

Utvärdering av kvalitetssäkrings- systemet

inom utbildningsverk-
samheten i Sollentuna

Sven Siverbo

Utvärdering av kvalitets- säkringssystemet

inom utbildningsverksamheten
i Sollentuna

Sven Siverbo

U-rapport nr 91

© KFi tillsammans med författaren
2009
KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Utvärdering av kvalitetssäkringssystemet inom utbildningsverksamheten i Sollentuna.....	5
Bakgrund.....	5
Syfte.....	5
Metod.....	6
Rapportens disposition.....	6
Sollentunas kvalitetssäkringssystem.....	7
Enheternas kvalitetsredovisning.....	7
Jämförelsetal.....	8
Våga Visa.....	8
Riktade undersökningar.....	9
Skolinspektionen.....	9
Kommunens kvalitetsredovisning.....	10
Uppfattningar om kvalitetssäkringssystemet.....	11
Enheternas kvalitetsredovisning.....	11
Jämförelsetal.....	16
Våga Visa.....	18
Riktade undersökningar.....	25
Skolinspektionen.....	26
Kommunens kvalitetsredovisning.....	28
Övrigt.....	30
Analys och slutsatser.....	32
Styrkor och svagheter med Sollentunas kvalitetssäkringssystem inom utbildningsverksamheten.....	32
Stöder kvalitetssäkringssystemet förverkligandet av de kommunala målen?.....	38
Slutsatser i sammanfattning.....	40
Förslag på förändringar.....	40

Utvärdering av kvalitetssäkringssystemet inom utbildningsverksamheten i Sollentuna

Bakgrund

I Sollentuna kommun har barn- och ungdomsnämnden (BUN) och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GVN) infört ett gemensamt kvalitetssäkringssystem för utbildningsverksamheten. Systemet infördes i slutet av år 2004 och reviderades i början av år 2006. Dagens system innehåller ett flertal komponenter som syftar till att styra utbildningsverksamheten i riktning mot nationella och kommunala mål. Kvalitetssäkringssystemet är omfattande och resurskrävande och därför önskar företrädare för utbildningsverksamheten i Sollentuna att systemets ändamålsenlighet utvärderas.

Syfte

Syftet med studien är att belysa styrkor och svagheter med Sollentunas kvalitetssäkringssystem inom utbildningsverksamheten och ge förslag på förändringar. Studien inriktas på förskola, grundskola och gymnasieskola. I studien beskrivs hur kvalitetssäkringssystemet används idag, varför systemet används eller inte används och om systemet är väl förankrat i verksamheterna. Ett särskilt fokus placeras på om systemet går att effektivisera, det vill säga ge ett större värde för insatta resurser och om det styr utbildningsverksamheten mot måluppfyllelse avseende målen i Sollentuna kommuns utbildningsstrategi (antagen av fullmäktige 2008-05-21, § 47).

Kommunens mål för utbildningsverksamheten är att Sollentuna ska ha Sveriges bästa skolor. Målet bryts ner i fyra delmål: alla elever ska nå målen i alla ämnen; Sollentuna ska ha landets högsta meritvärde; alla elever ska känna sig trygga i skolan; och alla gymnasieelever ska nå behörighet till högskolan.

Metod

Det huvudsakliga underlaget för studien är kvalitativa djupintervjuer med nyckelpersoner i resultatenheter, förvaltning och nämnder samt fackliga företrädare. Totalt har 25 intervjuer genomförts, varav 22 var enskilda och 3 var gruppintervjuer med mellan två och fyra deltagare. Det sammanlagda antalet personer som har intervjuats uppgår till 30. Urvalet av intervju personer har skett i samråd med förvaltningen med ambitionen att fånga en mångfald av uppfattningar kring kvalitetssäkringssystemet. De intervjuade cheferna kommer från skolor med olika storlek, geografiskt läge, ekonomi och resultat och representerar både kommunala och fristående skolor. Annat material som har använts i studien är dokument – kvalitetsredovisningar, inspektionsrapporter, observationsrapporter och internt informationsmaterial – och webbplatser, exempelvis Sollentuna kommuns och Skolverkets.

Rapportens disposition

I nästa avsnitt beskrivs kvalitetssäkringssystemet för Sollentunas utbildningsverksamhet. I avsnittet därefter redovisas uppfattningar om komponenterna i systemet. I den sista sektionen analyseras systemet med avseende på styrkor, svagheter, ändamålsenlighet och förbättringsmöjligheter.

Sollentunas kvalitetssäkringssystem

Sollentunas kvalitetssäkringssystem för utbildningsverksamheten är framtaget av barn- och utbildningskontoret och fastställt av barn- och ungdomsnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Enligt de interna dokumenten är synen på kvalitetssäkring påverkad av Skolverkets definitioner där kvalitetssäkring kopplas samman med främjande och kontroll av kvalitet med hjälp av mål, uppföljning, utvärdering och åtgärder. Inspiration har även hämtats från SIQ som menar att kvalitetssäkring handlar om att söka och säkra arbetsformer, angreppssätt och metoder som leder fram till tjänster som ligger i organisationens uppdrag och som kunderna uppskattar. Ambitionen är att kvalitetssäkringssystemet kontinuerligt ska utvecklas. Därför har kontoret fått i uppdrag att årligen utvärdera och revidera systemet.

Av granskade dokument och genomförda intervjuer framgår att kvalitetssäkringssystemet innehåller följande komponenter: enheternas kvalitetsredovisning, jämförelsetal, Våga Visa (observationer, självvärdering, kundundersökningar samt tester och prov), riktade undersökningar, Skolinspektionens granskningar och kommunens kvalitetsredovisning.

Enheternas kvalitetsredovisning

En första del i kvalitetssäkringssystemet är utbildningsenheternas kvalitetsredovisningar. Enligt förordningen för kvalitetsredovisning inom skolväsendet ska alla utbildningsenheter i kommuner – oavsett huvudman – ta fram en kvalitetsredovisning. I Sollentuna är en kvalitetsredovisning dessutom ett villkor för att fristående skolor ska få kommunala bidrag. Syftet med enheternas kvalitetsredovisningar är att dessa ska 1) främja kommunens, skolornas, förskolornas och fritidshemmens kvalitetsarbete, 2) bidra till att förverkliga utbildningarnas nationella mål och 3) ge information om verksamheten och dess måluppfyllelse. I Sollentuna samlas alla enheters kvalitetsredovisningar i databasen KRÅKAN som hålls tillgänglig på kommunens hemsida.

Jämförelsetal

En andra del i kvalitetssäkringssystemet är olika jämförelsetal som används för att värdera enheternas prestationer i ljuset av andra enheters. Jämförelsetalen hämtas som regel från Skolverkets databaser och möjliggör jämförelser mellan kommuner och mellan enskilda enheter (gäller inte förskolan). Databaserna Salsa och Siris möjliggör både kommun- och skoljämförelser avseende grundskolan och Siris även gymnasieskolan. Därutöver finns i en annan databas jämförelsetal på kommunal nivå kring barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat.

Våga Visa

Den tredje delen i utbildningsverksamhetens kvalitetssäkringssystem är benämnt Våga Visa och sker i samverkan med andra kommuner. Våga Visa rymmer fyra delar: observationer, självvärderingar, kundundersökningar samt tester och prov. Våga Visa tar huvudsakligen sin utgångspunkt i läroplanens målområden och tanken är att dessa ska belysas från olika håll: av externa observatörer, av kunderna och av den egna personalen. Detta kompletteras med jämförelser av resultat på tester och prov, både på kommunnivå och på skolnivå. För fristående skolor är det frivilligt att delta i Våga Visa.

Observationerna på skolorna genomförs av särskilt utbildade skolledare och pedagoger från andra kommuner i Våga Visa-samarbetet. I grupper om 3–4 personer genomför de verksamhetsbesök och intervjuar barn, elever, föräldrar, anställda och rektorer samt granskar centrala pedagogiska dokument. Observationernas genomförande och avrapportering är reglerat i en så kallad metodbok. En observation tar 2–3 veckor att genomföra och kommunens målsättning är att varje utbildningsenhet ska observeras minst vart tredje år.

Självvärderingar sker i form av en datorbaserad enkät som besvaras anonymt av all skolpersonal som arbetar med barn och elever. Personalen och ledningen ger sin syn på hur verksamheten fungerar. Självvärderingarna genomförs inför observationerna men resultatet av dem tillkännages inte för observatörerna inför deras platsbesök.

Kundundersökningar genomförs årligen. De som besvarar enkäten är kunderna, det vill säga föräldrar och elever. Ett antal frågor i enkäten är gemensamma för kommunerna som ingår i Våga Visa-samarbetet och är inriktade på läroplanens målområden och ett antal har direkt koppling till de enskilda kommunernas lokala målsättningar. Kundundersökningarna redovisas både

enskilt för respektive utbildningsenhet och sammanställt på kommunnivå i rapporten Pilen.

Särskilda **tester och prov** i läsförståelse och matematik genomförs årligen som ett komplement till de nationella proven. Proven genomförs i skolor 3 och 8.

Observationerna, självvärderingarna och kundundersökningarna leder fram till tre perspektiv på hur utbildningsenheten lever upp till intentionerna i läroplanens målområden. För varje målområde redovisas på en skala från 1 till 4 hur väl skolan ligger till och detta sammanställs i ett spindeldiagram. Resultatet presenteras för nämndpolitikerna och diskuteras med berörd rektor som sedan får möjlighet att fördjupa sig i materialet och använda det som utgångspunkt för det lokala förbättringsarbetet. Materialet redovisas som regel inte i externa sammanhang. Efter att resultaten från samtliga Våga Visa-undersökningar har aggregerats till kommunnivå redovisas det emellertid externt i en årlig Våga Visa-rapport där jämförelser sker med övriga kommuner i samarbetet. Resultaten från testerna och proven redovisas både på kommunnivå och på skolnivå.

Riktade undersökningar

Den fjärde delen i kvalitetssäkringssystemet är så kallade riktade undersökningar. Denna del är av ad hoc-karaktär; de genomförs av barn- och utbildningskontoret vid behov och inriktas på särskilda områden. Karaktären på den aktuella frågan avgör hur undersökningen utformas. Exempel på riktade undersökningar är en enkätundersökning kring mobbning (inom ramen för Olweusprogrammet) och en undersökning av resurser till barn i behov av särskilt stöd.

