

Revisionsrapport Granskning av målstyrning.

Nämnden för Bildning, Fritid och Kultur

Härjedalens Kommun

23 januari 2013

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Granskningsresultat	3
3. Bedömning och rekommendationer	8

Sammanfattning

Andelen elever med godkända betyg, helst 100 % är ett mål som många nämnder med ansvar för utbildningsfrågor har i de flesta kommuner. Härjedalens kommun har en lägre andel godkända elever än jämförbara kommuner. Med anledning av detta har kommunens revisorer uppdragit Deloitte att granska hur rutiner och processer, exempelvis målstyrning, tillämpas för att nå bra resultat inom grundskolan.

Den övergripande revisionsfrågan är om nämnden genom rutiner och processer säkerställer en så hög godkännandegrad som möjligt?

Efter genomförd granskning är vår bedömning att de rutiner som finns idag behöver kompletteras för att säkerställa en så hög godkännandegrad som möjligt. Det har påbörjats ett förändringsarbete under de senaste åren och om den kvalitetsuppföljning som nu införs fungerar som det är tänkt, är vår bedömning att det kommer att medföra en förbättring.

Rekommendationer:

- Nämnden bör på ett tydligare sätt kommunicera vad som förväntas av respektive rektor.
- Nämnden bör mer frekvent begära in redovisning över hur arbetet fortskrider med att uppnå de mål som finns.
- Uppföljning från nämnden bör ske på en konkret nivå. Exempelvis: Hur många av totalt 8 elever kan i dagsläget inte läsa? Vilka åtgärder sätts in, etc?

Östersund den 23 januari 2013

Kjell Pettersson, uppdragsledare
Certifierad kommunal revisor

Veronica Blank
Revisor

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

En hög andel elever med godkända betyg, helst 100 % är ett mål som många nämnder med ansvar för utbildningsfrågor har i de flesta kommuner. Härjedalens kommun har en lägre andel godkända elever än i jämförbara kommuner. Med anledning av detta har kommunens revisorer uppdragit Deloitte att granska hur bland annat målstyrning tillämpas för att nå ett bättre resultat i grundskolan.

1.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om nämnden genom rutiner och processer säkerställer en så hög godkännandegrad som möjligt?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser rutiner och processer ut?

Sker en systematisk uppföljning av hur arbetet bedrivs för att nå ett bra studieresultat?

Är det stora skillnader inom kommunen beträffande betygsnivåer?

1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är lagar och interna rutiner, policys och beslut.

1.4 Avgränsning

Granskningen avser år 2012 och grundskolan.

1.5 Metod

Intervjuer har genomförts med förvaltningschef, utredningssekreterare och nämndens ordförande. Dokumentstudier av lagar och riktlinjer och styrdokument.

2. Granskningsresultat

2.1 Omfattning

I kommunen finns totalt 9 grundskolor. Dessa finns i Sveg, Lillhärdal, Lofsdalen, Hede, Vemdalen, Funäsdalen, Bruksvallarna och Ytterhogdal.

Av ovanstående är fyra högstadieskolor (7-9) vilka är belägna i Sveg, Hede, Funäsdalen och Ytterhogdal.

Ort	Skola	Omfattning
Sveg	Norra skolan	F-6 *
Sveg	Södra skolan	7-9
Lillhärdal	Furulundsskolan	F-6
Lofsdalen	Lofsdalens skola	F-6
Hede	Sonfjällsskolan	F-9
Vemdalen	Vemdalens skola	F-6
Funäsdalen	Funäsdalens skola	F-9
Bruksvallarna	Bruksvallarnas skola	F-5
Ytterhogdal	Ytterhogdals skola	F-9

*F= Förskoleklass

För närvarande finns 883 (875) stycken elever inskrivna i grundskolan.

2.2 Ansvarsfördelning

Styrning av skolan är fördelad mellan staten och kommunerna. Staten styr främst genom lagar och förordningar. Kommunen är huvudman för verksamheten och har till uppgift att skapa förutsättningar för att de nationella målen och kraven ska nås i skolverksamheten.

