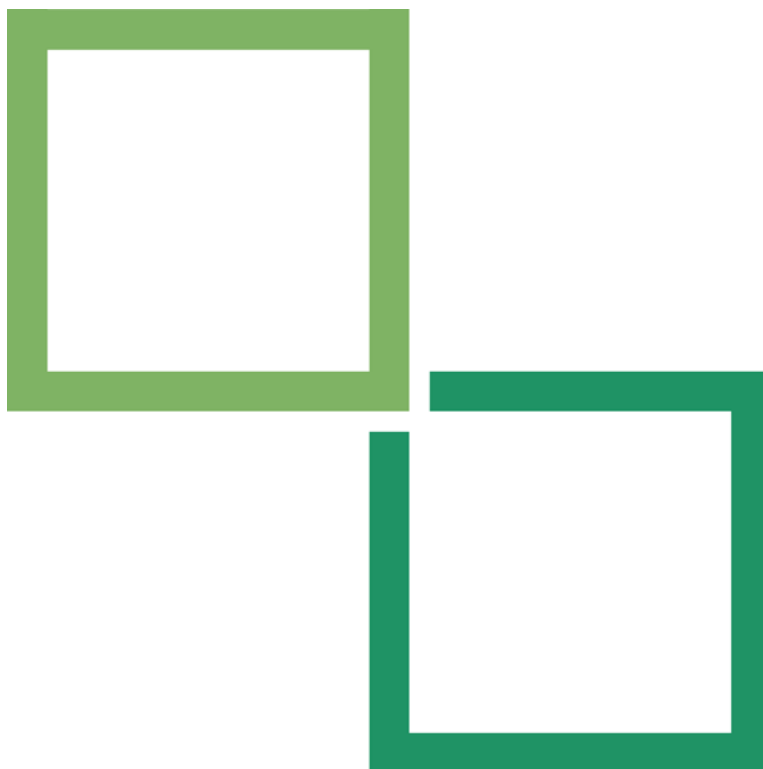




Bente Bjørnholt, Stefan Boye
og Lasse Hønge Flarup

Den kommunale styring forud for folkeskolereformen

Baselineundersøgelse

*Den kommunale styring forud for folkeskolereformen –
Baselineundersøgelse*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-956-6

Projekt: 11144

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Fra skoleåret 2014/2015 blev der gennemført en reform af den danske folkeskole, som har til hensigt at bidrage til at styrke de danske folkeskoleelevers læring og trivsel.

I denne rapport undersøges kommunernes styring af folkeskolen forud for folkeskolereformens ikrafttræden. Undersøgelsens formål er at belyse kommunernes styring af folkeskolen med særlig vægt på at beskrive deres erfaringer med målstyring og kvalitetsrapporter samt forventninger til regelforenklinger i folkeskolereformen.

Rapporten er en baselineundersøgelse, som skal ses i sammenhæng med to efterfølgende undersøgelser (en midtvejsmåling og en slutmåling), som KORA gennemfører i henholdsvis 2016 og 2017 med henblik på at følge implementeringen og effekterne af kommunernes styring. Den samlede undersøgelse bidrager dermed med input til kommunernes implementering af reformen samt til dokumentation af reformens effekter.

Undersøgelsen bygger på to spørgeskemaundersøgelser udsendt til henholdsvis kommunale børn og unge-direktører (B&U-direktører) og udvalgsformænd for de politiske udvalg med ansvar for skoleområdet. Spørgeskemaundersøgelserne er gennemført i perioden fra 12. juni 2014 til 3. marts 2015. Desuden er der gennemført en dokumentanalyse af kommunernes kvalitetsrapporter gældende for skoleåret 2012/2013.

Undersøgelsen er finansieret af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (MBUL) som en del af følgeforskningen vedrørende folkeskolereformen.

Projektet er gennemført af seniorforsker, ph.d. Bente Bjørnholt, projektleder Lasse Hønge Flarup samt stud.scient.pol. Stefan Boye. Analyse- og forskningschef Vibeke Normann Andersen har kvalitetssikret rapporten.

KORA ønsker at takke de udvalgsformænd samt B&U-direktører, der har brugt tid på at deltage i undersøgelsen.

Bente Bjørnholt
Februar 2016

Indhold

Sammenfatning	6
1 Indledning	8
1.1 Formål og hovedspørgsmål	8
1.1.1 Undersøgelsesspørgsmål	8
1.1.2 Styringsinitiativer i folkeskolereformen	9
1.2 Styringsforståelse	11
1.2.1 Evaluerings- og følgeforskningsprogrammets afsæt for styring	11
1.2.2 Styringsdimensioner	12
1.3 Undersøgelsens overordnede design og metode	13
1.4 Rapportens opbygning	14
2 De nationale mål og opfølgning	15
2.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål	15
2.2 Forskning på området	17
2.3 Politikeres og forvaltningers brug af målstyring	18
2.3.1 Forventninger til de nationale mål	18
2.3.2 Formulering af konkrete mål	19
2.3.3 Kommunernes opfølgning på resultatmål	22
2.3.4 Betydning af social baggrund	25
2.4 Sammenfatning: målstyring	26
3 Kvalitetsrapporter	27
3.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål	27
3.2 Tidligere undersøgelser på området	29
3.3 Kvalitetsrapporternes indhold	30
3.3.1 Formulering af mål	30
3.3.2 Affrapportering	35
3.3.3 Vurdering af målopfyldelse	37
3.4 Politikeres og forvaltningers vurdering og brug af kvalitetsrapporterne	38
3.5 Sammenfatning: kvalitetsrapporter	40
4 Regler og regelforenkling	42
4.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål	42
4.2 Politisk og administrative retningslinjer for holddannelse og klasselærerfunktionen	44
4.3 Regelstyring i kommunen	45
4.4 Sammenfatning: regelforenkling	47
5 Implementering af folkeskolereformen	48
5.1 Holdninger til reformen	48
5.2 Kommunernes forberedelse af folkeskolereformen	50
5.3 Kompetenceudvikling	52
5.4 Sammenfatning: implementering	53

6	Ledelsesmæssig autonomi	54
6.1	Oplevelse af den statslige styring	54
6.2	Kommunernes delegering til skoleledelserne	55
6.3	Sammenfatning: autonomi	57
7	Arbejdstidsregler.....	58
7.1	Arbejdstidsreglerne og lokale aftaler og regler.....	58
7.2	Indholdet i initiativerne.....	60
7.3	Sammenfatning: arbejdstidsregler	61
	Litteratur.....	62
	Bilag A: Undersøgelsens analysedesign og datagrundlag	64
	Analysedesign	64
	Datagrundlag	64
	Spørgeskemaundersøgelse	64
	Dokumentstudie af kvalitetsrapporter.....	65
	Bilag B: Spørgeskema udvalgsformænd.....	67
	Bilag C: Spørgeskema B&U-direktører	78
	Bilag D: Kodebog til analyse af kvalitetsrapporter	90

Sammenfatning

Nedenfor præsenteres i hovedtræk undersøgelsens hovedresultater.

Kommunal erfaring med måling af elevernes læring og trivsel som dialogværktøj – men potentiale for en mere målrettet opfølgning og styring

Allerede forud for folkeskolereformen havde mange kommuner erfaring med at styre på mål og resultater, herunder via målinger af elevernes læring og trivsel. Der er imidlertid stor variation på tværs af kommunerne. Kommunerne bruger primært resultatmålinger som grundlag for dialog med skoleledere og bestyrelser samt til formulering af nye mål og/eller justering af de eksisterende. Målingerne anvendes i mindre grad som grundlag for kommunernes budgetprioriteringer eller som led i prioriteringer af nye indsatser og initiativer. Kun enkelte kommuner differentierer desuden målene på tværs af deres skoler, og få tager hensyn til elevernes sociale baggrund og forskellige forudsætninger, når de formulerer mål for den enkelte skole og udarbejder budgetter.

Stor variation i kommunernes brug af kvalitetsrapporterne og potentiale i forhold til mere strategisk brug

Kommunernes kvalitetsrapporter anvendes til en vis grad allerede som ledelses- og målstyringsværktøj forud for reformen. En række kvalitetsrapporter indeholder mål med fokus på resultater og effekter, og der følges op på, hvorvidt målene er indfriet. Dertil kommer, at udvalgsformænd og B&U-direktører oplever kvalitetsrapporterne som et brugbart styrings- og ledelsesredskab, som de primært bruger som et dialogredskab. Der er dog en række kommuner, som ikke har udarbejdet mål i deres kvalitetsrapporter, og hovedparten af de mål, der indgår i rapporterne, relaterer til proces. Desuden er der potentiale for, at udvalgsformænd og B&U-direktører kan bruge kvalitetsrapporten langt mere strategisk i forhold til prioriteringer m.m.

En oplevelse af flere statslige regler og procedurer – men gode muligheder for kommunalt at tilrettelægge arbejdsgange

Udvalgsformænd og B&U-direktører vurderer, at de eksisterende regler og procedurer på skoleområdet primært er fastlagt centralt i staten, og at råderummet på skoleområdet er blevet mindre. Dertil kommer, at de eksisterende regler og procedurer til en vis grad opleves at give omstændelige arbejdsgange. Generelt finder såvel udvalgsformænd som B&U-direktørerne imidlertid, at kommunerne har gode muligheder for at tilrettelægge arbejdsgangene. I efteråret 2014 har kun enkelte kommuner fastlagt egentlige retningslinjer for, hvordan skolerne kan bruge regelforenklingerne.

Udvalgsformændene er generelt mere skeptiske over for styringsredskaberne end B&U-direktørerne men også mere optimistiske i forhold til at vurdere kommunens brug af dem

I deres vurdering af de nationale mål som styrings- og ledelsesredskab er udvalgsformændene mere kritiske end B&U-direktørerne. Udvalgsformændene angiver dog i højere grad end B&U-direktørerne, at kommunerne aktivt bruger målstyring i deres styring og ledelse af kommunen. Desuden mener udvalgsformændene i langt højere grad end B&U-direktørerne, at kommunen har haft klare retningslinjer for implementering af reformen generelt samt for henholdsvis skolernes holddannelse og anvendelse af klasselærerfunktionen. For kvalitetsrapporterne er forskellene i B&U-direktørernes og udvalgsformændenes svar vedrørende brug mindre entydige.

En oplevelse af faglig og økonomisk autonomi på kommunalt og skoleniveau

Hovedparten af B&U-direktører oplever ikke, at det kommunale råderum til at træffe faglige og økonomiske beslutninger på skoleområdet er blevet begrænset af den statslige styring. Det er i en vis udstrækning også tilfældet for udvalgsformændene. Dog er der store variationer i svarene. Udvalgsformænd og B&U-direktører er enige om, at skoleledelserne har et betydeligt råderum. De vurderer, at kommunerne i høj grad har delegeret beslutningskompetencer til skolerne i forhold til faglige og økonomiske forhold, og de oplever, at skoleledelserne har stor indflydelse på faglige og økonomiske beslutninger, herunder på ansættelsesforhold, definition af faglige mål og undervisningsmetoder.

Lokalt er implementering af folkeskolereformen generelt foregået i enighed parterne imellem efter en kommunal plan, der inkluderer høj grad af partsinddragelse

Udvalgsformænd og B&U-direktører bakker generelt op om folkeskolereformen og dens formål. Mange kommuner har haft en klar plan for reformens implementering men har også i vid udstrækning delegeret den konkrete forberedelse og implementering af reformen til skolerne. I forberedelse af reformen har man inddraget en række parter på området, og der har generelt været stor enighed.

Stor forskel i kommunernes implementering af arbejdstidsregler for lærerne (Lov 409), men generelt stor lokalpolitisk enighed om, hvordan kommunerne skulle implementere arbejdstidsreglerne

Generelt har der i kommunalbestyrelserne været en høj grad af enighed om, hvilke initiativer kommunerne skulle benytte for at udmønte de nye arbejdstidsregler for lærerne. På undersøgelsestidspunktet er der ifølge B&U-direktører og udvalgsformænd forholdsvis få kommuner, som har indgået en lokal aftale med Danmarks Lærerforening omkring implementering af lærernes arbejdstidsregler, mens mange kommuner har udarbejdet et lokalt forståelsespapir og/eller vedtaget egne regler eller retningslinjer på området. Mens de fleste lokale initiativer indeholder regler for lærernes tilstedeværelse på skolen, er der stor forskel på det øvrige indhold.

Hvis man primært er interesseret i rapportens resultater, anbefales det at starte med rapportens kapitel 2.

1 Indledning

Den 13. juni 2013 indgik regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti aftale om en folkeskolereform.¹ Ambitionen er, at det faglige niveau i folkeskolen skal øges gennem indførelse af en længere og mere varieret skoledag. Reformen trådte i kraft 1. august 2014, mens enkelte delelementer (bl.a. faglig fordybelse og lektiehjælp samt Fælles Mål) først blev lovpligtige fra skoleåret 2015/2016.

Denne rapport undersøger, kommunernes styring af folkeskolen forud for folkeskolelovens ikrafttræden med særlig vægt på de tre styringsinitiativer i folkeskolereformen. Disse er nationale mål, kvalitetsrapporter og regelforenklning. Formålet er således at belyse, hvordan den kommunale styring udmønter sig, herunder kommunernes erfaringer med de tre styringsinitiativer i perioden forud for folkeskolereformen.

Undersøgelsen er en del af MBUL's evaluerings- og følgeforskningsprogram for reform af folkeskolen. Undersøgelsen er designet som en baselineundersøgelse, og da den er gennemført forud for folkeskolereformens implementering, forholder den sig i begrænset omfang til selve implementeringen og effekterne af folkeskolereformen. I den efterfølgende midtvejsmåling og i slutmålingen undersøges til gengæld implementering og effekter af folkeskolereformen.

Baselineundersøgelsen skal danne grundlag for sammenligningen med to efterfølgende undersøgelser (en midtvejsmåling og en slutmåling). Med udgangspunkt heri bliver det muligt at følge udviklingen i kommunernes implementering af styringsinitiativerne, deres resultater og effekter forud for og efter folkeskolereformen trådte i kraft. Baselineundersøgelsen udgør således den referenceramme, som gør det muligt at vurdere, i hvilket omfang reformen bidrager til at virkeliggøre de mål, der er opstillet for folkeskolereformen. Som konsekvens heraf består baselineundersøgelsen primært af forholdsvis deskriptive analyser af den kommunale styring forud for folkeskolereformen, mens midtvejsmålingen og slutmålingen i højere grad vil analysere de forskelle som identificeres på tværs af de tre undersøgelser og belyse sammenhænge og forskelle i styringen dels over tid og dels på tværs af niveauer (kommunalt niveau og skoleniveau) samt vurdere konsekvenserne heraf.

Nedenfor gives indledningsvist en kort introduktion til undersøgelsens baggrund, undersøgelsesspørgsmål, styringsforståelse samt design og metode. Kapitlet afsluttes med en redegørelse for rapportens opbygning og sammenhæng.

1.1 Formål og hovedspørgsmål

1.1.1 Undersøgelsesspørgsmål

Baselineundersøgelsen bygger på et enkelt hovedspørgsmål:

- Hvilke erfaringer har kommunerne med målstyring, kvalitetsrapporter og regelforenklning forud for folkeskolereformens implementering?

I forbindelse med de enkelte delanalyser nedbrydes undersøgelsesspørgsmålet yderligere og konkretiseres i forhold til det enkelte styringsinitiativ.

¹ Aftale af 13. juni 2013 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen.

1.1.2 Styringsinitiativer i folkeskolereformen

Folkeskolereformen stiller både nye og skærpede krav til styring af folkeskolen på alle niveauer – nationalt, kommunalt og på skoleniveau. Ifølge den politiske aftale om folkeskolereformen findes en række initiativer, som har til formål at erstatte *styring efter regler* med en højere grad af *styring efter mål* i folkeskolen. Dette gøres med henblik på at understøtte kommunerne i deres udvikling af kvaliteten i folkeskolen, både i forhold til elevernes læring og trivsel. I folkeskolereformen er der således vedtaget tre overordnede styringsinitiativer:

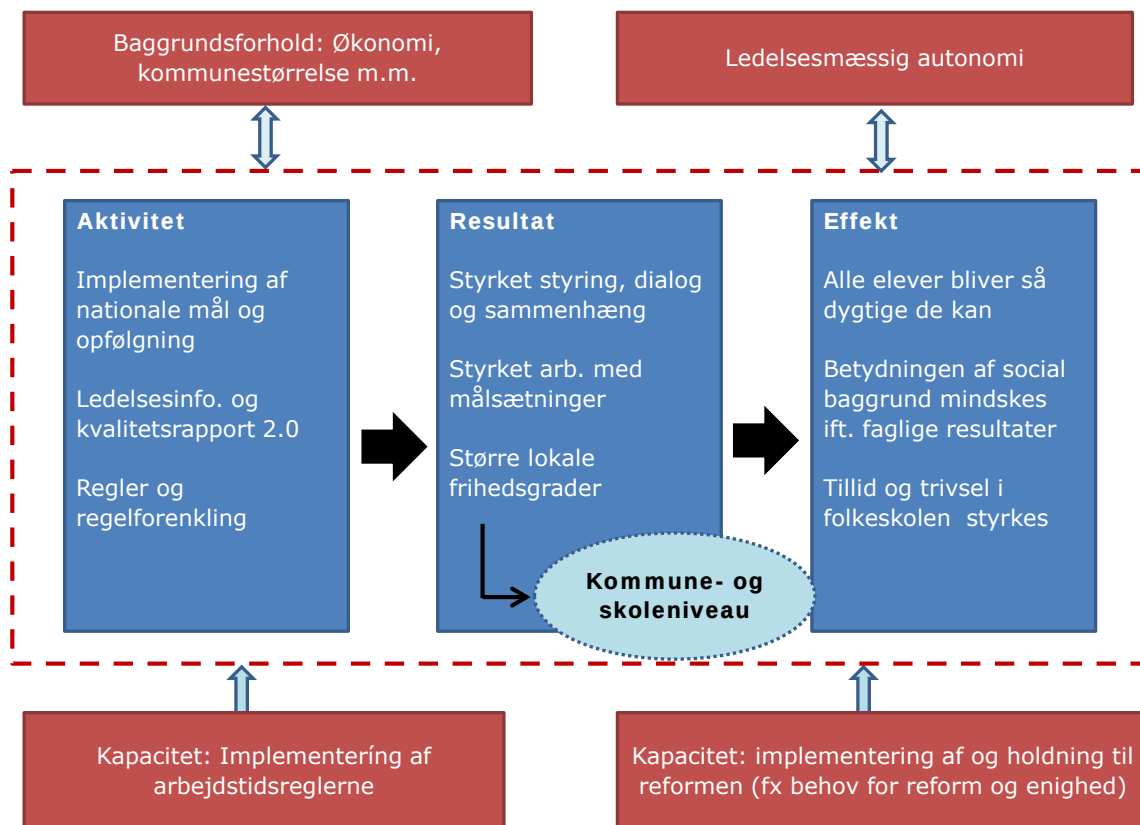
- Implementering af de tre overordnede nationale mål og opfølgning
- Kvalitetsrapport 2.0²
- Regler og regelforenkling

De tre styringsinitiativer analyseres i tre separate afsnit nedenfor. Styringsinitiativerne er imidlertid delvist overlappende, idet blandt andet kvalitetsrapporten skal indeholde en status på de overordnede nationale mål og indgår som en del af regelforenkling, idet rapporten er blevet forenklet som del af reformen. De tre styringsinitiativer beskrives nærmere i analyserne, og en analysemodel for hvert af initiativerne bliver ligeledes skitseret.

Figur 1.1 illustrerer undersøgelsens overordnede programteori, som beskriver de forventninger om sammenhænge mellem styring, resultater og effekter, der i folkeskolereformen ligger bag de tre styringsinitiativer. Det vil sige de begrundede forestillinger om, hvordan styringen giver effekt og resultat (se evt. Funnell & Rogers 2011).

² Oprindeligt blev styringsinitiativet betegnet "ledelsesinformation og kvalitetsrapport 2.0", men indeholder i denne undersøgelse alene en analyse af kvalitetsrapporterne (og de nationale mål) som ledelsesinformation, mens et bredere perspektiv på ledelsesinformation anlægges i midtvejsmålingen.

Figur 1.1 Undersøgelsens programteori



Programteorien danner rammen for undersøgelsen. Mens forholdene inden for den stiplede linje i figur 1.1 beskriver forhold med direkte relation til de tre styringstiltag i folkeskolereformen, beskriver de fire røde bokse uden for den stiplede linje forhold, der kan forventes at påvirke initiativers implementering og effekt, herunder den forventelige sammenhæng mellem styringsinitiativerne, deres resultater og effekter.

Aktiviteter er udtryk for de tre styringsinitiativer, der er vedtaget med folkeskolereformen og som uddybes i kapitlerne 2-4. Da baselineundersøgelsen ligger forud for folkeskolereformens implementering forholder den sig primært til styringen forud for folkeskolereformen og i mindre grad til implementering af styringsinitiativerne.

I folkeskolereformen forventes de tre styringsinitiativer at lede til følgende tre **resultater**:

- Styrket styring, dialog og sammenhæng mellem niveauerne i styringskæden
- Styrket arbejde med målsætninger, evaluering og opfølgning på udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel
- Større lokale frihedsgrader, bl.a. i forhold til organiseringen af skolens elever og medarbejdere, der i højere grad understøtter eleveres forskellige behov og potentialer.

Styringen skal udmøntes på tværs af politikere, forvaltning, skoleledere, lærere og forældre. Afsættet for baselineundersøgelsen er alene styringsinitiativer på det kommunale niveau mellem politikere og administration, mens udmøntningen af styringen på skoleniveau undersøges i KORAs midtvejsundersøgelse, som gennemføres i foråret 2016.

De primære **effekter** af folkeskolereformen forventes at være øget læring og trivsel defineret med udgangspunkt i de nationale mål, som skitseres yderst til højre i figur 1.1 (se evt. også kapitel 2). Undersøgelse af styringens effekter sker først i midtvejsmålingen og slutmålingen.

En række **baggrundsforhold, ledelsesmæssig autonomi** samt implementering af **arbejdstidsreglerne** og **øvrige elementer i reformen** (de fire røde bokse omkring den stiplede linje) kan forventes at påvirke implementeringen af den kommunale styring og dens konsekvenser. I baselineundersøgelsen beskrives forholdene separat, mens deres indflydelse på styringsinitiativerne, deres resultater og effekt sker i de efterfølgende målinger.

1.2 Styringsforståelse

For at give et yderligere indblik i undersøgelsens grundlag, defineres undersøgelsens styringsforståelse. Hvis man primært er interesseret i rapportens resultater, anbefales det at starte med kapitel 2.

1.2.1 Evaluerings- og følgeforskningsprogrammets afsæt for styring

I overensstemmelse med MBUL's evaluerings- og følgeforskningsprogram berører undersøgelsen følgende tre elementer:

- Kommunernes styring
- Kapacitetsopbygning:
- Implementering af folkeskolereformen:

Med **kommunernes styring** forstås, i hvilken grad og hvordan de tre styringsinitiativer ændrer kommunale strukturer samt aktørernes viden, holdninger og handlinger relateret til styringen (jf. nedenfor). Mens baselineundersøgelsen primært har fokus på, hvordan styringsinitiativerne påvirker kommunale aktører (politikere og forvaltninger), vil KORAs efterfølgende undersøgelser ligeledes vurdere, hvordan styringen nedbrydes på tværs af alle aktører i styringskæden. Det vil sige, at såvel kommunale politikere, forvaltninger, skoleledere, lærere, elever og forældrerepræsentanter indgår som en del af analyserne, herunder sammenhængen eller konsistensen i deres holdninger og adfærd.

Implementering defineres som den grad og den måde, hvorpå man på forskellige niveauer har gennemført de tre styringsinitiativer. Implementeringen vedrører således primært den strukturelle dimension nedenfor. Fokus er på, hvilke tiltag der er gennemført, og hvordan det er sket. Spørgsmålet er, om intentionerne med de beslutninger, der er truffet nationalt, kan genfindes kommunalt og lokalt på skolerne, og hvordan de kan genfindes.

Ved **kapacitetsopbygning** forstås kommunernes organisatoriske parathed til at implementere reformen, herunder hvorvidt de rette kompetencer og strukturer er til stede i forhold til at understøtte en hensigtsmæssig implementering. Det drejer sig blandt andet om tidligere erfaringer med målstyring og kvalitetsrapporter, herunder ledelsesmæssige kompetencer, understøttende beslutnings- og datasystemer, samt øvrige styresystemer m.m.

I baselineundersøgelsen vil fokus primært ligge på den kommunale styring og kapacitetsopbygning, da undersøgelsen er gennemført forud for folkeskolereformens effektuering. Det er således kommunernes erfaring med styringselementerne i folkeskolereformen og dermed deres kapacitetsopbygning (organisatoriske parathed) i forhold til at implementere reformen, der er omdrejningspunkt for analysen. Implementering af styringsinitiativerne belyses nærmere i KORAs midtvejsundersøgelse.

1.2.2 Styringsdimensioner

I måling af styringen sondres mellem fire styringsdimensioner, hvor styring defineres som en aktørs bevidste forsøg på at påvirke andre aktørers:

- handlings- og styringsbetingelser (strukturel dimension)
 - viden (vidensdimension)
 - handlinger (adfærdsmæssig dimension)
 - holdninger (normativ dimension)
-
- Implementering
- Kommunal styring

Mens handlings- og styringsbetingelserne primært vedrører den formelle implementering, henviser viden, handlinger og holdninger til den kommunale styring ovenfor. Kapacitetsopbygning indgår ikke i dimensionerne, idet den betragtes som et kontekstuel forhold, der enten kan understøtte eller udfordre de to andre perspektiver. Kapacitetsopbygning beskrives nærmere i afsnittet nedenfor.

Handlings- og styringsbetingelser kommer til udtryk i de strukturelle rammer for styringen, hvilket i folkeskolereformen blandt andet er de indsatser og initiativer (aktiviteter i programteorien), der er vedtaget (nationale mål, kvalitetsrapport 2.0 m.m.). I baselineundersøgelsen er reformens handlings- og styringsbetingelser de kommunale strukturer forud for reformen, der kan understøtte eller udfordre implementeringen af de tre styringsinitiativer.