Skolinspektionen

Den femte delen i Sollentunas kvalitetssäkringssystem för utbildningsverksamheten är Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Skolinspektionen är statens myndighet för tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprövning inom utbildningsverksamheten – det vill säga förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning – och de granskar att kommuner och fristående skolor följer de lagar och övriga bestämmelser som gäller för utbildningsverksamhet. Skolinspektionens regelbundna tillsyn är ingenting som kommuner själva styr över men i Sollentuna betraktas de ändå som en viktig

del av kvalitetssäkringssystemet. Skolinspektionens granskning kan leda fram till krav på att fel korrigeras och åtgärder vidtas. För fristående skolor kan tillsynen medföra att tillstånd att bedriva verksamheten dras in.

Kommunens kvalitetsredovisning

En sjätte del av kvalitetssäkringssystemet är kommunens sammantagna kvalitetsredovisning för utbildningsverksamheten. I denna redovisning sammanställs en del av den information som inhämtats i övriga delar av kvalitetssäkringen, exempelvis enheternas kvalitetsredovisningar och VÅGA VISA. Kommunens kvalitetsredovisning innehåller därutöver viss analys och förslag på åtgärder för förbättring. Kvalitetsredovisningsrapporten ska efterföljas av intern uppföljning och utvärdering i syfte att förbättra kvalitetssäkringen.

Uppfattningar om kvalitetssäkringssystemet

Enheternas kvalitetsredovisning

Alla utbildningsenheter i kommunen är skyldiga att göra en kvalitetsredovisning. I Sollentuna kommun samlas dessa redovisningar i en kommungemensam databas benämnd KRÅKAn. Barn- och utbildningskontoret fastställer tidsplanen för arbetet liksom en yttre struktur för redovisningarna. Tanken är att arbetet på enheterna med redovisningen ska ske med brett deltagande från personalen och eleverna som också ska vara med vid skrivandet av rapporten. Enheternas kvalitetsredovisningar är tänkta att ingå i kommunens årliga planeringsarbete och styrcykel. De fristående förskolorna är skyldiga att rapportera in sin kvalitetsredovisning till KRÅKAn, däremot inte de fristående grundskolorna. Då görs istället en hänvisning på KRÅKAn till kvalitetsredovisningen på skolans egen hemsida.

Vid intervjuerna poängterades vissa – men inte särskilt många – positiva följder av enheternas kvalitetsredovisningar. En fördel som påtalades från en RE-chef var att arbetet och det dokument som det resulterat i hade tvingat fram en reflektion över det år som gått och en dokumentation över vad enheten åstadkommit. ”Det är nyttigt att samla ihop ett år och få det nerskrivet”, förklarade rektorn. En av de förtroendevalda var av uppfattningen att redovisningarna tvingar fram en process där fokus placeras på enheternas resultat i förhållande till verksamhetens mål. Andra positiva utsagor kopplade till redovisningarna var att arbetsprocessen kring redovisningarna har förbättrats – till exempel att arbetet numera kan inledas tidigare – och att arbetet som sådant med rapporteringen har ”börjat sätta sig”.

Processen och dokumentet

Det dominerande intrycket från intervjuerna var dock att många var skeptiska till enheternas kvalitetsredovisningar. De synpunkter som gavs handlade både om arbetsprocessen och om resultatet av den i form av enheternas kvalitetsredovisningsdokument.

En vanlig uppfattning bland RE-cheferna var att de får lägga ner en hel del tid på att sammanställa kvalitetsredovisningarna. Särskilt kritiska var de chefer vars enheter består av flera olika delverksamheter och som därför är tvungna att sammanställa flera redovisningar där flera beskrivande textavsnitt ändå är identiska. Flera RE-chefer efterlyste förenklingar av redovisningarna och att kontoret bör gå igenom innehållet och fundera över om alla uppgifter verkligen är nödvändiga. En av rektorerna irriterade sig över att det är svårt att veta vilka uppgifter som ska stå i vilken ruta. En annan tyckte att fokus i redovisningen bör ligga på enhetens resultat och att det är överflödigt att beskriva verksamheten i redovisningen eftersom den informationen redan finns på hemsidan. Ytterligare en RE-chef – som för övrigt tyckte det var dags att ”skjuta” KRÅKAN – var av uppfattningen att arbetet med kvalitetsredovisningarna skulle bli mindre omfattande och resultatet bättre om de standardiseras mer. Vederbörande upplevde att redovisningarna blir för olika och ger alltför stort utrymme för egna tolkningar. Ännu en synpunkt som kom fram var att tidpunkten för inlämnandet av kvalitetsredovisningen är illa vald. Det uppgavs vara svårt att hinna med arbetet i maj eftersom slutet på terminerna är särskilt stressiga, inte minst för lärarna. Resultatet är att arbetet genomförs i juni när lärarna gått på semester och då är det svårare att ta med föräldrars och elevers medverkan. Flera respondenter efterlyste en kommunikation mellan kontoret och RE-cheferna om hur enheternas kvalitetsredovisningar bör utformas framöver.

Ännu ett problem i arbetsprocessen med enheternas kvalitetsredovisningar är att delaktigheten från lärare, övrig personal, elever och föräldrar är eftersatt inom flera utbildningsenheter. Detta är ett betydande bekymmer eftersom deltagande är obligatoriskt enligt förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet och eftersom deltagande är viktigt för att kvalitetsarbetet ska få genomslag i praktiken. Visserligen upplever vissa intervjupersoner på barn- och utbildningskontoret att deltagandet ute på skolorna ökar och att det finns goda exempel bland resultatenheterna, men det dominerande intrycket är att arbetet i många fall görs enskilt av RE-chefen eller en annan utsedd person. Ofta sker det under tidspress alldeles i anslutning till sista inlämningsdatum. Som nämndes ovan kan det delvis vara en konsekvens av att tidpunkten för inlämning av redovisningen är illa vald men en del RE-chefer är också självkritiska och menar att de helt enkelt börjar för sent.

”Arbetet ska göras i en stressig period och resultatet är att ingen utom rektorn blir delaktig. Det är fel på tidpunkten. Ett alternativ är på hö-

ten ett tag efter skolstarten men det har förstås sina nackdelar. Tanken är att det ska vara stort engagemang men det är det inte. Det flyter bredvid och blir inte förankrat.”

Annan kritik som lyfts fram är kopplad till själva kvalitetsredovisningsrapporten. En synpunkt är att informationen i redovisningarna är svår att ta till sig för läsaren. En del av de intervjuade knyter problemen till hur mallen för redovisningen är utformad. De menar att den är ”fyrkantig” och att det emellanåt är svårt att passa in verksamhetsmål och beskrivningar i mallen. Andra är av uppfattningen att problemen är kopplade till att RE-cheferna inte har rätt färdigheter i att fylla i mallen för kvalitetsredovisningen.

”Jag har varit inne och läst där ibland och det är verkligen synd, konstigt nog så lyckas tjänstemännen göra en väldigt bra sammanfattning av det hela, men enheternas egna är katastrof. De har med helt olika saker, de har inte några mätetal, de kan inte formulera mål osv. De har inte gått i rätt skolor för att skriva det här”.

Ännu en kritik är att enheternas kvalitetsredovisningar är ”fula”, det vill säga de är ingenting som skolorna egentligen vill visa upp för externa intressenter. En av de intervjuade RE-cheferna menade att det därför inte känns bra att redovisningarna är tillgängliga på kommunens hemsida. Egentligen ville rektorn ge deras redovisning en snyggare utformning men det är helt enkelt inte möjligt att hinna med, enligt vederbörandes uppfattning.

Vem är enheternas kvalitetsredovisning till för?

Inom utbildningsverksamheten råder stor spännvidd i uppfattningar mellan olika aktörer om hur viktiga enheternas kvalitetsredovisningar är. En av de intervjuade förtroendepersonerna var av åsikten att redovisningarna är helt nödvändiga för att kunna veta om enheterna har nått målen, varför de eventuellt inte har nått målen och vilka åtgärder som i så fall ska vidtas. Omvänt var en av RE-chefernas uppfattning att redovisningarna är meningslösa. På det hela taget var många respondenter kritiska till enheternas kvalitetsredovisningar och flera tyckte att det är den komponent i kvalitetssäkringssystemet som är minst nödvändig. En respondent motiverade den ståndpunkten med att kvalitetsredovisningarna ”tar längst tid men ger minst”. En annan framhöll:

”De enskilda kvalitetsredovisningarna är värdelösa. De skulle kunna göras om ordentligt. För vem gör vi dem?”

Frågan vem enheternas kvalitetsredovisningar egentligen var till för var ett återkommande tema vid intervjuerna. Flera intressenter nämndes såsom resultatenheter själva, kunder (elever och föräldrar), Skolverket, lärare, nämndpolitiker och förvaltningsledning.

Resultatenheter. En vanlig uppfattning var att enheternas kvalitetsredovisningar var till för enheterna själva som ett stöd i deras arbete med kvalitetsutveckling. Inte minst var det åsikten bland tjänstemännen på barn- och utbildningskontoret. Några av RE-cheferna höll med om den ståndpunkten men flera pekade på att redovisningarnas bidrag till kvalitetsutvecklingen var ganska begränsad. Ett skäl är att de inte får särskilt mycket feedback på redovisningarna. En av de intervjuade berättade att redovisningen placeras på hemsidan men att det aldrig ges någon återkoppling på innehållet. Ett annat skäl är att flera utbildningsenheter har egenutvecklade kvalitetssäkringssystem, inte minst de fristående skolorna, vilket innebär att enheternas kvalitetsredovisningar i flera fall endast används på marginalen och inte särskilt systematiskt. Ett tredje skäl som anfördes är att RE-cheferna inte ser nyttan av att arbeta med kvalitetsredovisningarna på det sätt som egentligen är avsett, det vill säga med delaktighet från personal och kunder och som en naturlig uppföljning av planer och mål. Resultatet är att kvalitetsredovisningarna blir skrivbordsprodukter. Ett fjärde skäl är att en del utbildningsenheter befinner sig i en situation där rutinmässigt arbete med kvalitetsutveckling är underordnat viktigare arbetsuppgifter.

I sammanhanget är det nödvändigt att framhålla att några RE-chefer också gav exempel på att hur redovisningarna kommer till användning. En rektor förklarade att deras kvalitetsredovisning används som underlag för det kommande årets arbete och planering och en annan rektor berättade att de på skolan brukar använda kvalitetsredovisningen internt på skolan men att de ännu inte har gjort det i år. En tredje rektor upplevde att poängen med redovisningarna inte är det färdiga dokumentet utan arbetet med att sammanställa det eftersom det startar kreativa tankar om kvalitetsutveckling.

