

Tjänsteskrivelse

Kommunstyrelsen

Diarienummer: 12KS/0580

Datum: 2013-01-24
Handläggare: Marie Lindström
Kansli- och utvecklingsavdelningen

Förslag till yttrande om granskningsrapport - "Betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan"

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen godkänner förslaget till yttrande om KPMG:s revisionsrapport "Betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan".

Beslutsnivå

Kommunstyrelsen

Sammanfattning

KPMG:s granskning av betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan visar att kunskapsnivåerna för Värmdö kommuns grundskoleelever, mätt i meritvärde och andel som uppnår målen, inte avviker från övriga länets resultat. Den kommunala grundskolan har också ett bra och realistiskt kostnadsläge utifrån elevernas resultat och i relation till övriga länet.

Kommunstyrelsen delar KPMG:s bedömning att utvecklingen mot en samordning av styrsignalerna från beställarsidan har en positiv effekt på skolornas fortsatta arbete med förbättrad måluppfyllelse.

Kommunstyrelsen instämmer i att utbildningsstyrelsens reglemente bör ses över så att arbetssättet för målstyrning mellan utbildningsstyrelsen å ena sidan och finansieringsnämnden för utbildning och kommunstyrelsen å andra sidan formaliseras och bevaras.

Ärendebeskrivning

De förtroendevalda revisorerna i Värmdö kommun har gett KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om formerna för styrning, ledning och kontroll av grundskolans verksamhet stödjer god kvalitet i skolan.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har inte några kända ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för miljön

Ärendet har inga konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

En tydlig styrning av skolans verksamhet bidrar till en positiv utveckling av skolans kvalitet. Detta gynnar elever i Värmdö kommuns grundskolor.

Bedömning

KPMG:s granskning av betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan visar att kunskapsnivåerna för Värmdö kommuns grundskoleelever, mätt i meritvärde och andel som uppnår målen, inte avviker från övriga länets resultat. Den kommunala grundskolan har också ett bra och realistiskt kostnadsläge utifrån elevernas resultat och i relation till övriga länet.

Kommunstyrelsen delar KPMG:s bedömning att utvecklingen från tidigare styrmiljö, med fler styrsignaler från olika håll, till en samordning av styrsignalerna från beställarsidan kommer att ha en positiv effekt på skolornas fortsatta arbete med förbättrad måluppfyllelse.

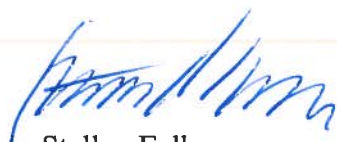
Kommunstyrelsen instämmer i att utbildningsstyrelsens reglemente bör ses över så att arbetssättet för målstyrning mellan utbildningsstyrelsen å ena sidan och finansieringsnämnden för utbildning och kommunstyrelsen å andra sidan formaliseras och bevaras.

Ärendets beredning

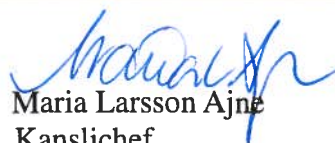
Ärendet har beretts inom kansli- och utvecklingsenheten i samarbete med pro Varmdo. Ärendet behandlas av utbildningsstyrelsen den 21 februari.

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Bilägges/bilägges ej
1	Yttrande 2013-01-24	Bilägges
2	Revisionsrapport från KPMG 2012-12-03	Bilägges



Stellan Folkesson
Kommundirektör



Maria Larsson Ajne
Kanslichef



Datum: 2013-01-24

Värmdö kommuns förtroendevalda
revisorer

Yttrande om KPMG:s granskning av betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan

Kommunstyrelsen delar KPMG:s bedömning att kunskapsnivåerna för Värmdö kommuns grundskoleelever, mätt i meritvärde och andel som uppnår målen, inte avviker från övriga länets resultat. Den kommunala grundskolan har också ett realistiskt kostnadsläge utifrån elevernas resultat och i relation till övriga länet.

Kommunstyrelsen menar att det under det senaste året har skett en utveckling mot en allt mer sammanhållen styrning och ledning, vilket skapat förutsättningar för ett gott utvecklingsarbete i kommunen. Utbildningsstyrelsen samarbetar med finansieringsnämnden för utbildning om att sätta politiska mål för kvaliteten i verksamheten utifrån beställarnämndens och kommunstyrelsens mål. Utbildningsstyrelsens mål är kopplade till kommunfullmäktiges övergripande mål och de följs upp genom ett antal indikatorer som är framtagna i samråd med rektorsgruppen.

En utveckling pågår av kommunens IT-stöd, Stratsys, för den totala styrningen i kommunen. I systemet läggs alla mål in och det blir enklare att följa styrningen från fullmäktige till enhet och få en sammanhållen uppföljning av olika enheters resultat.

Kommunstyrelsen delar KPMG:s bedömning att utvecklingen från tidigare styrmiljö, med fler styrsignaler från olika håll, till en samordning av styrsignalerna från beställarsidan kommer att ha en positiv effekt på skolornas fortsatta arbete med förbättrad måluppfyllelse.

Kommunstyrelsen instämmer i att utbildningsstyrelsens reglemente bör ses över så att arbetssättet för målstyrning mellan utbildningsstyrelsen å ena sidan och finansieringsnämnden för utbildning och kommunstyrelsen å andra sidan formaliseras och bevaras.

Monica Pettersson
kommunstyrelsens ordförande

Stellan Folkesson
kommundirektör

Värmdö kommun
Kommunrevisionen

2012-12-03

VÄRMDÖ KOMMUN
2012 -12- 13
Dnr

Utbildningsstyrelsen
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan

De förtroendevalda revisorerna i Värmdö kommun har gett KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan.

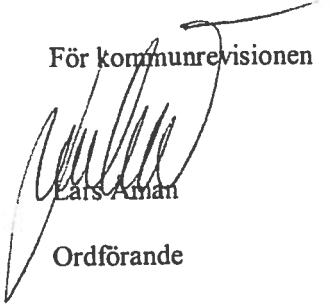
Syftet med granskningen har varit att bedöma om formerna för styrning, ledning och kontroll av grundskolans verksamhet stödjer god kvalitet i skolan.

