

Kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen

- mellem tilsyn og kvalitetsudvikling

2005

**Kommunernes kvalitetssikring af
folkeskolen**

© 2005 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Vester Kopi

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:
Danmarks Evalueringsinstitut sætter
komma efter Dansk Sprognævn's
anbefalinger.

Bestilles hos:
Alle boghandlere eller på EVA's
hjemmeside www.eva.dk

40,- Kr. inkl. moms

ISBN 87-7958-230-3

Forord	3
1 Resumé	5
1.1 Evalueringens baggrund og formål	5
1.2 Evalueringsgruppens vurderinger og anbefalinger	5
1.3 Anbefalingernes status	7
2 Indledning	9
2.1 Evalueringens formål	9
2.2 Evalueringsgruppe og projektgruppe	10
2.3 Grundlag for konklusioner og anbefalinger	11
2.4 De selvevaluerende kommuner	12
2.5 Dokumentation og metode	12
2.6 Anbefalinger og opfølgning	14
3 Vurderingsgrundlag	15
3.1 Lovgrundlag for tilsyn og kvalitetssikring	15
3.2 Betydningen af tilsyn og kvalitetssikring	16
3.3 Kendetegn ved tilsyn	16
3.4 Kendetegn ved kvalitetssikring	17
3.5 Tilsyn, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling	19
4 Forståelse	23
4.1 Brug af begreberne	23
4.2 Forståelse af begrebernes indhold	24
5 Praxis	29
5.1 Mål og strategier for tilsyn og kvalitetssikring	29
5.2 Genstandsfeltet for tilsyn og kvalitetssikring	32

5.3	Praksisformer	40
5.4	Udbytte af praksis for tilsyn og kvalitetssikring	44
6	Organisering	51
6.1	Kommunalpolitikernes rolle og ansvar	51
6.2	Forvaltningens rolle og ansvar	57
6.3	Skolelederens rolle og ansvar	59
6.4	Relationer mellem niveauerne	63
7	Tværgående perspektiver	71
Appendiks		
	Appendiks A: Oversigt over anbefalinger	75
	Appendiks B: Kommissorium	79
	Appendiks C: Om evalueringsgruppen	83
	Appendiks D: Evalueringens dokumentation	85
	Appendiks E: De selvevaluerende kommuner	91
	Rapporter fra EVA	103

Evalueringen af kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen indgår i Danmarks Evalueringsinstituts (EVA's) handlingsplan for 2004 og er gennemført i perioden juni 2004 til juni 2005.

Evalueringen bidrager til at opfylde instituttets overordnede opgave med at skabe udvikling og synlighed i det danske uddannelsessystem fra folkeskole til videregående uddannelse. Evalueringen er gennemført i et samarbejde mellem EVA og en faglig evalueringsgruppe.

Det er instituttets håb og forventning at evalueringens resultater vil danne grundlag for det fortsatte arbejde med at udvikle kvalitetssikringen af folkeskolen, både når det gælder tilsynsopgaver, og når det gælder kvalitetsudvikling. Rapportens vurderinger og anbefalinger føder ind i den debat og de beslutninger der skal tages på området såvel på nationalt niveau som i kommunerne.

Poul Erik Mouritzen
Formand for evalueringsgruppen

Christian Thune
Direktør

1.1 Evalueringens baggrund og formål

Folkeskolen er en kommunal opgave. Det er kommunalbestyrelsen der inden for rammerne af folkeskoleloven fastsætter mål og rammer og fører tilsyn med skolernes virksomhed. Der findes ingen centrale krav til tilsynets indhold og form.

Formålet med denne evaluering er at vurdere kommunernes kvalitetssikring af folkeskolens undervisningsvirksomhed med udgangspunkt i deres håndtering af tilsynsforpligtelsen.

Evalueringen fokuserer på hvordan forvaltninger, kommunalpolitikere og skoleledere forstår opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring, og på hvordan tilsyn og kvalitetssikring i praksis gennemføres i kommunerne. I den forbindelse har det været et væsentligt aspekt i evalueringen at belyse betydningen af samspillet mellem det politiske niveau, det administrative niveau og institutionsniveauet i kommunerne.

1.2 Evalueringsgruppens vurderinger og anbefalinger

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

På denne baggrund anbefaler evalueringsgruppen at kommunerne beholder ansvaret for tilsynet med folkeskolens virksomhed, men at man introducerer et eksternt element i dette tilsyn. Denne overordnede anbefaling udfoldes nedenfor.

Præcisering af den kommunale tilsynsforpligtelse

Evalueringsgruppen anbefaler at man på nationalt niveau præciserer kommunalbestyrelsens pligt til at føre tilsyn med folkeskolens virksomhed for at sikre en klar forståelse af hvad opgaven går ud på.

Præciseringen af tilsynsforpligtelsen skal omfatte krav om at kommunerne formulerer mål og strategier for løsning af opgaven. Dermed tydeliggøres opgavens formål og indhold, og uhensigtsmæssige tilfældigheder i indsatsen modvirkes.

Det kommunale tilsyn skal omfatte systematisk indsamling af både kvantitative og kvalitative data om såvel rammebetingelser, processer og resultater i relation til folkeskolens kernevirkksomhed. Indholdsmæssigt fokus i data skal bl.a. fastlægges ud fra forskningsbaseret viden om hvilke rammebetingelser og processer knyttet til undervisningen der er væsentlige for at opnå gode resultater for eleverne. Dette er væsentligt for at tilsynet kan danne baggrund for målrettet kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.

Tilsynsaktiviteter skal dokumenteres skriftligt. Dette bidrager til gennemsigtighed i behandlingen af resultaterne i de relevante politiske og faglige fora. Når møder, samtaler mv. indgår som en del af tilsynet, bør det være tydeligt i fx referater eller notater hvilken viden om skolens rammebetingelser, processer og resultater der kommer frem.

Tilbagevendende kritisk analyse af folkeskoleområdet

Evalueringsgruppen anbefaler at indføre et lovpligtigt krav om at der hvert fjerde år skal udarbejdes en kritisk analyse af folkeskoleområdet i hver enkelt kommune. Analysen skal munde ud i en statusrapport der vurderer de lokale resultater i forhold til de centrale og lokale målsætninger der er grundlaget for folkeskolernes virksomhed. Den kritiske analyse skal gennemføres med fire års mellemrum for at give kommunalbestyrelsen tid til at reflektere over og diskutere resultaterne af analysen og implementere eventuelle ændringer inden den næste analyse gennemføres. Statusrapporten skal offentliggøres senest 1. august det år der er kommunalvalg.

Den kritiske analyse skal gennemføres af en kommuneekstern part med dybtgående faglig indsigt i såvel folkeskoleområdet som i metoder til kvalitetssikring og evaluering. Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvar for at igangsætte analysen og tage kontakt med en ekstern part der opfylder disse krav. Baggrunden for denne anbefaling er en vurdering af at kommunerne i for ringe grad anvender eksterne referencerammer når de bedømmer egen status og udvikling på skoleområdet.

Kommunale mål og strategier for kvalitetssikring og kvalitetsudvikling

Evalueringsgruppen anbefaler at kommunerne udarbejder mål og en samlet strategi for kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af folkeskolen. Kvalitetsudviklingen bør basere sig på udveksling af viden og erfaringer mellem de forskellige niveauer i skolesektoren. Dette forudsætter at de enkelte niveauer (kommunalbestyrelsen, en eventuel forvaltning og skolerne) udarbejder en strategi for hvordan de hver især bidrager til at opfylde den kommunale strategi. På skoleniveauet har skoleledelsen en central rolle i dette arbejde.

Præcisering af forventninger til skoleledelserne

Evalueringsgruppen anbefaler at kommunerne præciserer og kommunikerer indholdet af skolelederens opgave, herunder skolelederens rolle i forhold til kvalitetssikring af undervisningsvirksomheden. En af de opgaver skolelederne skal forpligtes på, er at gennemgå skolens resultater i forhold til de opstillede målsætninger hvert fjerde år forud for den tilbagevendende kritiske analyse sammen med lærerne på den enkelte skole. Den enkelte skoles vurdering af resultaterne indgår således som en del af dokumentationen i statusrapporten.

Evalueringsgruppen anbefaler videre at kommunerne sikrer at skolelederne gennemfører længerevarende efteruddannelse i ledelse. Baggrunden for anbefalingen er at lokale ledelsesopgaver i folkeskolen i dag stiller krav til viden og ledelsesmæssige kompetencer som ikke kan opnås gennem læreruddannelsen suppleret med erfaring og deltagelse i kortvarige efteruddannelsesforløb.

1.3 Anbefalingernes status

Rapportens vurderinger og anbefalinger er formuleret af en ekstern, faglig evalueringsgruppe. Anbefalingerne er udtryk for evalueringsgruppens prioritering i forhold til de mange mulige anbefalinger der kan udledes af dokumentationsmaterialet. Rapporten indeholder flere anbefalinger end dem der er anført i dette resumé. Anbefalingerne er placeret løbende i rapportens kapitler i sammenhæng med de analyser og vurderinger de knytter sig til. I appendiks A findes en liste over alle rapportens anbefalinger.

Folkeskolen er en kommunal opgave, og de enkelte kommuner har ansvaret for at sikre kvaliteten af skolernes undervisning inden for folkeskolelovens rammer.

I disse år er der stærkt fokus på hvordan folkeskolen løser sin opgave. PISA-undersøgelser har vist at mange danske elever ikke klarer sig tilstrækkelig godt i de centrale fag. Og en række evalueringer og undersøgelser fra bl.a. EVA og OECD har dokumenteret en række svagheder ved den måde undervisningen organiseres, tilrettelægges, gennemføres og evalueres.

I denne evaluering har EVA valgt at sætte fokus på kommunernes tilsyn med folkeskolens virksomhed. Evalueringens dokumentationsgrundlag er indsamlet i 2004, og rapporten udkommer på et tidspunkt hvor regeringen har lagt op til en række justeringer af folkeskoleloven, herunder bestemmelserne om det kommunale tilsyn med skolernes virksomhed. EVA forventer at rapportens vurderinger og anbefalinger vil indgå i det fortsatte arbejde med at udvikle folkeskolen, både på nationalt plan og i kommunerne.

2.1 Evalueringens formål

Formålet med denne evaluering er at vurdere kommunernes kvalitetssikring af folkeskolens undervisningsvirksomhed med udgangspunkt i deres håndtering af tilsynsforpligtelsen.

Evalueringen vil identificere styrker og svagheder ved kommunernes praksis og på den baggrund pege på tilgange til kvalitetssikring der støtter skolernes arbejde med at nå centralt og lokalt fastsatte mål. Evalueringen fokuserer på følgende temaer:

- **Forståelse**
Hvordan forstår forvaltninger, kommunalpolitikere og skoleledere tilsyn og kvalitetssikring, og hvilke aktiviteter forbinder de med de to begreber?
- **Mål og strategier**
I hvilken udstrækning findes der mål og strategier for praksis, og hvilken betydning har mål og strategier for gennemførelsen af tilsyn og kvalitetssikring?

- **Praksis for tilsyn og kvalitetssikring**

Hvilke forskellige praksisformer og hvilket genstandsfelt er der tale om? Hvordan godkender kommunerne beskrivelser af undervisningen frem mod trin- og slutmål samt sikrer at det fremgår i læseplanerne eller andre steder hvordan undervisningen fremmer elevernes alsidige personlige udvikling?

- **Organisering af tilsyn og kvalitetssikring**

Hvilken betydning har organiseringen af skolevæsenet, herunder samspillet mellem det politiske niveau, det administrative niveau og institutionsniveauet for gennemførelse og kvalitet af tilsyn og kvalitetssikring?

Evalueringen tager udgangspunkt i forvaltningernes arbejde med tilsyn og kvalitetssikring og inddrager samarbejdet med andre aktører på skoleområdet, herunder især kommunalbestyrelser og skoleledelser.

2.2 Evalueringsgruppe og projektgruppe

EVA har nedsat en ekstern evalueringsgruppe der har ansvaret for vurderingerne og anbefalingerne i rapporten. Gruppen er nedsat til lejligheden og består af fagfolk med faglig ekspertise inden for det kommunale forvaltningsområde og særlig indsigt i kvalitetsudvikling.

Gruppen har tilsammen erfaring med både forskning, ledelse og pædagogik. Evalueringsgruppens medlemmer er:

- Professor Poul Erik Mouritzen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet (formand)
- Kommunaldirektør Suzanne Aaholm, Køge Kommune
- Skoleleder Steen Ebdrup, Østre Skole, Bornholms Regionskommune
- Afdelingschef Lena Fischer, Skolverket, Sverige.

I appendiks C findes en nærmere beskrivelse af de enkelte medlemmers baggrund.

EVA har også nedsat en projektgruppe af medarbejdere fra evalueringsinstituttet. Projektgruppen har det metodiske ansvar for evalueringen og har bl.a. skrevet evalueringsrapporten. Projektgruppen består af:

- Evalueringskonsulent Anette Aunbirk (projektleder)
- Evalueringskonsulent Eva Pallesen
- Evalueringsmedarbejder Mette Juul Jensen.

2.3 Grundlag for konklusioner og anbefalinger

Folkeskoleloven fastslår i § 2, stk. 1 at folkeskolen er en kommunal opgave. Videre fremgår det af § 40, stk. 1 at kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed i overensstemmelse med folkeskoleloven og fører tilsyn med skolerne. Kommunalbestyrelserne godkender også beskrivelser af udviklingen i undervisningen frem mod trin- og slutmål og sikrer at undervisningens fremme af elevernes alsidige personlige udvikling tilgodeses gennem beskrivelser i læseplanerne eller på anden måde.

Det er således kommunalbestyrelserne der har det overordnede ansvar for tilsynet med folkeskolen, men skolebestyrelserne spiller også en vigtig rolle i forhold til tilsynet med og kvalitetssikringen af folkeskolens virksomhed. Skolebestyrelsernes ansvar er beskrevet i folkeskolelovens § 44:

Skolebestyrelsen udøver sin virksomhed inden for de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen fastlægger, jf. § 40, og fører i øvrigt tilsyn med skolens virksomhed.

Stk. 8: Skolebestyrelsen udarbejder forslag til kommunalbestyrelsen om skolens læseplaner og beskrivelser, jf. § 40, stk. 3.

Endelig fastlægger loven i § 45 at det er skolens ledelse som har ansvar for at udarbejde forslag til skolebestyrelsen om skolens læseplaner og beskrivelser, ligesom skoleledelsen har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen.

Tilsyn og kvalitetssikring er centrale begreber i denne evaluering. Tilsynsforpligtelsens indhold er imidlertid ikke nærmere beskrevet i lovgrundlaget eller i ministerielle vejledninger, og folkeskoleloven giver ikke grundlag for nogen autoritative udlægninger af hvordan tilsynet konkret skal udøves. Dette er overladt til en lokal beslutning.

Kvalitetssikring er ikke et begreb som optræder i loven. Derfor har evalueringsgruppen med afsæt i folkeskoleloven udarbejdet et grundlag for en vurdering af kommunernes praksis der rækker videre end lovtæksten. I rapportens kapitel 3 er dette vurderingsgrundlag nærmere beskrevet, bl.a. gennem en analyse af hvordan tilsyn hænger sammen med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Kapitel 3 danner således grundlag for evalueringsgruppens vurderinger og anbefalinger i resten af rapporten.

2.4 De selvevaluerende kommuner

Seks kommuner har bidraget til evalueringen med en selvevaluering. Kommunerne er udvalgt så de repræsenterer forskellige kommunale modeller hvad angår styring af skoleområdet. Derudover har der været nogle overordnede kriterier for udvælgelsen, herunder spredning i forhold til størrelse, geografisk placering og politisk dominans. Følgende kommuner har gennemført en selvevaluering:

- Birkerød Kommune
- Odense Kommune
- Randers Kommune
- Ribe Kommune
- Skanderborg Kommune
- Tårnby Kommune.

Det er forvaltningerne med ansvar for folkeskolen som har selvevalueret. Dog har Skanderborg ingen skoleforvaltning eller tilsvarende, så her er det kommunens fem skoleledere der har udarbejdet selvevalueringsrapporten i samarbejde med kommunens vicedirektør.

De seks kommuner placerer sig forskelligt i forhold til mål- og rammestyring. Skanderborg, Ribe og Randers kommuners skolevæsener styres således gennem kontrakter eller aftaler der indeholder økonomiske og politiske forventninger til skolerne og indebærer en høj grad af decentralisering. Odense Kommune har igennem en længere årrække lagt megen beslutningskompetence og store dele af den løbende økonomistyring ud til den enkelte skole uden dog at have indgået kontrakter. Tårnby Kommune har en central og detaljeret budgetstyring der efterlader et begrænset råderum for de enkelte skoler. I Birkerød er der en højere grad af decentralisering i forhold til skolerne, men der er dog stadig tale om central ressourcestyring.

I appendiks E findes en kort beskrivelse af centrale forhold i de seks kommuner.

2.5 Dokumentation og metode

Evalueringen er gennemført på baggrund af et kommissorium der blev vedtaget af EVA's bestyrelse i juni 2004. Kommissoriet gør rede for evalueringens formål, organisering og metode og kan ses i appendiks B.

Forundersøgelse

I efteråret 2004 gennemførte EVA's projektgruppe en forundersøgelse. Forundersøgelsen bestod i en analyse af lovgrundlaget for tilsyn og kvalitetssikring på skoleområdet og interview med repræ-

sentanter for Undervisningsministeriet, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunernes Landsforening, Lederforeningen under Danmarks Lærerforening og Danmarks Skolelederforening.

Selvevalueringer og besøg

I oktober 2004 afleverede hver af de deltagende kommuner en selvevalueringsrapport udarbejdet på baggrund af en vejledning til selvevaluering fra EVA. Selvevalueringsgrupperne bestod af de personer i forvaltningen der er direkte involveret i at planlægge, gennemføre og udvikle arbejdet med kvalitetssikring og tilsyn af kommunens folkeskoler.

I december 2004 besøgte evalueringsgruppen og projektgruppen de deltagende kommuner og gennemførte på hvert besøg interview med henholdsvis selvevalueringsgruppen, kommunalpolitikere og direktørniveauet ved kommunaldirektøren og/eller børne- og kulturdirektøren eller tilsvarende.

Undersøgelser

I september og oktober 2004 gennemførte konsulentfirmaet TNS Gallup i samarbejde med EVA en spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommuner. Spørgeskemaet blev besvaret af personer i de kommunale forvaltninger med ansvar for tilsyn og/eller kvalitetssikring. Formålet med undersøgelsen var at afdække kommunernes forståelse af og praksis for kvalitetssikring og tilsyn i folkeskolen.

I efteråret 2004 gennemførte konsulentfirmaet Gad's Research & Reflexions i samarbejde med EVA en kvalitativ undersøgelse blandt skoleledere i fem af de seks selvevaluerende kommuner. Undersøgelsen blev gennemført som workshopper og omhandlede de temaer der er belyst i selvevalueringsrapporterne. Målet med undersøgelsen var at belyse skoleledernes oplevelse og vurdering af kommunernes kvalitetssikring og tilsyn. Skanderborg Kommune indgik ikke i undersøgelsen da skolelederne i Skanderborg bidrog med en selvevaluering.

Hovedresultaterne fra de to undersøgelser indgår i denne rapport. Selve undersøgelserne findes i et selvstændigt bilag som kan hentes på www.eva.dk eller bestilles på danmark.dk.

Dokumentationen

Tyngden i dokumentationsmaterialet ligger på forvaltningsniveauet der også er evalueringens centrale genstandsfelt. Dette niveau belyses dels gennem selvevalueringsrapporten, dels gennem besøgsinterview og spørgeskemaundersøgelsen. På skolelederniveau består dokumentationen af skolelederundersøgelsen. Det kommunalpolitiske niveau belyses gennem besøgene.

I appendiks D findes en nærmere redegørelse for evalueringens dokumentation.

2.6 anbefalinger og opfølgning

Rapportens vurderinger og anbefalinger er placeret i den løbende tekst i kapitel 4, 5 og 6 og tager afsæt i alle eller flere dele af dokumentationen. Anbefalingerne er rettet mod enten det nationale niveau (Folketinget og Undervisningsministeriet) eller det kommunale niveau (kommunalpolitikere, forvaltninger og skoler).

Det er evalueringens hensigt at de selvevaluerende kommuner såvel som landets øvrige kommuner og andre aktører på skoleområdet vil lade sig inspirere af rapportens anbefalinger og sætte fokus på at styrke tilsynet og arbejdet med at sikre og udvikle kvaliteten af folkeskolen.

I appendiks A findes en samlet liste over rapportens anbefalinger grupperet efter hvem de henvender sig til.

De seks kommuner som deltager i evalueringen, har ifølge bekendtgørelse om opfølgning på evaluering ved Danmarks Evalueringsinstitut mv. pligt til at udarbejde en opfølgningsplan til Undervisningsministeriet inden for seks måneder efter rapportens offentliggørelse.

3.1 Lovgrundlag for tilsyn og kvalitetssikring

Folkeskoleloven fastslår at folkeskolen er en kommunal opgave. Det fremgår eksplicit af § 40, stk. 1 at det er kommunalbestyrelsen der inden for loven "fastsætter mål og rammer for skolernes virksomhed" og "fører tilsyn med skolernes virksomhed".

Der fremgår imidlertid hverken af lovgivning eller bemærkninger hvordan tilsynet konkret skal udøves. I bemærkningerne til folkeskoleloven fra 1993 står der således ikke noget om hvordan man skal forstå den kommunale tilsynsforpligtelse som loven foreskriver. Organisering, tilrettelæggelse og gennemførelse af tilsynet er altså overladt til lokal beslutning. Loven giver ikke grundlag for at opstille minimumskrav til opgaven.

Ordet kvalitetssikring nævnes ikke i folkeskoleloven. Man kan altså ikke læse eksplicit ud af loven at kvalitetssikring af skolernes virksomhed er en kommunal opgave. Kvalitetssikringsopgaven må således udledes af det faktum at folkeskolen er en kommunal opgave.

Dette betyder at der er en række spørgsmål vedrørende tilsyn og kvalitetssikring som man ikke kan besvare entydigt ud fra lovgrundlaget: Indebærer tilsynsforpligtelsen fx en opsøgende rolle i forhold til tilsyn, eller er det nok at udføre tilsynet reaktivt når der er mistanke om at en skole ikke holder sig inden for lovens rammer? I hvilken grad har kommunerne overhovedet en forpligtelse til at kvalitetssikre folkeskolen? Kan kommunen tage det for givet at der fx foregår løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen, eller er den forpligtet til at sikre at det foregår? Går tilsynsforpligtelsen ud over det at sikre at loven overholdes – og i givet fald, hvilke mål for kvalitet skal man styre efter?

I dette kapitel fremlægger evalueringsgruppen sit udgangspunkt for at vurdere evalueringens dokumentation. Først skitseres indledningsvis nogle grundlæggende forskelle mellem tilsyn og kvalitetssikring. Dernæst præsenteres nogle kendetegn ved henholdsvis tilsyn og kvalitetssikring og forskellige vinkler på forholdet mellem dem.

3.2 Betydningen af tilsyn og kvalitetssikring

Efter evalueringsgruppens opfattelse er der nogle grundlæggende forskelle mellem tilsyn og kvalitetssikring. Tilsyn handler i udgangspunktet om at kommunen overvåger en aktivitet og reagerer hvis den overskrider nogle på forhånd definerede rammer, dvs. lovgivningen og de kommunalt fastsatte rammer.

Til forskel fra dette handler kvalitetssikring om proaktivt at tilvejebringe betingelserne for at aktiviteten lever op til nogle kriterier for hvad god undervisning er. Her må referencerammen således bestå i andet og mere end de rammer lovgivningen fastsætter. Aktiviteten må hvile på en formulering af væsentlige kendetegn ved god undervisning.

I kvalitetssikringen går forvaltningens rolle således igennem andres praksis: Forvaltningen kan understøtte eller fremme en bestemt adfærd, men det er ledere og lærere på skolerne der skal se meningen med at realisere den.

Mens tilsyn i snæver forstand hviler på et forhold hvor kommunalbestyrelsen er tillagt myndighed og en eventuel sanktionsmulighed, må kvalitetssikring således hvile på en eller anden grad af fælles forståelse af hvad god undervisning er. Mens tilsyn således er en centralt forankret aktivitet, er kvalitetssikring nødvendigvis (også) en decentralt forankret aktivitet.

Med udgangspunkt i denne opfattelse af tilsyn og kvalitetssikring præsenteres nedenfor nogle kendetegn ved – og forudsætninger for – henholdsvis tilsyn og kvalitetssikring.

