



Konceptbeskrivelse: Kvalitetstilsynet med folkeskolen

Kvalitetstilsynet med folkeskolen

Hvert år gennemgår Styrelsen for Undervisning og Kvalitet alle danske folkeskolelæres faglige og trivselsmæssige resultater for at finde frem til de skoler, der kan have vedvarende kvalitetsudfordringer. Skoler, der efter en nærmere analyse og redegørelse fra kommunen udtages til tilsyn, kan få støtte fra ministeriets læringskonsulenter til at vende udviklingen.

Formål med kvalitetstilsynet

Folkeskolens kvalitet er et kommunalt ansvar, men staten har en lovbunden opgave med at føre tilsyn med kvaliteten. I folkeskoleloven står der, at ministeren, det vil i praksis sige Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, ”fører tilsyn med folkeskolelæres kvalitetsudvikling” (§ 57 d). Formålet er først og fremmest gennem dialog og målrettede rådgivningsindsatser at give kommunen og skolen støtte til at få vendt en negativ udvikling. Det kan være på skoler, hvor for mange elever mistrives eller har for lave resultater i folkeskolens afgangsprøver.

Samtidig er det også en del af kvalitetstilsynet, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet kan skride ind og pålægge sanktioner, hvis en skole i tilsynet udviser vedvarende dårlige faglige resultater, og styrelsen vurderer, at der er behov for mere end en rådgivningsindsats. Disse sanktionsmuligheder er uddybet længere nede.

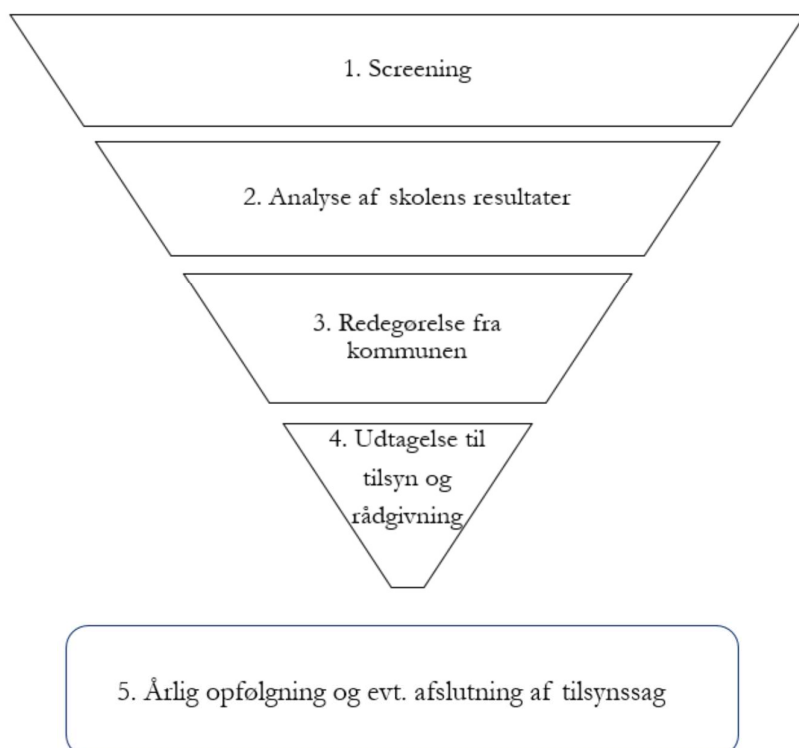
Fra 2020 er det eksisterende kvalitetstilsyn desuden udbygget med databaserede indikatorer med fokus på parallelsamfundsproblematikker. Det sker som følge af den politiske aftale af 9. maj 2018 om at bekæmpe parallelsamfund på undervisningsområdet. Delaftalen blev vedtaget ved lov nr. 277 af 26. marts 2019. Lovændringen indebærer bl.a., at kvalitetstilsynet er blevet udbygget med indikatorer, der har særligt fokus på parallelsamfundsproblematikker. Disse indikatorer, som ligeledes er indført på ungdomsuddannelsesområdet, har til formål at afdække hvilke skoler, der har udfordringer med mulige parallelsamfundsproblematikker, og som

kan have behov for støtte og vejledning til en styrket lokal indsats i kommunen og/eller på skolen.