”Det är snarare arbetet med att ställa samman kråkan som är en hjälp. Tankarna föds när man sitter och arbetar med det men jag går inte tillbaka till det sedan.”

Även om vissa RE-chefer var en aning mer positiva till kvalitetsredovisningarna än andra är det dominerande intrycket från intervjuerna att RE-cheferna på det hela taget inte ser någon större nytta för egen del med kvalitetsredovisningarna.

Kunderna. En annan uppfattning som framkom vid intervjuerna är att enheternas kvalitetsredovisningar skulle kunna vara användbara för kunderna, det vill säga förskolebarn, elever och föräldrar, som ett slags konsumentupplysning. En av de intervjuade gjorde bedömningen att det förmodligen främst är föräldrarna till förskolebarn som läser redovisningarna medan en annan anade att de främst läses av föräldraråden. Andra respondenter menade att redovisningarna är för långa och för illa utformade för att vara intressanta för kunderna. I övrigt var det några som helt enkelt inte visste i vilken utsträckning de blir lästa. Ytterligare en uppfattning som förekom är att det känns märkligt att enheterna själva får sammanställa konsumentupplysningen eftersom det är lätt att RE-cheferna frestas att ge idealiserande omdömen av den egna verksamheten. ”Det är som att besiktiga sin bil själv” tyckte en tjänsteman. En rektor upplevde att det finns en motsättning mellan att ta fram kvalitetsredovisningarna i syfte att förbättra kvaliteten på skolan och att ta fram dem för att informera kunderna. Rektorn påstod inte att de har förskönat bilden av skolan men att ”det gäller att lägga in rätt saker eftersom det kan komma att läsas av kunderna”. En annan rektor upplevde att det har varit hämmande att kvalitetsredovisningarna läggs ut på nätet och personen trodde att redovisningarna hade blivit mer djuplodande om det endast hade varit ett internt material. ”När jag skriver för förvaltningschefen så ger jag en mer verklig bild”, förklarade rektorn.

Politikerna och förvaltningen. Andra förslag som gavs på vilka som är användare av enheternas kvalitetsredovisningar är de förtroendevalda i de båda nämnderna (BUN och GVN) och förvaltningstjänstemännen på barn- och utbildningskontoret. På frågan vem som använder kvalitetsredovisningarna svarade exempelvis en rektor att ”uppåt finns det användare, vi blir rannsade för våra resultat”. När det gäller de förtroendevalda gavs emellertid få konkreta exempel på hur de använder rapporterna. Ett exempel som gavs är att de granskar utvalda skolors kvalitetsredovisningar inför verksamhetsbesök. Tjänstemännen angavs som en självklar användare eftersom de nyttjar enheternas kvalitetsredovisningar som underlag för kommunens sammanställda kvalitetsredovisning.

I övrigt uttryckte en av de intervjuade RE-cheferna att Skolverket är tänkbar användare, vilket är logiskt med tanke på att det är staten som ålägger skolorna att göra kvalitetsredovisningarna, och en annan att kvalitetsredovisningarna kan vara informativa för lärare som funderar på att ta anställning på någon skola i kommunen.

Jämförelsetal

En andra del i utbildningsverksamhetens kvalitetssäkringssystem är Skolverkets jämförelsetal som möjliggör jämförelser mellan kommuner och i viss utsträckning mellan skolor. De jämförelsetal som diskuterades mest vid intervjuerna var utan tvekan residualmåttet i Salsadatabasen, det vill säga det mått som visar niondeklassarnas resultat i förhållande till ett teoretiskt uppskattat resultat.

För politikerna och förvaltningstjänstemännen ger jämförelsetalen intressant information om hur väl verksamheten på de olika utbildningsenheterna fungerar och även vilka förutsättningar de har för att nå goda resultat. Förvaltningstjänstemännen informerar politikerna, pekar på var förbättringsmöjligheter finns och följer emellanåt upp utbildningsenheternas förbättringsarbete. Flera av de intervjuade politikerna och tjänstemännen var positiva till dessa jämförelser. En av nämndledamöterna förklarade att Skolverkets jämförelsetal, snarare än enheternas kvalitetsredovisningar, är det vederbörande använder för att bilda sig en uppfattning om hur det står till på utbildningsenheterna. En annan nämndledamot var särskilt förtjust i Salsa-jämförelserna eftersom de har en analytisk dimension, det vill säga väger in elevernas förutsättningar i jämförelserna. En tredje tyckte att det var en fördel att göra jämförelser av betyg och nationella prov eftersom det ger en objektiv bild av respektive utbildningsenhet. Politikernas intresse för jämförelserna bekräftades av tjänstemännen som uppfattade att politikerna är intresserade av talen och att det sannolikt skulle bli fler liknande jämförelser med tiden. Ett annat tecken på att Salsa-måttet är av betydelse är att ett bra resultat vägs in vid fördelning av overhead-kostnader och vid lönesättning av berörda rektorer. Viss kritik kom dock från en förtroendeperson som menade att alltför svaga åtgärder vidtas när resultaten inte är godtagbara. Den förtroendevalda ifrågasatte hur vissa utbildningsenheter år efter år kan tillåtas ha svaga resultat.

Vid intervjuerna framkom att Salsa används för att sätta politiska mål men flera av de intervjuade betonade att det fanns faror med att koppla mål till Salsa-värdena. För det första kan det leda till förnöjsamhet med låga betygsresultat i skolor med låga teoretiskt uppskattade Salsa-värden. För det andra kan det locka utbildningsenheterna att sätta högre betyg på eleverna. En nämndledamot lyfte fram att Salsa-jämförelserna måste användas försiktigt eftersom den modell Salsa baseras på endast förklarar ungefär hälften av skillnaderna i studieresultat. Andra farhågor som hystes av politiker och tjänste-

män var att för stor fokus placeras på jämförelsetalen och för lite på de aspekter av utbildningsverksamheten som inte är mätbar. En tjänsteman var av uppfattningen att kommunens ökade intresse för jämförelsetal är naturligt men poängterade att det inte får gå till överdrift, att talen måste tolkas med försiktighet och att det är farligt att bara fokusera på den delen av verksamheten som går att mäta.

Politikerna och tjänstemännen gav uttryck för förhoppningen att jämförelsetalen, inte minst Salsa-jämförelserna, leder till reflektioner och verksamhetsutvecklande diskussioner mellan rektorer och lärare ute på utbildningsenheterna.

Det var emellertid inte så jämförelsetalen kom till användning på utbildningsenheterna enligt de berörda rektorerna. En av de intervjuade rektorerna framhöll att för egen del var Salsa-värdena inget som direkt var intressant men vederbörande förstod att de är intressanta för de förtroendevalda och i viss mån för föräldrarna. En annan rektor lyfte fram risken för att man genom SALSJA-jämförelser skapar sig förutfattade meningar om elever och redan på förhand värderar skolor, men samtidigt framhölls fördelar med att få information om vilka förkunskaper eleverna har när de kommer till skolan. Redogörelsen från en tredje RE-chef vittnade om att de på vederbörandes skola inte tycker att Salsa-jämförelserna är av tillräckligt hög kvalitet för att vara intressanta men rektorn medgav att jämförelserna skapar ett tryck på dem utifrån, speciellt när enheter inte når upp till det förväntade resultatet. Uppfattningen hos en fjärde rektor var att Salsa-jämförelser inte är särskilt relevanta för enheten eftersom elevupptagningsområdet är speciellt. Slutligen deklarerade ytterligare en rektor kort och gott att de inte arbetar med Salsa-jämförelserna på skolan. Även ett par representanter för arbetstagarorganisationerna var av uppfattningen att Salsa och övriga jämförelsetal inte är något som ”man bryr sig om på skolorna och särskilt inte i personalgrupperna”.

På gymnasierna sker ingen resultatutvärdering med Salsa. Däremot finns andra jämförelsetal såsom nationella prov, betygsgenomsnitt och behörighet som tillhandahålls på webbsidor och i rapporter av Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppgifter finns tillgängliga för skolnivå och kommunnivå. Vid intervjuerna framkom att materialet analyseras av skolledningen tillsammans med elevrådet och på skolkonferenser och att det kommer till användning. Samtidigt finns farhågor om att jämförelsetal kopplade till betyg är missvisande eftersom de skolor som samvetsgrant arbetar med att kvalitetssäkra betygsättningsprocessen till synes får sämre resultat än de sko-

lor som avstår från sådant arbete. Vid intervjuerna framkom även att det finns ett visst motstånd hos lärarna mot att arbeta med kvantitativa mått.

Flera av de intervjuade vars verksamhetsresultat inte är möjligt att mäta med residualmättet i Salsa berörs ändå av ett liknande mått. Barn- och utbildningskontoret beräknar ett teoretiskt Salsa-värde för alla grundskoleenheter. Syftet är att ta reda på vilka förutsättningar eleverna på de olika skolorna har för att sedan kunna ge extra resurser till de skolor där det behövs. Vid intervjuerna visade det sig att detta mått ger vissa sidoeffekter. En av de intervjuade rektorerna menade att det är jättenyttigt att få ett mått på vilka förutsättningar eleverna som helhet har på skolan. Vederbörande blev överraskad över att de till synes inte har så dåliga förutsättningar som de trodde. ”Det blev en kullebytta i huvudet”, berättade rektorn. En annan rektor var av åsikten att den informationen indirekt kan ge högre kvalitet på skolorna genom att den leder till jämförelser och diskussioner och kan fungera som en ”ögonöppnare för dem som tror att de har sämre förutsättningar än de har”.

Ingen av de intervjuade gjorde bedömningen att kunderna är särskilt stora användare av jämförelsetalen. En och annan av de intervjuade tyckte att det är förvånande eftersom mycket av den information som finns i jämförelserapporter och på webbplatser är intressant.

En fördel med jämförelsetalen är att de inte skapar merarbete för RE-cheferna. En av dem förklarade att talen i och för sig förmodligen bygger på data som de inrapporterar till SCB men att de på marginalen inte kräver någon ytterligare arbetsinsats. Ingen av de intervjuade gav uttryck för åsikten att jämförelsetalen kräver något direkt arbete av dem.

Våga Visa

Våga Visa rymmer som beskrivits ovan observationer, självvärdering, kundundersökning samt tester och prov. Observationer och självvärdering är tänkt att ske cirka vart tredje år medan övriga delar genomförs årligen. Vid intervjuerna framgick att de intervjuade främst associerar Våga Visa med observationerna och delvis med kundundersökningen. Med något undantag var det ingen av de intervjuade som kommenterade självvärderingarna eller tester och prov.