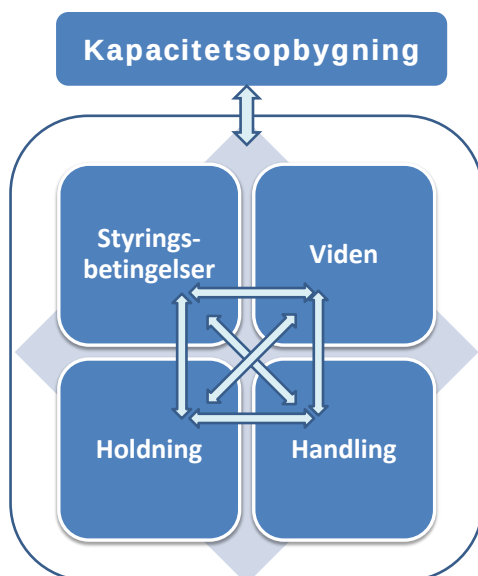
Viden henviser til, hvilken (ledelses)information de tre styringsinitiativer giver de kommunale aktører (i baselineundersøgelsen de kommunale udvalgsformænd samt B&U-direktører). Spørgsmålet er, om indsatserne giver aktørerne øget information, som kan resultere i en mere målrettet indsats.

Med **handling** er fokus, hvorvidt de forskellige indsatser ændrer, hvad aktørerne gør. En ting er, at aktørerne får ny viden, men hvis de fortsat handler som hidtil, er sandsynligheden for forandring begrænset.

Endelig er **holdninger** et udtryk for, hvorvidt styringsinitiativerne påvirker, hvordan aktørerne betragter folkeskolen og dens formål. Ofte forudsætter mere vedvarende ændringer, at indsatser og initiativer er forankrede i aktørernes holdninger. I undersøgelserne af aktørernes holdninger indfanges aktørernes syn på reformen, dens formål og initiativer samt mere generelle forhold omkring folkeskolen.

Selv om de fire styringsdimensioner ovenfor er beskrevet som forholdsvis separate dele, er der ideelt set en sammenhæng mellem dem. Således vil blandt andet de handlings- og styringsbetingelser, der introduceres i folkeskolereform, påvirke aktørernes viden, handlinger og holdninger. Dertil kommer, at der angiveligt kan være en tidsmæssig forskydning i dimensionerne. Alt andet lige ligger implementering af reformens indsatser og initiativer (handlings- og styringsbetingelser) således forud for ændringer i aktørernes handlinger m.m. Figur 1.2 illustrerer relationen mellem de fire styringsdimensioner og kapacitetsopbygning.

Figur 1.2 Relation mellem styringsdimensioner og kapacitetsopbygning



1.3 Undersøgelsens overordnede design og metode

Rapportens analysegrundlag er kvantitativt og bygger på en kombination af spørgeskemadata og dokumentstudier. Det skyldes undersøgelsens formål om at give et generelt indblik i den kommunale styring af folkeskolen forud for reformen.

Spørgeskemaundersøgelsen er i efteråret 2014³ besvaret af henholdsvis kommunale B&U-direktører med administrativt ansvar for folkeskolen samt af udvalgsformænd med det overordnede politiske ansvar for folkeskolen. Dermed indfanges såvel den politiske og administrative styring i kommunerne. Ud over en række spørgsmål om kommunernes styring forud for folkeskolereformen indeholder spørgeskemaundersøgelsen også spørgsmål om kommunernes implementering af henholdsvis reformen og arbejdstidsreglerne (se evt. bilag A). Svarprocenterne i de to spørgeskemaer er på henholdsvis 91 (udvalgsformænd) og 94 (B&U-direktører).

Dokumentstudiet inkluderer indsamling og analyser af alle kommunernes kvalitetsrapporter, som var gældende for skoleåret 2012/2013, som er den seneste generation af kvalitetsrapporter forud for den nye bekendtgørelse om kvalitetsrapporter. Kvalitetsrapporterne er indholdskodet i forhold til en række centrale temaer vedrørende målstyring, afrapportering og målopfyldelse (se evt. bilag D).

En uddybende beskrivelse af undersøgelsens design og metode findes i bilag A.

³ For at øge svarprocenten har en række politikere og forvaltningschefer først besvaret undersøgelsen i 2015.

1.4 Rapportens opbygning

Rapporten er struktureret i syv kapitler.

I kapitlerne 2-4 analyseres de tre styringsinitiativer i delvis separate delanalyser. Det vil sige, at undersøgelserne af henholdsvis nationale mål, kvalitetsrapporter og regelforenkling afrapporteres som tre delvis separate styringsinitiativer. Alle tre delanalyser er opbygget efter samme struktur. Det vil sige, at analyserne indledes med en beskrivelse af det formelle formål med styringsinitiativerne ifølge folkeskolereformen. For hvert af de tre styringsinitiativer specificeres herefter konkrete undersøgelsesspørgsmål og en analysemodel, som danner baggrund for de respektive analyser. I kapitlerne om nationale mål og kvalitetsrapporter indgår desuden et kort afsnit, der opsummerer resultater fra tidligere undersøgelser på området. Alle tre kapitler afsluttes med analyser af resultaterne fra undersøgelsen af de tre styringsinitiativer.

Kapitlerne 5-7 analyserer tre af de fire forhold, som i programteorien (figur 1.1) forventes at påvirke implementeringen af den kommunale styring og dens konsekvenser (de fire røde bokse uden for den stiplede linje). Det drejer sig om henholdsvis ledelsesmæssig autonomi og implementering af henholdsvis arbejdstidsreglerne og øvrige elementer i reformen. Kapitel 5 beskriver kommunernes implementering af folkeskolereformen baseret på udvalgsformænd og B&U-direktørers holdning til behovet for en reform, kommunernes forberedelse af reformen og en række konkrete initiativer. I kapitel 6 analyseres kommunernes oplevelse af autonomi på folkeskoleområdet, dels deres egen autonomi i forhold til det statslige niveau, dels skolerens autonomi i forhold til kommunerne. I kapitel 7 beskrives kort kommunernes implementering af arbejdstidsreglerne. Analysen af lærernes arbejdstidsregler (Lov 409) fylder forholdsvis lidt i rapporten. Det skyldes, dels at de er undersøgt i en tidligere KORA-undersøgelse (Bjørnholt et al 2015), dels har kommunernes implementering af arbejdstidsreglerne angiveligt ændret sig en del siden dataindsamlingen i 2014.

Undersøgelsens konklusioner findes i Sammenfatningen.

2 De nationale mål og opfølgning

I dette kapitel undersøges kommunernes brug af mål forud for folkeskolereformen med særlig vægt på måling af elevernes læring og trivsel. Som det fremgår ovenfor, er de nationale mål i folkeskolereformen tiltænkt en central rolle i den kommunale styring. Undersøgelsen af kommunernes erfaring med målinger forud for reformen giver et grundlag for at vurdere, kommunernes forudsætninger og muligheder for at implementere de nationale mål.

Umiddelbart nedenfor følger en beskrivelse af de nationale mål i folkeskolereformen samt delanalysens undersøgelsesspørgsmål og programteori. Herefter følger et kort introduktion til nogle af de tidligere undersøgelser af målstyring, som er gennemført på folkeskoleområdet i Danmark. Efterfølgende præsenteres resultaterne fra undersøgelsen af, hvorvidt og hvordan kommunerne bruger resultatmålinger forud for folkeskolereformen.

2.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål

Ifølge den politiske aftale om folkeskolereformen skal folkeskolens styrker og faglighed fastholdes og udvikles gennem tre overordnede nationale mål for udvikling af folkeskolen:

Nationale mål for folkeskolens udvikling

- Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan
- Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater
- Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis.

De tre overordnede mål er kerneelementer i folkeskolereformen, og alle initiativer i folkeskolereformen skal kunne ledes tilbage til de tre mål. De nationale mål er således helt centrale for såvel den lokale implementering som for den lokale og nationale opfølgning på reformen. Der skal løbende på såvel nationalt, kommunalt og skoleniveau følges op på, om målene for folkeskolereformen indfries. De tre mål er derfor operationaliseret i følgende fire kvantificerbare måltal:

- Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i nationale test
- Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år
- Andelen af elever med dårlige resultater i nationale test for læsning og matematik skal reduceres år for år
- Elevers trivsel skal øges.

Måltallene skal betragtes som et styringsværktøj for kommuner og skoler samt som et mål for reformens implementering og effekt på national, kommunalt og skoleniveau.

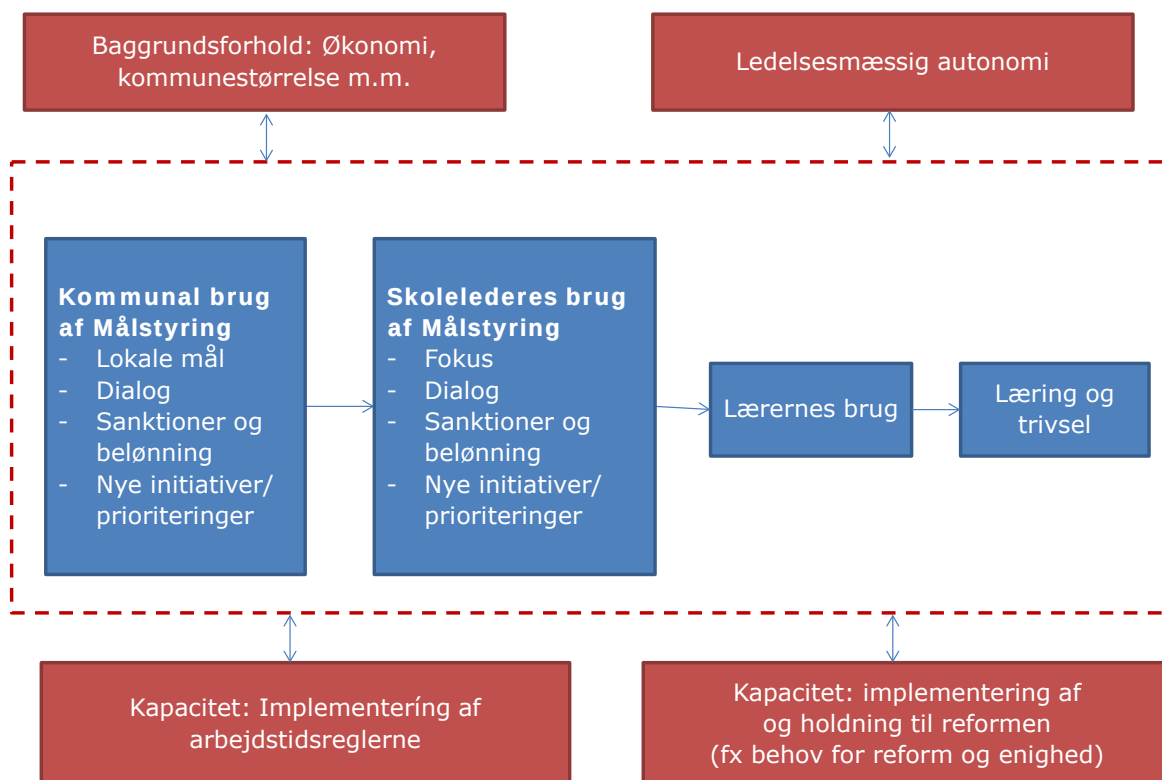
I analysen undersøges det, hvordan kommunerne forud for folkeskolereformen bruger resultatmålinger med særlig vægt på målinger af elevernes læring og trivsel. Analysen af de nationale mål vil tage afsæt i følgende to analysespørgsmål:

- Hvorvidt og hvordan implementerer kommunerne resultatmålinger?
- Hvordan følger kommunerne op på målene, og hvordan bruger de dem?

Der er lagt vægt på at undersøge kommunernes erfaring med målstyring forud for reformen for at belyse kommunernes *forudsætninger for at implementere* målene. Kommunernes implementering af de nationale mål indgår i den efterfølgende midtvejs- og slutundersøgelse.

Nedenfor er en lidt simpel analysemodel for målstyring skitseret. Analysemodellen ligger tæt op ad rapportens overordnede programteori, idet hensigten er at skitsere kommunerens brug af målstyring, herunder hvordan målstyring nedbrydes på tværs af niveauer.

Figur 2.1 Analysemodel for målstyring



Den grundlæggende tanke er, at mere systematisk (og målstyret) evaluering vil give input til læring og i sidste ende bidrage til at forbedre elevernes læring og trivsel.

Kommuner og skoler skal løbende følge op på, om målene indfries. De nationale måltal skal være synlige og nedbrydes som lokale mål på den enkelte skole, der også skal fastsætte procedurer for opfølgning. Nedenfor er der derfor lagt vægt på, hvorvidt kommunerne forud for reformen har formuleret konkrete mål for elevernes læring og trivsel, samt hvordan kommunerne har fulgt op på resultaterne.

Som det fremgår ovenfor vil baselineundersøgelsen alene analysere styringen på kommunalt niveau. Derfor er fokus den blå boks yderst til venstre, mens de øvrige elementer i programteorien også indgår i KORAs midtvejsmåling.

Det primære omdrejningspunkt for undersøgelsen er kommunerens erfaringer med målstyring. Det vurderes på baggrund af, hvorvidt kommunerne allerede forud for reformen har formuleret resultatmål herunder mål for elevernes faglige niveau og trivsel. Desuden undersøges, hvorvidt og hvordan kommunerne bruger målene i deres styring af skolerne i form af dialog, sanktioner/belønninger samt som beslutningsgrundlag. Fokus for undersøgelsen tager afsæt i de tidligere undersøgelser, der er gennemført af målstyring på skoleområdet.

2.2 Forskning på området

En række forskningsbaserede undersøgelser viser, at der gennem de sidste årtier er kommet øget fokus på evaluering, dokumentation og præstationer i den danske folkeskole, og i såvel kommuner som på skolerne lægges der stor vægt på at implementere nationale resultatmålinger.⁴ Undersøgelserne peger imidlertid også på, at der fortsat er udviklingspotentialer i forhold til mere aktivt brug af målstyring som styrings- og ledelsesværktøj.

I Danmark har skoleområdet traditionel været præget af en høj grad af decentralisering. I 2004 konstaterer OECD imidlertid, at det danske skolevæsen mangler tradition for evaluering og måling af elevernes præstationer. De anbefaler derfor en indsats i forhold til at styrke evalueringskulturen (OECD, 2004: 129). Op igennem 00'erne er der da også kommet øget fokus på evaluering, mål og data med henblik på at styrke den danske folkeskole og sikre læring lokalt. I henhold til lov om gennemsigtighed og åbenhed (LBK 880 af 19/09/2005) er de danske skoler blandt andet forpligtet til at offentliggøre præstationsindikatorer som karaktergennemsnit, overgang til videre uddannelse og evalueringsresultater fra den enkelte skole. På trods af det øgede fokus på præstationer og målinger er det danske skolesystem fortsat præget af en forholdsvis "blød styring", hvor brugen af målinger er op til den enkelte kommune og skole (Normann Andersen, 2012).

Studier viser, at kommunerne har været forsigtige med at følge op på skolernes faglige resultater og mål. Kommunerne indgår i dialog med skolerne om faglige resultater, men primært i forhold til ressourcetsvage elever og i mindre grad i forhold til kvalitetsudvikling og faglige resultater for skolerne som helhed (Beriing Sørensen et al., 2010). Der er imidlertid stor forskel på, hvordan kommunerne reagerer på resultaterne; herunder hvordan de følger op på dem i forhold til skolerne (Moos et al. 2013).

På skoleniveau viser undersøgelser, at de fleste skoler har mål eller værdier for elevernes trivsel og faglige præstationer (Jin Pedersen, 2011). Skolerne lægger da også stor vægt på at afrapportere faglige resultater til kommunerne, og måling af faglige resultater er et afgørende middel til at holde skolerne ansvarlige (Moos et al., 2013). Der er dog stor forskel på, hvorvidt og hvordan skoleledere bruger ledelsesredskaber som målstyring (Calmer Andersen 2008a). Hovedparten af skolelederne udvikler strategier og mål for skolen på baggrund af bl.a. elevernes præstationer (Danmarks Evalueringsinstitut, 2013), men generelt udnyttes resultaterne fra evaluering og målinger ikke fuldt ud på skolerne. Mange skoler bruger sjældent evalueringsresultater aktivt, og særligt feedback fra performancedata er begrænset (Danmarks Evalueringsinstitut, 2013). Dertil kommer, at skolelederne ofte handler mere reaktivt end proaktivt på målingerne (Moos et al., 2013), og særligt, hvis elevernes faglige præstationer ligger under det forventeligt niveau, bruger skolelederne målingerne mere aktivt (Nielsen, 2014b).

Undersøgelserne peger imidlertid på en række potentialer i målstyring. Brug af præstationsinformation kan således bidrage til at skabe læring og påvirke organisatorisk respons (Nielsen, 2014a), og ledernes aktive brug af målinger har positive konsekvenser for elevenes faglige resultater, hvis det følges af en vis form for ledelsesmæssig autonomi (Nielsen, 2014b).

⁴ Egelund, 2009, Danmarks Evalueringsinstitut, 2014, Pedersen et al., 2011, Moos, Johansson & Skedsmo, 2013.

2.3 Politikeres og forvaltningers brug af målstyring

Med afsæt i tidligere undersøgelser følger nedenfor analysen af kommunernes erfaring med målstyring med særligt fokus på status i forhold til, hvorvidt kommunerne forud for reformen formulerer konkrete mål og deres brug af målinger som styrings- og ledelsesredskab.

2.3.1 Forventninger til de nationale mål

Tidligere undersøgelser peger på, at effektiviteten af et styringsredskab som målstyring blandt andet påvirkes af, hvorvidt de aktører, der skal bruge det, oplever styringsredskabet som enten understøttende eller kontrollerende (Andersen & Holm Petersen, 2014). Som led i kommunernes implementering af nationalt fastsatte mål kan de kommunale aktørers holdninger derfor være afgørende (jf. evt. også styringsdimensionerne præsenteret i kapitel 1).

Som det fremgår af tabel 2.1 er udvalgsformændene forholdsvis positive over for de nationale mål som styringsinstrument, og de oplever de nationale mål som understøttende. Således vurderer 50 % af politikerne i høj eller meget høj grad, at de nationale mål vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere, og 45 % forventer, at de nationale mål i høj eller meget høj grad vil kunne give nyttig information om kvaliteten på kommunens skoler. Desuden vurderer knap 40 % slet ikke eller i lav/meget lav grad, at de nationale mål primært er et tiltag, der kan bruges til at kontrollere skolerne.

Tabel 2.1 Nationale mål som styringsinstrument, procent

Angiv venligst i hvilken grad du er enig i følgende udsagn...	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N ¹
Udvalgsformænd								
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne give nyttig information om kvaliteten på skolen (som vi ikke havde i forvejen)	3,6	7,1	6,0	35,7	29,8	15,5	2,4	82 (100%)
De nationale mål (i skolereformen) vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere	2,4	6,0	6,0	34,5	26,2	23,8	1,2	84 (100%)
De nationale resultatmål (i skolereformen) er primært et tiltag, der kan bruges til at kontrollere skolerne	2,4	4,8	32,1	36,9	17,9	3,6	2,4	84 (100%)
De nationale resultatmål (i skolereformen) kan primært give skolernes ledelse mere rum til ledelse	2,4	0,0	17,9	25,0	38,1	10,7	6,0	84 (100%)
B&U-direktører								
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere	0,0	0,0	1,3	26,6	64,6	7,6	0,0	79 (100%)
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne give nyttig information om kvaliteten på kommunens skoler (som vi ikke havde i forvejen)	0,0	1,2	8,6	43,2	38,3	8,6	0,0	81 (100%)
De nationale resultatmål (i skolereformen) er primært et tiltag, der kan bruges til at kontrollere skolerne	2,5	18,5	43,2	29,6	6,2	0,0	0,0	81 (100%)
De nationale resultatmål (i skolereformen) kan primært give skolernes ledelse mere rum til ledelse	1,3	10,0	21,3	42,5	22,5	2,5	0,0	80 (100%)
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere	0,0	0,0	1,3	26,6	64,6	7,6	0,0	79 (100%)

Note: N er udtryk for det antal respondenter, der har svaret.

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

B&U-direktørerne er (endnu) mere positive end politikerne over for de nationale mål som styringsredskab. Således vurderer 72 % af B&U-direktørerne, at de nationale mål i skolereformen i høj eller meget høj grad vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere, og knap 47 % vurderer i høj eller meget høj grad, at de vil kunne give nyttig information om kvaliteten på kommunens skoler. Dertil kommer, at 44 % slet ikke eller i lav/meget lav grad mener, at de nationale mål primært er et tiltag, der kan bruges til at kontrollere skolerne.

Samlet tyder resultaterne på, at såvel politikere som B&U-direktører er positivt indstillet over for brugbarheden af de nationale mål.

2.3.2 Formulering af konkrete mål

Det er ikke nyt (heller ikke med folkeskolereformen), at der er fokus på elevernes læring og trivsel. Det er en naturlig del af folkeskolens formål. Dertil kommer, at elevernes karaktergennemsnit ved afgangsprøver gennem en årrække er blevet offentliggjort på skoleniveau, hvilket i sig selv kan påvirke kommunerne og skolernes fokus og adfærd (Normann Andersen & Dahler-Larsen, 2008). Med folkeskolereformen er der imidlertid for første gang formuleret

konkrete nationale mål for elevernes læring og trivsel, ligesom der er skabt en forventning om, at kommunerne og skolerne løbende følger op på, hvorvidt målene indfries.

Forud for folkeskolereformen har det været op til kommunerne selv, hvorvidt de opstillede konkrete mål på skoleområdet herunder for elevernes læring og trivsel. Kommunerne må derfor formodes at have varierende erfaring med at formulere og bruge resultatmålinger som eksempelvis testresultater, karaktergennemsnit og trivselsmålinger. Alt andet lige må det forventes, at de kommuner, der allerede forud for folkeskolereformen, har arbejdet med resultatmål har bedre forudsætninger for at implementere de nationale mål, end de kommuner, der har mindre erfaring med resultatmål.

Vi har derfor spurgt, hvorvidt kommunerne forud for reformen havde opstillet konkrete mål dels generelt dels konkret i forhold til læring og trivsel. Det giver et godt afsæt for at kunne følge, hvorvidt og hvordan formuleringen af konkrete og nationale måltal påvirker arbejdet i kommunerne og på skolerne.

Tabel 2.2 Kommunens brug af mål inden reformen, procent

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N
Udvalgsformænd								
Byrådet havde for sidste skoleår (2013/2014) vedtaget konkrete resultatmål på skoleområdet	0,0	11,9	6,0	22,6	26,2	33,3	0,0	84 (100%)
Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	7,1	6,0	16,7	27,4	23,8	17,9	1,2	84 (100%)
Elevernes trivsel	3,6	6,0	10,7	33,3	27,6	17,9	0,0	84 (100%)
Elevernes resultater i nationale test	6,0	6,0	16,9	33,7	27,7	9,6	0,0	83 (100%)
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	8,3	8,3	19,1	31,0	21,4	9,5	2,4	84 (100%)
B&U-direktører								
Kommunen havde for sidste skoleår (2013/2014) vedtaget konkrete resultatmål på skoleområdet	4,9	3,7	19,8	43,2	21,0	7,4	0,0	81 (100%)
Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	29,6	14,8	12,4	16,1	16,1	11,1	0,0	81 (100%)
Elevernes trivsel	24,7	12,4	11,1	29,6	16,1	6,2	0,0	81 (100%)
Elevernes resultater i nationale test	27,2	11,1	12,4	39,5	8,6	1,2	0,0	81 (100%)
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	29,6	16,1	22,2	18,5	8,6	4,9	0,0	81 (100%)
Kommunen havde for sidste skoleår (2013/2014) vedtaget konkrete resultatmål på skoleområdet	4,9	3,7	19,8	43,2	21,0	7,4	0,0	81 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Som det fremgår af tabel 2.2 angiver udvalgsformændene, at kommunerne generelt har vedtaget konkrete resultatmål. Således vurderer knap 60 % af udvalgsformændene, at Byrådet i høj eller meget høj grad havde vedtaget konkrete resultatmål for skoleåret 2013/2014. Særligt i forhold til elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik og elevernes trivsel, angiver

politikkerne, at kommunen havde mål allerede inden reformen. Kommunerne har i mindre grad haft erfaring med at fastsætte mål for elevernes resultater i nationale test og andelen af dygtige elever i dansk/matematik, om end det stadig er en forholdsvis stor andel af kommunerne, som har arbejdet med mål af denne art.

Også hovedparten af B&U-direktørerne angiver, at der er formuleret resultatmål i kommunerne inden folkeskolereformen. Angivelserne fra B&U-direktørerne vidner dog også om, at de ikke mener, at målene er så udbredte, som udvalgsformændene gør, og over 24 % svarer, at deres kommune slet ikke har formuleret resultatmål for hverken elevernes trivsel, faglige niveau i dansk/matematik, eller andelen af fagligt stærke elever i dansk/matematik. Det er dog kun 4,9 %, der angiver, at kommunen slet ikke for skoleåret 2013/2104 havde vedtaget konkrete resultatmål for skoleområdet. Generelt understreger ovenstående resultater, at kommunerne har en vis erfaring med målstyring.

Mens udvalgsformændene primært angiver, at kommunerne har formuleret resultatmål for elevernes trivsel, er det ifølge B&U-direktørerne primært i forhold til elevernes faglige resultater i dansk eller matematik, at kommunerne har anvendt resultatmål. Der er således en vis divergens mellem udvalgsformændenes og B&U-direktørernes opfattelse af arbejdet med resultatmål. Undersøgelsen understreger desuden, at kommunerne har mindst erfaring med at opstille konkrete resultatmål for andelen af dygtige elever i dansk eller matematik.

Litteraturen om målstyring fremhæver, at resultatmål på én gang skal være både realistiske og ambitiøse, hvis de skal virke motiverende for de aktører, der skal indrette deres adfærd efter målene. På skoleområdet vil det sige, at det skal være realistisk for den enkelte kommune eller skole at kunne indfri målene (de er inden for rækkevidde). Men da målene også skal bidrage til at forbedre skolernes præstationer, skal de også være på et højere niveau, end det skolerne allerede præsterer (kommunerne eller skolerne skal gøre en ekstra indsats for at indfri dem).