3.3 Kendetegn ved tilsyn

Det er evalueringsgruppens opfattelse at man som tilsynsmyndighed ikke *alene* kan handle reaktivt – heller ikke i den mest minimale udfoldelse af tilsynsforpligtelsen. At have sikkerhed for at eleverne får den undervisning de har ret til, med den kompetence de har ret til, kræver at kommunen har viden om en række forhold. At føre tilsyn indebærer således en opsøgende adfærd i forhold til at *indsamle information* om undervisningsvirksomheden. Det kan være information om:

- a) *rammebetingelser* for undervisningsvirksomheden, fx underviseres linjefag/efteruddannelse eller forvaltning af budgetramme
- b) *processer* i tilknytning til undervisningsvirksomheden, fx procedure for løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen
- c) *resultater* af undervisningsvirksomheden, fx hvor stor en andel af afgangseleverne der påbegynder/gennemfører en ungdomsuddannelse.

Derudover må der finde en *vurdering* sted af den information der indsamles. Vurderingen foretages på baggrund af de centralt og lokalt opstillede rammer/ mål med henblik på at afgøre om kommunen skal *reagere* på den viden om praksis den har indsamlet.

Det er altså en forudsætning for tilsyn at forvaltningen eller anden kommunal aktør har mulighed for at indsamle den nødvendige information og har kompetence til at vurdere den i forhold til de opstillede rammer. Derudover er det en forudsætning at forvaltningen eller andre i kommunen opfatter det som deres opgave at følge op på de informationer der indsamles.

3.4 Kendetegn ved kvalitetssikring

Dialog og fælles forståelse

En forudsætning for at udvikle en kvalitetssikringspraksis er at der etableres en fælles forståelse af opgavens karakter. Dette kræver at der foregår en dialog om opgaverne blandt alle aktører i skolelæsesenet, dvs. både på politisk niveau, på skoleniveau og på forvaltningsniveau – og at der mellem de forskellige niveauer etableres fælles forståelse for fundamentet for kvalitetssikring: Hvad er *formålet* med kvalitetssikring, hvad er det for en *kvalitet* i undervisningen man skal opretholde, og med hvilken *legitimitet* "blander" andre parter i kommunen sig i kvalitetssikringen?

Dialog betyder i denne sammenhæng en struktureret samtale hvor parterne kan opnå nye forståelser af en problemstilling. Det forudsætter at forskellige synspunkter kan fremsættes, og at parterne lytter for at forstå andre synspunkter end deres egne. Det vil sige at parterne ikke går ind i samtalen med det ene formål at forhandle en bestemt position, men har fokus på selve problemstillingen (fx bedre kvalitet i undervisningen) som samtalens mål.

Proces-indsigt

En forudsætning for at kunne arbejde med kvalitetssikring er at kommunalbestyrelsen (eller nogen den bemyndiger, fx en forvaltning) har viden om den proces der fører frem til resultaterne af skolernes virksomhed, fx hvilke arbejdsformer der benyttes i undervisningen, eller hvordan lærersamarbejdet organiseres.

Det er således ikke nok som kommune at samle fx testresultater ind og konstatere at de er tilfredsstillende eller utilfredsstillende. Kommunen må også kende til den proces der ligger bag resultaterne, dels for at vide hvad man skal foretage sig på baggrund af dem, dels for at kunne forstå, fortolke og forholde sig kritisk til dem.

Læring

Et kendetegn ved den veludviklede kvalitetssikringspraksis er at der arbejdes systematisk med at opsamle erfaringer og omsætte dem til ny praksis. At arbejde med kvalitetsudvikling består altså bl.a. i at skabe betingelserne for læringsloop på flere forskellige niveauer. Det vil sige at man sikrer at der foregår en opsamling af og refleksion over erfaringer med praksis på underviser-, ledelses- og forvaltningsniveau – og at denne erfaring bliver brugt i tilrettelæggelse og gennemførelse af ny praksis.

Udgangspunktet er her at det der foregår længere væk fra undervisningssituationen, er uden betydning hvis ikke det medfører ændringer i niveauerne tæt på. Det er således en forudsætning for en veludviklet kvalitetssikringspraksis at der er en kobling mellem læring på de forskellige niveauer.

Det betyder at der må være et system til at opfange den erfaring der opsamles på underviserniveau, og til at kommunikere den videre til de øvrige niveauer. Det fordrer således også at skoleledelsen ser det som sin opgave at kommunikere denne viden videre i relevant form til forvaltning/politikere. Omvendt betyder det også at den viden som opsamles på kommunalt niveau, formidles til underviserniveau på en måde så den kan omsættes i ny praksis. Denne praksis genererer så igen erfaringer der må formidles tilbage til ledelsen og kommunalt niveau.

Det springende punkt bliver dermed hvad det er for en information der bevæger sig rundt i de forskellige læringsloops, og hvordan det er muligt at anvende denne information på de forskellige niveauer.

Dialog- og sparringspartner

Ovenstående punkter indebærer at en aktør i kommunen er i stand til – ud over at indsamle information og dokumentation i forbindelse med tilsyn – at fungere som sparrings- og dialogpartner for skolernes arbejde med udvikling.

Det betyder at der må være en aktør i kommunen der har forudsætninger for at:

- føre dialog med skolerne om hvad kvalitetssikring er
- forholde sig til de forhold og den proces der ligger bag resultater af undervisningen
- skabe betingelserne for kobling mellem læring på henholdsvis system- og individniveau
- forholde sig til opnåelsen af udviklingsmål.

Eksterne referencepunkter

Samtidig er det evalueringsgruppens udgangspunkt at kvalitetsudvikling ikke kan foregå uden reference til noget uden for den enkelte kommunes eget system, fx gennem sammenligninger og

systematisk erfaringsudveksling med andre kommuner. Uden eksterne referencepunkter bliver aktørerne i den enkelte kommune let "blinde" på de systemer de fungerer i, og udviklingen af systemerne sker primært inden for deres egen logik.

3.5 Tilsyn, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling

Med afsæt i kendetegnene ved kvalitetssikring kan man placere tilsyn og kvalitetssikring som poler på et kontinuum. Ved den ene pol placeres tilsyn som udtryk for det absolutte minimum af hvad en kommune er forpligtet til at vide og reagere på i forhold til kommunens skoler, mens den anden pol repræsenterer den veludviklede kvalitetssikringspraksis – her kaldet kvalitetsudvikling.

Tilsyn-----kvalitetssikring-----kvalitetsudvikling

Videreudviklingen fra *tilsyn* til *kvalitetssikring* består således i at kommunen går fra at dokumentere/sanktionere en adfærd på skolerne til (også) proaktivt at skabe forudsætningerne for denne adfærd med henblik på at sikre at undervisningen lever op til bestemte krav.

Videreudviklingen til *kvalitetsudvikling* indebærer at kommunen (også) ser det som sin opgave at skabe forudsætninger for systematisk feedback/læring i den praksis den fører tilsyn med eller kvalitetssikrer. Heri ligger også at dette kobles til kommunens kvalitetssikringsaktivitet. En del af den veludviklede kvalitetssikringspraksis er således også at der foregår en systematisk refleksion over selve kvalitetssikringen.

Skematisk kan forskellene opstilles sådan:

	Tilsyn	Kvalitetssikring	Kvalitetsudvikling
Forvaltningens/anden kommunal aktørs rolle	Indsamling og vurdering af dokumentation	- " -	- " -
	Eventuel reaktion på baggrund af vurdering	- " -	- " -
		(Med)skaber forudsætninger for praksis	- " -
			(Med)skaber forudsætninger for læring i praksis på forskellige niveauer
			Systematisk refleksion over egen kvalitetssikringspraksis
Referenceramme	Lovgivning + kommunale rammer	- " -	- " -
		Fælles forståelse af basale træk ved god undervisning (kvalitetsmål)	- " -
			Fælles forståelse af målet med læring på forskellige niveauer (udviklingsmål)

Skemaet illustrerer den tankegang at arbejdet med udviklingsmål må bygge på en forståelse af kendetegn ved god undervisning som igen må bygge på kendskab til kravene i folkeskoleloven.

Tilsyn og kvalitetssikring ses her som forbundne praksisser der ikke kan udvikles uafhængigt af hinanden. På den ene side må kvalitetssikring/udvikling basere sig på de informationer der indsamles som led i tilsynet med skolernes virksomhed. På den anden side kan det være svært at indsamle viden om hvorvidt skolerne overholder loven – og bruge den viden til noget – hvis ikke man har fat

i nogle af de elementer som her ses som kendetegn ved kvalitetssikring; dvs. dialog mellem niveauerne om hvad god undervisning er, og indsigt på kommunalt niveau i de processer som fører skolerne frem til bestemte resultater.

Folkeskolelovens rammer er jo nemlig ikke kun konkrete, konstaterbare krav (fx krav til fag og timetal), men også processuelle principper som kan udmøntes på forskellige måder (som krav til undervisningsdifferentiering eller løbende evaluering) og bestemmelser af intentionskarakter (fx folkeskolen skal forberede eleven til rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre). Jo mere intentionelle målene er, des mere må vurderingen af om de opfyldes, baseres på en fortolkning af hvad der ligger i dem.

Dette kapitel belyser hvordan en række centrale aktører på skoleområdet bruger og forstår begreberne tilsyn og kvalitetssikring.

4.1 Brug af begreberne

Til en start vil vi se på i hvor høj grad de aktører der indgår i evalueringen, bruger begreberne tilsyn og kvalitetssikring om kommunens (kommunalpolitikernes og forvaltningens) aktiviteter i forhold til folkeskolen.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltninger viser at 36 % ikke bruger begreberne tilsyn og kvalitetssikring. 35 % bruger begge begreber, mens 19 % alene bruger begrebet kvalitetssikring, og 10 % alene bruger begrebet tilsyn (se tabel 1). Der er en tendens til at jo større kommunen er, jo hyppigere bruger forvaltningen både begrebet tilsyn og begrebet kvalitetssikring. I 64 % af kommunerne med over 50.000 indbyggere bruger forvaltningen således begge ord, mens dette kun gælder for 31 % af kommunerne med under 10.000 indbyggere.

Tabel 1.
Hvilken sætning angående tilsyn og kvalitetssikring passer bedst på jeres kommune?

Tilsyn og kvalitetssikring bruger vi om to forskellige aktiviteter	26 %
Tilsyn og kvalitetssikring bruger vi i to forskellige betydninger, men i praksis gennemfører vi kun tilsyn	9 %
Tilsyn og kvalitetssikring skelner vi ikke mellem, men bruger ordet tilsyn	10 %
Tilsyn og kvalitetssikring skelner vi ikke mellem, men bruger ordet kvalitetssikring	19 %
Er ikke ord vi bruger	36 %
I alt (N = 199)	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger.

Dokumentationen fra de seks selvevaluerende kommuner viser at de to begreber ikke indgår i det daglige sprogbrug i disse kommuner, hverken blandt forvaltningens medarbejdere (i Skanderborg skolelederne) eller blandt politikerne.

Endelig fremgår det af skolelederundersøgelsen i de selvevaluerende kommuner at også skolelederne typisk oplever at hverken de selv eller forvaltningerne direkte bruger begreberne tilsyn og kvalitetssikring. Nogle skoleledere forklarer dette med at begreberne står for noget nyt som endnu ikke er fuldt implementeret.

En række aktører i de selvevaluerende kommuner, særligt skolelederne, giver udtryk for at de foretrækker at tale om kvalitetsudvikling frem for om tilsyn og kvalitetssikring, bl.a. fordi de oplever at kvalitetsudvikling rummer nogle mere positive signaler end de to andre begreber.

4.2 Forståelse af begrebernes indhold

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltninger viser at 35 % skelner indholdsmæssigt mellem tilsyn og kvalitetssikring, idet de angiver at bruge begreberne om to forskellige aktiviteter eller i to forskellige betydninger. 29 % angiver at de ikke skelner mellem begreberne, men vælger at bruge enten det ene eller det andet. Som nævnt ovenfor angiver 36 % at de slet ikke bruger begreberne (se tabel 1).

Dokumentationen fra de selvevaluerende kommuner viser at hverken forvaltning, politikere eller skoleledere anvender begreberne tilsyn og kvalitetssikring i hverdagen. Ved besøgene skelnede hverken embedsmænd eller politikere skarpt mellem tilsyn og kvalitetssikring når de forholdt sig til deres aktiviteter på skoleområdet.

Derimod betonedes især skolelederne forskellen mellem tilsyn og kvalitetssikring på den ene side og kvalitetsudvikling på den anden. I praksis synes opfattelsen blandt aktørerne at være at alle forvaltningens aktiviteter på skoleområdet falder ind under én af de tre kategorier.

Under arbejdet med selvevalueringen har forvaltningen (i Skanderborg skolelederne) i de seks kommuner overvejet hvilke aktiviteter der kan forstås som en del af henholdsvis tilsynet og kvalitetssikring. Under besøgene kom flere forvaltningsrepræsentanter i tanke om yderligere aktiviteter der kunne tolkes som udtryk for det ene eller det andet. De efterfølgende afsnit skal derfor ses i lyset af at de opfattelser og vurderinger aktørerne giver udtryk for, i høj grad er nye erkendelser som de har fået i løbet af evalueringen. Det betyder at de forskellige aktiviteter ikke planlægges og gennemføres som tilsyns- eller kvalitetssikringsaktiviteter, men "bare" som aktiviteter i forhold

til skolerne. Med andre ord: Forvaltningen og politikerne er typisk ikke bevidste om hvorvidt de gennemfører tilsyn eller kvalitetssikring.

I Odense, Skanderborg og Randers vurderer selvevalueringsgruppen at forhold i omverdenen, herunder det øgede fokus på dokumentation og sammenhæng mellem målopfyldelse og ressourceanvendelse samt decentraliseringen, i de kommende år vil bidrage yderligere til at fremme deres forståelse af hvad der ligger i opgaverne.

Kendetegn ved tilsyn

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltninger viser at uanset om forvaltningerne bruger begrebet tilsyn eller begrebet kvalitetssikring, er over halvdelen af respondenterne enige i at følgende forhold kendetegner aktiviteterne. De kendetegn som flest forvaltninger peger på, er nævnt først:

- De bygger på skriftlig dokumentation.
- De er vejledende i forhold til skolernes praksis.
- De følger en nedskreven systematik.
- De er opsøgende.

Talmaterialet viser at der er en stærk positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og opfattelsen af at tilsynet bygger på skriftlig dokumentation, er vejledende i forhold til skolernes praksis og er opsøgende.

De fleste selvevalueringsrapporter peger på at tilsyn er kendetegnet ved et kontrolelement – et forhold som nævnes af 42 % af forvaltningerne i spørgeskemaundersøgelsen. Nogle forvaltninger mener at kontrollen bør udøves direkte og opsøgende, mens andre mener at kontroltilgangen (også) kan være indirekte og afventende.

Skolelederundersøgelsen viser en stor bredde i skoleledernes opfattelse af hvad der kendetegner tilsyn. Ord som opsyn, kontrol og dialog går igen på tværs af kommunerne i skoleledernes beskrivelse, men de lægger noget delvist forskelligt i begreberne.

Indholdet i tilsynet

Alle selvevalueringsrapporter fremhæver at der skal føres tilsyn med lovbestemte forhold. De fleste af dem er også inde på at tilsynet skal omfatte aktiviteter der er sat kommunale mål for. Der er noget større usikkerhed og variation at spore i udpegningen af hvilke konkrete indholdsmæssige aspekter af folkeskolens virksomhed kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med. Her kommer der en række forskellige bud. Selvevalueringsgrupperne i henholdsvis Odense og Birkerød mener således at bl.a. undervisningens praktiske gennemførelse og resultaterne af undervisningen henholds-

vis undervisningens organisering og tilrettelæggelse bør have særlig vægt i tilsynet, mens selvevalueringgruppen i Ribe bl.a. lægger vægt på sikring af efter/videreuddannelsesmuligheder.

De fleste selvevalueringegrupper fremhæver desuden det økonomiske tilsyn med skolevæsenet som en væsentlig opgave. Typisk nævnes tilsyn med overholdelse af kommunale bevillingsrammer umiddelbart efter tilsynsopgaven med lovbestemte forhold.

Kendetegn ved kvalitetssikring

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltninger viser at der er en stærk positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og opfattelsen af at kvalitetssikring af folkeskolen følger en nedskreven systematik, er kontrollerende og er vejledende i forhold til skolernes praksis.

De fleste selvevalueringssrapporter beskriver at et opsøgende element er et grundlæggende kendetegn ved kvalitetssikring. Flere er inde på at der er tale om fremadrettede kommunalpolitisk betingede handlinger som opstilling af mål samt vejledning og konsulentbistand til skolerne.

Indholdet i kvalitetssikringen

Selvevalueringssrapporterne peger på at genstandsfeltet for kvalitetssikringen er de kommunalpolitiske mål og indsatsområder for skolevæsenet. For Skanderborgs vedkommende nævnes derudover mål opstillet af den enkelte skole. Selvevalueringgruppen i Randers pointerer at kvalitetssikringen må rette sig mod skolens kerneydelser. Flere af de andre kommuners selvevalueringssrapporter er inde på at kvalitetssikring forudsætter en diskussion og præcisering af hvad kvalitet er. Selvevalueringgruppen i Tårnby peger desuden på at kommunalbestyrelsen/forvaltningen med kvalitetssikringen angiver hvordan og med hvilke ressourcer kvaliteten opnås og fastholdes.

Her er forvaltningerne tilsyneladende på linje med deres skoleledere. Skolelederundersøgelsen peger på at kvalitetssikring er et endnu mere komplekst begreb at definere for skolelederne end tilsyn. En opfattelse der går igen på tværs af kommunerne, er dog at kvalitetssikring handler om at opstille kriterier eller mål for hvad en god skole er.

Forholdet mellem tilsyn og kvalitetssikring

I forlængelse af at de selvevaluerende forvaltninger er søgende når de skal definere hvad der kendetegner tilsyn og kvalitetssikring, er flere af dem også søgende i deres beskrivelse af hvordan de to begreber forholder sig til hinanden. Generelt er de enige om at tilsyn og kvalitetssikring er to forskellige ting, men vandene skilles når forskellene og relationen skal udfoldes nærmere. I Randers ser man fx sådan på det at tilsyn er overordnet kvalitetssikring i og med at tilsynet er lovpligtigt. Omvendt mener selvevalueringegrupperne i Birkerød og Tårnby at kvalitetssikring er overordnet tilsyn. I Tårnby begrundes det med at kvalitetssikring forudsætter et tilsyn med proces eller

med en status, mens Birkerød forklarer at der indgår tilsynselementer i kvalitetssikringen. I Skanderborg mener de selvevaluerende skoleledere ikke at man kan tale om et over/underordningsforhold.

Besøgsinterviewene med politikere gav som nævnt indtryk af at politikerne generelt ikke bruger begreberne tilsyn og kvalitetssikring og dermed heller ikke af sig selv opdeler aktiviteter i kategorierne tilsyn, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Overordnet er politikerne klar over at de har en tilsynsforpligtelse i forhold til folkeskolen. Det nærmeste de kommer en definition af forpligtelsen, er at den dækker over en pligt til at følge med i hvordan det går på skoleområdet, herunder ikke mindst med økonomien. Generelt ser politikerne deres ansvar og opgaver på folkeskoleområdet som et sammenhængende hele – hvor arbejdet med at sætte mål for skoleområdet fylder mest i bevidstheden.

I skolelederundersøgelsen giver skolelederne i de selvevaluerende kommuner også udtryk for forskellige opfattelser af forholdet mellem tilsyn og kvalitetssikring. Derudover betoner de i endnu højere grad end forvaltningerne og politikerne overlap mellem de to typer aktiviteter.

Aktørerne oplever generelt tilsyn som et mere negativt ladet begreb end kvalitetssikring der igen er forbundet med flere negative træk end kvalitetsudvikling.

Evalueringens vurderinger af aktørernes begrebsbrug og forståelse

Evalueringens gruppen kan helt overordnet konstatere at mange aktører på folkeskoleområdet, herunder kommunalpolitikere, forvaltninger og skoleledere, ikke bruger begreberne tilsyn og kvalitetssikring og ikke har et klart billede af hvad de står for. I det omfang dokumentationsmaterialet rummer bud på forståelser af hvad der kendetegner tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter, er der tale om delvis modstridende bud – også inden for den enkelte aktørgruppe. Det er dog vanskeligt at vurdere om det er udtryk for reelle modsætninger, eller om de mange aktører blot ikke har overvejet spørgsmålet før de blev stillet det i denne evaluering. Nogle af forståelserne ligger på linje med evalueringens gruppes tolkning af hvad opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring indeholder, jf. kapitel 3.

Det er ikke en nødvendig forudsætning for god praksis at bruge begreberne tilsyn og kvalitetssikring stringent. Derimod er det nødvendigt at den ansvarlige instans for varetagelsen af en opgave gør sig klart hvad den pågældende opgave går ud på. Evalueringens gruppen vurderer at kommunalbestyrelserne/de skolepolitiske udvalg ikke i tilstrækkeligt omfang har gjort sig klart hvad deres tilsynsforpligtelse går ud på – og at de ikke har fået tilstrækkelig støtte fra forvaltningen/andre i kommunen til at nå en nødvendig afklaring.

Samtidig vurderer evalueringsgruppen at de centrale bestemmelser om tilsynsforpligtelsen er for kortfattede. De giver en uacceptabelt stort rum for den enkelte kommune til selv at tolke hvad tilsynet kan indebære.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at man på nationalt niveau præciserer kommunalbestyrelsens pligt til at føre tilsyn med folkeskolens virksomhed med henblik på at sikre en klar forståelse af hvad opgaven går ud på.
 - at Undervisningsministeriet udarbejder en vejledning om kvalitetssikring og kvalitetsudvikling rettet mod kommunerne.
-

Hvad angår kvalitetssikring, er det som nævnt i kapitel 3 evalueringsgruppens holdning at kvalitetssikring af folkeskolens undervisningsvirksomhed må ses i sammenhæng med tilsynsforpligtelsen. En præcisering af indholdet og formen for tilsynsforpligtelsen vil således synliggøre en række kvalitetssikringsopgaver – og i sidste instans kvalitetsudviklingsopgaver – som kommunerne må påtage sig for at kunne løfte ansvaret for folkeskolen (se også kapitel 5).

De efterfølgende kapitler bygger videre på og konkretiserer de vurderinger og anbefalinger der er givet i dette kapitel, ud fra dels en praksisvinkel (kapitel 5), dels en organiseringsvinkel (kapitel 6).

Dette kapitel ser nærmere på hvordan aktørerne gennemfører tilsyn og kvalitetssikring i praksis. Centrale omdrejningspunkter er eventuelle mål og strategiers betydning for praksis, udbredelsen af forskellige praksisformer og en analyse af genstandsfeltet for tilsynet/kvalitetssikringen. Endelig inddrager kapitlet aktørernes egen vurdering af deres praksis.

Evalueringsgruppens anbefalinger vedrørende tilsynspraksis præsenteres løbende under de enkelte temaer og samles op i slutningen af kapitlet sammen med en anbefaling vedrørende kvalitetssikring og kvalitetsudvikling som bygger på dokumentationen i hele kapitlet.

5.1 Mål og strategier for tilsyn og kvalitetssikring

I spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger svarer 43 % af forvaltningerne at de i deres kommune har nedskrevne mål for arbejdet med tilsyn og kvalitetssikring. 36 % svarer at de er i gang med at nedskrive mål, mens 21 % hverken har mål eller er i gang med at udforme sådanne. Tilsvarende svarer 71 % af forvaltningerne at de har nedskrevne strategier for arbejdet med tilsyn og kvalitetssikring. 21 % svarer at de er i gang med at nedskrive strategier, mens 7 % hverken har strategier eller er i gang med at udforme sådanne. De større kommuner, særligt kommuner med over 50.000 indbyggere, har i højere grad end de mindre kommuner enten nedskrevet mål og strategier eller er i gang med arbejdet. Hovedindtrykket fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltninger er således at både skriftlige mål, men ikke mindst skriftlige strategier for tilsyn og kvalitetssikring snart vil være en realitet i hovedparten af kommunerne, jf. tabel 2.

Tabel 2**Er der i kommunen nedskrevne mål og strategier specifikt for arbejdet med tilsyn og/eller kvalitetssikring?**

	Nedskrevne mål	Nedskrevne strategier
Ja	43 %	71 %
Nej, men vi er i gang	36 %	21 %
Nej	21 %	7 %
I alt (N = 199)	100 %	100 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger.

Selvevalueringsrapporterne (og besøgene) giver et lidt andet billede. Eftersom de selvevaluerende forvaltninger (i Skanderborg skoleledere) og deres politiske system ikke har en klar forståelse af hvad opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring omfatter, kan de ikke præsentere noget på skrift som hedder "mål og strategier for tilsyn og kvalitetssikring". Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med at de ikke har mål og strategier for deres aktiviteter – det hedder bare noget andet og er ikke nødvendigvis skrevet ned.