Efter genomförd granskning sammanfattar vi granskningen med följande:

- Värmdö elevers kunskapsnivåer, mätt i meritvärde och andel som uppnår målen, avviker inte från övriga länets resultat.
- Vi bedömer att kostnadsläget för den kommunala skolan är rimligt utifrån elevernas resultat och i relation till övriga länet.
- Vi kan notera att den kommunala styrningen av kvaliteten i den egna skolan har förbättrats genom samordning internt och genom harmonisering med de statliga målen. Vår uppfattning är att detta bör formaliseras för att bevara styrsystemet på sikt och skapa lugn i organisationen. Den tidigare styrmiljö har varit komplicerad att förhålla sig till vilket lett till ett mycket litet mått av central styrning av de olika skolenheterna.
- Vi kan konstatera att det saknas i kommunen principer och system för hur den politiska styrningen tas tillvara och har effekt på verkställigheten ute på respektive skolenhet.

Revisionen begär yttrande över bifogad rapport, senast 2013-02-28

För kommunrevisionen



Lars Aman

Ordförande



Värmdö kommun

**Betygsnivå och måluppfyllelse inom
grundskolan
Granskningsrapport**

**Offentlig sektor
KPMG AB
2012-11-20
Antal sidor: 15**

1. Sammanfattning

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan.

Efter tidigare genomförd granskning avseende resursfördelningen i skolan i Värmdö kommun har revisionen diskuterat elevernas betygsnivå och kvaliteten i skolor bedrivna i egen regi. Detta då det i föregående granskning av resursfördelningen framkommit att den politiska styrningen av kvalitet i skolan inte är helt tillfyllest. Värmdö kommuns revisorer önskar därför bredda sin bild av skolans verksamhet till att även omfatta kvalitén.

I en statistisk jämförelse med övriga Stockholms län framkommer att Värmdö kommuns grundskolor som helhet inte avviker i vare sig genomsnittligt meritvärde eller andel elever som uppnått målen i alla ämnen. Värmdö kommun har ett gott och realistiskt kostnadsläge både i förhållande till den kostnad kommunen förväntas ha utifrån sin struktur, men också i kostnad per betygspoäng.

En viktig del i det kommunala uppdraget att bedriva skolverksamhet är att erbjuda alla elever en likvärdig skolgång. Det innebär att variationerna i elevernas kunskaper inte bör vara oförklarat stora mellan de kommunala skolorna. Detta kräver ett visst mått av samordning i styrning och ledning så att huvudmannen skapar förutsättningar för detta.

Det finns i Värmdö kommun ingen formaliserad styrprincip av skolverksamheten bedriven i egen regi. I granskningen har dock framkommit att det skett en utveckling det senaste året mot en allt mer sammanhållen styrning och ledning, vilket också har skapat förutsättningar för ett gott utvecklingsarbete samt mer lugn och ro i organisationen. Styrprinciperna behöver dock formaliseras genom styrdokument så att arbetssättet inte blir personberoende utan har förutsättningar att vara långsiktiga och stabila.

Det saknas i kommunen principer och system för hur den politiska styrningen tas tillvara och har effekt på verkställigheten ute på respektive skolenhet. De politiska målens indikatorer kommer att följas upp på enhetsnivå. Vår övergripande bedömning är att mottagandet av styrsignalerna och omvandlingen av detta till praktisk vardag fungerar väl numer när styrsignalerna samordnats och minskats i antal. Det är dock upp till varje rektor att hitta egna former för detta arbete vilket inte garanterar att systemet håller över tid. Återigen finns risken för personberoende arbetssätt som riskerar att gå förlorat vid byte av personal.

Under 2011 genomförde Skolinspektionen en omfattande tillsyn av läget i kommunens skolor. Efter Skolinspektionens tillsyn har en rad utvecklingsinsatser påbörjats för att uppfylla de krav som ställs i rapporten. Bland annat arbetar kommunens skolor med en likvärdig bedömning samt med att stärka det pedagogiska ledarskapet i kommunens skolor.

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Kartläggning av betygsnivå	4
10.	Kartläggning av betygsnivå – ekonomi	6
11.	Former för styrning, ledning och kontroll	9
11.1	Styrdokument	9
11.2	Utbildningsstyrelsen	10
11.3	Enheterna	12
12.	Utvecklingsinsatser	14

2. Bakgrund

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska betygsnivå och måluppfyllelse inom grundskolan.

Efter tidigare genomförd granskning avseende resursfördelningen i skolan i Värmdö kommun har revisionen diskuterat elevernas betygsnivå och kvaliteten i skolor bedrivna i egen regi. Detta då det i föregående granskning av resursfördelningen framkommit att den politiska styrningen av kvalitet i skolan inte är helt tillfyllest. Värmdö kommuns revisorer önskar därför bredda sin bild av skolans verksamhet till att även omfatta kvalitén.

Under 2011 genomförde Skolinspektionen en tillsyn av skolverksamheten i Värmdö kommun. Skolinspektionens tillsyn fokuserar på sådana faktorer som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att uppnå kunskapsmålen. En bedömning har gjorts av i vilken utsträckning kommunen, vid det aktuella granskningstillfället, avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner och övriga författningar som rör skolväsendet, inom de granskade områdena.

På grund av tidigare genomförd granskning av Skolinspektionen samt en kommande uppföljning av denna, har denna granskning inriktats på vilka förutsättningar organisation, styrning och ledning ger för möjligheterna att bedriva ett gott huvudmannaskap för grundskolan i kommunen. Vi har tagit del av Skolinspektionens granskning och utgår till vissa delar från denna i vidare bedömning av tillståndet i kommunens skolverksamhet.

Skolinspektionens granskning har sin utgångspunkt i tidigare lagstiftning och läroplan. Slutsatserna i Skolinspektionens rapport är därför alltså inte i alla delar tillämplig på nuvarande verksamhet. Den nya skollagen ska som huvudregel tillämpas från och med den 1:e juli 2011. Detsamma gäller tillämpningen av den nya läroplanen Lgr11.

Värmdö kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att kvaliteten i kommunens egna skolor brister till följd av bristande politisk styrning. Revisorerna bedömer vidare att det är *väsentligt* att en så stor del av kommunens verksamhet och ansvar bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om formerna för styrning, ledning och kontroll av grundskolans verksamhet stödjer god kvalitet i skolan.