I de enkelte kommuner er det kommunens skoler som helhed, der skal indfri målene (som gennemsnit på aggregeret niveau). Ofte har skolerne imidlertid forskelligt elevgrundlag og derfor også forskellige forudsætninger for at indfri de resultatmål, der blandt andet relaterer til elevernes faglige niveau. I den kommunale styring af skolerne kan det derfor være hensigtsmæssigt at differentiere målene på tværs af skolerne og dermed tilpasse dem til de enkelte skoler for at sikre, at de er både realistiske og ambitiøse på den enkelte skole. Eksempelvis kan det forventes, at en skole med mange ressourcestærke elever har flere end 80 % gode læsere, end de 80 %, som fremgår af de nationale mål, mens en anden af kommunens skoler, hvor der er mange ressource svage elever, måske skal have et mål om 70 % gode læsere, fordi det er ambitiøst og realistisk for netop den skole.

Tabel 2.3 viser imidlertid, at kommunerne i begrænset omfang opstiller differentierede mål for deres skoler. De udvalgsformænd og B&U-direktører, som svarer, at de bruger resultatmål i forhold til læring og trivsel (jf. tabel 2.2) er blevet spurgt, i hvilken grad de differentierer målene mellem kommunens skoler. Kun ganske få kommuner differentierer målene for kommunens skoler. Ifølge både udvalgsformænd og B&U-direktører formulerer kommunerne ikke differentierede mål for skolerne, hverken i forhold til faglighed, trivsel, nationale test eller andelen af dygtige elever. Således svarer mere end 39 % af udvalgsformændene og over 55 % af B&U-direktørerne, at kommunen slet ikke har formuleret differentierede mål på tværs af kommunens skoler.

Tabel 2.3 Brugen af differentieret mål mellem kommunes skoler, procent

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N
Udvalgsformænd								
Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	39,0	9,1	14,3	10,4	11,7	7,8	7,8	77 (100%)
Elevernes trivsel	40,0	11,3	11,3	12,5	11,3	11,3	2,5	80 (100%)
Elevernes resultater i nationale test	43,6	9,0	9,0	15,4	12,8	5,1	5,1	78 (100%)
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	43,4	9,2	9,2	10,5	14,5	6,6	6,6	76 (100%)
B&U-direktører								
Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	56,1	17,5	8,8	15,8	1,8	0,0	0,0	57 (100%)
Elevernes trivsel	57,4	16,4	9,8	13,1	3,3	0,0	0,0	61 (100%)
Elevernes resultater i nationale test	55,9	17,0	10,2	13,6	3,4	0,0	0,0	59 (100%)
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	56,1	19,3	12,3	8,8	3,5	0,0	0,0	57 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

2.3.3 Kommunernes opfølgning på resultatmål

Én ting er, om der formuleres resultatmål, en anden er, hvorvidt kommunerne bruger målene og til hvad. Hvis målstyring skal fungere som et effektivt styringsinstrument, der kan resultere i bedre præstationer (og dermed, at målene indfries) er det afgørende, at kommunerne ikke blot formulerer konkrete mål, men også at de følger op på, hvorvidt målene indfries og aktivt bruger resultaterne i deres beslutningstagning. I undersøgelsen er der derfor stillet en række spørgsmål om, hvordan og i hvilken grad politikere og forvaltning bruger målinger.

Som det fremgår af tabel 2.4 angiver både politikere og forvaltning, at de løbende følger op på, om skolerne indfrier kommunens mål og målsætninger. Det gælder særligt politikerne. I vid udstrækning vurderer såvel politikere og B&U-direktører også, at resultatmål i skoleåret 2013/2014 har skabt en klar retning for, hvad henholdsvis politikere og kommunen som heldhed ønsker at opnå på skoleområdet. Her vurderer en lidt større andel af B&U-direktører end udvalgsformænd imidlertid, at resultatmål i høj eller meget høj grad skaber en klar retning for, hvad kommunen ønsker at opnå på skoleområdet. I lidt mindre grad vurderer B&U-direktørerne, at resultatmål har dannet baggrund for nyttig dialog med kommunens skoler⁵, idet blot 38 % af B&U-direktørerne oplever, at det i høj eller meget høj grad er tilfældet. Alt i alt tyder resultaterne imidlertid på, at målstyring allerede forud for folkeskolereformen har spillet en central rolle i kommunerne.

⁵ Spørgsmålet er ikke blevet stillet til udvalgsformændene.

Tabel 2.4 Brug af resultatmål, procent

Angiv venligst i hvilken grad du enig i følgende udsagn...	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N
Udvalgsformænd								
Vi politikere følger løbende op på om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger	1,2	0,0	3,6	15,7	45,8	33,7	0,0	83 (100%)
Resultatmål har i sidste skoleår 2013/2014 skabt en klar retning for, hvad vi som politikere ønsker at opnå på skoleområdet	3,6	3,6	9,5	27,4	35,7	20,2	0,0	84 (100%)
B&U-direktører								
I forvaltningen følger vi løbende op på, om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger	0,0	1,2	4,9	39,5	43,2	11,1	0,0	81 (100%)
Resultatmål skaber en klar retning for, hvad vi, som kommune, skal opnå på skoleområdet	0,0	1,2	5,1	36,7	45,6	11,4	0,0	79 (100%)
Resultatmål har i skoleåret 2013/2014 dannet baggrund for nyttig dialog med skolernes ledere	2,5	8,6	7,4	43,2	21,0	17,3	0,0	81 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

De udvalgsformænd og B&U-direktører, som har svaret, at de har resultatmål i forhold til trivsel og læring (som også er en del af de nationale måltal) er desuden blevet spurgt, hvordan de mere konkret bruger målingerne.

Som det fremgår af tabel 2.5 bruges information fra målinger af faglige resultater først og fremmest til dialog med skolerne om deres faglige udvikling. Det angiver både udvalgsformænd og B&U-direktører. Derudover bruges målinger også til at sætte nye mål eller til at justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau. Dernæst bruges målingerne til prioritering af nye indsatser, hvor udvalgsformændene og politikerne også er forholdsvis enige. Der er variation i, om udvalgsformændene og B&U-direktørerne bruger målingerne til udarbejdelse af budget for kommende år. B&U-direktørerne angiver et noget mindre brug i forhold til dette, end politikerne gør. Målinger angives ikke som værende brugt til at belønne skoler med gode resultater, hverken hos udvalgsformændene eller B&U-direktørerne. Det tyder på, at kommunerne primært bruger måling af elevernes faglige resultater som et dialogværktøj, hvilket er udtryk for "blød" styring af skolerne, mens der ikke er tradition for mere "hård" styring i form af belønninger til skoler, der præsterer godt.

Tabel 2.5 Brug af information om faglige resultater til forskellige formål, procent

I hvilken grad har kommunen i det foregående skoleår (2013/2014) brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til...	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N
Udvalgsformænd								
Prioritering af nye indsatser	6,6	6,6	10,5	40,8	18,4	13,2	4,0	76 (100%)
Udarbejdelse af budget for det kommende år	7,9	13,2	25,0	23,7	15,8	10,5	4,0	76 (100%)
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	6,6	6,6	10,5	30,3	30,3	11,8	4,0	76 (100%)
At belønne skoler med gode resultater (ifølge de faglige målinger)	43,4	9,2	26,3	13,2	1,3	1,3	5,3	76 (100%)
Dialog med skolernes ledelse om deres udvikling ift. faglige resultater	13,2	6,6	5,3	29,0	25,0	17,1	4,0	76 (100%)
B&U-direktører								
Prioritering af nye indsatser	5,3	5,3	7,0	42,1	33,3	7,0	0,0	57 (100%)
Udarbejdelse af budget for det kommende år	28,1	22,8	26,3	19,3	1,8	1,8	0,0	57 (100%)
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	1,8	8,8	21,1	40,4	24,6	3,5	0,0	57 (100%)
At belønne skoler med gode resultater (ifølge de faglige målinger)	59,7	26,3	8,8	5,26	0,0	0,0	0,0	57 (100%)
Dialog med skolernes ledelse om deres udvikling ift. faglige resultater	0,0	1,8	3,5	26,3	54,4	14,0	0,0	57 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Det tilsvarende er gældende for de kommuner, der har udarbejdet målinger for elevernes trivsel. Ifølge tabel 2.6 bruger kun enkelte udvalgsformænd trivselsmålingerne til belønning af skolerne. Det samme gælder i forhold til at bruge trivselsmålinger til udarbejdelse af budget, om end en lidt større andel af udvalgsformændene (næsten 13 %) vurderer, at de i høj eller meget høj grad bruger trivselsmålinger til at udarbejde budget for det kommende år.

I det hele taget bruger kommunerne i langt mindre grad trivselsmålinger end faglige mål til styring af skolerne. Men som det er tilfældet for de faglige målinger bruges trivselsmålingerne først og fremmest til dialog med skolerne om deres faglige udvikling. Desuden bruger udvalgsformændene også målingerne til dialog med skolernes bestyrelser.⁶

De fleste udvalgsformænd (39 %) og B&U-direktører (44 %) angiver, at de i nogen grad bruger trivselsmålingerne til prioritering af indsatser, mens udvalgsformændene i højere grad end B&U-direktørerne angiver, at de bruger trivselsmålingerne til at sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolerne.

⁶ Dette spørgsmål er ikke stillet til B&U-direktørerne.

Tabel 2.6 Brug af information fra målinger af elevernes trivsel, procent

I hvilken grad har du som politiker i foregående skoleår (2013/2014) brugt information fra målinger af elevernes trivsel til...	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N
Udvalgsformænd								
Prioritering af nye indsatser	11,5	9,0	10,3	39,7	18,0	7,7	3,9	78 (100%)
Udarbejdelse af budget for det kommende år	19,2	14,1	20,5	29,5	9,0	3,9	3,9	78 (100%)
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	15,4	14,1	14,1	33,3	14,1	3,9	5,1	78 (100%)
At belønne skoler med gode resultater (ifølge trivselsmålingerne)	50,0	10,3	24,4	7,7	1,3	1,3	5,1	78 (100%)
Dialog med skolernes ledelse om skolens udvikling ift. trivsel	12,8	7,7	12,8	24,4	24,4	15,4	2,6	78 (100%)
Dialog med skolernes bestyrelser om skolernes udvikling ift. trivsel	12,8	7,7	15,4	23,1	25,6	12,8	2,6	78 (100%)
B&U-direktører								
Prioritering af nye indsatser	8,5	11,9	10,2	44,1	15,3	3,4	6,8	59 (100%)
Udarbejdelse af budget for de kommende år	47,5	15,3	20,3	20,3	0,0	0,0	6,8	59 (100%)
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	28,1	14,0	19,3	21,1	8,8	1,8	7,0	57 (100%)
Dialog med skolerne om deres udvikling	5,2	1,7	8,6	20,7	41,4	13,8	8,6	58 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Forud for folkeskolereformen har kommunerne således brugt målinger som et forholdsvist blødt og dialogpræget styringsinstrument. Dermed understøtter kommunernes brug af målstyring i vid udstrækning de målsætninger, der ligger bag folkeskolereformen.

2.3.4 Betydning af social baggrund

Som det fremgår ovenfor er en central målsætning i folkeskolereformen desuden at mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater. En betydelig andel af både udvalgsformænd og B&U-direktører tager slet ikke eller i meget lav grad hensyn til elevernes sociale baggrund, når de fastsætter mål for den enkelte skole, sammenligner elevpræstationer på tværs af skoler eller udarbejder budget for den enkelte skole. Det tyder på, at forskelle i elevernes sociale baggrund kun i mindre grad er indarbejdet i kommunernes styringsmål.

Tabel 2.7 Hensyn til eventuelle forskelle i elevernes sociale baggrund, procent

I hvilken grad har kommunen i foregående skoleår (2013/2014) taget hensyn til eventuelle forskelle i elevernes sociale baggrund i forbindelse med...	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke	N
Udvalgsformænd								
Fastsættelsen af mål for den enkelte skole	28,7	10,0	12,5	21,2	16,2	6,2	5,0	80 (100%)
Sammenligning af elevpræstationer på tværs af skoler	22,5	7,5	16,2	30,0	13,8	6,2	3,8	80 (100%)
Udarbejdelse af budget for den enkelte skole	22,5	5,0	12,5	26,2	21,2	10,0	2,5	80 (100%)
B&U-direktører								
Fastsættelsen af mål for den enkelte skole	41,8	12,7	15,2	11,4	6,3	0,0	12,7	79 (100%)
Sammenligning af elevpræstationer på tværs af skoler	21,5	8,9	13,9	27,9	8,9	7,6	11,4	79 (100%)
Udarbejdelse af budget for den enkelte skole	26,9	5,1	12,8	24,4	16,7	5,1	9,0	78 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

2.4 Sammenfatning: målstyring

Analyserne viser, at særligt B&U-direktører og i mindre grad udvalgsformænd er positive over for målstyring som styrings- og ledelsesredskab. Desuden havde mange kommuner allerede forud for folkeskolereformen erfaring med målstyring, herunder at lade målinger af elevernes faglige resultater og i mindre grad trivselsmålinger indgå i deres styring af kommunens skoler. Der er imidlertid også en række kommuner, som ikke har stor erfaring med målstyring. Et begrænset antal kommuner har erfaring med at formulere differentierede resultatmål på tværs af deres skoler og tage højde for skolernes forskellige forudsætninger og grundlag for at indfri målene, fx i forhold til elevernes sociale baggrund.

Kommunernes brug af målstyring kan karakteriseres som forholdsvis "blød", idet resultatmålinger primært bruges som afsæt for dialog med skoleledere og bestyrelser samt til formulering af nye mål og/eller justering af de eksisterende. Stort set ingen kommuner knytter egentlige belønninger til skolernes resultater, og i begrænset omfang anvendes målingerne som grundlag for kommunernes budgetprioriteringer eller som led i prioriteringer af nye indsatser og initiativer.

Generelt er udvalgsformændene mere kritiske over for de nationale mål som styrings- og ledelsesredskab, end det er tilfældet for B&U-direktørerne, mens de i højere grad end B&U-direktørerne vurderer, at de aktivt bruger målstyring i deres styring og ledelse af kommunen.

Samlet peger analysen på, at kommunerne har en vis erfaring med resultatbaseret styring, men at der er potentiale for mere aktiv (og strategisk) brug af målstyring som styrings- og ledelsesredskab.

3 Kvalitetsrapporter

I dette kapitel undersøges kommunernes kvalitetsrapporter forud for folkeskolereformen med fokus på kommunernes brug af kvalitetsrapporterne som ledelsesinformation. Det skal danne afsæt for efterfølgende undersøgelser af udviklingen i kvalitetsrapporterne og kommunernes brug af dem. Indledningsvis beskrives kvalitetsrapporternes baggrund samt delanalysens undersøgelsesspørgsmål og analysemodel. Efterfølgende skitseres tidligere undersøgelser af kvalitetsrapporter, hvorefter resultaterne fra denne undersøgelse præsenteres.

3.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål

Med folkeskolereformen skal kommunernes kvalitetsrapporter gøres mere enkle, og de skal i højere grad have fokus på mål og resultater i form af læring og trivsel frem for aktiviteter og input⁷. Desuden er hensigten, at kvalitetsrapporterne skal bruges mere aktivt og fremadrettet som et styrings- og ledelsesværktøj.

Faktaboks om ny og gammel bekendtgørelse

BEK nr. 162 af 22/02/2007 (Den gamle bekendtgørelse)

- Sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau i kommunens folkeskoler (§ 5)
- Opfølgning på sidste kvalitetsrapport (§ 6)
- Redegørelse for mål og rammer for hver af kommunens folkeskoler og samlede skolevæsen (§ 7)
- Oplysninger om særligt kommunale indsatsområder til udvikling af undervisning og kvalitet af undervisning (§ 8)
- Resultater for kommunens folkeskoler og samlede skolevæsen, herunder karaktergivning (§ 9)

BEK nr. 698 af 23/06/2014 (Den nye bekendtgørelse)

- Resultater for kommunens folkeskoler og samlede skolevæsen, herunder karaktergivning, overgang/fastholdelse i ungdomsuddannelse og resultater af obligatorisk trivselsmåling (§ 2)
- Oplysninger om klager til klagenævnet for specialundervisning (§ 3)
- Oplysninger om i hvilket omfang lærerne har undervisningskompetence fra læreruddannelse i de fag, som de underviser i (§ 4)
- Oplysninger om andel af folkeskoleelever i kommunen, der undervises i den almene undervisning (§ 5)
- Som del af kvalitetsrapporten skal der udarbejdes en handlingsplan (§ 6)
- Redegørelse for virkningen af iværksatte initiativer til forbedring (herunder handlingsplaner) (§ 7)

⁷ § 40 a, stk. 5, i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2014.

De første kvalitetsrapporter kom i skoleåret 2006/07 og skulle indeholde en beskrivelse af bl.a. kommunens skoler og skolernes faglige niveau. Det skulle styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at varetage deres ansvar for folkeskolerne samt sikre dialog, åbenhed og evaluering mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen⁸. Den første bekendtgørelse indeholder en række krav til afrapportering af rammebetingelser for kommunens skoler (bl.a. antal elever pr. lærer, beskrivelse af pædagogiske processer og skolens resultater). Kvalitetsrapporterne skulle være et kommunalt redskab til løbende at forbedre skolerne igennem samarbejde med forskellige aktører på skoleområdet – og ikke blot en årlig statusrapport over kommunes "skoledrift".

Med folkeskolereformen ønskes kvalitetsrapporten som styrings- og ledelsesgrundlag styrket. Kvalitetsrapporten skal i højere grad være et mål- og resultatstyringsværktøj for kommunalbestyrelsen, som skal vise, hvordan kommunen og dens skoler lever op til de udmeldte politiske mål, herunder hvordan de følger op på kvalitetsrapporten og skolernes resultater. Det inkluderer bl.a. en beskrivelse af dels det kommunale dels den enkelte skoles niveau i forhold til de nationale mål og de fire resultatmål. Der er således en tæt sammenhæng til analysen af nationale mål og opfølgning (jf. ovenfor).

Desuden skal kvalitetsrapporterne være et understøttende og motiverende målstyringsredskab med fokus på resultater frem for input og aktiviteter⁹. Som led i regelforenkling (3. styringsinitiativ) skal kvalitetsrapporterne indeholde færre indikatorer, og de skal udarbejdes hvert andet år modsat tidligere hvert år (dog ekstraordinært med kvalitetsrapport i skoleåret 2014/2015 som bidrag til implementering af folkeskolereformen).

Kvalitetsrapporten skal danne grundlag for en dialog mellem kommunalbestyrelsen, den kommunale forvaltning, den enkelte skoleleder og skolebestyrelse samt skolens lærere og pædagoger, og den skal indgå i skolebestyrelsernes tilsyn. I tilknytning til kvalitetsrapporterne er der udviklet et ledelsesinformationssystem, som skal understøtte arbejdet med kvalitetsrapporterne ved at stille resultat- og styringsdata til rådighed og gøre det enkelt at indarbejde disse i kvalitetsrapporterne.

Omdrejningspunktet for delanalysen er kommunernes udformning og brug af kvalitetsrapporterne forud for folkeskolereformen. Mens tidligere undersøgelser (jf. nedenfor) har haft fokus på rapporternes indhold, herunder om kvalitetsrapporterne beskriver de forhold, som følger af bekendtgørelsen, er formålet her i højere grad at beskrive kvalitetsrapporterne som ledelsesinformation og styringsinstrument.

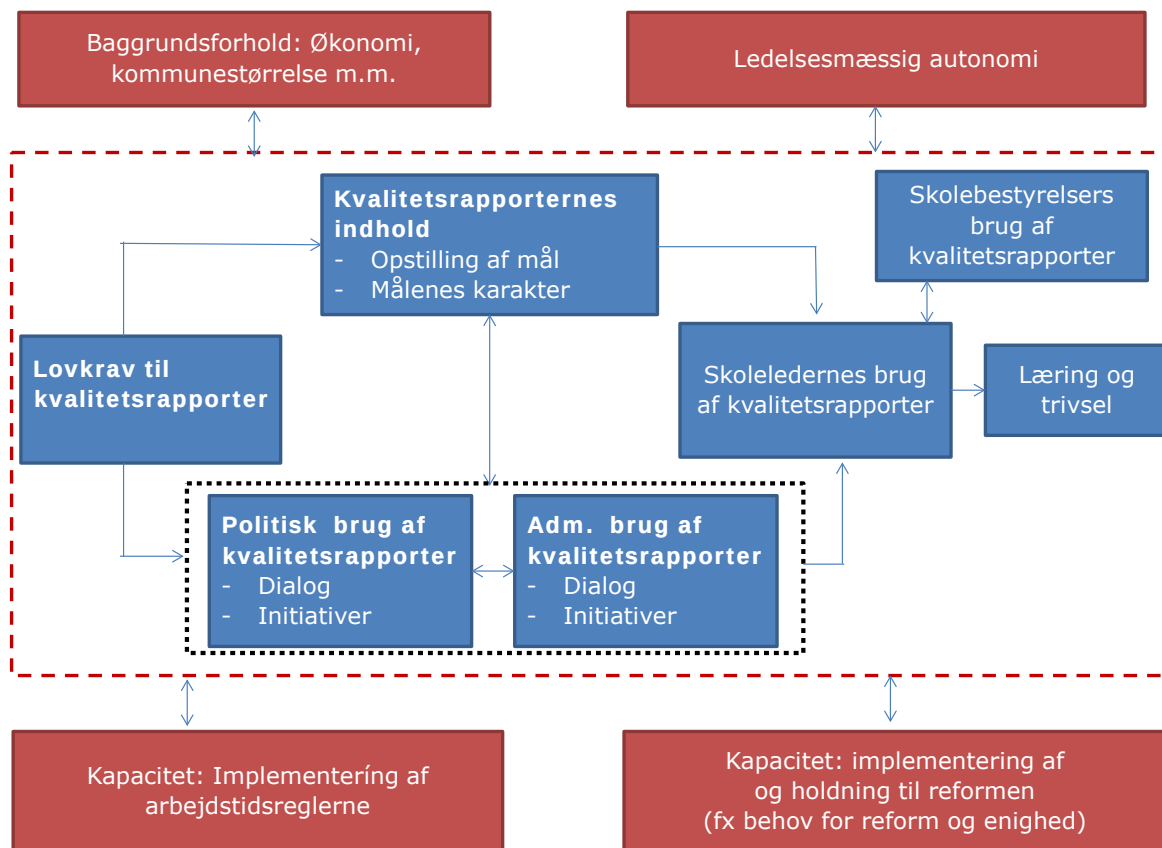
Følgende to analysespørgsmål danner derfor afsæt for analysen:

- Hvad er kvalitetsrapporternes indhold?
- Hvordan bruges kvalitetsrapporterne i kommunerne (bl.a. som målstyringsredskab)?

⁸ Reglerne for kvalitetsrapporterne blev beskrevet i bekendtgørelse nr. 162 af 22. februar 2007 "om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen"; i folkeskolelovens § 40 a.

⁹ KL 2014, LBK nr. 665 af 20/06/2014, bemærkninger til LBK nr. 665.

Figur 3.1 Analysemodel for kvalitetsrapporterne



Figur 3.1 illustrerer en analysemodel for undersøgelsen af kvalitetsrapporterne. Tanken er, at kvalitetsrapporterne skal danne udgangspunkt for ledelsesinformation på tværs af alle niveauer og aktører (politikere, forvaltning, skoleledere, forældrebestyrelser og lærere) med henblik på at sikre en integreret og målrettet styring i forhold til elevernes læring og trivsel. I baselineundersøgelsen analyseres kvalitetsrapporterne alene på kommunalt niveau, det vil sige det politiske og administrative brug (de blå bokse inden for den stiplede sorte linje i figur 3.1) samt kvalitetsrapporternes indhold.

Analysegrundlaget er den seneste generation af kvalitetsrapporter inden den nye bekendtgørelse om kvalitetsrapporter (gældende for skoleåret 2012/2013). Analysen giver dermed et indblik i, hvordan kommunerne benytter sig af rapporterne som styringsværktøj inden den nye bekendtgørelse fra 2014. Det giver et grundlag for i efterfølgende undersøgelser at vurdere ændringer i kvalitetsrapporterne og deres brug.

3.2 Tidligere undersøgelser på området

En række tidligere undersøgelser har undersøgt kommunernes kvalitetsrapporter og udviklingen i dem over tid. Der er ofte tale om deskriptive analyser af rapporternes indhold.

Fra 2008-2011 har Danmarks evalueringsinstitut (EVA) gennemført tre analyser af kommunernes arbejde med kvalitetsrapporterne i de første år. Undersøgelserne viser, dels at der er sket en udvikling i kvalitetsrapporterne over tid, dels at der har været udfordringer i forhold til at bruge kvalitetsrapporterne som styrings- og ledelsesredskab. Den første rapport fra 2008

kortlægger indholdet af de første 67 kvalitetsrapporter, som var tilgængelige på daværende tidspunkt¹⁰. Desuden bygger den på casestudier i seks kommuner, der var nået særligt langt i konkretiseringen af kvalitetsrapporterne. Rapporten konkluderer, at kommunerne greb opgaven forskelligt an. De fleste kvalitetsrapporter indeholdt statistisk information om blandt andet antallet af elever pr. klasse, de gennemsnitlige omkostninger pr. elev og antallet af elever i specialklasser. Dog er der hovedsageligt tale om beskrivende data, og rapporterne mangler refleksioner over og opfølgning på informationerne.

På baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, case-undersøgelser i seks kommuner samt analyser af 20 kvalitetsrapporter og 31 handleplaner konkluderer en rapport i 2009, at kvalitetsrapporterne i anden generation opfylder de formelle krav til indhold, og at udformningen og brugen af handlingsplaner blev fortolket bredt. Der blev endvidere anbefalet en mere klar rollefordeling mellem det politiske niveau og forvaltningen, hvor kommunalbestyrelsen udarbejder målsætninger og prioriteringer, mens forvaltningen varetager operationalisering af målsætningerne. Omdrejningspunktet var, at kvalitetsrapporten skal fungere som et dialogskabende instrument og dermed i højere grad bruges som et reelt styrings- og ledelsesinstrument.