Metode: Hvordan foregår kvalitetstilsynet?

Kvalitetstilsynet forløber gennem en række faser fra en indledende databaseret screening af alle folkeskolars data, over rådgivning af de udtagne skoler, til sluttelig en afslutning af tilsynssagen, hvis den negative udvikling på en skole er blevet vendt. Faserne, der er uddybet nedenfor, fremgår af figur 1.

Figur 1. Faser i kvalitetstilsynet



1. Screening

Kvalitetstilsynet er et risikobaseret tilsyn. Det betyder, at første trin i udvælgelsen af hvilke skoler, der skal udtages til tilsyn, sker gennem en årlig screening for alle danske folkeskoler på en række databaserede indikatorer for skolernes faglige og trivselsmæssige resultater. Hvis en skoles resultater over en flerårig periode er ringere end den grænseværdi, der er fastlagt for hver enkelt indikator, vil skolen skille sig ud i screeningen og dermed gå videre til fase 2. Indikatorerne for skolernes kvalitetsudvikling omfatter faglige resultater, trivsel og parallelsamfundsproblemer. Indikatorerne er følgende:

Faglige resultater:

- Elevernes resultater fra 9.-klasseprøverne i dansk, matematik, engelsk og naturfaglig fællesprøve.

- Elevernes overgang til ungdomsuddannelse.
- Løfteevne (socioøkonomisk referencekarakter for 9. klasseprøverne)
- Resultater fra nationale test i dansk og matematik.

Trivsel:

- Resultater fra den obligatoriske nationale trivselsmåling.

Parallelsamfundsproblematikker:

- Andelen af elever med ikke-vestlig baggrund
- Andelen af elever fra udsatte boligområder
- Andelen af elever med forældre uden for arbejdsmarked eller uddannelse
- Andelen af elever, der ikke opnår mindst 02 i dansk i 9. klasseprøverne

Kvalitetstilsynet baserer sig på resultatsindikatorer for områderne faglige resultater og trivsel. For parallelsamfundsindikatorer findes der ikke på samme vis gode resultatsindikatorer. Her anvendes i stedet hovedsageligt procesindikatorer, som udgør et risikobaseret udgangspunkt for en nærmere analyse af skolerne. Resultatsindikatorer er i sig selv stærke indikatorer for vurdering af en tilsynssag. Det er dog altid sådan, at samlede vurderinger af skolars tilsynssager beror på en konkret vurdering. Dels idet dette giver den mest grundige og fagligt velbegrundede vurdering af skolen, dels idet indikatorerne ikke er konkret definerede ved lov, hvorfor loven ikke giver mulighed for et rent automatiseret tilsyn uden individuel (konkret) vurdering.

Den konkrete vurdering indebærer, at vurderinger altid funderes på et samlet fagligt skøn af den enkelte skoles udfordringer og indsatser. Hvis særlige konkrete øvrige forhold taler for at give skolerne en anden samlet vurdering, end indikatorerne lægger op til, er det også en mulighed.

2. Analyse af skolens resultater

For de skoler, der har overskredet grænseværdien på indikatorerne, foretager Styrelsen for Undervisning og Kvalitet en nærmere analyse. Her inddrages skolens resultater på en række øvrige indikatorer samt andre relevante data som fx elevfravær, sprogprøveresultater, kompetencedækning, pressesager, evt. indhentning af oplysninger fra øvrige tilsynsmyndigheder og styrelsens øvrige kendskab til skolen. Det er centralt for analysen af skolerne, om der er tale om forbigående udslag, fx baseret på en enkelt klasseårgang, eller vedvarende udfordringer.

Ud fra en konkret helhedsvurdering af skolens samlede forhold beslutter styrelsen herefter, for hvilke af skolerne, at kommunerne skal anmodes om en redegørelse (fase 3).