Vi kommer därför att

- Kartlägga hur betygsnivå för elever som går i grundskolan i Värmdö kommun ligger till jämfört med andra kommuner i länet
- Granska vilka utvecklingsinsatser som sker för att öka kvalitet och måluppfyllelse i grundskolan

- Granska om formerna för styrning, ledning och kontroll av grundskolans verksamhet stödjer ett effektivt utvecklingsarbete avseende måluppfyllelse och förbättrad betygsnivå.
- Kartlägga ekonomiskt resultat i förhållande till studieresultat

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat grundskola i kommunens egen regi (ProVarmdo)

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Skollagen och förarbeten
- Läroplan
- Interna regelverk såsom reglemente
- Kommunfullmäktiges målstyrning

6. Ansvarig styrelse

Granskningen har avsett Utbildningsstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Benchmarking

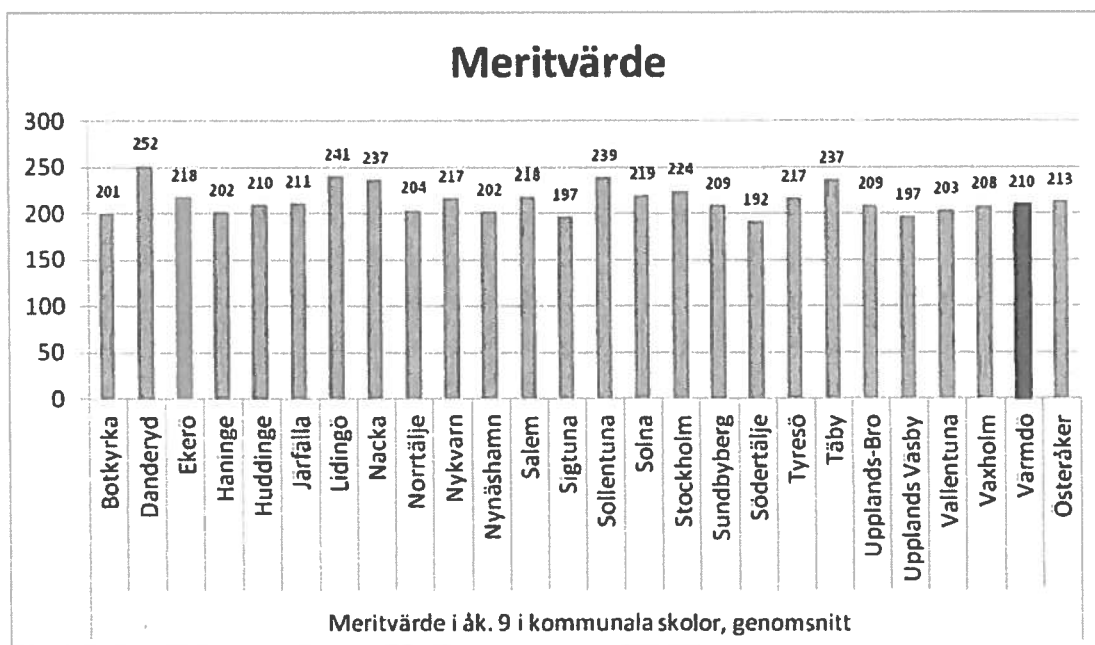
8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Sara Linge, Konsult, under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

9. Kartläggning av betygsnivå

Vid jämförelser av betygsnivån i grundskolan används generellt det *genomsnittliga meritvärdet för kommunens elever i år 9*. Även *andel elever som ej uppfyllt målen i alla ämnen* används ofta som mätetal vid jämförelser med andra kommuner.

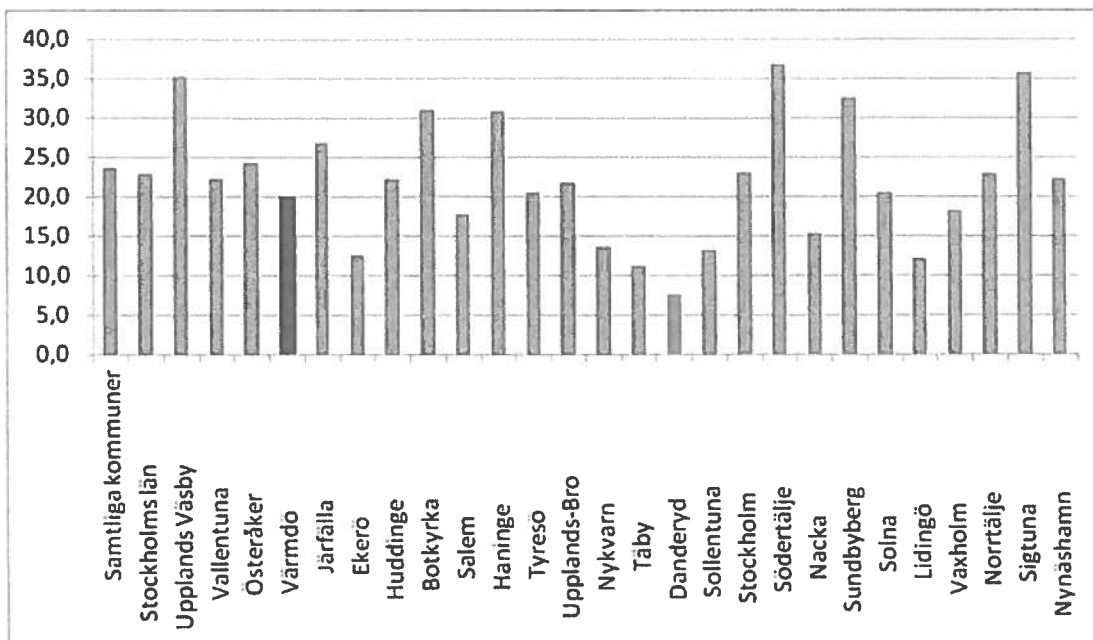
I *Figur 1* redovisas en jämförelse mellan samtliga kommuner i Stockholms län avseende det genomsnittliga meritvärdet år 2011. Det genomsnittliga meritvärdet för hela länet är 215.



*Figur 1 – genomsnittlig meritvärde i kommunala skolor per kommun i Stockholms län år 2011.
Källa: Kolada*

I denna jämförelse ligger Värmdö kommuns genomsnittliga meritvärde något under länssnittet.

I *Figur 2* visas *Andel elever som ej uppnått målen i alla ämnen*. För Värmdö kommun är andelen elever som ej uppnådde målen i alla ämnen läsåret 2010/2011 19,9 %. Genomsnittsvärdet för hela Stockholms län för samma läsår 22,9 % och för hela riket 23,6%.

