

Kvalitetssystemer i kommunalt regi:

Nye veje i skolepolitikken?

– En kvalitativ undersøgelse af implementeringen af kvalitetsrapporten i Aalborg Kommune

Nærværende artikel undersøger, hvorledes den første kvalitetsrapport er blevet implementeret i Aalborg Kommune. Vi har foretaget et casestudie af det konkrete arbejde med rapporterne på forvaltnings-, på skoleleder- og på politisk niveau. Empirien består i kvalitative interview med to-fire personer på hver af de nævnte niveauer. Vores resultat i forhold til implementeringen af kvalitetsrapporten i Aalborg Kommune viser, at selv i et tilsyneladende enkelt system i form af hierarkisk opbyggede kontrolinstanser sker der en tillem্পning på aktørniveau. Hvert niveau i hierarkiet har således mulighed for at rationere, prioritere og fortolke de opgaver, der pålægges.

” Vi hader kontrol, og nu reagerer alle aktører med at kontrollere hinanden. Det er jo en paradoksal effekt af arbejdet med kvalitetsrapporten. ”

(Skoleleder)

Hans Jørgen Andersen

Lektor ved læreruddannelsen
i Aalborg, University College
Nordjylland.

Marianne Corfitsen

Lektor ved læreruddannelsen
i Aalborg, University College
Nordjylland.

Jakob Frandsen

Lektor ved læreruddannelsen
i Aalborg, University College
Nordjylland.

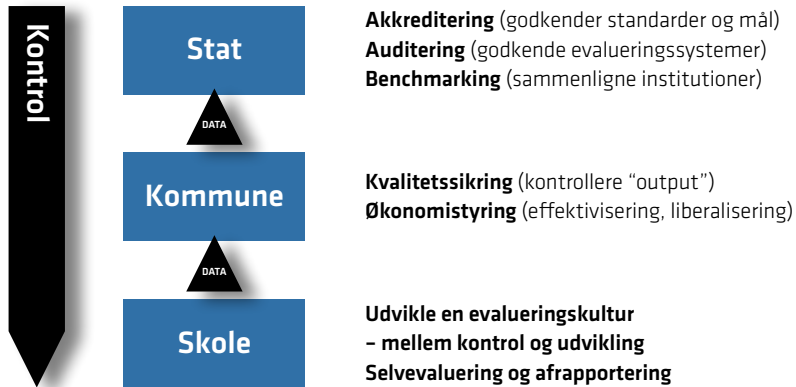
Stinus Storm Mikkelsen

Adjunkt
Pædagogik og efter- og
videreuddannelse
Lektor ved læreruddannelsen
i Aalborg, University College
Nordjylland.

Der forløber i øjeblikket to modsatrettede politiske processer på skoleområdet. Samtidig med en øget decentralisering med selvforvaltning og ansvar for økonomi til skolerne ses en parallel proces med strammere central detailstyring og kontrol. Det er i krydsfeltet mellem decentralisering og detailstyring, at de senere års nye kvalitetssikringssystemer og styringsinstrumenter skal forstås. Elevplaner, trimål for undervisningen, skolernes målfastlæggelse, kontraktstyring og kommunale kvalitetsrapporter er led i en slip-og-hold-fast-procedure.

Formålet er at fastlægge, hvem-kan-holdes-ansvarlig-for-hvad i en udstrakt grad af selvforvaltning. Underliggende niveauer skal kunne holdes ansvarlige for det endelige output, navnlig elevernes resultater i test og afgangsprøver. Ansvarlighed opfattes i stigende grad som "accountability".