3. Redegørelse fra kommunen

For de skoler, hvor analysen peger på, at der er tale om vedvarende kvalitetsudfordringer, beder Styrelsen for Undervisning og Kvalitet kommunen om at redegøre for årsagerne til skolens resultater, igangsatte og planlagte indsatser på skolen, samt hvordan kommunen understøtter skolens arbejde med at løfte elevernes resultater. Redegørelsen indgår herefter i styrelsens samlede vurdering af, om skolen skal udtages i kvalitetstilsynet (fase 4).

I forbindelse med styrelsens vurdering af redegørelsen lægges blandt andet vægt på skolens og kommunens opmærksomhed på de identificerede udfordringer, hvilke relevante indsatser der er sat i gang, samt i hvor høj grad udfordringerne kan forklares med forbigående udsving eller særlige forhold. Hvis styrelsen finder, at de igangsatte indsatser ikke i tilstrækkelig grad imødegår skolens identificerede udfordringer, vil skolen blive udtaget til tilsyn.

Hvad angår skoler med indikationer på parallelsamfundsproblematikker, vil kommunen desuden skulle redegøre for en række forhold vedrørende marginaliserede elever, vold mod skolens personale, underretninger, snyd, bortvisninger mv. Her kan udvalgte kommuner og skoler desuden blive inviteret til møde med styrelsen inden, der træffes beslutning om evt. udtagelse til tilsyn.

4. Udtagelse til tilsyn og rådgivningsforløb

Når der er truffet beslutning om udtagelse til tilsyn, vil styrelsen meddele dette til skolen og kommunen. I brevet om udtagelse til tilsyn vil fremgå, hvilke data, der er lagt til grund herfor, samt på hvilke områder, redegørelsen ikke har givet styrelsen tilstrækkelig sikkerhed for, at den negative udvikling kan vendes.

Skolen vil samtidig få tilbud om et rådgivningsforløb med ministeriets læringskonsulenter. Rådgivningsforløbet tager udgangspunkt i en analyse af den enkelte skoles situation og lokale udfordringer. Det sætter særligt fokus på, hvordan skolens pædagogiske ledelse bedst muligt bliver støttet i at skabe løbende kvalitetsforbedringer. Det kan fx være gennem styrkelse af:

- skolens professionelle læringsfællesskaber (arbejdet i team og fagteam)
- skolens udvikling af kvalitet i undervisningen
- skolens kapacitetsopbygning
- skolens ledelses aktive involvering i udviklingen af undervisningen
- skolens arbejde med data
- skolens arbejde med konkrete faglige, trivselsmæssige og parallelsamfundsrelaterede indsatser målrettet ledelsens, lærernes og pædagogernes kompetencer.

Med afsæt i det eller de områder, der har været afgørende for, at skolen er udtaget i kvalitetstilsyn, vurderer læringskonsulenterne i dialog og samarbejde med skolerne, hvilke konkrete indsatser, der skal igangsættes. Det er kommunen, der i sidste ende beslutter indsatserne. Dog vil ministeriet i forbindelse med godkendelse af en handlingsplan kunne pålægge konkrete indsatser, jf. afsnittet om sanktioner nedenfor. Læringskonsulenterne understøtter skolerne i at planlægge, gennemføre og implementere konkrete indsatser, og der lægges gennem hele processen vægt på, at tilsynet så vidt muligt opleves som en støtte for de involverede skoler og for kommunen.

5. Årlig opfølgning og evt. afslutning af tilsynssagen

Efter udtagelse til tilsyn vil skolerne som udgangspunkt gennemgå et helt skoleårs rådgivningsforløb. Herefter vil styrelsen ultimo hvert kalenderår, når der foreligger nye data, følge op på skolens resultater, og de indsatser der er sat i gang. Som led i opfølgningen anmodes kommunerne om en redegørelse for udviklingen i skolens resultater, forankring af igangsatte indsatser samt planlagte indsatser.

