsrapportens betydning for lærernes undervisningspraksis, for deres egen skolelederrolle og for synligheden af og bevidstheden om skolens samlede virksomhed, herunder resultater og udvikling.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet
EVA udarbejdede spørgeskemaet på baggrund af resultaterne af caseundersøgelsen og forvaltningsundersøgelsen. Spørgeskemaet blev pilottestet af syv skoleledere.

Pilottestene foregik ved at testpersonerne fik tilsendt spørgeskemaet elektronisk, hvorefter de blev ringet op af EVA som i et kort telefoninterview indhentede testpersonernes kommentarer og forslag til spørgeskemaet. Testpersonerne blev bedt om at vurdere om de spørgsmål, svarkategorier og begreber der blev anvendt i spørgeskemaet, var relevante, forståelige og dækkende.

Projektgruppen justerede spørgeskemaet på baggrund af en samlet vurdering af de indkomne kommentarer.

Stikprøvegrundlag, stikprøveudtræk og praktisk gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen
Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført som en repræsentativ undersøgelse blandt skoleledere i folkeskolen, herunder skoleledere på specialskoler for børn som er omfattet af bestemmelserne i bekendtgørelsen om kvalitetsrapporterne.

Populationen er opgjort ved hjælp af Undervisningsministeriets dynamiske databaser. Ifølge de dynamiske databaser er der i alt 1.715 folkeskoler[7]. Det er dog ikke alle folkeskoler, herunder specialskoler for børn, som Undervisningsministeriet har fyldestgørende baggrundsdata om. For at kunne lave en fyldestgørende bortfaldsanalyse har EVA valgt i den endelige population at fratrække hhv. 50 specialskoler for børn og 21 øvrige folkeskoler som der ikke er fyldestgørende baggrundsdata om i Undervisningsministeriets dynamiske databaser. Den endelige population er derved opgjort til at være 1.644 folkeskoler, hvoraf specialskoler for børn udgør 162 (10 %), mens de øvrige folkeskoler udgør 1.482 (90 %).

Det har været et ønske at kunne sammenligne besvarelser fra skoleledere på specialskoler for børn med besvarelser fra skoleledere på andre folkeskoler. For at kunne foretage denne sammenligning har EVA valgt at udtrække en stikprøve hvor antallet af specialskoler for børn er overrepræsenteret i forhold til den faktiske fordeling. Det samlede udsendelsesgrundlag er dermed sammensat af to delpopulationer. Dels en totalundersøgelse blandt de medtagne specialskoler for børn, dels et tilfældigt stikprøveudtræk blandt de øvrige medtagne folkeskoler. EVA har tilfældigt udtrukket 757 folkeskoler, specifikt tilføjet yderligere 21 folkeskoler som EVA er bekendt med har arbejdet med politisk vedtagne handlingsplaner for enkeltskoler, og endelig inkluderet alle 162 specialskoler for børn. EVA har i alt udsendt skolelederspørgeskemaet til 940 folkeskoler.

Skoleledere på specialskoler for børn har besvaret 17 % af de udsendte spørgeskemaer, hvor specialskolerne blot udgør 10 % af den samlede population af folkeskoler. Denne overrepræsentation går igen i besvarelserne. Forskellen i delpopulationernes størrelse og specialskolernes overrepræsentation har EVA derfor vægtet i besvarelserne i den endelige analyse. Denne procedure beskrives senere i dette appendiks.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført som en webbaseret undersøgelse hvor hver respondent har modtaget en informations-e-mail med et link til spørgeskemaet. Rykkerproceduren bestod af to rykker-e-mails. Den første blev udsendt efter to uger, og den anden efter tre uger.

[7] Øvrige folkeskoler er opgjort som antallet af skoler der er klassificeret som institutionstype 1012, mens antallet af specialskoler for børn er opgjort som antallet af skoler der er klassificeret som institutionstype 1015.

Svarprocent og bortfald

I alt har 448 ud af 940 skoleledere besvaret spørgeskemaet. Det giver en samlet svarprocent på 48. EVA ved på baggrund af skolelederes tilkendegivelser at nogle af årsagerne til den relativt lave svarprocent kan være ledelsesskift og at undersøgelsen ikke har omhandlet den senest udarbejdede kvalitetsrapport. Hvad angår det sidstnævnte, har det været svært for nogle at besvare EVA's spørgsmål som primært har relateret sig til kvalitetsrapporten for 2008/09 og ikke den nyeste version som skolelederne har haft mest præsent. Som på kommunalt niveau har der også på skoleniveau været ledelsesskift, og det er derfor ikke alle skoleledere som er tiltrådt efter udarbejdelsen af kvalitetsrapporten for skoleåret 2008/09, der har følt sig klædt på til at besvare spørgeskemaet. Endelig blev der i udsendelsesperioden også udsendt spørgeskemaer fra andre analyseinstitutter som skolelederne blev bedt om at svare på, og de har ikke alle prioriteret at bruge deres arbejdstid på at deltage i denne undersøgelse.

I tabel 12 har vi analyseret om respondenterne adskiller sig fra den samlede population på variablene institutionstype og skolestørrelse.

