

# Kvalitetsrapporten som lokalt dialogværktøj i kommunen

Navn: Kim Natour Svendsen 15.08.1967

Mastermodul, LA, Efterår 2020

Vejleder: Ursula Plesner

Antal anslag: 101.260 / 49 sider

## Abstract

The dissertation examines how municipalities use the primary and lower secondary school's quality report to improve the quality of education. It asks the question; do we get sufficient benefits of the work with the report in the individual municipalities.

The report does not receive much attention, despite the fact that it has been chosen to be the basis for the dialogue on the subject for the local stakeholders on the subject. The dissertation tries to answer the question: *Why does the quality report not provide more value for the local stakeholders when it aims to be the municipal council's dialogue tool for developing quality in primary and lower secondary school understood through a management and technology perspective based on a case study in a municipality?*

To answer the problem, the quality report is analyzed as a management tool through selected public management paradigms, New Public Management and New Public Governance. Similarly, the quality report is analyzed as applied technology, which contributes to understanding it in a digitization perspective with Actor-Network Theory.

The study concludes that when the local stakeholders do not experience that the quality report creates more value, it is because the report is constructed on the basis of a management understanding, where the standardized indicators are detached from the local context. At the same time, it is counterproductive that the report format is highly inspired by New Public Management. The management approach is particularly suitable for dealing with simple and complicated challenges, but less so for complex challenges.

Since its introduction, the quality report has become more standardized and less contextual, e.g., as a result of digitalization in the public sector. This development might further limit the broader dialogue unless it is organized in a more inclusive way.

## Indholdsfortegnelse

Abstract .....	2
Indledning .....	4
Baggrund .....	7
Teori.....	10
Metode.....	16
Analyse .....	18
Praksis med kvalitetsrapporten .....	18
Når opgaven er kvalitet i folkeskolen.....	26
Kvalitetsrapporten som styringsparadigme .....	30
Kvalitetsrapporten som anvendt teknologi.....	34
Sammenfatning af analyse .....	43
Diskussion .....	45
Kritik af metode .....	46
Digitalisering som faktor .....	46
Anvendelsesperspektivet .....	47
Egen lederudvikling som følge af projektet.....	48
Konklusion .....	48
Litteraturliste.....	51

## Indledning

Afhandlingen handler om hvordan kommuner bruger folkeskolens kvalitetsrapport til at udvikle folkeskolen og stiller spørgsmålet om man får tilstrækkeligt ud af arbejdet i de enkelte kommuner.

Kvalitetsrapporten blev indført fra skoleåret i 2006/07 efter at OECDs PISA-undersøgelser havde vist, at folkeskolen var i krise. Verdens dyreste folkeskole leverede kun middelmådige resultater og alt for mange børn forlod skolen uden grundlæggende kundskaber. Hensigten med rapporten er at være grundlaget for den kommunale dialog om folkeskolen.

Der er således en ambition om, at rapporten beskriver folkeskolen på en måde, så kommunalbestyrelsen kan tage ansvaret på sig, at forvaltningen kan bruge rapporten i forhold til at udvikle og følge op på politiske styringsinitiativer og at den enkelte skole i den sammenhæng kan genkende sig selv i rapporten og indgå i dialogen. Rapporten indgår også i en bredere dialog med brugere af skolen og borgere generelt i kommunen.

Der er med loven fastsat en række nationale minimumskrav til kvalitetsrapporten. Trods justeringer undervejs gælder det fortsat at den skal beskrive de enkelte skolers resultater på en række fælles indikatorer, der så holdes op mod landsgennemsnittet og nationale målsætninger på området. Den enkelte kommune kan vælge at tilføje yderligere informationer.

Folkeskoleområdet har været igennem store forandringer i perioden. I juni 2013 vedtog folketinget en skolereform, der populært forstået, skulle flytte fokus fra undervisning til læring. Reformen indeholdt også en ambitiøs digitaliseringsplan og man justerede kvalitetsrapporten til det nuværende format kaldet kvalitetsrapport 2.0.

Når man så gennemgår kvalitetsrapporter gennem årene før og efter skolereformen, og som jeg har arbejdet i flere kommunale skoleforvaltninger og deltaget i skolebestyrelsesarbejde, så virker det ikke som om der er sket meget på overfladen, til trods stor opmærksomhed om folkeskolen, både

lokalt og nationalt. Rapporten får ikke meget opmærksomhed til trods for at den er udset til at være grundlaget for den lokale dialog. I det følgende nævnes tre mulige årsager men flere kunne nævnes.

En forklaring kan være at en national kvalitetsrapport i sagens natur fastsætter overordnede mål ud fra en national dagsorden, der ikke nødvendigvis giver mening eller sætter retning, for udviklingen i en kommune eller på den enkelte skole. Nationale mål kan have begrænsede eller endda utilsigtede negative effekter på lokalt plan. Derfor er det også interessant, hvordan kommuner vælger at tilpasse rapporten til lokale forhold for at gøre den relevant i styringsdialogen.

En anden forklaring kan være et dilemma på det politiske niveau. Hensigten med kvalitetsrapporten er at fungere som et lokalt dialogværktøj. Det forudsætter interesse fra det politiske niveau. Dialog kan give information og indsigt i fagområdet, men efterfølgende begrænse det politiske handlerum.

En tredje forklaring kan ligge i begrænsninger på den enkelte skole for findes der overhovedet kapacitet til at arbejde med datainformeret ledelse. Kvalitetsrapporten er opbygget omkring indikatorer konstrueret ud fra data. For at de skal bringes i spil forudsætter det, udover ledelsesrum, en veludviklet evalueringskultur med fokus på dataliteracy i organisationen, som minimum i skolens ledelse. En ledelse der forstår at udnytte mulighederne betinget af opgavens karakter. Tilsvarende kompetencer skal være til stede i forvaltningsledelsen i den kommunale forvaltning.

Der kan formuleres mange flere hypoteser af denne karakter. Man kan også skifte fokus og konstatere, at vi står i de samme udfordringer, som dengang man besluttede at styrke evalueringskulturen, og herved også introducere kvalitetsrapporten. OECD påpegede dengang, at det danske uddannelsessystem ikke formåede at bryde effekten af negativ social arv. Mange kvalitetsrapporter senere kan fortsat citere Frederiksberg kommunes kvalitetsrapport for "...[det er] bemærkelsesværdigt at kommunen (ligesom

*de andre kommuner) ikke formår at bryde den social arv på uddannelsesområdet” (Referat Kommunalbestyrelsen 7. december 2020).*

Der er således flere argumenter til en påstand om, at kommuner kan blive bedre til at anvende kvalitetsrapporten som dialog- og styringsværktøj, og at rapporten med fordel kan tilpasses mere til de lokale styringsbehov, hvis det skal give mening med en fælles kvalitetsrapport.

Afhandlingens problemstilling er: ***Hvorfor giver kvalitetsrapporten ikke mere værdi for de lokale interessenter, når den har til formål at være kommunalbestyrelsens dialogværktøj for udvikling af kvalitet i folkeskolen forstået gennem et styrings- og teknologiperspektiv baseret på en casestudie i en kommune?***

For at forstå kvalitetsrapporten som styringsværktøj analyseres med udvalgte offentlige styringsparadigmer, der samtidig bidrager til at forstå rapporten i kontekst og give analysen en bredere gyldighed. Mange styringsparadigmer er på spil i kommuners praksis. Men det antages, at udviklingen på dette område kan beskrives som et samspil mellem ideerne i New Public Management og New Public Governance, hvor Digital Era Governance informerer og udfordrer praksis. Der anlægges med styringsparadigmer også et historisk perspektiv for at forstå anvendelsen af kvalitetsrapporten. Rapporten blev indført inden den offentlige digitalisering tog fart, og ville formodentlig se anderledes ud, hvis den blev indført i dag, fordi gældende praksis er betinget af beslutninger i fortiden. Styringsparadigmer ligger på den måde som arkæologiske lag i en organisation.

For at forstå kvalitetsrapporten som anvendt teknologi, der bidrager til at forstå den i et digitaliseringsperspektiv, anvendes Aktør-Netværksteori (ANT). Styringsparadigmet Digital Era Governance er et forsøg på at beskrive denne udvikling i den offentlige sektor. Men for at forstå udviklingen på det konkrete område undersøges kvalitetsrapporten som en teknologi, der i overensstemmelse med ANT, i sin egen ret kan have påvirket praksis med tilsigtede og utilsigtede konsekvenser. Der ligger heri også, at

anvendelse af teknologi kan forudsætte kompetencer og handlerum. Aktør-netværksteori er samtidig inspiration til at designe den kvalitative undersøgelse af nuværende praksis.

For at besvare problemstillingen gennemføres en undersøgelse med de centrale interessenter ved en folkeskole om hvordan rapporten anvendes i praksis. Analysen baseres på et kvalitativt casestudie suppleret af dokumentstudier, herunder kvantitative evalueringer af kvalitetsrapporten. Casen er udvalgt strategisk, så der er særligt gode forudsætninger for en aktiv brug af rapporten. En teoribaseret forståelse af praksis, giver samtidig muligheder for at overveje handlemuligheder for hhv. folkeskole, kommune og folketinget for at kvalitetsrapporten, skal skabe mere værdi for de lokale interessenter i kommunen.

Afhandlingen indledes med en introduktion til kvalitetsrapporten og hvorfor den blev indført og har udviklet sig. Dernæst præsenteres de anvendte teorier der anvendes i analysen for at forstå udviklingen inden metodevalg præsenteres i forhold til valg af den strategiske case. På den baggrund analyseres den kommunale praksis med kvalitetsrapporten, hvad der kendetegner opgaven med at udvikle kvalitet i folkeskolen inden rapporten analyseres som styringsværktøj og anvendt teknologi og der konkluderes på problemstillingen.

## Baggrund

Når man skal forklare hvorfor kvalitetsrapporten blev indført kan man tage udgangspunkt i fortællingen om konkurrencestaten under pres (Pedersen 2011). Folkeskolen er en strategisk vigtig institution der uddanner børn og unge til et fremtidigt arbejdsliv. Derfor vakte det stor opmærksomhed, da flere internationale undersøgelser viste, at danske skoleelever præsterede dårligere end elever fra de lande, vi normalt sammenligner os med. Det førte til at OECD gennemførte en undersøgelse af grundskolen på regeringens initiativ, der konkluderede at skolen trods mange styrker og betydelige ressourcer, havde brug for at styrke fagligheden og indsatsen for at

forebygge negativ social arv i uddannelsessystemet. OECD anbefalede særligt at styrke skolernes evalueringskultur (Hess 2008).

Efterfølgende er det blevet beskrevet som at der var brug for at flytte det traditionelle syn på tilsyn til et fremadrettet fokus på kvalitetsudvikling ud fra klare mål og rammer, samt at etablere en løbende og systematisk dialog mellem skolens parter (Hess 2008). I 2006 ændrede man derfor folkeskoleloven for at styrke evalueringskulturen bl.a. ved at indføre nationale test, obligatoriske afgangsprøver, elevplaner og en obligatorisk kvalitetsrapport (Lov nr. 313 19. april 2006).

Kvalitetsrapporten skulle udarbejdes hvert år og indeholde en beskrivelse af kommunens skolevæsen, skolernes faglige niveau, indsatser og opfølgning, og skulle godkendes af kommunalbestyrelsen og siden offentliggøres på internettet sammen med handleplaner og skolebestyrelses udtalelser. Bekendtgørelsen formulerede minimumskrav til kvalitetsrapportens indhold. Det var forventningen, at kommunalbestyrelsen gennem arbejdet med kvalitetsrapporterne ville få større indsigt i forholdene på skolerne og herved bedre varetage deres ansvar for folkeskolen. Kvalitetsrapporten skulle også indgå i Undervisningsministeriets kvalitetstilsyn og vedvarende dårlige resultater medføre krav til kommunalbestyrelsen om at udarbejde en handlingsplan for at forbedre de faglige resultater.

Efter de første år med rapporten viste flere større nationale undersøgelser i 2008-11, at kommunerne havde taget godt imod initiativet, selvom der var varierende tilfredshed med rapporten blandt de forskellige interessenter, så havde den haft en positiv effekt på arbejdet med at forbedre skolernes kvalitet og dialogen om folkeskolen (EVA 2008, 2009 og 2011).

Den bredere kritik af folkeskolen fortsatte imidlertid på flere niveauer og kulminerede med skolereformen i 2013 i en dramatisk lockout af lærere og pædagoger. Hovedpunkterne i reformen var at flytte fokus fra undervisning til læring, indføre en længere skoledag med variation og bevægelse, øge samarbejdet med omverdenen og styrke skoleledelsen.

Reformen blev ledsaget af en ambitiøs digitaliseringshandlingsplan og man reviderede samtidig kravene til kvalitetsrapporten. I aftalen om skole-reformen blev det præciseret at *"Der udformes en Kvalitetsrapport version 2.0, som i højere grad kan fungere som et mål- og resultatstyringsværktøj, der kan understøtte en systematisk evaluering og resultatopfølgning på kommunalt niveau og fungere som grundlag for lokal dialog og kvalitetsudvikling"* (Aftale om et fagligt løft af folkeskolen juni 2013).