I 2011-undersøgelsen finder EVA bl.a., at forvaltningerne er mere tilfredse end skoleledere med udbyttet af kvalitetsrapporterne, at de fleste kommuner benytter andre styringsredskaber, og at kvalitetsrapporterne giver kommunalbestyrelser mulighed for at varetage ansvaret for kommunernes skoler, men at kvalitetsrapporten ikke nødvendigvis giver den nødvendige viden om undervisningspraksis. Tilsvarende konkluderes i andre undersøgelser, at kvalitetsrapporterne primært beskriver elevernes uddannelsespræstationer og relateret information, mens der i mindre grad følges op på resultaterne, og at de kun i begrænset omfang bruges til udvikling af skolerne (Bering Sørensen et al, 2010; Gleerup and Wiedermann, 2011).

Opsummerende peger undersøgelserne på, at kommunerne hidtil ikke fuldt ud har udnyttet kvalitetsrapporterne som styrings- og ledelsesværktøj, herunder som instrument til organisatorisk og uddannelsesmæssig udvikling, som netop er et af hovedformålene med kvalitetsrapporten 2.0. De tidligere undersøgelser ligger imidlertid en årrække tilbage. Med denne baselineundersøgelse opdateres kommunernes arbejde med kvalitetsrapporterne forud for implementering af folkeskolereformen. Nedenfor undersøges indledningsvis indholdet af kommunernes kvalitetsrapporter, hvorefter politikere og B&U-direktørernes holdning til og brug af kvalitetsrapporterne præsenteres.

3.3 Kvalitetsrapporternes indhold

Nedenfor præsenteres resultaterne fra indholdskodningen af kommunernes kvalitetsrapporter, som var gældende for skoleåret 2012/2013 og dermed forud for folkeskolereformen. Fokus for analysen er formulering af mål, afrapportering og målopfyldelse.

3.3.1 Formulering af mål

Hvis kvalitetsrapporterne skal fungere som et (mål)styringsværktøj er det en forudsætning, at kvalitetsrapporterne indeholder mål. Det betyder ikke nødvendigvis, at kvalitetsrapporterne skal indeholde mange mål, men analysen kan give et indblik i, hvorvidt og i hvilket omfang kommunerne forud for reformen har erfaring med at bruge kvalitetsrapporterne som et styringsværktøj.

¹⁰ De øvrige 31 kommuner havde på daværende tidspunkt ingen kvalitetsrapporter, men i de fleste kommuner var kvalitetsrapporten under udarbejdelse.

Som det fremgår af tabel 3.1 har 69 af kommunerne allerede for skoleåret 2012/2013 fastsat konkrete mål i deres kvalitetsrapporter. Det tyder på, at kommunerne har en vis erfaring med at formulere mål i kvalitetsrapporterne.

Tabel 3.1 Antal mål

Antal mål	Antal kommuner	Procent
0	29	30
1	11	11
2	10	10
3	8	8
4	7	7
5	5	5
6-10	12	12
11-20	13	13
Over 21	3	3
I alt	98	100
Gennemsnitslige antal mål (alle kommuner)	4,60 (6,03)	.
Gennemsnitslige mål (kommuner med mål)	6,54 (6,25)	.

Note: Det maksimale antal mål i én kommune er 33. Standardafvigelse i parentes for gennemsnit.

Der er betydelige forskelle i, hvor mange mål, der indgår i kommunernes kvalitetsrapporter. Ifølge litteraturen om målstyring må der hverken være for få eller for mange mål, hvis styringen skal være effektiv (Pollitt, 2003; Try and Radnor, 2007). For få mål vil ofte betyde, at målene ikke dækker alle væsentlige forhold, mens for mange mål indebærer, at målene ikke bidrager til at reducere kompleksiteten og ikke angiver en klar retning. De fleste kommuner (41 %) har mellem et og fem mål i deres kvalitetsrapporter, men der er også en betydelig andel (28 %) med flere mål. Det gennemsnitlige antal mål for kommuner, der anvender mål i deres kvalitetsrapport er 6,5 mål.

Som det fremgår af tabel 3.2, indgår der allerede forud for reformen mål for elevernes læring og trivsel i en række af kommunernes kvalitetsrapporter. Det gælder særligt faglige mål. Af de kommuner, der har mål i kvalitetsrapporterne, har 27,5 % formuleret mål for elevernes afgangskarakterer, 13 % har formuleret mål for elevernes resultater i nationale test, og 53,6 % har mål for øvrige faglige præstationer. Derudover indeholder 31,8 % af kvalitetsrapporterne mål for elevernes trivsel.

Tabel 3.2 Typer af mål, antal kommuner med mindst ét mål inden for typen

	Antal kommuner med mindst ét mål inden for typen	Procent af kommuner med mål inden for typen
Faglige mål		
Afgangskarakterer	19	27,5
Nationale test	9	13,0
Øvrige faglige præstationer	37	53,6
Inklusion	35	50,7
Trivselsmål		
Elevers trivsel	22	31,8
Elevers fravær	16	23,2
Elevers tilfredshed	1	1,4
Forældres tilfredshed	8	11,6
Medarbejdertilfredshed	2	2,9
Opkvalificering af personale	19	27,5
Overgang til ungdomsuddannelser		
Overgangsfrekvens	25	36,2
Gennemførelse af ungdomsuddannelse	20	29,4
IT/Digitalisering	13	19,1
Andet	22	32,4
Sundhed	5	7,4
Undervisning	6	9,0
Læringsmiljø	4	5,8
Økonomi	5	7,2
Livsduelighed	3	4,4
I alt	(69)	100

Øvrige mål omfatter blandt andet inklusion og elevernes overgang til ungdomsuddannelser. Nedenfor gives eksempler på konkrete mål.

Eksempler på mål i kvalitetsrapporterne

- Andelen af børn og unge, der oplever at blive anerkendt i skolen, skal være over 90 % (Aarhus Kommune)
- Målet for Furesø Kommune er, at 98 % af eleverne påbegynder en ungdomsuddannelse (Furesø Kommune)
- Gennemsnittet for FSA skal være over landsgennemsnittet (Kolding Kommune)
- Nedbringelse af sygefravær (elever) med 20 % frem mod 2015 (Odense Kommune)

For at vurdere styringens karakter kan der sondres mellem hårde og bløde mål (se fx Greve, 2008; Bjørnholt & Salomonsen, 2010). Kvantitative mål vil ofte indikere en mere hård form for styring, idet de umiddelbart rummer mindre mulighed for fortolkning, mens kvalitative mål ofte er udtryk for en mere blød styring. Nedenfor gives eksempler på henholdsvis kvantitative og kvalitative mål i kvalitetsrapporterne.

Eksempler på kvalitative mål

- Børn og unge inddrages i beslutninger om skole- og fritidsdelen (Hørsholm Kommune)
- At sikre en bedre ressourceudnyttelse med henblik på at øge fagligheden (Glostrup Kommune)
- At it og medier inddrages som en naturlig del af undervisning og læring i alle fag, når dette giver bedst mening (Allerød Kommune)

Eksempler på kvantitative mål

- Mindst 95 % af årgang 2011 skal gennemføre mindst en ungdomsuddannelse (Gentofte Kommune)
- Køge Kommunes skolevæsen skal målt på afgangsprøven ligge på landsgennemsnittet eller derover (Køge Kommune)
- I skoleåret 2014/2015 synes mindst 85 % af eleverne godt eller nogenlunde om skolen (Slagelse Kommune)
- Andelen af elever med henvisning til specialundervisning er lavere i skoleåret 2012/2013 end i skoleåret 2011/2012 (antal henvisninger/antal skoleelever) (Bornholm Kommune)

Som det fremgår af tabel 3.3 er der 64 af de 69 kommuner, der anvender mål i deres kvalitetsrapport, som har opstillet mindst ét kvantitativt mål. De fleste kommuner, der bruger mål, har mellem et og fem kvantitative mål, mens der er syv kommuner, der har mellem seks og ti kvantitative mål, og to kommuner, der har over 21 kvantitative mål. Det gennemsnitslige antal af kvantitative mål for kommunerne, der bruger mål, er 4,81 mens gennemsnittet for kommuner, der mindst har ét kvantitativt mål, er 5,19.

Tabel 3.3 Antal kvalitative og kvantitative mål

Antal mål	Antal kvalitative mål i kommunerne	Antal kvantitative mål i kommunerne
0	34	5
1	11	17
2	7	9
3	7	6
4	2	8
5	1	4
6-10	6	11
11-20	1	7
Over 21 (maks. 26)		2
I alt	69	69
Gennemsnitslige antal mål (kommuner med mål)	1,72 (2,86) N = 69	4,81 (5,16) N = 69
Gennemsnitslige mål (kommuner med mindst ét hhv. kvantitativt eller kvalitativt mål)	3,40 (3,25) N = 35	5,19 (5,17) N = 64

Det fremgår ligeledes, at der generelt er flere kvantitative mål end kvalitative mål i kommunernes kvalitetsrapporter. 24 kvalitetsrapporter indeholder udelukkende kvantitative mål.¹¹ Den gennemsnitslige andel kvantitative mål (i forhold til kvalitative mål) i kvalitetsrapporterne er 76 %.

Som tidligere nævnt ovenfor skal fokus med kvalitetsrapport 2.0 i højere grad være på resultater frem for input og aktiviteter. Det svarer også til tankerne bag målstyring (Van Dooren et al, 2010) og kan styrke kvalitetsrapporternes rolle som styrings- og ledelsesværktøj. Nedenfor gengives en række eksempler på mål i kvalitetsrapporterne, som relaterer til henholdsvis input, proces, output og outcome. Resultater kan både dække over mål med relation til output og til outcome, hvor output er udtryk for skolernes umiddelbare præstationer, og outcome er effekterne af skolernes indsats.

Eksempler på inputmål

- Det faglige mål for strategien er en teknisk og pædagogisk-faglig it-brugerflade, der understøtter it-integration i undervisningen jf. folkeskolelovens bestemmelser herom. (Frederiksborg Kommune)
- Skolen er involveret i et eller flere projekter med henblik på udvikling af læringsformer med digitale læringsmidler. (Slagelse Kommune)
- At etablere en skolestørrelse, der gør den enkelte skole fagligt og økonomisk bæredygtig og mindre sårbar over for svingende elevtal (Fredensborg Kommune)

Eksempler på procesmål

- Færre børn henvises til specialtilbud. Børnene tilbydes en skolegang, hvor det enkelte barn sikres den optimale og sociale udvikling (Allerød Kommune)
- At skabe lokale, systematiske, fleksible og sammenhængende overgange fra dagtilbud til skole, som sikrer en optimal og tryk skolestart for det enkelte barn (Faaborg-Midtfyn)
- Målet for de tværgående netværk er at styrke den faglige indsats i fag og indsatser (Horsens Kommune)

Eksempler på outputmål

- De dygtige elever trives og inkluderes i klassens/skolens fællesskab (Greve Kommune)
- Elevfraværet skal nedsættes med 3 procentpoint fra 2009-niveau (Halsnæs Kommune)
- 96 % af eleverne skal gå i folkeskolens normaltilbud (Odder Kommune)

Eksempler på outcomemål

- At 95 % af en årgang i 2015 skal opnå minimum en ungdomsuddannelse (Vejle Kommune)
- At antallet af unge, der gennemfører en ungdomsuddannelse skal stige med 2 % om året frem til 2015 (Slagelse Kommune)
- At øge andelen af unge under 25, der er selvforsørgende, med 25 % inden 2014 ift. tallet fra 2008 (Lolland Kommune)

¹¹ Tallene er ikke illustreret.

Tabel 3.4 viser, at for skoleåret 2012/2013 relaterer de fleste mål i kvalitetsrapporterne til proces eller output. To kommuner har over 11 henholdsvis proces- og outputmål. Kun gangske få kvalitetsrapporter indeholder inputmål, mens 39 kvalitetsrapporter indeholder mål med relation til outcome. Disse vedrører ofte elevernes gennemførelse af en ungdomsuddannelse.

Tabel 3.4 Antal mål fordelt på typer, kommuner

Kommuner	Input	Proces	Output	Outcome
Antal mål				
Ingen	61	17	22	30
1-5	7	43	33	39
6-10	0	7	12	0
11-20	1	2	2	0
I alt	69	69	69	69

Det billede understøttes yderligere i tabel 3.5, hvor det fremgår, at hovedparten af de kvalitetsrapporter, der indeholder mål (75,4 %), har en overvægt af proces- eller outputmål. Outputmålene vedrører primært skolernes afgangskarakterer, som er centrale målepunkter på skoleområdet. Dog er det fortsat hovedparten (40,6 %) af kvalitetsrapporterne, som har en overvægt af procesmål. Resultaterne tyder på, at en række kommuner har fokus på resultatmål, men at der er et potentiale for forbedringer i den henseende.

Tabel 3.5 Antal kommuner med flest mål inden for typen

Antal kommuner med flest mål af type...	Outcome	Output	Proces	Input	Ingen overvægt af én slags mål	I alt
Antal kommuner	2	24	28	9	6	69
Andel kommuner	2,9 %	34,8 %	40,6 %	13,0 %	8,7 %	100 %

3.3.2 Afrapportering

Allerede forud for folkeskolereformen er afrapportering af resultater et centralt element i kvalitetsrapporterne. Det fremgår af bekendtgørelsen (se nedenfor), at det er lovpligtigt for kommunerne at afrapportere blandt andet karaktergivningen ved afgangsprøver samt resultater fra test. Med kvalitetsrapporterne 2.0 er det hensigten, at kvalitetsrapporten i (endnu) højere grad skal fungere som et målstyringsværktøj.

Bekendtgørelsens § 9 om afrapportering af faglige resultater

§ 9. Kvalitetsrapporten skal omfatte relevante oplysninger om resultater for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen, herunder oplysninger om

- 1) Karaktergivning i folkeskolens afgangsprøver
- 2) Resultater af de i lovens § 13, stk. 3, nævnte test, jf. lovens § 55 b*
- 3) Eventuelt andre typer af evalueringer, der anvendes bredt i det kommunale skolevæsen

Stk. 2. Der skal for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen indgå oplysninger om overgangsfrekvens til ungdomsuddannelse.

Stk. 3. Der skal for hver af kommunens folkeskoler indgå oplysninger om, hvordan henholdsvis elever, der modtager specialpædagogisk bistand i specialklasser eller specialskoler, og elever, der modtager undervisning i dansk som andetsprog, klarer sig i forhold til eleverne set under ét.

Stk. 4. Rapporten skal indeholde oplysninger om klager over kommunen til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning samt klager til kommunalbestyrelsen i henhold til lovens § 51, stk. 1.

*) Dansk, historie, kristendomsundskab, historie, samfundsfag, matematik, geografi, biologi, fysik/kemi, Idræt og tysk eller fransk.

Mens analysen ovenfor vedrører, hvorvidt kvalitetsrapporterne opstiller mål, er fokus i dette afsnit, hvad kommunerne afrapporterer i rapporterne, uden at der nødvendigvis er opstillet mål herfor.

Tabel 3.6 giver en oversigt over, hvilke forhold som afrapporteres i kvalitetsrapporterne, og på hvilket niveau, det sker. Afrapporteringen sker primært i forhold til elevernes afgangskarakterer, hvoraf hovedparten af kvalitetsrapporterne (51 %) afrapporterer afgangskaraktererne for eleverne på både kommune- og skoleniveau. Der er dog syv kommuner, som ikke afrapporterer afgangskarakterer, på trods af at det er et krav ifølge bekendtgørelsen.

Tabel 3.6 Afrapportering af resultater, procent

	På kommune-niveau	Både skole- og kommuneniveau	Skoleniveau	Ingen afrapportering	I alt
Afgangskarakterer, gennemsnit	28,6	51,0	13,3	7,1	98 (100%)
Karakterer i nationale test, gennemsnit	36,7	3,1	2,0	58,2	98 (100%)
Andre faglige resultater	37,8	16,3	5,1	40,8	98 (100%)
Elevfravær	18,4	51,0	15,3	15,3	98 (100%)
Sygefravær, lærere	11,2	11,2	1,0	76,5	98 (100%)
Overgang til ungdomsuddannelse	45,9	32,7	9,2	12,2	98 (100%)
Gennemførelse af ungdomsuddannelse	11,2	0,0	0,0	88,8	98 (100%)

I kvalitetsrapporterne indgår også hyppigt elevernes fravær (i 84,7 % af rapporter) og overgang til ungdomsuddannelse (87,8 % af rapporter).

De fleste kommuner (58 %) afrapporterer ikke resultater fra de nationale test, og for de der gør, er det mest udbredt at præsentere resultater fra matematik.¹² I 59 % af kvalitetsrapporterne afrapporteres også andre faglige resultater. Det inkluderer blandt andet sprogvurdering/screening, kommunale test, dansk som andet sprog, standpunktskarakterer m.m. Enkelte kvalitetsrapporter indeholder information om lærernes sygefravær (13 i alt) og elevernes gennemførelse af ungdomsuddannelser (i alt 11).

Det varierer, på hvilket niveau kvalitetsrapporterne afrapporterer de forskellige forhold. Mens afgangskarakterer og elevfravær primært afrapporteres på både kommune- og skoleniveau, afrapporteres resultater i nationale test, andre faglige resultater samt overgang til og gennemførelse af ungdomsuddannelse først og fremmest på kommuneniveau. Det kan skyldes tilgængeligheden af data.

3.3.3 Vurdering af målopfyldelse

Et centralt element i målstyring er at følge op på de mål, som formuleres (se evt. også kapitel 2). For at vurdere, hvorvidt det sker, har vi for hvert enkelt mål kodet, hvorvidt og hvordan kvalitetsrapporterne rapporterer resultaterne for de enkelte mål.

Hovedparten af de kommuner, der har formuleret mål i deres kvalitetsrapport følger i et eller andet omfang op på, hvorvidt målene indfries. Ifølge tabel 3.7 følger 44,9 % af kommunerne med mål op på samtlige mål i deres kvalitetsrapporter. Der er 13 % af de kommuner med mål, der slet ikke følger op på, om målene er indfriet, mens de resterende kvalitetsrapporter i varierende omfang følger op på målene. 69,5 % af kommunerne følger op på over halvdelen af deres mål.¹³

Tabel 3.7 Opfølgning af mål, kommuner

Andel mål i intervaller	Antal kommuner	Andel kommuner (procent)
Kommuner, der ikke følger op på alle mål	38	55,1
Kommuner, der følger op på alle mål	31	44,9
I alt	69	100

Opfølgningen sker på forskellig vis. I nogle tilfælde sker der en nominel opfølgning, hvor målopfyldelsen beskrives med ord, mens målopfyldelsen i andre tilfælde vurderes kvantitativt. Dertil kommer, at enkelte mål er flerårige, hvorfor vurderingen af målopfyldelsen udskydes.¹⁴

Tabel 3.9 illustrerer forskellige former for opgørelser af målopfyldelse for de enkelte mål i kvalitetsrapporterne (på målniveau). Tabellen viser en forholdsvis jævn fordeling af metoder til vurdering af målopfyldelse. En lille overvægt af mål vurderes i tal (36,81 %), mens 32,59 % vurderes nominelt. I ingen tilfælde angives den procentvise målopfyldelse.

¹² Tallene er ikke illustreret.

¹³ Tallene er ikke illustreret i rapporten.

¹⁴ Det kategoriseres som 'ingen målopfyldelse opgjort'.

Tabel 3.8 Målniveau for opfyldelse, målniveau

	Antal mål	Andel mål (procent)
Ingen målopfyldelse er opgjort	138	30,60
Nominal (lidt om hvor langt man er i ord)	147	32,59
Det angives i tal, hvor langt skolerne/kommunerne er	166	36,81
Intervalskalleret (opgjort som procent)	0	0
I alt	451	100

3.4 Politikeres og forvaltningers vurdering og brug af kvalitetsrapporterne

Ifølge de tidligere studier (jf. ovenfor) har udfordringerne med kvalitetsrapporterne i højere grad været kommunernes brug af rapporterne som et styrings- og ledelsesværktøj og i mindre grad udformning af kvalitetsrapporternes indhold. I spørgeskemaundersøgelsen er de kommunale udvalgsformænd og B&U-direktører derfor blevet spurgt om deres holdning til og brug af kvalitetsrapporterne.

En forudsætning for, at kommunerne aktivt skal bruge kvalitetsrapporterne er, at politikere og B&U-direktørerne finder kvalitetsrapporterne brugbare som styrings- og ledelsesværktøj. Ifølge tabel 3.9 er det i vid udstrækning tilfældet. Generelt er udvalgsformændene positive over for kvalitetsrapporterne i forhold til at få information om kvaliteten på kommunens skoler. Over 75 % af politikerne mener således, at kvalitetsrapporterne giver nyttig information om kvaliteten på skolerne (som de ikke havde i forvejen), synliggør den enkelte skoles indsats, er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling på skolerne og skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler. Dog er der også over 20 % af udvalgsformændene, som er delvist eller helt uenige i, at kvalitetsrapporterne giver nyttig information om kvaliteten på skolerne (som de ikke havde i forvejen).

Også kommunernes B&U-direktører er meget positive over for kvalitetsrapporterne som styrings- og ledelsesredskab, og deres svar følger i vid udstrækning udvalgsformændenes.

Tabel 3.9 Holdning til kvalitetsrapporter

	Helt enig	Delvist enig	Neutral	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke / vil ikke svare	N
Udvalgsformænd							
Kvalitetsrapporten giver nyttig information om kvaliteten på skolerne, som vi ikke havde i forvejen	23,0	54,1	10,8	10,8	10,8	0,0	74 (100%)
Kvalitetsrapporten er en mulighed for at synliggøre de enkelte skolars indsats	36,5	45,9	9,5	5,4	2,7	0,0	74 (100%)
Kvalitetsrapporten er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling af skolernes arbejde	33,3	45,3	8,0	8,0	4,2	0,0	75 (100%)
Kvalitetsrapporten skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler	31,1	50,0	8,1	5,4	5,4	0,0	74 (100%)
B&U-direktører							
Kvalitetsrapporten giver nyttig information om kvaliteten på skolerne, som vi ikke havde i forvejen	19,7	50,0	17,1	7,9	4,0	1,3	76 (100%)
Kvalitetsrapporten er en mulighed for at synliggøre de enkelte skolars indsats	39,5	44,7	7,9	2,6	2,6	2,6	76 (100%)
Kvalitetsrapporten er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling af skolernes arbejde	36,8	43,4	13,2	5,3	1,3	0,0	76 (100%)
Kvalitetsrapporten skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler	32,0	44,0	17,3	6,7	0,0	0,0	76 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Hvis kvalitetsrapporterne skal få konsekvenser er det imidlertid også afgørende, at rapporterne bliver brugt. Vi har derfor stillet udvalgsformændene og B&U-direktørerne en række spørgsmål vedrørende deres brug af kvalitetsrapporterne.

Politikerne oplever i høj grad, at de bruger kvalitetsrapporterne. Først og fremmest bruger udvalgsformændene kvalitetsrapporterne som et (nyttigt) dialogværktøj i forhold til forvaltning og skoler og i lidt mindre grad i forhold til skolernes bestyrelser. Knap halvdelen af udvalgsformændene (48 %) er helt eller delvist enige i, at kvalitetsrapporten er udgangspunkt for intense politiske drøftelser, men 25,3 % er uenige heri. Hovedparten (74,7 %) vurderer, at kvalitetsrapporten danner baggrund for konkrete tiltag i kommunen, mens en mindre andel (46,7 %) er enige i, at de på baggrund af den seneste kvalitetsrapport har stillet krav om, at konkrete skoler udarbejder en handleplan.

Tabel 3.10 Brug af kvalitetsrapporter

	Helt enig	Delvist enig	Neutral	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke / vil ikke svare	N
Udvalgsformænd							
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med kommunens forvaltning	45,3	40,0	9,3	4,0	1,3	0,0	75 (100%)
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes ledelser	42,7	40,0	12,0	2,7	2,7	0,0	75 (100%)
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes bestyrelser	34,7	45,3	13,3	4,0	2,7	0,0	75 (100%)
Vi iværksætter konkrete tiltag i kommunen på baggrund af kvalitetsrapporten	22,7	52,0	14,7	6,7	2,7	1,3	75 (100%)
Vi har som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport stillet krav om at konkrete skoler udarbejder en handleplan	16,0	30,7	17,3	10,7	20,0	5,3	75 (100%)
Kvalitetsrapporterne danner udgangspunkt for intense politiske drøftelser	14,7	33,3	26,7	20,0	5,3	0,0	75 (100%)
B&U-direktører							
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med kommunens politikere	39,5	40,8	9,2	7,9	2,6	0,0	76 (100%)
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes ledelser	42,1	40,8	7,9	5,3	4,0	0,0	76 (100%)
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes bestyrelser	23,7	32,9	18,4	15,8	5,3	4,0	76 (100%)
Vi iværksætter konkrete tiltag i kommunen på baggrund af kvalitetsrapporten	29,0	47,4	15,8	6,6	1,32	0,0	76 (100%)
Vi har som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport stillet krav om at konkrete skoler udarbejder en handleplan	22,4	14,5	15,8	7,9	36,8	2,6	76 (100%)
Kvalitetsrapporterne danner udgangspunkt for intense politiske drøftelser	11,8	22,4	27,6	17,1	21,1	0,0	76 (100%)

Også hovedparten af B&U-direktørerne angiver, at de i høj grad bruger kvalitetsrapporterne, men dog i mindre grad end udvalgsformændene. Som udvalgsformændene bruger B&U-direktørerne kvalitetsrapporterne som et (nyttigt) dialogværktøj i forhold til politikere og skoler. Sammenlignet med udvalgsformændene er en betydelig mindre andel på 56,6 % enige i, at kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes bestyrelser, og flere er uenige end enige i, at kvalitetsrapporten er udgangspunkt for intense politiske drøftelser. En større andel B&U-direktører (76,4 %) end udvalgsformænd vurderer også, at kvalitetsrapporten danner baggrund for konkrete tiltag i kommunen, mens hovedparten af B&U-direktørerne er uenige i, at de på baggrund af den seneste kvalitetsrapport har stillet krav om, at konkrete skoler udarbejder en handleplan.

