



Hvad vil kvalitetsrapportbekendtgørelsen betyde for kommunernes administration og selvstyre?

VAKKS-UNDERSØGELSE AF BEKENDTGØRELSE OM
KVALITETSRAPPORTER I FOLKESKOLEN

22. MAJ 2007

OLOF PALMES ALLÉ 13
8200 ÅRHUS N

Indholdsfortegnelse

1. Resumé.....	3
2. Indledning	4
3. Formål	4
4. Kvalitetsrapportbekendtgørelsens indhold	4
4.1. Kvalitetsrapportens formål	4
4.2. Krav til kvalitetsrapportens indhold.....	5
4.3. Kommunalbestyrelsens beslutningskompetence	6
4.4. Tidsfrister	6
5. Metode.....	6
5.1. Centrale begreber	7
5.2. Screening	8
5.3. Scoping	9
5.4. Assessment.....	9
6. Forventede administrative konsekvenser	12
6.1. Administrative omstillingsomkostninger på forvaltningsniveau	13
6.2. Administrative omstillingsomkostninger pr. skole.....	15
6.3. Samlede omstillingsomkostninger på landsplan	17
6.4. Administrative driftskonsekvenser på forvaltningsniveau.....	18
6.5. Administrative driftskonsekvenser pr. skole	20
6.6. Samlede driftskonsekvenser på landsplan.....	22
6.7. Estimaternes usikkerhed og følsomhed.....	23
7. Forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre	23
7.1. Kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag (§ 2)	24
7.2. Kompetencen hos kommunalbestyrelsen (§ 2)	24
7.3. Mulighed for hensyn til lokale forhold (§ 2)	24
7.4. Kommunalbestyrelsens yderligere indholdskrav (§ 2)	25
7.5. Ministeren bemyndiges til at stille yderlige indholdskrav (§ 10).....	25
7.6. Tre vurderingsområder for det faglige niveau (§ 5)	25
7.7. Skriftlighed i opfølgningen (§ 6)	26
7.8. Den første kvalitetsrapport (§ 14)	26
7.9. Årlig udarbejdelse af kvalitetsrapporter (§ 3)	26
7.10. Tidsfrister (§§ 12-13)	27
8. Kommunernes forslag til regelforenklinger og god praksis.....	27
8.1. Regelforenklinger, der kan reducere de administrative omkostninger	27
8.2. Regelforenklinger, der kan reducere de selvstyremæssige begrænsninger	28
8.3. Kommunernes inspiration til god kommunal praksis	29
Bilagsoversigt.....	30

1. Resumé

Formålet med VAKKS-undersøgelsen er at afdække kvalitetsrapportbekendtgørelsens forventede reducerede og øgede administrative konsekvenser for kommuner og skoler, samt de forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre. Undersøgelsen samler endvidere forslag til regelforenklinger og inspiration til god kommunal praksis for tilsyn med folkeskolens kvalitet.

Kvalitetsrapportbekendtgørelsen har til formål at forbedre kommunalbestyrelsens grundlag for at træffe beslutninger om kvalitetsudvikling i folkeskolen. Bekendtgørelsen indfører en række indholdskrav til den årlige obligatoriske kvalitetsrapport, der skal dokumentere status for kommunens skolevæsen. Det drejer sig om en helhedsvurdering af det faglige niveau, en beskrivelse af skolernes rammebetingelser, pædagogiske processer og resultater, samt oplysninger om opfølgning på den seneste kvalitetsrapport.

I omstillingsfasen forventes en administrativ engangsomkostning på gennemsnitligt 338 timer pr. kommune og 108 timer pr. skole. Af de 108 timer pr. skole ligger der 1 time centralt i forvaltningen og 107 decentralt på skolerne. Det betyder, at en gennemsnitskommune med 16 skoler skal bruge 354 timer centralt i forvaltningen og 1.712 timer decentralt på skolerne, dvs. i alt 2.066 timer, på omstillingsaktiviteter som følge af kvalitetsrapportbekendtgørelsen. Det samlede tidsforbrug på landsplan forventes at blive 205.884 timer i omstillingsfasen.

På driftssiden forventer kommunerne årligt at skulle bruge gennemsnitligt 168 timer pr. kommune og 108 timer pr. skole. Af de 108 timer pr. skole ligger der 23 timer centralt i forvaltningen og 86 decentralt på de enkelte skoler. Det betyder, at en gennemsnitskommune med 16 skoler årligt skal bruge 536 timer centralt i forvaltningen og 1.376 timer decentralt på skolerne, dvs. i alt 1.912 timer, på driftsaktiviteter som følge af kvalitetsrapportbekendtgørelsen. Det samlede årlige tidsforbrug på landsplan forventes at blive 190.390 timer.

Overordnet set vurderer interviewkommunerne, at kvalitetsrapportbekendtgørelsen både begrænser og udvider det kommunale selvstyre. Af udvidelser nævnes, at bekendtgørelsen medfører større politisk fokus på folkeskolens kvalitet, samt at kvalitetsrapporter har potentiale til at forbedre politikernes beslutningsgrundlag. Af begrænsninger nævnes, at tidsfristen for rapportens aflevering passer meget dårligt med de kommunale arbejdsgange, ligesom der er en udbredt frygt for, at arbejdet med kvalitetsrapporter kommer skævt i gang pga. den korte tid fra bekendtgørelsens udstedelse til aflevering af den første rapport.

Kommunerne foreslår forskellige regelforenklinger, der vil kunne mindske de administrative byrder og begrænsningerne af det kommunale selvstyre ved implementering af kvalitetsrapportbekendtgørelsen. Bl.a. foreslås det, at ministeriet hjælper kommunerne til at genbruge de i forvejen indberetningspligtige oplysninger. Desuden vil det være en hjælp, hvis ministeriet nærmere definerer de nye obligatoriske oplysninger og nøgletal og beskriver, hvordan de konkret skal opgøres. Det foreslås, at kvalitetsrapporterne kan udarbejdes med længere intervaller, fx hvert andet eller fjerde år, samt at kommunerne fritages for at udarbejde kvalitetsrapporter for skoleåret 2006/2007. Endelig nævnes nogle idéer til god kommunal praksis på området.

2. Indledning

Denne rapport sammenfatter VAKKS-undersøgelsen af "Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen" (herefter kaldet kvalitetsrapportbekendtgørelsen).

Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS) har bedt KREVI om at foretage undersøgelsen. Den er påbegyndt på tidspunktet for bekendtgørelsens udstedelse og afsluttet medio maj 2007.

Undersøgelsen er gennemført som en ex ante-evaluering af kvalitetsrapportbekendtgørelsen ved hjælp af VAKKS-metoden. Metoden er udviklet for STS og fremgår af VAKKS-manualen ("Metode til Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering, (VAKKS)", Epinion A/S, maj 2006). Det er første gang, metoden anvendes til at vurdere en bekendtgørelses forventede konsekvenser, inden den er implementeret.

3. Formål

Formålet med VAKKS-undersøgelsen er ifølge VAKKS-manualen at undersøge de forventede reducerede og forøgede administrative konsekvenser for kommunerne af ny statslig regulering (s. 10-11). Desuden vurderes reguleringens konsekvenser for det kommunale selvstyre. Endelig indsamles forslag til regelforenklinger samt inspiration til god kommunal praksis. Undersøgelsen inkluderer ikke eventuelle økonomiske, indholdsmæssige eller andre effekter på længere sigt. Det betyder, at den ikke siger noget om lovreguleringens samlede effekt, men udelukkende om dens administrative og selvstyremæssige konsekvenser.

VAKKS-undersøgelser kan generelt foretages både før og efter en ny reguleringens implementering. Formålet med undersøgelser, der foretages før implementering, er at kvalificere udarbejdelsen af bekendtgørelsen ved fx at komme med forslag til regelforenklinger. Specifikt for undersøgelsen af kvalitetsrapportbekendtgørelsen skal det præciseres, at den blev gennemført efter bekendtgørelsens udstedelse, men før kommunerne for alvor havde igangsat implementeringsarbejdet.

Denne undersøgelse har endvidere til formål at afprøve den nyudviklede VAKKS-metode.

4. Kvalitetsrapportbekendtgørelsens indhold

Kvalitetsrapportbekendtgørelsen indfører krav til den årlige obligatoriske kvalitetsrapport, jf. folkeskolelovens § 40 a. Den første kvalitetsrapport omfatter skoleåret 2006/07.

4.1. Kvalitetsrapportens formål

Kvalitetsrapportens formål er at tilvejebringe dokumentation om det kommunale skolevæsen, så kommunalbestyrelsen kan tage stilling til det faglige niveau på kommunens folkeskoler og træffe beslutning om evt. opfølgning herpå. Rapporten skal bidrage til at fremme dialogen og systematisere det lø-

bende samarbejde om evaluering og kvalitetsudvikling mellem aktørerne i det kommunale skolevæsen. Endelig skal rapporten bidrage til åbenhed om skolevæsenets kvalitet.

Bekendtgørelsen ændrer således ikke kommunalbestyrelsens tilsynsopgave i forhold til undervisningens kvalitet, men den indfører et nyt redskab, som kan erstatte hidtidig praksis. Kvalitetsrapporten skal sikre, at kommunalbestyrelsen har tilstrækkelige oplysninger, når den skal gøre status over og opstille mål for skolevæsenet.

4.2. Krav til kvalitetsrapportens indhold

Der indberettes i dag en lang række oplysninger til Undervisningsministeriet gennem UNI-C til statistikformål. Desuden følger der af folkeskolelovens § 41, stk. 3 samt lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v. en række mere konkrete forpligtelser om offentliggørelse af oplysninger om skolevæsenet. Mange af de oplysninger vil kunne genbruges i kvalitetsrapporten.

4.2.1. Sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau

Kvalitetsrapporten skal indeholde en sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau på hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen. Grundlaget for den samlede vurdering skal fremgå af rapporten.

4.2.2. Opfølgning på den seneste kvalitetsrapport

Rapporten skal oplyse om opfølgningen på den seneste kvalitetsrapport. Hvis kommunen har vedtaget handlingsplaner, skal disse beskrives og deres virkning vurderes.

4.2.3. Rammebetingelser

Kvalitetsrapporten skal redegøre for de kommunalt fastsatte mål og rammer af betydning for undervisningen og dens kvalitet. For hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen skal der bl.a. oplyses om gennemsnitlige udgifter, afsatte ressourcer samt lærernes uddannelse og efteruddannelse.