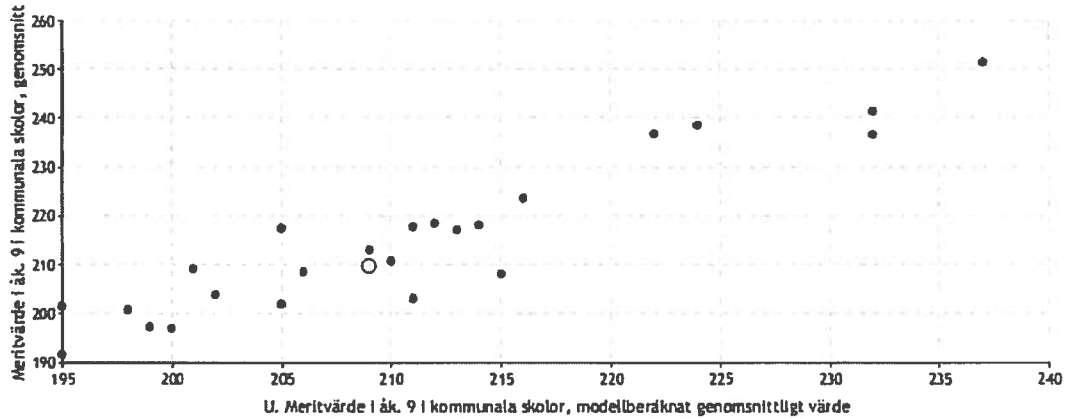


Figur 2 – Andel elever som ej uppnått målen i alla ämnen (%) 2010/2011, - kommunala skolor
Källa: Skolverket

För att få en mer nyanserad bild av betygsresultat räknar Skolverket varje år ut ett modellberäknat värde, det så kallade SALSA-värdet (Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser). Det modellberäknade värdet tar hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever födda i Sverige med utländsk bakgrund, andelen elever födda utomlands och fördelningen pojkar/flickor. Störst betydelse för resultaten i modellen har föräldrars utbildningsnivå. Det modellberäknade värdet ger en bild av vad en kommuns elevsammansättning ger för förväntat genomsnittligt meritvärde.

I Figur 2 redovisas kommunerna i Stockholms län med faktiskt genomsnittligt meritvärde ställt i relation till modellberäknat värde. Varje prick motsvarar en kommun. Den större (gula) ringen representerar Värmdö kommun.

Om en kommun har samma värde på x- respektive y-axeln innebär det att kommunen uppnått ett genomsnittligt meritvärde som överensstämmer med det förväntade modellberäknade värdet. Om en kommun har ett högre värde på y-axeln än på x-axeln innebär det att kommunen har ett högre genomsnittligt meritvärde än förväntat och tvärt om.



Figur 2 – Uppnått genomsnittligt meritvärde i förhållande till förväntat genomsnittligt meritvärde – kommunala skolor
Källa: Kolada

I diagrammet kan vi utläsa att Värmdö kommun avviker positivt, d v s har ett högre faktiskt genomsnittligt meritvärde än förväntat utifrån elevsammansättningen i kommunens skolor. Avvikelsen är dock högst marginell (209 jämfört med 210) och innebär i praktiken att kommunens elever har en kunskapsnivå som överensstämmer med förväntad.

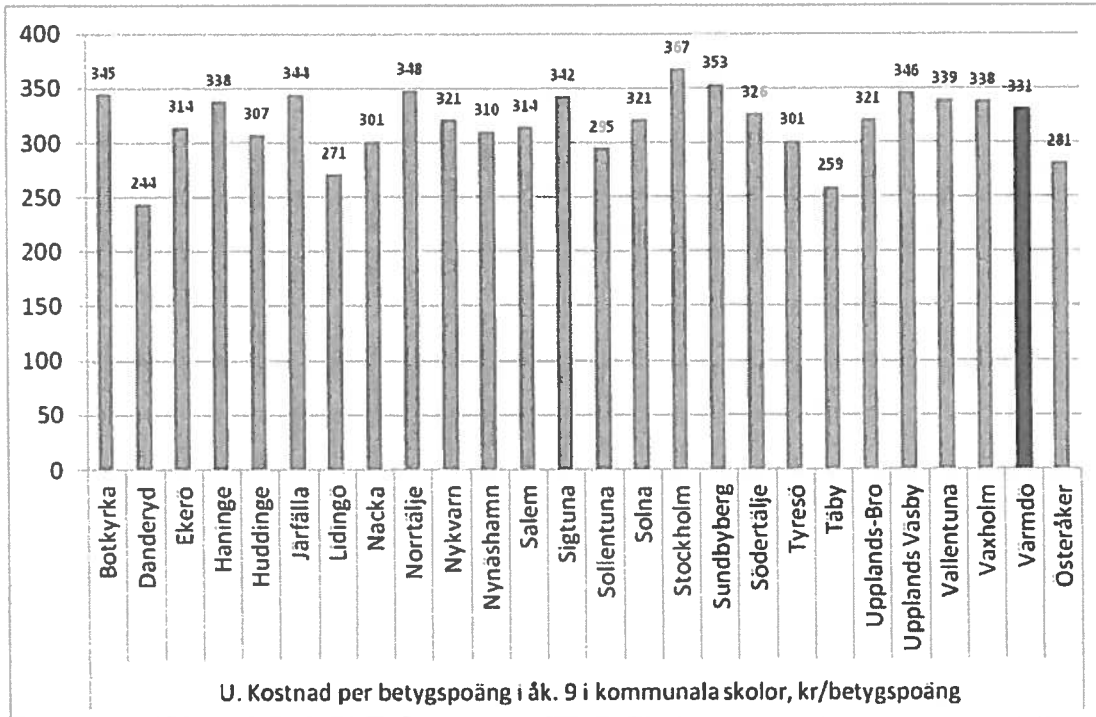
Kommentar

Utifrån ovanstående kartläggning av elevernas betygsnivå bedömer vi att Värmdö kommuns skolor generellt inte avviker i kvalitet jämfört med övriga länet. Inte heller uppvisar Värmdö kommun någon avvikelse i egentlig mening mellan faktiskt meritvärde och förväntat utifrån elevsammansättningen i kommunen.

10. Kartläggning av betygsnivå – ekonomi

Att ställa betygsnivån i relation till satsade resurser i skolan kan göras på flera sätt. Här har vi valt att redovisa två sätt att titta på relationen för att ge en något mer nyanserad bild.

I Figur 3 visas kostnad per betygspoäng för samtliga kommuner i Stockholms län. Genomsnittlig kostnad för hela länet är 318 kr/betygspoäng. Ingen hänsyn tas här till elevsammansättningen i kommunen.



Figur 3 – kostnad/betygspoäng - kommunala skolor
Källa: Kolada

I Värmdö kommun kostar varje betygspoäng 331 kr, vilket är en positiv avvikelse mot länsgenomsnittet. D v s Värmdö kommun har en något högre kostnad per betygspoäng än länet i stort.