Tabel 12
Bortfaldsanalyse – fordelt på institutionstype og skolestørrelse

	Andel (population) N = 1.644	Andel (respondenter) n = 448
Institutionstype		
Øvrige folkeskoler	1.482 (90 %)	383 (86 %)
Specialskoler for børn	162 (10 %)	65 (14 %)
Skolestørrelse (antal elever)		
0-150	478 (29 %)	133 (30 %)
151-400	470 (29 %)	112 (25 %)
401+	696 (42 %)	203 (45 %)

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Bortfaldsanalysen viser at overrepræsentationen af specialskoler i udsendelsesgrundlaget fortsat eksisterer i de indkomne besvarelser. Bortfaldsanalysen viser også at der er udsving i forhold til skolestørrelse. En chi i anden-test viser dog at der alene er signifikant forskel på fordelingen af populationen og respondentgruppen når det gælder institutionstype, ikke når det gælder skolestørrelse.

Denne skævhed i de indkomne spørgeskemadata i forhold til institutionstype kan være problematisk i den samlede analyse af skolelederes vurderinger og holdninger. Det gælder hvis skolelederе fra specialskoler for børn vurderer spørgsmålene i skemaet anderledes end skoleledere fra små skoler og skoler med en lille andel af tosprogede elever. I så fald kan deres besvarelser være med til at skævvride det generelle billede og dermed mindske repræsentativiteten af undersøgelsens resultater. Til gengæld har det ingen betydning i de tilfælde hvor analyserne konkret forholder sig til forskellene mellem de to institutionstyper. I disse tilfælde behandles besvarelserne som data fra to selvstændige delundersøgelser med hver sit usikkerhedsestimat.

Vi har dog valgt at vægte de indkomne svardata for at løse problematikken med overrepræsentation af skoleledere fra specialskoler for børn hvad angår de samlede analyser. Vi har dermed beregnet en vægt der korrigerer for om respondenten er overrepræsenteret eller underrepræsenteret i data i forhold til den faktiske population, dvs. for om besvarelser er givet af en skoleleder fra en specialskole (overrepræsenteret) eller fra en anden folkeskole (underrepræsenteret). Vi har derfor ganget besvarelserne fra skoleledere fra specialskoler for børn med 0,67, mens en besvarelse fra skoleledere fra andre skoler er ganget med 1,06. På den måde har vi forsøgt at korrigere for skævheden i data. De enkelte vægte er udregnet ved at dividere populationsandelen med respondentandelen.

Tabel 13 viser populationsfordelingerne og fordelingerne på hhv. et vægtet og et uvægtet datasæt opgjort for institutionstype. Bemærk at antallet af respondenter i det vægtede datasæt er 450 og ikke de faktiske 448. Det skyldes afrundinger i forbindelse med vægten. Som det fremgår af tabellen, ligger de vægtede svardata på niveau med de faktiske populationsandele.

Tabel 13
Bortfaldsanalyse med vægtede data for skolelederundersøgelsen – institutionstype

	Andel af population N = 1.644	Andel af respondenter (uvægtet) n = 448	Andel af respondenter (vægtet) n = 450
Institutionstype			
Øvrige folkeskoler	1.482 (90 %)	383 (86 %)	406 (90 %)
Specialskoler for børn	162 (10 %)	65 (14 %)	44 (10 %)
I alt	1.644 (100 %)	448 (100 %)	450 (100 %)

Kilde: EVA's skolelederundersøgelse.

Analyse af data
Analysen af de indkomne besvarelser baserer sig på frekvenstabeller for samtlige spørgsmål. Derudover er der foretaget kryds med relevante baggrundsvariable. Krydsene er foretaget med udgangspunkt i projektgruppens diskussion af interessante resultater af undersøgelsen baseret på frekvenstabellerne og bidrager dermed til at identificere evt. sammenhænge mellem respondenternes svar på forskellige spørgsmål.

Alle frekvenstabeller og krydstabeller i rapporten der analyser det samlede billede af hvordan skoleledere uafhængigt af institutionstype besvarer spørgsmålene, er som nævnt vægtet med institutionstype. Det betyder også at vægten ikke er anvendt i de analyser hvor der fokuseres på forskelle i besvarelserne mellem skoleledere på specialskoler for børn og andre folkeskoler.

Alle krydstabeller underkastes en chi i anden-test for at undersøge om der er signifikant sammenhæng mellem variablene i krydstabellerne. Når forskelle i svarfordelingen mellem forskellige grupper beskrives i rapporten, er det som udgangspunkt fordi der er en signifikant forskel mellem gruppernes besvarelser.

Litteratur

Danmarks Evalueringsinstitut: *Kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen*, EVA, 2005

Danmarks Evalueringsinstitut: *Kommunale kvalitetsrapporter*, EVA, 2008

Danmarks Evalueringsinstitut: *Kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter*, EVA, 2009

Hess, Jakob, Henriette Holmsgaard og Louise Weinreich Jakobsen: "Kvalitetsrapporten som kommunalt styringsredskab" i: Tanja Miller og Signe Holm-Larsen (red.): *Kvalitetsrapporten – evaluering og udvikling*, Dafolo, 2009

Undervisningsministeriet: *Bemærkninger til ændringerne af folkeskoleloven fra 2005* (2005/1 LSF 170)

Undervisningsministeriet: *Bekendtgørelsen om anvendelse af kvalitetsrapporter* (BEK nr. 162 af 22.2.2007)

Undervisningsministeriet: *Skrivelse om udstedelse af bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen* (SKR nr. 9166 af 28.2.2007)