4.2.4. Pædagogiske processer og principper

Kvalitetsrapporten skal omfatte oplysninger om de pædagogiske processer og principper på hver af kommunens folkeskoler. Bl.a. skal der være en beskrivelse af tilrettelæggelsen af den løbende evaluering af elevernes udbytte af og inddragelse i undervisningens tilrettelæggelse. Desuden skal der indgå oplysninger om tilrettelæggelsen af samarbejdet mellem skole og hjem, herunder anvendelsen af elevplaner.

4.2.5. Resultater m.v.

Kvalitetsrapporten skal informere om resultater for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen. Der skal indgå oplysninger om karaktergivning i folkeskolens afgangsprøver samt resultater af obligatoriske test og andre udbredte evalueringstyper. Desuden skal elevernes overgangsfrekvens til ungdomsuddannelse angives. Endelig skal rapporten indeholde oplysninger om klager over kommunen til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning samt klager til kommunalbestyrelsen over forhold på den enkelte skole.

Der skal i rapporten indgå særskilte oplysninger om specialpædagogisk bistand, undervisning i dansk som andetsprog samt evt. kommunalt besluttede indsatsområder.

Kvalitetsrapporten skal udformes, så det er nemt at finde de enkelte kategorier af oplysninger. Rapporten skal i videst muligt omfang udformes, så det er muligt at følge udviklingen i konkrete kategorier af oplysninger over to eller flere år.

4.3. Kommunalbestyrelsens beslutningskompetence

Kommunalbestyrelsen træffer nærmere beslutning om indhold og udformning af kvalitetsrapporten samt om tilrettelæggelsen af arbejdet og rammerne for de enkelte skolars bidrag. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at rapporten giver en dækkende beskrivelse af status for hver af kommunens folkeskoler og for det samlede skolevæsen.

Kommunalbestyrelsen kan ikke uddelegere beslutningskompetence til fagudvalget eller forvaltningen, men skal selv tage stilling til kvalitetsrapporten og vedtage handlingsplaner.

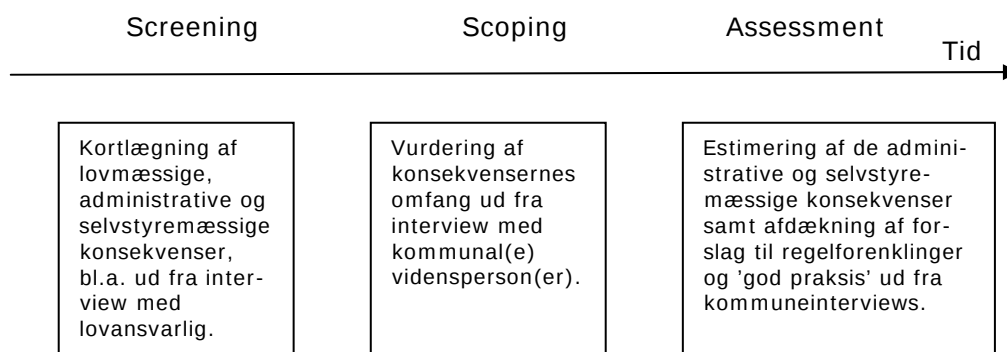
4.4. Tidsfrister

Kommunalbestyrelsen skal inden den 15. oktober i det kalenderår, hvor et skoleår afsluttes, drøfte og tage stilling til kvalitetsrapporten for skoleåret. Inden den 31. december skal kommunalbestyrelsen vedtage nødvendige handlingsplaner, som rapporten måtte give anledning til. Når kommunalbestyrelsen har truffet beslutninger om kvalitetsrapport og handlingsplaner, skal de offentliggøres på internettet.

5. Metode

I dette afsnit beskrives den metode, som KREVI har anvendt i VAKKS-undersøgelsen af kvalitetsrapportbekendtgørelsen. Fremgangsmåden er baseret på VAKKS-manualen, og metodebeskrivelsen er ordnet efter de tre hovedfaser i en VAKKS-undersøgelse; screening, scoping og assessment. Figur 1 giver et overblik over undersøgelsesprocessen.

Figur 1. VAKKS-processen



Det bør indledningsvis understreges, at VAKKS ikke er en statistisk metode, men en case-baseret metode, der ved hjælp af kvalitative og kvantitative teknikker genererer kvalificerede estimater for en lovregulerings forventede administrative og selvstyremæssige konsekvenser i kommunerne. Metoden inkluderer både reducerede og forøgede administrative konsekvenser, mens eventuelle langsigtede indholdsmæssige, økonomiske eller andre effekter ikke undersøges. Det betyder, at undersøgelsen ikke afdækker bekendtgørelsens samlede effekt, men udelukkende dens administrative og selvstyremæssige konsekvenser. Undersøgelsen samler endvidere forslag til regelforenklinger og inspiration til god kommunal praksis på området.

I afsnit 5.2. - 5.4. beskrives undersøgelsens indhold og metodeovervejelser i hver af de tre faser, men først skal nogle af VAKKS-metodens centrale begreber defineres.

5.1. Centrale begreber

5.1.1. Administrative konsekvenser

VAKKS-manualen opererer med to typer af administrative konsekvenser:

- Omstillingskonsekvenser er de omkostninger, som kommunen vil opleve på kort sigt, og som den kun vil opleve én gang i forbindelse med implementering af den nye lovgivning. Selve omstillingen kan i sagens natur ikke være forbundet med administrative lettelser for kommunerne. Omstillingsomkostningerne kan fordele sig over flere år. (s. 14).
- Driftskonsekvenserne vedrører de administrative omkostninger eller besparelser, som har permanent, tilbagevendende karakter. (s. 14).

Administrative konsekvenser kan være både interne og eksterne. Interne konsekvenser opgøres som nettotidsforbrug i timer, mens eksterne omkostninger opgøres i kroner. KREVI opgør kommunernes forventede tidsforbrug i effektiv tid, dvs. netto-tid uden opgjort tid til ferie, sygdom og øvrig overhead.

5.1.2. Administrative aktiviteter

Administrative aktiviteter defineres i VAKKS-manualen som: "De proceduremæssige, IT-mæssige, personalemæssige og organisatoriske tilpasninger og aktiviteter, som det er nødvendigt for kommunerne at implementere for at kunne efterleve reguleringen" (s. 12).

KREVI har valgt at tydeliggøre VAKKS-manualens definition med en tilføjelse om, at bruger- og borgerrettet service falder uden for definitionen af administration.

5.1.3. Konsekvenser for det kommunale selvstyre

"Konsekvenser for det kommunale selvstyre" forstås ifølge VAKKS-manualen som kommunernes muligheder for at prioritere og tilrettelægge den kommunale administration og service, herunder mulighederne for at fastlægge serviceniveau og -standards (s. 10). Selvstyremæssige konsekvenser kan fx være krav til kommunernes politiske og administrative organisering, tilrettelæggelsen af beslutningsprocesser, budgetsystemers indretning eller normering af servicestandarder.

5.1.4. Regelforenklingsforslag

Ifølge VAKKS-manualen knytter regelforenklingsforslag sig både til administrative og selvstyremæssige konsekvenser (s. 11). For det første drejer det sig om kommunernes forslag til, hvor der mest effektivt kan sættes ind for at reducere de administrative omkostninger. Forslagene baseres på kommunernes viden om, hvor i processen de administrative omkostninger hovedsageligt opstår. For det andet drejer det sig om kommunernes forslag til, hvordan lovgivningen kan udformes, så respekten for og udstrækningen af det kommunale selvstyre opretholdes.

5.1.5. Segmentering

Udvælgelsen af interviewkommuner foretages ud fra en indledende segmentering. Segmentering vil sige, at landets kommuner før udvælgelsen opdeles i to eller flere grupper på baggrund af ét eller flere karakteristika, som antages at have betydning for kommunernes administrative omkostninger ved en ny lovregulering. Herefter udvælges interviewkommuner fra alle grupper, ligesom den endelige opskrivning til landstal sker gruppevis.

5.1.6. Normalt effektive kommuner og estimatfølsomhed

En VAKKS-undersøgelse bør ifølge manualen kun inkludere "normalt effektive" kommuner, dvs. kommuner som hverken er 'frontløbere' eller 'fodsløbere' på det område, lovgivningen vedrører (s. 15-16). I forlængelse heraf foreskrives det, at man alene måler de nye konsekvenser, som kommunerne ikke kan undslå sig uden at komme i et modsætningsforhold til loven eller bekendtgørelsen.

Det betyder, at tidsestimaterne i en VAKKS-undersøgelse skal baseres på, at kommunerne håndterer deres administrative opgaver sådan, som det med rimelighed kan forventes. Undersøgelsen bør således principielt undgå kommuner, der af forskellige årsager enten er særdeles effektive, underimplementerer (dvs. bruger mindre tid end normalt) eller overimplementerer (dvs. bruger mere tid end normalt).

Der kan ikke sættes en fast skabelon op for hvilke karakteristika, der kendetegner normalt effektive kommuner. Det beror på en konkret vurdering i forbindelse med den enkelte lovregulering. For at undgå, at de resulterende tidsestimater er udtryk for unormal effektivitet, over- eller underimplementering, foretages i databehandlingsfasen for hver VAKKS-undersøgelse overvejelser om, hvorvidt der skal udføres en følsomhedsanalyse i form af supplerende estimatberegninger. Mere herom i afsnit 6.7.2.

5.2. Screening

Screeningsfasen har til formål at identificere de elementer i kvalitetsrapportbekendtgørelsen, der forventes at få administrative og selvstyremæssige konsekvenser for kommunerne.

KREVI gennemlæste bekendtgørelsen og de tilhørende høringssvar og udarbejdede en screeningsoversigt. Herefter talte KREVI med en lovansvarlig i Undervisningsministeriet med henblik på en vurdering af screeningsoversigten. Interviewet med den lovansvarlige resulterede i en afklaring af kvalitetsrapportbekendtgørelsens forhold til eksisterende dansk lovgivning.

5.3. Scoping

I scoping-fasen dannes et detaljeret overblik over omfanget af bekendtgørelsens konsekvenser for kommunerne. KREVI interviewede i denne fase tre kommunale videnspersoner fra KL. Forud for interviewet udarbejdede KREVI en scoping-oversigt over de administrative aktiviteter, som kommunerne som minimum skal foretage som følge af bekendtgørelsen. Scoping-oversigten indeholdt desuden KREVI's bud på selvstyremæssige konsekvenser.

Resultatet af scoping-fasen var en revideret oversigt over de konkrete aktiviteter, kommunerne som minimum skal sætte i gang for at implementere og efterleve bekendtgørelsen. Desuden blev bruttolisten over forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre forbedret. På baggrund af den reviderede scoping-oversigt udarbejdede KREVI et udkast til interviewguide til de efterfølgende kommuneinterviews. Interviewguiden (se bilag 1) blev drøftet med den lovansvarlige og de kommunale videnspersoner før udsendelse til de kommunale interviewpersoner.