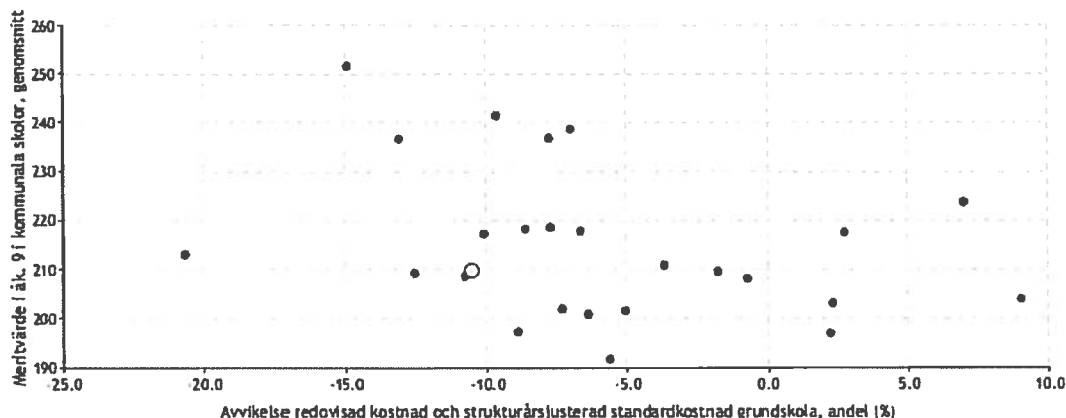
Höga kostnader per betygspoäng har i Stockholms län i huvudsak två orsaker. Den ena orsaken handlar om elevsammansättningen i kommunen. I Stockholms län syns detta tydligt på kommuner som Botkyrka kommun i ena änden och Danderyds kommun i den andra.

Den andra orsaken har ofta ett samband med kommunens geografiska struktur och förutsättningar att bedriva verksamheten i stordrift eller inte. Här kan noteras Norrtälje kommun i den ena änden och Sollentuna kommun i den andra.

För Värmdö kommuns del som i vissa delar är en glesbygdskommun och bedriver grundskoleverksamhet på öar med små enheter, är den senare orsaken den troligaste till att kostnaden per betygspoäng är högre än genomsnittet i länet.

För att få en något mer nyanserad bild av betygen i förhållande till ekonomin kan vi titta på det uppnådda genomsnittliga meritvärdet i förhållande till avvikelsen från standardkostnaden för grundskoleverksamheten (Figur 4). Standardkostnaden, mer exakt den strukturårsjusterade standardkostnaden, är den förväntade kostnad för en kommuns grundskoleverksamhet som räknas fram inom skatteutjämningsystemet. I och med denna beräkning kan man titta på kommunens

faktiska kostnader i relation till de kostnader som förväntas utifrån kommunens befolkningsstruktur (utbildningsnivå, andel barn i kommunen etc.)



Figur 4 – Avvikelse redovisad kostnad och standardkostnad i relation till genomsnittligt uppnått meritvärde – kommunala skolor

Den större ringen representerar Värmdö kommun. Värmdö kommun avviker negativt från standardkostnaden, d v s kommunen har lägre faktiska kostnader för grundskoleverksamheten än förväntat. Samtidigt är det genomsnittliga meritvärdet 210 vilket är marginellt högre än det förväntade modellberäknade värdet (209).

Kommentar

De flesta kommuner i Stockholms län har en lägre kostnad än förväntat (standardkostnaden) vilket gör att Värmdö kommun enligt vår bedömning också bör ha kapacitet att ha det. Dock ligger Värmdö kommun mycket bra till kostnadsmässigt och har inte heller ett gott kostnadsläge på bekostnad av lägre meritvärde än förväntat. Vi vill dock tydliggöra att det i forskningen inte har påvisats något tydligt samband mellan insatta resurser och genomsnittligt meritvärde. Däremot kan insatta resurser i form av lärartäthet vara en faktor vad avser möjligheten för alla elever att uppnå målen i alla ämnen.

I Stockholms län ligger 20 av länets 26 kommuner över sitt förväntade genomsnittliga meritvärde. Det finns inget som pekar på att Värmdö kommun är så unik i länet att det finns skäl att avvika från den huvudsakliga trenden att avvika positivt. Vår bedömning är därför att Värmdö kommun bör befinna sig över sitt förväntade värde. Många kommuner i länet avviker mer positivt än Värmdö kommun medans flera avviker på marginalen precis som Värmdö.

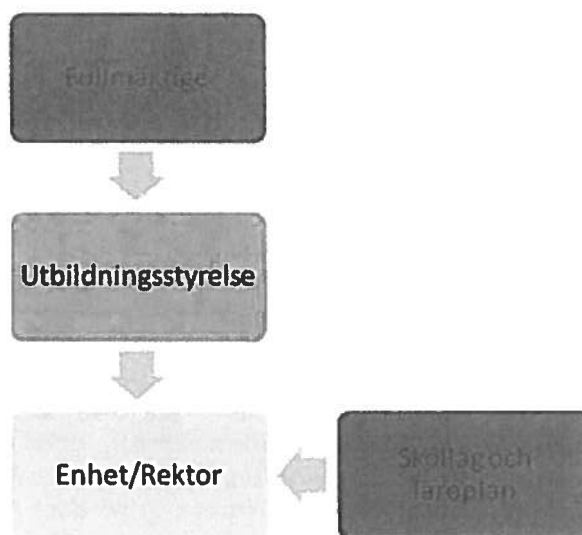
Utifrån ovanstående kartläggning av betyg och ekonomi är det vår bedömning att Värmdö kommun inte uppvisar några avvikelser jämfört med andra kommuner i egentlig mening vare sig i elevernas betygsnivå eller i kostnader.

11. Former för styrning, ledning och kontroll

Vid utövande av ledarskap är det viktigt att det finns former för styrning, ledning och kontroll. Formerna för styrningen bör vara tydliga och transparenta så att var och en i organisationen vet sin roll och kan agera utifrån denna.

Kvaliteten i grundskolan och erbjudande av en likvärdig skolgång oavsett vilken av skolorna i kommunen en elev går i, är stora frågor för den kommunala styrningen av skolverksamheten. Det är därför ännu viktigare att former för ledning och samordning är tydliga och väl fungerande.

Vidare har skolan ett unikt uppdrag som kommer direkt från nationell nivå och riktar sig till rektor. Detta gör att rektor är uppdragstagare och målstyrd både från nationell nivå och från kommunal nivå. Även detta är något som den kommunala styrningen måste förhålla sig till för att klara att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt.