3.5 Sammenfatning: kvalitetsrapporter

Mange kommuner havde allerede forud for folkeskolereformen og hermed forud for kvalitetsrapporter version 2.0 erfaring med kvalitetsrapporter som et ledelses- og målstyringsværktøj. De kommunale erfaringer varierer imidlertid. Der er fortsat i 2014 mulighed for at udbygge kvalitetsrapporterne som et aktivt styrings- og ledelsesinstrument, der kan understøtte den kommunale styring.

En række kvalitetsrapporter indeholder mål med fokus på resultater og effekter, herunder særligt mål for elevernes faglige resultater. Antallet af mål i kvalitetsrapporterne varierer på tværs af kommuner. De fleste mål er kvantitative, og der er en overvægt af mål, der relaterer til proces eller output. Der er dog en række kommuner, som ikke har udarbejdet mål i deres kvalitetsrapporter.

De fleste udvalgsformænd og B&U-direktører vurderer, at kvalitetsrapporterne er et brugbart styrings og ledelsesredskab. Kvalitetsrapporterne bruges primært som et dialogredskab i kommunikationen mellem forvaltning og politikere og i kommunikationen med skolerne og i lidt mindre grad skolernes bestyrelser. I mange kommuner danner kvalitetsrapporterne også til en vis grad baggrund for konkrete initiativer, mens de i mindre grad danner afsæt for krav om handleplaner.

4 Regler og regelforenkling

I dette kapitel undersøges kommunernes brug af udvalgte regelforenklinger samt graden af regelstyring i kommunerne.

4.1 Baggrund og undersøgelsesspørgsmål

Den politiske aftale om folkeskolereformen¹⁵ refererer til en række initiativer, som i større eller mindre grad vedrører konkrete regelforenklinger. Nogle af initiativerne er således klare forenklinger, mens andre har karakter af udvikling af nye områder til gavn for kommunerne. Eksempelvis har lempelsen af holddannelsesreglerne karakter af at fjerne nogle begrænsninger på måden, man organiserer holddannelse, mens kommunalbestyrelserne har fået kompetence til at fastsætte regler for valg til skolebestyrelser og mere frihed til at fastlægge skolebestyrelsernes sammensætning. Følgende initiativområder nævnes i forbindelse med aftaletekstens behandling af regelforenklingerne:

- Præcisering og forenkling af Fælles Mål
- Mere fleksible rammer om klasselærerfunktionen
- Lempelse af holddannelsesreglerne
- Kvalitetsrapporter i ny version
- Fælles ledelse
- Enklere styring af timetal
- Skolebiblioteksfunktionen
- Skolebestyrelse – mere fleksible rammer
- Valgfag – kommunerne skal selv kunne udvikle og godkende valgfag
- Dannelse af pædagogisk råd gøres frivilligt
- Forenkling og videreudvikling af elevplanen
- Forenkling og forbedring af afgangsprøver

Analysen bygger på følgende to spørgsmål:

- Udarbejder kommunerne politiske og administrative retningslinjer for regelforenklinger?
- I hvilken grad føler kommunerne sig påvirket af regelstyring og 'red tape'?¹⁶

Det er naturligvis ikke muligt at undersøge alle regelforenklingerne på tidspunktet for baselineundersøgelsens gennemførelse. Der er derfor lagt vægt på fire af de ovenstående initiativområder.

Der er i baselinemålingen spurgt direkte ind til de første fire initiativområder samt en række spørgsmål vedrørende klassiske red tape-spørgsmål om regler og procedurer på skoleområdet. Spørgsmål vedrørende kvalitetsrapporter er behandlet i kapitel 3, mens spørgsmålene om præcisering og forenkling af Fælles mål alene indgår i midtvejsmålingen. De øvrige områder er der ikke spurgt direkte til i baselineundersøgelsen. De følgende afsnit fremstiller det tilgængelige baselinedata fra disse områder.

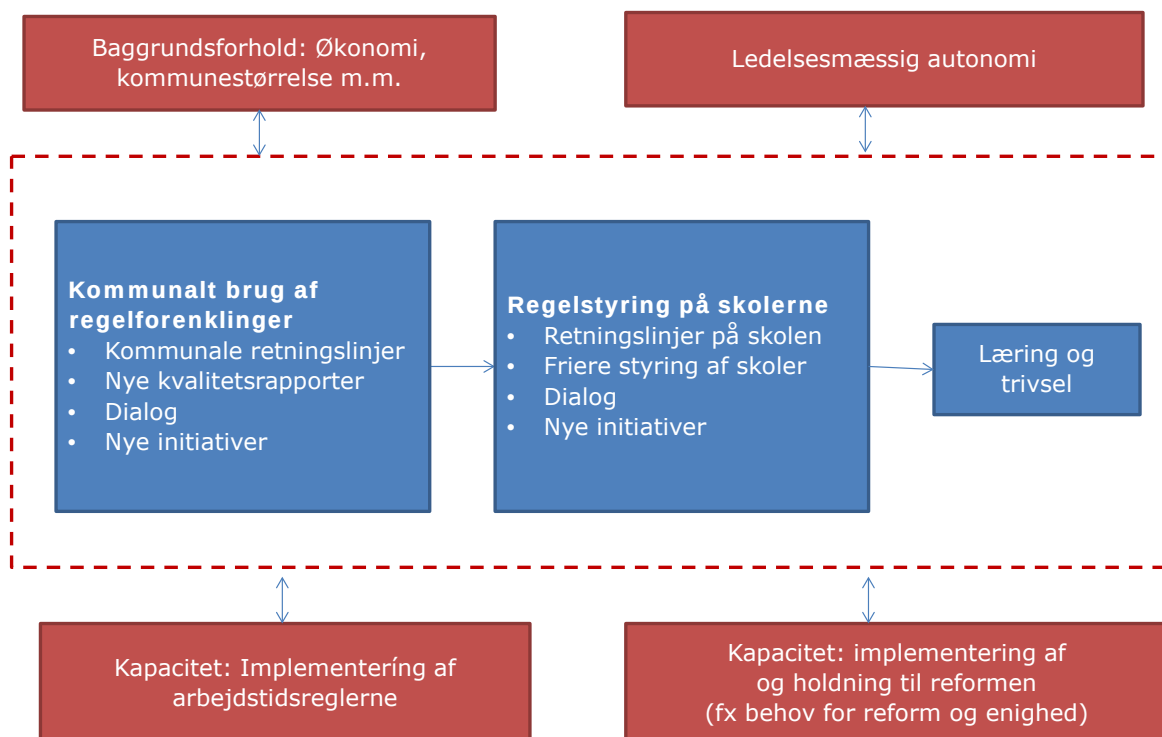
¹⁵ Aftale af 7. juni 2013 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen.

¹⁶ Red tape er udtryk for et omfattende og rigtigt bureaukratisk system af formelle regler, der står i vejen for fleksible og effektive handlinger og beslutninger Bozeman B. & M. K. Feeney (2011).

Undersøgelsen af kommuner og skolelederes **større lokale frihedsgrader** sker med afsæt i de rammer, som kommunerne sætter for skoler, og hvordan skolerne organiserer og tilrettelægger undervisningen, herunder lærerens arbejdstid og skoledagen.

Nedenfor er en analysemodel for regelforenklingerne skitseret. Analysemodellen ligger tæt op ad rapportens overordnede programteori. Hensigten er at skitsere kommunernes arbejde i forhold til regelforenklingerne og graden af regelstyring.

Figur 4.1 Analysemodel for regelforenklingerne



Den grundlæggende tanke er, at større frihedsgrader til kommuner, skoleledere og lærere i sidste ende skal bidrage til at forbedre elevernes læring og trivsel.

Som det fremgår ovenfor vil baselineundersøgelsen alene analysere styringen på kommunalt niveau. Derfor er fokus alene den blå boks yderst til venstre, mens de øvrige elementer i programteorien også indgår i KORAs midtvejsmåling.

Det primære omdrejningspunkt for undersøgelsen er kommunerens erfaringer med udvalgte regelforenklinger og omfanget af regelstyring. Det vurderes på baggrund af, hvorvidt kommunerne allerede forud for reformen har formuleret politiske eller administrative retningslinjer. Desuden undersøges, i hvilket omfang kommunerne føler sig påvirket af regelstyring på skoleområdet.

Kommunerne kan henholdsvis implementere og opleve regelforenklinger meget forskelligt, og har kommunerne ikke formuleret retningslinjer for regelforenklinger er det ikke nødvendigvis udtryk for, at kommunerne ikke implementerer regelforenklinger.

4.2 Politisk og administrative retningslinjer for holddannelse og klasselærerfunktionen

Med lempelsen af holddannelsesreglerne er der sket en række mindre ændringer i kravene til undervisningens rammer. Den mest markante ændring er reglen om, at eleverne skal undervises i deres klasse i den overvejende del af undervisningstiden (den såkaldte 50-procentregel) ophæves for 4.-10. klasse. Det er således blevet muligt i højere grad at tilbyde undervisning uden for den traditionelle klasseramme med eksempelvis forelæsninger på tværs af klasser eller arbejde aldersintegreret. Klassen skal stadig have udgangspunkt i sin egen klasse, men den kvantitative afgrænsning på 50 % er fjernet.

I baselinemålingen er der spurgt, om kommunen har retningslinjer for, hvordan skolerne kan bruge disse regelforenklinger. Retningslinjerne kan være relevante til at guide skolerne, når de begynder at arbejde yderligere med de to områder, ligesom det giver en indikation af, hvorvidt det er et område, som har kommunal betydning og interesse. At kommunerne ikke har formuleret retningslinjer er dog ikke ensbetydende med, at de ikke har implementeret regelforenklinger.

Det fremgår af tabel 4.1, at 74 % af B&U-direktørerne og 42 % af udvalgsformændene slet ikke, i meget lav grad eller i lav grad har fastlagt nærmere retningslinjer for holddannelse på kommunens skoler. Der er således væsentligt flere af politikerne, der udtrykker, at kommunen har udarbejdet retningslinjer, end B&U-direktøren giver udtryk for. Det er bemærkelsesværdigt, særligt fordi spørgsmålet til B&U-direktørerne er formuleret bredere, end det er tilfældet for spørgsmålet til udvalgsformændene.

Tabel 4.1 Retningslinjer for holddannelse på kommunens skoler, procent

Holddannelse	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ikke-foretagede målinger	N
B&U-direktører	26,3	26,3	21,3	16,3	5,0	2,5	2,5	80 (100%)
Udvalgsformænd	10,4	9,1	22,1	31,2	19,5	5,2	2,6	77 (100%)

Note: Spørgsmål til udvalgsformænd: I hvilken grad har kommunen på nuværende tidspunkt politisk fastlagt nærmere retningslinjer for holddannelse på kommunens skoler?

Spørgsmål til B&U-direktører: I hvilken grad har kommunen enten politisk eller administrativt fastlagt nærmere retningslinjer for holddannelse på kommunens skoler?

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

På samme vis som holddannelsesregler, er der også kommet friere rammer for skolerne i forhold til at organisere klasselærerfunktionen, der er knyttet til den enkelte klasse. Efter reformen er det muligt at placere ansvaret bredere, og eksempelvis organisere funktionen i et team af lærere frem for en enkelt lærer.

Nedenstående tabel viser et lignende billede vedrørende skolernes anvendelse af klasselærerfunktionen som ved holddannelsesreglerne. I alt 76 % af B&U-direktørerne svarer, at de slet ikke, i meget lav grad eller i lav grad har fastlagt retningslinjer for klasselærerfunktionen, mens det samme er tilfældet for 51 % af udvalgsformændene. Igen er forskellene i B&U-direktørernes og udvalgsformændenes svar forholdsvis store på trods af en bredere spørgsmålsformulering til B&U-direktørerne.

Tabel 4.2 Retningslinjer for skolens anvendelse af klasselærerfunktionen, procent

Klasselærer-funktionen	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ikkeforetagede målinger	N
B&U-direktører	25,0	33,8	17,5	12,5	2,5	5,0	3,8	80 (100%)
Udvalgsformænd	16,9	15,6	18,2	24,7	16,9	5,2	2,6	77 (100%)

Note: Spørgsmål til udvalgsformænd: I hvilken grad har kommunen på nuværende tidspunkt politisk fastlagt nærmere retningslinjer for skolernes anvendelse af klasselærerfunktionen?

Spørgsmål til B&U-direktører: I hvilken grad har kommunen enten politisk eller administrativt fastlagt nærmere retningslinjer for skolernes anvendelse af klasselærerfunktionen?

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Begge spørgsmål viser således, dels at de fleste ikke eller kun i lav grad har udarbejdet retningslinjer på de to områder, og dels at udvalgsformændene i højere grad end B&U-direktørerne har en opfattelse af, at der er fastlagt retningslinjer for de to områder i kommunen.

4.3 Regelstyring i kommunen

Ud over de konkrete regelforenklinger, som er kommet med reformen er det ligeledes relevant at afdække, hvordan forvaltningen, her B&U-direktørerne og politikerne, vurderer graden af regelstyring på skoleområdet. Målingen bruges som baseline for at identificere udviklingen fra skoleåret før folkeskolereformen blev implementeret til årene efter.

Tabel 4.3 viser en skala fra 1 til 5, hvor 1 er udtryk for, at skolerne er styret af regler og proceskrav frem for mål og resultater, og 5 er det modsatte. Resultatet viser, at både B&U-direktørerne og udvalgsformændene gennemsnitligt ligger på 3,2. Det vil sige, at begge målgrupper ligger tæt på midten af skalaen (3) med en svag tendens til, at skolerne er styret af mål og resultater frem for regler og proceskrav. B&U-direktørernes svar placerer sig i lidt højere grad i yderpunkterne end udvalgsformændene.

Tabel 4.3 Regelstyring af skolerne

		Antal		Procent	
Skolerne er styret af...		B&U-direktører		Udvalgsformænd	
1	regler og proceskrav frem for mål og resultater	5	6,6	3	4,1
2		14	18,4	10	13,5
3		28	36,8	34	46,0
4		20	25,3	22	29,7
5	mål og resultater frem for regler og proceskrav	9	11,8	5	6,8
I alt		76	100	75	100

Note: Spørgsmål: Hvordan vil du beskrive skolernes styring i kommunen i foregående skoleår (2013/2014, red.)?

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

På samme måde som det ovenstående spørgsmål om regelstyring, er det interessant at se nærmere på nogle af de konkrete områder af regler og styringen på skoleområdet samt undersøge, hvordan udvalgsformænd og B&U-direktører vurderer reglerne og deres egne handlemuligheder over tid.

Tabel 4.4 viser, hvor enige eller uenige B&U-direktørerne er i forhold til spørgsmålene om regelstyring på skoleområdet. Tabellen viser overordnet, at direktørerne overvejende mener, at de eksisterende regler og procedurer er mere omstændelige end nødvendigt, at de er tidskrævende at efterleve og primært er fastlagt centralt via lovgivningen. En relativ stor andel på 55 % er neutrale i deres vurdering af, om de statslige regler understøtter arbejdet eller ej. Omvendt mener de ikke, at de eksisterende regler og procedurer er frustrerende, eller at frustrationen skyldes, at kommunerne tilrettelægger arbejdet for dårligt. De mener tværtimod, at kommunerne har gode muligheder for selv at tilrettelægge arbejdsgangene på skoleområdet (se evt. også kapitel 6).

Udvalgsformændene mener overvejende, at de eksisterende regler og procedurer giver omstændelige arbejdsgange, men at kommunen har gode muligheder for at tilrettelægge arbejdsgangene. Tilsvarende mener 50 % af de adspurgte ikke, at det er kommunen, der tilrettelægger arbejdet for dårligt, og dermed er skyld i bureaukratiet.

Som hos B&U-direktørerne viser tabellen, at de eksisterende regler og procedurer er fastlagt centralt i staten, og at råderummet på skoleområdet er blevet mindre.

Tabel 4.4 B&U-direktørenes holdninger til red tape-spørgsmål, procent

	Helt uenig	Delvist uenig	Neutral	Delvist enig	Helt enig	N
Udvalgsformænd						
De eksisterende regler og procedurer gør, at arbejdsgangene ift. skolerne bliver mere omstændelige, end de behøver at være	0,0	10,5	14,5	46,1	21,1	7,9%
De eksisterende regler og procedurer for skoleområdet er primært fastlagt centralt via lovgivning m.m.	1,3	2,6	11,8	56,6	22,4	5,3%
I min kommune har vi gode muligheder for selv at tilrettelægge arbejdsgangene på skoleområdet	0,0	9,2	18,4	48,7	21,1	2,6%
Hvis der er for meget bureaukrati på skoleområdet, så er det, fordi vi som kommune tilrettelægger arbejdet for dårligt	9,2	36,8	11,8	26,3	7,9	7,9%
Det kommunale råderum på skoleområdet er blevet stadigt mindre	1,3	22,7	14,7	30,7	28,0	2,7%
B&U-direktører						
De eksisterende regler og procedurer gør, at arbejdsgange ift. skolerne bliver mere omstændelige for forvaltningen, end de behøver at være	2,6	13,2	42,1	39,2	4,0	76 (100%)
De eksisterende regler og procedurer for skoleområdet er primært fastlagt centralt via lovgivning m.m.	0,0	7,9	15,8	63,2	13,2	76 (100%)
De eksisterende regler og procedurer, forvaltningen skal følge, er meget tidskrævende at efterleve	1,3	15,8	44,7	34,2	4,0	76 (100%)
De eksisterende regler og procedurer forvaltningen skal følge i forbindelse med forvaltningens primære arbejdsopgaver er frustrerende	12,0	29,3	48,0	9,3	1,3	75 (100%)
I min kommune har vi gode muligheder for selv at tilrettelægge arbejdsgangene på skoleområdet	1,3	7,9	22,4	56,6	11,8	76 (100%)
De statslige regler på skoleområdet understøtter leverancen af serviceydelser lokalt	5,3	14,5	55,3	25,0	0,0	76 (100%)
Hvis der er for meget bureaukrati på skoleområdet, så er det, fordi kommunerne tilrettelægger arbejdet for dårligt	17,3	33,3	30,7	16,0	2,7	75 (100%)
Det kommunale råderum på skoleområdet er blevet stadigt mindre	4,0	2,7	32,9	31,6	7,9	76 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

4.4 Sammenfatning: regelforenkling

Med folkeskolereformen er der kommet en række initiativer, der har til hensigt at forenkle de statslige regler på skoleområdet. I efteråret 2014 har kommunerne ikke fastsat retningslinjer for, hvordan skolerne skal implementere regelforenklingerne. Det er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne ikke implementerer regelforenklingerne. Desuden er forskellen mellem svarerne fra henholdsvis B&U-direktører og udvalgsformænd bemærkelsesværdig. Langt flere udvalgsformænd end B&U-direktører vurderer, at kommunen har fastsat klare retningslinjer for skolernes holddannelse og anvendelse af klasselærerfunktionen.

Allerede forud for folkeskolereformen oplever udvalgsformænd og B&U-direktører, at kommunerne har gode muligheder for at tilrettelægge kommunale arbejdsgange. Dog vurderer de, at de eksisterende regler og procedurer på skoleområdet primært er fastlagt centralt i staten, og at råderummet på skoleområdet er blevet mindre. Desuden angiver udvalgsformænd og B&U-direktører, at de eksisterende regler og procedurer giver omstændelige arbejdsgange.

5 Implementering af folkeskolereformen

Allerede i året forud for folkeskolereformens ikrafttrædelse havde en række kommuner angiveligt påbegyndt implementering af reformen. I baselineundersøgelse er der stillet en række spørgsmål til, hvordan kommunerne har forberedt implementering af reformen for at undersøge kommunernes forudsætninger for og kapacitet til at gennemføre reformen. Disse er forhold, som det antages, vil kunne få konsekvenser for den kommunale styring i forbindelse med indførelsen af reformen, jf. også programteorien (figur 1.1).

Nedenfor præsenteres henholdsvis udvalgsformændenes og B&U-direktørernes holdning til og forberedelse af reformen, samt kommunernes organisering af lærere og skolelederes kompetenceudvikling.

5.1 Holdninger til reformen

En forudsætning for en hensigtsmæssig implementering af folkeskolereformen er, at der er opbakning til reformen, herunder at kommunerne kan se et formål med reformen af folkeskolen. Holdninger er særligt relevante for politiske beslutninger, hvorfor vi med afsæt i de nationale måltal (jf. kapitel 2) har spurgt til, hvorvidt udvalgsformændene er enige i behovet for at øge elevernes læring og trivsel samt behovet for at ændre folkeskolen.

Som det fremgår af tabel 5.1, er udvalgsformændene i større eller mindre omfang enige i behovet for at løfte elevernes faglige niveau i folkeskolen. Det gælder ikke mindst elever med en socialt svag familiebaggrund. En relativt stor andel (94 %) af udvalgsformændene er helt eller delvist enige i, at der har været behov for at øge elevernes trivsel i folkeskolen. Dertil kommer, at forud for folkeskolereformens implementering mener stort set alle udvalgsformænd (97 %), at der er behov for at styrke folkeskolen. På tværs af kommunerne er der således generelt politisk opbakning til målsætningerne i og behovet for en reform af folkeskolen. Sammenlignet med de øvrige spørgsmål i tabel 5.1, er en relativt mindre andel udvalgsformænd (86 %) dog helt eller delvist enige i, at det er nødvendigt at ændre folkeskolen for at få en bedre skole.

Tabel 5.1 Vurdering af forandring af folkeskolen, procent

I hvilken grad mener du, det er nødvendigt...	Helt uenig	Delvist uenig	Neutral	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	N
Udvalgsformænd							
At øge elevernes faglige niveau i folkeskolen?	0,0	0,0	3,9	23,7	72,4	0,0	76 (100%)
At hæve det faglige niveau i folkeskolen hos elever med socialt svag familiebaggrund?	0,0	0,0	3,9	13,1	82,9	0,0	76 (100%)
At øge elevernes trivsel i folkeskolen?	0,0	0,0	5,3	22,4	72,4	0,0	76 (100%)
At styrke tilliden til folkeskolen?	0,0	0,0	2,6	2,6	94,7	0,0	76 (100%)
At ændre folkeskolen for at få en bedre skole?	1,4	4,1	8,1	25,7	60,8	0,0	74 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd.

Udvalgsformændene vurderer også, at der er en høj grad af politisk enighed blandt politikerne internt i kommunerne. Således svarer 82 % af udvalgsformændene (jf. tabel 5.2), at de er delvist eller helt enige i, at der er stor politisk enighed om, hvad de skal gøre i forhold til implementering af folkeskolereformen. Desuden er de fleste udvalgsformænd (88 %) enige i, at hovedparten af folkeskolereformen virker understøttende for den faglige udvikling af kommunens skoler. En lidt mindre men stadig høj andel (73 %) vurderer, at det er tydeligt, hvad de som politikere skal gøre for at implementere reformen.

Tabel 5.2 Opbakning til reformen

Angiv venligst, hvor enig/uenig du er i følgende spørgsmål...	Helt uenig	Delvist uenig / overvejende uenig	Neutral / hverken enig eller uenig	Delvist enig / overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	Total
Udvalgsformænd							
Der har været stor politisk enighed om, hvad vi skulle gøre i forbindelse med implementering af folkeskolereformen	6,6	3,9	7,9	40,8	40,8	0,0	76 (100%)
Hovedparten af folkeskolereformen virker understøttende for den faglige udvikling af kommunens skoler	3,9	2,6	5,3	36,8	51,3	0,0	76 (100%)
Det er tydeligt, hvad vi som politikere ska gøre for at implementere folkeskolereformen	3,9	10,5	13,2	47,4	25,0	0,0	76 (100%)
B&U-direktører							
Hovedparten af folkeskolereformen virker understøttende for den faglige udvikling af kommunens skoler	0,0	2,6	7,9	55,3	31,6	0,0	76 (100%)
Det er tydeligt, hvad vi i forvaltningen skal gøre for at implementere folkeskolereformen	0,0	11,8	14,5	59,2	14,5	0,0	76 (100%)

Note: Svarkategorierne for henholdsvis udvalgsformænd og B&U-direktører er ikke identiske.

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Også blandt kommunernes B&U-direktører er der opbakning til reformen. En stort set lige så stor andel B&U-direktører (86 %) som udvalgsformænd er helt eller overvejende enige i, at hovedparten af folkeskolereformen virker understøttende for den faglige udvikling af kommunens skoler. Dog er der forskel på fordelingen af B&U-direktørernes og udvalgsformændenes svar mellem enig og overvejende enig. Mens 51,3 % af udvalgsformændene angiver at være helt enige, og 36,8 % angiver at være overvejende enige, er tallene for B&U-direktørerne henholdsvis 31,6 % helt enige og 55,3 % overvejende enige. Desuden vurderer 73 % af B&U-direktørerne, at det er tydeligt, hvad de som forvaltning skal gøre for at implementere reformen. På trods af at det svarer til andelen af politikere med samme opfattelse, er der dog en mindre andel B&U-direktører end udvalgsformænd, der er helt enige i, at de ved, hvad de skal gøre for at implementere reformen.

Generelt synes der imidlertid både at være høj politisk og administrativ opbakning samt klarhed omkring reformen og dermed også en høj grad af beslutningskapacitet i forhold til dens implementering.

5.2 Kommunernes forberedelse af folkeskolereformen

Den politiske styring af folkeskolereformens implementering på skolerne kan variere. Som det fremgår af tabel 5.3 har hovedparten af kommunerne (87 %) i 2014 en klar politisk plan for implementering af reformen på skolerne. En betydelig andel udvalgsformænd (59 %) er desuden enige i, at skolerne selv har stået for forberedelse og implementering af reformen, mens en tilsvarende stor andel (61 %) er uenige i, at kommunens implementering af folkeskolereformen i mindre grad har været et politisk anliggende. Det tyder på, at de fleste kommuner har fastlagt klare (politiske) rammer for skolernes implementering af folkeskolereformen, mens der på tværs af kommuner er mere forskel på, hvilken rolle politikerne og skoler spiller i den konkrete implementering.