5.4. Assessment

I assessment-fasen foretages en konkret undersøgelse af kommunernes forventning til hvor mange ressourcer, der vil kræves eller frigøres ved gennemførelse af de enkelte aktiviteter. Desuden indhentes kommunernes vurdering af konsekvenserne for det kommunale selvstyre samt deres forslag til regelforenklinger og inspiration til god kommunal praksis.

5.4.1. Udvælgelse af kommuner

KREVI og STS har besluttet at udvælge interviewkommunerne blandt de 32 kommuner, som ikke indgik i en kommunesammenlægning i forbindelse med strukturreformen. Det skyldes, at de kommuner, der ikke er sammenlagte, forventes at være mere normalt fungerende end de kommuner, der er i en sammenlægningsfase. Det kan være svært for en sammenlægningskommune at lave fornuftige tidsangivelser pga. forskellig praksis i de netop sammenlagte kommuner og mulig usikkerhed om den nye administrative organisering.

I udvælgelsen af kommuner skal det som nævnt principielt sikres, at de udvalgte kommuner er normalt effektive. KREVI har ikke kendskab til, at hverken KL eller ministeriet har systematiske opgørelser over, hvorvidt der er kommuner, der i VAKKS-metodisk forstand over- eller underimplementerer gældende lovgivning på folkeskoleområdet. Ved en forespørgsel til den lovansvarlige og de kommunale videnspersoner blev KREVI gjort opmærksom på, at en af kommunerne muligvis overimplementerer eksisterende lovgivning. Ved at tage den med i VAKKS-undersøgelsen risikerer man dermed en underestimering af de administrative omkostninger. På baggrund af interviewet i kommunen mener KREVI dog ikke, at der er tale om overimplementering i VAKKS-metodisk forstand. Derfor er kommunen medtaget i undersøgelsen.

KREVI vurderer, at det, der har størst betydning for omkostningsniveauet i forbindelse med bekendtgørelsen er kommunen og kommunens skolevæsenes erfaring med at føre tilsyn med kvaliteten i folkeskolen. Tilsynserfaringen har betydning for både omstillingsomkostninger og driftskonsekvenser. Her forventes det, at jo mere udbygget kommunens tilsyn er, des mere 'gearet' er

den til at udarbejde kvalitetsrapporter, og jo lavere vil omstillingsomkostningerne og tidsforbruget for en rapport dermed være.

Da erfaringen med tilsyn ikke kan måles direkte, må der anvendes en egnet indikator. Erfaringen med tilsyn forventes at afhænge primært af kommunens størrelse, da større kommuner har en højere grad af skriftlighed i forvaltningen. Forventningen bekræftes af både EVAs rapport om tilsyn i folkeskolen ("Kommunernes kvalitetssikring af folkeskolen – mellem tilsyn og kvalitetsudvikling", Danmarks Evalueringsinstitut, 2005, s. 73), den lovansvarlige og de kommunale videnspersoner. Den primære segmentering er således foretaget efter kommunestørrelse.

I segmenteringen opdeles landets 98 kommuner i to lige store segmenter, de 'små' og de 'store' kommuner. De 49 små kommuner har et indbyggertal mellem 2.058 og 43.040, mens de 49 store kommuner har et indbyggertal mellem 43.910 og 503.699.

Seks case-kommuner udvælges til interviews, tre fra hvert segment. Det er tilstræbt, at de udvalgte kommuner størrelsesmæssigt er nogenlunde spredt i deres eget segment. Desuden tilstræbes en repræsentation af kommuner uden for hovedstadsområdet af hensyn til at kunne opskrive til landstal. Konkret er der gennemført interviews med de seks kommuner, der er anført i figur 2. I bilag 2 findes kommunelister over 2007-indbyggertal og -skoleantal.

Figur 2. De undersøgte kommuner i hvert segment (indbyggertal/skoleantal i parentes)

1. segment (små kommuner: < 43.100 indbyggere)	Odder (21.469/9)	Herlev (26.743/6)	Ringsted (31.468/13)
2. segment (store kommuner: > 43.100 indbyggere)	Høje-Taastrup (46.683/12)	Gladsaxe (61.945/15)	Odense (186.745/39)

5.4.2. Afvikling af kommuneinterviews

KREVI's indgang til kommunerne var børn og unge-direktøren, kulturdirektøren eller skolechefen. Interviewene er gennemført som strukturerede interviews med kvalitative elementer. Selvom interviewene i vid udstrækning kan betegnes som strukturerede, blev de i praksis udført åbent. Interviewene tog udgangspunkt i den udarbejdede interviewguide og varede ca. 2 timer. De interviewede kommuner deltog med 1-3 personer. Typisk deltog den eller de ansvarlige for de overordnede og praktiske dele af kvalitetsudviklingen i kommunens skolevæsen.

Interviewguiden er udsendt til kommunerne forud for interviewet sammen med beskrivelsen af de elementer i kvalitetsrapportbekendtgørelsen, der forventes at få konsekvenser for kommuner og skoler. KREVI har erfaring for, at udsendelse af guiden sikrer et højere forberedelsesniveau hos interviewpersonerne og dermed letter interviewets forløb og kvalificerer dets indhold.

Interviewene forløb godt. Interviewpersonerne var generelt velforberedte og deltog konstruktivt, selv om nogle fandt det vanskeligt at sætte konkrete timaltal på de forskellige aktiviteter. KREVI vurderer, at de interviewede per-

soner svarede kvalificeret på de stillede spørgsmål. Interviewpersonerne repræsenterede alene det administrative niveau i kommunen. Sandsynligvis ville vurderingerne af konsekvenser for det kommunale selvstyre have været anderledes, hvis det politiske niveau havde været repræsenteret.

Ved VAKKS-undersøgelser eksisterer en vis risiko for strategiske besvarelser fra de interviewede kommuner, bl.a. på grund af den mulige kobling til DUT-forhandlingerne mellem regeringen og KL. KREVI oplevede imidlertid ikke tegn på, at interviewpersonerne overdrev tidsestimaterne. Tværtimod havde KREVI i interviewguiden formuleret nogle mulige omkostninger af bekendtgørelsen, som flere kommuner afviste. Se i øvrigt kapitel 6.

5.4.3. Opskrivning til landstal

Efter interviewrunden skal kommunernes vurderinger af administrative konsekvenser standardiseres og opskrives til et landstal. VAKKS-manualen understreger, at opskrivningen ikke skal baseres på en ukritisk beregning af gennemsnit af de indsamlede tidsestimater, men derimod på en kritisk vurdering af data (s. 40-41). Opskrivningen beror således på en vurdering af, hvorvidt estimerne er velargumenterede og udelukkende dækker aktiviteter, der udspringer af lovgivningens obligatoriske krav. Det medfører, at der ikke ligger statistiske argumenter til grund for opskrivningen, men substantielle begrundelser fra kommunernes side.

KREVI's kvalitetssikring og vurdering af de indsamlede data blev foretaget i to trin. I første omgang blev der under interviewet stillet uddybende spørgsmål til ræsonnementerne bag de oplyste tal. I enkelte tilfælde reviderede kommunerne deres svar, men i langt de fleste tilfælde havde interviewpersonerne klare og plausible begrundelser. Svarene brød endvidere med logikken i interviewguiden, hvilket indikerer, at interviewpersonerne ikke blev fastlåst af guiden.

Den anden kvalitetssikring blev foretaget efter interviewrunden og i forlængelse af den indledende databehandling og standardisering. Kvalitetssikringen tog form af en opfølgning til hver kommune pr. mail, hvor der blev fremsendt et minireferat af interviewoplysningerne. Derudover stillede KREVI supplerende spørgsmål til tidsangivelser, hvor begrundelserne var uklare eller fraværende. Det resulterede atter i mange gode begrundelser og få revideringer.

KREVI oplevede som nævnt ikke tegn på strategiske besvarelser. Kommunernes forklaringer på tidsestimaterne var velfunderede og velovervejede, hvorfor KREVI ikke mener, at der er behov for at justere de enkelte kommuners tidsangivelser.

To populationer for opskrivningen

De administrative aktiviteter, der følger af bekendtgørelsen, skal udføres på to niveauer i kommunerne: forvaltningsniveau og skoleniveau. Derudover er der visse aktiviteter, der udføres i forvaltningen, og som er direkte afhængige af antallet af skoler. Der er således to populationer for de administrative aktiviteter, nemlig antallet af skoler og antallet af kommuner. Derfor beregnes landstallet for de administrative konsekvenser ved hjælp af to forskellige formler.

Populationen for omstilling og drift på forvaltningsniveau er antallet af kommuner, der som nævnt er segmentopdelt i undersøgelsen. For aktiviteter, der

foretages på forvaltningsniveau og ikke er direkte afhængige af antallet af skoler, opskrives der ved at tage det gennemsnitlige tidsforbrug for de tre små kommuner, gange det med 49 og dertil lægge gennemsnittet for de tre store kommuner ganget med 49. Beregningsformlen fremgår af figur 3.

Figur 3. Formel for opskrivning af undersøgelsens resultater på forvaltningsniveau til landsplan

$$\text{Landstal (kommuner)} = 49 * \text{gns. små kommuner} + 49 * \text{gns. store kommuner}$$

Populationen for omstilling og drift på skoleniveau er antallet af skoler i landet, der skal udarbejdes kvalitetsrapport for, dvs. 1.603 skoler i 2007. For aktiviteter, der foretages på skoleniveau, og aktiviteter, der foretages i forvaltningen, men som direkte afhænger af antallet af skoler, opskrives der ved at opgøre det gennemsnitlige tidsforbrug pr. skole og gange det med antallet af skoler på landsplan. Beregningsformlen fremgår af figur 4.

Opgørelsen af administrative konsekvenser på skoleniveau er således en blanding af tidsforbrug til aktiviteter, der foretages af forvaltningspersonale centralt i kommunen, og aktiviteter, der foretages af skolepersonale decentralt. Fordelingen af tidsforbruget på skoleniveau kommenteres løbende i kapitel 6 (se afsnit 6.3., 6.5. og 6.6.).

Figur 4. Formel for opskrivning af undersøgelsens resultater på skoleniveau til landsplan

$$\text{Landstal (skoler)} = 1.603 * \text{gns. alle seks interviewkommuners skoler}$$

Trods kvalitetssikringen og det tilsyneladende fravær af strategiske besvarelser, er opskrivningsmetoden forbundet med en vis usikkerhed, da det ikke kan endeligt dokumenteres, at de udvalgte kommuner er normalt effektive.