De generella positiva omdömena om Våga Visa är att det behandlar andra kvalitetsaspekter än resultatet och att utbildningsenheterna får en extern granskning av verksamheten utöver Skolinspektionen, vilket är särskilt nyttigt för förskolorna eftersom Skolinspektionen inte gör några djupare analyser av

deras verksamhet. Ett ytterligare positivt omdöme är att Våga Visa-rapporterna har blivit bättre. Särskilt från politiker och tjänstemän framkommer en försiktigt positiv hållning mot Våga Visa. De fördelar som framhålls är att rapporterna är bra underlag för att ställa frågor till RE-cheferna och att det som framkommer vid granskningarna beaktas och får effekt i verksamheten. Det finns möjlighet att jämföra med tidigare observationer och se om tillräckliga åtgärder har vidtagits. Den styrande effekten förmodas dock vara mindre än vid Skolinspektionens granskningar och det är oklart hur intressanta rapporterna är för föräldrar och elever.

De negativa omdömena om Våga Visa är att det ger minst av alla delar i kvalitetssäkringssystemet, att det är mer till för nämnden och kontoret än för utbildningsenheterna och att det kostar mer än det smakar.

”Det tar tid, pengar och resurser och jag har inte hört från någon att detta gör nytta och hjälper oss med förändringar. Vi får inte ut så mycket av det vi sätter in.”

Observationerna

De respondenter som explicit kommenterade Våga Visa-observationerna lyfte dock fram ett antal positiva effekter. De påtalade att det är roligt att bli observerade och att det ger en bra diskussion på skolan även om rektor också kan uppleva observationerna som lätt obehagliga. En av de intervjuade menade att lärare och övrig personal som regel är besjälade av att kunna erbjuda en god verksamhet. Om någon extern granskare pekar på svagheter så vill de komma till rätta med dem. En styrka med observationerna är att eventuella synpunkter kommer från andra professionella pedagoger som det är möjligt att ha en dialog med, vilket ökar sannolikheten för att granskningarna ska efterföljas av förbättringsarbete. ”Man jobbar med andra och granskas utifrån av pedagoger och det leder till lärande” förklarade exempelvis en rektor. Den uppstramning som har skett av hur rapporterna ska skrivas, där observatörerna numera ska ge ett betyg mellan 1 och 4 och sedan motivera betyget, anses av två respondenter ge nödvändig tydlighet. En av dem befarrar att det annars skulle bli samma otydlighet som i enheternas kvalitetsredovisningar.

De som var positiva till Våga Visa-observationerna påpekade emellertid också vissa begränsningar. En av förtroendepersonerna menade att observationerna bara ger en ögonblicksbild av en verksamhet och att den måste kompletteras av andra verktyg såsom officiell statistik och verksamhetsbesök. Två

rektorer var av uppfattningen att observatörsrapporterna emellanåt är till hjälp men att de mest ger bekräftelse och ibland till och med bortses ifrån. Från tjänstemannahåll på barn- och utbildningskontoret kom uppfattningen att värdet på en observation helt och hållet bestäms av hur berörd rektor reagerar på den. Ytterligare en synpunkt var att enheter som är mitt i en process där de prövar ett nytt arbetssätt riskerar att falla sämre ut vid observationerna eftersom det för observatörerna kan framstå som att skolarbetet saknar tydliga strukturer.

En vanlig åsikt vid intervjuerna var att observationerna görs för sällan, det vill säga att observationerna inte genomförs med det utlovade treårsintervallet. Några av de intervjuade hade aldrig varit med om någon observation och ytterligare några enheter hade ännu inte observerats med de nya rutinerna, det vill säga efter det att systemet med observationerna hade justerats. En tjänsteman berättade att en av skolorna inte hade observerats på åtta år medan andra hade granskats vartannat år. En förklaring till detta var att det hade ansetts nödvändigt att relativt snart återvänta till de enheter som hade fått kritik av observatörerna. En annan förklaring var att de enheter som är kända för att ha en välfungerande egen kvalitetssäkringsprocess inte behöver observationerna lika mycket som andra. Problemet ansågs dock ha mildrats av att Skolinspektionen har gjort granskningar under tiden. En positiv tolkning av kritiken mot att observationer görs för sällan är att flera aktörer inom utbildningsverksamheten ser dem som en gynnsam aktivitet som de gärna vill ha i sin verksamhet.

En positiv bieffekt av observationerna som påtalades av flera rektorer är att observatörerna själva får en form av kompetensutveckling, både i form av observatörsutbildningen och genom de kunskaper de får om hur andra skolor fungerar.

”De lärare som har varit ute på observationer växer. Deras arbete föder tankar som de tar med sig tillbaka. Man måste satsa på sådana aktiviteter trots att det kostar, annars blir man för hemmablind.”

”Det leder till lärande för båda parter.”

I samband med träffarna då politiker, administratörer, verksamhetsföreträdare och observatörer träffas och diskuterar observationerna kan enligt en av de intervjuade dessutom ett lärande ske för väsentligt fler parter än verksamhetsföreträdarna. En rektor menade att observationerna för dem medför att deras medarbetare som är ute och observerar får en möjlighet att lära av andra

skolor. Ytterligare en positiv sidoeffekt som lyftes fram av en respondent är att observationerna gör det möjligt för stolta och välfungerande enheter att visa upp sig. Alla rektorer var emellertid inte övertygade om att observatörernas nyvunna kunskaper kommer till användning på den egna skolan. Vidare uttrycker två rektorer att även om Våga Visa-observationerna i och för sig kan vara intressanta så är det inte säkert att de behövs. Båda är av uppfattningen att det egentligen skulle räcka med Skolinspektionens granskningar.

Den vanligaste kritiken mot Våga Visa-observationerna är att kvaliteten på observatörerna och följaktligen de rapporter de lämnar ifrån sig är ojämn. Som nämnts tidigare tycker en del att kvaliteten på rapporterna har ökat som en följd av att metodboken för observationerna har förbättrats men det huvudsakliga intrycket är ändå att observationerna i sig inte är kvalitetssäkrade. En av de intervjuade berättade att en observation till och med har dragits in eftersom den inte ansågs tillräckligt välgjord. Följden är att rektorerna oroar sig för att få ”fel” observatörer eller att de i efterhand inte tillmäter rapporterna särskilt stor vikt. ”Det är väldigt viktigt att det är rätt personer som kommer och observerar”, förklarade en rektor.

I sammanhanget problematiseras även att observationerna inte är objektiva utan att observatörerna utgår från sina egna värderingar, sin egen pedagogiska grundsyn, sina egna uppfattningar och, i vissa fall, sina förutfattade meningar när de gör sina observationer. Flera framhåller att deras intryck från Skolinspektionen är mer positivt eftersom de uppfattar att Skolinspektionen inte ägnar sig åt ”tyckande”. Problemen med att observationerna inte är kvalitetssäkrade medför att ett par av de intervjuade rektorerna är tveksamma till om materialet bör spridas till kunder och andra intressenter utanför skolorna.

En bidragande orsak till kvalitetsproblemen enligt några intervjuade är att observatörerna inte ges tillräckligt med tid för sitt observationsarbete. Det anses vara otillräckligt med två till tre veckor för att bekanta sig med en utbildningsenhets verksamhet. En av de intervjuade tyckte dock att det emellanåt var observatörerna själva som inte lade ner den tid som de borde.

Det är inte bara de rektorer som fått kritik som ifrågasätter observationerna. Synpunkter kommer även från rektorer som upplevt att observatörerna utmålade deras skola i bättre dager än vad den förtjänar. Samtidigt framhåller dock ett par andra bland de intervjuade att den ”artighetskultur” som tidigare har funnits är på väg bort. Det blir allt skarpare formuleringar i observatörernas rapporter och dessa kan emellanåt skapa ”hard feelings” mellan rektorer och observatörer.

En faktor som påverkar observationerna i Våga Visa är att det har varit svårt att rekrytera observatörer. Framför allt skolledare men även lärare anges vara ovilliga att ställa upp. Dessutom är vissa rektorer av uppfattningen att det stör verksamheten om deras pedagoger är ute och observerar eftersom det medför att de är frånvarande i två till tre veckor. En av de intervjuade menade att sådan frånvaro försvårar den egna enhetens arbete med att nå hög måluppfyllelse. Några personer var av uppfattningen att en förbättring av Våga Visa-observationerna skulle vara att inrätta professionella observatörer, det vill säga pedagoger som på heltid arbetar med att observera utbildningsenheter. Ett närliggande förslag var att de skolledare och pedagoger som genomför observationerna ska hålla på ett helt år istället för att göra ett fåtal observationer om året.

Ytterligare en invändning som förs fram emot observationerna är att de har en påtaglig kostnadssida. En form av kostnad som påtalas är den som beskrivs ovan, det vill säga att den egna verksamheten försämras när skolledare och pedagoger är ute och observerar andra skolor. En annan kostnad är den direkta kostnaden för att utbilda observatörer och den tid som går åt för observationer, diskussioner och att skriva rapporter. En tredje form av kostnad som lyfts fram är den tid som går åt för skolledningen på de observerade skolorna när de ska ta fram underlag för observatörerna. Flera av respondenterna ställer sig frågan om nyttan av observationerna överstiger dessa direkta och indirekta kostnader och om inte resurserna hade gjort större nytta om de hade fördelats till utbildningsenheterna direkt.

”Våga Visa-pengarna kan användas på bättre sätt.”

”Våga Visa tycker jag egentligen att man borde lägga ner och använda pengarna till annat.”

I sammanhanget bör dock nämnas att det var ganska få av rektorerna som upplevde att det är mycket jobb i samband med att de blir observerade. En av dem var dessutom av uppfattningen att arbetet var motiverat eftersom ”det gav något”. I materialet finns följaktligen både åsikten att Våga Visa-observationerna är bra och värda sitt pris och att de är dåliga och inte motiverar sin kostnad. Dessutom förekom åsikten bland ett fåtal att observationerna i och för sig är bra men inte så bra att de motiverar sin kostnad. Ett exempel på det kom från en rektor som menade att ”observationerna är intressanta men sker sällan och är inte heltäckande; de är bra men kanske lite lyx”.

Utöver nämndpolitiker, tjänstemän och rektorer tillskrevs inte observa-

tionerna särskilt många fler intressenter. Ett par rektorer nämnde att de diskuterade resultaten från observationerna med sitt föräldraråd eller motsvarande.