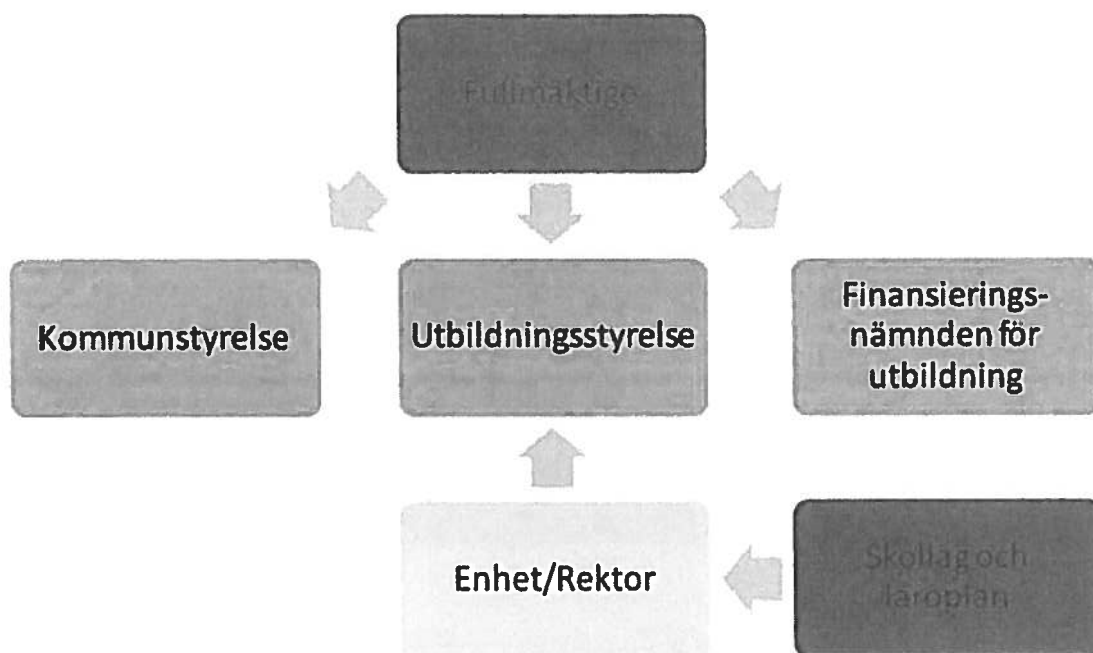
11.1 Styrdokument

Det finns i kommunen ingen tydlig styrning av vem som sätter mål för verksamheten bedriven i egen regi. I reglementet för finansieringsnämnden för utbildning sägs att "nämnden ska sätta mål och genom systematisk uppföljning tillse att medborgarna får god information om kvalitet i verksamheterna". Däremot står ingenting om att finansieringsnämnden ska sätta mål för själva kvaliteten eller inriktningen på verksamheten. I sin detaljbudget 2012 har finansieringsnämnden i enlighet med reglementet satt upp effektmål avseende informationen till medborgarna om den verksamhet nämnden finansierar.

Utbildningsstyrelsen har i sitt reglemente inget uppdrag att målsätta verksamheten utan är en produktionsstyrelse med ansvar för uppföljning och tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och mål, strategier, policys och riktlinjer som fastställts av kommunfullmäktige och nämnderna.

I Budget 2012 skrivs följande: "Nämnderna ges i uppdrag att upprätta detaljbudget och i denna besluta om effektmål inklusive mål för Plan för hållbar utveckling". Det framgår ej om även styrelserna omfattas av denna skrivning.

Utifrån styrdokumentens skrivning om uppgifter för målstyrning kan styrningen av skolverksamheten illustreras på detta sätt.



Den formella otydligheten i styrningen har gjort att det tagit tid för Utbildningsstyrelsen att hitta sitt uppdrag och hur verksamheten ska målsättas. Arvet efter den tidigare produktionsstyrelsen som inte var målsättande är tydligt. När Utbildningsstyrelsen i och med årsskiftet 2011/2012 övertog huvudmannaskapet för skolverksamheten i egen regi, tydliggjordes ansvaret för verksamheten.

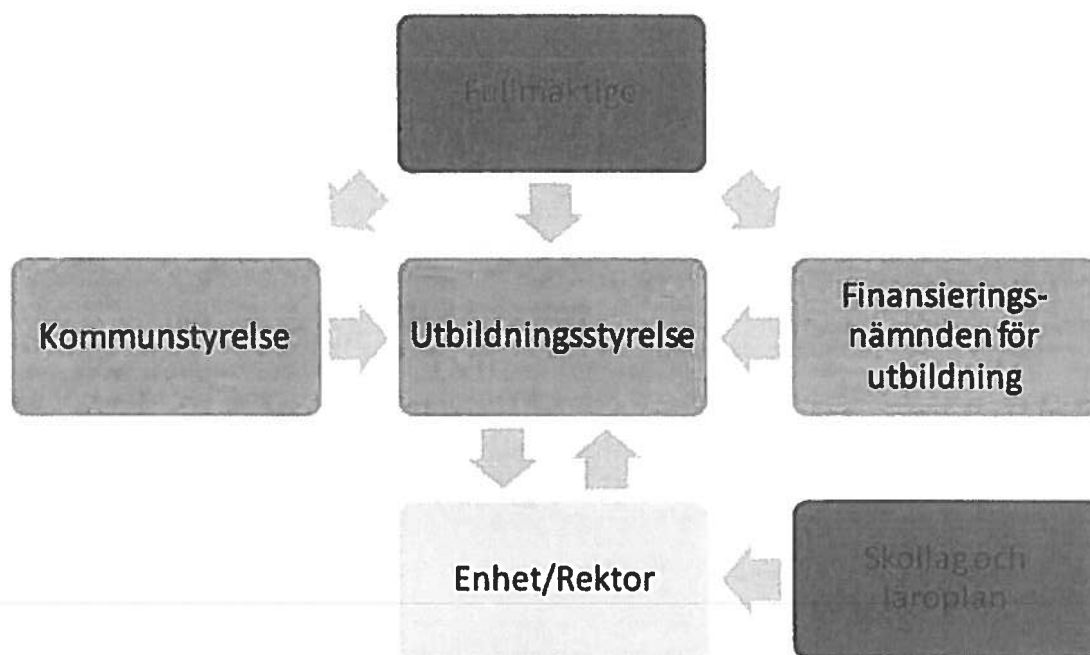
11.2 Utbildningsstyrelsen

Utbildningsstyrelsen har från början, i enlighet med sitt reglemente, valt att inte sätta egna mål utan invänta beställarsidans mål. Detta har enligt uppgift inte fungerat tillfredställande då mål för

kvaliteten i verksamheten 2012 inte sattes i Finansieringsnämnden för utbildning. Utbildningsstyrelsen påbörjade då ett arbete med att sätta egna mål. Det har tidigare satts kvalitetsmål i Finansieringsnämnden för utbildning (2011) vilka rektorerna rapporterade mot direkt till Finansieringsnämnden.