6. Forventede administrative konsekvenser

De forventede administrative konsekvenser for kommunerne som følge af kvalitetsrapportbekendtgørelsen kan som nævnt opdeles i engangsomkostninger til omstilling og driftskonsekvenser af tilbagevendende karakter.

Generelt skal det påpeges, at alle kommuner understregede, at deres angivelser af tidsforbrug ikke var eksakte tal, men deres bedste skøn. Nedenfor kommenteres de mest betydningsfulde tidsestimater.

Man bør holde sig for øje, at der er forskel på kommunernes fordeling af de administrative arbejdsopgaver mellem skoler og forvaltning. Desuden hænger et højt tidsforbrug til aktiviteter på forvaltningsniveau oftest sammen med et lavt tidsforbrug til aktiviteter, der er direkte afhængige af antallet af skoler, og omvendt. Det kan give sig udslag i variationer i tidsestimaterne mellem de enkelte kommuner. Som det fremgår af afsnit 6.3., 6.6. og 6.7., vurderer KREVI ikke, at variationerne samlet set giver anledning til bekymring, da de er substantielt velbegrundede.

6.1. Administrative omstillingsomkostninger på forvaltningsniveau

Tabel 2 sammenfatter resultatet af KREVI's kommuneinterviews, hvad angår de forventede administrative omstillingsomkostninger på forvaltningsniveau.

Tabel 2. Gennemsnitlige forventede administrative omstillingsomkostninger på forvaltningsniveau. Intern tid i timer.

Ny aktivitet som følge af bekendtgørelsen	Gns. små kommuner	Gns. store kommuner	Landstal
Læse bekendtgørelsen. Indledende fortolkning og operationalisering	65	17	3.995
Drøftelser i forvaltningen og dialog mellem forvaltning og skoleledere vedrørende afklaring af definitoriske problemstillinger og arbejdsplanlægning	45	258	14.823
<i>Specielt vedr. § 5: Det faglige niveau</i>	0	0	0
<i>Specielt vedr. § 8: Pædagogiske processer</i>	0	0	0
<i>Specielt vedr. § 7: Rammebetingelser</i>	0	14	686
<i>Specielt vedr. § 9: Resultater</i>	0	0	0
Udvikling af dataindsamlingsmetoder, herunder ekstra tid til indsamling af oplysninger første år. Systematisering af data, udvikling af spørgeskemaer, interviewguides mv.	88	109	9.655
Opfølgende metodeudvikling; justeringer og tilpasninger i fremgangsmåden	0	33	1.601
IT-tilpasninger	0	15	735
Information til og dialog med skolernes personale	0	1	25
Kompetenceudvikling	0	0	0
Information til skolebestyrelsen om beslutninger i omstillingsfasen	0	0	0
Information til byråds- og andre politikere om beslutninger i omstillingsfasen	15	19	1.633
Omstilling i alt, pr. kommune	212	465	33.152

Note: Tabellens tal er afrundede

6.1.1. Læse og fortolke bekendtgørelsen

Alle kommuner vil bruge tid på at læse og fortolke bekendtgørelsen. Ofte bliver disse aktiviteter set i sammenhæng med definitions- og metodeudviklingsarbejdet (se afsnit 6.1.2.). Således er de kommuner, der angiver mest tid på dette punkt, de samme, som angiver mindst tid til afklaring af definitoriske problemstillinger, og omvendt. Derfor varierer det forventede tidsforbrug til denne aktivitet mellem 5 og 132 timer. De samlede landsomkostninger på forvaltningsniveau til læsning og fortolkning af bekendtgørelsen er 3.995 timer.

6.1.2. Metodeudvikling og afklaring af definatoriske problemstillinger

De tungeste administrative aktiviteter over en kortere eller længere omstillingsperiode er for det første afklaring af bekendtgørelsens definatoriske problematikker og for det andet udvikling af en metode til at udarbejde kvalitetsrapporter med det obligatoriske indhold. Hvad det definatoriske angår, nævnes især de kvalitative elementer i §§ 2, 5 og 8. Her bliver man bedt om en "dækkende beskrivelse af status" for skolerne og kommunens samlede skolevæsen, en "helhedsvurdering af det faglige niveau" og en beskrivelse af "de pædagogiske processer". Interviewpersonerne er enige om, at det kræver mange overvejelser og drøftelser at definere indholdet i disse begreber, så det kommer til at give mening ud fra et fagligt synspunkt. Også de obligatoriske kvantitative nøgletal i §§ 7 og 9 rejser imidlertid en del definatoriske og metode-mæssige spørgsmål. Fx står det ikke klart, hvad "undervisningsmidler" er, eller hvordan man opgør lærernes andel af undervisningstid og antallet af planlagte timer. Bl.a. fremgår det ikke af bekendtgørelsen, hvordan man tæller temadage, eksamensforberedelse, lærernes kursusdeltagelse mv.

For at nå frem til en definition af nøgletallene og indholdet i de påkrævede kvalitetsbeskrivelser, må der afholdes møder, både internt i forvaltningen og mellem forvaltning og skoler. Til alle møder knytter sig forberedelsestid, udarbejdelse af oplæg fra forvaltningen, skriftlig opfølgning og koordinering af mødeaktiviteten. Desuden må kommunerne indhente information fra Undervisningsministeriet og inspiration fra andre kommuner. Der skal derudover udvikles opgørelsesmetoder for nøgletallene i forlængelse af de substantielle drøftelser. Her vil nogle kommuner udvikle spørgeskemaer til skolerne, mens andre vil lave en interviewguide til brug ved gennemførelse af kvalitative interviews på skolerne.

Derudover ligger der et stort arbejde i at afdække, hvor de allerede indberetningspligtige data befinder sig i de nuværende systemer og systematisere indsamlingen heraf. Bekendtgørelsens krav kan således være en anledning til at samle allerede indberettede nøgletal i en form, som giver bedre overblik. Der er dog en vis bekymring for, hvordan Undervisningsministeriet og kommunalbestyrelserne vil fortolke og anvende nøgletallene. Her nævnes, at tallene ikke kan ligge til grund for sammenligninger mellem kommuner, fordi de er opgjort på forskellige måder.

Det forventede tidsforbrug til definitioner og metodeudvikling ligger mellem 5 og 265 timer i det lille segment og mellem 232 og 556 timer i det store segment. Estimaternes variation har gode substantielle begrundelser, der skitseres nedenfor. Tidsforbruget kan forklares ved antallet af skoler, skolevæsnets organisering i den pågældende kommune, dataindsamlingsmetode og kommunernes nuværende tilsynspraksis.

Den lille kommune, der angiver det mindste tidsforbrug, har få skoler, hvorfor forvaltningen er tættere på skolelederne og deres hverdag. Desuden har man her valgt en tilgang, hvor man fra centralt hold laver et udkast til definitioner af de obligatoriske oplysninger, som man bruger til at lave den første kvalitetsrapport. Efterfølgende drøftes det, hvordan det gik i praksis. I øvrigt forventer kommunen et højt skoleantalsafhængigt tidsforbrug til aktiviteterne.

Den lille kommune med det største tidsforbrug vil udvikle et spørgeskema, og har desuden ikke overblik over, hvor oplysningerne befinder sig i systemet.

Den store kommune med det største tidsforbrug har mange skoler, hvorfor der er længere mellem forvaltningen og de enkelte skoler. Derfor gennemfører kommunen et pilotprojekt med færre skoler, hvor man definerer de obligatoriske nøgletal og drøfter, hvad det vil være hensigtsmæssigt at beskrive i kvalitetsrapporterne og hvordan. I øvrigt forventer kommunen et lavt skoleantalsafhængigt tidsforbrug til aktiviteterne.

De samlede landsomkostninger på forvaltningsniveau til metodeudvikling og afklaring af definitoriske problemstillinger er 26.764 timer.

6.1.3. IT-tilpasninger

Ingen kommuner forventer at bruge mange ressourcer på tilpasninger af IT-systemer i første omgang. De fleste understreger dog, at det formentlig bliver nødvendigt på baggrund af de første erfaringer med udarbejdelse af rapporter. En stor kommune har dog for nylig lagt ca. 700 timer og 80.000 kr. i at udvikle IT-systemerne, så de passer sammen. Det betyder, at alle oplysninger kan indberettes og hentes i samme system, inklusive økonomi-, løn- og personaleinformation samt oplysninger om kvalitet og kvantitet i folkeskolerne. De mange timer er ikke medtaget i VAKKS-undersøgelsen, eftersom kommunen selv har opprioriteret kvalitetsudvikling i skolevæsenet. De kan dog bruges som rettesnor for andre kommuner, der ønsker at effektivisere driften. Mere herom i kapitel 8.

De samlede landsomkostninger på forvaltningsniveau til IT-tilpasninger i omstillingsfasen er 735 timer.

6.1.4. Information til byråds- og andre politikere

De administrative omkostninger til at informere de kommunale politikere om forvaltningens beslutninger vedrørende kvalitetsrapporter i omstillingsfasen varierer mellem 0 og 56 timer. Det forventede tidsforbrug varierer alt efter, om skoleudvalget og byrådet i den pågældende kommune skal godkende omstillingsprocessen. De samlede landsomkostninger på forvaltningsniveau til at orientere kommunalpolitikere om kvalitetsrapportarbejdet i omstillingsfasen er 1.633 timer.

6.1.5. Samlet på forvaltningsniveau

Det samlede tidsforbrug på forvaltningsniveau til omstilling på landsplan er 33.152 timer. De mest belastende omstillingsaktiviteter er definitionen af navnlig de kvalitative elementer i §§ 5 og 8, udviklingen af opgørelsesmetoder for de nøgletal, der ikke i forvejen indberettes, samt systematisering af data, der i forvejen indberettes. De aktiviteter udgør tilsammen 81 pct. af de samlede omstillingsomkostninger i forvaltningen.

To af de større kommuner angiver derudover at skulle bruge penge til ekstern konsulentbistand i omstillingsfasen til hhv. kompetenceudvikling og afholdelse af inspirationsoplæg mv. På landsplan vil sådanne aktiviteter beløbe sig til 3.348.333 kr. til ekstern konsulentbistand, hvilket svarer til 34.167 kr. pr. kommune.

6.2. Administrative omstillingsomkostninger pr. skole

Tabel 3 sammenfatter resultatet af KREVI's kommuneinterviews, hvad angår de forventede administrative omstillingsomkostninger pr. skole.

Tabel 3. Gennemsnitlige forventede administrative omstillingsomkostninger pr. skole (direkte skoleantalsafhængige aktiviteter). Intern tid i timer.