Fremover skulle rapporten derfor, dels indeholde en række nye indikatorer på mål i skolereformen, som f.eks. faglig progression, socioøkonomisk reference, trivselsmålinger, overgang til ungdomsuddannelse mm. hvor data leveres af Undervisningsministeriet via deres portal Uddannelsesstatistik.dk<sup>1</sup>. Der var samtidig fokus på at forenkle rapporten og de administrative procedurer i arbejdet. Den skulle fremover kun udarbejdes hvert andet år og med færre krav til de obligatoriske informationer om det kommunale skolevæsen. Det betyder for eksempel at det ikke længere er obligatorisk at redegøre for kommunens undervisningstilbud, skolernes økonomi, elevfravær etc. Fokus er på de faglige indikatorer for kvalitet i folkeskolen.

Rammerne om kvalitetsrapporten kan også beskrives som en klassisk styringsproblemstilling, hvor folketinget og ministeriet ønsker tættere styring af et område, som formelt ligger under det kommunale selvstyre. Staten styrer på flere måder bl.a. via de årlige økonomiforhandlinger med KL og kommunerne og justerer løbende kravene til undervisningens indhold og omfang gennem lovgivning og bekendtgørelser. Det opleves dog som utilstrækkeligt i forhold til at løfte skolernes faglige niveau. Kvalitetsrapporten skal her give kommunalbestyrelsen mere opmærksomhed på deres ansvar og flere muligheder for at påvirke de enkelte skolers resultater. Kvalitetsrapporten indgår som en mindre brik i en bredere styringsdialog. Men den er tildelt en særlig funktion i forhold til at understøtte lokal dialog om udvikling af skolernes kvalitet, der gør det muligt at analysere rapporten selvstændigt i en given historisk styringskontekst.

## Teori

I dette kapitel introduceres to af samtidens dominerende styringsparadigmer New Public Management og New Public Governance, der skal bidrage til at forstå den styringskontekst, som kvalitetsrapporten fungerer i. For at stille skarpt på betydningen af digitalisering og rapporten som anvendt teknologi, inddrages også paradigmet Digital Era Governance og aktør-netværksteori. Kapitlet indledes imidlertid med en enkel beslutningsmodel om hvordan en opgaves karakter har betydning for hvordan den bør organiseres. Modellen bidrager til at forstå udviklingen, og gør det muligt at vurdere, hvordan det valgte styringsdesign understøtter løsning af opgaven.

I 1999 præsenterede Snowden sit Cynefin-framework for ledere, der inddeler beslutninger i fem kategorier fra simpel, kompliceret, kompleks, kaotisk til uordnet (engelsk "disorder", min oversættelse). I denne sammenhæng er det særligt interessant at se på opgaver fra simpel til kompleks. Kaotiske opgaver vil ofte have en karakter af akutte kriser, hvor man skal handle på ufuldstændigt grundlag, der ikke er relevant for planlægning af skoledrift. Modellen anbefaler, at tilpasse sin tilgang til opgaven eller de sammensatte opgaver, hvor de enkelte dele kræver forskellige ledelsesgreb.

Med opdelingen hævder Snowden, at når kompleksiteten stiger fra simpel mod kompleks øges behovet for konsultation og inddragelse i beslutningsprocesserne. Når man går fra kompliceret til kompleks, så er det kendetegnet ved, at der ikke er klare sammenhænge mellem mål og midler, og derfor kan man ikke med ekspertviden analysere sig frem til én bedste løsning. Man kan derfor med fordel konsultere og trække på eksterne ressourcer for at finde nye løsninger. Konsultationen vil samtidig give de valgte løsninger større legitimitet (Snowdon 2007). Med modellen hævder Snowden, at der er risiko for suboptimale resultater, når man ikke angriber en opgave med en passende tilgang. Man kan for eksempel forsimpler en kompliceret opgave og herved overse vigtige faktorer eller have overdreven

tillid til en fagligt afprøvet standardløsning, når man i virkeligheden står med et komplekst problem.

Snowdons argument er interessant, fordi han herved enkelt artikulere et af de grundlæggende kritikpunkter af det dominerende styringsparadigme New Public Management (NPM). Det er samtidig et af argumenterne for det konkurrerende paradigme New Public Governance (NPG), der er formuleret senere, delvist som en kritik af NPM.

Klijn har anvendt samme tilgang direkte på governance-problematikken og anfører, at der grundlæggende er to tilgange til at håndtere kompleksitet. Den traditionelle tilgang er at reducere kompleksiteten i den politiske beslutningsproces og offentlig serviceproduktion, fordi man ellers begrænser beslutningskraften. Det kan gøres på en række måder bl.a. ved at reducere antallet af deltagere, definere utvetydige mål ud fra kendt viden, træffe beslutning tidligt i processen, allokere ressourcer i forhold til den definerede opgave, simplificere procedurer og begrænse afhængighed mellem institutioner gennem reorganisering eller udlicitering af opgaven (Klijn, 2016 295). Alternativet er i stedet at omfavne kompleksiteten: *"network management takes the presence of multiple actors and perceptions in problem situations as a fact of life, takes it as its starting point, and aims at encouraging and empowering actors to combine their research, ideas, and capacities in order to co-produce integrated, enriched, and innovative policies and services that neither government nor any of the other parties could have realized on their own"* (Klijn, 2016 293-294).

Når der som her er tale om hvad Klijn betegner som substantiel usikkerhed, så mangler der konsensus om problem, årsager og løsninger. Ifølge Klijn er det derfor ikke tilstrækkeligt, at indhente mere information og viden. Tværtimod kan mere information øge den substantielle usikkerhed, så længe viden ikke fortolkes ens. Det afgørende er derfor, at der skabes en fælles forståelsesramme, hvis man skal mobilisere alle ressourcer i opgaveløsningen (Klijn, 2016, s. 294-297).

NPM sætter fokus på at reformere den offentlige sektor, så den kommer til at fungere bedre og billigere, gennem en kombination af konkurrence udsættelse og bedre ledelse (Hood 1991). Man er kritisk over for offentlig serviceproduktion og bygger sin tilgang på principal-agent-teori. Mennesket er som agent opportunistisk og rationelt nyttemaksimerende, hvilket sætter fokus på kontrol og incitamenter, mens værdier som f.eks. professionsetik ikke tillægges særlig betydning.

NPG er opstået senere som reaktion på den stigende kompleksitet i opgaveløsningen (Klijn 2016). Tilgangen opfatter aktører som gensidigt afhængige i forhold til problemer og løsninger. Det er tilmed en præskriptiv tilgang med etiske overvejelser om at deltagelse har en selvstændig værdi.

De to styringsparadigmer er ikke kun to modsætningsfyldte positioner på offentlig styringstænkning, men kan også forstås som et fælles perspektiv på hvordan styringstænkningen har udviklet sig i perioden. I den tidlige periode var der mere fokus på at få kontrol med væksten i udgiftsniveauet i den offentlige sektor (Pedersen 2011). I takt med at det er lykkedes og der ikke kan høstes flere enkle effektiviseringer, så flytter fokus mod at hæve kvaliteten ved at inddrage andre ressourcer. NPG forholder sig således til tendenser i en mere aktuel kontekst, men er også en reaktion på de oplevede eksternaliteter ved NPM. Udviklingen i tænkningen giver anledning til spørgsmål om styringsværktøjer, som f.eks. kvalitetsrapporten er fulgt med tiden, og opdateret til de aktuelle styringsbehov eller fortsat er organiseret efter de behov der var i fokus, da rapporten blev indført.

Det skal også pointeres at der er tale om idealtyper. Offentlig styring er en hybrid af mange styringsparadigmer af varierende betydning for folkeskolen som f.eks. også omfatter bureaukrati og professionsstyre. Afhandlingen inddrager de paradigmer, som antages at have haft størst indflydelse på udviklingen af kvalitetsrapporten.

I forhold til at nuancere forståelse af betydningen af digitalisering kan man dog med fordel inddrage Digital Era Governance (DEG). Perspektivet

artikulerer forestillingen om, at digitaliseringen har afgørende betydning for udviklingen af velfærdsstaten. Digitalisering giver nye muligheder og skaber forventninger. Virksomheder udvikler datadreven forretning og borgere lever i en hverdag med individualiserede kommercielle tilbud, og vil forvente tilsvarende digitale kanaler og tilbud fra det offentlige. Der er også i kommuner høje forventninger og initiativer med at udvikle den datadrevne offentlige sektor, men der synes foreløbig at være et mismatch mellem forventninger og realiteter (Røjskjær 2019). Tilgangen sætter også fokus på nye principielle diskussioner om datasikkerhed, overvågning, diskrimination og legitimitet, der stiller nye krav til organiseringen i en digitaliseret tidsalder.

Det er imidlertid omdiskuteret om DEG kan siges at være et selvstændigt styringsparadigme eller om de nye digitale virkemidler blot er instrumentelle for andre velkendte styringsformer (Bøgh Andersen m.fl. 2020 s.96). Analysen tager udgangspunkt i en mellemposition. Man kan tydeligt beskrive hvordan digitalisering understøtter de to valgte styringsparadigmer, men der ligger også en formodning om at digitalisering har haft katalysatorfunktion på området. En antagelse som kan diskuteres på baggrund af analysen.

I tabel 1 udfoldes forskelle og ligheder mellem de to perspektiver på dimensioner operationaliseret til senere analyse.

**Tabel 1: Oversigt over NPM versus NPG**

	New Public Management	New Public Governance
Problemforståelse	Krydspres mellem forventninger og knappe ressourcer	Komplekse udfordringer i et komplekst samfund kræver innovative løsninger
Løsningsfokus	Omkostningseffektivitet – bedst mulig målopfyldelse for færrest mulige ressourcer	Løsninger udvikles bedre gennem netværksbaseret samarbejde end via hierarkisk kontrol eller markedsbaseret konkurrence. Samarbejde øger deltagelsen og herved styringens legitimitet
Perspektiv	Top-down <sup>ii</sup> Ikke fokus på inddragelse Borgeren opfattes som kunde/forbruger (ikke klient)	Bottom-up Fokus på inddragelse Borgeren opfattes som deltager og medproducent
Handleanvisninger	Armslængdestyring - "styre ikke ro" Centraliseret målstyring, decentralt råderum	Interaktive styringsprocesser der italesætter og afklarer gensidig afhængighed i forhold til at skabe nye løsninger

	Nedbryd organisation til styrbare entydige enheder Brug af incitamenter (negative/positive) Markedsfrisættelse/ benchmarking	Metastyring - styringsnetværk opererer i "hierarkiets skygge" Mobilisere og udveksle ressourcer Horisontal koordination med fokus på gensidig læring for både offentlige og private aktører
Digitalisering	Data understøtter effektiv kontrol og benchmarking mellem producenter	Data understøtter horisontal koordination, samarbejde og interaktive styringsprocesser på tværs
Udfordringer (Risici)	Institutionel fragmentering og voksende afstand mellem det styrende og udførende niveau Høje transaktionsomkostninger til registrering & dokumentation Meningstab & demotiverede medarbejdere, hvis styringsværktøjer opfattes som kontrol	Interaktiv styring giver komplekse og ustyrlige processer Bias i ekstern deltagelse når den domineres af ressourcestærke aktører Kollektive handlingsproblemer kan give suboptimale løsninger Politikere har begrænsede muligheder for at tilsidesætte netværksbaserede løsninger uden tab af legitimitet
Udfordringer (Dilemmaer)	Styring på mål skaber forventninger om at kvalitet kan måles og at kvalitet er entydig Incitamentsstyring kan blive selvopfyldende profeti med risiko for manipulerende resultater Øget serviceorientering kan gøre borgere til ansvarsfrie kunder	Politikernes lederskab informeres af dialog men risikerer at undergrave deres position som suveræne beslutningstagere Offentlige ledere kan i tværgående arbejde blive udfordret på egen organisations målsætninger Mobilisering af nye interessenter øger gennemsigtighed og måske udgiftspres Deltagelse kan øge tilfredshed og legitimitet men borgere føler sig ikke nødvendigvis forpligtede af de valgte løsninger

For at lave en første kobling til Snowdons typologi, så vil de styringsredskaber som NPM anviser generelt bedst egne sig til opgaver med lavere kompleksitet. Det vil typisk være veldefinerede driftsopgaver eller velkendte udviklingsopgaver, der kan beskrives med klare mål-middel-sammenhænge. Det vil sige at de har en simpel-kompliceret karakter, hvor man kender eller kan analysere sig frem til den bedste løsning. Det skal dog tilføjes at NPM anbefaler at anvende markedet og konkurrence til at finde nye løsninger.

Modsat har NPG særligt fokus på det man typisk vil kalde udviklingsopgaver, hvor der er højere kompleksitet. Det kan være fordi der er betydende faktorer, som man ikke har kontrol over eller fordi der simpelthen ikke findes entydigt bedste løsninger.

I praksis vil de fleste organisationer have et spænd af opgaver fra simpel til kompleks. Organiseringen af opgaver, bør ifølge Snowdons teori være i overensstemmelse med organisationens væsentligste opgaver, ligesom man skal kunne håndtere sammensatte opgaver.

For at gå tættere på og reflektere over den rolle som kvalitetsrapporten spiller i netværket omkring skolen anvendes aktør-netværksteori (ANT). Tilgangen er velegnet til at udforske betydningen af anvendt teknologi i samarbejdet mellem aktører og bidrager bl.a. til at sætte fokus på utilsigtede konsekvenser. Den adskiller sig fra styringsparadigmerne, hvor man opfatter kvalitetsrapporten som et neutralt styringsværktøj. Ud fra ANT sætter man derimod fokus på, at rapporten i interaktionen kan få en selvstændig effekt, der både kan understøtte eller modarbejde intentionerne med rapporten.