Når forvaltningerne skal berette om deres mål for tilsyn – og især kvalitetssikring, henviser flere til konkrete udviklings- og styringsredskaber. Fx nævner forvaltningen i Birkerød KVIK (en selvevalueringsmodel som i den kommende tid skal implementeres i hele forvaltningen), og forvaltningen i Randers nævner Randersmodellen. Randersmodellen er en aftalestyringsmodel med indlagt evaluering i form af fx brugerundersøgelser som er under implementering i hele kommunen.

Når det gælder strategier, beskriver forvaltningen i Odense at arbejdet med politiske indsatsområder kan ses som udtryk for en strategi for kvalitetssikring, idet dette arbejde indebærer formulering af status, kvalitetskriterier, mål samt handlings- og evalueringsplan. Og skolelederne i Skanderborg peger på at strategier for tilsyn og kvalitetssikring er indlejret i Skanderborgmodellen. Denne styringsmodel er kendetegnet ved udstrakt selvforvaltning til skolerne med udgangspunkt i såvel overordnede skolepolitiske mål som konkrete kvalitetsmål der gælder for alle skoler henholdsvis den enkelte skole. Målene følges primært op gennem brugerundersøgelser. I Randers ses Randersmodellen som et strategisk værktøj.

Generelt er det typisk for kommunernes indsats at den – som den selvevaluerende forvaltning i Birkerød skriver – er præget af at kommunen ikke har arbejdet bevidst med direkte mål for kvalitetssikring og tilsyn. Derimod har man arbejdet med at konkretisere de skolepolitiske mål, så for-

ventningerne til skolernes og forvaltningernes indsats for at realisere målene om fx fagligt samarbejde og rummelighed bliver tydeligere.

Skolelederundersøgelsen i de selvevaluerende kommuner bekræfter indtrykket af at det kan være vanskeligt for aktørerne på skoleområdet at skelne mellem på den ene side mål og strategier for tilsyn og kvalitetssikring og på den anden side skolepolitiske mål og strategier samt styringsværktøjer.

Vurdering af arbejdet med mål og strategier

De fleste af de selvevaluerende forvaltninger vurderer ikke eksplicit deres arbejde med mål og strategier for tilsyn og kvalitetssikring, eller også vurderer de at niveauet og karakteren af indsatsen er fornuftig og nyder bred accept. Forvaltningen i Odense konkluderer dog at manglende mål og strategier for tilsyn og kvalitetssikring kan gøre det svært for politikere og forvaltning at prioritere, og at indsatsens fokus derfor kan blive lidt tilfældig. Det kan også medføre uønsket forskellighed i serviceniveauet, manglende effektivitet og mangel på et fælles afsæt. I skolelederundersøgelsen giver skolelederne fra Tårnby, Odense og Birkerød klart udtryk for at definerede mål og strategier er noget positivt. Igen er det dog indtrykket at vurderingen i nogle tilfælde handler om skolepolitiske mål og strategier.

Evalueringsgruppen vurderer at der principielt kan foregå meget kvalitativt godt arbejde med tilsyn og kvalitetssikring som ikke er beskrevet i mål og strategier. Men mål og strategier for praksis kan give aktørerne en klar forståelse af hvad der ligger i opgaverne, hvilket mange savner i dag, jf. kapitel 4. Dermed kan de modvirke tilfældigheder i indsatsen som kan være uhensigtsmæssige. Endelig lægger mål og strategier op til en evaluering af indsatsen og en efterfølgende tilpasning. Derfor vurderer evalueringsgruppen at der bør være både mål og strategier for såvel tilsyn som kvalitetssikring.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at den nationale præcisering af tilsynsforpligtelsen indebærer et krav om at kommunerne skal opstille både mål og strategier for løsning af opgaven.

5.2 Genstandsfeltet for tilsyn og kvalitetssikring

Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltningerne belyser de områder der har været genstand for kommunernes tilsyn eller kvalitetssikring (afhængigt af hvilket begreb kommunen bruger) i skoleåret 2003/04.

De fem mest udbredte fokusområder for kommuner som bruger begrebet tilsyn, er:

- Fysiske rammer, herunder skoleudstyr (82 %)
- Økonomiske forhold (80 %)
- Skolernes organisering af lærer-, pædagog- og ledelsessamarbejde (teamstruktur mv.) (75 %)
- Læreres og/eller pædagogers kompetencer (70 %)
- Undervisningens organisering (fx holddannelse og skemaformer) (64 %).

De fem mest udbredte fokusområder for kommuner som bruger begrebet kvalitetssikring, er:

- Læreres og/eller pædagogers kompetencer (87 %)
- Fysiske rammer, herunder skoleudstyr (83 %)
- Skolernes organisering af lærer-, pædagog- og ledelsessamarbejde (teamstruktur mv.) (83 %)
- Undervisningens organisering (fx holddannelse og skemaformer) (79 %)
- Økonomiske forhold (78 %).

Kommunerne har haft de samme fem områder i fokus, uanset sprogbrug og aktivitet, men de har vægtet dem forskelligt. Således er fysiske og økonomiske forhold i højere grad i fokus i det kommunerne definerer som tilsyn, end i det de definerer som kvalitetssikring. I kvalitetssikringen er fagligt/pædagogiske kompetencer samt organisering af samarbejde og undervisning i højere grad i fokus.

Eftersom mange kommuner har uklare afgrænsninger af de to begreber (jf. kapitel 4), er det også interessant at se på fokus i det samlede tilsyns- og kvalitetssikringsarbejde.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger belyser hvilke områder der har været i fokus for kommunernes samlede tilsyns- og kvalitetssikringsarbejde på skoleområdet.

Tabel 3

I hvilket omfang har kommunens tilsyn/kvalitetssikring i skoleåret 2003/04 i høj eller nogen grad været rettet mod følgende forhold?

	Alle kommuner (N = 199)	Kommuner der alene bruger be- grebet kvalitetssikring (N = 38)	Øvrige kom- muner (N = 161)
Fysiske rammer, herunder skoleudstyr	82 %	83 %	82 %
Økonomiske forhold	80 %	78 %	80 %
Skolernes organisering af lærer-, pædagog- og ledelsessamarbejde (teamstruktur mv.)	77 %	83 %	75 %
Læreres og/eller pædagogers kompetencer	73 %	87 %	70 %
Undervisningens organisering (fx holddan- nelse og skemaformer)	67 %	79 %	64 %
Skolefritidsordningens virksomhed	59 %	65 %	58 %
Resultaterne af undervisningen	48 %	66 %	44 %
Undervisningens tilrettelæggelse (fx meto- der og materialer)	44 %	61 %	40 %
Undervisningens praktiske gennemførelse	36 %	46 %	34 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger.

Tabel 3 viser at tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter med fokus på fysiske rammer (82 %) og aktiviteter med fokus på økonomiske forhold (80 %) er mest udbredte. Generelt viser tabellen at rammebetingelser for undervisningen i højere grad er genstand for tilsyn og kvalitetssikring end den pædagogiske praksis og resultaterne af undervisningen.

Derudover fremgår det af tabellen at kommuner der alene bruger begrebet kvalitetssikring, i højere grad end de øvrige kommuner angiver flere forskellige fokusområder for deres indsats.

Undersøgelsen belyser også hvordan fokusområderne for kommunernes tilsyn og kvalitetssikring udvælges. Undersøgelsen viser at politisk vedtagelse og administrativ udpegning spiller en væsentlig rolle for hvad kommunerne sætter fokus på i tilsyn og kvalitetsudvikling. 21 % af de kommuner der bruger begrebet tilsyn, har hverken politisk eller administrativt eksplicit udvalgt fokusområder for tilsynet.

Fokus for indsatsen i de selvevaluerende kommuner

De områder som fremgår af tabel 3, er også i forskelligt omfang i fokus for tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteterne i de selvevaluerende kommuner. Det er dog vanskeligt at sige noget generelt om indholdsmæssigt fokus for tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter på tværs af de seks kommuner, uanset om man slår de to typer aktiviteter sammen eller deler dem op. I nogle af kommunerne kom der andre fokusområder frem under besøgene end dem der fremgår af selvevalueringsrapporterne. Fx lagde forvaltningen i Odense ved besøget stor vægt på aktiviteter i forhold til organisatoriske og indholdsmæssige forhold vedrørende undervisningen, mens de i deres selvevaluering i højere grad betoner rammemæssige og administrative forhold.

Skanderborg skiller sig ud fra de øvrige kommuner ved i høj grad at have fokus på brugertilfredshed med udvalgte områder i tilknytning til skolen, herunder både forhold omkring indhold i undervisningen og forskellige typer af samarbejdsrelationer. Fx rummede en brugertilfredshedsundersøgelse blandt forældre i 2004 følgende to udsagn som forældrene skulle forholde sig til:

- Dit barn får udfordringer nok i undervisningen.
- Du er tilfreds med samarbejdet med skolen.

Fire konkrete temaer går igen i interviewene på besøgene, og de findes også til en vis grad i selvevalueringsrapporterne. Det drejer sig om:

- Sammenhæng mellem organisering og tilrettelæggelse af henholdsvis normal- og specialundervisning (andre stikord som delvis dækker over det samme, er rummelighed, dynamiske undervisningsformer og inklusion)
- Registrering af fravær
- Læsning
- Evaluering/evalueringskultur.

Det er vanskeligt at afgøre om forvaltningerne og politikerne ser disse temaer som centrale i tilsyns- og kvalitetssikringsopgaverne, eller om de "bare" er kommet til at fylde meget i dokumentationen fordi det er disse områder aktørerne på folkeskoleområdet er optagede af i disse år. Den sidste antagelse er plausibel set i lyset af aktørernes forholdsvis uklare forståelse af hvad der ligger i opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring, jf. kapitel 4.

Sandsynligvis er der forskellige grunde til at netop disse temaer er på dagsordenen: Registrering af fravær er i fokus fordi der er udstedt nye regler på området. Organisering af specialundervisningen kommer i centrum fordi udgifterne til dette område er steget markant, mens resultaterne udebliver – og samtidig skal kommunerne med kommunalreformen overtage den vidtgående del af specialundervisningen som i dag varetages i amtsligt regi. Hvad angår læsning og evalueringskul-

tur har internationale undersøgelser (OECD og PISA) gennem en årrække dokumenteret at det er forhold Danmark ikke mestrer tilfredsstillende.

Indtrykket fra besøgene er dog at hverken politikere eller embedsmænd af sig selv i større grad tager udgangspunkt i kommuneeksterne referencepunkter, fx gennem en sammenligning af kommunens resultater i forhold til andre kommuner. En undtagelse er forvaltningen i Randers som fremhævede at kommunen ligger i top blandt kommunerne i 6-by-samarbejdet når det gælder brugertilfredshed med de forskellige forvaltningsområder, herunder folkeskolen. I denne sammenhæng er det også værd at bemærke at skolevæsenet i Birkerød i de kommende år skal indgå i et samarbejdsprojekt med ti andre kommuner og CVU København og Nordsjælland om etablering af en evalueringskultur.

Hovedindtrykket er dog at kommunerne føler sig pressede frem for inspirerede af den stigende mængde af viden der produceres om rammebetingelser, processer og resultater på skoleområdet, såvel nationalt som internationalt. Dette skal ses i sammenhæng med at flere forvaltninger føler sig pressede af de øgede forventninger til dokumentation og skriftlighed – et synspunkt som også kommer frem i skolelederundersøgelsen.

Det fremgår af skolelederundersøgelsen at skolelederne i de selvevaluerende kommuner ser aktiviteter der tager sigte på at kontrollere om budgetterne overholdes, og om de fysiske rammer er i orden, som et udtryk for politikernes/forvaltningens tilsyn. Medarbejdersamtaler med skoleledere, dialogmøder, udviklings- og vejledningsarbejde ses derimod som udtryk for kvalitetsudvikling. Aktiviteter som går tæt på undervisningen og udbyttet for den enkelte elev, betragtes som skolelederens ansvar og ikke politikernes eller forvaltningens.

Ved besøgene nævnte flere politikere og embedsmænd at politikerne skal have viden om skolen for at kunne stille mål op for den. Det gælder både viden om skoleområdet generelt (fx lovgrundlag) og viden om aktiviteter og resultater på kommunens egne skoler. Dette skal ses i sammenhæng med at forvaltningerne i Odense, Ribe, Randers og Skanderborg ikke indhenter systematisk dokumentation om rammebetingelser og processer om skolernes kerneaktivitet, undervisningen, herunder dennes organisering, gennemførelse og tilrettelæggelse. De giver i forskelligt omfang udtryk for kendskab til afgangselevens karaktergennemsnit og/eller til testresultater i dansk på forskellige klassetrin. Endelig får forvaltningerne i forskelligt omfang skriftlige tilbagemeldinger på kommunale og/eller skolespecifikke indsatsområder, fx temaer som den rummelige skole (omlægning af specialundervisningen) og idræt og kost. Det er evalueringsgruppens indtryk at forvaltningerne i Tårnby og Birkerød i større omfang indhenter dokumentation om skolernes rammebetingelser, processer og resultater og bruger tid på at formidle den opnåede viden til politikerne.

Sammenhængen mellem vidensniveau og muligheden for at sætte mål belyses nærmere i kapitel 6.

Hverken spørgeskemaundersøgelsen eller dokumentationen fra de selvevaluerende kommuner fokuserer på i hvilket omfang kommunernes kvalitetssikring er rettet mod elevernes trivsel. Det er imidlertid evalueringsgruppens indtryk at mange kommuner og skoler er meget opmærksomme på at forældre prioriterer deres børns trivsel i skolen højere eller lige så højt som deres faglige udvikling. Derfor gør mange skoler en stor indsats for at fremme og overvåge trivslen, fx gennem mobbepolitikker, tilfredshedsundersøgelser mv.

Vurdering af genstandsfeltet for tilsyn og kvalitetssikring

Efter evalueringsgruppens opfattelse bør tilsynspraksis omfatte systematisk indsamling af både kvantitative og kvalitative data om såvel rammebetingelser, processer og resultater i relation til folkeskolens virksomhed, jf. kapitel 3.

Det indholdsmæssige fokus for de indsamlede data bør bl.a. fastlægges ud fra kommuneeksterne referencepunkter, fx forskningsbaseret viden om hvilke faktorer der er væsentlige for at opnå høj kvalitet i undervisningen og gode resultater for eleverne.

Som det fremgår af dokumentationen, kniber det med at leve op til disse forventninger i flertallet af de selvevaluerende kommuner. Nogle kommuner arbejder primært med usystematiserede kvalitative data som indsamles og formidles mundtligt og vurderes ud fra indforståede målestokke. Kvantitative data i form af spørgeskemabaserede brugertilfredshedsundersøgelser anvendes i Skanderborg og planlægges også i andre kommuner. Evalueringsgruppen vurderer at denne type undersøgelser kan ses som et supplement til andre typer dokumentation, men at den ikke kan stå alene, fordi tilfredshed kan afhænge af mange faktorer. Det betyder at årsagerne til såvel høj som lav tilfredshed skal dokumenteres på anden vis.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at tilsynspraksis omfatter systematisk indsamling af både kvantitative og kvalitative data om såvel rammebetingelser, processer og resultater i relation til folkeskolens kernevirksomhed. Indholdsmæssigt fokus i data skal bl.a. fastlægges ud fra forskningsbaseret viden om hvilke rammebetingelser og processer ved undervisningen der er væsentlige for at opnå gode resultater for eleverne.

Behandling af nye opgaver der udspringer af lovgivning

Kommunernes behandling af nye opgaver der udspringer af den nationale lovgivning, kan ses som konkrete eksempler på hvordan politikere og forvaltning griber opgaverne i forhold til folkeskolens undervisning an. Med ændringen af folkeskoleloven i 2003 fik kommunerne to nye opgaver, nemlig godkendelse af beskrivelser og sikring af hensynet til elevernes alsidige personlige udvikling. Opgaverne er beskrevet således i folkeskolelovens § 40, stk. 3:

Kommunalbestyrelsen godkender skolernes læseplaner. Kommunalbestyrelsen godkender endvidere beskrivelser af udviklingen i undervisningen frem mod trin- og slutmål for de enkelte fag, jf. § 10, stk. 3, med henblik på at styrke lærerens muligheder for at tilrettelægge en undervisning med udgangspunkt i den enkelte elevs udvikling. Kommunalbestyrelsen skal sikre at hensynet til undervisningens fremme af elevernes alsidige personlige udvikling er tilgodeset gennem beskrivelser i læseplanerne eller på anden hensigtsmæssig måde.

Undervisningsministeriet har i perioden 2003-05 løbende udsendt vejledende beskrivelser af udviklingen i undervisningen inden for de enkelte fag og emner. Kommunerne forventes at forholde sig til beskrivelserne efterhånden som de vejledende tekster udsendes fra ministeriet, jf. bekendtgørelse nr. 510 af 13. juni 2003. Da dokumentationen for denne evaluering blev indsamlet, forelå der vejledende beskrivelser for langt de fleste af folkeskolens fag samt for elevernes alsidige personlige udvikling.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger er der spurgt til kommunalbestyrelsens behandling af beskrivelser af udviklingen frem mod trin- og slutmål i skoleåret 2003-04. Resultaterne viser at i efteråret 2004 var 30 % af kommunerne endnu ikke gået i gang med at behandle beskrivelserne. Blandt kommuner med mere end 50.000 indbyggere var det dog kun 14 % der endnu ikke var gået i gang. I de kommuner der var i gang med opgaven, angiver 91 % at alle kommunens skoler følger Undervisningsministeriets vejledende beskrivelser af udviklingen frem mod trin- og slutmål.

I spørgeskemaundersøgelsen er der også spurgt til hvilke aktiviteter kommunerne har gennemført med særligt henblik på at fremme hensynet til elevernes alsidige personlige udvikling. Som det fremgår af tabel 4, er inspirationsmøder for skoleledere og lærere på tværs af skolerne samt krav om at skolernes virksomhedsplaner beskriver arbejdet med den alsidige personlige udvikling, de aktiviteter som flest kommuner har gennemført. Resultaterne viser desuden at store kommuner og kommuner med en høj nettoudgift pr. elev generelt har gennemført flere aktiviteter end mindre kommuner med en lav nettoudgift pr. elev.

Tabel 4**Hvilke aktiviteter har kommunen i skoleåret 2003-04 gennemført med særligt henblik på at sikre at undervisningen fremmer hensynet til elevernes alsidige personlige udvikling?**

	Alle (N = 199)
Inspirationsmøder for skoleledere på tværs af skolerne	46 %
Krav om at skolernes virksomhedsplaner beskriver arbejdet	38 %
Inspirationsmøder for lærere på tværs af skoler	34 %
Kompetenceudviklingstiltag og kursusaktiviteter	31 %
Inspirationsmøder på de enkelte skoler	29 %
Udsendelse af inspirationsmateriale	26 %
Krav om anden skriftlig redegørelse for arbejdet (årsplaner, handleplaner etc.)	24 %
Kommunal udviklings- eller handleplan	20 %
Andet	17 %
Ingen særskilte aktiviteter	16 %
Krav om at læseplaner beskriver hvordan arbejdet foregår i de forskellige fag	8 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger.

Selvevalueringsrapporterne og indtrykkene fra besøgene viser at disse initiativer fra Folketinget og Undervisningsministeriet bliver opfanget i forskelligt tempo og omfang i kommunerne.

Generelt udtrykker hverken forvaltningerne eller politikerne behov for at sætte kommunale finger-aftryk på fagdidaktiske tekster som fx beskrivelser af undervisningen frem mod slut- og trinmål. Børne- og Skoleudvalget i Birkerød fortalte således på besøget at de har besluttet at anvende Undervisningsministeriets vejledende beskrivelser ud fra en antagelse om at det man har udarbejdet fra centralt hold, er velgennemtænkt og sandsynligvis ikke ville kunne gøres bedre i Birkerød. Det er også et ressourcspørgsmål, og i kommunen prioriterer man at bruge kræfterne på sine egne indsatsområder. Også forvaltningen i Tårnby vurderer at man ikke ville kunne udarbejde bedre beskrivelser end Undervisningsministeriet.

Skolelederundersøgelsen viser at uanset om der er gennemført særlige tiltag vedrørende beskrivelserne eller ej, er skolelederne tilfredse med den måde forvaltningen har håndteret behandlingen af trin- og slutmål.

Blandt skolelederne er der lidt større interesse for at markere sig kommunalt i det bredere tema om elevernes alsidige personlige udvikling. I Birkerød, Odense, Tårnby, Randers og Ribe beskriver

forvaltningen at man har taget et eller flere initiativer der kan fremme skolernes arbejde med temaet, herunder pædagogiske dage, efteruddannelse af lærere, særlige orienteringer af skolelederne og udarbejdelse af et inspirationshæfte. Herudover har skolerne i Birkerød og Odense skullet afrapportere i deres virksomhedsplaner hvilke initiativer de selv har taget for at fremme elevernes alsidige personlige udvikling. Af en sammenfatning af virksomhedsplanerne fra skolerne i Odense fremgår det at skolerne bl.a. har arbejdet med at opstille beskrivelser og målsætninger. I den forbindelse er arbejdet med den alsidige personlige udvikling blevet knyttet sammen med arbejdet med læringsstile, ikke-fagdelt tilrettelæggelse af undervisningen, trivselspolitik og aktiviteter som lejrskoler mv. Arbejdet dokumenteres bl.a. gennem brug af logbøger, portfolio og test.

Forvaltningen i Tårnby vurderer at det er krævende at støtte skolernes arbejde med elevernes alsidige personlige udvikling fordi skolernes udgangspunkt for arbejdet er forskelligt. Her kunne et politisk fastlagt mål have lettet processen.

Generelt fremgår det af besøgene at kommunalpolitikere og forvaltninger vurderer at det centrale niveau – Folketinget og Undervisningsministeriet – stiller stadig flere opgaver til det kommunale niveau.

Vurdering af opgaveløsning der udspringer af national lovgivning

Evalueringsgruppen har overvejet om det er hensigtsmæssigt placere opgaven med at godkende beskrivelser af undervisningen frem mod slut- og trinmål hos det kommunalpolitiske niveau. Der er tale om fagdidaktiske tekster som det kræver en vis faglig/pædagogisk indsigt at kunne forholde sig til. Denne indsigt har langtfra alle kommunalpolitikere på skoleområdet.

Dokumentationen viser at hovedparten af kommunerne reelt ikke har forholdt sig til opgaven på politisk og forvaltningsmæssigt plan, enten fordi de slet ikke har behandlet den endnu, eller fordi de har besluttet at gøre Undervisningsministeriets vejledende beskrivelser gældende. Evalueringen har ikke set nærmere på hvordan arbejdet med beskrivelserne er foregået på skolerne. Umiddelbart virker det som dårlig anvendelse af offentlige ressourcer at bede det kommunalpolitiske niveau forholde sig til fagdidaktiske tekster af denne karakter. Evalueringsgruppen er imidlertid af den opfattelse at kommunalpolitikere skal have et forholdsvis godt kendskab til de indholdsmæssige aspekter af folkeskolens virke for at kunne sætte mål for skolen og følge op på dem. Det kendskab kan fx opnås gennem behandling af beskrivelser af udviklingen i undervisningen.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at det nationale niveau overvejer at sortere kraftigt i hvilke konkrete nye opgaver på skoleområdet der lægges ud til det kommunalpolitiske niveau.

- at kommunalbestyrelsen udarbejder en strategi for hvordan den behandler og følger op på nationale initiativer i skolesektoren. Det kan fx være godkendelse og implementering af fagdidaktiske tekster som beskrivelser af undervisningen frem mod slut- og trinmål og sikring af hensynet til elevernes alsidige personlige udvikling.

5.3 Praksisformer

I spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger er forvaltningerne blevet bedt om at angive hvilke aktiviteter der indgår i deres tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter. I analysen af svarene er der skelnet mellem om og hvordan forvaltningerne anvender begreberne tilsyn og kvalitetssikring. Resultaterne viser imidlertid at der kun er få sammenhænge mellem sprogbrug og praksis.

Tabel 5 giver et samlet billede af kommunernes tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter i forhold til folkeskolen. Den viser at regelmæssige netværksmøder mellem skoleledere (med forvaltningsdeltagelse), indkaldelse af virksomhedsplaner fra skolerne, udviklingssamtaler med skoleledere og løbende uformel dialog med lærere og/eller ledere på skolerne i høj grad eller i nogen grad gennemføres som et led i tilsynet og/eller kvalitetssikringen i 89 % eller flere af kommunerne.