Ny aktivitet som følge af bekendtgørelsen	Gns. alle	Landstal
Læse bekendtgørelsen. Indledende fortolkning og operationalisering	2	3.168
Drøftelser i forvaltningen og dialog mellem forvaltning og skoleledere vedrørende afklaring af definitoriske problemstillinger og arbejdsplanlægning	19	30.762
<i>Specielt vedr. § 5: Det faglige niveau</i>	0	0
<i>Specielt vedr. § 8: Pædagogiske processer</i>	0	0
<i>Specielt vedr. § 7: Rammebetingelser</i>	1	1.439
<i>Specielt vedr. § 9: Resultater</i>	0	0
Udvikling af dataindsamlingsmetoder, herunder ekstra tid til indsamling af oplysninger første år. Systematisering af data, udvikling af spørgeskemaer, interviewguides mv.	24	37.845
Opfølgende metodeudvikling; justeringer og tilpasninger i fremgangsmåden	1	1.069
IT-tilpasninger	0	428
Information til og dialog med skolernes personale	58	92.945
Kompetenceudvikling	1	2.137
Information til skolebestyrelsen om beslutninger i omstillingsfasen	2	2.939
Information til byråds- og andre politikere om beslutninger i omstillingsfasen	0	0
Omstilling i alt, pr. skole	108	172.731

Note: Tabellens tal er afrundede

6.2.1. Læse og fortolke bekendtgørelsen

Alle skoler vil bruge tid på at læse og fortolke bekendtgørelsen. Ofte bliver disse aktiviteter set i sammenhæng med definitions- og metodeudviklingsarbejdet (se afsnit 6.1.2.). Derfor varierer det forventede tidsforbrug til denne aktivitet mellem 0 og 8 timer. De samlede landsomkostninger på skoleniveau til læsning og fortolkning af bekendtgørelsen er 3.168 timer.

6.2.2. Metodeudvikling og afklaring af definitoriske problemstillinger

Skolernes deltagelse i de aktiviteter, der er anført i afsnit 6.1.2. forventes at blive 45 timer pr. skole i gennemsnit. Tidsangivelserne varierer mellem 18 og 78 timer. Denne variation kan man forklare ved, at det største tidsforbrug på skoleniveau findes i kommunen med det mindste tidsforbrug til samme aktivitet i forvaltningen. De samlede landsomkostninger på skoleniveau til metodeudvikling og afklaring af definitoriske problemstillinger er 71.114 timer.

6.2.3. Information til skolernes personale

For at kunne implementere arbejdet med kvalitetsrapporter på skolerne, skal medarbejderne informeres om rapporternes indhold og formål samt tids- og

procesplaner for arbejdet. Kommunikationen med medarbejderne vil foregå på et pædagogisk rådsmøde. Kommunerne forventede dog ikke, at kvalitetsrapportarbejdet vil medføre et ekstra pædagogisk rådsmøde. KREVI bad derfor kommunerne om at vurdere, hvor lang tid, der vil blive brugt på specifikt at drøfte implementeringen af kvalitetsrapporterne. Her anslog kommunerne, at drøftelsen vil vare mellem et kvarter og to timer, hvilket svarer til mellem 17 og 118 timer pr. skole. Tiden varierer alt efter personalegruppens størrelse på skolerne, og hvad kommunen ellers gør for at informere skoleniveauet. De samlede landsomkostninger på skoleniveau til information til skolernes personale i omstillingsfasen er 92.945 timer.

6.2.4. Information til skolebestyrelsen

De administrative omkostninger til at informere skolebestyrelsen om skoleledernes og forvaltningens beslutninger i omstillingsfasen varierer mellem 0 og 8 timer pr. skole. Variationen skyldes, at tidsforbruget afhænger af, hvor meget ekstra, man i kommunens skoler skal gøre ud af rapporten. De samlede landsomkostninger på skoleniveau til at informere skolebestyrelserne i omstillingsfasen er 2.939 timer.

6.2.5. Kompetenceudvikling

I en enkelt kommune er det nødvendigt for en medarbejder på hver skole at uddanne sig til brug af et nyt IT-system og gennemførelse af interviews med relevante videnspersoner på skolen. Det forventes at vare 8 timer pr. skole. De øvrige kommuner forventer ikke at skulle bruge tid på kompetenceudvikling, da de ikke skal omstille sig til et nyt IT-system i første omgang og desuden lader forvaltningen gennemføre de nødvendige interviews. De samlede landsomkostninger på skoleniveau til kompetenceudvikling i omstillingsfasen er 2.137 timer.

6.2.6. Samlede omstillingsomkostninger pr. skole

Det samlede engangstidsforbrug til omstillingsaktiviteter, der er direkte afhængige af antallet af skoler, er på landsplan opgjort til 172.731 timer.

Den mest belastende omstillingsaktivitet er information til skolens medarbejdere om arbejdet med kvalitetsrapporter. Denne aktivitet udgør 54 pct. af de samlede skoleomkostninger til omstilling. Den næsttungeste omstillingsaktivitet er deltagelse i definitionen af de kvalitative elementer i §§ 5 og 8 og udviklingen af opgørelsesmetoder for de nøgletal, der ikke i forvejen indberettes. De to aktiviteter udgør tilsammen 41 pct. af de samlede omstillingsomkostninger i skolerne.

6.3. Samlede omstillingsomkostninger på landsplan

Kvalitetsrapportbekendtgørelsen forventes i omstillingsfasen at medføre et gennemsnitligt tidsforbrug på 338 timer pr. forvaltning og 108 timer pr. skole. Af de 108 timer pr. skole ligger der 1 time centralt i forvaltningen og 107 timer decentralt på skolerne. Det betyder, at en gennemsnitskommune med 16 skoler centralt i forvaltningen skal bruge 338 timer plus 1 time på hver af kommunens 16 skoler, dvs. 354 timer, på at blive klar til at udarbejde kvalitetsrapporter. Dertil kommer de 107 timer på hver enkelt af de 16 skoler, dvs. 1.712 timer på skolerne decentralt. Samlet set forventes en gennemsnitlig kommune med 16 skoler således at bruge $((338 + (16 \times 1)) + (16 \times 107))$ timer, dvs. 2.066 timer, i omstillingsfasen. Hertil kommer udgifter til ekstern

konsulentbistand på godt 3,3 mio. kr. på landsplan eller 34.167 kr. pr. kommune.

Samlet set forventes kvalitetsrapportbekendtgørelsen at føre til administrative omstillingsomkostninger på 205.884 timer på landsplan. De administrativt mest belastende aktiviteter følger af §§ 5 og 8 i bekendtgørelsen, hvor kvalitetsrapportens kvalitative elementer skal defineres. Desuden er der meget arbejde forbundet med at samle, indsamle og opgøre de indberetningspligtige nøgletal. På skolerne er det desuden tidskrævende at informere personalet om arbejdet med kvalitetsrapporter.

Gennemsnitligt set ligger de samlede omstillingsomkostninger for de små kommuner mellem 92 og 213 timer pr. skole, mens de for de store kommuner ligger mellem 89 og 172 timer. Den lille kommune med det højeste omstillingstidsforbrug vil udvikle et spørgeskema, hvormed den aflaster skolerne i driften. Den store kommune med det laveste tidsforbrug pr. skole nyder godt af stordriftsfordele i omstillingsfasen.

6.4. Administrative driftskonsekvenser på forvaltningsniveau

Tabel 4 sammenfatter resultaterne af KREVI's kommuneinterviews, hvad angår de forventede administrative driftskonsekvenser af kvalitetsrapportbekendtgørelsen på forvaltningsniveau.

Tabel 4. Gennemsnitlige forventede administrative driftskonsekvenser på forvaltningsniveau. Intern tid i timer.

Ny aktivitet som følge af bekendtgørelsen	Gns. små	Gns. store	Landstal
Indsamling af data	37	0	1.813
Indsamling af kvantitative data	0	12	604
Indsamling af kvalitative data	0	12	621
Opfølgning jf. § 6	0	0	0
Udarbejde kvalitetsrapport. Analyse-, sammenfatnings- og andet skrivearbejde.	128	0	6.285
<i>For den enkelte skole</i>	0	0	0
<i>For det samlede skolevæsen</i>	25	130	7.554
Løbende udvikling af kvalitetsrapporten	3	1	211
Besparelser på den nuværende udarbejdelse af årsberetninger eller virksomhedsplaner	0	-25	-1.209
Aktiviteter forbundet med offentliggørelse af rapporten			
<i>Fremlæggelse for byråd</i>	6	6	588
<i>Høring af skolebestyrelser</i>	0	0	0
<i>Offentliggørelse på kommunens hjemmeside</i>	0	0	19
Årlig drift i alt, pr. kommune	200	137	16.487

Note: Tabellens tal er afrundede

6.4.1. Dataindsamling

En lille kommune vil fortrinsvis foretage dataindsamling i forvaltningen. Den anslår, at det vil tage 3 uger årligt at indsamle og systematisere data fra kommunens egne systemer eller data, som skolerne allerede har indberettet. De to øvrige små kommuner lægger al dataindsamlingen ud på de direkte skoleantalsafhængige aktiviteter.

To af de store kommuner vil bruge en uge om året på indsamling af kvalitative og kvantitative data centralt. Den tredje store kommune havde svært ved at skille dataindsamlingsaktiviteter og rapportskrivningsaktiviteter ad. Derfor forventer den færre timer til dataindsamling og flere til rapportskrivning end de øvrige store kommuner.

Indsamling af data til brug i kvalitetsrapporterne vil gennemsnitligt medføre et mertidsforbrug på 37 timer i de små kommuner og 25 timer i de store. Det samlede årlige mertidsforbrug til dataindsamling på forvaltningsniveau på landsplan forventes at blive 3.038 timer.

6.4.2. Udarbejde og udvikle kvalitetsrapporten

Af underaktiviteter i forbindelse med udarbejdelse af kvalitetsrapporten kan bl.a. nævnes indsamling, analyse, vurdering, validering, behandling, fremstilling og sammenskrivning af kvalitative og kvantitative data.

To små kommuner forventer at bruge ca. 1 uge samlet om året på disse aktiviteter. Den tredje lille kommune forventer at bruge ca. 10 uger om året. Til gengæld skal skolerne i sidstnævnte kommune ikke bruge tid på skrivearbejdet. De store kommuner forventer at bruge mellem 96 og 148 timer på at udarbejde kvalitetsrapporten for det samlede skolevæsen. Variationen hænger sammen med aktiviteternes adskillelighed, jf. afsnit 6.4.1., samt graden af decentralisering.

På landsplan forventes et tidsforbrug i forvaltningen på 14.050 timer pr. år til udarbejdelse og løbende udvikling af kvalitetsrapporterne.