Det finns också ett uppdrag från staten genom läroplaner och kursplaner till lärare och rektorer att utforma en lokal verksamhet som innebär att eleverna ges förutsättningar att nå de nationella målen.

I Härjedalen är det nämnden för Bildning, Fritid och Kultur som ansvarar för kommunens åtagande inom det offentliga skolväsendet.

2.3 Lagar och styrdokument

Skolan regleras i Skollagen och i lagens fjärde kapitel regleras kvalitetsarbete. Hösten 2011 började en ny skollag gälla (Skollag 2010:800). I den nya lagen har bland annat kraven på ett systematiskt kvalitetsarbete förstärkts. Kravet på kommunen som huvudman är att planera följa upp och utveckla verksamheten, **på det sätt kommunen finner lämpligast**. Detta arbete ska dokumenteras.

Till stöd i det arbetet finns exempelvis skolverkets skrift:” Allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete”

I lagen står att planering, uppföljning och utveckling ska genomföras såväl på huvudmannanivå (4 Kap, 3§) som på enhetsnivå (4 Kap, 4§). Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbetet på enhetsnivå genomförs. Kommunen som huvudman ansvarar för att organisera utbildningen samt för att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen, för att kunna förbättra verksamheten vid behov så att de nationella målen kan uppnås.

Huvudmannen ska utgå ifrån de nationella mål som finns i läroplanen för grundskolan (Lgr11).

2.4 Styrning genom mål inom nämnden för bildning, fritid och kultur

Styrning av skolverksamheten utifrån mål, så som det ser ut idag, har pågått sedan år 2010. Grunden är en verksamhetsplan i vilken mål för skolverksamheten sätts för det kommande året. Nämndens mål för skolan utgår ifrån de nationella mål som finns i läroplanen för grundskolan. Några ytterligare mål finns inte. Målen finns också i budget och följs upp i delårsrapport, årsredovisning och kvalitetsredovisning.

År 2012 finns följande mål för grundskolan:

- Samtliga elever i årskurs 2 ska kunna läsa. Åtgärder ska vidtas om alla inte nått målet.
- Samtliga elever i årskurs 3 ska klara av kravnivån i nationella prov i svenska och matematik. Åtgärder ska sättas in om alla inte nått kravnivån.
- Samtliga elever i årskurs 6 ska klara av kravnivån i nationella prov i svenska, matematik och engelska. Åtgärder ska sättas in om alla inte nått kravnivån.
- Fler elever ska klara kravnivån i nationella proven i klass 3,6 och 9 och ha nått betyget G eller högre betygsnivåer i skolämnet matematik i relation till resultaten 2011.
- Meritvärdet i kommunen ska vara lika eller högre än riket.

- Andelen elever i som är behöriga till gymnasieskolans nationella program ska vara lika eller högre än jämförbara kommuner.

År 2013 är målen snarlika de som funnits för år 2012. Ett mål som har tillkommit är att alla elever ska ha nått betyget E (vilket motsvarar den lägsta nivån för godkänt). En annan förändring är att målen för meritvärde och andelen behöriga till gymnasium för år 2013 ska vara högre än 2012. Kommunen ska inte, som tidigare, jämföras med riket eller andra likvärdiga kommuner.

2.5 Statistik och måluppfyllelse i kommunen

I kommunen förs statistik över elevernas resultat. Den presenteras i kvalitetsredovisning, delårsrapport och årsredovisning. Utöver vad som presenteras i dessa dokument finns också mer detaljerad statistik över kunskapsresultat uppdelat på exempelvis ämnen och delprov.

Utifrån delårsrapporten för 2012 kan konstateras att det finns stora skillnader mellan olika skolor i kommunen.

Nedanstående tabell visar:

- Genomsnittligt meritvärde (summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen)
- Andel behöriga till nationellt program (%)
- Andel som nått målen i samtliga ämnen (godkänt) (%)

År 2012	Funäsdalen	Hede	Södra skolan Sveg	Ytterhogdal	Kommunen	Riket	
Genomsnittligt meritvärde	240,3	208,3	193,7	200	207,4	211,4	
Andel behöriga (%)	89,5	93,9	76,7	88,8	86	88	
Andel godkända i samtliga ämnen (%)	89,5	87,9	69,8	88,8	78,1	77,4	

Källa: Kunskapsresultat 2011/2012

Resultaten skiljer sig åt mellan skolor i kommunen. Det finns också en stor skillnad mellan pojkar och flickor där pojkar generellt sett har ett sämre resultat.