Tabel 5.3 Forberedelse og implementering af folkeskolereformen, procent

Angiv venligst hvor enig / uenig du er i følgende spørgsmål...	Helt uenig	Delvist uenig	Neutral	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	N
Udvalgsformænd							
Vi har en klar politisk plan for implementering af reformen på skolerne	0,0	4,0	9,3	41,3	45,3	0,0	75 (100%)
Skolerne har selv stået for forberedelse og implementering af reformen	6,6	22,4	11,8	34,2	25,0	0,0	76 (100%)
I kommunen har implementering af Folkeskolereformen i mindre grad været et politisk anliggende	30,7	30,7	9,3	20,0	9,3	0,0	75 (100%)
B&U-direktører							
Vi har fra forvaltningens side haft en klar plan for implementeringen af reformen på skolerne	1,3	5,3	5,3	51,3	36,8	...	76 (100%)
Det har primært været skolerne, der har stået for forberedelse og implementering af reformen	4,0	32,0	33,3	28,0	2,7	...	75 (100%)
Vi har fra forvaltningens side understøttet skolernes implementering af reformen gennem konsulentbistand	7,9	10,5	6,6	39,5	35,5	...	76 (100%)
Vi har fra forvaltningens side understøttet skolernes forberedelse og implementering af reformen gennem økonomisk bistand	21,1	10,5	26,3	25,0	17,1	...	76 (100%)

Note: I spørgeskemaet til B&U-direktørerne var det ikke muligt at svare 'ved ikke'.

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd.

B&U-direktørerne understøtter dette billede. De fleste (88 %) er enige i, at forvaltningen i 2014 har en klar plan for implementering af reformen på skolerne. Lidt under en tredjedel af B&U-direktørerne (36 %) er helt eller delvist enige i, at skolerne selv har stået for forberedelse og implementering af reformen, hvilket er en noget lavere andel, end det er tilfældet for udvalgsformændene. Hovedparten (85 %) er desuden enige i, at forvaltningen har understøttet skolernes implementering af reformen gennem konsulentbistand, mens 32 % er enige i, at de har understøttet skolernes forberedelse og implementering gennem økonomisk bistand.

En hård, ordrebaseret implementeringsstrategi har blandt folkeskolelærere vist sig at resultere i, at tiltaget opfattes som mere kontrollerende, hvilket kan give motivationstab, hvorimod en mere inddragende, dialogbaseret implementering er forbundet med lavere grad heraf, og altså ikke samme motivationsproblemer (Mikkelsen et al. 2015). En måde at skabe opbakning til

reformen blandt det implementerende led kan være at inddrage parterne på området. Som det fremgår af tabel 5.4 har forvaltningen jævnligt i løbet af skoleåret 2013/2014 mødtes med en række aktører på folkeskoleområdet med henblik på at forberede implementeringen af folkeskolereformen. Særligt forvaltningernes kontakt med skolernes ledelser har været omfattende, eftersom alle kommunale forvaltninger har mødets med skolernes ledelser månedligt eller kvartalsvist.

Desuden har forvaltningerne i høj grad inddraget medarbejderrepræsentanter fra lokale fagforeninger. Således har 90 % af forvaltningerne enten månedligt eller kvartalsvist mødes med en repræsentant fra den lokale fagforening for pædagoger, og 94 % har månedligt eller kvartalsvist mødes med en repræsentant fra den lokale fagforening for lærer eller tillidsmænd/fællestillidsmænd.

I lidt mindre grad har de kommunale forvaltninger mødtes med forældrerepræsentanter, herunder skolebestyrelserne. Således har den støtse andel af forvaltningerne (84 %) mødtes med forældrerepræsentanter kvartalsvis eller halvårligt. I lavest grad har forvaltningerne mødtes med repræsentanter fra det lokale foreningsliv med interesse for skolerne, og næsten 12 % har enten årligt eller slet ikke mødtes med dem. Resultatet peger imidlertid på, at kommunerne i høj grad har inddraget de berørte parter i implementering af reformen.

Tabel 5.4 Møder i forbindelse med implementering af folkeskolereform, procent

Hvor ofte i det foregående skoleår (2013/2014) har en repræsentant fra forvaltningen mødtes med følgende parter med henblik på implementering af reformen?	Aldrig	Månedligt	Kvartalsvis	Halvårligt	Årligt	N
Skolens ledelse	0,0	97,3	2,7	0,0	0,0	74 (100%)
Lokale fagforeninger for pædagoger eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	1,3	48,7	42,1	7,9	0,0	76 (100%)
Lokale fagforeninger for lærer eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	0,0	72,6	21,9	5,5	0,0	73 (100%)
Forældrerepræsentanter, herunder skolebestyrelser	1,3	11,8	43,4	40,8	2,6	76 (100%)
Repræsentanter fra det lokale foreningsliv med interesse for skolerne	11,8	5,3	30,3	40,8	11,8	76 (100%)

Kilde: Spørgeskema til B&U-direktører.

En ting er, hvorvidt kommunerne har samarbejdet med de berørte parter, en anden er samarbejdets karakter. Tabel 5.5 viser en høj grad af enighed blandt forvaltningen og de forskellige parter i skoleåret 2013/2014. Eneste undtagelse er lokale fagforeninger for lærere eller tillidsmænd/fællestillidsmænd, idet over 50 % af B&U-direktørerne vurderer, at der har været uenigheder. Det kan til dels hænge sammen med kommunernes implementering af arbejdstidsreglerne. I særlig grad vurderer B&U-direktørerne, at der har været stor enighed i forhold til skolernes ledelse.

Tabel 5.5 Samarbejde mellem forvaltning og parter, procent

Hvordan vil du beskrive samarbejdet mellem forvaltningen og følgende parter i foregående skoleår (2013/2014)?	Der har været store uenigheder	Der har været uenigheder	Neutralt	Der har været enighed	Der har været stor enighed	N
Skolens ledelse	0,0	2,6	4,0	35,5	57,9	76 (100%)
Lokale fagforeninger for pædagoger eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	1,3	14,3	29,9	48,1	6,5	77 (100%)
Lokale fagforeninger for lærer eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	9,1	45,5	28,6	14,3	2,6	77 (100%)
Forældrerepræsentanter, herunder skolebestyrelser	0,0	1,3	28,0	64,0	6,7	75 (100%)
Repræsentanter fra det lokale foreningsliv med interesse for skolerne	0,0	0,0	54,7	45,3	0,0	75 (100%)

Kilde: Spørgeskema til B&U-direktører.

5.3 Kompetenceudvikling

Med henblik på at understøtte implementeringen af folkeskolereformen er der, som led i aftalen om kommunernes økonomi, afsat midler til efteruddannelse af lærere og pædagoger, og med folkeskolereformen forventes der at ske et generelt kompetenceløft af pædagoger, lærere og skoleledelser.

Tabel 5.6 viser en række spørgsmål med relation til kommunernes styring af kompetenceudvikling på skolerne. Hovedparten af kommunerne har i nogen, høj eller meget høj grad afsat økonomiske midler til kompetenceudvikling af henholdsvis lærere (94,6 %) og medlemmer af skolernes ledelsesteam (92,0 %). Langt hovedparten af kommunerne har således afsat penge til kompetenceudvikling. Beslutninger om kompetenceudvikling af lærere og skoleledelser er imidlertid i nogen grad delegeret til skolerne, selvom over en tredjedel af kommunerne i lav grad eller slet ikke har delegeret beslutninger om kompetenceudvikling af skolernes ledelsesteam. Dertil kommer, at over halvdelen af kommunerne i nogen, høj eller meget høj grad har fastsat retningslinjer for kompetenceudvikling af enten lærere eller skoleledelserne.

Tabel 5.6 Kommunernes organisering af kompetenceudvikling

I hvilken grad har kommunen i foregående skoleår (2013/2014)...	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	N
Afsat økonomiske midler til kompetenceudvikling af lærere	0,0	2,7	2,7	41,3	40,0	13,3	75 (100%)
Fastsat retningslinjer for kompetenceudvikling af lærere	4,1	6,8	13,5	33,8	33,8	8,1	74 (100%)
Delegeret beslutning om kompetenceudvikling af lærere til skolerne	0,0	6,7	13,3	44,0	24,0	12,0	75 (100%)
Afsat økonomiske midler til kompetenceudvikling af medlemmer af skolernes ledelsesteam	0,0	4,0	4,0	40,0	37,3	14,7	75 (100%)
Fastsat retningslinjer for kompetenceudviklingen af medlemmer af skolernes ledelsesteam	8,0	12,0	12,0	36,0	25,3	6,7	75 (100%)
Delegeret beslutning om kompetenceudvikling af medlemmer af skolernes ledelsesteam til skolerne	1,3	12,0	22,7	42,7	17,3	4,0	75 (100%)

Kilde: Spørgeskema til B&U-direktører.

5.4 Sammenfatning: implementering

Analysen tyder på, at den kommunale implementering af folkeskolereformen har været præget af enighed. Generelt støtter udvalgsformændene op omkring målene med folkeskolereformen, og de vurderer, at der har været en høj grad af (lokal) politisk enighed om, hvilke initiativer kommunerne har skullet iværksætte for at implementere reformen. De har stort set også vidst, hvad de skulle gøre for at implementere reformen. Tilsvarende gælder B&U-direktørerne.

Mange kommuner har haft en klar plan for reformens implementering, men har også i vid udstrækning delegeret den konkrete forberedelse og implementering af reformen til skolerne.

Også kommunens samarbejde med de berørte parter på området har været præget af enighed. Hovedparten af de kommunale forvaltninger har i skoleåret 2013/2104 (forud for reformen) jævnligt mødtes med skolernes ledelser, medarbejderrepræsentanter fra lokale fagforeninger, forældrebestyrelser og i mindre grad repræsentanter fra det lokale foreningsliv med henblik på at forberede implementeringen af folkeskolereformen.

Generelt har der været en høj grad af enighed blandt forvaltningen og de forskellige parter. Dog har forvaltningens samarbejde med lokale fagforeninger for lærere eller tillidsmænd/fællestillidsmænd båret præg af en vis uenighed.

6 Ledelsesmæssig autonomi

Sammenlignet med andre vestlige lande er den danske folkeskole karakteriseret ved en høj grad af decentralisering fra statsligt til kommunalt niveau samt fra kommunalt niveau til skoleledelserne (KORA, OECD-review). Med folkeskolereformen er hensigten at styrke decentraliseringen yderligere og give skoleledelserne mere autonomi til at planlægge skoledagen.¹⁷ Skoleledelsen skal være mere synlig og skal i højere grad end tidligere sætte retning for skolen og tage ansvar for, at skolerne indfrier de nationale mål.

Det stemmer overens med forventninger i styrings- og ledelseslitteraturen, hvor ledelsesmæssig autonomi anses som en forudsætning for bedre styring og positive resultater (se bl.a. Moynihan & Pandey, 2006; Nielsen, 2014; Walker et al., 2011). Det baseres på en forventning om, at aktører tæt på driften har større viden om, hvad der er mest hensigtsmæssigt i forhold til en given situation, herunder i forhold til at opnå positive resultater. Lederne kan derfor også bedst vurdere, hvordan de kan lede deres medarbejdere i en positiv retning med henblik på resultatopnåelse (Ammons & Roenigk, 2015: 519). I tidligere undersøgelser fra følgeforskningsprogrammet giver skolelederne udtryk for, at de har stor indflydelse på deres arbejde, omend den er reduceret siden 2011 (Bjørnholt et al., 2015; Kjer et al., 2015) (jf. evt. også kapitel 4). En vis autonomi til skoleledere i forhold til at fastsætte mål, planlægge undervisning og definere metoder har da også vist sig at have positive konsekvenser for elevernes faglige præstationer (Calmar Andersen & Winter, 2011).¹⁸ Når styringsinitiativer som performance management har fremmede effekter i danske privatskoler men ikke i offentlige folkeskoler, er det også blevet forklaret med forskelle i autonomi (Hvidman & Andersen, 2014)

Det er kommunerne, der delegerer kompetencer til skolelederne og dermed definerer skoleledernes autonomi. Nedenfor undersøges udvalgsformænd samt B&U-direktørernes oplevelser af den kommunale autonomi i forhold til staten, samt i hvilken grad kommunerne delegerer kompetencer til skolelederne.

6.1 Oplevelse af den statslige styring

De kommunale aktører synes ikke i nævneværdig grad at opleve, at det kommunale råderum er begrænset af den statslige styring på skoleområdet. Dog er der store variationer i svarerne.

Som det fremgår af tabel 6.1 oplever udvalgsformændene i højere grad end B&U-direktørerne, at den statslige styring begrænser det kommunale råderum.¹⁹ Udvalgsformændenes svar fordeles sig imidlertid forholdsvis jævnt, og der kan ikke drages entydige konklusioner i forhold til lokalpolitikernes oplevelser af den statslige styring. Dertil kommer, at hovedparten af B&U-direktørerne forholder sig neutralt. Udvalgsformændene føler sig særligt begrænset af statens økonomiske styring. Blandt udvalgsformændene er der således en overvægt (en forskel på 24,4 %), der er enige sammenlignet med uenige i, at den statslige økonomiske styring giver deres kommune begrænset rum til at træffe selvstændige økonomiske beslutninger på skoleområdet. Desuden er der lige så mange, som er enige og uenige i, at den statslige styring giver kommunen begrænset rum til at træffe selvstændige undervisningsfaglige beslutninger. Omvendt er flere B&U-direktører uenige end enige i, at både den statslige økonomiske styring

¹⁷ <http://www.uvm.dk/~media/UVM/Filer/Folkeskolereformhjemmeside/2014/Juni/140611%20miniguide%20reform.pdf>

¹⁸ Det gælder dog ikke skolelederes indflydelse på ansættelsesforhold (Nielsen, 2014a).

¹⁹ En del af forskellen i svarene fra henholdsvis udvalgsformænd og B&U-direktører kan skyldes forskelle i svarkategorier. Blandt andet "tvinger" fraværet af en 'ved ikke'-kategori forvaltningscheferne til at svare på spørgsmålet. Svarkategorierne er imidlertid ikke grundlæggende forskellige, og resultaterne kan vise en tendens.

og den indholdsmæssige styring begrænser kommunens rum til at træffe selvstændige beslutninger. De synes i særlig grad, at kommunen har indflydelse på undervisningsfaglige beslutninger.

Tabel 6.1 Faglig og økonomisk styring af kommunerne, procent

Angiv venligst hvor enig / uenig du er i følgende spørgsmål...	Helt uenig	Delvist uenig	Neutral	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	N
Udvalgsformænd							
Den statslige økonomiske styring giver kommunen begrænset rum til at træffe selvstændige økonomiske beslutninger på skoleområdet	9,0	20,5	15,4	29,5	24,4	1,3	78 (100%)
Den statslige styring giver kommunen begrænset rum til at træffe selvstændige undervisningsfaglige beslutninger på skoleområdet	14,1	25,6	15,4	20,5	19,2	5,1	78 (100%)
B&U-direktører							
Den statslige økonomiske styring giver kommunen begrænset rum til at træffe selvstændige økonomiske beslutninger på skoleområdet	7,5	25,0	43,8	18,8	5,0	0,0	80 (100%)
De statslige undervisningsfaglige krav giver kommunen begrænsede rum til at træffe selvstændige undervisningsfaglige beslutninger på skoleområdet	11,3	31,3	43,8	12,5	1,3	0,0	80 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

6.2 Kommunernes delegering til skoleledelserne

I forhold til kommunernes delegation af kompetencer til skolelederne er udvalgsformændene og B&U-direktørernes svar ret entydige, hvilket fremgår af tabel 6.2. Således er langt hovedparten (over 90 %) af både udvalgsformænd og B&U-direktører helt eller delvist enige i, at de i høj grad har decentraliseret økonomiske eller undervisningsfaglige beslutninger vedrørende skolens drift til skolernes ledelser. I overensstemmelse hermed er en tilsvarende andel af både udvalgsformænd og B&U-direktører uenige i, at skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige økonomiske eller undervisningsfaglige beslutninger vedrørende skolens drift.

Tabel 6.2 Faglig og økonomisk styring af skolerne, procent

Angiv venligst hvor enig / uenig du er i følgende spørgsmål...	Helt uenig	Delvist uenig	Neutral	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke	Total
Udvalgsformænd							
Vi har i høj grad decentraliseret økonomiske beslutninger vedr. skolens drift til skolernes ledelser	1,3	5,1	2,5	15,2	76,0	0,0	79 (100%)
Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige økonomiske beslutninger vedr. skolens drift	48,7	30,8	6,4	12,8	1,3	0,0	77 (100%)
Vi har i høj grad decentraliseret undervisningsfaglige beslutninger vedr. skolens drift til skolernes ledelser	0,0	2,6	7,7	28,2	61,5	0,0	78 (100%)
Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige undervisningsfaglige beslutninger vedr. skolens drift	46,2	38,5	6,4	9,0	0,0	0,0	78 (100%)
B&U-direktører							
Vi har i høj grad decentraliseret økonomiske beslutninger vedr. skolernes drift til skolernes ledelser	1,3	2,5	1,3	31,3	63,8	0,0	80 (100%)
Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige økonomiske beslutninger vedr. skolens drift	55,0	33,8	5,0	5,0	1,3	0,0	80 (100%)
Vi har i høj grad decentraliseret undervisningsfaglige beslutninger vedr. skolens drift til skolernes ledelser	2,5	0,0	2,5	46,9	48,1	0,0	79 (100%)
Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige undervisningsfaglige beslutninger	41,3	51,3	5,0	1,3	1,3	0,0	80 (100%)
Vi har i høj grad decentraliseret økonomiske beslutninger vedr. skolernes drift til skolernes ledelser	1,3	2,5	1,3	31,3	63,8	0,0	80 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

Tabel 6.3 specificerer yderligere udvalgsformændene og B&U-direktørernes oplevelser af, på hvilke områder skolelederne har indflydelse. Resultaterne underbygger udvalgsformændene og B&U-direktørernes oplevelse af skoleledernes høje autonomi. Således vurderer 75 % eller derover, at skoleledelserne har stor eller meget stor indflydelse på ansættelse af lærere, faglige mål og undervisningsmetoder. Udvalgsformændene og B&U-direktørerne vurderer, at skoleledelserne har særligt stor indflydelse på, hvilke lærere, der ansættes på skolen, mens de i lidt mindre grad har indflydelse på, hvor mange lærere, der ansættes.

Tabel 6.3 Skoleledernes autonomi, procent

Hvor stor indflydelse havde skoleledelserne i foregående skoleår (2013/2014) på...	Ingen indflydelse	Mindre indflydelse	Nogen indflydelse	Temmelig stor indflydelse	Meget stor indflydelse	N
Udvalgsformænd						
Hvor mange lærere, der ansættes på skolen	1,3	5,2	18,2	39,0	36,4	77 (100%)
Hvilke lærere, der ansættes på skolen	0,0	1,3	5,2	27,3	66,2	77 (100%)
Fastsættelse af faglige mål for eleverne	0,0	0,0	13,0	54,6	32,5	77 (100%)
Fastsættelse af undervisningsmetoder	0,0	0,0	6,5	41,6	52,0	77 (100%)
B&U-direktører						
Hvor mange lærere der ansættes på skolen	1,3	7,5	10,0	30,0	51,3	80 (100%)
Hvilke lærere, der ansættes på skolen	0,0	0,0	5,0	10,0	85,0	80 (100%)
Fastsættelse af de faglige mål for eleverne	0,0	3,8	16,5	40,5	39,2	79 (100%)
Fastsættelse af undervisningsmetoder	0,0	1,3	10,0	28,8	60,0	80 (100%)

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd og B&U-direktører.

6.3 Sammenfatning: autonomi

Det er ikke entydigt, hvorvidt udvalgsformænd og B&U-direktørerne oplever, at det kommunale råderum er begrænset af den statslige styring på skoleområdet. Udvalgsformændene vurderer i højere grad end B&U-direktørerne, at deres råderum er begrænset af den statslige styring, og det gælder særligt i forhold til den økonomiske styring.

Omvendt angiver både udvalgsformænd og B&U-direktører, at kommunen i betydelig grad har decentraliseret økonomiske eller undervisningsfaglige beslutninger vedrørende skolens drift til skolernes ledelser. De vurderer, at skolernes ledelser har afgørende indflydelse på såvel ansættelse af lærere som faglige mål og undervisningsmetoder.

7 Arbejdstidsregler

Sideløbende med folkeskolereformen har kommuner og skoler for skoleåret 2014/2015 skullet implementere (nye) arbejdstidsregler for lærerne (Lov 409).²⁰ Såvel kommunalt som på skolerne har arbejdstidsreglerne fyldt meget, og de rammesætter kommunernes og skolernes implementering af folkeskolereformen (Bjørnholt et al., 2015). I rapporten her fylder analysen af arbejdstidsreglerne dog mindre, da der siden dataindsamlingen er sket en række ændringer i kommunerne, og da KORA netop har offentliggjort en rapport om emnet (ibid.). Kommunernes implementering af arbejdstidsreglerne vil tillægges større vægt i KORAs midtvejsmåling.

Lov 409 har bl.a. til formål at give skoleledelsen større mulighed for at tilrettelægge lærernes arbejdstid. Rammerne herfor fastlægges imidlertid af kommunerne, hvorfor vi nedenfor ser nærmere på, hvordan kommunerne implementerer arbejdstidsreglerne, herunder hvorvidt og hvordan de lokalt har lavet lokale aftaler.

7.1 Arbejdstidsreglerne og lokale aftaler og regler

Tabel 7.1 viser, hvilken arbejdstidsaftale, der var gældende i skoleåret 2013/2014.

Tabel 7.1 Gældende arbejdstidsaftale i skoleåret 2013/2014

	Antal (procent)
Arbejdstidsaftale 05	11 (14,7%)
Arbejdstidsaftale 08	45 (60,0%)
Lokalaftale	19 (25,3%)
I alt	75 (100%)

Kilde: Spørgeskema til B&U-direktører.

I foråret 2014 (forud for implementering af de "nye" arbejdstidsregler) var det ifølge B&U-direktørerne arbejdstidsaftalen fra 2005, som var gældende i 15 % af kommunerne, mens 60 % benyttede arbejdstidsaftalen fra 2008, og de resterende 25 % havde lavet en lokalaftale.

Lov 409 giver mulighed for, at der lokalt kan indgås aftaler mellem den enkelte kommune og den lokale kreds af Danmarks Lærerforening eller på den enkelte skole mellem skoleledelsen og tillidsrepræsentanten. Tabel 7.2 viser, hvilke initiativer kommunerne har taget i brug. Det fremgår, at de færreste, i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler, har indgået en lokalaftale, idet det blot er tilfældet for 7,1 % af kommunerne. Der er 44,4 % af kommunerne, der har udarbejdet et lokalt forståelsespapir, og 61,2 % har politisk eller administrativt vedtaget egne regler eller retningslinjer på området.

²⁰ Lov 409 26.04 2013 "Lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område"

Tabel 7.2 Initiativer i brug til understøttelse af arbejdstidsreglerne, B&U-direktører, procent

	Ja	Nej	Ikke endnu, men forventes aftalt / vedtaget inden starten af skoleåret 2014 / 2015	N
Kommunen har indgået en lokal arbejdstidsaftale (KTO-aftale) med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening,	7,1	91,4	1,4	70
Kommune har udarbejdet et lokalt forståelsespapir med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening	44,4	54,2	1,4	72
Kommunen har politisk eller administrativt vedtaget egne regler eller retningslinjer for lærernes arbejdstid	61,2	38,8	0,0	67

Note: Spørgsmål. Har kommunen i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler valgt at tage en eller flere af følgende initiativer i brug: (Der tænkes her på initiativer, som enten afviger fra eller supplerer de bestemmelser, som er i de nye arbejdstidsregler for lærerne).

Kilde: Spørgeskema til B&U-direktører.

Tabel 7.3 viser udvalgsformændenes svar på samme spørgsmål, det vil sige, om kommunen har indgået henholdsvis lokale arbejdstidsaftaler, lokale forståelsespapirer eller egne regler for lærernes arbejdstid, som afviger fra de nye arbejdstidsregler.

Tabel 7.3 Initiativer i brug til understøttelse af arbejdstidsreglerne, udvalgsformænd, procent

	Ja	Nej	Ikke endnu, men forventes aftalt / vedtaget	Ved ikke	N
Kommunen har indgået en lokal arbejdstidsaftale (KTO-aftale) med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening	10,5	85,5	1,3	2,6	76 (100%)
Kommunen har udarbejdet et lokalt forståelsespapir med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening	49,4	48,1	1,3	1,3	77 (100%)
Kommunen har politisk eller administrativt vedtaget egne regler eller retningslinjer for lærernes arbejdstid	50,0	48,7	0,0	1,3	76 (100%)

Note: Spørgsmål: Har kommunen i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler valgt at tage en eller flere af følgende initiativer i brug: (Der tænkes her på initiativer, som enten afviger fra eller supplerer de bestemmelser, som er i de nye arbejdstidsregler for lærerne).

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd.

Udvalgsformændenes svar stemmer nogenlunde overens med svarerne fra forvaltningerne. Der er dog en mindre andel, der svarer, at kommunen politisk eller administrativt har vedtaget egne regler eller retningslinjer på området.

Udvalgsformændene svarer desuden, at der i kommunalbestyrelsen i høj grad var enighed om beslutningen, om hvilket initiativ kommunen skulle benytte sig af for at udmønte de nye arbejdstidsregler. Tabel 7.4 viser, at der imellem 67 og 78 % af tilfældene, i høj eller meget høj grad, var enighed om det valgte initiativ. Det tyder på, at der i kommunalbestyrelserne generelt har været enighed om den model, man har valgt for implementering af arbejdstidsreglerne.

Tabel 7.4 Enighed om arbejdsaftale/forståelses/administrative aftale, antal (procent)

	Slet ikke	Meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	N
Den lokale arbejdstidsaftale	0,0	0,0	0,0	22,2	22,2	55,6	39 (100%)
Det lokale forståelsespapir	2,6	13,2	0,0	13,2	50,0	21,1	38 (100%)
Kommunens egne regler eller retningslinjer	2,7	8,1	0,0	21,6	37,8	29,7	37 (100%)

Note: Spørgsmål: I hvilken grad var der enighed i kommunalbestyrelsen omkring udarbejdelsen af ...