Kommunerne arbejder i dag med mere eller mindre udbyggede former for årsberetninger eller virksomhedsplaner for skolerne. Noget af det arbejde kan erstattes med kvalitetsrapporten. En stor kommune forventer da også at kunne spare to uger i forvaltningen om året ved at lade kvalitetsrapporten afløse det hidtidige arbejde med virksomhedsplaner. Besparelser i de øvrige kommuner er afhængig af antallet af skoler. I alt forventes en tidsbesparelse i forvaltningen på 1.209 timer pr. år.

Samlet set forventer de små kommuner gennemsnitligt at komme til at bruge 156 timer og de store 106 timer om året mere end i dag på at udarbejde og udvikle kvalitetsrapporten på forvaltningsniveau. Det er i alt 12.841 timers mertid om året på landsplan.

6.4.3. Offentliggørelse af rapporten

Offentliggørelse af kvalitetsrapporten vil ikke medføre noget stort mertidsforbrug. Der forventes at komme til at gå lidt tid med at forberede, holde og følge op på et oplæg til byrådet eller kommunalbestyrelsen om årets kvalitetsrapport. Det vil gennemsnitligt tage 6 timer om året, dvs. 588 timer på landsplan i forvaltningen.

Alle interviewkommunerne påpeger dog politikernes modtagelse af kvalitetsrapporten som den store joker i spillet om de administrative konsekvenser. Der var dog ikke muligt for kommunerne at give et kvalificeret bud på tidsforbruget hertil på undersøgelsestidspunktet.

6.4.4. Samlet årlig drift i forvaltningen

Det årlige administrative tidsforbrug på landsplan til at udarbejde kvalitetsrapporter i forvaltningen forventes at blive 16.487 timer.

Den mest belastende driftsaktivitet på forvaltningsniveau er udarbejdelsen af den årlige kvalitetsrapport, navnlig for det samlede skolevæsen. Den aktivitet udgør 78 pct. af det samlede mertidsforbrug til efterlevelse af kvalitetsrapportbekendtgørelsen.

6.5. Administrative driftskonsekvenser pr. skole

Tabel 5 sammenfatter resultaterne af KREVI's kommuneinterviews, hvad angår de forventede administrative driftskonsekvenser af kvalitetsrapportbekendtgørelsen pr. skole.

Tabel 5. Gennemsnitlige forventede administrative driftskonsekvenser pr. skole (direkte skoleantalsafhængige aktiviteter). Intern tid i timer.

Ny aktivitet som følge af bekendtgørelsen	Gns. alle	Landstal
Indsamling af data	16	25.621
Indsamling af kvantitative data	9	14.828
Indsamling af kvalitative data	36	57.361
Opfølgning jf. § 6	2	2.885
<i>Mundtligt</i>	7	11.755
<i>Skriftligt</i>	4	6.893
Udarbejde kvalitetsrapport. Analyse-, sammenfatnings- og andet skrivearbejde.		
<i>For den enkelte skole</i>	46	73.204
<i>For det samlede skolevæsen</i>	0	0
Løbende udvikling af kvalitetsrapporten	1	2.382
Besparelser på den nuværende udarbejdelse af årsberetninger eller virksomhedsplaner	-17	-27.705
Aktiviteter forbundet med offentliggørelse af rapporten		
<i>Fremlæggelse for byråd</i>	0	0
<i>Høring af skolebestyrelser</i>	4	6.679
<i>Offentliggørelse på kommunens hjemmeside</i>	0	0
Årlig drift i alt, pr. skole	108	173.903

Note: Tabellens tal er afrundede

6.5.1. Dataindsamling

Det forventede tidsforbrug pr. skole til dataindsamling afhænger af, hvor stor en del af dataindsamlingsopgaven, der udføres som direkte skoleantalsaf-

hængige aktiviteter. Kommunerne forventer at skulle bruge mellem 15 og 119 timer mere til dataindsamling som følge af bekendtgørelsen. Kommunerne med de største tidsestimater vil for at beskrive de kvalitative elementer i bekendtgørelsens §§ 5 og 8 gennemføre gruppeinterviews på hver skole med deltagelse af både skole- og forvaltningspersonale.

Indsamling af data til brug i kvalitetsrapporterne vil gennemsnitligt medføre et mertidsforbrug på 61 timer pr. skole. Det samlede tidsforbrug til dataindsamlingsaktiviteter, der er direkte afhængige af antallet af skoler, forventes på landsplan at blive 97.810 timer. Heraf ligger 5 pct., dvs. 5.343 timer på landsplan, centralt i forvaltningen. De resterende 95 pct. ligger decentralt på skolerne.

6.5.2. Opfølgning på den seneste kvalitetsrapport

Ifølge bekendtgørelsens § 6 skal der følges op på den seneste kvalitetsrapport. Opfølgningen sker i alle kommuner i forvejen ved udviklings- eller kontraktsamtaler mellem forvaltningen og skoleledere hhv. ledelsesteams. Med bekendtgørelsen bliver det imidlertid obligatorisk at følge op på netop kvalitetsrapporten, ligesom opfølgningen og de medfølgende aftaler om evt. handlingsplaner skal skriftliggøres.

Gennemsnitligt forventes et mertidsforbrug til opfølgningsaktiviteter på 13 timer pr. skole. Estimerne varierer mellem 3 og 49 timer ekstra, alt efter, hvordan man hidtil har foretaget opfølgning i kommunerne. Det samlede mertidsforbrug til opfølgningsaktiviteter som følge af kvalitetsrapportbekendtgørelsen er estimeret til 21.534 timer på landsplan. Heraf ligger 46 pct., dvs. 9.769 timer på landsplan, centralt i forvaltningen. De resterende 54 pct. ligger decentralt på skolerne.

6.5.3. Udarbejde og udvikle kvalitetsrapporten

Underaktiviteterne i forbindelse med udarbejdelse af kvalitetsrapporten er nævnt i afsnit 6.4.3. På skolerne udarbejdes fortrinsvis delrapporter for den enkelte skole. Det forventede tidsforbrug til udarbejdelse af rapporter svinger mellem 0 og 114 timer pr. skole pr. år. To kommuner forventer et meget lavt tidsforbrug til denne aktivitet. Det skyldes for begge kommuners vedkommende, at skrivearbejdet primært foretages i forvaltningen, mens skolerne aflastes på dette område. Kommunen med det højeste skoleantalsafhængige tidsforbrug til at udarbejde og udvikle kvalitetsrapporten argumenterer med, at man i kommunen lægger vægt på at have en dialog- og læringsorienteret skriveproces med deltagelse af både forvaltning og skoler.

På landsplan forventes et skoleantalsafhængigt tidsforbrug på 75.586 timer pr. år til udarbejdelse og udvikling af kvalitetsrapporterne.

Skolerne arbejder i dag med mere eller mindre udbyggede former for årsberetninger eller virksomhedsplaner. Noget af det arbejde kan erstattes med kvalitetsrapporten. Tre af kommunerne mener, at skolerne kan spare mellem 4 og 74 timer pr. skole. Besparelserne er afhængige af hidtidig praksis. I alt forventes en tidsbesparelse på 17 timer årligt i gennemsnit pr. skole. Det bliver til samlet 27.705 timer pr. år. Således udgør den forventede tidsbesparelse 37 pct. af det forventede tidsforbrug som følge af kvalitetsrapportbekendtgørelsen.

Samlet set forventes et mertidsforbrug på 47.881 timer pr. år på skoleniveau på landsplan. Heraf ligger 41 pct., dvs. 19.637 timer på landsplan, centralt i forvaltningen. De resterende 59 pct. ligger decentralt på skolerne.

6.5.4. Offentliggørelse af rapporten

Offentliggørelse af kvalitetsrapporten vil ikke medføre noget stort mertidsforbrug. Der forventes at komme til at gå lidt tid med at forberede, holde og følge op på et oplæg til skolebestyrelsen om årets kvalitetsrapport. Det vil gennemsnitligt tage 4 timer pr. skole om året, dvs. 6.679 timer på landsplan. Heraf ligger 20 pct., dvs. 1.336 timer på landsplan, centralt i forvaltningen. De resterende 80 pct. ligger decentralt på skolerne.

6.5.5. Samlet årlig drift pr. skole

Det årlige administrative tidsforbrug på landsplan til driftsaktiviteter, der er direkte afhængige af antallet af skoler, er på landsplan opgjort til 173.903 timer. 21 pct. af det samlede tidsforbrug til de skoleantalsafhængige aktiviteter, dvs. 36.085 timer på landsplan, ligger i forvaltningen. De resterende 79 pct. ligger på skolerne.

Den administrativt mest belastende driftsaktivitet er dataindsamling til brug i kvalitetsrapporterne. Denne aktivitet udgør 56 pct. af de samlede skoleantalsafhængige omkostninger til efterlevelse af bekendtgørelsen. Den næsttungeste driftsaktivitet er udarbejdelse af kvalitetsrapporten for den enkelte skole. Mertiden til den aktivitet fylder 28 pct. af de skoleantalsafhængige driftsomkostninger.

6.6. Samlede driftskonsekvenser på landsplan

Den løbende efterlevelse af kvalitetsrapportbekendtgørelsen vil resultere i et gennemsnitligt mertidsforbrug på 168 timer pr. kommune og 108 timer pr. skole. Af de 108 timer pr. skole ligger knap 23 timer centralt i forvaltningen og 86 på skolerne. Det betyder, at en gennemsnitskommune med 16 skoler centralt i forvaltningen skal bruge 168 timer plus 23 timer på hver af kommunens 16 skoler, dvs. 536 timer om året, på at efterleve kvalitetsrapportbekendtgørelsen. Dertil kommer som nævnt 86 timer på hver enkelt af de 16 skoler, dvs. 1.376 timer på skolerne decentralt. Samlet set forventes en gennemsnitlig kommune med 16 skoler således at få et årligt mertidsforbrug på $((168 + (16 \times 23)) + (16 \times 86))$ timer, dvs. 1.912 timer.

Udarbejdelse af de årlige kvalitetsrapporter for folkeskolen forventes på landsplan at få driftsomkostninger på 190.390 timer pr. år. De mest belastende aktiviteter er dataindsamling som følge af §§ 5, 7, 8 og 9, samt udarbejdelse af kvalitetsrapporten for hhv. det samlede skolevæsen og den enkelte skole.