Utbildningsstyrelsen har upplevt en otydlighet och en rörig organisation som man nu enligt uppgift har tagit grepp på. Utbildningsstyrelsens strävan är nu en tydlighet i styrning och ledning. Genom presidiesamarbete med bl. a Finansieringsnämnden för utbildning, sätts nu politiska mål i utbildningsstyrelsen för kvaliteten i verksamheten utifrån beställarnämndernas och KS mål. Med detta arbetssätt försöker styrelsen länka ihop beställarsidans mål och skapa en "inre produktion" utifrån dessa. Vidare försöker man arbeta med sin roll i förhållande till den övriga politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen.

Utifrån Utbildningsstyrelsens nuvarande tolkning av reglemente och för att klara sitt uppdrag som huvudman för skolverksamheten har målstyrningssystemet informellt börjat formas enligt nedan:



Utbildningsstyrelsen har mandat att fatta beslut om centrala satsningar för grundskolan i egen regi. Vid sådana centrala satsningar genomförs ett återtagande av peng från enheterna för finansiering av satsningen. Ytterst liten del ligger idag som overhead och central pott för utvecklingsinsatser centralt. Efter genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän pekar mycket dock på att det är en önskvärd utveckling i organisationen att arbeta med mer gemensamma utvecklingsinsatser på sikt.

Utbildningsstyrelsens mål är kopplade till kommunfullmäktiges övergripande mål. Målen följs upp genom ett antal indikatorer. Indikatorerna är framtagna i samråd med rektorsgruppen.

11.3 Enheterna

Något gemensamt system för hur utbildningsstyrelsens mål ska tas om hand och brytas ner på enhetsnivå finns inte. Flera rektorer är vana vid att arbeta med verksamhetsplaner och den tidigare kvalitetsredovisningen, varför detta lever kvar som ett fungerande arbetsverktyg för att ta tillvara och bryta ner de politiska målen tillsammans med de nationella målen i verksamheten. Uppföljning görs av styrelsens indikatorer på enhetsnivå och på central nivå. Utöver denna uppföljning sker en bredare uppföljning på varje enhet för internt bruk.

Verksamhetsplanerna på enhetsnivå bearbetas i arbetslagen på skolan och utifrån detta tar arbetslagen fram sin egen arbetsplan. Detta kan dock skilja sig åt mellan skolorna då inte heller denna arbetsprocess är centralt styrt.

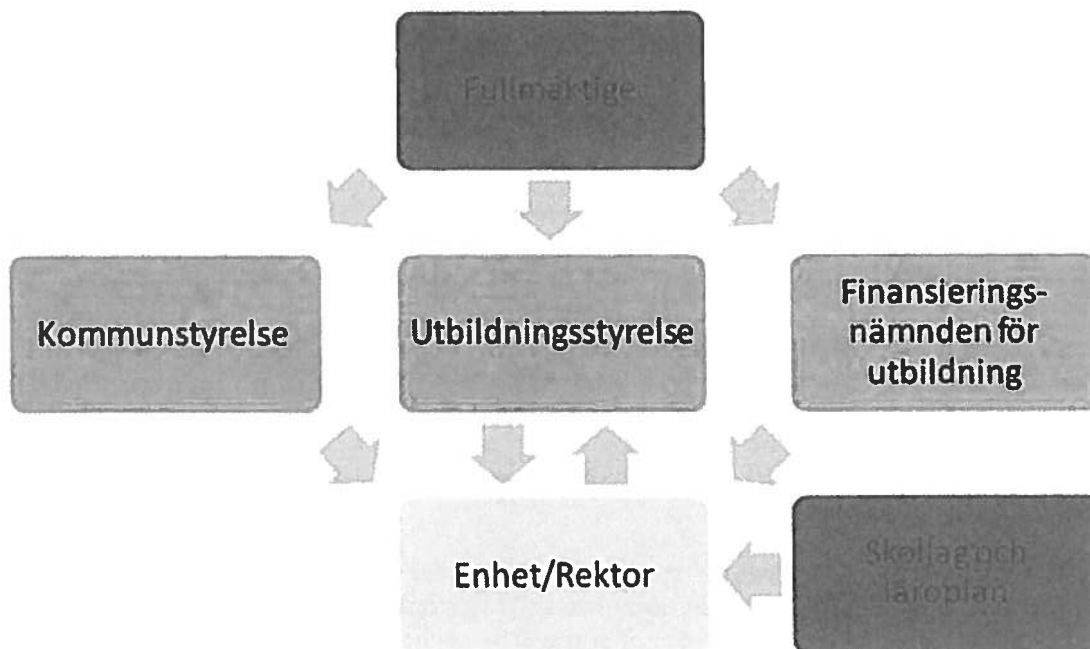
Målen bryts ned till indikatorer som gäller för respektive mål för hela verksamheten. Indikatorerna beslutas av styrelsen men har arbetats fram av rektorerna i rektorsgruppen. Indikatorerna följs upp och rapporteras från respektive enhet till styrelsen och samlas centralt. Någon diskussion kring detta förekommer ännu inte. De nya målen och strukturen på dessa gäller dock år 2012. Uppföljning av dessa kommer att ske i årets verksamhetsberättelse.

Arbetet med förankring av mål på enhetsnivå och omarbetning till mål för enhet/arbetslag, sker utifrån rektors eget ansvar för verksamheten och är inte beroende av centrala direktiv eller principer om verksamhetens målstyrning. Det finns ingen samordning av enheternas mål på central nivå och ingen diskussion kring målsättningarna. Det finns därmed en stor frihet för rektorerna att sätta helt egna mål för verksamheten.

Samtidigt pågår ett arbete med utveckling av kommunens IT-stöd för den totala styrningen i kommunen. ProVarmdo är den sista delen av kommunen som går in i detta system. I systemet läggs alla mål in och det blir därmed enklare både att följa den "röda tråden" i styrningen från fullmäktige till enhet och att få en sammanhållen uppföljning av olika enheters resultat. Systemet är tänkt att stödja en dialog kring mål och resultat.

I granskningen intervjuade rektorer upplever att styrningen blivit enklare och tydligare nu jämfört med tidigare. Intervjuer sammantaget med dokumentstudier visar en bild där organisation och styrning varit mycket otydlig tidigare, vilket enligt uppgift fått till följd att rektorerna arbetat mycket självständigt med kvaliteten ute på respektive enhet.