Evalueringshierarkiet på folkeskoleområdet



Der går således et sammenhængende politisk intention fra regeringens vedtagelse af folkeskoleloven til indførelsen af kommunale kvalitetsrapporter og obligatoriske, standardiserede test. I fokus for nærværende undersøgelse er den obligatoriske kommunale kvalitetsrapport, der er indført i folkeskolelovens § 40 a:

” Kommunalbestyrelsen skal årligt udarbejde en kvalitetsrapport. Rapporten skal beskrive kommunernes skolevæsen, skolernes faglige niveau, de foranstaltninger kommunalbestyrelsen har vedtaget for at vurdere det faglige niveau, og kommunalbestyrelsens opfølgning på den seneste kvalitetsrapport. ”

Kvalitetsrapporten kan således forstås som et forvaltningsteknologisk bindeled mellem det politiske niveau og skolerne i form af en relativt detaljeret oversigt over skolernes evne til at honorere de opstrammede centrale og lokale politiske mål. Et udviklings- eller overvågningsredskab, alt efter synsvinkel.

Hvorvidt man så kan vurdere den førte politik på skolerne (og elevernes) målbare faglige præstationer, er et andet spørgsmål. Et væld af faktorer gør sig gældende, ikke mindst spørgsmålet om skolernes geografiske og sociale beliggenhed. Desuden er der i processen mellem de forskellige led i hierarkiet rig mulighed for de enkelte aktører for at influere på, hvordan den egentlige implementering kommer til at forløbe i praksis. ”Markarbejderne” kan gennem deres måde at agere på i forhold til udførelsen af beslutningsprocesserne facilitere eller obstruere implementeringen. ”Bureaucrats are not civil



servants but uncivil masters," udråbte Winston Churchill således. Forskning i offentlig forvaltning og implementeringen af indsatsområder har hidtil været domineret af fokus på forvaltningsorganer og organisationer tæt på den politiske ledelse, medens det er de såkaldte "bottom-up"-implementeringsforskere fortjeneste, at der nu også bliver fokus på de implementeringsprocesser, der foregår længere nede i hierarkiet (Winther 1994, s. 77). Grundspørgsmålene i denne form for forklarende procesanalyse må med Evert Vedungs ord være:

- 1) Hur kommer det sig at de faktiska resultaten av offentliga insatser kan skilja sig från deras officiella mål?
- 2) Och hur kommer det sig at de önskade resultaten uppnås utan att de offentliga instanserna bidragit till detta eller rentav trots dessa? Vilka faktorer är det alltså som mer generellt kan tänkas förklara överensstämmelse – eller diskrepans – mellan officiella intentioner och faktiska resultat.

Men ud over den "tekniske" afdækning af implementeringsprocesser er det også relevant at undersøge den konkrete sociale betydning af et lovgivningsinitiativ. Hvad betyder lovgivningen for relationer, arbejdsbetinger, faglige traditioner og målgrupper på et givet arbejdsområde? Hvilke modstridende interesser er involveret i spillet om lovgivningsinitiativets realisering? (Bourdieu 1996)

Som et bidrag til at afdække, hvorledes den første kvalitetsrapport er blevet implementeret i Aalborg

Kommune, har vi foretaget et casestudie af det konkrete arbejde med rapporterne på forvaltnings-, på skoleleder- og på politisk niveau. Empirien består i kvalitative interview med to-fire personer på hver af de nævnte niveauer. Styrken ved casemetoden er, at den kan gå i dybden med kvalitative og processuelle forhold, og at det samtidig kan lade sig gøre at udpege problemstillinger og resultater af mere generel karakter (Flyvbjerg 2003, kap 8).¹

Erfaringer fra Aalborg Kommune

Vores resultater i undersøgelsen af implementeringen af kvalitetsrapporten i Aalborg Kommune viser, at der selv i et tilsyneladende enkelt system i form af hierarkisk opbyggede kontrolinstanser sker en tillem্পning på aktørniveau. Hvert niveau i hierarkiet har forskellige muligheder for at rationere, prioritere og fortolke de opgaver, der pålægges. Det ser ud, som om de enkelte led i Aalborg Kommune i vid udstrækning følger sig solidariske med og "beskytter" det nedenstående niveau, således at effekterne af kontrolforanstaltningerne reduceres. Set fra en forvaltersynsvinkel betyder det på den ene side, at effekten på elevniveau – altså i 4. B – måske ikke er tydelig, men omvendt, at kontroltiltagene implementeres rimelig smertefrit, uden at de enkelte lag direkte modarbejder implementeringen. Set fra en medarbejdersynsvinkel betyder det en mulighed for trods alt at bevare et vist handlerum i forhold til lokale behov og ønsker.