Tabel 5
Kommunernes tilsyns-/kvalitetssikringsaktiviteter i forhold til folkeskolerne i skoleåret 2003/04

Aktivitet	Kommuner i % (N = 199)
Regelmæssige netværksmøder mellem skoleledere (med forvaltningsdeltagelse)	96 %
Indkaldelse af virksomhedsplaner fra skolerne	89 %
Udviklingssamtaler med skoleledere	89 %
Løbende uformel dialog med lærere og/eller ledere på skoler	89 %

fortsættes næste side ...

Aktivitet	Kommuner i % (N = 199)
Indkaldelse af oplysninger om økonomi og administration fra skolerne	82 %
Indkaldelse af andre typer skriftlige redegørelser fra skolerne	72 %
Undersøgelse af elevernes videre færd i uddannelsessystemet	67 %
Forvaltningen gennemfører regelmæssige besøg på skoler	67 %
Konsulentbistand til skoler	62 %
Netværk mellem lærere på tværs af skoler	56 %
Obligatoriske test af eleverne	39 %
Interne kontrakter	35 %
Brugerundersøgelser blandt forældre og/eller elever	26 %
Andet	24 %

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleforvaltninger.

I spørgeskemaundersøgelsen er de enkelte aktiviteter ikke nærmere defineret. Overskrifterne kan derfor dække over en vis forskellighed i praksis. Evalueringens øvrige dokumentation viser således at virksomhedsplaner i nogle kommuner følger en nøje beskrevet systematik og fungerer som en kontrol af skolernes praksis, mens de i andre kommuner har en løsere struktur og fungerer som et dokument aktørerne kan tage afsæt i i en mere uformel dialog om skolen. På samme måde kan interne kontrakter dække over forskellige typer af aftaler eller kontrakter som indgås mellem de enkelte skoler og kommunalbestyrelsen eller forvaltningen.

Overordnet set kan de forskellige tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter inddeles i om de er baseret på skriftlighed eller mundtlighed.

I den første kategori kan vi placere aktiviteter der er kendetegnet ved at bestå i indkaldelse af *skriftlig dokumentation* fra skolerne om status, processer og/eller resultater. Med til denne kategori hører også obligatoriske test af eleverne og brugerundersøgelser blandt forældre og/eller elever. I den anden kategori kan vi placere aktiviteter der er kendetegnet ved *dialog i form af samtaler, møder mv.* I denne kategori placeres også konsulentbistand til og besøg på skoler samt etablering af netværk mellem skoleledere.

Indgåelse af *aftaler og kontrakter* mellem skoler og kommunalbestyrelse eller forvaltning er en aktivitet der munder ud i et skriftligt produkt, men som kan indebære en forudgående mundtlig dialog.

Tabel 5 viser generelt at de mest udbredte tilsyns- og kvalitetssikringsaktiviteter er kendetegnede ved at være mundtligt baserede.

Mundtligt baserede aktiviteter

I de selvevaluerende kommuner gør det samme billede sig gældende som på landsplan. Forvaltningerne indkalder forskellige former for skriftlig dokumentation fra skolerne, men det fremgår af såvel selvevalueringsrapporter som besøg at de mere eller mindre formelle møder/dialoger med skoleledere, skolebestyrelser og/eller lærere fylder mere i forvaltningernes bevidsthed når de beskriver deres aktiviteter.

I alle selvevaluerende kommuner mødes alle skolelederne således jævnligt. Oftest deltager forvaltningen i møderne og spiller en central rolle i forbindelse med tilrettelæggelse og afvikling. I Ribe afholdes der møde i skolelederkredsen hver anden uge, dvs. ca. 20 gange om året, mens møderne i de øvrige kommuner typisk foregår med 1-1½ måneds interval. I nogle kommuner, fx i Tårnby, deltager viceinspektører, afdelingsledere og andre ledere på tilsvarende niveau også i møderne. I nogle af de andre kommuner mødes forvaltningen særskilt med disse ledergrupper.

Derudover gennemfører alle de selvevaluerende forvaltninger systematiske samtaler med de enkelte skoleledere. Der kan være tale om udviklings-, vurderings- eller mentorsamtaler som typisk gennemføres hvert eller hvert andet år.

Det fremgår tydeligt af dokumentationen at de fleste forvaltninger satser på kontakten til skolelederniveauet frem for til lærerniveauet som man typisk har kontakt til gennem bredt anlagte arrangementer som temadage og tilbud om efteruddannelse. I nogle kommuner, fx i Birkerød, opsøger forvaltningen dog også lærerniveauet meget i forbindelse med udvikling og implementering af indsatsområder.

Forvaltningerne spiller en central rolle for politikernes dialog med skolerne. I Ribe, Skanderborg, Randers og Birkerød har man en fast model med dialogmøder hvert eller hvert andet år mellem kommunalpolitikere og skolerne ved skolebestyrelser, skoleledere og i nogle tilfælde lærerne. I flere af kommunerne foregår møderne på den enkelte skole. Tårnby og Odense har en fast procedure for at skoleudvalget eller repræsentanter herfra med mellemrum besøger de enkelte skoler. I Tårnby sker det fx i starten af hver valgperiode for at kunne prioritere eksempelvis ressourcer til bygningsvedligeholdelse. I Odense indgår Børn- og Ungeudvalget som enkeltpersoner i regelmæssige kontaktudvalgsmøder. Disse finder på skift sted på skoler med deltagelse af repræsentanter for ledelser, medarbejdere, skolebestyrelser og elever.

Skriftligt baserede aktiviteter

Som nævnt er indkaldelse af virksomhedsplaner den mest udbredte skriftligt baserede aktivitet på landsplan. I de selvevaluerende kommuner indkalder forvaltningerne i Odense og Birkerød virksomhedsplaner henholdsvis udviklingsplaner fra skolerne; planerne skal bl.a. omfatte beskrivelse af mål og opfølgning på hidtidige mål. I de øvrige fire kommuner arbejder man ikke systematisk med virksomhedsplaner. Ifølge oplysninger fra besøget hos forvaltningen i Tårnby udarbejder skolerne her skoleplaner, men det er meget forskelligt i hvilket omfang de opdateres, og forvaltningens vurdering er at de generelt ikke bliver anvendt til at følge op på mål. I Skanderborg, Ribe og fra 2005 også Randers er den skriftlige opstilling af skolernes egne mål og opfølgning på kommunale mål og skolemål en del af aftale- eller kontraktstyringen og afrapporteres løbende i aftalernes dokumenter. Ud over – eller i tilknytning til – virksomhedsplaner/kontrakter mv. indkalder forvaltningerne skriftlig dokumentation om økonomiske forhold på skolerne.

Eftersom de selvevaluerende kommuner ikke skelner skarpt mellem tilsyns- og kvalitetssikringsopgaver, jf. kapitel 4, er det også vanskeligt for de forskellige aktører at placere de forskellige aktiviteter som hørende til henholdsvis den ene eller den anden opgave. Der er således ikke nogen fælles tendens blandt de seks kommuner i forhold til hvilke aktiviteter de knytter til tilsyn henholdsvis kvalitetssikring.

Evalueringen har ikke systematisk undersøgt hvordan behandling af klager indgår i tilsynet og kvalitetssikringen. På besøgene inddrog de interviewede politikere imidlertid klager og/eller fravær af klager som en væsentlig informationskilde i vurderingen af deres samlede indtryk af skolevæsenet. Derudover lagde politikerne i bl.a. Tårnby og Ribe i høj grad vægt på den tilfredshed med skolen eller mangel på samme som de fornemmer gennem deres almindelige omgang med andre borgere i kommunen.

Evalueringsgruppens vurdering af praksisformer

Evalueringsgruppen finder det vanskeligt at give en selvstændig vurdering af de enkelte praksisformer og vurderer at det væsentlige er at se på hvordan de forskellige aktiviteter tilsammen bidrager til at løfte opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring. Kapitel 6 om organisering ser nærmere på sammenhængen mellem de konkrete praksisformer og relationerne mellem de forskellige aktører i kommunen. I den forbindelse belyses også konsekvenserne af forholdet mellem mundtligt og skriftligt baserede aktiviteter.

Det er dog evalueringsgruppens opfattelse at en tilsynspraksis der primært baserer sig på møder, samtaler og andre mundtligt baserede praksisformer, er forbundet med nogle grundlæggende problemer. Dokumentationsmaterialet fra de selvevaluerende kommuner viser således at de vurderinger politikere og embedsmænd knytter til data der er indhentet mundtligt, i højere grad karak-

teriseres som baseret på fornemmelser end baseret på viden. Evalueringsgruppen mener at vurderinger i tilknytning til tilsyn bør tage afsæt i viden. Det betyder ikke at møder, samtaler m.v. ikke kan indgå som en del af tilsynet, men det betyder at det skal være tydeligt for alle områdets aktører hvilken viden om skolens rammebetingelser, processer og resultater der kommer ud af møderne og samtalerne.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at tilsynsaktiviteter dokumenteres skriftligt. I det omfang møder, samtaler mv. indgår som en del af tilsynet, bør det være tydeligt i fx referater eller notater hvilken viden om skolens rammebetingelser, processer og resultater der kommer frem.

5.4 Udbytte af praksis for tilsyn og kvalitetssikring

Aktørernes vurdering af eget skolevæsen

De ansvarlige kommunalpolitikere blev på besøgene spurgt hvordan de vurderede deres skolevæsen. De fleste politikere var efter kort betænkningstid klar til at give en overordnet vurdering af skolevæsenet som de fleste steder fik karakteren "god/lidt over middel". I Tårnby og Birkerød mente politikerne dog at deres skolevæsener er rigtig gode eller over middel. Samtidig henviste politikerne i disse to kommuner i højere grad til dokumentationen bag deres vurderinger end politikerne i de øvrige kommuner. Politikerne i Skanderborg og Odense havde umiddelbart sværest ved at give en vurdering af deres skolevæsener. I Odense forklarede de det bl.a. med at kommunens folkeskoler var vidt forskellige, mens politikerne i Skanderborg gav udtryk for at mangle konkret dokumentation om skolernes resultater.

Forvaltningsrepræsentanterne i Odense, Ribe, Randers og Skanderborg vurderer deres skolevæsen som gennemsnitligt eller godt, men har vanskeligt ved at redegøre for hvad de baserer deres vurdering på. Forvaltningerne i Birkerød og Tårnby adskiller sig – som deres politikere – fra de øvrige ved at vurdere at deres skolevæsen er bedre end gennemsnittet. Disse forvaltninger baserer eksplícit deres vurderinger på konkret dokumentation af befolkningens sammensætning, elevernes afgangs- og testresultater samt for Birkerøds vedkommende en fokusgruppeundersøgelse blandt forældre.

Aktørernes vurdering af egen tilsyns- og kvalitetssikringspraksis

Politikerne

I Tårnby, Ribe, Skanderborg og Odense giver politikerne umiddelbart udtryk for at være tilfredse med kommunens tilsyns- og kvalitetssikringspraksis, mens politikerne i Randers og Birkerød er mere selvkritiske i forhold til systemet og deres egen rolle i det. I Randers oplever politikerne fx at de ikke altid er tilstrækkeligt godt informerede om hvordan skolerne arbejder med de mål politikerne har fastsat. Konkret ønsker politikerne i Randers sig følgende forbedringer i indsatsen:

- At de får mere detaljerede informationer om måling af det rent faglige.
- At der skabes en bedre dialog med forældrene.
- At der bliver holdt fast i de evalueringsprocedurer der er besluttet.

I Birkerød vurderer politikerne at tilsynet godt kunne gennemføres mere systematisk – samtidig oplever de dog at både de selv og forvaltningen generelt er velinformerede om hvad der foregår på skolerne.

Det er kendetegnende for politikernes vurdering af tilsyns- og kvalitetssikringsindsatsen at den ikke bygger på en klar definition af disse opgaver, men snarere på en fornemmelse af hvad de omfatter. Derfor er politikernes målestok heller ikke nødvendigvis den samme, hverken inden for eller på tværs af kommunerne.

I interviewet med politikerne i Skanderborg kom det eksempelvis frem at de har en forholdsvis snæver forståelse af deres opgaver i forhold til skolerne. Når de vurderer at de lever op til lovens krav, skal det således ses i sammenhæng med at byrådet kun i meget begrænset omfang sætter indholdsmæssige mål for skolerne og følger op på dem. Baggrunden er at politikerne efter eget udsagn ikke selv har tilstrækkelig viden om skoleområdet til at kunne gøre dette, og at de ikke har en forvaltning til at hjælpe sig med opgaven. Konkret indhenter byrådet kun systematiske informationer om skolernes arbejde vedr. økonomi og rammebetingelser. Herudover gennemføres systematiske brugertilfredshedsundersøgelser som imidlertid kun kan give et billede af tilfredsgraden, men ikke en forklaring på hvad et eventuelt dyk i tilfredsheden skyldes. Viden om den indholdsmæssige og resultatorienterede side af virksomheden indhentes primært ved årlige dialogmøder hvor alle skoler deltager. Disse møder er dog præget af at politikerne generelt ikke føler sig i stand til at stille kvalificerede spørgsmål til skolelederne og skolebestyrelserne om indhold i og resultater af undervisningen.

I Tårnby er politikerne som nævnt også godt tilfredse med deres egen og systemets indsats. Her bygger vurderingen på en opfattelse af at alle i skolevæsenet kender forventningerne til deres egen rolle, og at man via den formelle og uformelle dialog vil få tilbagemeldinger hvis indsatsen

ikke lever op til disse. Med andre ord er intet nyt (fravær af klager og debat) generelt godt nyt, og man oplever ikke behov for en mere systematisk, fx skriftlig, tilbagemeldingsprocedure fra skolerne.

De selvevaluerende forvaltninger

De selvevaluerende forvaltninger er generelt mere selvkritiske i forhold til kommunens håndtering af opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring end politikerne. Selvevalueringsrapporterne afspejler at flere forvaltningerne har været igennem en proces hvor de for første gang nogensinde har haft et klart fokus på mål og handlinger i forhold til disse opgaver. Og den proces har for flere afsløret nogle mangler i egen indsats. I selvevalueringsrapporten fra Tårnby gør forvaltningen fx opmærksom på at det er uhensigtsmæssigt at kommunen ikke har en generel strategi for implementering af vilkårsændringer der rummer præciseringer af tidsplaner for opfølgning. Ifølge selvevalueringen afspejler situationen en til tider lidt for hurtig, praktisk håndtering af ændringer på skoleområdet, fx centrale initiativer som Fælles mål. I forlængelse heraf ser forvaltningen et behov for at der formuleres et overordnet mål for varetagelse af kommunalt tilsyn og kvalitetssikring. Og på besøget gav forvaltningen udtryk for en erkendelse af at måden at sætte mål på og følge op bør være mere præcis, bl.a. fordi det er skoleledernes behov.

I Odense vurderer forvaltningen i sin selvevalueringsrapport at der er behov for en større grad af tilsyn og kvalitetssikring for at kunne leve op til det politiske systems og andre interessenters forventninger og for at kunne dokumentere udbyttet af indsatserne. Skolernes behov for sparring vurderes at være langt større end forvaltningen kan leve op til. Overordnet set vurderer de at der er behov for at få systematiseret og beskrevet kommunens praksis for tilsyn og kvalitetssikring. På besøget formulerede forvaltningen det sådan at de gerne ser at tilsyn og kvalitetssikring kommer til at fungere mere proaktivt frem for reaktivt. I den forbindelse forventer de at der fremover skal indhentes mere dokumentation fra skolerne.

Også i Ribe, Randers og Birkerød peger forvaltningerne på behov for at forbedre deres egen indsats. Typiske stikord på tværs af kommunerne handler også her om at blive tydeligere i betydningen mere operationel og systematisk med hensyn til målformulering og opfølgning.

De selvevaluerende skoleledere i Skanderborg giver ikke nogen egentlig vurdering af egen indsats i deres selvevalueringsrapport. Her peger de på at kommunen har valgt en organisationsform under hvilken det er vanskeligt at forestille sig at tilsyns- og kvalitetssikringsopgaverne kan varetages anderledes end i dag. De gør opmærksom på at kommunen ved flere lejligheder har benyttet sig af konsulentbistand til opgaverne. I Skanderborg-modellen varetager skoleledergruppen en del af en traditionel forvaltnings opgaver. Ved besøget gav skolelederne udtryk for at de tager tilsynsforpligtelsen på sig, men selv vurderer at de forvalter den for tilfældigt og for forskelligt. Lederne

mener at de i utilstrækkelig grad deler viden og samarbejder om løsning af fælles opgaver, fx "uddannelse" af skolebestyrelser. Derudover erkender de at en del "bolde", fx fra Undervisningsministeriet, risikerer at "flyve forbi" da de ikke har en procedure for at håndtere dem.

Skolelederne

Skolelederundersøgelsen viser at jo klarere mål og strategier og jo mere og bedre samarbejde mellem forvaltning og skoleledere, jo mere tilfredse vil skolelederne være med forvaltningens gennemførelse af tilsyn og kvalitetssikring. Hvis det stod til skolelederne, skulle vægten ligge på kvalitetssikring. Denne skulle være dialogbaseret, og der skulle være bedre overensstemmelse mellem mål, midler, form og indhold end i dag.

Vurderinger af arbejdet med tilsyn

Evalueringsgruppen vurderer at kommunalbestyrelsen i flere af de selvevaluerende kommuner ikke løfter sin tilsynsopgave. Det skyldes at kommunalbestyrelsen ikke indsamler og vurderer information om rammebetingelser for undervisningsvirksomheden, processer knyttet til undervisningen og resultater af undervisningen på en tilstrækkelig systematisk måde (jf. evalueringsgruppens beskrivelse af hvad tilsynsforpligtelsen indebærer i kapitel 3).

Evalueringsgruppen vurderer at dette gælder for Skanderborg, Odense, Randers og Ribe. Det betyder at politikere og forvaltning i disse kommuner reelt ikke ved om folkeskoleloven efterleves, eller om de kommunale mål opfyldes. De har i hvert fald ikke tilstrækkelig dokumentation for at det er tilfældet. I Birkerød og Tårnby Kommuner er det evalueringsgruppens indtryk at politikerne har et bedre kendskab til situationen på skoleområdet og dermed er bedre klædt på til at varetage vurderingsdelen af deres tilsynsopgave. I begge kommuner er der dog et stykke vej før man kan tale om et systematisk og dokumenteret tilsyn.

Resultaterne fra den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt skoleforvaltninger tyder umiddelbart på at flertallet af danske kommuner gennemfører en lang række tilsyns- og kvalitetssikringsudgangsaktiviteter med udgangspunkt i en nedskreven strategi og ofte i skriftlige mål for tilsynet og kvalitetssikringen. Set i lyset af den store usikkerhed om anvendelsen af begreberne tilsyn og kvalitetssikring og de konkrete eksempler på mål, strategier og praksis som de selvevaluerende kommuner giver, er det imidlertid evalueringsgruppens vurdering at resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen må læses med en vis skepsis. Der er ikke umiddelbart grund til at antage at de selvevaluerende kommuner skulle adskille sig ved at løse opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring ringere end andre kommuner. Evalueringsgruppen vurderer således at flertallet af de kommuner der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, gennemfører en række aktiviteter i forhold til skolerne, men ikke nødvendigvis som led i et systematisk og veldokumenteret tilsyn.

Opsamling af anbefalinger vedrørende praksis for tilsyn

Evalueringsgruppen anbefaler

- at den nationale præcisering af tilsynsopgaven i forhold til folkeskolen indeholder krav til mål og strategier såvel som krav til indholdsmæssigt fokus og til praksisformer.

- at tilsynspraksis bør omfatte systematisk indsamling af både kvantitative og kvalitative data om såvel rammebetingelser, processer og resultater i relation til folkeskolens kernevirkomhed. Indholdsmæssigt fokus i data skal bl.a. fastlægges ud fra forskningsbaseret viden om hvilke rammebetingelser og processer ved undervisningen der er væsentlige for at opnå gode resultater for eleverne.

- at tilsynsaktiviteter bør dokumenteres skriftligt. I det omfang møder, samtaler mv. indgår som en del af tilsynet, bør det være tydeligt i fx referater eller notater hvilken viden om skolens rammebetingelser, processer og resultater der kommer frem.

Evalueringsgruppens vurderinger af arbejdet med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling

Manglerne i arbejdet med tilsyn betyder at der i flere af de selvevaluerende kommuner er et ufuldstændigt grundlag for at gennemføre kvalitetssikring og kvalitetsudvikling. Det hænger sammen med at den basale fælles viden som er nødvendig for at føre dialog om hvad der er kvalitet i den kommunale folkeskole, og hvilken læring der skal til for at fremme denne kvalitet, kun er til stede i begrænset omfang i skolevæsenet.

Som nævnt i kapitel 3 forudsætter kvalitetsudvikling i skolesektoren læring på alle niveauer og sammenhæng mellem den læring der finder sted på de forskellige niveauer. Fx er det en forudsætning for at hele skolevæsenet kan løftes, at den enkelte lærer bliver bedre til at dokumentere og evaluere egen praksis. Først da kan de (via skolelederne) for alvor gå i dialog med forvaltningen/politikerne.

Evalueringsgruppen vurderer at kontinuerlig læring og udvikling er nødvendig for at kunne leve op til de stigende kvalitetskrav til den kommunale folkeskole. I den forbindelse er der behov for at skabe bedre forudsætninger for læring på de forskellige niveauer i skolesektoren og mellem niveauerne. Her tænkes på lærerniveau, skoleniveau (skoleledelse og skolebestyrelse), forvaltningsniveau og politisk niveau.

Læring på tværs af niveauerne er et kendetegn ved en udfoldet kvalitetsudvikling som bygger på viden og vurderinger der bl.a. er indsamlet gennem systematisk tilsyn og kvalitetssikring. Etablering af læring på tværs af niveauerne foregår ved at viden om hvilken praksis der virker – og hvorfor den virker – formidles og omsættes til ny praksis som igen bliver genstand for vurdering af dem der gennemfører praksis og af de øvrige aktører på området.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at alle kommuner udarbejder mål og en samlet strategi for kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af folkeskolen. Kvalitetsudviklingen bør basere sig på udveksling af viden og erfaringer mellem de forskellige niveauer i skolesektoren. Dette forudsætter at de enkelte niveauer (politikkerne, en eventuel forvaltning og skolerne) udarbejder en strategi for hvordan de bidrager til at opfylde den kommunale strategi. På skoleniveauet tillægges skoleledelsen en central rolle i dette arbejde.

Dette kapitel sætter fokus på samspillet mellem det politiske niveau, administrative niveau og institutionsniveauet i det kommunale skolevæsen. Kapitlet behandler først forventninger til henholdsvis politikeres, fagforvaltningers og skolelederes rolle og de barrierer de forskellige aktører oplever i forhold til at rollen realiseres. Her tages der primært afsæt i besøgsinterviewene og skolelederundersøgelsen. Derefter behandler kapitlet relationen mellem niveauerne med udgangspunkt i de konkrete samarbejdsformer der beskrives i selvevalueringerne.

6.1 Kommunalpolitikernes rolle og ansvar

Folkeskoleloven fastslår at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen og for at undervisningspligten opfyldes. I forlængelse heraf tillægges kommunalbestyrelsen to opgaver: Den fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed, og den fører tilsyn med denne virksomhed (§ 40).

Dette afsnit omhandler de muligheder politikerne har for at udfylde denne rolle, og de barrierer der evt. eksisterer, sådan som de kommer til udtryk i dokumentationen.

Forventninger til politikernes rolle

Generelt giver politikerne ved besøgene udtryk for et ønske om at arbejde fremadrettet med at sætte mål og ikke blive drevet frem af enkeltsager. Denne hensigt dækker imidlertid over forskellige opfattelser af hvad politisk målfastsættelse indebærer og omfatter. Nedenfor er de beskrevet i form af tre forskellige forståelser af politikernes rolle som kommer til udtryk i dokumentationsmaterialet:

Formulering af visioner. For det første finder man ideen om at adskille politisk styring fra den administrative og faglige virkelighed: Politikernes rolle er at fastholde det overordnede perspektiv, og de skal ikke være sagsbehandlere. Politikere skal formulere visioner og ikke bekymre sig om den løbende sagshåndtering.

Denne opfattelse findes mest tydeligt hos politikerne og den ordførende direktør i Skanderborg Kommune der knytter den tæt til Skanderborgs styringsmodel hvor skolerne indgår kontrakter direkte med kommunalbestyrelsen, og hvor der ikke er fagforvaltninger.