Kilde: Spørgeskema til udvalgsformænd.

7.2 Indholdet i initiativerne

I tabel 7.5 fremgår B&U-direktørernes svar på, hvilket indhold der var i de konkrete aftaler, forståelsespapirer og regler eller retningslinjer. Tabellen viser, at de fleste lokale initiativer på tværs af typer har indeholdt regler for lærernes tilstedeværelse på skolen. Tabellen viser endvidere, at der er forskel på tværs af initiativtyper med hensyn til, om den indeholder regler om maksimal og minimal arbejdstid, regler for, hvor stor en andel af den understøttende undervisning, der skal varetages af lærere, og retningslinjer for udarbejdelse og indhold af arbejdsoversigter.

Tabel 7.5 Indhold i lokalaftaler, forståelsespapirer og egne regler og retningslinjer, antal (procent)

	Lokalaftaler	Forståelsespapirer	Regler eller retningslinjer
Regler om maksimal undervisningstid	60,0 %	28,1 %	19,5 %
Regler om individuel forberedelsestid	40,0 %	6,3 %	4,9 %
Regler om forholdet mellem fagopdelt undervisning og understøttende undervisning i den enkelte lærers arbejdstid	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Regler for, hvor stor en andel af den understøttende undervisning der skal varetages af lærere	0,0 %	6,3 %	29,3 %
Regler for lærernes tilstedeværelse på skolen	100,0 %	75,0 %	78,0 %
Retningslinjer for udarbejdelse og indhold af arbejdsoversigter	80,0 %	53,1 %	24,4 %
Andet	20,0 %	18,8 %	9,8 %
I alt, antal	5	32	41

Note: Procenterne summer til mere end 100 %, da det var muligt at krydse af i flere muligheder.

Kilde: Spørgeskema til forvaltninger.

Ingen af de lokale initiativer indeholder regler om forholdet mellem fagfordelt undervisning og understøttede undervisning i den enkelte lærers arbejdstid, ligesom der i de færreste indgår 'Andet'. I svarkategorien 'Andet' havde respondenterne mulighed for at skrive en kommentar. I nedenstående tabel er disse kommentarer oplistet.

Tabel 7.6 'Andet'-indhold i de lokale aftaler

Lokalaftaler	Forståelsespapirer	Regler eller retningslinjer
Fravigelse i forbindelse med ulempegodtgørelse	Fælles forståelse om den skole, vi skal skabe, som bl.a. begrundet fuld tilstedeværelse på skolen, forventninger til det professionelle samarbejde, ferieplacering, årlig nettotimetotal	210 arbejdsdage og gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 40 timer om ugen
	Antal arbejdsdage	Diverse
	Ingen regler – kun et udtryk for, hvordan kommunen forstår lov 409	Antal tilstedeværelsesdage
	Ingen regler men retningslinjer	Ingen arbejdstidsaftale
	Tid til samarbejde	
	Undervisningstillæg	

Note: Kommentarerne er ikke tilrettet.

Kilde: Spørgeskema til forvaltninger.

Analysen ovenfor vidner om, at kommunerne har implementeret arbejdstidsreglerne meget forskelligt. Da arbejdstidsreglerne er tæt forbundne med folkeskolereformen, giver det kommunerne forskellige forudsætninger for at implementere folkeskolereformen.

Ifølge KORAs dokumentstudie af lokalaftaler mellem kommuner og Danmarks Lærerforening i 2015 (Bjørnholt et al., 2015), har langt flere kommuner indgået en aftale med Danmarks Lærerforening, og indholdet af aftalerne er noget anderledes. Det skyldes angiveligt, dels at mange kommuner på tidspunktet for baselineundersøgelsens gennemførelse endnu ikke havde indgået aftaler (de kom først senere), dels har hverken forvaltning eller politikere nødvendigvis været opmærksomme på aftalernes art/indhold.

7.3 Sammenfatning: arbejdstidsregler

Som det var tilfældet for implementering af folkeskolereformen, vurderer B&U-direktører og udvalgsformænd også, at der, hvad angår implementering af arbejdstidsreglerne, har været en høj grad af enighed i kommunalbestyrelserne i forhold til at definere, hvilke initiativer kommunerne skulle benytte for at udmønte de nye arbejdstidsregler for lærerne.

Ifølge B&U-direktørernes og udvalgsformændenes svar i spørgeskemaundersøgelsen er der kun enkelte kommuner, som har indgået en lokal aftale med Danmarks Lærerforening (DLF) omkring implementering af lærernes arbejdstidsregler. Der er imidlertid forholdsvis mange kommuner, som har udarbejdet et lokalt forståelsespapir og/eller vedtaget egne regler eller retningslinjer for lærernes arbejdstid. Hovedparten af de lokale aftaler, forståelsespapirer og regler fastsætter regler for lærernes tilstedeværelse på skolen, mens der er forholdsvis stor forskel på det øvrige indhold af disse initiativer.

Resultaterne bør tolkes varsomt, da kommunernes implementering af arbejdstidsreglerne og aftaler herom mange steder var under udarbejdelse på undersøgelsestidspunktet, og en KORA-analyse (Bjørnholt et al., 2015) af lokalaftalerne stemmer ikke fuldstændig overens med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

Litteratur

Andersen, L. B. & Pedersen, L. H. (2014), *Styring og motivation i den danske offentlige sektor*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Andersen, S. C. (2006), Styring gennem autonomi? Et forskningsprojekt om politisk styring af de danske skoler. *Politica*, vol. 38, no. 4, pp. 426-445.

Astrup Bæk, T. (2014), *Kommunernes økonomiske implementering af folkeskolereformen. Af-rapportering på spørgeskemaundersøgelse*. København: KORA.

Bjørnholt, B., Boye, S., Hønge Flarup, L. & Lemvigh, K. (2015), *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA.

Bjørnholt, B. & Salomonsen, H. H. (2014), Contracting and Performance in Agencies: A Question of Control, Dialogue or Autonomy? *Public Organization Review*, DOI: 10.1007/s11115-014-0286-7, pp. 1-22.

Bjørnholt, B. & Salomonsen, H. H. (2010), Ledelse og målopfyldelse i staten – et spørgsmål om køn? *Politica*, vol. 42, no. 4, pp. 438-459.

Bozeman, B. & Feeney, M. K. (2011), *Rules and Red Tape. A Prism for Public Administration Theory and Research*. London: M.E. Sharpe.

Calmar Andersen, S. (2008), The impact of public management reforms on student performance in Danish schools. *Public Administration*, vol. 86, no. 2, pp. 541-558.

Calmar Andersen, S. & Winter, S.C. (2011), *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Calmar Andersen, S. & Mortensen, P.B. (2010), Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, no. 1, pp. 1-22.

Danmarks Evalueringsinstitut (2014), *TALIS 2013. OECD's lærer- og lederundersøgelse*. København: Danmarks Evalueringsinstitut & Undervisningsministeriet.

Danmarks Evalueringsinstitut (2008), *Kommunale kvalitetsrapporter. Kortlægning af kvalitetsrapporternes struktur og indhold*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2009). *Kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter*, København: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2011). *Kvalitetsrapporten. Undersøgelse af kvalitetsrapportens betydning for praksis på skoler og i kommuner*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.

Egelund, N. (2009), *TALIS. Lærere og skoleledere om undervisning, kompetenceudvikling og evaluering – i et internationalt perspektiv*. København: Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen (Skolestyrelsen).

Funnell, Sue C. & Patricia J. Rogers (2011): *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, San Francisco, Wiley.

Gleerup, J. & Wiedemann, F. (2011), Et skoleudviklingsperspektiv på evaluering. En lærende evalueringskultur. I: *Evaluering i skolen*, eds. B. Vilslev Petersen & M. Thrane. Aarhus: Klim. pp. 15-41.

- Greve, C. (2008), *Contracting for Public Services*. London & New York: Routledge.
- Hvidman, U. & Calmar Andersen, S. (2014), Impact of performance management in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, no. 1, pp. 35-58.
- Lynggaard, M. (2013), Lærernes arbejdstidsregler. I: *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. pp. 243-260.
- Mikkelsen, Maria Falk; Christian Bøtcher Jacobsen & Lotte Bøgh Andersen (2015). Managing Employee Motivation: Exploring the Connections Between Managers' Enforcement Actions, Employee Perceptions, and Employee Intrinsic Motivation. *International Public Management Journal*, early view kan tilgås på <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10967494.2015.1043166>.
- Moynihan, D.P. (2006), What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, pp. 151-168.
- Moos, L., Johansson, O. & Skedsmo, G. (2013), Successful Nordic school leadership. In: *Transnational Influences on Values and Practices in Nordic Educational Leadership (Studies in Educational Leadership, 19)*, eds. L. Moos. Amsterdam: Springer. pp. 159-172.
- Moynihan, D.P. & S.K. Pandey. 2006. Creating desirable organizational characteristics: How organizations create a focus on results and managerial authority. *Public Management Review* Vol. 8, pp. 119-40.
- Nielsen, P.A. (2014a), Learning from performance feedback: performance information, aspiration levels, and managerial priorities. *Public Administration*, vol. 92, no. 1, pp. 142-160.
- Nielsen, P.A. (2014b), Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, no. 2, pp. 431-458.
- Normann Andersen, V. (2007), Transparency and openness: a reform or education policy? *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 38-60.
- Normann Andersen, V. (2012) Evaluering som omdrejningspunkt - om New Public Management på dansk. I: *Der styres for vildt: om paradokser i styring af pædagogik*, eds. K. Hjort, A. Qvortrup, P.H. Raae & T.R.S. Albrechtsen. Aarhus: Klim. pp. 27-48.
- Normann Andersen, V. & Dahler-Larsen, P. (2008), The framing of public evaluation data and the legislation on openness and transparency in Danish schools. In: *Open to the Public: Evaluation in the Public Arena*, eds. R. Boyle, J.D. Breul & P. Dahler-Larsen, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers. pp. 99-120.
- Simola, H., Ozga, J., Segerholm, C., Varjo, J., & Andersen, V.N. (2011), Governing by numbers. In: *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*, eds. J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola (eds.), London: Routledge. pp. 96-106.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Walker, R. M.; Brewer, G. A.; Boyne, G. A.; & Avellaneda, C. N. (2011). Marketorientation and public service performance: New Public Management gone mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707-717.

Bilag A: Undersøgelsens analysedesign og datagrundlag

Analysedesign

Baselineundersøgelsen gennemføres alene som en kvantitativ undersøgelse med mulighed for at skulle gentages i efteråret 2016. I midtvejsmålingen, som skal afleveres juni 2016, indgår desuden en kvalitativ analyse, som supplerer de kvantitative data.

Det kvantitative design bidrager først og fremmest til at dokumentere den overordnede implementering af reformen samt resultater og effekter, som de er fremstillet i programteorien (figur 1.1) og dermed de forventninger, der ligger bag de tre styringsinitiativer i folkeskolereformen.

Undersøgelsen giver mulighed for at foretage en analyse af reformens implementering, resultater og effekter over tid.

Der foretages alene deskriptive analyser.

Datagrundlag

Baselineundersøgelsen kombinerer spørgeskemadata og dokumentstudier. Det skyldes et behov for data, der kan danne baggrund for sammenligning af resultater over tid og dermed mulighed for at identificere ændringer i den kommunale styring i perioden 2014-2018.

Konkret inddrages følgende data i baselineundersøgelsen:

- Analyse af resultater fra spørgeskemaundersøgelserne med særligt fokus på styring
- Dokumentstudie: Kvantitativ kodning med henblik på afdækning af de eksisterende styreformer

Spørgeskemaundersøgelse

På tværs af aktører med relation til folkeskolen (udvalgsformænd, skoledirektører, skoleledere, elever og forældre) gennemføres der i evaluerings- og følgeforskningsprogrammet årlige spørgeskemaundersøgelser.²¹ Baselineundersøgelsen præsenterer alene resultater fra det første spørgeskema udsendt til henholdsvis udvalgsformænd og skoledirektører.²²

KORA har i perioden fra 12. juni 2014 til 3. marts 2015 gennemført to spørgeskemaundersøgelser udsendt til henholdsvis politisk valgte udvalgsformænd i det stående udvalg, der varetager opgaver vedrørende folkeskolen, og til kommunale B&U-direktører. Udvalgsformænd samt B&U-direktører antages at være de kommunale aktører med den største indsigt i arbejdet med folkeskolereformen. Derved skabes et grundlag for at vurdere den kommunale styring.

Dertil kommer, at inddragelse af både udvalgsformænd og B&U-direktører gør det muligt at indfange såvel den politiske som administrative styring i kommunerne, ligesom sammenlig-

²¹ Spørgeskemaundersøgelserne til hhv. udvalgsformænd og skoledirektører gennemføres alene i 2014, 2016 og 2017.

²² Midtvejsundersøgelsen og slutmålingen inkluderer også analyser på tværs af spørgeskemaundersøgelserne.

ningen af svar giver et mere validt billede af den kommunale styring. Således kan undersøgelsen belyse, dels om der er forskelle i arbejdet med folkeskolereformen *på tværs af kommuner*, dels om der *inden for* den enkelte kommune er forskellige opfattelser og koordination af styringen mellem politikere og B&U-direktør.

KORA har løbende kontaktet respondenterne for at få en så høj svarprocent som muligt; hvilket er lykkedes. Spørgeskemaundersøgelsen til udvalgsformændene er besvaret helt eller delvist af 90 ud af 98 mulige udvalgsformænd, mens 83 ud af 98 mulige B&U-direktører helt eller delvist har besvaret undersøgelsen. Det giver svarprocenter på hhv. 91 (udvalgsformænd) og 94 (B&U-direktører).

Udfordringen er, at spørgeskemabevarelsen kun er baseret på ét individ, hvorfor svarene på spørgsmålene er præget af den enkeltes oplevelse af, hvordan der arbejdes på området. Det kan forventes, at respondenterne – som netop er ansvarlige for området – har en mere positiv opfattelse end andre medarbejdere i forvaltningen. KORA har i den forbindelse forsøgt at stille spørgsmål, der appellerer til, at respondenterne skal besvare spørgsmålene på vegne af den overordnede kommunale styring. Spørgsmålene i undersøgelsen er således i høj grad udformet i forhold til "kommunen" og "kommunens brug".

Spørgeskemaundersøgelsen af udvalgsformænd og B&U-direktører gentages i foråret 2016 samt i 2017.

Udgangspunktet for spørgeskemaet er spørgsmål til udvalgsformændene om kommunens styring af folkeskoleområdet, implementeringen af folkeskolereformen og arbejdstidsreglerne, kommunens brug af kvalitetsrapporter og det politiske arbejde på skoleområdet. Inden for hvert emne er der spurgt til både eksisterende forhold (baseline), implementering og resultater. Udgangspunktet er i hovedtræk de samme spørgsmål som til udvalgsformændene. Hvor det er muligt, er både politikere og direktører blevet stillet det samme spørgsmål i forhold til styringen af folkeskoleområdet. Der er ligeledes suppleret med spørgsmålene til B&U-direktørerne af mere økonomisk og teknisk karakter af implementeringen af folkeskolereformen og arbejdstidsreglerne.

Spørgeskemaet giver et billede af dels konkrete initiativer dels aktørernes holdning til de enkelte initiativer. På tværs af skemaerne er der formuleret forholdsvis enslydende spørgsmål, der kan bidrage til at belyse styring inden for og på tværs af niveauer. Inden for hvert emne er der spurgt til både eksisterende forhold (baseline), implementering og resultater.

Dokumentstudie af kvalitetsrapporter

Fokus for dokumentstudiet er primært at identificere styrings- og handlingsbetingelser, som er vedtaget med folkeskolereformen, og dermed implementering af styringsaktiviteter i reformen.

Dokumentstudiet giver mulighed for at gå tilbage i tid for herved at styrke baselineundersøgelsen. Herved kan den første implementering af reformen følges. Baselineundersøgelsen inkluderer analyser af kommunernes kvalitetsrapporter.

Kvalitetsrapporter kan ses som det vigtigste styringsdokument for kommunernes styring af folkeskolerne. Ingen andre offentlige dokumenter på folkeskoleområdet indeholder lige så meget information om, hvilke mål, prioritering og styring, den enkelte kommune har.

KORA har indsamlet samtlige kommunale kvalitetsrapporter, der foreligger for skoleåret 2012/2013. De fleste kommuner har udarbejdet kvalitetsrapporter for skoleåret 2012/2013. Tre af de indsamlede kvalitetsrapporter er dog for kalenderåret 2012, og 17 af rapporterne

gælder for to år, da kommunerne her har anvendt udfordringsretten, der giver dispensation til at lave rapporter, der gælder to skoleår. Kvalitetsrapporterne varierer i både indhold og længde.

KORA har foretaget en kvantitativ indholdskodning af samtlige kvalitetsrapporter. Før kodningen begyndte, udarbejdede KORA en kodebog på baggrund af en gennemlæsning af ti kvalitetsrapporter. Kodebogen består af kategoriske koder for forskellige mål, måltyper, om der følges op på målene osv. Kodebogen er inspireret af Bjørnholt & Salomonsen (2010) og er tilgængelig i bilag D. Inter-kode-reliabilitet er sikret ved at diskutere kodningen, hvor der var uenighed om, hvilke kodning der var mest passende. Konkret blev kodningen gennemført af to specialestuderende, der ligeledes har anvendt datamaterialet i forbindelse med deres speciale (Hansen & Madsen, 2015).

Det er afgørende, at kodningen af særligt målene i kvalitetsrapporterne er valide. En udfordring i den forbindelse er, at mange kvalitetsrapporter beskriver mål, som umiddelbart ikke kan defineres som mål i en operationel forståelse af mål. KL anbefaler, at "Hvor skolepolitiske mål er overordnet og gældende for en årrække, kan de operationelle mål justeres fra år til år" (KL, 2007). KORAs forståelse af målene lægger sig op ad KL's definition af operationelle mål. Et eksempel på et ikke-operationelt mål er: "Ingen elever yder under, hvad de kan i deres skolepræstationer" (Greve, 2013:29). Mens et eksempel fra de undersøgte kvalitetsrapporter af et operationelt mål er: "Målet for [kommune] er at forbedre resultaterne ved afgangsprøverne i den naturfaglige blok og bringe dem på niveau med resultaterne i 2010".

Derudover er der i flere kvalitetsrapporter beskrevet, hvad kommunerne selv definerer som "mål". En del af disse – hvad kommunerne kalder mål – er i høj grad uspecifikke eller kan have karakter af hensigtserklæringer, visioner eller lignende. Et eksempel på dette er: "Skolerne samarbejder på tværs og danner netværk med henblik på videndeling". Disse er ikke kodet som mål, på trods af at kommunerne muligvis selv definerer dem som mål.

Bilag B: Spørgeskema udvalgsformænd

De første spørgsmål handler om det politiske arbejde på skoleområdet i udvalget og byrådet.

Angiv venligst i hvor høj grad:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
Kommunalpolitikere i din kommune er optaget af skolepolitiske problemstillinger sammenlignet med andre områder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Der i byrådet er enighed om initiativer på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Folkeskolereformens ideer og initiativer generelt stemmer overens med de ideer og initiativer, der findes i byrådet	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Uddyb eventuelt dit svar

De næste spørgsmål handler om mål og resultatstyring.

Angiv venligst i hvilken grad du er enig i følgende udsagn:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
Byrådet havde for sidste skoleår (2013/2014) vedtaget konkrete resultatmål på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vi politikere følger løbende op på om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Resultatmål har i sidste skoleår (2013/2014) skabt en klar retning for, hvad vi som politikere ønsker at opnå på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne give nyttig information om kvaliteten på skolen (som vi ikke havde i forvejen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De nationale mål (i skolereformen) vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

De nationale resultatomål (i skolereformen) er primært et tiltag, der kan bruges til at kontrollere skolerne

De nationale resultatomål (i skolereformen) kan primært give skolernes ledelse mere rum til ledelse



Uddyb eventuelt dit svar

**

I hvilken grad har kommunen i foregående skoleår (2013/2014) haft fastlagt resultatomål for skolernes niveau ifht:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes trivsel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes resultater i nationale tests	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Andet (*Skriv venligst*)

**

I hvilken grad har kommunen for det kommende skoleår (2014/2015) opstillet resultatomål, der varierer mellem de enkelte skoler ifht:

Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Elevernes faglige niveau
i dansk og/eller
matematik

Elevernes trivsel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes resultater i nationale tests	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

I hvilken grad har du som politiker i foregående skoleår (2013/2014) brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
Prioritering af nye indsatser	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Udarbejdelse af budget for det kommende år	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At belønne skoler med gode resultater (ifølge de faglige målinger)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog med skolernes ledelse om deres udvikling ifht faglige resultater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog med skolernes bestyrelser om skolernes udvikling ifht faglige resultater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

I hvilken grad har du som politiker i foregående skoleår (2013/2014) brugt information fra målinger af elevernes trivsel til:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
Prioritering af nye indsatser	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Udarbejdelse af budget for det kommende år	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

At belønne skoler med gode resultater (ifølge trivselsmålingerne)

Dialog med skolernes ledelse om skolernes udvikling ifht trivsel

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Dialog med skolernes bestyrelser om skolernes udvikling ifht trivsel

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

**

I hvilken grad har kommunen i foregående skoleår (2013/2014) taget hensyn til eventuelle forskelle i elevernes sociale baggrund i forbindelse med:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
Fastsættelsen af mål for den enkelte skole	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sammenligning af elevpræstationer på tværs af skoler	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Uarbejdelse af budget for den enkelte skole	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

De næste spørgsmål handler om kommunens faglige og økonomiske styring af skolerne.

**

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende spørgsmål:

	Helt uenig	Delvis uenig	Neutral	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
Vi har i høj grad decentraliseret økonomiske beslutninger vedr. skolens drift til skolernes ledelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige økonomiske beslutninger vedr. skolens drift	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den statslige økonomiske styring giver kommunen begrænset rum til at træffe selvstændige økonomiske beslutninger på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Vi har i høj grad decentraliseret
undervisningsfaglige beslutninger vedr.
skolens drift til skolernes ledelser

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Skolernes ledelser har begrænsede
muligheder for at træffe selvstændige
undervisningsfaglige beslutninger vedr.
skolens drift

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Den statslige styring giver kommunen
begrænset rum til at træffe selvstændige
undervisningsfaglige beslutninger på
skoleområdet

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

**

Hvor stor indflydelse havde skoleledelserne i foregående skoleår (2013/2014) på:

	Ingen indflydelse	Mindre indflydelse	Nogen indflydelse	Temmelig stor indflydelse	Meget stor indflydelse
Hvor mange lærere, der ansættes på skolen	☐	☐	☐	☐	☐
Hvilke lærere, der ansættes på skolen	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af faglige mål for eleverne	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af undervisningsmetoder	☐	☐	☐	☐	☐

De følgende spørgsmål handler om arbejdstidsaftalen og de principper kommunen har lagt til grund for skolernes fordeling af lærernes arbejdsopgaver ved planlægningen af skoleåret 2014/2015.

**

I hvilken grad har kommunen på nuværende tidspunkt politisk fastlagt nærmere retningslinjer for:

	I Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	I Ved ikke
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Indholdet af den understøttende undervisning?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Holddannelsen på kommunens skoler?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Skolernes anvendelse af klasselærerfunktionen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hvor stor en andel af den understøttende undervisning, som skal varetages af personer med andet end lærerkompetencer (Herunder pædagoger)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Kommunalbestyrelsen har med den nye folkeskolelov mulighed for at give klasser dispensation til at nedsætte antallet af understøttende undervisningstimer og skoledagens samlede længde, hvis antallet af undervisningstimer med 2 voksne samtidig øges (§ 16 b). Har Kommunalbestyrelsen på nuværende tidspunkt benyttet denne dispensationsret for skoleåret 2014/2015?

- ☐ Ja
☐ Nej
☐ Ved ikke

**

De næste spørgsmål vedrører de nye arbejdstidsregler, som er gældende fra skoleåret 2014/2015.

Har kommunen i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler valgt at tage en eller flere af følgende initiativer i brug:

(Der tænkes her på initiativer, som enten afviger fra eller supplerer de bestemmelser, som er i de nye arbejdstidsregler for lærerne)

	Ja	Nej	Ikke endnu, men forventes aftalt/vedtaget	Ved ikke
Kommunen har indgået en lokal arbejdstidsaftale (KTO-aftale) med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening	☐	☐	☐	☐

Kommunen har udarbejdet et lokalt forståelsespapir med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening	☐	☐	☐	☐
Kommunen har politisk eller administrativt vedtaget egne regler eller retningslinjer for lærernes arbejdstid	☐	☐	☐	☐

**

I hvilken grad var der enighed i kommunalbestyrelsen omkring udarbejdelsen af ...

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
... den lokale arbejdstidsaftale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... det lokale forståelsespapir	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... kommunens egne regler eller retningslinjer	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

De følgende spørgsmål vedrører din politiske vurdering af Folkeskolereformen, dens forberedelse og implementering.

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende spørgsmål:

	Helt uenig	Delvis uenig	Neutral	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
Der har været stor politisk enighed om, hvad vi skulle gøre i forbindelse med implementering af Folkeskolereformen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hovedparten af folkeskolereformen virker understøttende for den faglige udvikling af kommunens skoler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det er tydeligt, hvad vi som politikere skal gøre for at implementere folkeskolereformen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vi har en klar politisk plan for implementering af reformen på skolerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Skolerne har selv stået for forberedelse og implementering af reformen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I kommunen har implementering af Folkeskolereformen i mindre grad været et politisk anliggende	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

De næste spørgsmål handler om din vurdering af behovet for forandring af folkeskolen

I hvilken grad mener du, det er nødvendigt...

	Helt uenig	Delvis uenig	Neutral	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
at øge elevernes faglige niveau i folkeskolen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
at hæve det faglige niveau i folkeskolen hos elever med socialt svag familiebaggrund?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
at øge elevernes trivsel i folkeskolen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
at styrke tilliden til folkeskolen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
at ændre folkeskolen for at få en bedre skole?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
I hvilken grad vurderer du, at folkeskolereformen vil føre til en bedre folkeskole?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

De næste spørgsmål handler om kvalitetsrapporterne. Du bedes tage udgangspunkt i din erfaring med de kvalitetsrapporter, der allerede er lavet i kommunen på nuværende tidspunkt.