Ifølge Latour, så er menneskets brug af teknologi aldrig neutral. Relationen med teknologien påvirker vores syn på os selv og verden. Mennesket anvender ikke bare en teknologi i en subjekt-objektrelation. Mennesket indgår i en symmetrisk relation med teknologi, der medieres gennem et handlingsprogram, hvor intentionerne oversættes, og bliver til noget andet end oprindeligt tilsigtet. Brugen af en bestemt teknologi i en bestemt kontekst inviterer således brugeren til et bestemt handlemønster, men handlingen gennemføres kun, hvis brugeren accepterer præmisserne. I hverdagen lægger vi ikke mærke til medieringsprocesserne, der dækker over stor kompleksitet, da al teknologi bygger ovenpå anden viden. Medieringsprocesserne bliver kun synlige, når de får særlig opmærksomhed, f.eks. hvis noget pludselig ikke fungerer efter hensigten og skal repareres. Så forstår vi kompleksiteten. Funktion tages for givet i hverdagen og opfattes ifølge Latour som en "black box" der midlertidigt kan blive åbnet. Ved at analysere medieringen, så kan vi forsøge at forstå, forudsige eller ligefrem designe det ønskede handlingsprogram. Latour bruger ordet "script" om opgaven med at oversætte designerens intention, så det fører til det ønskede handlemønster, ved at indtænke brugerens motivation og adfærd. Når det lykkes delegeres intentionen ind i teknologien. For at forstå

medieringsprocesserne anbefaler Latour at følge objekterne (Latour 1994). Analysen vil derfor søge at tage udgangspunkt i objekter, der repræsenterer og definerer, hvordan kvalitetsrapporten anvendes som teknologi.

Tilgangen er samtidig valgt fordi den giver et interessant perspektiv på undersøgelsesobjektet, hvor man kan se det på ny, trods forkundskaber til casen. Det er derfor også en velegnet analysestrategi i dette tilfælde.

## Metode

Analysen er designet efter den deduktive metode, hvor problemstillingen med tilknyttede hypoteser undersøges via et forskningsdesign baseret på udvalgt teori. For at sikre en høj validitet og forståelse i dybden anvendes kvalitative metoder i form af et casestudie baseret på semistrukturerede interviews, der giver mulighed for at udfordre eller nuancere de forklaringer teorierne lægger op til. Kvalitative interviews som metode er typisk induktiv men bruges her i en styret ramme via en interviewguide afpasset efter de udvalgte teorier.

Den kvalitative tilgang med undersøgelse af én skole begrænser mulighederne for at generalisere til hele populationen. I det omfang data fra casen bekræfter de dynamikker teorierne postulerer, kan de dog med forbehold også forventes, at gælde i andre skoler og kommuner. Forhold der ikke lader sig forklare af de udvalgte teorier lægger op til videre analyse og kan give anledning til kritiske spørgsmål til undersøgelsesdesignet.

For at styrke muligheden for at generalisere resultaterne, er den undersøgte case udvalgt strategisk som en skole, hvor der er særligt gode forudsætninger for at lykkes. Derfor må man alt andet lige forvente, at resultaterne repræsenterer en positiv ekstrem med særligt gode muligheder for at identificere eksempler på en velfungerende praksis og en nuanceret forståelse og kritik af området. Modsat vil eventuelle identificerede udfordringer på en ekstrem positiv case sandsynligvis også findes mange

andre steder. Til gengæld kan man ikke teste betydningen af en stærk evalueringskultur på skolen.

Analysen er baseret på erfaringer fra Skolen på Grundtvigsvej<sup>iii</sup>. Det er en moderne tresporet folkeskole der kan anvendes som en strategisk case af flere grunde. Skolen er relativt nyetableret med et pædagogisk værdigrundlag i overensstemmelse med skolereformen. Den adskiller sig samtidig fra traditionelle skoler ved at have aldersintegreret projektbaseret undervisning. Som nyetableret skole er der ingen tidligere praksis, som skal aflæres eller oplevet modstand mod reformen, der kan blokere for at arbejde med evalueringskultur og data. Skolens leder og souschef er særdeles velkvalificerede til denne opgave. Hendes faglige indsigt er veldokumenteret og hendes souschef er forskningsuddannet (La Cour m.fl. 2019). Det er således et ledelsesteam der har kapacitet til at arbejde med data. Skolechefen har været i funktionen i 11 år og har således stået i spidsen for kommunens indsats i forbindelse med skolereformen og opstarten af case-skolen. Skolebestyrelsesformanden har været i bestyrelsen i 7 år først som næstformand og nu formand. Politikeren har siddet flere perioder i kommunalbestyrelsen og er i denne periode formand for fagudvalget på området, Undervisningsudvalget. Det er således et erfarent og kompetent hold der i interviews reflekterer over deres anvendelse af kvalitetsrapporten i en kommune, der arbejder ambitiøst med skolereformen. Et forhold der trækker mod at anvende skolen som case er at den som nyetableret skole endnu ikke sender elever til eksamen og derved erfaringer med feedback på afgangresultater, der indgår blandt kvalitetsrapportens indikatorer.

Undersøgelsen af casen baseres på semistrukturerede kvalitative interviews med udvalgte nøglepersoner hhv. formand for undervisningsudvalget (kommunalpolitiker), skolechef, skoleleder og formand for skolebestyrelsen. Et af de planlagte interviews blev erstattet af skriftlige spørgsmål, da det ikke var muligt at afvikle et interview.

For at komplementere og øge validiteten indgår der også dokumentstudier af kvalitetsrapport og udvalgsmateriale, herunder hørings svar fra alle

folkeskoler i den pågældende kommune. Der indgår også dokumentstudier fra flere offentliggjorte nationale evalueringer af anvendelsen af kvalitets- og kvalitetsrapporten med både kvantitative og kvalitative data i perioden 2008-11.

Der er således tilstræbt en metodetriangulering for at få flere kilder på den samme virkelighed frem for at gennemføre flere casestudier. Der har i forløbet også været praktiske hensyn i forhold til at begrænse omfanget.

Min forforståelse som tidligere ansat i skoleforvaltningen indtil 2015 og nuværende medlem af skolebestyrelsen på den undersøgte skole, betyder at jeg både har en dyb forhåndsviden om organisationen, men også en vis distance til opgaven. Positionen som ekstern betød imidlertid også i praksis en mere begrænset adgang til informationer.

Det vil være enkelt at arbejde videre og udvide undersøgelsen for eksempel med yderligere en case i en anden kommune i et komparativt perspektiv. Det havde klart en positiv effekt at inddrage en kvalitetsrapport fra en anden kommune i interviewsituationen i forhold til at åbne en diskussion om kommunens handlemuligheder og derved en konstruktiv kritik af praksis.

## Analyse

I kapitlet etableres først en overordnet forståelse af den kommunale praksis med kvalitetsrapporten baseret på den undersøgte skolecase. Det bidrager samtidig til at præsentere casen og efterprøve forventninger i forhold til analysen. Dernæst undersøges opgavens karakter, der kan have betydning for hvordan den skal løses. Derefter analyseres kvalitetsrapporten med to perspektiver. Først som styringsværktøj og dernæst som anvendt teknologi inden der trækkes nogle tværgående linjer til sidst.

## Praksis med kvalitetsrapporten

Frederiksberg Kommunes kvalitetsrapport bygger altovervejende på den datasamling som Undervisningsministeriet indsamler digitalt for hele landet (FK Kvalitetsrapport 2020: 5). Kommunen rapporterer hvert andet år i forhold

til målsætninger og milepæle i skolereformen og har netop færdigbehandlet kvalitetsrapport 2020.

Rapporten er organiseret i en kommunedel fulgt af en gennemgang af hver af kommunens 10 folkeskoler, heraf en overbygningsskole. Rapporten angiver resultater i de nationale tests i forhold til nationale mål og afgangresultater i forhold til hhv. kommune- og landsgennemsnit. Der anføres også en socioøkonomisk reference, der sammenligner afgangresultater med en referencemodells beregnede karaktergennemsnit for elever med samme uddannelsesbaggrund og angiver om forskellen er signifikant. Det oplyses også, hvor stor en andel fra hver skole, der er i gang med en ungdomsuddannelse hhv. 3 og 15 måneder efter 9. klasse, i forhold til kommune- og landsgennemsnit.

I kommunedelen er der uddybende oplysninger om de unges valg af ungdomsuddannelse, inklusionsgrad og trivsel i skolevæsenet. Der er ikke gennemført en ny trivselsundersøgelse i denne periode, så her gengives de seneste tal som tidligere har været præsenteret politisk.

Der skal ifølge loven også rapporteres på enkelte procesmål. Det gælder linjefagsdækning, andel af elever der aflægger alle de obligatoriske 9. klasseprøver, samt om de enkelte skoler har valgt at konvertere undervisningstid til kvalitetsløft i undervisningen, og i så fald hvordan timerne er anvendt.

Udover de obligatoriske oplysninger er der tilføjet informationer om tildeling af midler til skoler fra en socioøkonomisk pulje, som kommunen har indført i 2019. Der er ikke informationer om de enkelte skolars profil, særlige udfordringer eller indsatser. Der er tale om en fælles rapport for hele kommunen uden særskilte rapporter for de enkelte skoler. Når man sammenholder de fire seneste rapporter fremgår det, at der ikke er lavet større ændringer i det kommunale format, siden det nye rapportformat er indført fra 2015.

Det er forvaltningen der udarbejder kvalitetsrapporten på grundlag af datatræk i Undervisningsministeriets database. Kommunens fagudvalg, Undervisningsudvalget, får et udkast til gennemsyn og 1. behandler sagen ved at sende det i høring hos skolebestyrelserne. Udvalget 2. behandler rapporten på baggrund af de indkomne høringssvar, der forelægges med en sammenfatning og anbefalinger til opfølgning fra forvaltningen. Sagen forelægges derefter kommunalbestyrelsen der formelt godkender rapporten og opfølgningsaktiviteter. Det er forvaltningen, der er drivende i produktion af rapporten og realitetsbehandlingen sker i fagudvalget.

Det fremgår af udvalgssagen og bekræftes i interview med skolechefen, at den direkte opfølgning sker, som en del af det interne styringshierarki på årlige udviklingssamtaler mellem skolechef og den enkelte skoles ledelsesteam. De afvikles uafhængigt af processen med kvalitetsrapporten. Behandlingen af kvalitetsrapporten er en anledning til at give politikerne en status på skoleområdet. De informationer indgår som baggrundsviden i forhold til kommende politiske beslutninger på skoleområdet.

Fagudvalget opfordrer i høringsprocessen skolebestyrelsen til at svare på en række spørgsmål når de sender rapporten i høring. Det er neutralt formulerede spørgsmål om skolen og skolebestyrelsens kommentarer til skolens udvikling og resultater, skolens udviklingsplaner, anbefalinger til fagudvalget på baggrund af rapporten, samt hvilke indsatser der anbefales for det samlede skolevæsen.

En gennemgang af høringssvarene fra de to seneste høringsprocesser i 2018 og 2020 viser stor forskellighed i høringssvarene til trods for at skolerne på de generelle parametre er relativt ens i størrelse og geografi og har samme økonomiske rammevilkår i en velstående hovedstadskommune. Skolerne overholder generelt fagudvalgets anmodning om at fokusere besvarelserne. Skoler der scorer højt på indikatorerne i rapporten erklærer sig typisk tilfredse med resultaterne. Mens skoler der scorer under det forventede angiver ret forskellige forklaringer. Enkelte skoler stiller spørgsmål ved indikatorernes gyldighed, men ellers henvises der typisk til

særlige forhold ved lige netop deres skole af permanent eller midlertidig karakter. F.eks. at skolen varetager en særlig stor inklusionsopgave, der påvirker deres afgangresultater i negativ retning, når de pågældende elever går til eksamen. Enkelte skoler benytter anledningen til at udfolde skolens udviklingsplaner, mens andre nøjes med at angive et enkelt aktuelt mål for skolen. Nogle tager ganske enkelt høringen til efterretning uden yderligere kommentarer. Tilsvarende er der forskellige meldinger på, om der skal være flere eller færre fælleskommunale indsats, mens flere skoler typisk peger på vigtigheden i at fastholde eller forøge skolens ressourcer.

Når man sammenligner de faglige resultater i de seneste rapporter er der ikke et klart udviklingsmønster, hverken for den enkelte skole eller på tværs. Kommunens afgangresultater i de seneste tre skoleår ligger meget stabilt på det aggregerede kommuneniveau mens hovedparten af skolerne har mindre udsving. To skoler ud af ni skoler har dog oplevet en entydig udvikling hhv. stigende og faldende karakterniveau. I de tilfælde vil man alt andet lige betragte udviklingen som et mønster der skal handles på. De nyeste data er fra afgangresultater for skoleåret 2018/19 der forelå juli 2019. Kvalitetsrapporten blev 1. behandlet i udvalget 2. marts 2020 dvs. næsten et skoleår senere<sup>iv</sup>. Kvalitetsrapporten præsenterer således i vidt omfang gamle data.