Forvaltningen har således været meget tidligt ude i en forberedelse af udformningen af kvalitetsrapporten.

¹ "Man kan ofte med fordel generalisere på grundlag af en enkelt case og casestudiet kan udmærket bidrage til videnskabelig udvikling via generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder. Men formel generalisering er overvurderet som kilde til videnskabelig udvikling, hvorimod det "gode eksemplens magt" er undervurderet." (s. xx??)

De har inddraget skolelederne i udformningen og har forsøgt at tillemppe rapporten til allerede eksisterende praksis i kommunen. Forvaltningen har endvidere tolket og udmøntet bekendtgørelsen, så den blev lettere at håndtere for skolelederne, f.eks. i form af relativt lempelige bestemmelser for udformningen af elevplaner og udskydelse af indrapporteringspligten vedrørende vikardækning:

”Det fremgik af bekendtgørelsen, at vikardækningen skulle gøres op, men skolelederne havde ikke en chance for at undersøge det, fordi de ikke vidste det i forvejen. De aflyste timer har pressens bevågenhed, men der er stor forskel på, hvordan det registreres og gøres op på de enkelte skoler, så det kommer først med i næste rapport.”

(Kommunal embedsmand)

En rigid tolkning af bekendtgørelsens krav ville have medført meget store arbejdsbyrder for skolelederne, der for nogles vedkommende skulle indtaste resultaterne i hånden. Ligesom faglærere i de små fag som f.eks. billedkunst ville skulle udfærdige elevplaner for flere hundrede elever. Skolelederne har i nogen udstrækning selv udfyldt kvalitetsrapporterne, så lærerne ikke fik en meget stor ekstra arbejdsbyrde – andre steder har kvalitetsrapportens indberetningsparametre været til diskussion med og mellem lærerne, hvilket har været medvirkende til fokus på nye indsatsområder:

”Det er udelukkende ledelsesteamet, der har indhentet og udfyldt oplysningerne. Kun selvevalueringen af det faglige niveau har været til diskussion blandt lærere og ledelse.”

(Skoleleder)

På det politiske niveau ses rapporten som et arbejds- og udviklingsredskab. Rapporten giver et overblik og



et grundlag at træffe beslutninger på. Den kan bruges som et udviklingsredskab, fx ved støtte til problemramte skoler eller dialog om indholdsområder. Men rapporten og særligt den efterfølgende handleplan er også et styringsredskab – det er et medium for at kommunikere (og stille krav) om bestemte politisk prioriterede indsatsområder for skolerne. Her spiller forvaltningens tolkninger og udlægninger i øvrigt en stor rolle:

” Kvalitetsrapporten er et utroligt godt arbejdsredskab for os politikere. Både når det gælder ømtålelige diskussioner om fx skolestruktur, men også når det gælder støtte og dialog med de skoler, der har problemer. Her er det godt at have et informeret beslutningsgrundlag. ”

(Politiker)

På det politiske niveau har arbejdet med kvalitetsrapporten i Aalborg Kommune været præget af konsensus. Den er således ikke blevet brugt til politiske

positioneringer, ligesom sammenligninger af skolenes faglige niveau har haft begrænset politisk (og offentlig) interesse. Der fra begge sider af det politiske spektrum en opmærksomhed på skolernes meget forskellige udgangspunkt i Aalborg Kommune.