För att jämföra det målstyrningssystem som skissats ovan med hur den utvecklats utifrån ett nedifrånperspektiv, kan följande skiss om den tidigare upplevda styrningen visas:



Tidigare upplevde rektorerna att man var direkt mottagare av styrsignaler från Utbildningsstyrelsen/Produktionsstyrelsen, Finansieringsnämnden, Kommunstyrelsen samt den nationella styrningen.

Kommentar

Den tidigare upplevda styrmiljön som rektorerna haft att hantera är enligt vår mening ohållbar och styrkraften i ett sådant system är mycket, mycket liten. Generellt kan sägas att ju fler styrsignaler en utförare av en uppgift är mottagare av, desto lägre är graden av styrning. För att ha effekt måste styrsignalerna samordnas och hållas på en rimlig och hanterbar nivå för mottagaren. Risker är annars stor att styrningen inte tas emot alls utan verkställigheten sker utifrån egna målbilder hos respektive skola.

Samordning och en hanterbar mängd styrsignaler blir inte minst viktig att beakta inom skolans område där de kommunala styrsignalerna riskerar att "konkurrera" med de nationella.

Vår bedömning av tidigare styrmiljö är att detta kan vara en bidragande orsak till att kvaliteten och betygssättning i Värmdö skolor skiljer sig åt mellan de olika skolorna. Därmed riskerar kommunen att inte uppfylla kravet om erbjudandet av en likvärdig skolgång.

Den utveckling som kan ses från tidigare styrmiljö till den som nyligen tagits fram för 2012, ser vi som mycket positiv. Utbildningsstyrelsens ansats att samordna styrsignalerna från beställarsidan med fullmäktiges mål och utifrån detta fatta beslut om egna mål (och allena gällande) för verksamheten, bedömer vi kommer ha en positiv effekt på skolornas fortsatta arbete med förbättrad måluppfyllelse.

Utbildningsstyrelsens mål är nu även realistiska i antal och överensstämmer med de nationella målen. Det finns ingen motsägelse eller konkurrens dem emellan vilket gör det enklare för rektorerna att förhålla sig till styrsignalerna och samordna dessa i utförandet.

Ett fortsatt arbete med samordning av de kommunala skolenheterna behövs dock. Processen kring målstyrningen och resultatuppföljningen mellan Utbildningsstyrelsen och skolenhet behöver formaliseras för att säkerställa att den politiska styrningen har effekt ända ut i verksamheten i samtliga verksamheter.

Vår rekommendation är vidare att Utbildningsstyrelsens reglemente ses över så att det nya informella arbetssättet för målstyrning mellan Utbildningsstyrelse å ena sidan och Finansieringsnämnd och KS å den andra sidan formaliseras och bevaras. Vi ser annars att det finns en risk för att arbetssättet blir personberoende och därmed inte garanterar en stabilitet över tid. Stabilitet och lugn i organisationen är framgångsfaktorer som ofta lyfts fram i forskning kring framgångsrika kommuner.

12. Utvecklingsinsatser

Den tidigare genomförda tillsynen av Skolinspektionen, ny skollag och läroplan för grundskolan har gjort att kommunen förra året genomförde en fördjupad genomgång av hela verksamheten och flera utvecklingsinsatser har genomförts eller planeras.

Kommunen som helhet har tagit fram handlingsplaner som svar på hur man avser att hantera de delar som Skolinspektionen ansett bör åtgärdas utifrån sin tillsyn. Till vissa delar handlar åtgärderna om att ta fram riktlinjer för upprättande av planer mot kränkande behandling samt en avgiftsfri skola. Dessa åtgärder har genomförts. I övrigt handlar Skolinspektionens tillsyn till stor del om rektors möjlighet att utöva det pedagogiska ledarskapet samt uppföljning och utvärdering av verksamheten på ett sätt som återför resultaten i åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen.

Med anledning av Skolinspektionens tillsyn genomförs nu en satsning på att stärka rektors uppdrag att utöva det pedagogiska ledarskapet. En ledarskapsutbildning som specialanpassas för skolans verksamhet startar i november 2012. Vidare har samtliga kommunens rektorer genomgått den statliga rektorsutbildningen och de biträdande rektorerna genomgår nu utbildningen.

Ett stort utvecklingsarbete har genomförts avseende den nya läroplanen och införandet av denna i skolan.

Ett större utvecklingsarbete har också inletts för att nå likvärdig bedömning inom kommunen. Som ett första steg har tillsatts en gemensam rättningsgrupp för de nationella proven där pedagoger från olika skolor gemensamt rättar varandras prov. Detta är ett första steg för att nå likvärdig bedömning. Vidare pågår arbetet med uppföljning av avvikelser mellan betyg och nationella prov både övergripande (ingår i Utbildningsstyrelsens internkontrollplan) och på skol- och lärarnivå. En dialog förs enligt uppgift med pedagogerna kring avvikelser samt skälen för avvikelserna.

Utbildningsstyrelsen genomför även kompetensförhöjande insatser för arbete med barn i behov av särskilt stöd. Dessa insatser riktar sig till samtliga och inte endast till ledningsfunktioner. Extra medel för detta har sökts av Finansieringsnämnden.

Vidare har Utbildningsstyrelsen, enligt uppdrag i Budget 2013, lämnat in ansökan om att delta i SKL:s mattesatsning, PISA 2015.

Utöver centrala utvecklingsinsatser sker utvecklingen lokalt ute på respektive skolenhet. Dessa utvecklingsinsatser sker utifrån resultat i uppföljningen (bl a elev- och föräldraenkäter). Rektor är ansvarig för den lokala utvecklingen inom respektive skolenhet och prioriterar områden som behöver utvecklas lokalt.

Utbildningsstyrelsen tittar enligt uppgift på möjligheten att utveckla och förenkla sin styrning och uppföljning till att mer fokusera på kvalitet och lägga mindre fokus på ekonomisk uppföljning. Därmed hoppas man kunna hitta prioriterade områden att fokusera på.

Kommentar

Utifrån intervjuer inom ramen för granskningen uppfattar vi att det finns en önskan och en tendens att allt fler utvecklingssatsningar sker centralt och samordnat för hela kommunens verksamhet. Genom ett centralt och tydligare grepp kring styrningen ges också möjlighet att samordna insatser för att öka kvaliteten i Värmdös skolor som helhet. Vi bedömer dock att det lokala utvecklingsarbetet måste fortsätta då olika skolor har olika startposition och måste prioritera olika frågor för att gå mot samma mål. Den viktigaste samordningen som vi bedömer det handlar om den samordnande målstyrningen.

Vi ser positivt på att utvecklingsinsatser genomförs inom de områden som Skolinspektionen pekat på i sin rapport.

KPMG, dag som ovan

Mats Lundberg
Kundansvarig

Sara Linge
Konsult