Driftsomkostningerne for de små kommuner ligger gennemsnitligt mellem 76 og 125 timer pr. skole. Den lille kommune med det højeste driftstidsforbrug beskriver de kvalitative dele af kvalitetsrapporten ved et gruppeinterview på hver skole. I det store segment er spredningen noget større, idet driften forventes at lægge beslag på mellem 1 og 297 timer årligt pr. skole. Kommunen med det meget lave tidsforbrug pr. skole brugte i omstillingsfasen megen tid og energi på at udvikle et IT-system, hvor alle oplysninger samkøres, som beskrevet i afsnit 6.1.3. Samlet har det kostet kommunen 200-300 omstillings timer mere end de øvrige interviewkommuner, tillagt ca. 700 timer, som

ikke medregnes i VAKKS-undersøgelsen. De omstillingsinvesteringer kan nu 'hæves' som gevinst på driftssiden. Desuden kan kommunen spare meget af det hidtidige arbejde med virksomhedsplaner, som man har brugt megen tid på.

6.7. Estimaternes usikkerhed og følsomhed

6.7.1. Iboende usikkerheder i den nationale opskrivning

En fejlkilde i opskrivningen til landstal i undersøgelsen af kvalitetsrapportbekendtgørelsen er, at de sammenlagte kommuner i det store segment må forventes at have en lavere grad af skriftlighed end de store ikke-sammenlagte kommuner. Derfor må deres omstillingsomkostninger forventes at være større. Risikoen på den baggrund er en potentiel underestimering af landstallet for omstilling på forvaltningsniveau.

For aktiviteter på skoleniveau kan opskrivningsmetoden fejlvurdere tidsestimatet på landsplan, hvis antallet af små skoler falder på lidt længere sigt, fx som følge af effektiviseringer. Dermed kan driftsomkostningen for de skoleantalsafhængige aktiviteter reduceres. Risikoen på den baggrund er en potentiel overestimering af landstallet for drift på skoleniveau.

6.7.2. Nye aktiviteter

Som nævnt i kapitel 5 afdækker VAKKS-undersøgelsen alene tidsforbruget for de nye aktiviteter, der følger af bekendtgørelsen, og som kommuner og skoler dermed er forpligtet til at gennemføre. Undervisningsministeriet påpeger, at kommunerne også uden bekendtgørelsen ville skulle foretage tilsyn med og kvalitetsudvikling af folkeskolen.

Det kan være vanskeligt klart at adskille visse af de nye tilsyns- og kvalitetsudviklingsaktiviteter fra de aktiviteter, der ville være blevet foretaget under den eksisterende lovgivning, dvs. uden bekendtgørelsens specifikke krav. Det gælder navnlig information til skolernes personale, skolebestyrelsen og lokalpolitikere, samt opfølgning på den årlige rapport. KREVI var imidlertid meget omhyggelige med eksplicit at understrege adskillelsen af aktiviteter i kommuneinterviewene og den efterfølgende kvalitetssikring af data. Det er vores opfattelse, at kommunerne var i stand til at sondre mellem nye og eksisterende forpligtelser.

6.7.3. Følsomhedsanalyser?

Tidsestimaternes følsomhed afhænger af variationen i enkelttestimaterne inden for et segment. Hvis en eller flere enheder adskiller sig fra de øvrige ved at angive et meget højere eller meget lavere tidsforbrug for en delaktivitet end gennemsnittet, kan der være en risiko for skævheder i opskrivningen til landstal. KREVI vurderer ikke, at enkelttestimaterne varierer så meget, at der er grund til at foretage følsomhedsberegninger.

7. Forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre

Overordnet set vurderer interviewkommunerne, at kvalitetsrapportbekendtgørelsen både begrænser og udvider det kommunale selvstyre. Kommunerne

har forskellige og nuancerede syn på de konsekvenser, som bekendtgørelsen forventes at få for det kommunale selvstyre.

7.1. Kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag (§ 2)

De fleste af de interviewede kommuner ser det som en positiv selvstyremæssig implikation, at kommunalbestyrelsen får bedre mulighed for at udføre deres tilsynsforpligtelse og dermed et bedre beslutningsgrundlag. De påpeger dog, at det er nødvendigt at supplere de centralt fastsatte, kvantitative mål med blødere og mere kvalitative vurderinger, hvis ikke rammerne for folkeskolens udvikling skal blive "for stive", som det formuleres. Af interviewene fremgår også, at meget afhænger af, hvordan det politiske niveau i kommunerne behandler rapporterne. Fx nævnes det som problematisk, hvis kommunalpolitikkerne alene hæfter sig ved karaktergennemsnit og ikke ser på andre parametre.

7.2. Kompetencen hos kommunalbestyrelsen (§ 2)

Med kvalitetsrapportbekendtgørelsen må kommunalbestyrelsen ikke fremover uddelegere beslutningskompetence om kvalitetsrapporter og opfølgning til det politiske fagudvalg. I hovedparten af kommunerne vurderes det som begrænsende i forhold til tilrettelæggelse af beslutningsprocessen. Flere kommuner nævner også, at der med denne del af bekendtgørelsen vil blive brudt med kommunens hidtidige styringstradition. Som en afledt konsekvens nævnes, at staten med reglen fratager kommunerne muligheden for at vælge den mest grundige behandling af kvalitetsrapporter og opfølgning herpå. Det blev påpeget flere gange i løbet af undersøgelsen, at byråd og kommunalbestyrelser har begrænset tid til rådighed. Derfor vil de formentlig ikke bruge lige så lang tid på kvalitetsrapportlæsning og -drøftelse som fagudvalget, der har "interessen og den faglige viden", som én udtrykker det.

En kommune er dog opmærksom på, at Undervisningsministeriets motivation kan have været, at fagudvalget er for meget part på området. Hvis udvalget selv kommer til at stå for skud i rapporterne, kan det betragtes som 'inhabilt' i beslutningsprocessen. På linje hermed fremsættes det synspunkt, at folkeskolen udgør så stor en udgiftspost i kommunerne, at kvalitetsrapporterne bør behandles af kommunalbestyrelsen på møder og i debatter på byrådsniveau. Fordelen herved er bl.a., at politiske mindretal i nogle kommuner sikres adgang til debatten via byrådet, idet de ikke kan være repræsenteret i alle fagudvalg. Desuden er byrådsmøder åbne for fx borgerne og pressen, hvorimod fagudvalgsmøder er lukkede.

7.3. Mulighed for hensyn til lokale forhold (§ 2)

De fleste kommuner påpeger risikoen for, at de centralt fastsatte standarder og nøgletal kan begrænse den enkelte kommunes mulighed for at tilrettelægge kvalitetsarbejdet efter lokale forhold. En kommune nævner fx, at det "er et brud på kulturen at gøre kvaliteten til genstand for central styring". I kommunen er man vant til at se det som en kvalitet, at skolerne er forskellige. En anden kommune mener derimod godt, at man inden for bekendtgørelsens rammer selv kan prioritere, hvad man finder væsentligt. "Lokale fortolkninger er mulige", som de siger. Derfor føler kommunen ikke sit selvstyre begrænset på dette punkt.

7.4. Kommunalbestyrelsens yderligere indholdskrav (§ 2)

Bekendtgørelsen indeholder en række centralt fastsatte obligatoriske krav til kvalitetsrapportens indhold, jf. §§ 5-10. De kan betragtes som en begrænsning af det kommunale selvstyre. I lyset heraf påpeger flere kommuner, at det er svært at forestille sig, at kommunalbestyrelserne vil benytte sig af muligheden for at stille yderligere krav til skolerne.

På den anden side er der kommuner, der enten er uenige i dette eller nuancerer synspunktet væsentligt. De fremsætter en forventning om, at bekendtgørelsen vil få den positive effekt, at folkeskolens kvalitet vil få kommunalpolitikernes bevågenhed. Det ses som et incitament til kommunalbestyrelserne om at føje yderligere lokale krav til dem, der fastsættes i bekendtgørelsen. En af de interviewede kommuner oplyste, at det allerede var tilfældet hos dem. Her har politikerne i tilknytning til kvalitetsrapportbekendtgørelsen besluttet, at måle flere bløde aspekter af kvaliteten. Rummelighed og trivsel (målt ved folkeskolernes almindelige APV'er, børne-APV'er og eventuelle mobbe- og adfærdspolitikker) er således blevet udpeget som lokale kvalitetsmål.

I tilknytning hertil er der en kommune, der gør opmærksom på, at det på grund af den politiske bevågenhed er meget vigtigt, at nøgletallene i de fremtidige kvalitetsrapporter ledsages af en professionel og faglig vurdering, så politikerne ikke fejllæser resultaterne.

7.5. Ministeren bemyndiges til at stille yderlige indholds-krav (§ 10)

I kvalitetsrapportbekendtgørelsen gentages indholdet i folkeskolelovens § 40 a, stk. 5. Således fastslås det, at undervisningsministeren ved særskilt bekendtgørelse kan fastsætte, at kvalitetsrapporter for et eller flere skoleår skal indeholde bestemte oplysninger med henblik på belysningen af særlige fokuspunkter.

Hvis ministeren benytter sig af denne paragraf, vil det være en begrænsning af det kommunale selvstyre, idet der vil være tale om yderligere procesregler i form af statslige krav til det specifikke indhold i de kommunale kvalitetsrapporter. Benyttes paragraffen ofte, er der en risiko for, at kommuner og skoler mister pusten og undlader at benytte muligheden for at inkludere selvvalgte emner, som eksempelvis er særligt påtrængende i den lokale kontekst. En enkelt kommune påpeger dog, at det ikke nødvendigvis er negativt, at det kommunale selvstyre begrænses med sådanne procesregler. Det kan, fremføres det, "også godt være en fordel når (lands)politikkerne udvælger nogle særlige fokusområder."

7.6. Tre vurderingsområder for det faglige niveau (§ 5)

Som obligatoriske delelementer i den sammenfattende helhedsvurdering af det faglige niveau nævner bekendtgørelsen (1) vurdering af indsatsområder, (2) vurdering af socialpædagogisk bistand og (3) vurdering af undervisningen i dansk som andetsprog. I forbindelse hermed ser kommunerne en risiko for, at andre relevante vurderingsområder nedprioriteres, især hvis ressourcerne bliver knappe. Men generelt set vurderer kommunerne ikke udpegningen af

de tre områder som en begrænsning af det kommunale selvstyre. En kommune fremhæver således, at "selvom overskrifterne vil være ens i alle rapporter, så vil indholdet være forskelligt." Kommunerne føler sig således i høj grad frie til at prioritere, også i de obligatoriske beskrivelser.