I udvalgssagen til fagudvalget udlægger skolechefen den officielle sammenfatning af hvad der betegnes som et øjebliksbillede på de definerede temaer og målsætninger: *”Overordnet set viser Frederiksberg Kommune pæne resultater uden de store overraskelser positivt eller negativt. Det bemærkes at Frederiksberg Kommunes skolevæsen ligger i top-ti nationalt i forhold til de faglige resultater målt ved afgangsprøverne”* (Referat Kommunalbestyrelsen 7. december 2020).

Høringssvarene fra skolebestyrelserne tegner et billede af skoler i ret forskellige udfordringer, som ikke kan aflæses umiddelbart i resultaterne på de anvendte indikatorer i rapporten. Høringsformen giver mulighed for at kommentere egne resultater og give input, men understøtter ikke en egentlig

faglig dialog om resultaterne. Den sker andre steder bl.a. på faste dialogmøder med fagudvalget.

Høringssvarene bilægges rapporten i overensstemmelse med loven, men har som bilag ikke samme status som selve rapporten. Rapporten offentliggøres ikke efterfølgende og ligger heller ikke på skolernes hjemmesider. Andre kommuner som f.eks. Københavns Kommune indarbejder til sammenligning skolens perspektiv tidlig i processen og producerer en selvstændig rapport for hver skole. Dette giver flere muligheder for at præsentere skolens profil og værdigrundlag, udfordringer og særlige tiltag i perioden og giver herved en højere status til skolens egne prioriteringer og mål for perioden<sup>v</sup>.

De to eksempler viser, at man indenfor lovens rammer kan producere forskellige typer rapporter. En kvalitetsrapport, der profilerer den enkelte skole, og giver en mere fyldig kontekstuel beskrivelse af de forhold, der indvirker på de faglige resultater og øvrige indikatorer i kvalitetsrapporten. Kommunen kan også vælge kun at præsentere de obligatoriske nøgletal uden at beskrive konteksten på den enkelte skole.

Man kan argumentere for, at når Frederiksberg Kommune vælger ikke at præsentere de obligatoriske data i en bredere kontekst, giver det et stærkere fokus på netop de nationale indikatorer og hermed også sammenligningen mellem skolerne.

Det er også det indtryk man får når politikerer siger: *"jeg er meget fokuseret på de målbare facts og den udvikling, som de enkelte skoler over årene er inde i. Det indebærer dog den udfordring, at udviklingen ikke altid er statistisk valid og kan få en til at være meget enøjet på små udviklinger i tal hvor man ikke nødvendigvis får blik for det større billede."* (politiker). Men der er som det fremgår af citatet også et kritisk forbehold fra hans side.

Fra skolebestyrelsens perspektiv er det forbehold noget kraftigere i det følgende citat: *"min oplevelse er altid når jeg læser om vores skole i kvalitetsrapporten, så tænker jeg at det kunne være hvilken som helst anden*

*skole.” og ”...jeg synes, at man mister skolernes identitet i det, hvis man ikke også får fortalt hvad er det for en skole fordi, selvom man er en folkeskole, så er man ikke nødvendigvis lig naboskolen, man er jo en særlig skole på en særlig måde” (Formand for skolebestyrelsen).*

Man kan sige at når rapporten kun baseres på obligatoriske nøgletal øges behovet for anden dialog til at nuancere og forklare resultaterne. Det sker bl.a. i høringssvar fra skolebestyrelser, men uagtet en vurdering af høringssvarene kvalitet, knyttes de efterfølgende kun løst til de primære indikatorer i rapporten, og fremstår derfor som et partsanlæg med lavere status end selve rapporten.

En anden vinkel der fremkom i interviewet med skolelederen og formanden for skolebestyrelsen er, at der fra deres perspektiv er tale om gamle data. Det er viden som skolelederen har kendskab til i forvejen og som hun allerede har handlet på i skolen. Men det skal også forstås som gamle data i den forstand, at der typisk allerede også har været dialog med skolechefen på den årlige udviklingssamtale eller ad hoc, inden kvalitetsrapporten udarbejdes og forelægges til behandling. Dette er på sin vis ønskeligt og forventeligt, at der handles straks når nye data bliver tilgængelige, og det ikke afventer kvalitetsrapportens kadence, men det påvirker dynamikken i høringsprocessen som også påpeges fra skolebestyrelsens side: *”der er den der mærkelige forskydning i, at man bør tage stilling til noget, som egentlig er en lille smule passe, og samtidig skal man så forholde sig til de udviklingstiltag [fra skolens side], der er. På en eller anden måde har jeg altid lyst til at vurdere, om de udviklingstiltag, så har været gode nok, hvilket igen fjerner en lille smule fokus fra kvalitetsrapporten... Jeg har meget indtryk af at det er et meget passivt dokument for alle. Og omvendt bliver man jo. Ulempen ved de her kvalitetsrapporter er jo, at i kommunen bliver vi jo ofte sammenlignet ud fra kvalitetsrapporten på nogle uheldige måder, fordi det jo, så er gammel viden vi bliver sammenlignet på et tidspunkt, hvor vi er et andet sted” (Formand for skolebestyrelsen).*

Formanden for skolebestyrelsen syntes det er mere interessant at forholde sig til hvordan skolen har reageret på resultaterne end de nu gamle data, men oplever så alligevel at bestyrelsen må forholde sig til resultater i kvalitetsrapporten fordi politikerne sammenligner skolerne på det grundlag. Hun uddyber dette senere i interviewet, at der kan være forskelle i skolebestyrelsens og politikernes perspektiv *"det er et ret interessefyldt farvand at navigere i, og jeg synes også nogle gange at det kan være svært at navigere i et politisk system, fordi de kører med nogle andre tidshorisonter. De er valgt for fire år af gangen og har deres momentum der og skolen eksisterer for al evighed"* (Formand for skolebestyrelsen).

Skolelederen oplever den samme høringsproces på en lidt anden måde. Hun er til "eksamen" når kvalitetsrapporten behandles i skolebestyrelsen. Men på grund af tidspunktet er det også en situation, hvor hun haft tid til at handle på forholdene, hvilket opleves positivt fra hendes perspektiv. Høringsprocessen kan derfor få mere karakter af at være rapportering, men er ifølge hende også en lejlighed til at diskutere strategi: *"Hvordan bruger du kvalitetsrapporten i forhold til dit arbejde som skoleleder? Den ene del er jo det her med skolebestyrelsen, at man skal samarbejde med skolebestyrelsen om det, og så kan man jo godt som skoleleder lidt føle sig til eksamen. Der bliver man jo vurderet. Det er jo sådan, hjerteblodet, og det skal vi se på sammen, også de ting man ikke synes er godt nok ... Omvendt synes jeg også det er godt for Skolestyrelsen, og det er jo også en måde at komme virkelig tæt på prioriteringerne på, ind i maskinrummet og få lejlighed til at følge op på nogle af de ting"* (Interviewer/Skoleleder).

Rapporten giver kun skolelederen nye informationer om de øvrige skoler, da hun har alle data om egen skole i forvejen endda på et mere detaljeret niveau. Hun er principielt åben for mere samarbejde med de øvrige skoleledere i kommunen på det grundlag. Men aktuelt er det ikke i fokus i kommunen og generelt gælder, at *"Jeg vil hellere bruge mere tid på at kigge indad end at kigge udad. Hvis jeg skal arbejde mere med kvaliteten i denne her skole."* (Skoleleder). Ledelsestiden prioriteres til implementering af

velkendte udfordringer frem for at finde nye. Det er derfor også uinteressant for hende, at sammenligne med skoler i andre kommuner som ministeriets database ellers giver mulighed for.

Der er en løbende dialog mellem skolelederen og skolechefen baseret på flere og aktuelle data end de der fremlægges i kvalitetsrapporten. Dialogen er personbåren og formaliseret i en årlig udviklingssamtale mellem skolechef og skolens ledelsesteam. Det opleves af skolelederen som særdeles vigtigt, da hun er leder af en skole under opbygning eller med hendes egne ord:

*"...de [politikere] har sat en skole i søen, hvor de ville noget særligt med den. Har de ejerskab til det, de politikere, der sidder der nu. Det ved jeg ikke, om de har. Men der tror jeg så alligevel, at skolechefen og måske skoledirektøren sørger for at minde dem om".* Skolelederen oplever at have opbakning til projektet om den særlige skole, men det beror mere på at hendes foresatte, skolechefen fastholder politikernes opbakning til projektet. Man kan sige at informationerne i kvalitetsrapporten er ikke tilstrækkelige til at fastholde legitimiteten og opbakningen til skolen i forhold til politikerne.

Skolechefen kan siges at uddybe temaerne i svaret på hvordan dialogen er med politikerne om kvalitetsrapporten i to citater: *"Til det politiske niveau, er det jo mest af alt en præsentation, fordi de får data på så aggregeret niveau, at de næsten ikke kan bruges til noget"* og *"Lidt for overfladisk [dialog], altså forstået som at det bliver lidt som om det ser meget godt ud, eller det ser ikke godt ud. Nogen må gøre noget. Der er ikke så meget refleksion om, hvad betyder det, om hvor skal vi hen. Den bliver ikke ret meget brugt som et strategisk dokument i de politiske processer... [der er] ikke nogen sammenknytning mellem det og så for eksempel en budgetbeslutning om at tildele midler til at gøre noget Den kobling kommer kun, hvis forvaltningen på en anden måde gør noget særligt omkring det. Det gør man jo så, det er vel den faglighed, man skal komme med. Men i det politiske spil, der er det [rapporten] mere en karakterbog"* (skolechef).

Kommunens kvalitetsrapport indeholder de obligatoriske oplysninger mens andre kommuner har valgt også at tilføje kontekstuelle oplysninger om

skolens profil mm. Datagrundlaget i kvalitetsrapporten er delvist forældet når det fremlægges, da der er handlet på udfordringerne, hvilket påvirker høringens rolle og betydning i processen. Interessenterne omkring skolen oplever derfor heller ikke at rapporten repræsenterer skolen på en fyldestgørende måde. De bruger derfor høringsprocessen til at supplere det billede som rapporten tegner for at få politikernes opmærksomhed. Skolechefen beskriver den politiske behandling som en anledning til refleksion der i stedet let ender med at blive en karakterbog.

### Når opgaven er kvalitet i folkeskolen

For at forstå om kvalitetsrapporten har et fokus der passer til opgavens karakter, undersøges det hvad der karakteriserer opgaven med at udvikle kvalitet i folkeskolen med udgangspunkt i Snowdons Cynefin-model.

For at afdække dette i casen, blev de afholdte interviews gennemført med et indledende tema om respondenternes generelle syn på opgaverne i folkeskolen, inden der blev spurgt specifikt til hvordan de ser på opgavens karakter; *"Interviewer: Ud fra det vi taler om. Hvordan opfatter du så opgaven med at drive skole? Er det sådan lidt firkantet, enkelt, kompliceret eller en kompleks opgave. Hvis man skal lægge vægten, hvor er vi så henne? Skoleleder: Det er en sindssygt kompleks opgave, synes jeg, virkelig kompleks".* (Interviewer/ skoleleder)

*"Jeg mener faktisk, at det måske er den mest komplekse ledelsesopgave, der findes det er at være skoleleder, der er så mange interessenter, der er så mange forskellige typer udfordringer, der er så begrænsede handlemuligheder på mange områder fordi der er rigtig meget detailstyring i virkeligheden i lovgivningen på en række af de her ting. Og kravene er uendelige, og kritikken er meget hurtigt faldende, når den er der. Jeg synes, det på mange måder er en uriaspost. Jeg har dybeste respekt for de skoleledere, der er derude, og som i høj grad lykkes med det, fordi det er dælme en svær post. Det er også svære end at være forvaltningschef."*  
(Skolechef)

De to faglige ledere der er interviewet peger samstemmende på at det er en meget kompleks opgave at udvikle kvalitet i en folkeskole. Skolelederen kommer senere i interviewet med et eksempel i forhold til udenlandske familier der flytter til kommunen, hvor skolen er modtager for alle de udenlandske børn i indskoling, som kan være alt fra børn af tilflyttende højtuddannede eksperter til flygtningebørn, der går på skolens modtagehold for hurtigt at lære dansk. De udfordrer fordi den systematiske faglige indsats nogle gange opleves utilstrækkelig: *"Så har vi modtageholdene, og man kan sige fra det ved jeg også hvor kompleks den gruppe af børn er, og hvordan man nogle gange, selvfølgelig ved systematisk indsats, så kan man altid gøre noget, men der er også nogle, som har brug for noget andet, eller hvor det er noget helt andet der gør sig gældende."* (Skoleleder)

Man kan så objektivt anføre, at store dele af skolens arbejde er i kategorien fra simpelt til kompliceret. For eksempel er der simple pasningsopgaver i SFO'en eller undervisning med gennemtestede fagsystemer for elever i normalområdet. Men der er også som i eksemplet ovenfor hele inklusionsområdet, der fylder meget i en folkeskoles hverdag og som opleves meget udfordrende. Det giver således god mening at lederne, der arbejder meget med udviklingsopgaver og forandringer oplever skolen som kompleks, mens det formodentlig ikke vil være tilfældet for de medarbejderne, der arbejder med klare og veldefinerede opgaver i organisationen.

Når opgaven opleves som kompleks på ledelsesniveau, så passer det godt i forhold til Snowdon, at der i en rapport sætte fokus på dialog om at udvikle kvalitet i folkeskolen. Spørgsmålet er imidlertid om kvalitetsrapporten i sin nuværende form understøtter denne opgave. Kommunens kvalitetsrapport er som det fremgår af analysen et eksempel på en kommunal rapport der kun omfatter de obligatoriske oplysninger. Det er den model respondenterne forholder sig til. Spørgsmålet bliver derfor om de obligatoriske mål og indikatorer formår at indfange den kompleksitet, der ligger i udviklingen af den enkelte folkeskole.