Kundundersökningar

De årliga kundundersökningarna i Våga Visa var det flera av de intervjuade som kommenterade i samband med att Våga Visa avhandlades men lika många kommenterade dessa undersökningar under andra skeden vid intervjuerna och såg dem alltså som en separat del av kvalitetssäkringssystemet. Ett tydligt intryck som gavs vid intervjuerna är att Våga Visa mer kopplas samman med observationerna än med kundundersökningarna. Ett annat intryck är att intresset generellt sett är större för kundenkäternas resultat när det presenterades per skola än när det presenteras sammantaget för kommunen och jämförs med övriga kommuner i Våga Visa-samarbetet.

En uppfattning som framfördes av två rektorer och två förtroendevalda är att kundenkätena skapar möjligheter till intressanta jämförelser med andra skolor. Den ena rektorn berättade att kunskaperna om hur elever och föräldrar uppfattar skolan används i det interna arbetet och den andra att de mer och mer använder enkätresultaten i sina diskussioner inom personalgrupperna. Rektorn var av uppfattningen att mer resurser borde satsas på kundundersökningar och mindre på observationer i Våga Visa. Den ena av de förtroendevalda tyckte att kundundersökningarna är helt nödvändiga och den andra framhöll att elev- och föräldrauppfattningarna är särskilt användbara vid deras verksamhetsbesök, inte minst använder de det som ett underlag för dialog med de verksamhetsansvariga. De frågar till exempel om skolledningen har presenterat resultatet och diskuterat det med föräldrarådet. Samma person tyckte dock att de sammanställningar som görs av kundenkätena på kommunnivå för att jämföra kommunerna med varandra är överflödiga. Enligt vederbörandes uppfattning ”säger de i princip ingenting”.

På det hela taget kom det utöver det ovan nämnda inte särskilt många konkreta beskrivningar från rektorerna av hur kundundersökningarna används i det dagliga kvalitetsarbetet, vilket är en indikation på att de faktiskt har en underordnad betydelse för utbildningsenheterna själva. Däremot påtalade flera rektorer, tjänstemän och politiker att kunderna – företrädesvis elevernas föräldrar – är en förhållandevis intresserad målgrupp även om de intervjuade själva framhöll att de givetvis inte vet hur mycket kundenkätinformationen på hemsidorna verkligen läses av föräldrarna. Flera menade dock att

kundundersökningarna är uppskattade och intressanta för föräldrarna och ett viktigt underlag när de väljer skola åt sina barn. En av de intervjuade menade att enkäterna kanske till och med är alltför inriktade på att skapa underlag för skolornas marknadsföring och för lite på att skapa förutsättningar för att förbättra skolornas kvalitet.

Ett antal farhågor, problem och ifrågasättanden framfördes också av de intervjuade när enkäten kom på tal. Ett problem som lyftes fram är att svarsfrekvensen emellanåt är för låg och en av de intervjuade menade att ansträngningar bör göras för att fler föräldrar ska besvara enkäten. Svårigheter påtalades också med att utforma enkäter på ett bra sätt så att de ger tillförlitliga resultat. En annan förekommande farhåga är att resultaten av kundundersökningen har blivit så viktig för RE-cheferna att de blir tveksamma inför att driva igenom nödvändiga – men ur kundernas perspektiv obekväma – förändringar eftersom den oro det skapar hos föräldrarna kan leda till sämre resultat i enkäten. Dessutom fanns en del åsikter om hur enkäterna bör utformas fortsättningsvis. En uppfattning är att de bör göras ”vassare” så att skillnader mellan skolor framträder tydligare. En annan uppfattning är att enkäterna bör förenklas eftersom de kan vara svåra att besvara för vissa elever och föräldrar. Vidare förekom åsikten att enkäterna är ofullständiga, att viktiga områden inte tas med och att fokus i enkäterna styrs för mycket av vad nämnderna tycker är viktigt och för lite av vilken information som skolledarna och lärarna behöver för att kunna vidareutveckla verksamheten.

De exempel på förbättringsförslag som framkom när det gäller enkäterna är att antalet skalsteg i svarsalternativen bör öka för att på det sättet få fram tydligare skillnader mellan kommunerna och skolorna. Enkäterna skulle också kunna kompletteras med personliga intervjuer med elever och föräldrar. Vidare föreslås att kundundersökningar ska göras i alla årskurser i grundskola och gymnasium istället för som nu enbart i årskurserna 2, 5 och 8 samt andra året på gymnasiet.

Övriga delar i Våga Visa

Under rubriken Våga Visa redovisas även resultatet från utbildningsenheternas självvärderingar och från de tester och prov som genomförs. Vid intervjuerna var det dock i stort sett ingen av de intervjuade som vidrörde dessa delar av Våga Visa. Enda undantaget är ett förslag som kom från tjänstemannahåll och som handlade om att självvärderingarna borde göras årligen och införlivas i enheternas kvalitetsredovisningar.

En annan intressant notering från intervjuerna är att egentligen ingen av de intervjuade pratade om den sammanställda Våga Visa-rapporten där de samverkande kommunerna jämförs med varandra på kommunnivå.

Riktade undersökningar

En vanlig reaktion från de intervjuade när vi frågade om deras inställning till barn- och utbildningskontorets riktade undersökningar var att de inte riktigt förstår frågan. När vi exemplifierar med att en sådan undersökning är mobbningsenkäten inom ramen för Olweusprogrammet kommer ett flertal av de intervjuade ihåg att en sådan har genomförts men de tycks inte ha sett initiativet som en del av kvalitetssäringen. Ett par av de intervjuade tolkar ”riktade undersökningar” som att det är undersökningar som enbart görs av enstaka utbildningsenheter, exempelvis enheter med särskilda problem. En annan respondent upplevde att de riktade undersökningarna är ”lite luddiga ibland”. En av de förtroendevalda funderade kring om de från nämndens sida inte borde initiera fler riktade undersökningar (”djupdykningar”) när de ser att resultatet avviker från det planerade.

Uppfattningarna om den mest omtalade undersökningen – den årliga mobbningsenkäten – var annars mestadels positiva. Även den sammanfattande rapporten kring hela Olweusprojektet var uppskattad, inte minst tack vare att den uppfattades ha vetenskaplig karaktär. Mindre synpunkter handlade om att det tog lång tid innan resultatet tillkännagavs och att enkäten var svår för eleverna att fylla i.

I övrigt betraktade ett par av de intervjuade genomförda undersökningar kring läsförmåga och matematik som exempel på riktade undersökningar. Till synes var majoriteten av intervjuade politiker, tjänstemän och rektorer av uppfattningen att dessa tester snarare var en del av den reguljära resultatmätningen inom utbildningsverksamheten. Exempelvis berättade en av de förtroendevalda att det ”finns en hel drös med andra riktade undersökningar inom matte och läsförmåga osv” som har gett intressanta kunskaper om kopplingen mellan lässvårigheter och svaga resultat i matematik. Undersökningarna gjordes i samarbete med ett universitet och medförde att nämnden vidtog åtgärder. Annat som togs upp som exempel på riktade undersökningar var granskning av elevers frånvaro, uppföljning av användning av resurser till barn i behov av särskilt stöd (BIBS) och redovisning av slutbetyg.

Bland företrädarna för de fristående skolorna förekom uppfattningen att det är oklart i vilken utsträckning de är skyldiga att delta i kommunens un-

dersökningar. En representant förklarade att de på skolan är tvechågsna till att se sig som en del av kommunen och att låta sig granskas av kommunen. En annan företrädare för fristående skolor ansåg att kommunen försöker styra och granska deras verksamhet för mycket och de därför endast motvilligt deltar i de riktade undersökningarna. Anledningen är att de befarar att alltför mycket styrning från kommunens skolpolitiker med tiden leder fram till att utbildningsverksamheten förlorar mångfald och istället blir likriktad.

Skolinspektionen

Det femte inslaget i kvalitetssäkringssystemet är Skolinspektionens granskningar. Många av de intervjuade hade dessa inspektioner i förhållandevis färskt minne eftersom Skolinspektionen besökte kommunen under år 2008 och granskade alla skolor och vissa förskolor. Tanken är att Skolinspektionen ska inspektera skolorna cirka vart tredje år. En av de intervjuade förklarade att upplägget är att Skolinspektionen gör observationer och intervjuer samt granskar dokument. Därefter levererar de en preliminär rapport där berörd skolledare får lämna synpunkter på angivna fakta men inte slutsatserna. Den intervjuades uppfattning var att Skolinspektionen helt enkelt kontrollerar att skolorna gör det de ska.

Vid intervjuerna betonade flera rektorer att de uppfattade Skolinspektionen som professionell. Den beskrevs med omdömen som ”det är substans i det de gör”, ”hög nivå”, ”kan sin sak”, ”Skolinspektionen är mycket skarpare i sina formuleringar” och ”Skolverkets inspektörer är reflexiva och ger relevant feedback”. En åsikt som fördes fram var att inspektionerna har ökat flera rektorerers kunskaper om vilka formella krav de är skyldiga att leva upp till. Flertalet av de intervjuade gav även beröm till Skolinspektionens rapporter, vilka ansågs ha gett viktiga kunskaper om både styrkor och svagheter på skolorna. En av de förtroendevalda menade att Skolinspektionens rapporter ger värdefull information till nämnden om hur de enskilda verksamheterna fungerar men även om kommunens utbildningsverksamhet som helhet. De förtroendevalda berättade att nämnden har fått kunskaper om att variationen i studieresultat har varit för stora mellan kommunens elever och om brister i jämställdhet, vilket inte hade framkommit i kommunens resterande kvalitetssäkringssystem. En annan positiv sida av Skolinspektionen som lyftes fram var att de även granskade fritidsverksamheten.

Något som betonades särskilt när de intervjuade berättade om sina erfarenheter av Skolinspektionen var att rapporterna får effekter i skolverksam-

heten. En av de intervjuade politikerna berättade att Skolinspektionens kommunövergripande rapport medförde att de nu arbetar med att bli bättre på att analysera elevernas resultat. Ännu större effekter förefaller rapporterna om de enskilda skolorna ha fått. Det rådde stor samstämmighet om att skolledarna varit synnerligen snara att ta del av rapporterna, att skriva egna åtgärdsrapporter och att fullgöra åtagandena i dem. Andra exempel som ges på att rapporterna har varit betydelsefulla är att de har påskyndat förbättringar av samarbetet mellan lärarna inom gymnasieskolan,

”Det är läskigt och bra. Vi fick bra feedback på förbättringsområden. Det blev en rejäl skjuts och vi jobbade jättemycket med det. Det fick effekt!”