”Medvindsfaktorer” – og bekymringer

Vores analyse af implementeringen af kvalitetsrapporten i Aalborg Kommune viser, at førstegenerationserfaringerne med kvalitetsrapporten overvejende er positive, særligt set fra en politisk og forvaltningsmæssig synsvinkel (responsen fra skolelederne har været mere blandet – herom nedenfor). Det er karakteristisk, at udtalelserne fra de interviewede bærer præg af at være velovervejede og afbalancerede. Konfliktfladerne har været nedtonede på nær en enkelt undtagelse. På den ene side kan dette tolkes, som at aktørerne i deres udtalelser har været bevidste om, at de har udtalt sig i en politisk arena og har tillempt udsagnene under denne forståelse. På den anden side er der utvivlsomt faktorer ved implementeringen i Aalborg Kommune, som har været medvirkende til oplevelsen af succes.

På *det politiske niveau* kan det skyldes, at kvalitetsrapporten overordnet bekræfter et velfungerende skolesystem, og at økonomiske og faglige resultater har fyldt meget lidt i debatten. Rapporten ligger endvidere i forlængelse af den foreliggende fælles skolebeskrivelse og bruges som et udviklingsredskab med fokus på konkrete indsatsområder.

På *det forvaltningsmæssige niveau* har der været klare udmeldinger om ansvarsfordelingen, herunder både en aktiv prioritering, men også fravalg i dialog med skolelederne. Forvaltningen har udvist vilje til dialog inden for de givne rammer med det mål at frigøre skolelederne til pædagogisk ledelse. Der blev således nedsat en styringsgruppe med skoledeltagelse og dialog om fremgangsmåde og krav. Kvalitetsrapporten blev endvidere begrænset i omfang og meget hurtigt fulgt op af en handleplan for de enkelte skolers indsatsområder.

Skolelederne finder forvaltningens støtte betydningsfuld. De kan se, at rapporten kan bruges til at profilere skolen. Den kan være et udviklings- og arbejdsredskab, som skaber både dialog og selvbevidsthed på skolen. Rapporten kan imidlertid også bruges og føles som et styrings- og kontrolredskab, og derved kommer den til at dirigere ledelsens, bestyrelsens og lærernes fokus. Den kan være med til, at de enkelte skoler reduceres til

implementeringsagenter for kommune og stat, og at den interne demokratiske og faglige proces nedprioriteres. Nogle skoleledere beklager, at den enkelte skoles særlige kvaliteter ikke kan rummes i de rigide skemaer, og at rapporten tvinger undervisningen mod en mere test- og prøveorienteret undervisningskultur.

Det er således skolelederne, der står for de mest blandede eller kritiske reaktioner på kvalitetsrapporten i denne undersøgelse. Dette billede stemmer overens med resultaterne fra en survey-undersøgelse, der bl.a. viste, at tre ud af fire skoleledere ikke tror på, at kvalitetsrapporterne vil føre til en bedre dialog mellem kommunalbestyrelsen og den enkelte skole. Fire ud af fem tror ikke på, at rapportererne vil medvirke til, at skolerne bliver bedre til at udføre kvalitetsarbejde, og endnu flere, 84 %, afviser, at rapportererne skulle give bedre mulighed for at udøve pædagogisk ledelse på skolen. Men forvaltningslederne er langt mere positive (Scharling Research 2007). Som aktører i en form for dobbeltfunktion som både embedsmænd og "skolefolk" med opmærksomhed på skolens dannelsesopgave og lærernes arbejdsbetingelser kan skolelederne være særligt opmærksomme på krydspresset mellem centrale krav og lokale behov.

Kvalitetsrapporten er et led i en større og ganske gennemgribende ændring af folkeskolens organisation



og styrelsesforhold – og på længere sigt dens indhold. Fra forvaltningsmæssigt og politisk hold kan det opleves som en kærkommen modernisering af skolen:

”Folkeskolen trænger til en modernisering. Vi må se på både bygninger, indhold og på, hvilke ledere vi skal have i skolen. Der skal nok mere administrativ kompetence ind, og så skal der være en tydelig evalueringskultur, så det bliver klart, hvad resultaterne er. Det er klart, at kvalitetsrapporten er et led i hele den udvikling.”