Skolelederen giver udtryk for at rapporten ikke giver et dækkende billede af en skole under opbygning. Man skal dybere ned for at arbejde strategisk med udvikling og det har de så gjort, når det har været nødvendigt jf. de tre følgende citater: *"når man bygger noget op, og man ikke synes, man helt er i mål nu, så bliver de små marginaler i forhold til udviklingen jo vigtige. Og man kan sige, at når man ikke sidder og ser på karaktergennemsnit og så videre, så bliver det jo vigtigt lige præcis, at [vide] hvor er det vi lykkes og, hvor er det vi ikke lykkedes endnu."* (Skoleleder)

*"For man kan sige de faglige resultater er jo bare et resultat af alt muligt, der ligger bag. De siger jo ikke [noget] i sig selv. Som leder der bliver du jo nødt til at gå, og også som skolebestyrelse hvis du skal interessere dig for det, bag ved dem og spørge hvad er de et resultat af"* (Skoleleder).

*"da vi syntes at personaleomsætningen og elevomsætningen var for høj. Da gik vi ind og skabte data, for det. Der gik vi ind og så på, hvor mange inden for indskoling, for mellemtrin og udskoling er flyttet, hvor er de flyttet hen. Har de også søskende, der er flyttet med? Og altså der var vi nødt til selv at lave de data. Og jeg tænker, at hvis man vil finde nogle svar, så bliver man nødt til at gå dybere ned end de data, som kvalitetsrapporten giver."* (Skoleleder)

Citaterne ovenfor tegner et billede af en skole der arbejder med data i praksis og viser at det kan være nødvendigt med andre data end de der er i kvalitetsrapporten. Skolen er selv nødt til at udvikle data og det ansvar tager man på sig.

Skolelederen fremhæver i interviewet en positiv udvikling ved, at det nu som noget nyt fra denne rapport, skal angives hvor stor en andel af en 9. klasseårgang, der går til afgangseksamen. Det er et velkendt fænomen i skolekredse, at der ikke er samme fokus alle steder på at elever skal have en afgangseksamen, uanset deres faglige niveau og individuelle udfordringer i øvrigt. Det påvirker naturligvis skolens eksamensgennemsnittet der er en central indikator i rapporten. Hun undrer sig

samtidig over, at der ikke er tilsvarende data på personaleomsætning eller elevfravær, der erfaringsmæssigt har haft stor betydning for hendes egen skoles udvikling. Skolelederen oplever således, at der ud fra hendes perspektiv ikke er en tydelig systematik i hvilke data der er med og hvilke der udelades i rapporten. Men som det fremgår af citatet ovenfor, så er også en stiltiende accept af at skolen selv må tage ansvaret på sig for at skaffe data.

For at vise at dette er en generel problematik, der ikke kun gælder en skole under opbygning, kan man med udgangspunkt i problematikken om modtageklasser ovenfor referere til høringssvaret fra naboskolen Skolen på Nyelandsvej. Denne skole modtager alle de ældre udenlandske børn der kommer til kommunen som kun går i dansk skole i kort tid inden afgangsprøven.

***”Andelen af elever, der tager prøver***

*Skolen på Nyelandsvej har en modtagelsesklasse i udskoling, hvor vi har elever, der ikke skal op til prøve. Derudover så bliver nogle eleverne udsat i de almene klasser, hvor det vurderes, hvilke fag de vil kunne gå op til prøven i. Derfor er tallet ikke sammenligneligt. Vi ser gerne at alle vores elever går til prøver i samtlige fag, så de får den oplevelse med. For nogle elever er et to-tal en succes, og det vil vi gerne være med til at fejre.”*  
(Høringssvar Skolen på Nyelandsvej, 2020)

Eksemplet viser igen at tilgangen med få overordnede mål i kvalitetsrapporten ikke afspejler kompleksiteten i skolens hverdag - Når skolen lykkes med at inkludere elever i almenundervisningen, så får det let den konsekvens at skolens afgangsgennemsnit falder, fordi eleverne skal til eksamen. Man kan i dette eksempel sige, at skolen vægter den individuelle inklusion vægtes højere end skolens resultater i forhold til afgangseksamen.

Høringsprocessen fungerer i og med at skolen har mulighed for at tilføje de nuancer i processen, men da det er en varig faktor skal det i så fald ske hver gang en ny rapport sendes i høring. Rapporten indeholder ikke oplysninger om at skolen varetager denne opgave på vegne af hele kommunen og når

hørings svar heller ikke indarbejdes i rapporten, vil det ikke fremgå for udenforstående læsere.

Analysen ovenfor er baseret på at en kommune kun anvender de obligatoriske oplysninger i kvalitetsrapporten. Man kan sige, at lovgivningen omkring kvalitetsrapporten anerkender betydningen af den lokale kontekst ved at give kommunerne frihedsgrader til selv at tilføje yderligere oplysninger. En kommune kan derfor udvikle en model der bedre indfanger forståelse af udvikling af folkeskolens kvalitet, men det kræver en særlig indsats på kommunalt niveau.

Samlet vurderet er det en kompleks opgave at udvikle kvalitet i folkeskolen. Folkeskolens opgaver er kendetegnet ved både gentagelser og kendte årsagssammenhænge, der kan beskrives som simple og komplicerede. Men ledelse af folkeskolen fokuserer på udviklingsopgaver, der har en kompleks karakter. Der er derfor gode argumenter for dialog om kvalitet i folkeskolen.

Det har imidlertid konsekvenser for anvendelsen af kvalitetsrapporten som dialogværktøj, hvis dialogen med politikerne ikke baseres på de faktorer, som skoler selv oplever har betydning for at skabe en velfungerende skole. Kvalitetsrapporten har svært ved at løfte opgaven, når fokus kun er på de nationalt fastsatte slutmål og procesmål ikke anvendes systematisk eller dækkende for at beskrive en skoles udvikling. Hvis opgaverne var komplicerede, kunne man med Snowdons model bedre have udviklet indikatorer, der reducerer kompleksiteten i forhold til styringsopgaven. Når det ikke er tilfældet mangler man simpelthen de mellemregninger som dialogen skulle baseres på. Det indebærer, at styringsopgaven baseres på andre styringsværktøjer, og i en vis grad er personbåren i dialogen mellem skoleleder og skolechef. Det må også antages at have konsekvenser for kvalitetsrapportens legitimitet.

### Kvalitetsrapporten som styringsparadigme

I det følgende analyseres i hvor høj grad rammerne for kvalitetsrapporten domineres af de to valgte styringsparadigmer. Afsnittet indledes med en

idealtypisk fremstilling af kvalitetsrapporten ud fra hver af de to styringsparadigmer. På den baggrund kan man vurdere, om der er elementer som har en overraskende lav eller høj prioritering, når det sammenholdes med analysen af hvordan kvalitetsrapporten anvendes og opfattes i praksis i sidste afsnit.

En kvalitetsrapport baseret på styringsparadigmet New Public Management vil have fokus på omkostningseffektivitet og opstille centrale målsætninger for skolernes resultater, men ellers give skolerne råderum til at organisere undervisningen og private skoler muligheder for at tilbyde undervisning på lige vilkår. Skolernes score på de aftalte resultatmål dokumenteres og sammenlignes i rapporten. For at fremme den ønskede udvikling vil der være knyttet positive eller negative incitamenter til graden af målopfyldelse. Tilsvarende vil offentliggørelse af resultater gøre det muligt for borgeren som kunde at orientere sig mellem kvaliteten af de forskellige private og offentlige skoletilbud og træffe et informeret valg ud fra oplysninger om pris og kvalitet.

Det er sværere at opstille en samlet model for hvordan kvalitetsrapporten vil se ud baseret på New Public Governance. Det skyldes formodentlig, at perspektivet ikke er tænkt som en fuldstændig erstatning af NPM, men snarere som et supplement i forhold til en særlig type opgaver, som nu fylder mere i samfundet. En kvalitetsrapport baseret på styringsparadigmet vil betyde, at kvalitetsrapporten skal fokusere på at være et dialogværktøj til at facilitere netværkssamarbejde om fælles mål med en kompleks karakter. For eksempel kunne rapporten have fokus på et eller flere temaer, der opfattes som særligt udfordrende og komplekse, hvor man anlagde en holistisk tilgang på tværs af de berørte offentlige og private institutioner for at finde nye løsninger. Tilblivelsen og opfølgningen af rapporten ville have bredere deltagelse ikke bare af skoler, politikere og de berørte institutioner, men også af andre samfundsaktører og repræsentanter for borgergrupper. Det følger heraf, at rapporten vil gå mere i dybden med enkelte emner, være mere kontekstuel og forholde sig til lokale udfordringer omkring en enkelt

eller udvalgte skoler, og fokusere mindre på generelle indikatorer på tværs af alle skoler.

Det er slående hvor meget den idealtypiske beskrivelse baseret på NPM ligner den faktiske rapport. Der er armslængdestyring ud fra centrale målsætninger, anvendes incitament og der er de nødvendige elementer for at understøtte et uddannelsesmarked i form af sammenlignelige oplysninger om skolens kvalitet.

I forhold til brugen af incitament, så er det primært negative incitament. En kommune er forpligtet til at følge op på systematisk dårlige resultater eller udløser det et tilsyn fra Undervisningsministeriet. Der har i den tidlige fase været forsøg med resultatløns både i Frederiksberg og Københavns Kommune. De var dog ikke bundet direkte op på kvalitetsrapporten men andre beslægtede resultatindikatorer. Skolelederen kunne i interviewet berette, at det blev oplevet som meget demotiverende blandt skolelederne, og blev droppet i Københavns Kommune efter et enkelt år.

Der er tilsyneladende en forskel i at rapporten kun udarbejdes for folkeskoler og ikke for de i denne sammenhæng konkurrerende friskoler, som også er en del af grundskoleområdet. Man har dog grundlæggende helt de samme muligheder for at sammenligne skoleresultater, da alle de obligatoriske og en række ikke-obligatoriske data i kvalitetsrapporten kan trækkes i uddannelsesstatistik.dk. I den første generation af kvalitetsrapporter, var der oplysninger om kommunens udgiftsniveau, men det blev taget ud i forbindelse med forenklingen af rapporten. Den pragmatiske forklaring er formodentlig at de data allerede foreligger i kommunens budgetredegørelse og nu også kan trækkes i ministeriets database. Man har derfor som borger adgang til at se hvad kommunen anvender på skolevæsenet.

Modsat er det begrænset hvordan de nye styringstanker i NPG slår igennem i kvalitetsrapporten. Loven stiller således kun krav om at inddrage skolebestyrelsen i processen men ikke andre aktører. Det er som anført frivilligt for kommunen, at udvide rapporten eller lave individuelle rapporter,

som det for eksempel sker i Københavns Kommune. Hvis man løftet blikket ud over kvalitetsrapporten er der dog mange lokale og nationale udviklingstiltag på grundskoleområdet, der på forskellig vis har en inddragende og konsulterende karakter, som NPG anbefaler. Men det ændrer ikke ved at den kommunale kvalitetsrapport, som ifølge loven er tiltænkt denne funktion i kommunen, tydeligvis ikke udfylder den i praksis.

Man kan tilsvarende ud fra et digitaliseringsperspektiv forstå, at Undervisningsministeriet er gået videre med at samle og forbinde de mange spredte informationer i deres portal uddannelsstatistik.dk. Man angiver direkte i databasen om der er tale om obligatoriske eller ikke-obligatoriske informationer i forhold til kvalitetsrapporten. Databasen har derfor på sin vis overtaget eller er på vej til at overtage rollen som den udvidede kvalitetsrapport. Det er dog den væsentlige forskel, at man ikke kan trække de kontekstuelle forhold om skolens profil, aktuelle udfordringer og indsatser mm. Med de nuværende data ville en kvalitetsrapport via databasen, forudsat at det var teknisk muligt at lave et samlet træk organiseret som en kvalitetsrapport, derfor fortsat repræsentere en tilgang i overensstemmelse med NPM.

Ud fra DEG kan man opstille nogle forventninger til at kvalitetsrapporten bliver digitaliseret og at indikatorer bliver mere valide. Det synes, at være sket delvist og kun på en indirekte måde. Man har siden skolereformen kunnet trække alle de obligatoriske data i rapporten i en central database. Det giver et dynamisk element, hvor der altid er adgang til de nyeste data med nogen mulighed for at krydstabulere og sammenligne med lignende skoler i andre kommuner. Der er med skolereformen indført nye indikatorer, men de er som det vil blive analyseret i det følgende afsnit ikke entydigt en forbedring, og der er ikke tale om afgørende nye datatyper. Der er fortsat kun adgang til primært kvantitative data på aggregeret niveau og adgangen til resultater i nationale tests er yderligere underlagt fortrolighed. Det er således ikke et individualiseret tilbud. Kravene til kommuner er indtil videre fastholdt som en digital version af en statisk papirrapport. Det betyder, at

den centrale database formodentlig kun anvendes af de fagfolk og eksperter der i forvejen har adgang til data. Det bekræftes af de afholdte interview, at skolechef bruger databasen og skolelederen lejlighedsvis søger, men kun data for egen skole, mens de øvrige ikke kender databasen.