”Det leder till att man skärper sig och det har en styrande effekt.”

En starkt bidragande orsak till att Skolinspektionens granskningar och rapporter har effekt anses vara att det är obligatoriskt att vidta åtgärder och att det kan få verkligt negativa konsekvenser om det inte görs. En av de intervjuade förklarade att ”rektorerna tar det på allvar för det är tillsyn”.

Ett betydande antal av de intervjuade gjorde spontant jämförelser mellan Skolinspektionens granskning och Våga Visa-observationerna. Vad som bland annat pekades på var att det finns stora likheter men att Skolinspektionens granskning är mer kopplade till lagens krav, att de är mer objektiva (”de tycker inte en massa”) och att de är mer likformiga i sina bedömningar. En rektor förklarade att uppdraget kommer från staten och det gör att Skolinspektionens granskning blir viktigare än Våga Visa som rektorn såg som ett komplement men av mindre vikt eftersom det inte handlar om att en myndighet ställer krav på dem. Nästan samtliga var mer positivt inställda till Skolinspektionen än till Våga Visa och vissa uttalande var ganska skarpa.

”Våga Visa är bortkastade pengar sedan Skolinspektionen inrättades.”

”Kanske vore det bättre med årliga Skolinspektioner [än Våga Visa], i alla fall i skolan.”

”Skolinspektionen räcker. Våga Visa pengarna kan användas på bättre sätt.”

Ett förslag som lanserades är att Sollentuna inrättar en egen form av Skolinspektion, kanske i form av en Skolinspektör som på heltid arbetar med att följa upp utvecklingen på skolorna. En annan idé var att försöka få Skolinspektionen att komma till kommunen oftare.

Av intervjuerna framgår att Skolinspektionens granskningar och rapporter har betydande inverkan på utbildningsenheternas verksamhet. Vad som också

framhölls, men av färre respondenter, är att rapporterna även har externa intressenter, främst kunderna i form av föräldrar och elever. Några rektorer lyfte fram att föräldrarna är intresserade av rapporterna och en hade varit med om att det hade kommit frågor till följd av innehållet. En annan menade att eftersom kunderna läser rapporterna så är det viktigt att se till att verksamheten har god kvalitet. Ytterligare en var av uppfattningen att det var lättare att få tag på Skolinspektionens rapporter och att dessa dessutom förmodligen uppfattas som tillförlitligare än kommunens egna undersökningar.

Även om det övergripande intrycket från intervjuerna är att politiker, tjänstemän och rektorer är positivt inställda till Skolinspektionen finns det enskilda personer med andra uppfattningar och även bland de positiva finns det vissa invändningar. En sådan invändning är att Skolinspektionen i sina granskningar är ganska rigida och fokuserar för mycket på lagar, förordningar och formalia och för lite på vad som egentligen gagnar verksamheten, exempelvis pedagogiken. En annan kritik är att Skolinspektörerna kan vara subjektiva och sakna enhetlighet i arbetsformer och bedömningar. Även om denna kritik inte alls var så omfattande som i fallet med Våga Visa-observationerna finns ändå uppfattningen att inte heller Skolinspektionens process är helt kvalitetssäkrad. En tredje invändning – som dock endast framfördes av två rektorer – är att skolorna måste lägga ner ganska mycket arbete inför Skolinspektionens besök, till exempel med att ta fram olika former av skriftligt underlag. I övrigt påtalade en av rektorerna att Skolinspektionen borde avhålla sig från att kommentera de delar av verksamheten som de inte granskar ordentligt, det vill säga förskola och fritidsverksamhet.

Kommunens kvalitetsredovisning

Att sammanställa en kvalitetsredovisning för hela kommunens utbildningsverksamhet är obligatoriskt. Sammanställningen görs av tjänstemän på barn- och utbildningskontoret och mynnar ut i en ambitiöst utformad redovisningsrapport. Underlaget till rapporten varierar men som regel används enheternas kvalitetsredovisningar, jämförelsetal, Våga Visa och en del annat insamlat material.

Tjänstemännen på kontoret poängterar att kvalitetsredovisningen är en sammanställning av hela kommunens verksamhet och att den ger information om vilka övergripande satsningar som är nödvändiga. Utöver att kvalitetsredovisningen ger en helhetsbild av utbildningsverksamheten framhålls att processen med att utarbeta rapporten skapar ett samarbete och en dialog mellan

barn- och utbildningskontoret och RE-cheferna, vilket i sig anses gynnsamt för utbildningsenheternas kvalitetsarbete. Redovisningsrapporten som sådan ansågs av flera tjänstemän potentiellt ha många användare – exempelvis Skolverket, nämnd, förvaltning, utbildningsenheterna, elever och föräldrar – men deras känsla var att den i praktiken inte används särskilt mycket. En förklaring som framfördes är att ambitionen att den ska passa alla gör den slätstruken och därför inte särskilt intressant för någon. Förslag som gavs från tjänstemännen var att sänka ambitionsnivån i kvalitetsredovisningen och att göra en omfattande version för nämnden och en enklare för kunderna.

De intervjuade politikerna var på det hela taget mer positiva till kvalitetsredovisningen än tjänstemännen. De läser rapporterna och intresserar sig för innehållet.

”Sen har vi ju naturligtvis den utmärkta kvalitetsredovisningen som har mycket text och beskrivningar som är väldigt bra ofta.”

”Den ger en bra och övergripande bild, resultaten är bra presenterade.”

En av de förtroendevalda tyckte att redovisningen visar hur verksamheten förbättras och att den rymmer viktig information om exempelvis bemötande, hur elever mår, lärarkvalitet och mobbningsarbete. Politikerna hade dock olika uppfattningar om huruvida redovisningen är användbar för utbildningsenheterna och kunderna. Vidare fanns vissa invändningar kring att vissa resultat inte kommer med i redovisningen, att den bör rymma mer analys och självkritik och att den är svårtillgänglig.

Rektorernas uppfattning om kvalitetsredovisningen förefaller vara att den i första hand är till för andra intressenter än dem själva, men de läser rapporten, tittar på jämförelserna och sätter dem i relation till sina egna intryck. En av rektorerna anser att rapporten ger en form av feedback till pedagogerna. Annars påtalas mest att rapporten i första hand är informativ för politiker och tjänstemän. Några av rektorerna tror även att de ger intressant information på marknaden medan andra gör bedömningen att kvalitetsredovisningarna inte är tillräckligt tillgängligt skrivna för merparten av föräldrarna och eleverna. Den mest kritiske rektorn menade att kvalitetsredovisningen inte var särskilt meningsfull.

”Den används inte så mycket i min verksamhet. Den redovisas i nämnden men de fattar nog inga beslut utifrån den. Den sysselsätter mycket folk, det är det otroligt mycket jobb centralt. Och vem är det till för?”

Ett annat problem som framhålls är att redovisningen kommer för sent. Vanligen är den färdig i januari och det är över ett halvår efter skolåret tagit slut. En av rektorerna tyckte emellertid att layouten på kvalitetsredovisningen är föredömlig och att enheternas egna kvalitetsredovisningar bör vara lika eleganta.

Övrigt

De förtroendevaldas verksamhetsbesök betraktas som en del av kvalitetssäkringssystemet av en del. Dessa besök ställdes inga direkta frågor om vid intervjuerna men togs ändå upp av några respondenter. En av de förtroendevalda berättade att de har ambitionen att besöka så många verksamheter som möjligt varje år men att det är omöjligt att hinna med allihop. En annan av de förtroendevalda hade närvarat på ett flertal verksamhetsbesök och menade att det hade varit mycket intressant. Den förtroendevalda upplever att besöken är uppskattade av både föräldrar och personal, vilket bekräftades av en rektor som efterlyste tätare politikerbesök i verksamheten.

Från de förtroendevalda och från vissa tjänstemän kom en hel del synpunkter på att de data som samlas in inte analyseras tillräckligt. De menade att den ambitiösa datainsamlingen borde kunna mynna ut i mer kunskaper om vad som driver kvalitet inom utbildningsverksamheten. Det behövs inte mer data utan mer bearbetning av data, tyckte flera respondenter. Särskilt efterfrågade analyser är sådana som belyser sambandet mellan olika former av viktiga åtgärder och förbättrat resultat, vilket en av de intervjuade menade bör kunna klarläggas med statistisk analys. Annat som efterfrågades är analys av de elever som det går sämre för, jämförelser ur gender- och mångfaldsperspektiv samt bättre jämförelser med relevanta jämförelsekommuner för att få kunskaper om vad de i Sollentuna bör jobba mer med.

Ett annat tema som berörs vid intervjuerna är att kvalitetssäkringssystemet innebär en del arbete för RE-cheferna och några av de intervjuade poängterar att ansträngningar måste göras för att denna belastning ska minska. Vad som efterfrågas är att enkäter och blanketter till rektorerna samordnas så att de inte behöver besvara samma fråga mer än en gång. En rektor efterlyser ett informationssystem som redan från början innehåller information om exempelvis lärarnas formella kompetens. Rektorn menade att det både skulle avlasta rektorerna och eliminera en felkälla vilket skulle öka systemets legitimitet.

Kvalitetssäkringssystemet i sin helhet utsattes även för viss spridd kritik vid intervjuerna. En av de förtroendevalda menade att ett grundläggande be-

kymmer är att de nationella och kommunala målen inte är styrande i alla utbildningsenheter utan att en del av dessa har egna mål att arbeta emot. Samma person tyckte att det var bekymmersamt att skolor som vid upprepade tillfällen redovisar undermåliga resultat inte tvingas förändra verksamheten. En annan av de förtroendevalda tyckte att vissa delar av utbildningsverksamheten inte alls berörs av kvalitetssäkringssystemet exempelvis skolhälsovård, biblioteksverksamhet och fritidsgårdar. En tjänsteman var av uppfattningen att systemet i sin helhet är komplext i överkant och att det är svårt att överblicka och förstå det.

Vid intervjuerna framkom dessutom att flera av utbildningsenheterna har utvecklat egna kvalitetssäkringssystem som kanske mer än kommunens styr arbetet med verksamhetsutveckling. Exempelvis har en skola har genomgått en certifieringsprocess och från flera andra rapporterades om att de har egna sätt att säkra kvalitet på såsom enkäter, processbeskrivningar, utvärderingar och kontinuerligt kvalitetsarbete.