Mål for proces. For det andet finder man politikere som synes deres opgave er at sætte mål – også for processer i undervisningsvirksomheden, fx i forhold til organisering af indskoling/udskoling eller differentieret undervisning. Dette gælder politikerne i Birkerød og nogle af politikerne i Randers der giver et indtryk af at de gerne vil være tydeligere med de mål de sætter, og gerne vil slå mere igennem ude i undervisningen. I Odense fortæller politikerne at man tidligere fra politisk side har forsøgt at formulere krav til processen ved at pege på en konkret læringsteori, men at man er vejet tilbage fra dette efter at man stødte på modstand på skolerne som oplevede det som et angreb på lærernes metodefrihed.

Indholdsstyring gennem budgetstyring. For det tredje giver nogle politikere klart udtryk for at den politiske styring af skolerne foregår gennem en detaljeret budgetstyring. Her er tanken om styringsadskillelse mellem politikere og administration/fagfolk altså fraværende. Denne opfattelse finder man mest tydeligt i Tårnby. Her tilkendegives det at det ikke er med udgangspunkt i nedskrevne politikker, men i en central styring af skolernes ressourceforbrug at politikerne får den folkeskole de gerne vil have.

Politikere og forvaltning i Tårnby opfatter den centrale budgetstyring som sammenhængende med en stærk ikke-skriftliggjort kultur for hvad der er god praksis i kommunens skolevæsen, nemlig at være en del af fællesskabet og lade sig guide af det "fornuftige" frem for det "avantgardistiske". Det er derfor også politikernes opfattelse at deres forventninger til skolerne er velkendte i systemet. Denne styring sker også gennem rekruttering, mener politikerne. Lærere og ledere søger ind i Tårnby skolevæsen med en viden om at det er kendt for en bestemt måde at gøre tingene på. Den stærke kultur gælder også det politiske niveau. Interviewet med forvaltning og politikere peger på at der ikke er stor politisk uenighed i det skolepolitiske udvalg. Man er enig om hvilken politik man forfølger selvom den ikke er nedskrevet som politikker.

Barrierer for at politikerne kommer til at spille en rolle

På baggrund af udsagn fra forvaltninger, skoler og politikerne kan der peges på forskellige barrierer for at politikerne kan udfylde deres rolle.

Politikernes forudsætninger

Som det fremgår af kapitel 5 indsamler flere af kommunerne (Odense, Ribe, Randers og Skanderborg) ikke systematisk dokumentation om resultater og processer i forhold til undervisningen.

Flere steder peger både skoleledere og politikere da også på at politikerne mangler viden og indsigt i skolernes dagligdag for at være i stand til at udstikke mål og visioner for området.

Dette ses tydeligt i Skanderborg hvor der ikke findes en fagforvaltning, og det er skolelederne der varetager opgaverne i forhold til det politiske niveau. Både politikere og skoleledere peger her på politikernes manglende vidensniveau som en barriere for at politikerne kan udfylde deres rolle i forhold til at udstikke overordnede mål for området og vurdere skolernes opfyldelse af dem.

Politikerne i Skanderborg vurderer at vidensniveauet både hos dem selv og den ordførende direktør er meget begrænset når det kommer til de pædagogisk-faglige spørgsmål, deres viden gælder de økonomiske forhold. Deres egen vurdering er at det i praksis betyder at de ikke har grundlag for at vide om skolerne lever op til loven. I forlængelse af dette tilkendes det at man på politisk niveau godt kunne bruge en bedre fornemmelse af hvordan det går på de store forvaltningsområder. Der er brug for nogle politikere der "graver sig lidt mere ned" på et område, vurderes det.

Tilsvarende udtrykker skolelederne i Skanderborg tvivl om hvorvidt politikerne er klædt godt nok på og har tilstrækkelig indsigt til at varetage den rolle de tilskrives. De oplever en markant informationsasymmetri i forhold til byrådet fordi de selv er så godt informerede og leverer så fyldestgørende svar at det kan være svært for politikerne at koble sig på processen.

Politikerne giver udtryk for at man måske burde have et system der sikrer at skolerne kan få direkte kontakt til politikerne, så alt ikke skal være henvist til det store plenum på dialogmøderne. Det foreslås at man evt. kunne få hjælp fra en skoleforvaltning, eller at der i hvert fald på chefniveau var en der havde pligt til at udtale sig samlet om skoleområdet. Skolelederne afviser derimod klart ønsket om en skoleforvaltning, men vil gerne have kvalificerede og kritiske spørgsmål fra politikerne.

I fraværet af politiske udvalg er der nedsat kontaktgrupper i kommunalbestyrelsen der dækker de forskellige forvaltningsområder. Politikerne i Skanderborg giver imidlertid udtryk for at kontaktgruppen på skoleområdet ikke fungerer. Som forklaring henviser de til at gruppen ingen formel kompetence har – og at den står over for en indbyrdes meget enig skoleledergruppe.

I Ribe hvor skolerne også styres gennem kontrakter, giver politikerne klart udtryk for at det primært er det økonomiske område og kontraktindholdet de har viden om. Til forskel fra Skanderborg er der her et politisk udvalg som – ifølge forvaltning og politikere – i praksis varetager kommunalbestyrelsens opgaver mht. at sætte mål for og føre tilsyn med skoleområdet.

I Odense kan politikerne ikke henviser til et systematisk indsamlet dokumentationsgrundlag som de baserer vurderinger og målsætninger på. Omvendt giver de heller ikke udtryk for at de oplever det som et problem. Det gør politikerne i Randers derimod.

Her oplever nogle af politikerne at der ikke kommer informationer nok fra forvaltningen, og at de først bliver informeret når der er noget galt. Det vil sige at det er i form af konkrete klagesager at politikerne bliver opmærksomme på problemstillinger på skoleområdet. Politikerne giver her udtryk for ønsket om et system der giver dem løbende informationer og dermed sætter dem i stand til at indfange generelle problemstillinger før eventuelle klagesager sætter fokus på dem. Nogle af politikerne understreger dog at de ser Randers-modellen som et skridt i den rigtige retning.

Blandt politikerne i Randers er der en klar opfattelse af at manglen på information er et problem fordi de dermed ikke får grundlag for at stille tydelige krav til skolerne. Det fremgår af interviewet med politikerne at der har været en politisk kamp om skoleområdet og om kvalitetssikring og opfølgning generelt.

Ud over at dokumentationen således peger på politikernes viden om skolespørgsmål som en betingelse for at de kan sætte mål og føre tilsyn, berører den også politikernes incitament som forudsætning for at de tager fat på tilsynsopgaven. Flere af forvaltningerne er således inde på at de oplever at politikerne kun presser på for tilsyn i sager der har fået medieomtale, eller konkrete klagesager der indebærer en mulighed for det.

Målenes implementering

Dokumentationsmaterialet peger også på at, uanset deres informationsniveau, oplever politikerne barrierer når de vil opstille mål der går helt ud i klasseværelset.

I Birkerød oplever politikerne at være velinformerede, og de giver udtryk for at de kan bruge informationen til at sætte mål for skoleområdet. Der er for politikerne en synlig tråd fra de overordnede skolepolitiske mål og de seks politiske målområder til udvalgets handleplan der omsættes i en handlingsplan på forvaltningsniveau. Det er oplevelsen fra politisk niveau at man har forudsætningerne for en god dialog med både forvaltning og skoleledere.

Her opleves barrieren derimod at ligge i at man ikke slår igennem med de politiske mål hos forældre og lærere. Politikerne oplever at forældrene ser "det gode" som noget der kommer fra skolen, mens "det dårlige" kommer fra politikerne. Forældrene opdager ikke at man på politisk niveau arbejder med målsætninger for at gøre skolen bedre.

Forvaltningen vurderer at især lærernes traditioner for at gøre tingene på en bestemt måde udgør barrierer for at slå igennem med de politiske mål. Indtrykket er at det kan være svært at finde et fælles fodslag på lærerværelserne fordi de forskellige grupperinger af lærere ønsker noget forskelligt. Bevidstheden om de politiske mål stopper ofte ved skolelederen og er typisk meget lav hos den enkelte lærer, vurderes det. Forvaltningen giver her udtryk for at man godt kunne savne nogle mere uomgængelige politiske mål, fx med tidsfrister for hvornår fleksibel tilrettelæggelse skal være implementeret. Her er indtrykket imidlertid at politikerne viger tilbage – og man får en mere tilfældig tilgang til hvordan og i hvilket tempo målene forfølges på den enkelte skole.

I Odense har man fra politisk side forsøgt at formulere krav til processen ved at pege på en konkret læringsteori, men man er vejet tilbage fra dette efter at man stødte på modstand på skolerne som oplevede det som et angreb på lærernes metodefrihed. Konklusionen er blevet at man fra politisk side undgår den form for målfastsættelse. Skolerne må selv vurdere hvad der er brugbart eller ikke. En af politikerne tilkendegiver at hvis skolerne skal betragte det enkelte barn individuelt, må skolerne også have lov til at se sig selv som "individuelle".

Begrundelser for den kommunalpolitiske forankring af folkeskolen

I det omfang politikerne og fagforvaltninger forholder sig direkte til berettigelsen af – og rollen for – et lokalpolitisk niveau i forhold til folkeskolen, gør de det generelt lidt tøvende. En fagforvaltning nævner at det betydningsfulde måske ikke ligger i det politiske niveau, men i at man er inddelt i enheder med forskellige socioøkonomiske forhold. I flere af kommunerne er politikere og forvaltning inde på at det ikke er i forhold til de faglige spørgsmål – som opleves at være lagt i faste rammer fra centralt hold – at det kommunalpolitiske niveau spiller en rolle.

Dokumentationen viser også at kommunalpolitikere ikke benytter muligheden når der fra central side gives mulighed for at de kan spille en rolle i indholdsmæssige spørgsmål. Som beskrevet i kapitel 4 overtager langt de fleste kommuner Undervisningsministeriets beskrivelser af undervisningen hen imod trin- og slutmål. På besøgene begrundede politikere og forvaltninger det med at det der kommer fra ministeriet, er gennemarbejdet af fagfolk og ikke kan gøres bedre lokalt. Flere af kommunerne giver også klart udtryk for at der er tale om et prioriteringsspørgsmål: Det er opfattelsen at man kan bruge tiden bedre lokalt på andre ting.

Når politikere og forvaltninger skal argumentere for den kommunale forankring af folkeskolen, henviser de således ikke til indholdsmæssige spørgsmål. I stedet argumenterer de ud fra demokratiske hensyn hvor det at aktørerne er tæt på hinanden, tillægges en selvstændig værdi, eller de henviser til hensynet om at sikre sammenhængen til tilbuddene i lokalsamfundet og skolens relationer til det omkringliggende lokalsamfund generelt. Fælles for argumenterne er at de handler om relationen mellem det politiske, administrative og praktiske niveau: Det fremhæves som en styrke

at en kommune ikke bare er en administrativ enhed, men et samfund hvor politikerne konkret møder borgerne ansigt til ansigt. Der henvises her til at man ville tabe noget i forhold til loyalitet mellem niveauerne ved at skolen blev en statslig opgave.

Men enkelte blandt politikere og forvaltninger berører samtidig behovet for et udefrakommende kontrol- og opfølgningselement. Det nævnes at der kan være behov for en ekstern part der kan se bort fra de undskyldninger og forklaringer de kommunale aktører selv kan have for at tingene ser ud som de gør. Der kan fx være incitamenter for politikerne til at opretholde en skolestruktur med mange små skoler der giver svære betingelser for at levere en tilfredsstillende undervisningskvalitet.

Flere er inde på det forhold at der kommer mange og nye krav fra statslig side, og i en af de selvevaluerende forvaltninger ræsonnerer man at hvis kommunalbestyrelsen skal følge op på de krav der sættes fra central side, er dens instrumenter måske ikke gode nok.

Evalueringsgruppens vurdering af politikernes rolle

I de fleste selvevaluerende kommuner får politikerne ikke informationer på tilstrækkelig systematisk vis til at de er i stand til at udstikke mål og varetage tilsynsforpligtelsen i forhold til skolerne. Undtagelsen er de økonomiske forhold som generelt er det politikerne har mest viden om.

Det er evalueringsgruppens indtryk at dette hænger sammen med at der ikke i tilstrækkeligt omfang eksisterer incitamenter for politikerne til at efterspørge informationer om undervisningens proces og resultat hvorimod det har umiddelbare konsekvenser hvis skolerne ikke forvalter eller overholder de økonomiske rammer.

Desuden efterlader dokumentationen det indtryk at kommunalpolitikere selv har svært ved at definere det kommunalpolitiske rum mellem centrale krav og fagprofessionalisme på folkeskoleområdet. Mange politikere forholder sig tilsyneladende tvivlende til hvor deres rum for påvirkning og dermed behov for dokumentation ligger, ud over overholdelse af økonomiske rammer.

Efter evalueringsgruppens opfattelse viser dokumentationen at politikere har brug for hjælp fra nogen med fagprofessionel indsigt til at stille spørgsmål til – og dermed opnå viden om – skolerne virksomhed. Har politikerne ingen steder at hente denne hjælp, får man en ond cirkel hvor de ikke opnår denne viden og dermed heller ikke et udgangspunkt at bede om mere viden fra. Konsekvensen bliver en manglende kontakt mellem niveauerne og dermed manglende gennemsigtighed i systemet.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at kommuner som vælger at have en minimal eller ingen fagforvaltning, introducerer et koordinerende element med fagprofessionel indsigt.

6.2 Forvaltningens rolle og ansvar

Forvaltningen fungerer på basis af kommunalbestyrelsens mandat og er således ikke en aktør der optræder i folkeskoleloven. Loven indeholder altså ingen formelle rammer for forvaltningens – eller en eventuel fagforvaltnings – rolle i forhold til skoler og politikere. Nedenfor gengives de forskellige aktørers opfattelse af forvaltningens rolle i forhold til skoler og politikere.

Forventninger og barrierer i forhold til forvaltningens rolle

I dokumentationsmaterialet peger de selvevaluerende forvaltninger på forskellige aspekter af deres rolle i forhold til skolerne. Forvaltningen ses som:

- bestiller-kontor – forvaltningen effektuerer politiske mål og stiller ledelseskrav til skolerne.
- overvåger – forvaltningen følger med og griber ind hvis noget går galt.
- igangsætter og sparringspartner – forvaltningen inspirerer og hjælper skolerne i deres arbejde.
- sammenhængskraft – forvaltningen skaber fællesskab mellem skolerne i kommunen og sørger for at alle trækker på samme hammel.

I de fem kommuner med en fagforvaltning nævnes flere af ovenstående punkter mere eller mindre eksplicit, men de vægtes forskelligt. Alle fem forvaltninger er dog på en eller anden måde inde på at de fungerer som sparringspartnere og støtter for skolerne.

Nogle af de selvevaluerende forvaltninger oplever imidlertid barrierer for at udfylde denne rolle. I Ribe henviser man i selvevalueringsrapporten til at man med flere ressourcer måske i højere grad ville kunne imødekomme skolernes efterspørgsel efter sparring. At en sådan uopfyldt efterspørgsel er til stede bekræftes af skolelederundersøgelsen i Ribe.

Forventningen til forvaltningens rolle som sparrings-/dialogpartner for skolerne går igen hos de fem kommuner i skolelederundersøgelsen. Skolelederne efterlyser her mere reel dialog og sparring og udtrykker behov for at have adgang til forvaltningen.

I Skanderborg der ikke har en skoleforvaltning, afviser skolelederne behovet for støtte som argument for en fagforvaltning. "Barnepige" optræder her som billedet på en fagforvaltnings rolle i forhold til skolerne – dvs. en instans der letter skoleledernes ansvar og tager beslutninger på deres vegne. Ifølge skolelederne giver fraværet af en fagforvaltning et stort indflydelsesrum for den enkelte skoleleder – og dermed et større engagement. Hverken skoleledere eller politikere er dog ukritiske i forhold til hvad fraværet af en fagforvaltning betyder, men overvejelserne har udspring i betydningen for politikernes, ikke skoleledernes, mulighed for at varetage deres rolle tilfredsstillende.

Generelt giver fagforvaltningerne udtryk for at forvaltningen kan befinde sig i et dilemma i forhold til skolerne: Det kan være svært både at skulle være dem der skal kontrollere og inspirere skolerens praksis. Som forvaltning bliver man let en kontrollant hvilket opleves at lukke nogle døre i dialogen med skolerne. Det kan således også blive en barriere for at nå længere ud i skoleverdenen end til den enkelte skoleleder. Typisk pointerer forvaltningerne selv at det er vigtigt at man ikke bruger dialogen med skolerne til at "dunke nogen i hovedet" med.

Undtagelsen fra dette er Tårnby hvor politikere og forvaltning giver indtryk af at der er en lige linje mellem politikere, forvaltning og skoler. Forventningen er at beslutninger truffet på det ene niveau er kendte og efterleves af niveauerne "under". Skolelederne giver udtryk for at den grundige kontrol med rammerne også er med til at skabe en vigtig dialog med forvaltningen. Det sikres dermed at informationer og viden cirkulerer rundt i systemet.

Af spørgeskemaundersøgelsen blandt alle kommuner fremgår det at kommunerne ikke er særligt tilbøjelige til at beskrive deres rolle i forhold til tilsyn og kvalitetssikring som kontrollerende. Ud af seks mulige karakteristika er "kontrollerende" det ord færrest kommuner hæfter på deres tilsyns- eller kvalitetssikringspraksis.

Blandt politikerne i de fem kommuner med en fagforvaltning gives der generelt udtryk for at forvaltningen har en vigtig funktion som informationskilde på området og dermed også som formidler mellem skoleledere og politikere. Men samtidig omtaler enkelte blandt skoleledere og politikere også forvaltningen som et lag som kontakten mellem skoler og politikere skal "trænge igennem". I Randers nævnes det blandt politikerne som en begrænsning at de informationer man får, er "siet op gennem et helt system", mens skolelederne i Birkerød oplever forvaltningens organisationsstruktur som meget formel og hierarkisk, og som noget der bliver sat imellem dem og politikerne.

Evalueringens vurdering af forvaltningens rolle

Skolelederne i de fem kommuner med en fagforvaltning lægger vægt på forvaltningens rolle mht. sparring om de problemer og udfordringer skolelederne konkret står i. Samtidig peger dokumentationen på at fagforvaltningerne spiller en vigtig rolle som informationskilde for politikerne.

Det er imidlertid evalueringens vurdering at fagforvaltningerne ofte har svært ved at stille tydelige krav til skolerne og opsøge dokumentation om undervisningens proces og resultat, og at politikerne på den anden side heller ikke altid skubber på i forhold til dette (jf. forrige afsnit).

At det er svært for forvaltningerne, kan hænge sammen med det dilemma de selv beskriver at de befinder sig i, i forhold til både at skulle varetage en sparringsfunktion og en kontrolrolle over for skolerne. Her oplever de at kontrolrollen kan spænde ben for den dialog de behøver med skolelederne og med den enkelte lærer.

Det kan således være en barriere for overhovedet at tænke i dokumentation af undervisningens resultater hvis der er en forventning fra forvaltning/ politikere om at skolerne vil opfatte det som kontrol og mistænkeliggørelse af lærere og lederes arbejde. Evalueringens gruppe vurderer at denne barriere hænger sammen med en generel kultur for ikke-indgriben i kommunerne; dvs. det er ikke almindelig accepteret adfærd at man sætter spørgsmålstejn ved andre parters praksis, medmindre man er presset til det af udefrakommende faktorer.

6.3 Skolelederens rolle og ansvar

I folkeskoleloven fremgår det at skolelederen har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen (§ 45).

Det er således også skolelederen der har det daglige ansvar når der står at: "Den enkelte skole har inden for de givne rammer ansvaret for undervisningens kvalitet i henhold til folkeskolens formål, jf. § 1, og fastlægger selv undervisningens organisering." (§ 2, stk. 2).

Dette afsnit fokuserer på forventninger til skoleledernes rolle og de barrierer der gengives i dokumentationsmaterialet, for varetagelsen af den. Dernæst ses på opfattelser af grænsen mellem skolelederens og det kommunale niveau forpligtelse til kvalitetssikring.

Forventninger og barrierer i forhold til skoleledernes rolle

I interviewene med de selvevaluerende forvaltninger (i Skanderborg: skoleledere) refereres generelt til to sider af skolelederens opgave. Skolelederen skal:

- opretholde og være en del af kommunens samlede skolevæsen
- stå i spidsen for egen skole og engagere lærerne i udviklingen af denne.

Disse to sider indgår med forskellig vægt i de selvevaluerende kommuner. I Skanderborg lægger skolelederne særlig vægt på muligheden for at engagere sig og gøre noget for deres egen institution når de skal beskrive fordelene ved Skanderborgs organisering på skoleområdet. Men samtidig tilkendegiver de at der ikke er vægt på fællesskabet i skoleledergruppen. Lederne bliver hurtigt "individualister og konkurrenter" hvilket ses som positivt i forhold til engagementet, men det betyder også – ifølge skolelederne – at der ikke er systematiseret videndeling mellem dem.

I Tårnby fremhæver forvaltningen loyaliteten mod fællesskabet, både det politiske og fællesskabet i skoleledergruppen, når de skal beskrive forventningen til skoleledernes varetagelse af deres rolle. At skolelederne i Tårnby oplever at være en del af og føler sig forpligtet i forhold til det kommunale fællesskab, bekræftes i skolelederundersøgelsen. Forvaltningen tilkendegiver dog samtidig at der også er en forventning om at den enkelte leder gør noget særligt for sin egen skole. Det tilføjes at det måske ville være lettere at udfylde denne side af rollen hvis skolelederne havde et større råderum.

Flere steder giver politikere og/eller forvaltninger udtryk for at en del af skolelederne ikke er i stand til at løfte de opgaver der i dag ligger i skolelederrollen. Der sættes således spørgsmålstejn ved om de lever op til deres lovbestemte ansvar for undervisningens kvalitet. Som et gennemgående problem nævnes her skolelederens evne og muligheder for (og i nogle tilfælde vilje til) at formidle de lokale (og centrale) mål og intentioner til lærerne – og engagere dem i arbejdet med dem.

Som løsning på dette peges for det første på øget uddannelse til skoleledere. I nogle af kommunerne er man således i gang med kompetenceudviklingstiltag for lederne. For det andet er forvaltningerne i flere kommuner optaget af hvordan man kan frigøre ressourcer til pædagogisk ledelse, bl.a. gennem oprettelse af administrative lederstillinger, evt. på tværs af skoler. Undtagelsen fra dette er Tårnby hvor det vurderes (af kommunaldirektøren) at det er kendetegnende for kommunens skoleledere at de vægter det pædagogiske frem for det administrative. Der peges her på at det måske hænger sammen med at skolelederne i Tårnby – qua den centrale økonomistyring – er frigjort fra administrative opgaver der andre steder ligger hos skoleledelsen. Det vurderes at skoleledelserne har mindre økonomisk råderum, men muligvis derfor mere tidsmæssigt råderum der kan anvendes til pædagogisk ledelse. Skolelederne giver selv (i skolelederundersøgelsen) udtryk for

at kommunens rammer giver ro og tryghed i arbejdet på den enkelte skole, men efterlyser på den anden side en mere reel indflydelse på dem.

De barrierer som skolelederne på tværs af kommunerne selv fremhæver for varetagelsen af deres rolle, samler sig generelt omkring to overordnede forhold. For det første oplevelsen af en tids- og ressourceklemme, for det andet oplevelsen af et uopfyldt behov for dialog med forvaltningen om deres konkrete arbejdssituation.

Manglen på tid og ressourcer er noget af det skolelederne i Ribe, Odense og Randers giver udtryk for. Oplevelsen er her at skolelederne – som led i decentralisering af opgaverne – får flere opgaver, men at der ikke følger tilsvarende ledelsestid med. Der gives udtryk for en oplevelse af at man savner "tid til at styre de skibe man sætter i søen". I denne forbindelse fremhæves i Randers også nødvendigheden af at have tid og overskud til at inddrage medarbejdergrupperne på en måde så de får et tilhørsforhold til de mål der opstilles. I Ribe og Odense fremhæver lederne desuden manglende sammenhæng mellem de krav og mål der formuleres, og de ressourcer der tilføres skolerne, som en barriere for at løfte deres opgaver.

For det andet giver lederne i de fem selvevaluerende kommuner i forskelligt omfang udtryk for et uopfyldt behov for en reel dialog med forvaltningen om de konkrete afvejninger og problemer de står i til hverdag. Dette uddybes i afsnit 6.4.

Grænsen mellem institutionernes og det kommunale niveau ansvar for kvalitetssikring

Flere steder giver forvaltninger og skoleledere udtryk for at ansvaret for kvalitetssikring og/eller tilsyn er lagt ud til skolelederne. Forvaltningen i Odense mener selv at de burde være bedre til at kvalitetssikre, men tilkendegiver at de ofte må lægge det ud til skolelederne. Skolelederne i Skanderborg tilkendegiver at ansvaret for tilsyn/kvalitetssikring ligger hos dem selv, og henviser til at det følger af den model man har valgt i Skanderborg.