Samlet set er der en bemærkelsesvis kontinuitet gennem perioden, hvor man trods gennemførelse af en større grundlæggende skolereform, bevarer en kvalitetsrapport som i store træk ligner den der blev indført i 2006. Samme formål og proceskrav, flere obligatoriske mål og færre formkrav til kommunerne. På de udvalgte parametre bygger minimumskravene til kvalitetsrapporten i høj grad på styringsforståelsen i NPM med central armslængdestyring ud fra fælles mål. Den enkelte kommune kan tilføje elementer, og herved inddrage elementer fra NPG, men det sker ikke automatisk via lovkrav. Området står midt i en digitaliseringsproces, der synes at flytte fokus fra den kommunale produktion af kvalitetsrapporter mod en centraliseret databaseløsning, med de konsekvenser der følger med.

### Kvalitetsrapporten som anvendt teknologi

I dette afsnit flyttes analysens fokus mod kvalitetsrapporten som en teknologi, som kan have en effekt i sig selv. Det kan være tilsigtede eller utilsigtede effekter, der herved både kan støtte eller modarbejde, realiseringen af intentionerne med rapporten. Målet er at forstå hvordan aktørerne interagerer med rapporten og hvordan den påvirker deres opfattelse og adfærd med udgangspunkt i de tidligere analyser.

I overensstemmelse med teorien, så skal kvalitetsrapporten bedømmes i sin helhed, dvs. som den fremstår for aktørerne i processen. Men det er også relevant at gå tæt på de centrale indikatorer der definerer rapporten. Analysen bygger videre på tidligere analyser i afhandlingen og undersøger grundlæggende om kvalitetsrapporten har de forventede effekter.

Kvalitetsrapporten blev indført med det formål at styrke evalueringskulturen, involvere kommunalbestyrelsen der har ansvaret og skabe dialogen om udvikling af folkeskolen. Det ændres der ikke på med skolereformen, der blot

tilføjer flere indikatorer for nye mål. Til gengæld bliver rapporten forenklet og skal kun udarbejdes hvert andet år. Man begrænser kravene til de obligatoriske informationer om det lokale skolevæsen og herved også om skolernes profil.

Det fremgår af analysen om den kommunale praksis, at skolelederen og skolechefen har adgang til de data der indgår i kvalitetsrapporten længe inden de fremlægges. De har også adgang til et væld af andre data om den enkelte skoles udvikling og endda mulighed for selv at producere nye data om skolen. Den primære målgruppe for rapporten er således ikke skolelederen eller skolechefen men politikere, skolebestyrelser og i sidste ende borgere, der ikke har samme indsigt i området.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at rapporten har en teknisk og indforstået karakter og præsenteres uden bestræbelser på formidling til en bredere målgruppe. Rapporten bliver derfor formodentlig ikke læst af mange andre borgere, da den er udfordrende at forstå uden skolefaglig viden, og informationerne præsenteres uden forsøg på at forenkles og opsummere indholdet med eksempler eller lignende. Tilsvarende offentliggøres rapporten kun i forbindelse med den politiske behandling og ligger ikke på kommunens eller skolers hjemmesider i øvrigt.

Det er åbenlyst et lokalt valg. Københavns Kommune har valgt at fokusere på at gøre rapporten bredere tilgængelig. Det motiveres i introduktionen af deres rapport med at kommunen har en strategi om at promovere folkeskolerne (KK Kvalitetsrapport 2019). Lovgivningen giver således kommuner nogle frihedsgrader på området, men der er ingen garant for at de bliver udnyttet til at styrke dialogen i praksis.

Der gælder tilsvarende en sondring mellem kvalitetsrapporter, som beskriver det kontekstuelle versus rapporter, der kun rapporterer på generelle indikatorer. Førstnævnte beskriver den enkelte skoles profil og kendetegn, udfordringer og indsatser med mulighed for at vise skolens styrker og

svagheder. Sidstnævnte formidler et billede af en skole, der kan repræsenteres og bedømmes ud fra få kvantitative indikatorer.

Det påvirker læserens og herved aktørers syn på udfordringen med at udvikle kvalitet i folkeskolen. Når det beskrives som en opgave, der kan vurderes ud fra få generelle indikatorer uden beskrivende kontekst, så bliver det let til en opgave, der kun afhænger af de samme få parametre. Hvis man accepterer de præmisser i Latours forståelse, så bliver det let at vælge den bedste skole fordi skoler kan rangordnes på kvalitet uden yderligere viden og forbehold. Med den viden og tilgang bliver man også mere overbevist om at det må være en enkel opgave, at løfte skolernes resultater med større risiko for at blive skuffet, når det så ikke sker efterfølgende. Alternativt vælger man, at forkaste præmisserne og koble sig af den kvalitetsdiskussion og fastholder eller danner nogle andre billeder af skolen. I situationen hvor man i rapporten kommunikerer det mere komplekse billede af skolen, får man ikke de samme klare og generelle svar, og fokus rettes derfor mere mod lokale løsninger på den enkelte skole.

I et procesperspektiv, gælder ydermere, at når aktører ikke selv er med til at producere og arbejde med rapporten, så har de ringere muligheder for at få den dybe forståelse og komme ind i Latours "black box" og forstå kvalitetsrapporten og indikatorer som teknologi. Skolelederen sagde i den sammenhæng under interviewet, at hun syntes at høringsprocessen havde været frugtbar, fordi det blev en lejlighed til at skolebestyrelsen kom med ind i "skolens maskinrum". På den måde kan man sige, at høringsprocessen fungerede efter hensigten, hvis formålet var at skolebestyrelserne skulle forhold sig kritisk til skolens arbejde og udviklingsaktiviteter. Men skolelederen tilføjede, som det også fremgår af høringssvarene fra de øvrige skoler, at det langt fra var alle af kommunens skoler, der have taget høringsprocessen lige så alvorligt. Nogle har lavet detaljerede høringssvar mens andre skoler blot tager rapporten til efterretning uden yderligere kommentarer. Man kan derfor igen konkludere, at den nuværende høringsproces kan føre til en meningsfuld dialog om kvalitet i folkeskolen i

skolebestyrelsen. Men det kan ikke siges at være en intention, der så godt indbygget i teknologien, at det kan forventes at ske alle steder.

De obligatoriske data i den kommunale kvalitetsrapport trækkes fra portal uddannelsesstatistik.dk. Hovedparten gøres offentligt tilgængelige når de foreligger også før kommunen præsenterer dem i kvalitetsrapporten. Der er foretaget valg om hvilke data der skal indgå i rapporten ud fra en national referenceramme og varierende politiske dagsordener. For eksempel har et politisk fokus på om undervisning gennemføres af faguddannet personale medført, at der nu i en periode rapporteres på den enkelte skoles linjefagsdækning i alle fag, mens andre tilsvarende procesmål ikke rapporteres. Der er andre styringsdata i kommunen f.eks. vedrørende skolens økonomi, elev- og personalefravær, der ikke er en del af kvalitetsrapporten, selvom de dog kan trækkes i ministeriets database. Skolen producerer også selv data, hvoraf mange bliver på skolen, og der kan formodentlig produceres nye datatyper som ikke anvendes i dag. Udvalget af data i rapporten kan derfor for fagfolk og øvrige virke tilfældigt, som anført i tidligere analyse om praksis med kvalitetsrapporten. Der gælder samtidig, at udvalget af data og deres aktualitet samt hvordan de præsenteres har betydning for hvordan rapporten bliver anvendt.

Den klassiske indikator er fortsat skolens karaktergennemsnit ved afgangsprøven i 9. klasse. Alle har et personligt forhold til en eksamen de selv har været igennem. Det er let at forstå og sammenligne skoler med hinanden. Til gengæld det er også en problematisk indikator for udvikling af kvalitet i skolen, hvis man kun måler effekten af nye indsatser på elevernes resultater, når de afslutter folkeskolen. I forhold til at få kvalitetsrapporten til at fungere som teknologi er man således udfordret af, at der allerede findes udbredte populære forståelser af kvalitet, som ikke er valide. Man skal således etablere et nyt kvalitetsbegreb, hvis man ønsker en bredere dialog.

For at sætte fokus på skolens evne til at udvikle kvalitet er der med skolereformen kommet fokus på elevens progression, der måles ved hjælp af de såkaldte nationale tests på forskellige klassetrin. Problemstillingen i

forhold til kvalitet er dog mere vidtgående og kan også beskrives med særlige temaer som det for eksempel fremgår af forvaltningens følgebemærkninger ved fremlæggelse af rapporten "[de] *faglige resultater (niveau skole for skole) helt grundlæggende følger samme mønster som elevernes socio-økonomiske baggrund. Hovedårsagen til forskellene på tværs af skolerne er derfor især elevbaggrund og kun i begrænset omfang skolernes indsats.*" (Referat Kommunalbestyrelsen 7. december 2020)

Der italesættes her mere grundlæggende udfordringer i folkeskolen af en kompleks karakter. For at forfølge de to spor behandles kvalitetsrapportens indikatorer for elevprogression og hvordan de faglige resultater justeres for socioøkonomisk baggrund.

Der blev i forbindelse med skolereformen indført en målsætning om at folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan. Det blev operationaliseret til, at "*andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år og andelen af elever med dårlige resultater i de nationale test for læsning og matematik uanset social baggrund skal reduceres år for år.*" (Aftale om et fagligt løft af folkeskolen juni 2013). Kommuner skal samtidig rapportere på en målsætning om at mindst 80 % af en årgang af elever skal være gode til at læse og regne i de nationale test. Der er således både et absolut og et relativt mål i forhold til testresultatet. Testene gennemføres i dansk for 2., 4., 6. og 8. årgang mens det for matematik er 3. og 6. årgang.

I forhold til at præsentere og kommunikere resultaterne er man udfordret af at de nationale testdata via lovgivning er underlagt bestemmelser om fortrolighed. Det indebærer, at data kun er tilgængelige for kommunen og herved i processen skoleforvaltning/skolechef, skoleleder og kommunalbestyrelsen men ikke skolebestyrelsen og borgere. For at imødekomme disse hensyn er der udviklet en farveindikator, der tilkendegiver hvorvidt det nationale mål er opfyldt, og hvorvidt der er frem- eller tilbagegang i forhold til skoleåret før. Men som det anføres i kvalitetsrapporten: "*Det bemærkes, at farveskalaen altså alene siger noget*

*om udviklingen, men ikke noget om niveau. En skole kan altså fx godt have rigtig gode resultater på et område, men have en blå markering (red. Mål opfyldt, tilbagegang) fordi resultater er lidt dårligere end året før” (FK Kvalitetsrapport 2020 s. 9).*

*”Skolen på Grundtvigsvej har både frem- og tilbagegang på de forskellige klassetrin. Man skal være opmærksom på at vurderingen ikke ses i forhold til de samme elever eller elevgruppe. Det er altså nogle andre elever, der vurderes i forhold til sidste års elever og vurderingen ser udelukkende på om der er progression eller ej, ikke om selve resultatet er godt eller dårligt.” (FK Kvalitetsrapport 2020 s. 61).*

Selvom indikatoren faktisk siger noget om niveau, uden at det oplyses præcist, så er der tydeligvis en bevidsthed om indikatorens begrænsninger. Samme formulering anvendes i forhold til alle skoler. Alle skoler har således både oplevet fremgang og tilbagegang i testresultaterne fra seneste måling. Det kan udlægges som en kritik af indikatorens validitet og begrænser uanset årsagen indikatorens anvendelighed til styring. Det blev også bekræftet i de afholdte interviews med skolelederen og skolechefen. I forhold til målingens validitet er det ifølge dem et problem at det ikke er de samme elever der gennemfører testen jf. følgende citat.

*”Den generelle evne til progression, til at løfte og til at udvikle børnene og barnets progression kunne man måske med fordel vurdere bedre, da det bliver meget her og nu. Med at man følger de samme børn, og hvordan går det med dem” (Skoleleder)*

Man hører her skolelederen, som den datalitterære erfarne fagprofessionelle leder, der aner nogle udviklingsmuligheder der ikke bliver udnyttet. Det kan være det enkle greb, at man faktisk måler på de samme børn år for år, så validiteten af den nuværende metode øges. Det kan også være en mere kvalitativ tilgang, hvor man følger udvalgte børn og går i dybden med det enkelte barns progression og måske udvikler typiske profiler eller persona. En mere individualiseret, og herved kvalitativ tilgang, ville være forventet,

hvis digitaliseringsdagsordenen som DEG artikulere var slået fuldt igennem. Folkeskolen har elementer at dette på andre områder udenfor rammerne af denne analyse f.eks. i arbejdet med digitale udviklingsplaner. Det er dog langt fra realiseret indenfor rammerne af kvalitetsrapporten.

Det forhold at kvalitetsrapporten fortsat indeholder progressionsbegrebet trods dets unøjagtighed bidrager til at undergrave rapportens generelle troværdighed som en utilsigtet konsekvens.

Det anføres i indledningen på dette afsnit, at der er en udbredt opfattelse af at elevernes socioøkonomiske baggrund, spiller en afgørende rolle for deres præstationer i folkeskolen. Derfor blev der med skolereformen også indført en socioøkonomisk reference med det formål, at beregne skolens evne til at løfte eleverne. Indikatoren er positiv, når karaktergennemsnittet ved adgangseksamen er højere end man skulle forvente ud fra elevernes socioøkonomiske baggrund. Det er således tænkt som en indikator på høj kvalitet. Målingerne af kommunens skoler viser en meget lille effekt, hvoraf kun enkelte er statistiske signifikante. Et billede der genfindes over det meste af hele landet. Det er ikke målet i denne sammenhæng at analysere validiteten af begrebet, men i stedet at forsøge at forstå hvilken intention det formidler.