Analys och slutsatser

I detta avslutande avsnitt analyseras inledningsvis kvalitetssäkringssystemets styrkor och svagheter, varför systemet används eller inte används, om systemet är väl förankrat i verksamheterna och hur det kan effektiviseras. Eftersom det vid sammanställningen av intervjuerna framgick relativt tydligt att systemet betraktas ur tre perspektiv: ett centralt perspektiv (politiker och tjänstemän), ett lokalt perspektiv (resultatenheterna) och ett kundperspektiv (elever och föräldrar), utgör dessa perspektiv tillsammans med delkomponenterna i systemet indelningsgrund för analysen. I den andra delen av avsnittet diskuteras i vilken utsträckning kvalitetssäkringssystemet stödjer förverkligandet av de kommunala målen för utbildningsverksamheten. Avslutningsvis presenteras slutsatser och förslag till förbättringar av systemet.

Styrkor och svagheter med Sollentunas kvalitetssäkringssystem inom utbildningsverksamheten

Enheternas kvalitetsredovisningar

När enheternas kvalitetsredovisningar diskuteras måste givetvis utgångspunkt tas i att det är styrt av en förordning att alla utbildningsenheter är skyldiga att sammanställa en kvalitetsredovisning. Det innebär att man i utbildningsverksamheten inte kan välja att avveckla denna del av kvalitetssäkringssystemet. Eftersom utformningen av redovisningarna endast är löst reglerat finns det dock möjligheter för kommunerna själva att påverka hur de ska se ut och vad de ska innehålla.

Centralt. Ur den centrala nivåns perspektiv skulle enheternas kvalitetsredovisning kunna vara dokument som ger viktig information om skolornas måluppfyllelse, men de tycks inte vara det idag. Enheternas kvalitetsredovisningar ger viss relevant information men för att vara riktigt intressanta skulle de behöva förändras. I praktiken tycks de mest tjäna som underlag för kontorets sammanställning av kommunens sammantagna kvalitetsredovisning för utbildningsverksamheten. Den centrala nivån har dock vissa förhoppningar om

att enheternas kvalitetsredovisningar driver på enheterna själva i deras kvalitetsarbete.

Lokalt. Det förefaller emellertid inte som om enheternas kvalitetsredovisningar är särskilt centrala i kvalitetsutvecklingen på utbildningsenheterna. Även om processen och rapporterna har förbättrats kännetecknas arbetet med redovisningarna av tidsnöd för många rektorer och ofta låg grad av delaktighet från andra aktörer. Annat som förefaller bidra till att enheternas kvalitetsredovisningar inte används särskilt mycket är att rektorerna inte får feedback på dem, att de har andra tillvägagångssätt för att förbättra kvalitet, att de inte ser nyttan med redovisningarna och att de tycker att de har mer angelägna saker att ägna sig åt. En annan nackdel som lyfts fram från det lokala perspektivet är att arbetet är tidskrävande och att resultatet av arbetsinsatsen inte motiverar ansträngningen.

Kunder. De intervjuade förmedlar intrycket att en del – men inte särskilt många – kunder läser redovisningarna och att de i viss utsträckning intresserar skolråden. På det hela taget tycks dock redovisningarnas yttre form och innehåll vara av en karaktär som gör att de inte lämpar sig särskilt väl som konsumentinformation. En intressant notering är att vetskapen om att redovisningarna är tillgängliga för kunderna kan påverka rektorernas uppmärksamhet i en del skrivningar i kvalitetsredovisningarna.

En sammantagen bedömning av enheternas kvalitetsredovisningar är att de i viss utsträckning innehåller användbar information för den centrala nivån men att de är av underordnad betydelse för utbildningsenheterna och kunderna. Det faktum att de samtidigt uppges kräva en hel del arbete lokalt indikerar att enheternas kvalitetsredovisningar idag inte är en särskilt effektiv del av kvalitetssäkringssystemet.

Jämförelsetalen

Centralt. Jämförelsetalen tycks vara särskilt intressanta för utbildningsverksamhetens politiker och tjänstemän, vilka använder dem som resultatindikatorer och bedömning av måluppfyllelse. Ett särskilt stort intresse tillmäts residualmättet i Salsa eftersom det väger in respektive grundskolas förutsättningar att nå ett bra resultat. Samtidigt finns kunskaper om måttets begränsningar och farorna med att endast styra på det som är mätbart. Förhoppningen på central nivå är även att rektorerna använder jämförelsetalen – särskilt Salsa-måtten – som underlag i sitt kvalitetsarbete.

Lokalt. Grundskolerektorerna förefaller generellt sett inte använda jämförelsetalen (Salsa) särskilt mycket men de inser att måtten är intressanta för andra aktörer. Anledningar som framträder till att Salsa-måtten inte används är att de kan leda till förutfattade meningar om elever, att de inte håller tillräckligt hög kvalitet och att de helt enkelt inte är användbara. Att måtten kritiserar och inte används särskilt mycket i det interna arbetet är emellertid inte det-samma som att de är verkningslösa. Eftersom måtten ingår i det formella styrsystemet påverkar de ansvarsutkrävandet av utbildningsenheterna, men det innebär inte nödvändigtvis att de driver kvalitet. Kommunens egenhändigt skapade Salsa-värden som används för att fördela resurser inom grundskolan förefaller ha fått en positiv sidoeffekt i form av ökade kunskaper om elevernas verkliga förutsättningar. Kanske är det den viktigaste effekten av Salsa.

Från gymnasieverksamheten, som inte har tillgång till Salsa-mått, utan istället använder andra resultatindikatorer kommer mixade signaler om i vilken utsträckning jämförelsetal används. De används för att informera interna intressenter såsom elever och lärare, men vissa tvivel finns inom lärarkåren på om kvantifierade mått egentligen är särskilt intressanta.

En aspekt att väga in är att jämförelsetalen inte innebär någon direkt arbetsinsats lokalt.

Kunder. Baserat på de intervjuades uppfattningar förefaller jämförelsetalen i viss mån vara intressanta för föräldrarna och gymnasieeleverna men på det hela taget synes kunderna vara mindre intresserade av jämförelsetalen än förväntat.

Sammanfattningsvis konstateras att jämförelsetalen ger värdefull information till den centrala nivån men hittills har gett oklar nytta för övriga intressenter. Begränsningarna till trots måste jämförelsetalen tack vare den låga arbetsbelastningen betraktas som en kostnadseffektiv del av kvalitetssäkringssystemet.

Våga Visa

En första reflektion kring Våga Visa är att merparten av politikerna, tjänstemännen och framförallt rektorerna kopplar samman denna del av kvalitetssäkringssystemet med observationerna och i viss utsträckning kundundersökningarna. I väsentligt lägre grad associeras Våga Visa till självvärderingarna och tester och prov. En andra reflektion är att det i första hand är redovis-

ningarna på enhetsnivå som är intressanta. Den sammanställda Våga Visa-rapporten med kommunvisa jämförelser tycks vara mindre uppmärksammas.

Övergripande fördelar som framförs kring Våga Visa är att det inte är inriktat på skolornas resultat utan på deras processer, att det är särskilt bra för de enheter som inte omfattas av Skolinspektionens granskningar och att det ger ett bra underlag för dialog mellan den centrala och lokala nivån. Nackdelarna förefaller vara att Våga Visa har ganska låg legitimitet, att nyttan för utbildningsenheterna är begränsad och att det är en kostsam aktivitet.

Observationer

Centralt. Det centrala perspektivet förefaller vara att observationerna för vissa observerade enheter kan ge viktiga kunskaper om hur verksamhetens processer kan förbättras. Samtidigt finns vetskap om att det handlar om en ögonblicksbild som måste kompletteras med annan information för att bedömningen av en enhet ska bli rättvisande. Den centrala nivån är medveten om att hur givande observationerna är bestäms av hur resultatet tas emot av berörd rektor.

Lokalt. Rektorerna förefaller se vissa poänger med observationerna. Det kan vara roligt att bli observerad, det kan stimulera interna diskussioner och det kan leda till förbättringar. Det upplevs som positivt att det är andra pedagoger som gör observationerna och att observatörerna själva får möjlighet till ett slags kompetensutveckling (även om det råder delade meningar om hur denna kompetens kommer till nytta på den egna skolan). Det verkar också som att observatörsrapporterna håller på att bli bättre och framförallt tydligare.

Rektorerna är emellertid också tydliga med att observationerna har betydande begränsningar. Den allvarligaste invändningen är att observationsprocessen inte är tillräckligt kvalitetssäkrad, vilket innebär att resultatet i form av observatörsrapporten emellanåt uppfattas som subjektivt. Merparten av rektorerna föredrar Skolinspektionen och föreslår att Skolinspektionen ska komma oftare eller att Våga Visa-observationerna ges samma karaktär som Skolinspektionens granskningar. Andra problem som lyfts fram är att observationerna genomförs sällan, att de inte alltid bidrar till den lokala verksamhetsutvecklingen och att de är en kostsam form av kvalitetssäkring. Rektorerna förefaller på det hela taget vara av uppfattningen att observationerna har låg legitimitet och kostar mer än de smakar.

Kunder. Avsikten med Våga Visa-observationerna förefaller inte vara att de ska förmedlas till externa intressenter utan endast utgöra ett arbetsmaterial för berörd rektor och för dialog mellan central och lokal nivå. Visserligen redovisas materialet i en Våga Visa-rapport men då är det aggregerat till kommunnivå vilket gör att det knappast är intressant för kunderna.

Kundundersökningar

Centralt. Aktörerna på central nivå förefaller på det hela taget tycka att kundundersökningarna är intressanta och användbara som underlag för samtal med den verksamhetsansvariga. Intresset tycks vara mindre för sammanställningen på kommunnivå.

Lokalt. Det lokala perspektivet på kundundersökningarna är att de i och för sig är intressanta och kan användas i interna diskussioner men att det finns utrymme för att vidareutveckla dem. För närvarande förefaller de vara av underordnad betydelse för det lokala kvalitetsarbetet men de beaktas av rektorerna på samma sätt som vissa jämförelsetal eftersom de ingår i det formella styrsystemet. Eventuellt skulle användningen vara större om frågorna ställdes mer utifrån skolornas perspektiv och informationsbehov. En viss farhåga finns även för att överdriven fokusering på kundnöjdhet leder till försiktigt och konservativt beteende på skolorna eftersom förändringsarbete – åtminstone kortsiktigt – brukar oro elever och föräldrar.