Andelen behöriga till gymnasiet är högst i Hede och lägst i Sveg (Södra skolan). Andelen elever som är godkända i samtliga ämnen i kommunen ligger strax över statistiken för riket, medan Södra skolan ligger under det värdet.

2.5.1 Måluppfyllelse

För år 2012 kommer 1 av de 6 målen som uppställts för grundskolan att uppnås. I relation till år 2011 kommer fler elever att nått betyget godkänt i matematik samt fått ett bättre resultat i nationella proven i matematik. Målet att alla elever ska kunna läsa i andra klass uppnås inte, 8 % av eleverna kan inte läsa. När det gäller nationella prov är resultaten varierande, men att 100 % ska klara kunskapskraven uppnås inte. I årskurs 9 klarade 96 % av eleverna kraven i nationella prov för svenska och engelska medan 86,5% klarade kraven i matematik.

År 2011 uppnåddes inget av målen. Exempel på avvikelser är att 6 % av eleverna inte kunde läsa i andra klass, alla klarade inte kravnivån på nationella prov i årskurs 3 och det genomsnittliga meritvärdet ligger under genomsnittet för jämförbara kommuner och riket.

2.6 Uppföljning och åtgärder

Under år 2010 och 2011 har uppföljning och redovisning av mål gjorts i kvalitetsredovisning, delårsrapport och årsredovisning. I målen klargörs att åtgärder ska vidtas om målen inte uppnås. För 2012 har uppföljning gjorts i **delårsrapport** och kommer att göras i en **redovisning av kvalitetsarbetet**.

Måluppfyllelse uppnås varken för år 2011 eller 2012. Trots detta finns ingen beskrivning av vilka orsaker som kan finnas till att de inte uppnåtts och om åtgärder vidtas för att målen ska kunna uppnås. Under år 2010 initierade kommunen ett matematikprojekt som haft till uppgift att öka måluppfyllelsen för ämnet matematik genom att utveckla pedagogiken. Under 2012 har det konstaterats att målet med projektet, dvs. att alla ska klara kunskapsmålen i matematik, inte uppnåtts. I kommunen har också en matematikutvecklare anställts på 50 % och två specialpedagoger har anställts på heltid i Sveg.

I budgetramen för nämnden finns en förstärkningsbudget, som under 2012 uppgår ca 6 Mkr. Under året har en rutin för att begära extra medel införts. Vi behov av stöd ska rektor först ska se över om detta går att lösa inom den befintliga organisationen. Om det inte går ska verksamhetsplaneraren kontaktas och det finns möjlighet att begära extra medel ur förstärkningsbudgeten (6 Mkr).

Förvaltningens uppfattning är att de kvalitetsredovisningar som tidigare använts inte varit bra. Arbetet med kvalitetsredovisning har inte skett systematiskt utan bara varit något som ”måste göras”.

Redovisning av kvalitetsarbetet har förtydligats och förfinats inför uppföljningen för år 2012. Vid genomförande av revisionen (januari 2013) var inte redovisningen av arbetet färdigställd, men i korthet går arbetet ut på att varje skola och rektor ska fylla i ett dokument och för varje målområde svara på:

- Var är vi
- Vart ska vi
- Hur gör vi?

I de fall målen inte är uppnådda ska åtgärder vidtas och dessa ska beskrivas.

Rektorerna byter kvalitetsredovisningar med varandra och granskar om kollegornas redovisning svarar på de frågor som ska besvaras.

Hur och när uppföljning ska genomföras beskrivs i en uppföljning och **utvärderingsplan** som finns för varje förskola, grundskola och gymnasieskola. Här anges också vem som ansvarar för att analysera och genomföra åtgärder utifrån de nationella målen.