(Politiker)

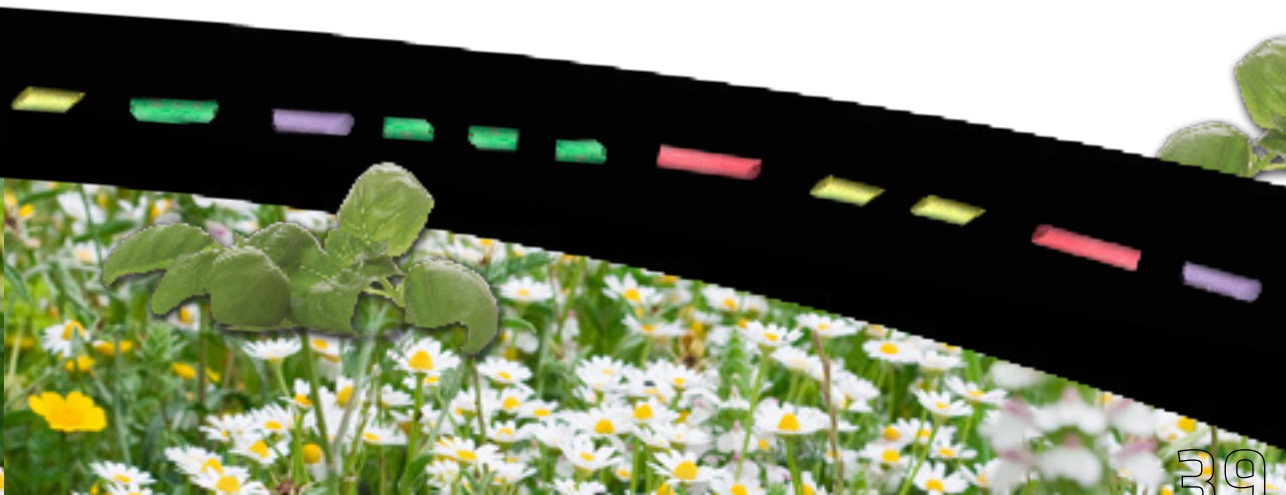
Fra skolelederside (og af lærere) kan det derimod opfattes som en gradvis udhulning af den professionelle autonomi og det lokale demokrati. De spørgsmål, som nogle af de interviewede rejser om en evt. indsnævring af faglighedsbegrebet, en mere test- og prøveorienteret evalueringskultur og dermed et ændret dannelsesperspektiv for skolen, fortjener under alle omstændigheder yderligere opmærksomhed. Ligeledes er lærernes erfaringer relevante at få belyst. Både nationale og internationale erfaringer taler for, at et

mere hierarkisk, målbarheds- og markedsorienteret styringssystem for folkeskolen ikke nødvendigvis vil udvikle, men tværtimod risikerer at afvikle skolens kvalitet. Tendensen til polarisering mellem skoler kan blive forstærket, ligesom undervisningens relevans og både lærernes og elevernes motivation kan påvirkes negativt (jf. Andersen 2007; Krogh-Jespersen 2005; Ravn 2004; Shohamy 2005).

Flere veje til kvalitet

Indførelsen af kvalitetsrapporten rejser på ny spørgsmålet om, hvem og hvad der skal definere folkeskolens kvalitet, og i sidste ende, hvad der skal konstituere de fagprofessionelles opfattelse og håndtering af deres arbejde – deres professionsidentitet. Er det arbejdsrådets praktiske arbejdsopgaver og problemer, der er udgangspunktet? Eller de dominerende administrative og videnskabsfaglige, abstrakt teoretiske problemdefinitioner, fx synlige og målbare resultater (Mathiesen 2005; Hjort 2006)?