Af skolelederundersøgelsen fremgår det tillige at lederne i Randers og Ribe oplever at ansvaret for kvalitetssikring og tilsyn er lagt ud til dem, mens skolelederne i Birkerød efterlyser klarere rammer for hvordan de selv skal føre tilsyn.

Kvalitetssikring af skoler på kommunalt niveau og skolelederens kvalitetssikring af undervisningen på skoleniveau omtales altså i et vist omfang som den samme opgave der enten kan placeres hos forvaltningen eller "lægges ud" til skolelederne.

Skolelederne i Odense skelner mellem det økonomiske tilsyn som er forvaltningens ansvar, og det pædagogiske tilsyn som er skolelederens tilsyn med lærernes undervisning. I Skanderborg efterly-

ser skolelederne i deres selvevaluering klarere retningslinjer for ansvarsfordelingen mht. tilsyn. De understreger at sådanne retningslinjer skal have vejledende og ikke bindende karakter, fx i form af en vejledning fra Undervisningsministeriet der beskriver ansvarsfordelingen.

Evalueringsgruppens vurderinger af skolelederens rolle

Evalueringsgruppen vurderer at det næppe er i overensstemmelse med lovens hensigt at ansvaret for kvalitetssikring og evt. (som i Skanderborg) tilsyn alene placeres hos den enkelte skole.

At skolelederen har et ansvar for at skolen har rammer for kvalitetssikring af lærernes undervisningsvirksomhed, er ikke det samme som – og kan ikke erstatte – det kommunale ansvar for at en fagforvaltning eller anden kommunal instans der er ekstern i forhold til den enkelte skole kvalitetssikrer og fører tilsyn med skolernes virksomhed.

Denne sammenblanding af opgaver på kommunalt og skoleniveau svækker opmærksomheden på såvel kommunens som skoleledernes ansvar i forhold til tilsyn og kvalitetssikring.

Forpligtelsen til kvalitetssikring på kommunalt niveau handler bl.a. om at sørge for at kommunens skoleledere har de relevante kompetencer. De lokale ledelsesopgaver i folkeskolen i dag stiller krav til viden og ledelsesmæssige kompetencer som ikke kan opnås gennem læreruddannelsen, suppleret med erfaring og deltagelse i kortvarige efteruddannelsesforløb. Det er efter evalueringsgruppens opfattelse helt nødvendigt at skoleledernes baggrund for at varetage stillingen suppleres med længerevarende efteruddannelsesforløb i ledelse. Her er det en fordel at skoleledere henter inspiration og input uden for skoleverdenen, bl.a. ved at indgå i efteruddannelse med andre ledere af offentlige institutioner.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at man på kommunalpolitisk niveau præciserer og kommunikerer indholdet af skolelederens opgave, herunder skolelederens rolle i forhold til kvalitetssikring af undervisningsvirksomheden. Det er således vigtigt at de forventninger til skolelederopgaven der kommunikeres fra kommunal side, ikke kun handler om håndteringen af de økonomiske rammer, men også om arbejdet med undervisningens kvalitet. Det er ikke nok at man en gang for alle formulerer overordnede, skriftlige krav, fx i en personalepolitik. Indholdet af skolelederopgaven bør være genstand for løbende revision og dialog mellem parterne i det kommunale skolevæsen.

- at kommunerne sikrer at skolelederne gennemfører længerevarende efteruddannelse i ledelse.

6.4 Relationer mellem niveauerne

Forholdet mellem forvaltning og skoleledere

Konkrete samarbejdsformer

Som det fremgår af kapitel 5, nævner selvevalueringsgrupperne en række formelle mødefora hvor skoleledere deltager sammen med repræsentanter for fagforvaltningen, når de skal beskrive rammen om samarbejdet med skolerne.

Generelt lægger fagforvaltningerne (i de fem kommuner) vægt på dialog som omdrejningspunkt for forholdet mellem forvaltninger og skoleledere. Det fremhæves flere steder som forudsætning for dialog at man ikke bruger den til at "dunke nogen i hovedet" med. Det udtrykkes at det der skaber den gode dialog, er at forvaltning og skoler ikke er modsætninger, og at der er en forståelse af en fælles opgave der skal løses (Odense). Besøgene giver indtryk af at det generelt er svært for fagforvaltningerne at beskrive indholdet i dialogen med skolerne og hvilke ændringer den medfører – ud over tilvejebringelsen af selve dialogrelationen – herunder hvilken information den giver forvaltningerne.

Skolelederne (i de fem kommuner) omtaler også de mødeformer som forvaltningerne nævner, men som et overordnet fællestræk peger de på begrænsninger i de formelle mødefora som ramme om dialog med forvaltningen om de problemstillinger og afvejninger de står i. Generelt efterlyser de en mere "reel" dialog med forvaltningen om deres konkrete arbejdsituation.

Barriererne opleves (i Tårnby) at være de formelle rammer om mødeaktiviteterne – den faste og stive mødestruktur og den tidsbegrænsning de foregår inden for. Eller det opleves (i Ribe) at forberedelsen af og opfølgningen på møderne er fraværende eller usystematisk. Flere giver udtryk for at de store mødefora primært giver plads til en envejskommunikation fra forvaltningen. Der efterlyses her mindre møder om temaer som kunne danne udgangspunkt for en egentlig dialog. I Odense lægger skolelederne netop vægt på værdien af at der i kommunen er etableret forskellige tematiske netværk hvor både ledere, forvaltning og lærere deltager. Netværkssamarbejdet opleves meget positivt, både for relationen mellem forvaltning og skoleledere og indbyrdes mellem skolelederne. Generelt lægger skolelederne i undersøgelsen ikke stor betydning i skoleledermødernes indhold. En skoleleder i Randers beskriver mødernes indhold som "gummipunkter", dvs. ufarlige punkter som ikke lægger op til en egentlig dialog om ledernes konkrete arbejdsituation. Ifølge skolelederundersøgelsen har ledere i Randers etableret et uformelt ledernetværk der skal opfylde behovet for dialog og erfaringsudveksling om de problemer og udfordringer de møder.

Dialogtyper

De forskellige aktørers udsagn om forholdet mellem forvaltning og skoler som den kommer til udtryk i dokumentationen, kan grupperes ud fra fire måder at tænke forholdet på:

- **Modsætningsforhold:** Forvaltningen og skoler oplever at de arbejder ud fra modstridende hensyn.
- **Forhandlingsforhold:** Forholdet er præget af gensidig tilpasning af krav. Modstand fra skolerne stopper beslutninger på forvaltningsniveau.
- **Styringskæde:** Forvaltningen går ud fra at beslutninger og målsætninger udstukket på forvaltningsniveau er kendte, og at de efterleves ude på skolerne. Ansvar for økonomisk prioritering er klart placeret hos politikere/forvaltning.
- **Afkobling:** Skoleledere opererer meget uafhængigt af forvaltningen. Meget få opgaver løses i fællesskab mellem forvaltning og skoleledere.

Der kan være forskellige udsagn inden for den enkelte kommune der kan knyttes til forskellige af de ovenstående typer forhold. Men de fleste kommuner kan dog – når man sammenholder forvaltningens og skoleledernes udsagn – meget klart beskrives med vægten på en af typerne.

Et forhold der beskrives i *modsætningstermer* finder man i Ribe. Her bruger både forvaltningen og skolelederne udtrykket "dem-os" i beskrivelsen af deres indbyrdes forhold. Forvaltningen efterlyser at skolerne i højere grad ser sig selv som medspillere, men oplever i implementeringen af nye lovgivningsmæssige tiltag at støde på betydelig modstand mod forandring hos skolelederne.

Omvendt efterlyser skolelederne i Ribe både medspil fra forvaltningen, og at man fra forvaltningens side sætter sig ind i skoleledernes og skolernes problematik. I stedet er oplevelsen at forvaltningen stiller fremadrettede krav til skolerne uden at følge op med vejledning og støtte i forhold til mulighederne for at løse dem. Skolelederne efterlyser helt generelt interesse for skolerne, for deres egen funktion og en reel dialog med forvaltningen om deres opgaver. Det opleves som et problem at forvaltning og skoleledere ikke i fællesskab har haft en diskussion af centrale begreber, fx om kvalitetssikring. Skolelederne oplever ikke at forvaltningen tænker i medinddragelse af lederne eller ser dem som en ressource i forhold til de problemer der skal løses. De oplever at de ikke har mulighed for at give den feedback til systemet som forvaltningen ønsker fra dem, fordi de ikke har den relevante kontakt til forvaltningen. Som eksempel nævnes at der ikke længere afholdes månedlige regionsmøder med deltagelse af den pædagogisk-administrative konsulent.

I Birkerød finder man også – om end ikke så markante – elementer af modsætningsforhold. I Birkerød giver skolelederne udtryk for at de oplever den kommunale organisation meget hierarkisk og centralt styret, og at de som skoleledere ikke har nok indflydelse på det der kommer fra for-

valtningen og politikerne. Omvendt giver forvaltningen ved besøget udtryk for at der i ledere og læreres holdninger kan ligge barrierer for at nå de politisk opstillede mål.

I Odense beskrives forholdet derimod i termer af *forhandling*. Her beskriver politikere og forvaltning hvordan de – med afsæt i en dialog med skolerne – forsøgte at pege på en konkret lærings-teori som skolerne skulle tage udgangspunkt i. Men da dette blev mødt med stor modstand i den faglige organisation, trak man forslaget tilbage igen og konkluderede at her gik grænsen for hvad man skulle udstikke retningslinjer for på kommunalt niveau. Skolelederne i Odense beskriver forholdet til forvaltningen som en gensidig tilpasning: De oplever sig selv som fleksible og tilpasningsdygtige i forhold til forvaltningen, men oplever også at det er lykkedes dem at få forvaltningen til at tilpasse sig deres virkelighed. De oplever at det gode forhold til forvaltningen opretholdes gennem de mange netværk i kommunen hvor skoleledere og forvaltning møder hinanden. Eksistensen af netværk opleves at skabe loyalitet og fællesskabsfølelse mellem forvaltningen og skolelederne.

I Tårnby beskriver forvaltningen forholdet til skolelederne ud fra en klar arbejdsdeling og forventningen om en intakt *styringskæde* fra politikere til skoleledere. Forvaltningen sætter rammerne for den enkelte skoles arbejde gennem en detaljeret styring af økonomien, og skolelederne løser deres opgave inden for disse rammer. Skolelederne oplever på samme måde at forvaltningen tager hånd i hanke med de økonomiske rammer, og at det overordnet giver både tryghed og råderum for skoleledernes opgavevaretagelse. De oplever at politikerne har tillid til forvaltningen, og at forvaltningen har tillid til at skolelederne løser opgaverne inden for rammerne.

I Skanderborg er forholdet mellem forvaltning og skoleledere snarere præget af *afkobling*. En stor del af de opgaver som en fagforvaltning almindeligvis varetager i forhold til skolerne, er i Skanderborg lagt ud til skolelederne. Der er derfor begrænsede anledninger til kontakt og dialog mellem skoleledere og forvaltning, navnlig hvad angår indholdsmæssige spørgsmål.

Det er vanskeligt at placere Randers i en af de fire kategorier på baggrund af dokumentationsmaterialet. I interviewet giver forvaltningen udtryk for behov for at opkvalificere lederne og give dem styrke til at stå fast på målene over for medarbejderne. Skolelederne oplever omvendt at forvaltningen er underlagt et vist arbejds- og tidspres, men beskriver samarbejdet som positivt og præget af imødekommenhed fra forvaltningens side.

Et bemærkelsesværdigt træk på tværs af kommunerne er at forvaltningerne ofte betoner *dialogen* med skolerne. Dialogen fremhæves allermost i Ribe hvor der mest tydeligt formuleres et modsætningsforhold både fra forvaltningens og skoleledernes side. Her lægger forvaltningen netop vægt

på *dialogen* som det der er lykkedes med kontraktstyringen, og som det der er omdrejningspunkt for styringen.

Forholdet mellem politikere og skoleledere

Som det fremgår af kapitel 5, spiller de selvevaluerende forvaltninger en central rolle for politikernes dialog med skolerne. Flere af kommunerne har en fast praksis for at politikere besøger skolerne i løbet af deres valgperiode eller for dialogmøder med kommunalpolitikere, skoleledere og repræsentanter for skolebestyrelserne.

Generelt udtrykker skolelederne et ønske om en direkte adgang til politikere med de spørgsmål der omhandler deres hverdag. For nogle af skolelederne er der tale om et klart uopfyldt ønske. I Birkerød oplever skolelederne at de (efter omstrukturering af forvaltningen) bliver afskåret fra dialog med politikere, som de oplever kun må foregå under velstrukturerede forhold. Oplevelsen er at det bliver opfattet som en forplumring af kommunaldirektionens udmøntning af de politiske beslutninger hvis skolelederne har en direkte og uformel dialog med politikere.

I interviewet med skolelederne i Randers kom det synspunkt til udtryk at man "i årevis" har efterlyst en mere direkte dialog med politikere. Skolelederne ser etableringen af dialogmøder som et skridt i den rigtige retning selvom nogle er bekymrede for om møderne kan opretholdes som reelle dialog- og ikke blot meddelelsesmøder. Denne oplevelse af dialogmøderne udtrykkes blandt skolelederne i Birkerød. Her omtales de som "monologmøder" som udtryk for at de mere er en enetale fra direktionen end en reel dialog.

Blandt politikere i Birkerød udtrykkes også ønske om en mere egentlig dialog med skolelederne, ligesom man også her oplever begrænsninger i dialogmøderne som ramme om denne dialog.

I Skanderborg er politikere inde på at alt måske ikke kan diskuteres i plenum på dialogmøderne. Det tilføjes at Skanderborg-modellen (hvor fagforvaltning er fraværende), burde suppleres med et system der sikrer at skolerne kan få kontakt til politikere. En politiker i Randers sammenligner dialogmøderne med ansættelsessamtaler hvor den enkelte skoleleder kommer for at sælge sig selv til udvalget, men hvor der ikke er rum for at diskutere reelle problemer.

Både politikere og skoleledere efterlyser altså en reel dialog, mens det er mere uklart om det er det samme politikere og skoleledere gerne vil have en "reel dialog" om. I Birkerød giver politikere udtryk for gerne at ville have en dialog med skolelederne om indholdsmæssige spørgsmål, men at dette faktisk kan være svært. Erfaringen er at skolelederne mere synes de har brug for politikere i økonomiske end i indholdsmæssige spørgsmål. "De vil hellere snakke cykelstativer end læsning når vi besøger dem", fastslår en politiker.

Evalueringens vurderinger af dialogen mellem niveauerne

Uanset at de selvevaluerende kommuner repræsenterer nogle meget forskellige valg med hensyn til decentralisering af kompetence til skolerne, er det de samme konkrete samarbejdsformer der præger samarbejdet mellem det politiske, administrative og praktiske niveau. Primært henviser selvevalueringsrapporterne til forskellige former for formelle mødefora.

Generelt lægger alle parter vægt på dialogen som et centralt led i tilsyn og kvalitetssikring, men de har svært ved at fortælle hvad dialogerne resulterer i. Samtidig har både skoleledere og politikere ofte et ønske om en "mere reel" dialog. Dvs. de oplever ikke i dag at dialogen handler om det de selv anser for vigtigt, eller de oplever at den er begrænset af bestemte hensyn, fx hensynet om at "sælge sig selv" som skoleleder.

Det er evalueringens opfattelse at den dialog som aktørerne beskriver, har svært ved at leve op til de kendetegn ved dialog som evalueringens gruppe har opstillet i kapitel 3. Dvs. at dialogen giver mulighed for at fremsætte mangfoldige synspunkter, og at parterne lytter til hinanden – ikke for at kunne forhandle deres egen position, men for at forstå en problemstilling så godt som muligt.

Evalueringens vurdering er at relationen mellem de forskellige niveauer i kommunerne er indlejret i en konsensusøgende kultur som, ud over det fælles hensyn om at være på god fod med hinanden, opretholdes af det vilkår at aktørerne ikke behøver at forstå det samme ved det de har dialog om, bl.a. fordi dialogen ikke baserer sig på dokumentation af praksis og resultaterne af denne (som beskrevet i kapitel 5). Det betyder at der kommer fokus på afstemning af aktørernes krav og positioner som mål for dialogen - frem for forbedring af undervisnings kvaliteten.

Det er evalueringens vurdering at aktørerne ikke har tilstrækkeligt incitament til at skabe "forstyrrelser" hos hinanden forstået som dokumentation der kan problematisere praksis – medmindre de bliver tvunget, fx ved en konkret klagesag eller medieomtale. Undtagelsen fra dette er økonomien, fordi forvaltningens og den enkelte skoles praksis her får umiddelbare konsekvenser på begge niveauer.

Evalueringens gruppe vurderer at det er hensigtsmæssigt at tilsynet fortsat forankres i kommunerne. Det er en fordel at ansvaret for tilsynet er tillagt en myndighed der har mulighed for at føre en direkte og løbende dialog med skolerne.

Det er imidlertid også evalueringens opfattelse at der er brug for et eksternt element i dialogen, dvs. en hjælp til hvad dialogen skal handle om. Dette bør bl.a. indebære et udefrakommende krav til dokumentation som dialogen mellem niveauerne kan tage udgangspunkt i en for-

tolkning af, og som kan danne videre udgangspunkt for at tage stilling til påkrævede eller hensigtsmæssige handlinger.

Evalueringsgruppen har overvejet muligheden for at anbefale at placere ansvaret for tilsyn ved en særlig kommunal instans (fx et "tilsynsudvalg"), men har valgt ikke at anbefale dette ud fra det ræsonnement at det ikke er ønskeligt at skubbe flere niveauer ind mellem skolerne og kommunalpolitikkerne. Evalueringens dokumentation viser at udfordringen tværtimod er at undgå en afkobling mellem det politiske og praktiske niveau.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at ansvaret for tilsynet med folkeskolens virksomhed bibeholdes i kommunerne, men at der introduceres et eksternt element i dette tilsyn.

- at der indføres et lovpligtigt krav om at der hvert fjerde år skal udarbejdes en kritisk analyse af folkeskoleområdet. Analysen skal udmunde i en statusrapport der vurderer de opnåede lokale resultater op mod de lokale og centrale målsætninger der er grundlaget for folkeskolernes virksomhed i den enkelte kommune. Rapporten offentliggøres senest 1. august i de år hvor der er valg til kommunalbestyrelsen. En tilbagevendende analyse der gennemføres hvert fjerde år, vil give kommunalbestyrelsen tid til at reflektere over og diskutere resultaterne af analysen og implementere de ændringer der skal iværksættes inden den næste analyse gennemføres.

- at den lovpligtige kritiske analyse skal udarbejdes af en kommuneekstern part med dybtgående faglig indsigt i såvel folkeskoleområdet som i metoder til kvalitetssikring og evaluering. Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvar for at igangsætte analysen og tage kontakt med en ekstern part der opfylder disse krav.

- at skolelederne før analysen hvert fjerde år forpligtes til sammen med lærerne på den enkelte skole at gennemgå skolens resultater i forhold til de opstillede målsætninger. Den enkelte skoles vurdering af resultaterne indgår således som en del af dokumentationen i statusrapporten.

Skolebestyrelsernes rolle er kun indirekte belyst i evalueringen, idet den fokuserer på kvalitetssikring på kommunalt niveau. Dokumentationen stammer således fra det politiske niveau, forvaltningsniveauet og skolelederne. Evalueringsgruppen har imidlertid hæftet sig ved at skolebestyrelserne kun nævnes i meget begrænset omfang af forvaltninger, politikere og skoleledere og tilsyn-

neladende ikke vurderes at være nogen betydningsfuld aktør hverken i forhold til skoleledernes eller forvaltningernes arbejde med kvalitetssikring.

Da folkeskoleloven tillægger skolebestyrelserne en tilsynsforpligtelse i forhold til den enkelte skole, må det efter evalueringsgruppens opfattelse også være meningen at skolebestyrelsen skal indgå i et samspil med kommunalbestyrelse og skoleleder om kvalitetssikringen af den enkelte skole.

Evalueringsgruppen anbefaler

- at kommunalbestyrelsen præciserer hvad der ligger i skolebestyrelsernes lovbestemte tilsynsforpligtelse.

Anbefalingen skal ses i forlængelse af anbefalingen om at kommunalbestyrelsen skal opstille mål for sit tilsyn med skolernes virksomhed.

Dette kapitel opridser nogle tværgående perspektiver på rapportens anbefalinger og sætter dem i forhold til aktuelle udviklingstendenser i kommunerne.

En mere åben folkeskole

Som en central pointe påpeger rapporten behovet for at introducere et eksternt element i dialogen mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen.

For evalueringsgruppen handler introduktionen af et eksternt element ikke om at ændre på balancen mellem den kommunale og centrale styring af folkeskolen, men om behovet for at skabe en mere åben folkeskole. Der er behov for mekanismer der sikrer at skolevæsenet ikke består af lukkede systemer. Det må ikke være muligt for den enkelte kommune, den enkelte skole eller den enkelte lærer at opretholde en praksis der alene er begrundet i egne holdninger, erfaringer og traditioner.

En mere åben folkeskole indebærer således at hvert enkelt niveau i skolevæsenet vurderer sin egen praksis ud fra en viden om hvad der virker – en viden der både er baseret på dokumentation af egne erfaringer og resultater og på indsigt i andres erfaringer og resultater.

På kommunalt niveau må vejen mod en mere åben folkeskole nødvendigvis gå via en højere grad af udveksling af erfaringer og resultater mellem kommuner der står med sammenlignelige udfordringer og problemer.

Det handler således om at introducere en slags "forstyrrelser" i de systemer der udgør det kommunale skolevæsen, dvs. anledninger til at vurdere og nytænke praksis. Men det er vigtigt at disse forstyrrelser ikke sker i form af pludselige og hyppige bombardementer af krav. Hvis ikke de forskellige niveauer får plads til at bearbejde de krav og informationer de møder, er det ikke sandsynligt at forstyrrelserne fører til ny og ønsket adfærd. Risikoen ved pludselige, hyppige forstyrrelser er at systemerne (lærerne, skolen, kommunen) lukker sig om sig selv for at kunne fungere og undgår at forholde sig reelt til udefrakommende krav og påvirkninger.

At gøre skolen mere åben handler således også om at give den rum til at bearbejde og indoptage udefrakommende krav og påvirkninger. Evalueringsgruppen ser forslaget om at en ekstern part analyserer skoleområdet hvert fjerde år som en måde at skabe en systematisk og tilregnelig forstyrrelse i form af dokumentation der kan problematisere praksis. Samtidig ser evalueringsgruppen det som en måde at give skolevæsenet et vist beredskab i forhold til de løbende forstyrrelser fra fx internationale undersøgelser fordi man på de forskellige niveauer bliver i stand til at gøre rede for hvad man ved om undervisningens kvalitet, og hvad man evt. er i gang med at gøre for at ændre på den.

Opmærksomhedspunkter vedrørende decentralisering og selvforvaltning

Op gennem 90'erne er der sket en høj grad af decentralisering af kompetencer fra kommunalpolitisk niveau ud til institutionerne, herunder folkeskolerne. Mange kommuner står over for at skulle gennemføre (yderligere) ændringer i retning af selvforvaltning og kontraktstyring af de decentrale institutioner.

Det er ikke evalueringens ærinde at problematisere denne udvikling i sig selv. Men evalueringens resultater giver anledning til at pege på nogle problemstillinger som det er særligt vigtigt at være opmærksom på når man som kommune vælger en model med udstrakt grad af decentralisering til institutionerne.

Eksemplerne fra de selvevaluerende kommuner peger på at bestræbelsen på at adskille den politiske styring fra den faglige håndtering af de daglige sager og problemer kan gøre det vanskeligt for politikerne at stille relevante spørgsmål til skolerne, og det kan hæmme politikernes adgang til viden om status og udviklingstendenser. Denne type viden er nødvendig for at politikerne kan fastsætte (nye) mål for skolevæsenet og følge med i opfyldelsen af dem, navnlig på den indholdsmæssige side.

Hvis man vælger en decentral organisering med ingen eller en minimal fagforvaltning, er det således vigtigt at være opmærksom på hvordan politikerne så får adgang til viden om skolerne. Samtidig er det vigtigt at aftale- eller kontraktstyring ikke kun består af udmelding af krav, men følges op af en politisk indsigt i de processer på skolerne der skal føre til opfyldelsen af dem. Det er afgørende at politikerne er i stand til at føre en dialog med skolerne om deres opfyldelse af kravene og – evt. via forvaltningen – hjælpe dem videre med de områder der er vanskelige.