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Helt enig	Delvist enig	Neutral	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
Kvalitetsrapporten giver nyttig information om kvaliteten på skolerne, som vi ikke havde i forvejen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med kommunens forvaltning	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes ledelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes bestyrelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vi iværksætter konkrete tiltag i kommunen på baggrund af kvalitetsrapporten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vi har som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport stillet krav om at	☐	☐	☐	☐	☐	☐

konkrete skoler udarbejder en handleplan

Kvalitetsrapporterne danner udgangspunkt for intense politiske drøftelser

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kvalitetsrapporten er en mulighed for at synliggøre de enkelte skolars indsats

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kvalitetsrapporten er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling af skolernes arbejde

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kvalitetsrapporten skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler.

☐	☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**

Nu følger nogle spørgsmål om 'Fælles Mål' for skoleåret 2013/2014 (de 'gamle' læringsmål). Du bedes tage udgangspunkt i din erfaring med Fælles Mål på nuværende tidspunkt.

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende spørgsmål:

	Helt uenig	Delvis uenig	Neutral	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
'Fælles Mål' er en del af grundlaget for en faglig dialog med kommunens skoler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
'Fælles Mål' skaber et godt grundlag for skolernes arbejde med elevernes udvikling.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
'Fælles Mål' er baggrund for politiske drøftelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Udover de krav og forventninger, der er specificeret i reformen, har kommunens politikere vedtaget en række initiativer til at understøtte den målstyrede undervisning	☐	☐	☐	☐	☐	☐

De næste spørgsmål handler om regelforenkling. Du bedes tage udgangspunkt i de gældende regler og procedurer for skoleåret 2013/2014.

**

Hvordan vil du beskrive skolernes styring i kommunen i foregående skoleår?

- ☐ 1 Skolerne er styret af regler og proceskrav fremfor mål og resultater
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5 Skolerne er styret af mål og resultater fremfor regler og proceskrav

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Helt uenig	Delvis uenig	Neutral	Delvis enig	Helt enig	Ved ikke
De eksisterende regler og procedurer gør, at arbejdsgangene ifht skolerne bliver mere omstændige, end de behøver at være.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De eksisterende regler og procedurer for skoleområdet er primært fastlagt centralt via lovgivning m.m.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I min kommune har vi gode muligheder for selv at tilrettelægge arbejdsgangene på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hvis der er for meget bureaukrati på skoleområdet, så er det fordi vi som kommune tilrettelægger arbejdet for dårligt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det kommunale råderum på skoleområdet er blevet stadigt mindre	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

De næste spørgsmål handler om inklusion.

Angiv venligst:

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I temmelig høj grad	I meget høj grad	Ved ikke
I hvilken grad er der i byrådet politiske uenigheder vedr. inklusion på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I hvilken grad fylder inklusion meget på den politiske dagsorden i byrådet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I hvilken grad er der vedtaget principper for inklusion i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

De sidste spørgsmål vedrører din politiske erfaring.

Angiv venligst:

	Siden januar 2014 eller efter	1½- 2 år	2-4 år	4-6 år	Mere end 6 år
Hvor længe har du alt i alt været medlem af byrådet?	☐	☐	☐	☐	☐
Hvor længe har du alt i alt været medlem af udvalget, der er ansvarlig for skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Hvor længe har du alt i alt været formand for udvalget, der er ansvarlig for skoleområdet?	☐	☐	☐	☐	☐

Spørgeskemaet er nu færdigt.

Du afslutter din besvarelse ved at klikke på "afslut" nedenfor.

Bilag C: Spørgeskema B&U-direktører

Hvis du ønsker et overblik over spørgeskemaet kan du udskrive det ved at klikke på printerikonet herunder. Klik på "næste" for at begynde din besvarelse.

De første spørgsmål handler om mål og resultatstyring. Først spørges der til kommunens hidtidige brug af resultatmål generelt herefter til de nationale mål i reformen.

Angiv venligst i hvor høj grad du er enig/uenig i følgende udsagn:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
Kommunen har i skoleåret 2013/2014 haft konkrete resultatmål på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I forvaltningen følger vi løbende op på, om skolerne opnår kommunens mål og målsætninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Resultatmål skaber en klar retning for, hvad vi, som kommune, skal opnå på skoleområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Resultatmål har i skoleåret 2013/2014 dannet baggrund for nyttig dialog med skolernes ledere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne danne baggrund for nyttig dialog blandt kommunens politikere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De nationale resultatmål (i skolereformen) vil kunne give nyttig information om kvaliteten på kommunens skoler (som vi ikke havde i forvejen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De nationale resultatmål (i skolereformen) er primært et tiltag, der kan bruges til at kontrollere skolerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De nationale resultatmål (i skolereformen) kan primært give skolernes ledelse mere rum til ledelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

I hvilken grad har kommunen i det forudgående skoleår (2013/2014) haft fastlagt konkrete resultatmål for skolernes niveau ifht:

Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes trivsel	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes resultater i nationale tests	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Andet (*Skriv venligst*)

I hvilken grad har kommunen opstillet resultatmål, der varierer mellem de enkelte skoler, for skolens niveau ifht:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
Elevernes faglige niveau i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes trivsel	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Elevernes resultater i nationale tests	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andelen af dygtige elever i dansk og/eller matematik	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

I hvilken grad har kommunen i det foregående skoleår (2013/2014) brugt information fra målinger af elevernes faglige resultater til:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
Prioritering af nye indsatser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Uarbejdelse af budget for de kommende år	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog med skolerne om deres udvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

I hvilken grad har kommunen i det foregående skoleår (2013/2014) brugt information fra målinger af elevernes trivsel til:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Vi har ikke foretaget målinger
Prioritering af nye indsatser	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Uarbejdelse af budget for de kommende år	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At sætte nye mål eller justere eksisterende mål for skolernes faglige niveau	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Belønne skoler med gode faglige resultater (ifølge målene)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dialog med skolerne om deres udvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

I hvilken grad har kommunen i foregående skoleår (2013/2014) taget hensyn til eventuelle forskelle i elevernes sociale baggrund ifht:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Vi har ikke foretaget målinger
Fastsættelsen af mål for den enkelte skole	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sammenligning af elevpræstationer på tværs af skoler	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Udarbejdelse af budget for den enkelte skole	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

De næste spørgsmål handler om kommunens faglige og økonomiske styring af skolerne.

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Helt uenig	Overvejende uenig	Neutral	Overvejende enig	Helt enig
Vi har i høj grad decentraliseret økonomiske beslutninger vedr. skolernes drift til skolernes ledelser	☐	☐	☐	☐	☐
Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige økonomiske beslutninger vedr. skolens drift	☐	☐	☐	☐	☐

Den statslige *økonomiske* styring giver kommunen begrænset rum til at træffe selvstændige *økonomiske* beslutninger på skoleområdet

Vi har i høj grad decentraliseret *undervisningsfaglige* beslutninger vedr. skolens drift til skolernes ledelser

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Skolernes ledelser har begrænsede muligheder for at træffe selvstændige *undervisningsfaglige* beslutninger

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De statslige undervisningsfaglige krav giver kommunen begrænsede rum til at træffe selvstændige *undervisningsfaglige* beslutninger på skoleområdet

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

**

Hvor stor indflydelse havde skoleledelserne i sidste skoleår (2013/2014) på:

	Ingen indflydelse	Mindre indflydelse	Nogen indflydelse	Temmelig stor indflydelse	Meget stor indflydelse
Hvor mange lærere der ansættes på skolen	☐	☐	☐	☐	☐
Hvilke lærere der ansættes på skolen	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af de faglige mål for eleverne	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsættelse af undervisningsmetoder	☐	☐	☐	☐	☐

I hvilken grad har kommunen enten politisk eller administrativt fastlagt nærmere retningslinjer for:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad	Vi har ikke foretaget målinger
Indholdet af den understøttende undervisning?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Holddannelsen på kommunens skoler?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Skolernes anvendelse af klasselærerfunktionen?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hvor stor en andel af den understøttende undervisning, som skal varetages af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger)?	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

Kommunalbestyrelsen har med den nye folkeskolelov mulighed for at give klasser dispensation til at nedsætte antallet af understøttende undervisningstimer og

skoledagens samlede længde, hvis antallet af undervisningstimer med 2 voksne samtidig øges (§ 16 b). I hvor høj grad har kommunen anvendt denne mulighed for skoleåret 2014/2015?

- ☐ I meget høj grad
- ☐ I høj grad
- ☐ I nogen grad
- ☐ I lav grad
- ☐ I meget lav grad
- ☐ Slet ikke

De følgende spørgsmål handler om de forudsætninger, som ligger til grund for beregningen af budgetterne på skoleområdet i din kommune.

Hvor mange undervisningstimer var det i budgetåret 2013 (før folkeskolereformen) forudsat, at en folkeskolelærer i kommunen (i gennemsnit) kunne varetage?

Angiv antal klokketimer (60 min) pr. fuldtidsstilling pr. år (f.eks. 650)

Kommunen har ikke anvendt konkrete forudsætninger om lærernes undervisningstimetotal for budgetåret 2013.



**

De følgende spørgsmål handler om de forudsætninger, som kommunen har anvendt i budgetlægningen efter implementeringen af folkeskolereformen.

Hvor mange undervisningstimer er det forudsat, at en folkeskolelærer i kommunen (i gennemsnit) kan varetage i den traditionelle fagopdelte undervisning?

(Angiv forudsat timetal, hvis læreren kun udfører traditionel fagopdelt undervisning)

Angiv antal klokketimer (60 min) pr. fuldstillingsstilling pr. år (f.eks. 734).

Kommunen har ikke anvendt konkrete forudsætninger om lærernes undervisningstid i den traditionelle fagopdelte undervisning.



**

Hvor stor en andel af den understøttende undervisning på kommunens skoler forudsættes varetaget af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger)? Angiv andelen på følgende klassetrin:

Angiv helt procenttal (f.eks. 45)

1-3. klasse	_____
4-6. klasse	_____
7-9. klasse	_____

Kommunen har ikke anvendt konkrete forudsætninger om andel af den understøttende undervisning som varetages af personer med andre kompetencer (herunder pædagoger). (sæt kryds)



I hvilken grad har kommunen i forbindelse med implementering af reformen reduceret åbningstid i:

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
SFO	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fritidshjem	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Klubber	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Er der sket ændringer af *tildelingsprincipperne* i kommunens ressourcefordelingsmodel i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen?

☐ Ja

☐ Nej

**

De følgende spørgsmål handler om arbejdstidsaftalen og de principper kommunen har lagt til grund for skolernes fordeling af lærernes arbejdsopgaver ved planlægningen af skoleåret 2014/2015.

Hvilken arbejdstidsaftale var gældende for kommunen i skoleåret 2013/2014?

- ☐ Arbejdstidsaftale 05
- ☐ Arbejdstidsaftale 08
- ☐ Lokalaftale

Har kommunen i forbindelse med implementering af de nye arbejdstidsregler valgt at tage et eller flere af følgende initiativer?

(Der tænkes her på initiativer, som enten afviger fra eller supplerer de bestemmelser som er i de nye arbejdstidsregler for lærerne)

	Ja	Nej	Ikke endnu, men forventes aftalt/vedtaget inden starten af skoleåret 14/15
Kommunen har indgået en lokal arbejdstidsaftale (KTO-aftale) med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening.	☐	☐	☐
Kommune har udarbejdet et lokalt forståelses-papir med den lokale kreds af Danmarks Lærer-forening.	☐	☐	☐
Kommunen har politisk eller administrativt vedtaget egne regler eller retningslinjer for lærernes arbejdstid.	☐	☐	☐

**

Angiv venligst, om den lokale arbejdstidsaftale indeholder et eller flere af følgende elementer:

- ☐ Regler om maksimal undervisningstid
- ☐ Regler om individuel forberedelsestid
- ☐ Regler om forholdet mellem fagopdelt undervisning og understøttende undervisning i den enkelte lærers arbejdstid
- ☐ Regler for, hvor stor en andel af den understøttende undervisning der skal varetages af lærere
- ☐ Regler for lærernes tilstedeværelse på skolen
- ☐ Retningslinjer for udarbejdelse og indhold af arbejdsoversigter

Andet

Angiv venligst, om det lokale forståelsespapir indeholder et eller flere af følgende elementer:

- ☐ Regler om maksimal undervisningstid
- ☐ Regler om individuel forberedelsestid

- ☐ Regler om forholdet mellem fagopdelt undervisning og understøttende undervisning i den enkelte lærers arbejdstid
- ☐ Regler for, hvor stor en andel af den understøttende undervisning der skal varetages af lærere
- ☐ Regler for lærernes tilstedeværelse på skolen
- ☐ Retningslinjer for udarbejdelse og indhold af arbejdsoversigter

Andet

**

Angiv venligst, om de lokale politiske eller administrative retningslinjer indeholder et eller flere af følgende elementer:

- ☐ Regler om maksimal undervisningstid
- ☐ Regler om individuel forberedelsestid
- ☐ Regler om forholdet mellem fagopdelt undervisning og understøttende undervisning i den enkelte lærers arbejdstid
- ☐ Regler for, hvor stor en andel af den understøttende undervisning der skal varetages af lærere
- ☐ Regler for lærernes tilstedeværelse på skolen
- ☐ Retningslinjer for udarbejdelse og indhold af arbejdsoversigter

Andet

De følgende spørgsmål vedrører din forvaltnings forberedelse og implementering af Folkeskolereformen.

**

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Helt enig	Overvejende enig	Neutral	Overvejende uenig	Helt uenig
Hovedparten af folkeskolereformen virker understøttende for den faglige udvikling af kommunens skoler	☐	☐	☐	☐	☐
Det er tydeligt hvad vi i forvaltningen skal gøre for at implementere folkeskolereformen	☐	☐	☐	☐	☐
Vi har fra forvaltningens side haft en klar plan for implementeringen af reformen på skolerne	☐	☐	☐	☐	☐
Det har primært været skolerne, der har stået for forberedelse og implementering af reformen	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐

Vi har fra forvaltningens side understøttet skolerne implementering af reformen gennem konsulentbistand

Vi har fra forvaltningens side understøttet skolernes forberedelse og implementering af reformen gennem økonomisk bistand

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Hvor ofte i det foregående skoleår (2013/2014) har en repræsentant fra forvaltningen mødtes med følgende parter med henblik på implementering af reformen?

	Aldrig	Månedligt	Kvartalsvis	Halvårligt	Årligt
Skolens ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Lokale fagforeninger for pædagoger eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
Lokale fagforeninger for lærer eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
Forældrerepræsentanter, herunder skolebestyrelser	☐	☐	☐	☐	☐
Repræsentanter fra det lokale foreningsliv med interesse for skolerne	☐	☐	☐	☐	☐

**

Hvordan vil du beskrive samarbejdet mellem forvaltningen og følgende parter i foregående skoleår (2013/2014)?

	Der har været store uenigheder	Der har været uenigheder	Neutralt	Der har været enighed	Der har været stor enighed
Skolens ledelse	☐	☐	☐	☐	☐
Lokale fagforeninger for pædagoger eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
Lokale fagforeninger for lærer eller tillidsmænd/fællestillidsmænd	☐	☐	☐	☐	☐
Forældrerepræsentanter, herunder skolebestyrelser	☐	☐	☐	☐	☐
Repræsentanter fra det lokale foreningsliv med interesse for skolerne	☐	☐	☐	☐	☐

De næste spørgsmål handler om kvalitetsrapporterne. Du bedes tage udgangspunkt i din erfaring med de kvalitetsrapporter, der allerede er lavet i kommunen på nuværende tidspunkt.

**

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Helt enig	Delvist enig	Neutral	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke/vil ikke svare
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolernes ledelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Kvalitetsrapporten giver nyttig information om kvalitet på skolerne som vi ikke havde i forvejen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med skolebestyrelserne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten danner baggrund for nyttig dialog med kommunens politikere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vi iværksætter konkrete tiltag i kommunen på baggrund af kvalitetsrapporten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vi har som opfølgning på den seneste kvalitetsrapport stillet krav om at konkrete skoler udarbejder en handleplan	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporterne danner udgangspunkt for intense politiske drøftelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Angiv venligst hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

	Helt enig	Delvist enig	Neutral	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke/ vil ikke svare
Kvalitetsrapporten er en mulighed for at synliggøre de enkelte skolars indsats	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten er et godt redskab til løbende kvalitetsudvikling af skolernes arbejde	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalitetsrapporten skaber et godt overblik over forholdene på kommunens skoler.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

**

Nu følger nogle spørgsmål om 'Fælles Mål' for foregående skoleår (2013/2014) (de 'gamle' læringsmål). Du bedes tage udgangspunkt i din erfaring med Fælles Mål på nuværende tidspunkt.

Angiv venligst hvor enig/ueing du er i følgende spørgsmål:

	Helt enig	Delvist enig	Neutral	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke/ Vil ikke svare
'Fælles Mål' er en del af grundlaget for en faglig dialog med kommunens skoler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
'Fælles Mål' skaber et godt grundlag for skolernes arbejde med elevernes udvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Udover de krav og forventninger, der er specificeret i reformen, har forvaltningen taget en række initiativer til at understøtte den målstyrede undervisning	☐	☐	☐	☐	☐	☐

De næste spørgsmål handler om regelforenkling. Du bedes tage udgangspunkt i de gældende regler og procedurer for foregående skoleår (2013/2014).

Hvordan vil du beskrive skolernes styring i kommunen i foregående skoleår?

- ☐ 1 Skolerne er styret af regler og proceskrav fremfor resultater og mål
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5 Skolen er styret af resultater og mål fremfor regler og proceskrav

Angiv venligt hvor enig/uenig du er i følgende udsagn:

Helt uenig Overvejende uenig Neutral Overvejende enig Helt enig

De eksisterende regler og procedurer gør, at arbejdsgange ifht. skolerne bliver mere omstændige for forvaltningen, end de behøver at være

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De eksisterende regler og procedurer for skoleområdet er primært fastlagt centralt via lovgivning m.m

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De eksisterende regler og procedurer, forvaltningen skal følge, er meget tidskrævende at efterleve

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De eksisterende regler og procedurer forvaltningen skal følge i forbindelse med forvaltningens primære arbejdsopgaver er frustrerende

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

I min kommune har vi gode muligheder for selv at tilrettelægge arbejdsgangene på skoleområdet

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De statslige regler på skoleområdet understøtter leverancen af serviceydelser lokalt

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Hvis der er for meget bureaukrati på skoleområdet, så er det fordi kommunerne tilrettelægger arbejdet for dårligt

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Det kommunale råderum på skoleområdet er blevet stadigt mindre

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

**

De sidste spørgsmål handler om kompetenceudvikling.

I hvilken grad har kommunen i foregående skoleår (2013/2014):

	Slet ikke	I meget lav grad	I lav grad	I nogen grad	I høj grad	I meget høj grad
Afsat økonomiske midler til kompetenceudvikling af lærere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsat retningslinjer for kompetenceudvikling af lærere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Delegeret beslutning om kompetenceudvikling af lærere til skolerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Afsat økonomiske midler til kompetenceudvikling af medlemmer af skolernes ledelsesteam	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fastsat retningslinjer for kompetenceudviklingen af medlemmer af skolernes ledelsesteam	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Delegeret beslutning om kompetenceudvikling af medlemmer af skolernes ledelsesteam til skolerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Du har nu besvaret spørgeskemaet.

Du kan udskrive din besvarelse ved at klikke på printerikonet herunder.

Klik på "afslut" for at lukke og gemme din besvarelse.



Bilag D: Kodebog til analyse af kvalitetsrapporter

Bilagstabel D.1

Generelt	
Skoleår (skal være før juli 2014)	Skriv
Rapportens længde i sider	Antal sider for den fælles rapport (inkl. forside og indhold, ekskl. bilag)
Bilag, antal sider	Antal sider (også hvis rapporter for de enkelte skoler er med som bilag)
Afgangskarakterer	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
FSA Fag	1) Bundne 2) Bundne+udtræk 3) Samlet gennemsnit 11) Ingen
Nationale test	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Fag	Se tabel 3
Andre faglige resultater	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Fag	Se tabel 3
Overgang til ungdomsuddannelser	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Gennemførelse af ungdomsuddannelser	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Elevfravær	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Sygefravær lærere	1) Kommuneniveau 2) Skoleniveau 3) Kommune- og skoleniveau 4) Ingen
Ledelsesfilosofi / -principper	0) ingen 1) der nævnes Ledelsesfilosofi/-principper i rapporten De konkrete ledelsesfilosofier kan findes i bilagstabel. Listes Hvis ingen = 11
Skolers egne institutionsmål	0) ingen 1) der nævnes skolemål i rapporten for den samlede skolevæsen De konkrete mål kan findes i bilagstabel. Beskrive/liste mål, som er opsat af skolerne på institutionsniveau Hvis irrelevant = 11
Binding til: Budgetsikkerhed	1) Ja 2) Nej

Generelt	
Binding til: Øgede midler	1) Ja 2) Nej
Binding til: Færre midler	1) Ja 2) Nej
Binding til: Kontrakter	1) Ja 2) Nej
Binding til: Delegation af personalekompetencer	Delegation af beslutningskompetence til fx skoleledere 1) Ja 2) Nej
Binding til: Andre former for delegation	1) Ja 2) Nej
Binding til: Andre tiltag	1) Ja 2) Nej
Kommentarer	Her skrives kommentarer eller opmærksomhedspunkter
Koder	0) Sara 1) Amanda

Bilagstabel D.2

Målstyring	21=ingen mål
Mål	Beskrives. Fx "Forbedre karaktergennemsnit for afgangseksamen i dansk i 9. klasse"
Sidetal	Sidetalet, hvor målet står beskrevet. Hvis målet står beskrevet i bilag uden sidetal, skriv "Bilag"
Målets indhold	1) Afgangskarakterer 2) Nationale tests 3) Øvrige faglige præstationer 4) Inklusion 5) Elevers trivsel 6) Elevers fravær 7) Elevers tilfredshed 8) Forældres tilfredshed 9) Medarbejdertilfredshed 10) Opkvalificering af personale 11) Overgangsfrekvens 12) Gennemførelse af ungdomsuddannelse 13) IT/Digitalisering 14) Andet ²³ 15) Sundhed 16) Undervisning 17) Læringsmiljø 18) Økonomi 19) Livsduelighed
Fag, som målet retter sig mod	1) Dansk 2) Matematik 3) Engelsk 4) Fysik/kemi 5) Andre Hvis irrelevant: 11
Målets målgruppe (hvem er det, der skal ændres noget ved, hvem er "target")	1) Alle elever 2) Socialt udsatte 3) Den enkelte elev 4) Tosprogede 5) Specialundervisningselever 6) Elever, der klarer sig dårligere, end man bør forvente 7) Fagligt svage elever 8) Lav socioøkonomisk status 9) Skolerne 10) Skoleledelse 11) Lærere 12) Øvrige medarbejdere 13) Forældre

²³ Se bilagstabel for specifik oversigt

Målstyring	21=ingen mål
	14) Kommunen 15) Andet ²⁴
Klassetrin målet retter sig mod	Hvis det ikke er en bestemt klasse = 11
Er målet kvantificerbart?	1) Ja 2) Nej
Er målet en del af en vision?	1) Ja 2) Nej
Er målet et nationalt mål?	1) Ja 2) Nej 3) Ja, men kommunen beskriver det som eget mål
Overordnet mål	0) intet overordnet mål 1) der er et overordnet mål De overordnede mål kan findes i bilagstabel. Notér hvis målet er en del af en overordnet hensigt/et overordnet mål i kommunen (beskriv) Hvis irrelevant = 11
Resultatkravets / målets fokus	1) Input 2) Proces 3) Output 4) Outcome
Følges der op på målet?	1) Ja 2) Nej 3) Det er et nyt mål, så der kan ikke følges op endnu
Planer om fremadrettet opfølgning på målet	1) Fremadrettet opfølgning på mål nævnes ikke 2) Der er planer om opfølgning
Målopfyldelsesgraden	1) Opfyldt 2) Delvist opfyldt 3) Ikke opfyldt 4) Kravet gælder for flere år, hvorfor der ikke afrapporteres i undersøgelsesåret 5) Kravet er ikke afrapporteret 6) Kravet kan ikke vurderes 7) Kravet er flerårigt, men den foreløbige målopfyldelse afrapporteres Noter i parentes egen vurdering
Måleniveau for opfyldelse	1) Ingen målopfyldelse er opgjort 2) Nominal (lidt om hvor langt man er (i ord)) 3) Det angives i tal, hvor langt kommunen/skolerne er ift. målet 4) Intervalskaleret (opgjort som procent)
Målopfølgelsesgrad opgivet i procent	Procentgraden skrives. Hvis der ikke er angivet noget =11
Binding til: Budgetsikkerhed	1) Ja 2) Nej
Binding til: Øgede midler	1) Ja 2) Nej
Binding til: Færre midler	1) Ja 2) Nej
Binding til: Kontrakter	1) Ja 2) Nej
Binding til: Delegation af personale-kompetencer	Delegation af beslutnings-kompetence til fx skoleledere 1) Ja 2) Nej
Binding til: Andre former for delegation	1) Ja 2) Nej
Binding til: Andre tiltag	1) Ja 2) Nej
Koder	Koder
Kommentarer	

²⁴ Se bilagstabel for specifik oversigt

Bilagstabel D.3

Nationale test - Fag (koder)	Talkombinationen viser, hvilke fag der er afrapporteret
Dansk	1
Læsning	2
Matematik	3
Fysik/ Kemi	4
Engelsk	5
Biologi	6
Geografi	7
Naturvidenskabelige fag	8
Samlet vurdering	9
Ingen	11
	Eksempel: 124 = dansk, læsning, fysik/kemi
Andre faglige resultater - Fag (koder)	Talkombinationen viser, hvilke fag der er afrapporteret
Læsetest	1
Sprogvurdering / -screening	2
Kommunale test	3
Stavning	4
Matematik	5
Tosprogede/ Dansk som andet sprog	6
Standpunktskarakter	7
Andet	8
	Eksempel: 26 = Sprogvurdering/-screening, matematik



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00