Eftersom det kommit ny skollag, läroplaner, kursplaner och kunskapskrav under 2011 har det beslutats att ett utvecklingsområde för 2012-2013 ska vara ”bedömning för lärande”. Syftet med utvecklingsarbetet är att stärka elevernas lärande. Processen är tänkt att leda till att elever och föräldrar ska få en tydlig feedback om elevernas kunskapsutveckling i förhållande till målen. Avsikten är också att ge en samstämmig syn på hur bedömning ska användas i undervisningen.

En del i utvecklingsarbetet omfattar också klassrumsbesök som rektorerna ska genomföra på respektive skola. Vid de tillfällena ska rektor bedöma om läraren belyser målen för eleverna och vilket feedback eleverna får. Lärare ska få en återkoppling om hur undervisningen behöver korrigeras för att fler elever ska förstå och lära det som är tänkt.

Utöver de övergripande uppföljningar som genomförs används också individuella utvecklingsplaner (IUP) för varje elev. Dessa följs upp av lärare och rektor varje termin.

3. Bedömning och rekommendationer

3.1 Rutiner och processer

Arbetet med målstyrning har kommit en bit på väg och sedan några år tillbaka har arbetet med uppföljning av mål skett strukturerat.

Vi bedömer det som positivt att rutiner och processer (exempelvis målstyrning) har förändrats från att ha omfattat många dokument med olika mål till en mer konkret och avskalad struktur där det finns en samstämmighet mellan olika dokument som används (ex. nationella mål, nämndens egna mål och kvalitetsuppföljning).

I läroplanen finns det tydliga mål som ska uppnås och de mål som satts i nämnden stödjer de nationella målen.

3.2 Uppföljning och åtgärder

Statistik förs över elevernas resultat. Statistiken visar att det förekommer stora skillnader i hur väl eleverna klarar att uppnå kunskapsmålen. Dessa skillnader finns mellan olika skolor i kommunen och mellan pojkar och flickor på respektive skola. Skillnaderna påpekades redan år 2009 i en rapport från skolinspektionen och situationen ser ungefär likadan ut idag.

Den uppföljning som funnits och finns har varit fokuserad på att utvärdera verksamheten, vilket är bra. Det finns även en systematisk uppföljning av måluppfyllelse och vår bedömning är att uppföljningen kan utvecklas ytterligare.

Konstaterade brister måste följas av analys och åtgärder, både på kort och på lång sikt, vilket nämnd och förvaltning delvis påbörjat arbetet med under år 2011 och 2012. De åtgärder som vidtas bör regelbundet följas upp och de effekter som uppnås utvärderas.

Vår sammanfattande bedömning är att de rutiner som finns behöver kompletteras för att säkerställa en så hög godkännandegrad som möjligt. Det har påbörjats ett förändringsarbete under de senaste åren och om den kvalitetsuppföljning som nu införs fungerar som det är tänkt, är vår bedömning att det kommer att medföra en förbättring.

För att kommunen ska kunna fullgöra sitt ansvar som huvudman måste dialogen mellan enheter och nämnd kring mål och åtgärder förbättras. Rektor har ett ansvar för att följa upp och föreslå åtgärder, vilka ska dokumenteras. Nämnden behöver ha rutiner för att systematiskt samla in information över hur arbetet fortskrider för att bedöma vilka utvecklingsinsatser som behövs.

Vi ser det som positivt att nämnden nu prövar nya arbetsätt för att kunna åstadkomma ett kontinuerligt arbete kring mål och kvalitet i skolan. Exempel på det är att få igång en konkret diskussion mellan rektorer om kvalitetsredovisningarnas användbarhet och kvalitet.

Rekommendationer:

- Nämnden bör på ett tydligare sätt kommunicera vad som förväntas av respektive rektor.
- Nämnden bör mer frekvent begära in redovisning över hur arbetet fortskrider med att uppnå de mål som finns.
- Uppföljning från nämnden bör ske på en konkret nivå. Exempelvis: Hur många av totalt 8 elever kan i dagsläget inte läsa? Vilka åtgärder sätts in, etc?