Med andre ord: Decentralisering må ikke betyde at det politiske niveau holder op med at stille spørgsmål til praksis. I bestræbelsen på at ansvarliggøre de decentrale enheder må man ikke afskaffe mulighederne for at det kommunalpolitiske niveau fortsat kan løfte sit ansvar, herunder

ansvaret for tilsyn med og kvalitetssikring af undervisningen på skolerne. Decentralisering må følges op af et system for en tæt faglig dialog niveauerne imellem.

På vej mod større kommunale enheder

Med kommunalreformen går det kommunale landskab som bekendt i retning af større enheder. Denne udvikling rummer efter evalueringsgruppens vurdering både begrænsninger og muligheder i forhold til kommunernes aktuelle praksis med tilsyn og kvalitetssikring.

Det forhold at der ikke – eller kun i meget begrænset omfang – er et tværgående fagligt koordinerende element på kommunalt niveau, vil være et relativt større problem for politikere i store kommuner end i små.

Ligeledes vil det være sværere for politikere i en stor kommune at danne sig et indtryk af hvordan det går på skolerne, uden at de kan tage afsæt i en systematisk indsamling og bearbejdning af dokumentation. Jo større kommunen er, jo større behov vil der være for et systematisk og dokumenteret tilsyn og for en fagprofessionel formidling mellem skoler og politikere.

Nogle af de tilsynsformer som dokumentationsmaterialet rummer, er tydeligvis muliggjort af de rammer som eksisterer i en mindre kommune med et overskueligt antal skoler. Det gælder fx i Skanderborg hvor den valgte decentraliseringsmodel er bygget op omkring en direkte dialog mellem byrådet og de seks skoler. Skanderborg udvides i forbindelse med kommunalreformen til mere end dobbelt størrelse. I den forbindelse vil det blive endnu vanskeligere for byrådet at kommunikere direkte med de enkelte skoler end det er i dag, uden et formidlende fagprofessionelt led.

Dokumentationsmaterialet viser da også at kommunestørrelsen har betydning for indhold og omfang af aktiviteter der ses som del af tilsyn og kvalitetssikring. Af spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunale forvaltninger fremgår det således at den baggrundsfaktor der har den største betydning for undersøgelsens resultater, er kommunestørrelsen. Kommunestørrelsen har således positiv indflydelse på om kommunen har formuleret mål og strategier for arbejdet med tilsyn og kvalitetssikring, og på omfanget af de aktiviteter kommunerne angiver de sætter i værk som led i tilsyn og kvalitetssikring.

Store kommuner følger i højere grad end mindre kommuner op på aktiviteterne. Jo større kommunen er, des hyppigere støtter kommunen desuden med netværk, konsulentbistand og kompetenceudvikling i forhold til implementeringen af trin- og slutmål, ligesom aktiviteter i forhold til elevernes alsidige personlige udvikling hyppigere iværksættes i større kommuner.

Der er således noget der tyder på at udviklingen hen imod større kommuner både vil kræve og muliggøre at arbejdet med tilsyn og kvalitetssikring får en mere eksplicit status i de kommunale opgaver.

Oversigt over anbefalinger

Denne oversigt indeholder alle rapportens anbefalinger opdelt efter om de henvender sig til det nationale niveau, dvs. Folketinget og Undervisningsministeriet, eller til det kommunale niveau, dvs. kommunalbestyrelse og forvaltning. Efter hver anbefaling er der en henvisning til det afsnit i rapporten der redegør for baggrunden for anbefalingen.

Evalueringsgruppen anbefaler at det nationale niveau:

- præciserer kommunalbestyrelsens pligt til at føre tilsyn med folkeskolens virksomhed med henblik på at sikre en klar forståelse af hvad opgaven går ud på (se afsnit 4.2).
- sikrer at den nationale præcisering af tilsynsforpligtelsen indebærer et krav om at kommunerne skal opstille både mål og strategier for løsning af opgaven (se afsnit 5.1).
- sikrer at tilsynspraksis omfatter systematisk indsamling af både kvantitative og kvalitative data om såvel rammebetingelser, processer og resultater i relation til folkeskolens kernevirkomhed. Indholdsmæssigt fokus i data skal bl.a. fastlægges ud fra forskningsbaseret viden om hvilke rammebetingelser og processer knyttet til undervisningen der er væsentlige for at opnå gode resultater for eleverne (se afsnit 5.2).
- sikrer at tilsynsaktiviteter dokumenteres skriftligt. I det omfang møder, samtaler mv. indgår som en del af tilsynet, bør det være tydeligt i fx referater eller notater hvilken viden om skolens rammebetingelser, processer og resultater der kommer frem (se afsnit 5.3).
- fastholder at ansvaret for tilsynet med folkeskolens virksomhed bibeholdes i kommunerne, men introducerer et eksternt element i dette tilsyn (se afsnit 6.4).

- indfører et lovpligtigt krav om at der hvert fjerde år skal udarbejdes en kritisk analyse af folkeskoleområdet. Analysen skal udmunde i en statusrapport der vurderer de opnåede lokale resultater op mod de lokale og centrale målsætninger der er grundlaget for folkeskolernes virksomhed i den enkelte kommune. Rapporten offentliggøres senest 1. august i de år hvor der er valg til kommunalbestyrelsen. En tilbagevendende analyse der gennemføres hvert fjerde år, vil give kommunalbestyrelsen tid til at reflektere over og diskutere resultaterne af analysen og implementere de ændringer der skal iværksættes inden den næste analyse gennemføres (se afsnit 6.4).
- sikrer at den lovpligtige kritiske analyse udarbejdes af en kommuneekstern part med dybtgående indsigt i såvel folkeskoleområdet som i metoder til kvalitetssikring og evaluering. Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvar for at igangsætte analysen og tage kontakt med en ekstern part der opfylder disse krav (se afsnit 6.4).
- udarbejder en vejledning om kvalitetssikring og kvalitetsudvikling rettet mod kommunerne (se afsnit 4.2).
- overvejer en kraftigere sortering i hvilke konkrete nye opgaver på skoleområdet der lægges ud til det kommunalpolitiske niveau (se afsnit 5.2).

Evalueringsgruppen anbefaler at det kommunale niveau:

- udarbejder en strategi for behandling og opfølgning på nationale initiativer i skolesektoren, fx godkendelse og implementering af fagdidaktiske tekster som beskrivelser af undervisningen frem mod slut- og trinmål og sikring af hensynet til elevernes alsidige personlige udvikling (se afsnit 5.2).
- udarbejder mål og en samlet strategi for kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af folkeskolen. Kvalitetsudviklingen bør basere sig på udveksling af viden og erfaringer mellem de forskellige niveauer i skolesektoren. Dette forudsætter at de enkelte niveauer (kommunalbestyrelsen, en eventuel forvaltning og skolerne) udarbejder en strategi for hvordan de bidrager til at opfylde den kommunale strategi. På skoleniveauet tillægges skoleledelsen en central rolle i dette arbejde (se afsnit 5.4).
- i kommuner som vælger at have en minimal eller ingen fagforvaltning, introducerer et andet koordinerende element med fagprofessionel indsigt mellem politikerne og skolerne (se afsnit 6.1).

- præciserer og kommunikerer indholdet af skolelederens opgave, herunder skolelederens rolle i forhold til kvalitetssikring af undervisningsvirksomheden. Det er således vigtigt at de forventninger til skolelederopgaven der kommunikeres fra kommunal side, ikke kun handler om håndteringen af de økonomiske rammer, men også om arbejdet med undervisningens kvalitet. Det er ikke nok at man en gang for alle formulerer overordnede, skriftlige krav fx i en personalepolitik, indholdet af skolelederopgaven bør være genstand for løbende revision og dialog mellem parterne i det kommunale skolevæsen (se afsnit 6.3).
- sikrer at skolelederne gennemfører længerevarende efteruddannelse i ledelse (se afsnit 6.3).
- forpligter skolelederne til sammen med lærerne på den enkelte skole at gennemgå skolens resultater i forhold til de opstillede målsætninger hvert fjerde år forud for den tilbagevendende kritiske analyse. Den enkelte skoles vurdering af resultaterne indgår således som en del af dokumentationen i statusrapporten (se afsnit 6.4).
- præciserer hvad der ligger i skolebestyrelsernes lovbestemte tilsynsforpligtelse (se afsnit 6.4).

Kommissorium

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har med sin handlingsplan for 2004 besluttet at evaluere kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen. Dette kommissorium redegør for evalueringens formål, organisering og metode.

Folkeskoleloven fastslår at folkeskolen er en kommunal opgave. Kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed i overensstemmelse med folkeskoleloven og fører tilsyn med skolerne. Desuden er det kommunalbestyrelsens opgave at godkende skolernes læseplaner og beskrivelser af udviklingen i undervisningen frem mod trin- og slutmål for de enkelte fag. I den forbindelse skal kommunalbestyrelsen sikre at det i læseplanerne eller andre steder fremgår hvordan undervisningen fremmer elevernes alsidige personlige udvikling.

Disse opgaver udgør en kommunal kvalitetssikring af folkeskolens virksomhed.

Opgaverne med at sætte mål og rammer og godkende læseplaner og beskrivelser er omtalt i lovgrundlag og ministerielle vejledninger. Derimod beskriver lovgrundlaget ikke nærmere hvad kommunernes tilsynsopgave indebærer, herunder hvilke konkrete aktiviteter der som minimum indgår i tilsynet.

Formål

Formålet med evalueringen er at vurdere kommunernes kvalitetssikring af folkeskolens undervisningsvirksomhed med udgangspunkt i deres håndtering af tilsynsforpligtelsen.

Evalueringen skal dels afdække hvordan kommunale forvaltninger og skoler forstår kvalitetssikring og tilsyn på folkeskoleområdet. Dels skal den undersøge strategier og praksis i kommunernes arbejde med kvalitetssikring og tilsyn samt hvordan forvaltninger og skoler vurderer denne praksis.

I analysen af strategier og praksis vil evalueringen inddrage:

- Hvordan forvaltningerne er opbygget og opgaverne organiseret for at kvalitetssikre folkeskolen.
- Hvordan kommunerne godkender beskrivelser af undervisningen frem mod trin- og slutmål for de enkelte fag samt sikrer at det i læseplanerne eller andre steder fremgår hvordan undervisningen fremmer elevernes alsidige personlige udvikling.
- Hvordan forvaltningerne samarbejder med andre aktører på skoleområdet, herunder kommunalbestyrelser, skolebestyrelser og skoleledelser.

Evalueringen vil identificere styrker og svagheder ved kommunernes praksis og på den baggrund pege på kommunale tilgange til kvalitetssikring der støtter skolernes arbejde med at nå centralt og lokalt fastsatte mål.

Evalueringsområde

Evalueringen tager udgangspunkt i det forvaltningsmæssige niveau, primært seks kommunale forvaltninger med ansvar for folkeskolen, men også skoleledelserne på de tilhørende skoler.

Evalueringens organisering

EVA nedsætter en evalueringsgruppe der er ansvarlig for evalueringens vurderinger og anbefalinger som beskrevet under "Formål". Evalueringsgruppen kan både give vurderinger og anbefalinger der retter sig direkte til de seks selvevaluerende forvaltninger, og vurderinger og anbefalinger der retter sig bredt mod forvaltninger med ansvar for folkeskoler.

Evalueringsgruppen skal samlet dække følgende kompetencer:

- Forskningserfaring med kommunal forvaltning
- Ledelseserfaring fra en kommunal forvaltning
- Skoleledererfaring fra en kommune med nye styringsformer
- Kendskab til tilsyn og kvalitetssikring på skoleområdet i en nordisk sammenhæng.

EVA's projektgruppe har det praktiske ansvar for evalueringen og skal sikre at evalueringsprocessen gennemføres med hensigtsmæssige og pålidelige metoder i overensstemmelse med evalueringens formål. Projektgruppen yder sekretariatsbistand til evalueringsgruppen og skriver den endelige rapport.

Evalueringemetode

Forundersøgelse

Der er gennemført en forundersøgelse bestående af en analyse af regelgrundlaget og interview med repræsentanter for Undervisningsministeriet, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunernes Landsforening, Lederforeningen under Danmarks Lærerforening og Danmarks Skolelederforening. Interviewene indgår i evalueringens dokumentationsgrundlag.

Selvevaluering i seks kommunale forvaltninger

Seks kommunale forvaltninger med ansvar for folkeskolen gennemfører hver en selvevaluering. Kommunerne udvælges så de repræsenterer forskellige kommunale valg hvad angår styring af skoleområdet vha. mål/kontraktstyringsformer, forvaltningens organisering og decentralisering af økonomisk kompetence til skolerne.

Besøg

Evalueringsgruppen og projektgruppen aflægger besøg i de selvevaluerende kommuner. Under besøgene interviewes ansatte i forvaltninger med ansvar for folkeskolen. Endvidere gennemføres interview med kommunaldirektøren i hver kommune for at belyse kommunens tilgang til styring og tilsyn generelt.

Interviewundersøgelse på skoler i de selvevaluerende kommuner

Skoleledere i de selvevaluerende kommuner interviewes. Undersøgelsen skal belyse skolernes oplevelse og vurdering af kommunernes tilsyn og kvalitetssikring.

Spørgeskemaundersøgelse af kommunale forvaltninger

Der gennemføres en spørgeskemaundersøgelse af landets kommunale forvaltninger. Undersøgelsen skal afdække hvilke procedurer og redskaber kommunerne anvender i tilsynet med skolerne, og belyse hvordan forvaltningen på skoleområdet er bygget op. Endelig skal undersøgelsen afdække kommunernes strategi i de nye opgaver med at godkende beskrivelser af undervisningen og sikre at undervisningen fremmer hensynet til elevernes alsidige personlige udvikling.

Høring

Evalueringsrapporten sendes til skriftlig høring hos de selvevaluerende kommunale forvaltninger. Høringen giver deltagerne mulighed for at rette faktuelle fejl og kommentere evalueringens proces, metoder og resultater.

Om evalueringsgruppen

Poul Erik Mouritzen (formand for evalueringsgruppen), professor og studieleder på Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Uddannet cand.scient.pol. ved Aarhus Universitet 1977 og dr.scient.pol. samme sted i 1991. Har deltaget i flere internationale, komparative projekter om offentlig ledelse og organisation. Har publiceret videnskabelige artikler og bøger, bl.a. om relationen mellem lokalpolitikere og embedsmænd i 14 vestlige lande, om udgiftspolitik og budgetlægning og om sammenhænge mellem kommunestørrelse og demokrati. Medlem af Strukturkommissionen.

Lena Fischer, chef for afdelingen Internt Stöd och Organisationsutveckling, Skolverket i Sverige, som har ansvaret for organisationsudvikling og intern kvalitetssikring. Indtil omstruktureringen af Skolverket i 2003 leder af den afdeling der havde ansvaret for at understøtte arbejdet med skoleudviklingen i kommunerne. Oprindeligt læreruddannet og har videreuddannet sig inden for pædagogisk uddannelsesplanlægning og evaluering. Hun har bl.a. arbejdet med analyser af kommunale kvalitetsredegørelser samt med udredning og forbedring af den uddannelsesmæssige målopfyldelse inden for folkeskole, gymnasium og voksenundervisning.

Steen Ebdrup, skoleleder på Østre Skole i Bornholms Regionskommune siden 1995. Regionskommunen styres efter en kontraktmodel hvor fagforvaltninger med instruktionsbeføjelser i forhold til de kommunale institutioner er ophævet. Uddannet lærer ved Holbæk Seminarium 1983 og i 2003 videreuddannet i ledelse af skoler og andre uddannelsesinstitutioner ved KLEO. Har arbejdet som lærer ved Allinge-Sandvig Borgerskole og Friskolen Østerlars hvor han i 1989 blev skoleleder. 1991-1995 afdelingschef for Børn/Unge og Kultur i Allinge-Gudhjem Kommune.

Suzanne Aaholm, kommunaldirektør i Køge Kommune siden 1996. Uddannet cand.polit. ved Københavns Universitet i 1985. Er tidligere børne- og ungedirektør i Farum Kommune. Udpeget af miljøministeren som formand for bestyrelsen i Informationscenteret Miljø og Sundhed (IMS) i 2003 og medlem af tænketanken Public Governance som er dannet på initiativ af SAS Institute og Co-

penhagen Business School (CBS). Har bl.a. skrevet artikler og bidrag til publikationer om de organisatoriske krav til folkeskolen og om strukturændringer i offentlig forvaltning på børneområdet.

Evalueringens dokumentation

Dette appendiks gennemgår de enkelte dele af evalueringens dokumentation.

Dokumentationsmaterialet består af:

- forundersøgelsesmateriale
- selvevalueringer i seks kommuner
- besøg i de selvevaluerende kommuner
- kvalitativ undersøgelse blandt skoleledere i fem selvevaluerende kommuner
- spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltninger.

Selvevalueringsrapporterne, besøgsinterviewene, skolelederundersøgelsen og forundersøgelsesmaterialet giver et overvejende kvalitativt billede af evalueringens tema. Det kvalitative materiale giver mulighed for en dybtgående og nuanceret indsigt i hvordan centrale aktører på skoleområdet forstår begreberne tilsyn og kvalitetssikring, og i hvordan de beskriver og vurderer deres egen og hinandens praksis på området.

Spørgeskemaundersøgelsen giver et kvantitativt billede af de kommunale forvaltningernes praksis for tilsyn og kvalitetssikring.

Forundersøgelse

Der er i foråret 2004 gennemført en forundersøgelse. Forundersøgelsen bestod i en analyse af lovgrundlaget for tilsyn og kvalitetssikring på skoleområdet og interview med repræsentanterne for Undervisningsministeriet, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunernes Landsforening, Lederforeningen under Danmarks Lærerforening og Danmarks Skolelederforening. Resultaterne af forundersøgelsen har dannet baggrund for udarbejdelsen af evalueringens kommissorium og for udarbejdelse af vejledning til selvevaluering samt for fokus i de to eksterne undersøgelser (se senere).

Selvevaluering

Selvevaluering er en fast del af EVA's evalueringer. I denne evaluering har seks kommuner udarbejdet en selvevaluering. De er udvalgt så de repræsenterer forskellige kommunale valg vedrørende styring af skoleområdet. Appendiks E rummer en kort beskrivelse af de seks kommuner.

De seks kommuner er blevet bedt om at nedsætte selvevalueringsgrupper bestående af de personer i forvaltningen der er direkte involveret i at planlægge, gennemføre og udvikle opgaver der har til formål at sikre kvaliteten i kommunens folkeskoler, herunder tilsynsopgaver. Skanderborg Kommune som ikke har nogen fagforvaltning, valgte dog at lade kommunens seks skoleledere udgøre selvevalueringsgruppen med den begrundelse at disse opgaver i Skanderborg er lagt ud til skolelederne.

Selvevalueringsgrupperne har udarbejdet en selvevaluering med udgangspunkt i en vejledning fra EVA. I vejledningen er grupperne blevet bedt om at beskrive, begrunde og vurdere kommunens tilsyn og kvalitetssikring ud fra en række spørgsmål inden for temaerne: organisatoriske rammer, forståelse af opgaverne, mål og strategier og praksis.

Selvevalueringsrapporterne har et omfang på 20-30 sider. Derudover har alle kommunerne i varierende omfang valgt at vedlægge bilag. Bilagene omfatter fx skolernes virksomhedsplaner, kontrakter/aftaler med skolerne og materiale vedrørende kommunalt fastsatte mål.

Besøg i de selvevaluerende kommuner

Evalueringssgruppen og projektgruppen besøgte de seks selvevaluerende kommuner i december 2004. Besøgene omfattede separate interview med selvevalueringsgruppen, kommunalpolitikere og kommunaldirektøren. I Odense deltog dog i stedet direktøren for Børn- og Ungeforvaltningen, og i Randers deltog kulturdirektøren sammen med kommunaldirektøren.

I interviewene med kommunalpolitikere indgik mellem to og syv politikere. I alle kommuner deltog der politikere fra det udvalg der dækker skoleområdet, på nær Skanderborg hvor der ikke findes et sådant udvalg.

Formålet med besøgene var at drøfte selvevalueringsrapportens temaer med såvel selvevalueringsgruppen som politikere og kommunaldirektører – og dermed uddybe og supplere rapporternes indhold. På den måde fungerer besøgene både som et supplement til og en validering af selvevalueringsrapporterne.

Interviewene blev gennemført med udgangspunkt i en spørgeguide udarbejdet på baggrund af selvevalueringsrapporten i den enkelte kommune. Spørgeguiden fungerede som en tjekliste i for-

hold til afdækningen af temaer og spørgsmål som ikke var tilstrækkeligt belyst i selvevalueringsrapporten.

Kvalitativ undersøgelse blandt skoleledere i fem af de selvevaluerende kommuner

Undersøgelsen er gennemført af Gad's Research & Reflections i efteråret 2004. Formålet med undersøgelsen var at belyse skoleledernes oplevelse og vurdering af kommunernes kvalitetssikring og tilsyn i de selvevaluerende kommuner.

Undersøgelsen omfatter skoleledere i de selvevaluerende kommuner, minus Skanderborg som i fraværet af en fagforvaltning har valgt at lade skolelederne udarbejde selvevalueringsrapporten (jf. ovenfor).

Gad's har sammenfattet resultaterne af skolelederundersøgelsen i en rapport der gengiver skoleledernes perspektiv på evalueringens problemstillinger. I evalueringen anvendes Gad's rapport altså som kilde til skoleledernes synsvinkler. Der er således ikke foretaget en efterprøvning af de faktuelle oplysninger der indgår i Gad's rapport.

Undersøgelsen blev gennemført som fem workshoper af tre timers varighed. Baggrunden for at vælge workshopformen var at give deltagerne mere tid til at reflektere undervejs i processen, bl.a. ved at lægge forskellige seancer ind hvor deltagerne enkeltvis eller i undergrupper reflekterede og noterede.

Workshoppen tog udgangspunkt i en spørgeguide som Gad's havde udarbejdet på grundlag af et oplæg fra EVA. Spørgeguiden bygger på temaerne i den guide som de seks selvevaluerende kommuner er blevet bedt om at følge. Det er Gad's vurdering at spørgeguiden fungerede efter hensigten, dog fik diskussionen af de centrale begreber ofte et andet og mere springende forløb end foreskrevet i guiden.

Udvælgelsen af de deltagende skoleledere er foregået med udgangspunkt i oplysninger om eksisterende mødefora for skoleledere som EVA har indsamlet hos de selvevaluerende forvaltninger. I en kommune er bestyrelsen for skolelederkredsen interviewet, i tre kommuner er den samlede skoleledergruppe interviewet, mens Gad's har foretaget tilfældig udvælgelse af skoleledere i en enkelt kommune. Gad's vurderer at det har været en fordel for dynamikken i diskussionerne at deltagerne på forhånd kendte hinanden, men gør opmærksom på at det ikke kan udelukkes at en tilfældig udvælgelse af deltagere havde bragt andre informationer ind i dokumentationen. Det er Gad's samlede vurdering at undersøgelsens konklusioner er draget på et pålideligt grundlag.

Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltninger

Undersøgelsen blev gennemført af TNS Gallup i efteråret 2004. På baggrund af et oplæg fra EVA udarbejdede Gallup et spørgeskema. Skemaet omhandler hovedtemaerne fra selvevalueringsguiden, dvs. forståelse, organisering, mål og strategier og praksis for tilsyn og kvalitetssikring, dog med vægt på praksis.

Gallup gennemførte pilottest af skemaet ved en workshop med deltagelse af otte embedsmænd (herunder en enkelt skoleleder) som arbejder med/er ansvarlige for tilsyn og kvalitetssikring i otte forskellige kommuner. Formålet med workshoppen var at gennemføre en udvidet test af spørgsmål og svarkategorier for at maksimere kvaliteten i det endelige spørgeskema.

Gallup påbegyndte undersøgelsen ved at opsøge alle kommuner pr. telefon og bad om "den person i forvaltningen der har ansvaret for tilsyn og/eller kvalitetssikring på folkeskoleområdet". Herefter udsendte Gallup et link til det web-baserede spørgeskema eller en papirversion til de deltagere der ønskede det. 93 % af de indkomne besvarelser er indsamlet ved webløsning, mens 7 % har besvaret postalt.

Besvarelsesprocenten for undersøgelsen er 80,2 %. Den samlede population er på 271 kommuner. I beregningen af besvarelsesprocenten er de seks selvevaluerende kommuner og de otte kommuner der deltog i valideringen, sorteret fra. Det faktiske tal for populationen er således 248 kommuner, hvoraf 199 kommuner har besvaret og returneret skemaet rettidigt. Gallup har sammenlignet populationen og de deltagende kommuner på en række dimensioner (herunder kommunestørrelse og nettoudgift pr. elev) og vurderer på den baggrund at der ikke er noget betydningsfuldt systematisk bortfald i undersøgelsen.