Kvalitetsrapportens ”kvalitet” tager sig forskelligt ud, alt efter hvilken synsvinkel den ansues fra. Det er således karakteristisk, at billedet bliver flertydigt, jo tættere på skolens praksis man kommer. Dette afspejler naturligvis legitime interessekonflikter og forskelle i behov blandt de forskellige aktører. Her repræsente-



rer kvalitetsrapporten i sin nuværende udformning i udpræget grad et forvaltningsperspektiv, ligesom den repræsenterer et bestemt syn på styringen af den offentlige sektor (inspireret af nyliberalismen og i særdeleshed New Public Management, jf. Andersen 2007; Lund 2008). Dette skal også ses i lyset af udmeldinger fra Kommunernes Landsforening om, at kvantitative data og "evidensbaseret viden om hvad der virker i undervisningen" på sigt bør bruges til i højere grad at styre undervisningens indhold og metoder, og det dette kræver et "opgør" med lærernes metodefrihed (KL 2005). Dette perspektiv afviste både forvaltere og politikere i Aalborg Kommune dog i nærværende interviewundersøgelse:

”Vi skal ikke blande os i fagligheden og skoler-
nes råderum. Vi bryster os af at uddelegere op-
gaven. Vi tildeler ressourcerne samlet, så må
skolen og lærerne selv få det bedste ud af den
samlede mængde penge. Det skal overlades til
skolen selv. Vi kan som politikere sige: Så skal
det og det være i orden. Vi kræver noget af
slutproduktet, men overlader det til skolerne
selv at finde ud af, hvad der er effektiv under-
visning.” (Politiker)

Dette udsagn modificeres dog af den omstændighed, at kvalitetsrapport m.m. som allerede nævnt i høj grad er med til at sætte en dagsorden for skolernes arbejde, også hvad angår forhold, der berører det pædagogiske arbejde. "Signalet" om, at brug af holddannelse ønskes fremmet, er fx i høj grad trængt igennem på skolerne – den udvikling har i høj grad pædagogiske implikationer. Endvidere er definitionsmagten i forhold til, hvad "det" er, der skal være i orden, dvs. fastsættelsen af kvalitetskriterier for den offentlige virksomhed, et ret centralt stridspunkt. Der er således grund til at være opmærksom på både synlige og mindre åbenlyse *effekter* af de mange nye styringsinstrumenter – og på skolers, læreres og elevers opfattelse og håndtering af undervisningen samt deres selvopfattelse (Skaalvik og Skaalvik 2007, specielt kapitel 4; Shohamy 2005).

Ikke mindst den stadig større mulighed for sammenligning af skolerne på baggrund af offentligt tilgængelige data (som kvalitetsrapporten) kombineret med indføring af markedsprincipper kan have konsekvenser for skolernes arbejdsmiljø og rekruttering, og det har tilsyneladende allerede medført en større polarisering mellem skolerne på landsplan (Andersen 2007). Risikoen ved offentlige sammenligninger af skoler er et forhold, som politikerne i interviewundersøgelsen er opmærksomme på – på tværs af politiske forskelle:

”Nej, det skal vi ikke ud i. Med det frie skolevalg kunne det jo føre til, at de ressourcestærke rutsjede rundt mellem skolerne.
Det ville give bagslag, hvis det skete.”
(Politiker)

Måske er det en af grundene til, at kvalitetsrapporten i størstedelen af landets kommuner i modstrid med bekendtgørelsens krav enten slet ikke er gjort tilgængelige eller "ikke er let tilgængelige" på kommunens hjemmeside. (EVA 2008, s. 28)