7.7. Skriftlighed i opfølgningen (§ 6)

Med bekendtgørelsen indføres der som noget helt nyt en obligatorisk opfølgning i skriftlig form. Kommunerne vurderer generelt dette tiltag positivt, idet skriftlighedskravet kvalificerer og formaliserer opfølgningsinitiativerne i kommunerne. Kommunalbestyrelsen får således et bedre grundlag at træffe beslutninger på. Som en af de interviewede kommuner udtrykker det: "Vi skal blive bedre til at oplyse politikerne om, hvad vi går og laver. Vi har ikke været så gode til at beskrive og synliggøre hvad vi gør. Det er nok en god ting at blive bedre til det." I tilknytning hertil fremhæves bl.a., at "skriftlighed forpligter", hvilket betragtes som positivt, for "når først, man har viden, er man også nødt til at handle". Der fremsættes dog også det synspunkt, at skriftligheden kræver mere sproglig præcision, omtanke og hensyntagen. Som det udtrykkes af en af de interviewede kommuner, så udvikles folkeskolen "ikke ved at udstille personale og ledere".

7.8. Den første kvalitetsrapport (§ 14)

Bekendtgørelsens krav om, at den første kvalitetsrapport skal omfatte skoleåret 2006/07 vurderes entydigt negativt. Kravet vil ifølge kommunerne have den konsekvens, at man fra ministeriets side, med den sene udstedelse af bekendtgørelsen i marts 2007, sætter kommunerne under pres. Dermed prioriterer staten reelt kommunernes tid og lægger bindinger på deres arbejdsprocesser i 2007.

En afledt implikation er, at der med kravet ikke levnes megen tid til forankring og intern information om bekendtgørelsen. Omstillingstiden er stærkt begrænset, og dermed vil kvaliteten af (mindst) den første kvalitetsrapport formentlig være lavere, end man kunne ønske. Man kan i den forbindelse frygte, at der pga. manglende planlægningstid bliver lagt en skæv linje i arbejdet med den første rapport. Den linje risikerer man at videreføre i det fremtidige arbejde i kommunerne. Flere påpeger, at det er ærgerligt, fordi det er "vigtigt at få søsat arbejdet på en ordentlig måde." En anden mener, at: "det er ærgerligt, hvis arbejdet med kvalitetsrapporter kommer skævt i gang, for det kunne være et godt redskab, som mange nu taler negativt om pga. manglende tid til at gøre arbejdet ordentligt." I tilknytning hertil påpeges, at kommunernes arbejde med kvalitetsrapporter bliver startet defensivt, da det mange steder bliver gjort til et spørgsmål om, hvor lidt man kan nøjes med. Det betyder også manglende vidensdeling på tværs af kommunerne. Der er ikke tid til dialog kommunerne imellem, så man "opfinder hver især den dybe tallerken".

7.9. Årlig udarbejdelse af kvalitetsrapporter (§ 3)

Reglen om at kvalitetsrapporter skal udarbejdes årligt, ses generelt som uhensigtsmæssig og unødvendig. Kravet vil resultere i, at der lægges bindinger på arbejdsprocesserne i kommunerne. En kommune siger, at "man tvinges til at prioritere arbejdet med kvalitetsrapporten højt." To af de interview-

ede kommuner mener, at der kun vil være problemer i en overgangsperiode. Alligevel vurderer flere kommuner, at reglen kan risikere at få den uheldige effekt, at det årlige arbejde med kvalitetsrapporter nedsætter kvaliteten af rapporterne og dermed forringer det grundlag, som folkeskolen udvikles på. Derfor mener flere, at det ville være mere hensigtsmæssigt med en cyklus af længere varighed. En enkelt kommune påpeger hensynet til politikernes fire-årige valgperiode: "Når byrådet sidder i fire år, kan det som politisk organ have behov for at kunne dokumentere sin effektivitet i form af resultater."

7.10. Tidsfrister (§§ 12-13)

Bekendtgørelsens centralt fastsatte tidsfrister for kvalitetsrapporter (15. oktober) og handlingsplaner (31. december) vurderes af alle interviewkommuner som et udtryk for manglende forståelse og respekt for det kommunale selvstyre. Hermed menes konkret, at bekendtgørelsens ministerielt fastsatte tidsfrister ikke tager højde for de forretningsgange, der er veletablerede i den kommunale praksis landet over, både på rådhus og folkeskoler.

For det første er man på skolerne nødt til at udføre en stor del af det administrative arbejde med kvalitetsrapporten *før* sommerferien. Det vil sige på et tidspunkt, hvor der i forvejen er meget travlt med afslutning af skoleåret, herunder eksaminer m.m. Hermed lægges der fra statens side bindinger på kommuneskolernes arbejdsprocesser.

For det andet er fristen den 15. oktober uhensigtsmæssig i forhold til kommunernes tilrettelæggelse af budgetprocessen. Alle høringer og forhandlinger om budgetterne er nemlig overståede, før kvalitetsrapporterne når det politiske niveau, og som en af de interviewede kommuner udtrykker det, så laver man ikke om på budgettet "blot for at iværksætte en eller anden folkeskolehandlingsplan". Det er således uheldigt, at budgetprocessen går forud for kvalitetsrapporten, da beslutninger om at afsætte penge til kvalitetsudvikling af folkeskolen på den måde først kan træffes året efter, og dermed først træde i kraft 1½ år efter, at kvalitetsrapporten evt. dokumenterer behov for ressourcer til kvalitetsudvikling.

8. Kommunernes forslag til regelforenklinger og god praksis

Indledningsvis skal det atter nævnes, at kvalitetsrapportbekendtgørelsen er en udmøntning af folkeskolelovens § 40 a. KREVI er bekendt med, at nogle af de regelforenklinger, der foreslås i det følgende, vil kræve en ændring af folkeskoleloven.

8.1. Regelforenklinger, der kan reducere de administrative omkostninger

Det foreslås, at Undervisningsministeriet udvikler et standardværktøj eller en skabelon til indberetning af oplysninger fra kommuner og skoler. Skabelonen kan indeholde allerede indberettede oplysninger, så kommuner og skoler kun skal indtaste de nye obligatoriske oplysninger. Værktøjet bør kunne kobles med de lokale IT-systemer. I tilknytning hertil kan ministeriet med fordel ud-

sende en vejledning til brug ved udarbejdelse af spørgeskemaer i kommunerne.

Der efterlyses desuden en vejledning fra ministeriet, som afklarer, hvordan oplysningerne helt specifikt skal opgøres. Der savnes bl.a. en nærmere definition af både de kvalitative oplysninger i §§ 5 og 8 samt nøgletallene i §§ 7 og 9. Afklaring af definatoriske spørgsmål kræver meget arbejde (se kapitel 6) og giver ifølge kommunerne anledning til konflikter, både mellem forvaltning og skoler og internt på skolerne. Endvidere er det særligt vigtigt, at oplysningerne landet over opgøres på nøjagtigt samme måde, når målet med kvalitetsrapporterne bl.a. er at kunne sammenligne kommuner og skoler.

8.2. Regelforenklinger, der kan reducere de selvstyremæssige begrænsninger

Det foreslås, at udarbejdelsen af kvalitetsrapporterne i højere grad tilpasses de kommunale arbejdsgange. Herunder rejses der forslag om, at man kan udarbejde kvalitetsrapport hvert andet eller fjerde år frem for årligt. Desuden foreslås det, at kommunerne fritages for at udarbejde kvalitetsrapporter for skoleåret 2006/2007. Med den korte tid fra bekendtgørelsens udstedelse til aflevering af den første kvalitetsrapport kan kommuner og skoler som tidligere nævnt ikke tilrettelægge arbejdsprocessen optimalt det første år.

Som det fremgår af kapitel 7, mener kommunerne desuden, at processen er tilrettelagt uhensigtsmæssigt i forhold til skolernes spidsbelastningsperioder og de kommunale budgetforhandlinger. Kommunerne kommer ikke med konkrete forslag til regelforenklinger, men der fremføres to primære grunde til at problematisere den tidsmæssige tilrettelæggelse. For det første bør vurderingen af et skoleår ikke, som bekendtgørelsen lægger op til, igangsættes før skoleårets afslutning. For det andet kan kommunalbestyrelsen med de gældende tidsfrister alligevel ikke nå at tage kvalitetsrapporten i betragtning, før budgettet er forhandlet på plads. I de to argumenter ligger implicit, at tidspunktet for aflevering af kvalitetsrapporten bør skubbes til den 31. december. Så har man bedre tid til at udføre arbejdet og træffe politiske beslutninger, ligesom det nævnes, at det kan være en fordel at integrere arbejdet med kvalitetsrapporter og handlingsplaner. Ulempen er imidlertid, at der på den måde fortsat vil gå 1¼ år fra et problem er til stede, og til der afsættes ressourcer til at tage hånd om det.

Der fremsættes ligeledes forslag om at reducere de obligatoriske indikatorer og dermed give kommuner og skoler større spillerum. Konkret nævnes muligheden for, at ministeriet udarbejder en bruttoliste af nøgletal til inspiration for kommuner og skoler. Det nævnes i den forbindelse, at flere af nøgletallene kan tages ud, fordi de ikke har væsentlig betydning for vurderingen af det faglige niveau.

Endelig foreslås det, at ministeriet bør forestå et udviklingsarbejde af kvalitative og kvantitative kvalitetsindikatorer. En mere afbalanceret vægt på de bløde og hårde aspekter af kvalitet vil forbedre kommunernes mulighed for at udvikle folkeskolen. Som bekendtgørelsen ligger nu, er der, som en kommune udtrykker det, lagt op til en "kvantitetsrapport" snarere end en kvalitetsrapport.

8.3. Kommunernes inspiration til god kommunal praksis

Da kommunerne ikke har erfaringer med at udarbejde kvalitetsrapporter, havde interviewpersonerne kun få konkrete inspirationsidéer til god kommunal praksis på området. Dog nævnes følgende:

- En kommune er i gang med at udvikle en IT-løsning, som kan effektivisere arbejdsgangene omkring indberetning og dokumentation. Det letter skolernes arbejde, og man kan gå ind ét sted og se og indberette alle oplysninger. Hvis det kommer til at virke efter hensigten, ligger her en kilde til store administrative driftsbesparelser (se afsnit 6.6.).
- To kommuner planlægger at indhente data til kvalitetsrapporter gennem kvalitative interviews (gruppeinterviews) med en bredt sammensat gruppe af skolerepræsentanter.
- En kommune nævner muligheden for uddannelse af udviklingskonsulenter til udvikling af læringskultur i organisationen. Konsulenterne vil støtte en faglig professionel vurdering af nøgletal og indikatorer samt evt. deltage i udvikling af god dokumentation.
- En kommune planlægger at se på skolernes APV'er, børne-APV'er samt adfærds- og mobbepolitik for at vurdere rummelighed og trivsel.

Bilagsoversigt

Bilag 1. Interviewguide som fremsendt til de kommunale interviewpersoner

Bilag 2. Liste over kommunernes indbyggertal, skoleantal og gennemsnitlige skolestørrelse pr. 1. januar 2007