Samlet set vurderer Gallup at datas kvalitet og validitet er tilfredsstillende.

I præsentationen af undersøgelsens resultater er ikke medtaget svage sammenhænge, dvs. der er kun medtaget positive og negative sammenhænge med en korrelationskoefficient på mindst (+/-) 0,15.

Anvendelse og vurdering af dokumentationen

Tyngden i evalueringens dokumentation ligger på materialet fra de seks selvevaluerende kommuner. I overensstemmelse hermed ligger hovedvægten i rapportens beskrivelser, analyser og vurderinger på forhold og sammenhænge der er konstateret i de selvevaluerende kommuner. Resultaterne af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt forvaltninger anvendes til at give et overblik over forholdene på landsplan, og de trækkes primært ind i kapitlerne om forståelse og praksis.

Der indgår en række eksempler fra og vurderinger af de seks selvevaluerende kommuner undervejs i rapporten. Evalueringsgruppen har dog valgt ikke at give samlede vurderinger af og anbefalinger til de enkelte selvevaluerende kommuner. Dette skal ses i sammenhæng med at de generelle anbefalinger til det kommunale niveau også er rettet mod de selvevaluerende kommuner.

For at sikre datas pålidelighed er data trianguleret. Det betyder at data som leder frem til vurderinger og anbefalinger, kommer fra mindst to kilder.

EVA vurderer at dokumentationen samlet set giver et fyldestgørende og nuanceret billede af hvordan de kommunale forvaltninger forstår opgaverne med tilsyn og kvalitetssikring, og hvordan de griber opgaverne an i praksis i et samspil med skoleledere og kommunalpolitikere.

De selvevaluerende kommuner

Birkerød Kommune

Fakta

Indbyggertal: 21.715.

Status i forbindelse med kommunalreformen: Sigter mod lukket sammenlægning med Søllerød (31.500).

Antal folkeskoler: 6.

Politisk organisering

Det politiske udvalg med ansvar for folkeskolen er Børne- og Skoleudvalget.

Forvaltningens organisering

I den matrixstruktur kommunen er opdelt i, hører folkeskolerne ind under Skole- og Daginstitutionsområdet. Skole- og Daginstitutionsområdet er delt op i Daglejen, Daginstitutionsområdet, Skoleområdet og Pædagogisk Central. Pædagogisk Central er efter indførelsen af matrixstrukturen i 2003 blevet en del af forvaltningen. PPR er placeret i et andet område i den overordnede matrix, nemlig Børn og Unge-området, der varetager opgaver omkring specialundervisning.

Ledelse og medarbejdere i forvaltningen

I området for Skole- og Daginstitution er der i alt 16 ansatte, hovedsaglig i deltids- eller kombinationsstillinger. Området ledes af en skole- og daginstitutionschef der refererer til en samlet tværgående direktion. Derudover tæller området en souschef og otte konsulenter med en lærer- eller pædagogbaggrund og seks administrative medarbejdere.

Styring af skoleområdet

Skolerne betragtes som decentrale enheder med en høj grad af selvstyre, men der er stadig tale om central ressourcestyring.

Politisk fastsatte mål

Børne- og Skoleudvalget har formuleret nye skolepolitiske mål som i oktober 2004 er blevet sendt i høring i skolebestyrelserne, og som forventes at kunne vedtages af byrådet i foråret 2005. Endvidere har forvaltningen på Børne- og Skoleudvalgets bestilling udarbejdet en handleplan hvor de politiske indsatsområder beskrives med målsætninger på kort, mellemlangt og langt sigt. Indsatsområderne er besluttet på et temamøde, og handleplanen bliver hvert år fulgt op af en status. Handleplanen gennemgås med skolelederne, og det præciseres hvilke punkter de især må tage fat i.

Praksis

Samarbejdet mellem skolerne og forvaltningen beskrives og opleves som meget tæt og præget af mange uformelle kontakter. Der afholdes månedlige møder, konferencer, medarbejdersamtaler og årsmøder med skolelederne, bl.a. to årlige udviklingskonferencer for ledelser og udviklingsgrupper på skolerne. Konsulenterne i forvaltningen arrangerer møder med lærere og pædagoger, hvor faglige og samarbejds-mæssige emner og målsætninger drøftes. Skolernes udviklingsplaner danner baggrund for en årlig evaluering og status af arbejdet med indsatsområder og politiske mål. Forvaltningen gennemfører læsetest på 1., 3. og 6. klassetrin og har tidligere gennemført en fokus-gruppeundersøgelse blandt forældre.

Odense Kommune

Fakta

Indbyggertal: 184.400.

Status i forbindelse med kommunalreformen: Sigter ikke mod sammenlægning.

Antal folkeskoler: 37.

Politisk organisering

Mellemsformstyre med delt administrativ ledelse. Børn- og Ungeudvalget ledes dermed af en rådmænd som også indgår i forvaltningen af området. De enkelte politikere i udvalget er via en kontaktsudvalgsstruktur særligt knyttet til en mindre gruppe skoler.

Forvaltningens organisering

Skoleafdelingen er placeret i Børn- og Ungeforvaltningen sammen med Institutionsafdelingen, Fritidsafdelingen og Serviceafdelingen. PPR hører under Serviceafdelingens Afdelingssekretariat. Både Skole- og Serviceafdelingen har budgetmæssigt ansvar for dele af såvel den kommunale som den amtskommunale specialundervisning.

Ledelse og medarbejdere i forvaltningen

I skoleafdelingen er der 25 ansatte, heraf har knap halvdelen en pædagogisk baggrund (lærer eller andet). I PPR er der i alt ansat 65 medarbejdere. Heraf udgør de ni PPR's centrale organisation – flertallet af de ansatte har en pædagogisk baggrund.

Børn- og Ungeforvaltningen ledes af en direktør. Skoleafdelingen ledes af en skolechef. Under skolechefen er der en administrationschef og en viceskolechef. PPR hører under servicechefen og er opbygget som en matrixorganisation med distriktsledere, souschefer og funktionsledere. Centralt i afdelingssekretariatet findes bl.a. en ledende psykolog og fire konsulenter.

Styring af skoleområdet

Kommunen indførte selvstyre på skolerne i 1994. Selvstyret betyder at byrådet har delegeret kompetence i forhold til skolernes interne økonomi, personaleforhold og pædagogiske principper til de enkelte skoler.

Hver af de 37 folkeskoler ledes af en skoleleder som har ansvar for løsning af de administrative opgaver både internt og på tværs af et antal skoler. Det diskuteres om man skal introducere administrative ledere som har ansvar for løsning af de administrative opgaver på tværs af et antal skoler.

Politisk fastsatte mål

En samlet børn- og ungepolitik blev vedtaget i 2004. Tidligere udvalgte Skoleafdelingen temaer/indsatsområder på baggrund af Undervisningsministeriets udmeldinger og skolernes virksomhedsplaner.

Centrale praksisformer i forhold til tilsyn og kvalitetssikring

Forvaltningen gennemfører et løbende tilsyn med opfyldelse af rammer og regler, herunder skolernes budget og regnskab, opfyldelse af undervisningspligt, årsnormer mv.

Skolerne udarbejder hvert år en virksomhedsplan. Forvaltningsudgaven skal indeholde:

- Oversigt over indsatsområder
- Tilbage melding på udmeldte temaer
- Signaler/ synspunkter til politikere/ forvaltning
- Følgeside til Børn- og Ungeudvalget (med faktuelle oplysninger, kort beskrivelse af udvalgte indsatsområder og signaler/ synspunkter).

Forvaltningen sammenskriver den del af virksomhedsplanerne der handler om indsatsen på politiske indsatsområder, og udarbejder en sammenskrivning af skolernes indsatsområder. Dette kan fungere som udgangspunkt for videndeling skolerne imellem. Generelt har virksomhedsplanerne mere fokus på enkelte udviklingsområder end på den daglige drift.

Udviklingssamtaler med skoleledere gennemføres en gang om året.

Netværk anvendes som implementeringsstrategi. De sammensættes af repræsentanter for skolerne og for forvaltningen og arbejder typisk over en toårig periode. Et hovedformål med netværkene er at klæde ildsjæle ude på skolerne bedre på til at gå forrest i implementeringen af nye indsatsområder. Det er tanken at netværkene skal fungere som et mødeforum for videndeling og formidling af "best practice".

Randers Kommune

Fakta

Indbyggertal: 62.137.

Status i forbindelse med kommunalreformen: Sigter mod åben sammenlægning med: Mariager, Nørhald, Purhus, Sønderhald og Langå som tilsammen har 42.200 indbyggere.

Antal folkeskoler: 14.

Politisk organisering

Det politiske udvalg med ansvar for skoleområdet er Kulturelt Udvalg.

Forvaltningens organisering

Skoleafdelingen er placeret i Kulturel Forvaltning sammen med Fritids- og Kulturafdelingen, en administrationsafdeling, bibliotek, et museum og et musik- og teaterhus. PPR og Pædagogisk Center er begge organisatorisk placeret i Skoleafdelingen.

Ledelse og medarbejdere i forvaltningen

Kulturdirektøren har det overordnede ansvar for afdelingerne i kulturel forvaltning. Skoleafdelingen ledes af en skolechef og tæller foruden skolechefen to konsulenter og to administrative medarbejdere. Pædagogisk Center består af fem skolekonsulenter der er ansat i kombinationsstillinger. Derudover er der 4,2 fuldtidsstillinger og en medarbejder i puljejob til at varetage det administrative arbejde. Lederen er ligeledes fuldtidsansat. Der er 28 medarbejdere i PPR som er delt i to tværfaglige team bestående af skolepsykologer, konsulenter og socialrådgiver.

Styring af skoleområdet

Kommunen har 1. januar 2005 indført aftalestyring i alle borgervendte afdelinger og institutioner og befinder sig i en udvikling på vej mod en værdibaseret styring der indebærer størst mulig ud-lægning af kompetencer og ansvar til de decentrale enheder. Aftalerne indgås mellem den enkelte skole og byrådet.

Politisk fastsatte mål

Randers Byråd har i maj 2004 formuleret en række visioner for kommunen, herunder også for børn- og ungeområdet, ligesom der er blevet vedtaget samlede politikker på alle forvaltningsområder. I aftalerne med skolerne bliver der fastsat centrale mål som suppleres med skolernes individuelle udviklingsmål.

Praksisformer i forhold til tilsyn og kvalitetssikring

Der er faste rutiner for tilsynet med økonomiske, fysiske og administrative rammer, herunder tidsfordeling, opfyldelse af undervisningspligten og arbejds- og undervisningsmiljøvurderinger. Andre aktiviteter, fx i relation til indsatsområder eller konsulentbistand, udføres ad hoc.

Den nye styringsstrategi vil ifølge kommunen blive fundamentet for tilsynet med og kvalitetssikringen af skolerne. Aftalerne skal indeholde strategier og mål for den enkelte skoles praksis såvel som krav og metoder til opfølgning og evaluering. Efter implementeringen af aftalestyringen skal skolerne hvert andet år indsende dokumentation for evalueringen af de opstillede udviklingsmål og initiativer i deres aftaler. Dette afløser de handleplaner som skolerne tidligere udarbejdede årligt, og som blev godkendt af Skoleafdelingen.

Skolelederne indgår i uformelle netværk for sparring og supervision og i arbejdsgrupper med fast kommissorium, der dannes ad hoc og i samarbejde med forvaltningen. Skoleledermøder afholdes otte-ti gange årligt om fælles pædagogiske og administrative emner. Skolechefen gennemfører lederudviklingssamtaler med skolelederne.

Ribe Kommune

Fakta

Indbyggertal: 18.111.

Status i forbindelse med kommunalreformen: Sigter mod åben sammenlægning med: Esbjerg (82.400), Bramming (13.700).

Antal folkeskoler: 11.

Politisk organisering

Det politiske udvalg med ansvar for folkeskolen er Børne- og Ungdomsudvalget.

Forvaltningens organisering

Organisationen omfatter en Centralforvaltning, en Teknisk Forvaltning og en Skole- og Socialforvaltning. Folkeskoleområdet ligger i Fagcenter Børn og Unge under Skole- og Socialforvaltningen. Tandplejen, dagplejen, daginstitutionerne, ungdomsskolen og familierådgivningen der også danner rammen om støttepædagogkorpsen og PPR, er omfattet af samme fagcenter.

Ledelse og medarbejdere i forvaltningen

Skole- og Socialforvaltningen ledes af en direktør. I fagcenter Børn og Unge er der fem ansatte hvis arbejdsopgaver i forhold til skolerne svarer til 2,8 medarbejdere. De fem ansatte udgøres af: en fagcenterchef, en pædagogisk administrativ konsulent (PAK), en administrativ koordinator, en fuldmægtig og en administrativ medarbejder.

Styring af skoleområdet

Kommunen beskriver sit styringsprincip som decentraliseret lønsumsstyring. Styringsredskabet er kontraktstyring. Tidligere var aftalerne politiske kontrakter, men per 1. januar 2005 overgår de til at være kontrakter indgået mellem forvaltningsledelsen og den enkelte skole med udgangspunkt i de politiske målsætninger.

De 11 folkeskoler er samlet i 5 skoler. To af disse skoler er selvstændige, mens de øvrige skoler er samlet i tre skoler under fælles ledelse. (Ledelsesteamet på skolerne med fælles ledelse består af skolelederen og viceskoleinspektøren på overbygningskolen og skoleledere på de mindre skoler i fællesskabet).

Politisk fastsatte mål

Der er i marts 2005 vedtaget en børn- og ungepolitik for det samlede børneområde. Der er derudover beskrevet en overordnet politik for alle politikområder, og på baggrund af denne udarbej-

der Børne- og Ungdomsudvalget operationelle målsætninger for skolerne. De politiske mål indgår sammen med skolernes egne drifts- og udviklingsmål i kontrakterne.

Praksisformer i forhold til kvalitetssikring og tilsyn

Der føres et driftsmæssigt og økonomisk tilsyn med skolerne gennem måneds- og kvartalsvis budgetkontrol.

Evalueringsmetode overvejes i forbindelse med beskrivelse af mål, handleplaner og succeskriterier på den enkelte skole. Evalueringsformen er i første omgang en selvevaluering. Tilbagemeldingen på den samlede kontrakt sker via årlige dialogmøder på baggrund af dialogberetninger der er skriftlige tilbagemeldinger fra de enkelte skoler. Disse tilbagemeldinger sammenskrives af forvaltningen, og der vil fremover ske en opstramning af den samlede dialogberetning så den alene forholder sig til de politiske mål og institutionernes økonomi.

Skanderborg Kommune

Fakta

Indbyggertal: 21.800.

Status i forbindelse med kommunalreformen: Sigter mod åben sammenlægning med: Hørning (8.500 indbyggere), Ry (10.900 indbyggere) og Galten (10.800 indbyggere).

Antal folkeskoler: 6.

Politisk organisering

Der er nedsat udvalg hvor det er lovmæssigt påkrævet, men ikke inden for alle kommunale forvaltningsområder. Der er ikke et udvalg der omfatter skoleområdet. Derimod er der nedsat en skolekontaktgruppe i byrådet. Gruppen har ingen formel kompetence.

Forvaltningens organisering

Den centrale administration ledes af en ordførende direktør og har siden 1996 været organiseret i borgerrelaterede opgaver som varetages af en række administrative enheder, og ikke-borgerrelaterede opgaver som varetages af en enhed som hedder Byråds- og institutionservice. Der findes ingen central skoleforvaltning.

Ledelse og medarbejdere i forvaltningen

I fraværet af en central skoleforvaltning varetager Byråds- og institutionservice under ledelse af den ordførende direktør visse funktioner i forhold til skolerne, herunder deltagelse i skoleledermøder og afholdelse af mentorsamtaler med skolelederne.

Styring af skoleområdet

Kommunen benævner sin styringsform "decentral ledelse med central styring" hvilket indebærer en høj grad af udlægning af ansvar og kompetence til de decentrale enheder, på skoleområdet til skolernes ledelser og bestyrelser. Det betyder at skolerne arbejder med egne målsætninger og egen budgetstyring inden for byrådets ramme.

Skolerne styres med selvforvaltningsaftaler som indgås direkte mellem byrådet og den enkelte skoles ledelse. Skolebestyrelserne refererer direkte til byrådet.

Politisk fastsatte mål

Byrådet i Skanderborg fastsætter fem operationelle kvalitetsmål for skolernes virksomhed. De enkelte skoler formulerer herudover fem-syv individuelle kvalitetsmål. Målene kan ændres hvert år som led i budgetproceduren. De er sidst ændret i 2002.

Praksisformer i forhold til tilsyn og kvalitetssikring

Gennem "mål og budget" som er kommunens kontraktstyringsmateriale, føres tilsyn med skoler-nes overholdelse af minimumstimeplan og overholdelse af økonomiske rammer.

Der gennemføres en gang årligt brugertilfredshedsundersøgelser blandt elever og forældre på byrådets og de enkelte skolars kvalitetsmål. Brugerundersøgelserne danner baggrund for det årlige dialogmøde som byrådet afholder med kommunens skoler, bestyrelser og ledelser forud for bud-gettets vedtagelse.

Den ordførende direktør gennemfører mentorsamtaler med skolelederne.

Tårnby Kommune

Fakta

Indbyggertal: 39.535.

Status i forbindelse med kommunalreformen: Sigter ikke mod sammenlægning.

Antal folkeskoler: 8.

Politisk organisering

Udvalget med det primære ansvar for folkeskolen er Skoleudvalget.

Forvaltningens organisering

Undervisnings- og Kulturforvaltningen er inddelt i fire team: Kultur, Skole, PPR og Økonomi. PPR består af en afdeling i forvaltningen samt eksternt ansatte medarbejdere. PC er eksternt placeret og består af otte skolekonsulenter. Derudover findes Ungdommens Uddannelsesvejledning, Ungdomsskolen, Musikskolen, Naturskolen og Heldagsinstitutionen som varetager opgaver placeret uden for forvaltningen.

Ledelse og medarbejdere i forvaltningen

I forvaltningen udgøres den faglige ledergruppe af skole- og kulturchefen (forvaltningschef), en pædagogisk-administrativ konsulent (PAK), en faglig leder med ansvar for økonomifunktioner, en administrativ konsulent, en ledende psykolog (PPR-chef) og en ekspeditionssekretær. Øvrige ansatte løser rent administrative drifts- eller registreringsopgaver. Der er i alt 17 fuldtidsstillinger.

Styring af skoleområdet

Skoleområdet er centralt styret. Organisatorisk er der tale om en hierarkisk linjestyling hvor der refereres opad i systemet. Rammerne for den enkelte skoles arbejde er således budgetstyring med et begrænset økonomisk råderum.

Politisk fastsatte mål

De overordnede målsætninger for skolevæsenet fremgår af styrelsesvedtægten som skolerne er forpligtede til at arbejde hen imod. Som noget nyt er kommunen i forbindelse med behandlingen af Budget 2005 overgået til mål-budgettering, og de politiske intentioner med folkeskolen er forsøgt tydeliggjort. Kommunalbestyrelsen har skriftligt formuleret politiske visioner og mål for hele skoleområdet, inddelt i fem serviceområder: almindelig undervisning, specialundervisning og rådgivning, øvrig undervisning og faglige uddannelser, serviceydelser til skoleområdet og skolefritidsordninger.

Praksisformer i forhold til tilsyn og kvalitetssikring

Der føres kontinuerligt tilsyn med fysiske, administrative og økonomiske rammer, bl.a. gennem Skoleudvalgets årlige fysiske tilsyn. Derimod føres ikke et samlet, struktureret og beskrevet tilsyn med skolernes arbejde.

Praksis består i høj grad af behandling af tilbagevendende eller ad hoc-opståede enkeltsager. Samarbejdet mellem forvaltningen og skolerne er præget af hyppig personlig kontakt. Skolernes aktiviteter inden for ressourcegrundlaget vurderes og kvalitetssikres af forvaltningen som led i skoleårets planlægning der ud over planlægningsmøder også indebærer besøg på alle skolerne.

Der gennemføres årlige standardiserede læsetests på udvalgte klassetrin lige som elever i børnehaveklassen screenes med henblik på deres udbytte af undervisningen og iværksættelse af eventuelle foregribende foranstaltninger.

Forvaltningschefen afholder årlige vurderings- og udviklingssamtaler med skolelederne og skolelederne indgår i faste og ad hoc-nedsatte udvalg der fungerer som fora for drøftelser og planlægning forvaltning og skoleledere imellem.

Aktuelt står skoleledergruppen og forvaltningsledelsen over for forsøgsvis at implementere netværksopbygning inden for gruppen. Dette sker for yderligere at understøtte udviklingen af den enkeltes personlige kompetencer gennem reflekterende samtaler i netværksgrupper under fortrolige former.

Danmarks Evalueringsinstitut har tidligere udgivet:

- *Skriftlige opgaver og vejledning*, december 2000, ISBN 87-7958-001-7
- *Social- og sundhedshjælperuddannelsen*, 2001, ISBN 87-7958-003-3
- *Socialrådgiver- og socialformidleruddannelserne*, 2001, ISBN 87-7958-008-4
- *Samarbejde og sammenhænge*, 2001, ISBN 87-7958-010-6
- *Sammenhænge og samspil*, 2001, ISBN 87-7958-011-4
- *Basisuddannelserne*, 2001, ISBN 87-7958-013-0
- *Historie med samfundskundskab i det almene gymnasium*, 2001, ISBN 87-7958-017-3
- *Fysik i skolen – skolen i fysik*, 2001, ISBN 87-7958-020-3
- *Overgange fra hhx og htx til videregående uddannelse*, 2001, ISBN 87-7958-015-7
- *Teknik og naturvidenskab*, 2001, ISBN 87-7958-024-6
- *Undervisning i pædagogik*, 2002, ISBN 87-7958-056-4
- *Efteruddannelse af lærere på erhvervsskoler og AMU-centre*, 2002, ISBN 87-7958-062-9
- *Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet ved Aalborg Universitet*, 2002, ISBN 87-7958-032-7
- *Profiler på hhx og htx*, 2002, ISBN 87-7958-033-5
- *Masteruddannelser*, 2002, ISBN 87-7958-073-4
- *Børnehaveklassen*, 2002, ISBN 87-7958-077-7
- *Datamatikeruddannelsen*, 2002, ISBN 87-7958-078-5
- *Agricultural Science*, 2002, ISBN 87-7958-079-3
- *Folkeskolens afgangsprøver*, 2002, ISBN 87-7958-076-9
- *Efter- og videreuddannelse af undervisere på mellemlange videregående uddannelser*, 2003, ISBN 87-7958-096-3
- *Pædagoguddannelsen*, 2003, ISBN 87-7958-100-5
- *Eksamensformer i det almene gymnasium*, 2003, ISBN 87-7958-104-8

- *Vilkår for pædagogisk udviklingsarbejde*, 2003, ISBN 87-7958-107-2
- *Engelsk i grundskolen*, 2003, ISBN 87-7958-113-7
- *Engelsk i grundskolen (delrapport)*, 2003, ISBN 87-7958-114-5
- *Personlige uddannelsesplaner på tekniske erhvervsuddannelser*, 2003, ISBN 87-7958-115-3
- *Læreruddannelsen*, 2003, ISBN 87-7958-123-4
- *Tysk på universitetet*, 2003, ISBN 87-7958-118-8
- *Den internationale dimension i folkeskolen*, 2003, ISBN 87-7958-124-2
- *Specialundervisning for voksne*, 2003, ISBN 87-7958-128-5
- *Journalistuddannelserne*, 2004, ISBN 87-7958-140-4
- *Kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af erhvervsuddannelserne*, 2004, ISBN 87-7858-150-1
- *Skriftlighed i gymnasiet*, 2004, ISBN 87-7958-157-9
- *Master of Public Health*, 2004, ISBN 87-7958-156-0
- *Idræt I folkeskolen*, 2004, ISBN 87-7958-158-7
- *Engelsk i gymnasiale uddannelser*, 2004, ISBN 87-7958-168-4
- *Auditering af DTU*, 2004, ISBN 87-7958-175-7
- *Audit of University of Copenhagen*, 2004, ISBN 87-7958-174-9
- *Undervisningsdifferentiering i folkeskolen*, 2004, ISBN 87-7958-162-5
- *Løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen på hhx, htx og stx*, 2004, ISBN 87-7958-177-3
- *Løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen i folkeskolen*, 2004, ISBN 87-7958-176-5
- *Forberedende voksenundervisning*, 2005, ISBN 87-7958-210-9

Rapporterne kan læses og bestilles på EVA's hjemmeside www.eva.dk eller bestilles hos alle boghandlere.