Som tidligere anført, så har kommunen faktisk sat ekstra fokus på problemstillingen. Man har afsat en økonomisk pulje der fordeles til skoler hvor eleverne ud fra objektive kriterier har en svagere socioøkonomisk baggrund. Kommunen rapporterer fordelingen af midlerne og skolernes tiltag i kvalitetsrapporten. Man kan derfor hævde, at det nationale mål om at bryde den sociale arv der blev indført med skolereformen har haft den effekt, at kommunen gør en særlig indsats, mens det endnu er for tidligt at bedømme resultaterne.

Skolelederen er imidlertid kritisk i forhold til hvordan den socioøkonomiske reference bliver anvendt i praksis. I stedet for en indikator på skolens løfteevne bliver det i hendes optik en indikator på om skolen har flere

tosprogede og økonomisk dårligt stillede i sit skoledistrikt. Indikatoren får således en utilsigtet betydning der ikke bidrager positivt til skolens omdømme.

*"Interviewer: Der er jo et forsøg på at bryde det med den sociale baggrund med den socioøkonomiske reference, hvor man går ind og prøver at lave den beregnede effekt, fordi de har denne baggrund, scorer de så over eller under? Og det kan så være statistisk, signifikant eller ej. Skoleleder: Men er den ikke også bare bekræftende på det, man godt ved? Altså selvom de har, selvom Søndermarken [Søndermarksskolen] har en bedre løfteevne end Duevej [Skolen på Duevej], så fortæller det bare at der er flere tosprogede eller socioøkonomisk dårligt stillede på Søndermarken for den forælder, der gerne vil have noget, der ligner det, man selv kommer fra."*

*(Interviewer/skoleleder)*

Hendes forestilling er at forældre bruger indikatoren til at få en pejling på den socioøkonomiske profil for skolens elever, da løfteevnen kun er interessant, hvis der nogle elever der skal løftes. Man kunne i den sammenhæng også stille opfølgningsspørgsmålet om hvad betyder skolens løfteevne for de øvrige elever. Det bliver herved en faktor, der kan skabe tvivl om skolen, og bidrage til at forældre fravælger en skole frem for det modsatte. Man kan med Latours tilgang spørge om den socioøkonomiske reference i stedet bidrager til at sætte et utilsigtet negativt fokus på betydningen af det socioøkonomiske. Denne effekt vil kun være større, når der som her ikke er andre mere kontekstuelle oplysninger om skolen, som bidrager til at nuancere forståelsen af skole og elevgrundlag. Uanset hvor stor udbredelsen af denne forestilling er i praksis, hvilket ikke kan afgøres af denne undersøgelse, så viser det at indikatorerne er åbne for fortolkning i både negativ og den tilsigtede positive retning.

Det er interessant, at skolechefen ikke deler skolelederens forståelse. Han er enig i, at der mangler en valid indikator for progression, men finder den socioøkonomiske indikator nyttig i det faglige samarbejde med skolerne. Han er mere optaget af procesperspektivet. Der er tilstrækkeligt med data,

selvom vi kunne blive bedre til at anvende de kvalitative data på skolerne, så mangler der primært kapacitet til at arbejde med data på alle niveauer jf. følgende citat: *"I virkeligheden har jeg ikke noget problem med, at vi bruger nogle få centrale indikatorer, fordi de skal ikke vise sandheden. De skal skabe grundlag for refleksion og udvikling.* Der er således i hans optik fortsat brug for at udvikle evalueringskulturen og jf. citat i tidligere afsnit om politikernes behandling ikke kun blandt skolens medarbejdere men også i skolebestyrelsen og blandt politikere. Spørgsmålet er imidlertid hvordan denne kultur bliver styrket, da der ikke synes at være indbygget en invitation til den type refleksion, hypotesedannelse og afprøvning i kvalitetsrapporten som den fungerer i dag.

Analysen af kvalitetsrapporten som anvendt teknologi viser, at der er betydelige utilsigtede konsekvenser ved kvalitetsrapporten. I forhold til brug af indikatorer for kvalitet er man udfordret af at der ikke er fundet en særlig valid indikator for progression, hvilket ikke understøtter en saglig dialog og kan bidrage til at underminere arbejdets legitimitet. Tilsvarende har den socioøkonomiske reference utilsigtede negative effekter.

Man kan også fra Latours perspektiv sige, at intentionen om at rapporten fører til dialog om udvikling af kvalitet i folkeskolen ikke er bygget stærkt ind i teknologien. Det er en formaliseret proces, men den realiseres først når den prioriteres af kommune eller den enkelte skole. De enkle greb for at styrke dialogen er at producere kontekstuelle rapporter med fyldig beskrivelse af skolers profil og værdigrundlag samt at producere rapporten i samarbejde med skolen.

De gennemførte forenklinger af kravene til rapporten ved overgang til kvalitetsrapport 2.0 og yderligere centralisering af arbejdet med kvalitetsrapporten som følge af digitalisering må forventes at forstærke denne tendens.

## Sammenfatning af analyse

Kvalitetsrapporten i Frederiksberg Kommune er et eksempel på en rapport der kun indeholder de obligatoriske oplysninger om resultater på nationale mål og indikatorer. Kommuner vælger selv om de vil tilføje informationer om f.eks. skolernes profil og værdigrundlag, udfordringer og indsatser, så opgaven med at udvikle kvalitet i skolen fremstår i en mere lokal og kontekstuel sammenhæng.

Kvalitetsrapporten formidler i sin nuværende form med standardiserede indikatorer uden lokal kontekst et simpelt billede af skolen.

Kvalitetsrapporten har svært ved at løfte opgaven med at skabe dialog når fokus er på de nationalt fastsatte slutmål og procesmål ikke anvendes systematisk eller dækkende for at beskrive opgaven. Nogle indikatorer fungerer ikke ud fra en faglig bedømmelse og andre har utilsigtede negative konsekvenser. Det risikerer at fjerne fokus og legitimitet fra rapporten.

Rapporten indeholder "gamle" data når den fremlægges, som der allerede er handlet på og det kan give dialogprocessen en rituel og rapportende karakter. Det er samtidig oplevelsen, at data og indikatorer ikke taler for sig selv. Der er brug for yderligere oplysninger for at beskrive kvaliteten af skolens arbejde i forhold til politikere og borgere.

Når rapporten ikke indeholder alle de faktorer, som skolerne selv oplever har betydning for at skabe kvalitet, så giver det en mere afgrænset dialog. Det kan også flytte fokus fra status og udvikling, til at skolen oplever at der skal bruges tid og ressourcer på at forklare afvigelser fra det forventede med begrundelser, der ligger udenfor rapporten.

Man kan beskrive opgaven med at udvikle kvalitet i folkeskolen er en kompleks opgave. Folkeskolen er kendetegnet ved både gentagelser og kendte årsagssammenhænge der kan beskrives som simple og komplicerede. Men ledelse af folkeskolen fokuserer på udviklingsopgaver og de har en kompleks karakter. Der er derfor gode argumenter for en bred

dialog om kvalitet i folkeskolen for at skabe konsensus, finde nye løsninger, inddrage ressourcer og skabe opbakning til folkeskolen.

Kvalitetsrapportens format ligger tæt op af styringsmodellen i NPM, og det har ikke ændret sig væsentligt i forbindelse med skolereformen, der ellers var en anledning til at tage modellen op til revision og finde nye digitale løsninger. Der blev samtidig med reformen gennemført regelforenklinger, som reducerer kravene til lokale oplysninger og herved begrænses en af de faktorer, der ellers understøtter en mere dialogbaseret tilgang, som ville være mere i overensstemmelse med NPG. Den igangværende digitaliseringsproces, der gradvist flytter den kommunale produktion af kvalitetsrapporter mod en centraliseret databaseløsning, må alt andet lige forventes at styrke denne tendens.

Det er ikke entydigt en fordel at skifte fra en lokal produceret fysisk rapport til at man kan trække en standardiseret digital kvalitetsrapport i en database. Man realiserer en tidsbesparende forenkling og kan muligvis diskutere på grundlag af nyere data når produktionsprocessen er kortere, men hvis det sker uden kontekstuelle data om skolens særlige forhold og kendetegn, vil det også ændre diskussionens karakter. Man flytter fokus fra det kontekstuelle til det generelle og reducerer herved typen af relevante løsninger. Tilsvarende hvis processen automatiseres uden inddragelse af skolen, så reduceres deltagelsen i processen, og herved den kritiske dialog som ellers kan styrke deltagelsen, frembringe nye løsninger, mobilisere nye ressourcer og skabe legitimitet om de løsninger der vælges.

I en afgrænset undersøgelse som denne, kan man ikke afvise at dialogen om kvalitet finder sted andre steder og fastholdes af andre faktorer. Men man kan i hvert fald konstatere, at dialogen ligger udenfor rammerne af kvalitetsrapporten, og at rapporten herved ikke udfylder sin rolle særligt fyldestgørende.

Man kan konkludere, at intentionen om at rapporten skal føre til dialog om udvikling af kvalitet i folkeskolen er ikke bygget stærkt ind i teknologien. Det

er en formaliseret proces, men den realiseres først når den prioriteres af kommune eller den enkelte skole. Der synes at være enkle greb for at styrke dialogen ved at producere kontekstuelle rapporter med fyldig beskrivelse af skolers profil og værdigrundlag samt at producere rapporten i samarbejde med skolen, men analysen viser at det ikke er noget der sker af sig selv.

## Diskussion

Man kan undre sig over, at der ikke er et tydeligere skift mod en mere dialogbaseret kvalitetsrapport, hvis man tager analysen for pålydende, om at opgaven er kompleks, og at NPG i den sammenhæng tilbyder en mere hensigtsmæssig styringsform. Umiddelbart tyder det på, at styringsideerne i New Public Management fortsat har en dominerende position, trods al debat om New Public Governance.

Det kan formodentlig forklares ved, at det som beskrevet i teoriafsnittet er en idealtypisk fremstilling, hvor andre styringsparadigmer, som for eksempel professionsstyre også må tilskrives æren for at der trods alt både er stabilitet og udvikling i folkeskolen. Mange af skolens udfordringer har heller ikke en kompleks karakter, og kan derfor analyseres og løses indenfor rammerne af NPM. Omvendt er det også nærliggende, at anføre at den danske folkeskole fortsat er omdiskuteret og har grundlæggende uløste udfordringer af en kompleks karakter, som for eksempel at forebygge konsekvenser af negativ social arv i uddannelsessystemet.

Der ligger også en begrænsning i at kvalitetsrapporten ud fra et praktisk og strategisk valg, analyseres tilnærmelsesvis uafhængigt fra andre styringsrelationer i kommunen. Der er på relevante steder i analysen kommenteret i forhold til forstå betydningen af denne begrænsning bl.a. når kvalitetsrapporten ikke kan stå alene. Anvendelsen af rapporten påvirkes dermed også af hvordan de øvrige styringsrelationer tilrettelægges i kommunen og kan formodentlig helt eller delvist organiseres på anden vis uden brug af kvalitetsrapporten. Udgangspunktet for afhandlingen er imidlertid, at kvalitetsrapporten ved lov er tillagt en mindre, men særlig rolle, i

de kommunale styringsrelationer omkring skolen, og at der hermed også ligger nogle demokratiske overvejelser om betydningen af lovbestemt deltagelse. Afgrænsningen i analysen er truffet eksplicit i valg af afhandlingens problemformulering.

I analysen anvendes der flere teorier hvilket begrænser mulighederne for at gå i dybden. Intentionen har været, at udnytte styrken ved at have flere perspektiver og herved kunne stille et mere nuanceret og kritisk blik på problemstillingen. Det tilføjer også automatisk refleksion og selvkritik i anvendelsen af den enkelte teori og imødegår herved kritik ved kun at anvende en enkelt teori.

### Kritik af metode

Valget af en kvalitativ undersøgelse med en case giver en dybere indsigt i problemstillingen, men begrænser muligheder for at generalisere analysens resultater. Analysen er baseret på en case med en velfungerende skole med en datalitterær skoleledelse i en velstående kommune, som har valgt ikke at tilpasse rapporten til lokale forhold. Man kan ikke forvente at skoler med færre ressourcer vil kunne agere på samme proaktive måde i en tilsvarende situation. Det understøtter kun at der formodentlig er brug for endnu tydeligere rammer og krav til kommunerne, hvis der skal være en bredere og mere strategisk dialog om kvalitetsudvikling af folkeskolen

For at udvide forståelsen kunne man forestille sig en komparativ analyse med yderligere tre andre cases på de to dimensioner for at få en dybere betydning af skoleledelsens forudsætninger for agere i en mere datadreven virkelighed og hvilken betydning et understøttende kommunalt set up har for anvendelsen.