Opsummering

Der synes således at være flere veje at gå i en evt. videreudvikling af kvalitetsrapporten som en del af den kommunale evaluering- og styringskultur. Et grundlæggende valg består i at afgøre, om kvalitetssikring og -udvikling på skoleområdet populært sagt skal foregå oppefra eller nedefra; om tendensen til centralisering skal videreføres. Flere modeller har været i spil i debatten om kvalitetsrapporten. Danmarks Lærerforening har bl.a. fremlagt et bud på en mere demokratisk organiseret kvalitetsudviklingsmodel med udgangspunkt i skolernes egen målfastsættelse (DLF 2007), ligesom den pædagogiske tænketank Sophia har skitseret et alternativt styringsprogram for folkeskolen baseret på "uddannelseslogiske" evalueringer og en styrkelse af lærernes professionelle råderum (Sophia 2006). EVA's rapport om kvalitetsrapporten viser, at nogle kommuner inden for de givne rammer har søgt at arbejde dialogorienteret med rapporten (EVA 2008, kap. 4).

En plan for at omgå skismaet mellem de centralt udmeldte krav til skolerne og skolernes egen målfastsættelse og uddannelseslogiske evalueringer kunne således indeholde ønsker om at udvikle rapporten i retning af et dialog- og udviklingsredskab med større fleksibilitet i forhold til de enkelte kommuners behov og forvaltningsgange og med mindre rigide krav til form, struktur og indhold af rapporten. Der kunne åbnes for, at de enkelte skoler fik mulighed for at definere individuelle kvaliteter og behov, som sikrede et demokratisk og professionelt råderum for ledelse, skolebestyrelse, lærere, forældre og elever. Endelig kunne en bredere lokal og national diskussion måske være med til at afbalancere kravene mellem kvalitative og kvantitative data

Litteratur:

- Andersen, Simon Calmar (2007): *Hvordan kan skolen styres politisk? Muligheder og begrænsninger ved forskellige teoretiske tilgange*. Ph.d.-afhandling, Institut for statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bourdieu, Pierre og Loïc J.D. Wacquant (1996): *Refleksiv sociologi - mål og midler*. Hans Reitzels Forlag.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2008): *Kommunale kvalitetsrapporter*.
- Danmarks Lærerforening (2007): *Kvalitetssystem for folkeskolen*. DLF. (kan hentes på www.dlf.org)
- Flyvbjerg, B. (2003): *Rationalitet og Magt I. Det konkrete videnskab*. Akademisk Forlag.
- Hjort, Katrin (2006): "Evalueringens kultur eller accountabilitysystemer? Internationale strategier og dansk uddannelsespolitik." I *Unge Pædagoger*, 4/2006.
- Kommunernes Landsforening (2005): *Forskning der kan bruges*. KL-Huset.
- Krogh-Jespersen, Kirsten (2005): *Lærerprofessionalitet - illusion og vision!* Klim.
- Lund, Henrik Herløv (2008): "New Public Management - en principiel kritik". I *Kritisk Debat*, marts 2008. (www.kritiskdebat.dk)
- Mathiesen, Anders (2005): "'Velfærdsprofessionernes' arbejde i det liberaliserede videnssamfund". I Tine Rask Eriksen og Anne Mette Jørgensen (red.): *Professionsidentitet i forandring*. Akademisk Forlag.
- Ravn, Birte: "Encompass-undersøgelsen: læring i England, Frankrig og Danmark". I *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 4/2004.
- Scharling Research (2007): "Kvalitetsrapport om kommunens skolevæsen". Rapport om forvaltnings- og skolelederes vurdering af det foreløbige arbejde Scharling Research. (www.folkeskolen.dk)
- Shohamy, Elana: "Demokratiske og udemokratiske dimensioner i evaluering". I *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 3/2005.
- Skaalvik, Einar og Sidsel Skaalvik (2007): *Skolens læringsmiljø. Selvføttelse, motivation og læringsstrategier*. Akademisk Forlag.
- Sophia (2006): *Projekt 2006.3, elevplaner*. Notat nr. 3 (kan hentes på www.sophia-tt.org)
- Vedung, E. (1998): *Utværdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.
- Winther, S. (1994): *Implementering og effektivitet*. Systime.