Styrelsen foretager en samlet vurdering af informationer herunder udviklingen i skolens data, erfaringerne fra rådgivningsforløbet med ministeriets læringskonsulenter samt forvaltningens forankring af de igangsatte indsatser, hvorvidt skolen bør fastholdes i tilsyn, eller om tilsynssagen kan afsluttes. Centralt for denne vurdering er, om der er udsigt til, at den negative udvikling er vendt eller kan vendes på baggrund af de igangsatte indsatser. Som grundlæggende princip gælder de samme forudsætninger for udtagelse til tilsyn som for afslutning af en tilsynssag. Hvis forudsætningerne for udtagelse til tilsyn således ikke længere er til stede, vil en tilsynssag kunne afsluttes.

Hvis det derimod vurderes, at tilsynssagen ikke umiddelbart kan afsluttes, indkaldes forvaltningen og skolens ledelse til møde med styrelsen, inden det endeligt vurderes, om tilsynssagen skal fortsætte eller afsluttes.

Hvilke sanktioner kan anvendes i kvalitetstilsynet?

Der kan være tilfælde, hvor en dialogbaseret tilgang ikke er tilstrækkelig. Hvis kommunen efter udtagelse til tilsyn ikke har taget de nødvendige initiativer til at forbedre kvaliteten af undervisningen på skolen, kan ministeren i tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan med henblik på at forbedre niveauet på en folkeskole eller i skolevæsenet, jf. folkeskolelovens § 57 d, stk. 4. I praksis er denne kompetence delegeret til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Pålæg af handlingsplan vil som udgangspunkt ske ud fra en vurdering af

både antal år i tilsyn, skolens faglige og trivselsmæssige data, samt kommunale og lokale indsatser, understøttelse og vilje til at vende udviklingen. Hvis en skole har været i tilsyn i en årrække, vil der dog blive lagt afgørende og primær vægt på antal år i tilsyn og skolens faglige og trivselsmæssige data.

Ved pålæg af handlingsplan vil styrelsen afholde et møde med kommunen på ledelsesniveau med det formål at sikre den tilstrækkelige kommunale opmærksomhed og forankring.

Et pålæg om at udarbejde en handlingsplan kan suppleres med et påbud om at deltage i et rådgivningsforløb med ministeriets læringskonsulenter. Med lov nr. 277 af 26. marts 2019 blev det fastsat, at handlingsplanen skal godkendes af ministeren.

Der fremgår følgende af lovens forarbejder (lovforslag nr. L 60, der er fremsat den 4. oktober 2018 af daværende undervisningsminister, Folketingstidende 2018-19 (1. samling)):

”Det er fortsat kommunalbestyrelsens ansvar at udforme handlingsplanen efter kommunens vurdering af, hvad der er påkrævet til at løfte kvaliteten på den eller de skoler, som har vedvarende dårlige faglige resultater. Det forhold, at ministeren vil skulle godkende en pålagt handlingsplan, vil indebære, at ministeren vil få kompetence til at pålægge kommunalbestyrelsen at arbejde efter at opnå bestemte mål og til at iværksætte bestemte indsatser. Det betyder, at ministeren vil kunne stille krav til indholdet af handlingsplanen, og derved fx pålægge kommunen at iværksætte bestemte pædagogiske tiltag.”

Herudover fremgår, at ministeren bl.a. kan pålægge kommunen ”omprioritering af indsatser og mere strukturelle tiltag så som ændring af skoledistrikter mv.”

Det følger af folkeskolelovens § 57 d, stk. 6, at ”ministeren kan træffe beslutning om at nedlægge en folkeskole, som ikke inden for en 3-årig periode har indfriet de fastsatte mål i den af ministeren godkendte handlingsplan, jf. stk. 4.”

Hvis kommunalbestyrelsen ikke er indstillet på at medvirke til at udarbejde en handlingsplan, som vil kunne godkendes af ministeren, og derved ikke ønsker at bidrage aktivt til at forberede kvaliteten på folkeskolen, vil bestemmelsen i § 57 d, stk. 6, kunne finde umiddelbar anvendelse.

Nedlæggelse af en skole vil forudsætte, at det er vurderingen, at andre

mindre indgribende tiltag ikke er tilstrækkelige. Der vil således skulle foretages en proportionalitetsafvejning mellem skolens situation og udvikling og sanktionen. Derfor vil det høre til undtagelserne, at styrelsen tager et så drastisk middel i brug.