### Digitalisering som faktor

Man kan ikke ud fra analysen afgøre om DEG skal betragtes som et selvstændigt styringsparadigme, men digitalisering har understøttet udviklingen på skoleområdet og måske været katalysator for en bestemt udvikling. Det vil næppe være muligt at producere rapporten og de mere

avancerede indikatorer uden databaseteknologi. Men der er omvendt heller ikke en kvalitativ ny udvikling, hverken hvor data sættes mere fri for den enkelte aktør til at krydstabulere og selv finde nye sammenhænge eller skridt i retning af mere individualiserede skræddersyede datatyper. Det er fortsat primært en digitaliseret papirrapport. Der er fortsat ganske langt til den datadrevne folkeskole. Digitaliseringen er som angivet i analysen ikke en entydigt positiv udvikling med mindre digitaliseringen suppleres med mekanismer der sikrer procesorienteret dialog. Det har også et etisk demokratiperspektiv i forhold til deltagelse.

### Anvendelsesperspektivet

Man kan ud fra analysen og den anvendte teori vise anvendeligheden ved at opstille forskellige handlemuligheder for Undervisningsministeriet/folketinget, kommunen og skolen, når målet er dialog om kvalitetsudvikling af folkeskolen.

Undervisningsministeriet må forventes, at fortsætte den igangværende digitaliseringsprocessen. Man kan derfor på sigt afskaffe kravet til kommunen om at producere kvalitetsrapporter ved at der samtidig bliver mulighed for at trække standardiserede rapporter for alle grundskoler og kommuner. Der vil ligge et strategisk valg i om man samtidig vil stille krav om at kommuner fremover selv skal producere de kontekstuelle oplysninger om skolevæsen og hver skole. Tilsvarende et valg om man vil pålægge alle kommuner at fastholde eller udvide en periodevis høringsproces med bred deltagelse eller overlade beslutningen til den enkelte kommune.

En kommune kan indenfor de nuværende rammer selv vælge at etablere en mere inddragende proces, hvor skolen inviteres med i processen tidligt i forløbet med at producere rapporten. Kommunen kan tilsvarende udvide høringsprocessen til andre aktører. Alternativt kan kommunen forfølge en tilsvarende strategi med en tematisk tilgang til særlige udfordringer for eksempel i forhold til at bryde negativ social arv.

Den enkelte skole kan vælge at sætte de kommunale og nationale data i perspektiv og forsøge at styre sin egen fortælling med eller uden hjælp af kvalitetsrapporten men det forudsætter at der afsættes ledelsestid og at man har adgang til de faglige ressourcer.

### Egen lederudvikling som følge af projektet

Arbejdet med analysen har givet nogle konkrete erfaringer med konsulentrollen og nye dataindsamlingsmetoder. Det har forhåbentlig også trænet mit analytiske beredskab ift. at forstå dilemmafyldte ledelsessituationer. Det har været vigtigt for mig at arbejde med flere teoretiske tilgange, selvom det på sin vis bryder med normen for denne type opgaver, da det for mig er en mere naturlig og anvendelig praksis i arbejdet som leder.

Det har været en kærtkommen anledning til at gå i dybden med en problemstilling, der har naget gennem mange år, hvor jeg har oplevet at en proces der er blevet reduceret til en rituel øvelse, selvom den potentielt kan gøre en stor forskel for skolers udviklingsprocesser.

Der har været praktiske forhold som har sat begrænsninger for opgaven. Det gælder særligt at jeg som ekstern i corona-tider har haft sværere ved at få adgang til de rigtige interviewpersoner og derfor har justeret opgaven ved at inddrage andre datakilder.

### Konklusion

Kvalitetsrapporten blev indført som en del af en lovpakke for at styrke evalueringskulturen i den danske folkeskole med den specifikke opgave at være grundlaget for den kommunale dialog om udvikling af kvalitet i folkeskolen. Nu på baggrund af analysen kan man søge, at besvare problemformuleringen fra indledningen om ***Hvorfor giver kvalitetsrapporten ikke mere værdi for de lokale interessenter, når den har til formål at være kommunalbestyrelsens dialogværktøj for udvikling af kvalitet i folkeskolen forstået gennem et styrings- og teknologiperspektiv baseret på en casestudie i en kommune?***

Der har uden tvivl været en udvikling af evalueringskulturen i folkeskolen i perioden, når man ser på hvor meget målsætninger, indikatorer og data fylder i skolens hverdag og debatten om folkeskolen. Kvalitetsrapporten har været en del af denne proces, men som analysen viser, så giver brug af indikatorer og data i en kvalitetsrapport ikke automatisk en bedre dialog om folkeskolen på lokalt niveau.

Når interessenterne omkring folkeskolen ikke oplever, at kvalitetsrapporten skaber mere værdi skyldes det ifølge analysen, at rapporten er konstrueret ud fra en styringsforståelse, hvor de standardiserede indikatorer er løsrevet fra den lokale kontekst og data præsenteres på et meget aggregeret niveau. Det er samtidig kontraproduktivt, at rapportformatet er meget inspireret af New Public Management. Styringstilgangen er særligt egnet til at håndtere simple og komplicerede udfordringer med klare mål-middel sammenhænge, som kan afdækkes af faglige eksperter og optimeres. Den model er velegnet til mange offentlige styringsopgaver, men mindre velegnet til komplekse udfordringer i folkeskolen. Udfordringerne kan samtidig, både have en national og lokal dimension, og det er i den sammenhæng begrænsende, hvis fokus for entydigt er på standardiserede indikatorer uden lokal kontekst.

De komplekse problemer kan med fordel løses med en mere åben og inddragende proces end den der inviteres til i styringsmodellen. Nogle udfordringer løses samtidig bedre, når man forholder sig til konteksten i al dens kompleksitet, da det åbner for andre løsningsmuligheder også af tværgående karakter, der rækker ud over den enkelte skole eller den samlede kommunes institutioner. Det kan ydermere være en forudsætning for at skabe reel inddragelse i den demokratiske proces, finde nye løsninger, mobilisere ressourcer og skabe legitimitet om de løsninger der bliver valgt. Udfordringen ved denne tilgang er imidlertid mere uforudsigelige processer som også potentielt kan politikernes position og autoritet i beslutningsprocessen, hvilket måske kan forklare at der trods alt ikke er sket mere på området. Uforudsigeligheden vedrører også deltagelsen i netværket, da den kan blive domineret af de stærke aktører og netværk er

derved ikke repræsentative organer. Disse forhold vedrørende uforudsigelighed følger af teorien men testes ikke i analysen.

Kvalitetsrapporten er siden den blev indført blevet mere standardiseret og mindre kontekstuel. Dette skyldes både hensyn om regelforenkling og effektivisering, men følger primært af den igangværende digitaliseringsproces i den offentlige sektor, der har givet nye muligheder for at indsamle informationer og konstruere nye tekniske indikatorer. Det er både økonomisk rationelt og giver et bedre og mere dynamisk datagrundlag. Men man risikerer samtidig at begrænse den bredere dialog om udvikling af kvalitet i folkeskolen med mindre den organiseres på anden vis. Man kan hævde, at der er behov for at hæve den generelle evalueringkultur ikke kun blandt skolefolk, men også blandt andre interessenter i netværket omkring skolen. Men i nogle tilfælde vil det formodentligt også være ønskeligt med mere åben processer som grundlag for dialogen ved at flere får den fornødne indsigt i de faglige forhold og dilemmaer. Det er også centralt, at datagrundlaget omfatter de relevante kontekstuelle forhold, der har betydning for den enkelte skoles udvikling for de lokale interessenter. Det har betydning for om de kan og ønsker at bidrage med deres ressourcer og der efterfølgende er konsensus og opbakning til de valgte løsninger.

Samlet set er der formodentlig tale om en uundgåelig udvikling, der følger med digitaliseringen af den offentlige sektor. Udviklingen kommer med mange fordele, men det er vigtigt at forholde sig kritisk til de utilsigtede konsekvenser. Der er som det fremgår af afhandlingen, heldigvis muligheder for at imødegå udfordringerne med nye tiltag. Nogle af de tiltag kan være digitale indenfor rammerne af kvalitetsrapporten eller lignende instrumenter mens andre formodentlig fortsat vil være analoge af mere traditionel karakter. Det er imidlertid vigtigt at man tilpasser formatet for kvalitetsrapporten hvis man ønsker at udvikle den lokale dialog om kvalitet i folkeskolen.

## Litteraturliste

Andersen, L.B. (2020): Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens, Djøf Forlag.

Klausen, K.K. (2009): Strategisk ledelse – de mange arenaer, Syddansk Universitetsforlag, Odense

Klijn, E.-H. and J. F. M. Koppenjan (2016): Governance networks in the public sector. Routledge, London; New York

Koppenjan, J. & Klijn, E.-H. (2004): Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving , Routledge, New York

Pedersen, Ove K. (2011): Konkurrencestaten, Hans Reitzels Forlag, København

Ratner, Helene "Datamassage: ledelsesinformationssystemers kodificering af velfærd" i La Cour A. m.fl. (2017). Når teknologier holder mere, end de lover. Kritiske perspektiver på ledelse af velfærd, Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Scharpf, F. W (1998). "Games real actors could play: actor centered institutionalism in policy research, Westview Press, Boulder, CO

### Tidsskriftsartikler

Dunleavy, P. M, Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). "New public management is dead – long live digital-era governance", Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 16, no. 3 pp. 467-94

Hess, J. m.fl. (2008). "Kvalitetsrapporten som kommunalt styringsredskab", Undervisningsministeriet

Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?", Public Administration, vol. 69, no. 1 pp. 3-19

Justesen, L & Plesner U. (2018). "Fra skøn til algoritme: Digitaliseringsklar lovgivning og automatisering af administrativ sagsbehandling". Tidsskrift for Arbejdsliv, 20. årg. Nr. 3, 2018

La Cour, L.A. & Bjerg H. (2019). "Data vi værdsætter – om brug af data i skoleledelse". Ledelse i Morgen. Tidsskrift for Pædagogisk Ledelse, Dafolo

Latour, B. (1994). "On Technical Mediation - Philosophy, Sociology, Genealogy". Common Knowledge V3 N2.

Plesner, U. & Justesen L. (2018). "The transformation of work in digitized public sector organizations". Journal of Organizational Change Management. Vol. 31 No. 5, 2018 pp. 1176-1190

Ratner, Helene (2018) "En stjålen knallert og kvalitetsindikatorer". Unge Pædagoger Nr. 4/2018

Snowden, D. J. & Boone, M. E. (2007). "A Leader's Framework for Decision Making". Harvard Business Review, Nov 2007.

### **Websider og online dokumenter**

"Aftale om et fagligt løft af folkeskolen juni 2013"

<https://www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/politiske-oplaeg-og-aftaler>

Baggrundsinformation om Skolen på Grundtvigsvej:

<https://skolenpaagrundtvigsvej.aula.dk/>

Danmarks Evalueringsinstitut (2008): Kommunale Kvalitetsrapporter. Kortlægning af kvalitetsrapporternes struktur og indhold

Danmarks Evalueringsinstitut (2009): Kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter. Erfaringer med kvalitetsrapporter som et redskab til udvikling

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

Danmarks Evalueringsinstitut (2016): Skolers erfaringer med at anvende data

"Københavns Kommune Kvalitetsrapport 2019 Skolen på Islands Brygge"  
<https://sib.aula.dk/nyt-byggeri>

LOV nr 313 af 19/04/2006 Lov om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.):

<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2006/313>

"Referat 160418 Undervisningsudvalget Pkt. 68 Kvalitetsrapport 2018"  
<https://www.frederiksberg.dk/referat-til-modet-i-undervisningsudvalget2018-21-den-16-april-2018-kl-2018-i-udvalgsvaerelse-1>

"Referat 230418 Kommunalbestyrelsen Pkt. 94: Kvalitetsrapporten 2018"  
<https://www.frederiksberg.dk/referat-til-modet-i-kommunalbestyrelsen2018-21-den-23-april-2018-kl-1900-i-kommunalbestyrelsens>

"Referat 301120 Undervisningsudvalget Pkt. 145: Kvalitetsrapport 2020"  
<https://www.frederiksberg.dk/referat-til-moedet-i-undervisningsudvalget2018-21-den-30-november-2020-kl-2135-i-udvalgsvaerelse-1#>

"Referat 071220 Kommunalbestyrelsen Pkt. 340: Kvalitetsrapporten 2020"  
<https://www.frederiksberg.dk/referat-til-moedet-i-kommunalbestyrelsen2018-21-den-7-december-2020-kl-1900-i-kommunalbestyrelsens>

Yderligere dokumenter fra den politiske sagsbehandling i Frederiksberg Kommune findes på [www.frederiksberg.dk](http://www.frederiksberg.dk) under Politik

### **Undervisningsslides**

"Data i den kommunale virkelighed" den 27. april 2019 Røjskjær, Lise

---

<sup>i</sup> Link til Børne- og Undervisningsministeriets database med uddannelsesstatistik:  
<https://uddannelsesstatistik.dk/pages/grundskolen.aspx>

<sup>ii</sup> NPM forstås i denne sammenhæng som top-down fordi mål fastsættes centralt og der organiseres med henblik på at kunne kontrollere målopfyldelse, men man også anskue perspektivets fokus på markedsløsninger som en kritik af planløsninger.

<sup>iii</sup> Link til case-skoles hjemmeside for yderligere informationer:  
<https://skolenpaagrundtvigsvej.aula.dk/>

<sup>iv</sup> I år er rapporten behandlet af Undervisningsudvalget 2. marts og 30. november 2020.

<sup>v</sup> Se for eksempel Københavns Kommune Kvalitetsrapport 2019 Skolen på Islands Brygge der også er anvendt i forbindelse med de gennemførte interviews.