Allmänna invändningar som riktas mot kundundersökningarna från både central och lokal nivå är att svarsfrekvensen emellanåt är för låg och att utformningen av enkäterna bör ses över så att de blir enklare att besvara, att de verkligen mäter det som avses mätas, att spridningen mellan skolorna blir tydligare och att de fångar så många aspekter som möjligt av skolverksamheten.

Kunder. En viktig användargrupp för kundundersökningarna är blivande förskolebarn och elever och kanske framför allt deras föräldrar som kan använda mätningarna för att bilda sig en uppfattning om vilken skola de ska välja. För denna användargrupp är det mindre intressant hur nöjda kunderna är i kommunen som helhet.

Sammanfattningsvis när det gäller Våga Visa konstateras att jämförelser på kommunnivå varken väcker intresse eller ger information som är användbar för kvalitetsutveckling. Observationerna ger vissa positiva effekter men har en del svagheter och flera ifrågasätter om de motiverar sina kostnader. Kundun-

dersökningarna är uppskattade, har tydliga användningsområden och är jämförelsevis mindre resurskrävande men kan trots det förbättras i vissa avseenden.

Riktade undersökningar

De riktade undersökningarna är i jämförelse med enheternas kvalitetsredovisningar och vissa delar av Våga Visa inte alls lika kända och framkallar inte heller lika många åsikter. De riktade undersökningarna förefaller i första hand vara en möjlighet för de förtroendevalda att sätta fokus på vad som vid olika tidpunkter uppfattas som särskilt viktiga politiska frågor. De fristående skolorna förefaller vara tvehågsna inför att delta i en del av dessa undersökningar. Sammanfattningsvis förefaller alltså de riktade jämförelserna i huvudsak vara en angelägenhet för den centrala nivån och i mindre utsträckning för den lokala och för kunderna.

Skolinspektionen

Gemensamt för den centrala och lokala nivån är att de i huvudsak uppfattar Skolinspektionens granskningar som positiva för utbildningsverksamheten.

Centralt. För politiker och tjänstemän ger rapporterna värdefulla kunskaper om hur verksamheten fungerar på enskilda skolor men även om utbildningsverksamheten som helhet, exempelvis om variationen i elevernas kunskaper och om jämställdhet. Ur det centrala perspektivet är det även uppskattat att granskningarna till synes driver på kvalitetsarbetet på den lokala nivån.

Lokalt. På utbildningsenheterna upplevs skolinspektörerna som professionella. Deras rapporter uppmärksammas generellt sett och de tillkortakommanden som påpekas leder till handlingsplaner och reella åtgärder. Att så många respondenter är av uppfattningen att Skolinspektionens granskningar har verklig effekt på skolornas förbättringsarbete skiljer ut dem från övriga delar i kvalitetssäkringssystemet. Det är dock viktigt att poängtera att en del svagheter noterats även avseende Skolinspektionens granskningar, exempelvis att de fokuserar för mycket på formella krav och för lite på den pedagogiska verksamhetens egentliga kvalitet och att även en del skolinspektörer uppfattas som subjektiva. I sammanhanget är det dessutom viktigt att beakta att Skolinspektionen inte granskar alla delar av utbildningsverksamheten, såsom förskola och fritidsverksamhet.

Kunder. Skolinspektionens rapporter verkar i viss utsträckning vara intressanta för kunderna. I alla händelser betraktas de som mer tillgängliga och in-

formativa än enheternas kvalitetsredovisningar och Våga Visa-materialet som ju dessutom är svårt för kunderna att få tag på.

Sammanfattningsvis konstateras att Skolinspektionen är den mest uppskattade delen i kvalitetssäkringssystemet och sannolikt den som har mest inverkan på utbildningsverksamheten. Kostnaden för kommunen begränsas till den tid som läggs ner i samband med inspektionerna.

Kommunens kvalitetsredovisning

Det är obligatoriskt för alla kommuner att sammanställa en kvalitetsredovisning för utbildningsverksamheten men det är löst reglerat hur ambitiöst utformad den ska vara. I Sollentuna har man valt att göra en ambitiös kvalitetsredovisning av utbildningsverksamheten.

Centralt. Det förefaller som om kvalitetsredovisningen i första hand innehåller information som är anpassad för politiker och tjänstemän om det sammantagna tillståndet i utbildningsverksamheten. Ambitionen är att ge en helhetsbild. En positiv bieffekt av arbetet med att sammanställa redovisningen är att det skapar en dialog mellan den centrala och lokala nivån.

Lokalt. Kommunens kvalitetsredovisning är en rapport som i ganska liten utsträckning ger rektorerna impulser till åtgärder och verksamhetsutveckling däremot ger den intressant generell information.

Kunder. Även för föräldrar och elever uppges kommunens kvalitetsredovisning vara alltför generell för att ge vägledning om exempelvis skolval.

Sammanfattningsvis tycks alltså kvalitetsredovisningen ge den politiska nivån intressant information om helheten med den är alltför allomfattande och generell för att ha rektorer och kunder som användargrupp. Samtidigt är arbetet med att sammanställa den förhållandevis resurskrävande.

Stöder kvalitetssäkringssystemet förverkligandet av de kommunala målen?

Kommunfullmäktige i Sollentuna har antagit en utbildningsstrategi som förutom det övergripande målet att erbjuda Sveriges bästa utbildningsverksamhet rymmer fyra delmålsättningar: alla elever ska nå målen i alla ämnen; Sollentuna ska ha landets högsta meritvärde; alla gymnasieelever ska nå behörighet till högskolan; och alla elever ska känna sig trygga i skolan.

Frågan är om kvalitetssäkringssystemet stöder förverkligandet av dessa mål. En första förutsättning är att graden av måluppfyllelse kan avläsas i systemet.

Detta tycks vara ombesörjt genom att måluppfyllelsen för mål 1–3 avläses med hjälp av jämförelsetalen i kvalitetssäkringssystemet och måluppfyllelsen för mål 4 kan avläsas i kundenkäterna (även om det inte är en invändningsfri metod). Eftersom måluppfyllelsen går att mäta både på kommunnivå och på skolnivå finns möjlighet för nämnden och kontoret att målstyra resultatenheter det vill säga att definiera målen, ge förutsättningar, utvärdera måluppfyllelsen och utkräva ansvar av RE-cheferna.

Vanligen kombineras emellertid målstyrning med olika former av påverkan på processer och strukturer och så är fallet inom Sollentunas utbildningsverksamhet där kvalitetssäkringssystemet åtminstone delvis har en sådan funktion. Frågan är då om detta kvalitetssäkringssystem säkrar utbildningsprocesserna på ett sätt så att de fyra målen förverkligas. Vad som tyder på att så inte är fallet är att systemet idag är inriktat på läroplanens nationella målområden snarare än de fyra kommunala målen.

Enheternas kvalitetsredovisningar tycks i första hand vara inriktade på de nationella målområdena och i andra hand på enhetsspecifika mål. Därtill kommer att de ofta inte arbetas fram och används på avsett sätt lokalt. För att enheternas kvalitetsredovisningar i större utsträckning ska vara drivande mot ökad måluppfyllelse avseende de kommunala målen tycks alltså både inriktning och användning behöva förändras.

Jämförelsetalen förefaller inte användas för att säkra kvalitet i processer och strukturer.

Våga Visa följer främst de nationella målområdena, vilket förmodligen kan knytas till att det är ett samverkansprojekt med flera andra kommuner där det inte finns utrymme för att ha specialfokus på enskilda kommuners målsättningar. Eftersom Våga Visa har låg legitimitet till följd begränsad tillförlitlighet i vissa fall finns det dessutom frågetecken kring hur mycket Våga Visa driver på det lokala kvalitetsarbetet.

De riktade undersökningarna tycks vara kopplade till de kommunala målen. Arbetet kring mobbning är en process som kan knytas till trygghetsmålet (mål 4) och arbetet med att kvalitetssäkra resursfördelningsprocessen kring barn i behov av särskilt stöd kan knytas till målet att alla elever ska nå målen i alla ämnen (mål 1).

Skolinspektionens granskningar förefaller vara den del av kvalitetssäkringssystemet som påverkar skolornas beteende mest men av naturliga skäl sker dessa granskningar helt utifrån läroplanens målområden.

År 2008 följde även **kommunens kvalitetsredovisning** läroplanens målområden i första hand. De kommunala målen (som då var annorlunda formulerade) nämns men synes ha en underordnad betydelse.

Det finns givetvis ingen anledning att utesluta att fokuseringen på de nationella målområdena både kan ha en gynnsam inverkan på kvaliteten i utbildningsverksamheten och leda till hög måluppfyllelse avseende de kommunala målen. För det första kan dock inte ett sådant samband tas för givet. För det andra kan det knappast vara tillräckligt att göra som alla andra svenska kommuner om ambitionen är att nå kommunens övergripande mål att erbjuda Sveriges bästa utbildningsverksamhet. Sammanfattningsvis har Sollentuna ett ambitiöst kvalitetssäkringssystem men det tycks vara utformat för att kommunen ska säkerställa att utbildningsverksamheten lever upp till statens krav snarare än kommunfullmäktiges strategiska mål.

Slutsatser i sammanfattning

Som angavs i rapportens syfte placeras ett särskilt fokus i studien på om kvalitetssäkringssystemet går att effektivisera, det vill säga ge ett större värde för insatta resurser, och om det styr utbildningsverksamheten mot måluppfyllelse avseende de kommunala målen. Av studien framgår att effektiviseringspotential till synes finns i enheternas kvalitetsredovisningar, Våga Visa-observationerna och kommunens kvalitetsredovisning. De justeringar som vidtas bör föregås av en fördjupad analys av vilka intressenter som är tänkta att vara huvudanvändare av de olika delarna i systemet. Av studien framgår dessutom att dagens system i första hand är inriktat på de nationella målområdena och därför bör justeras för att i större utsträckning säkra måluppfyllelse avseende de kommunala målsättningarna.

Förslag på förändringar

I detta avslutande avsnitt ges förslag på hur kvalitetssäkringssystemet kan justeras för att bli mer effektivt. De förslag som ges baseras både på de intervjuades idéer och på författarens reflektioner. Ambitionen är inte att utveckla ett nytt kvalitetssäkringssystem utan att generera idéer inför en kommande justering av det befintliga systemet.

Ett förslag på övergripande nivå är att det bör tydliggöras vilka som är de huvudsakliga intressenterna och användarna av de olika delarna i kvalitetssäkringssystemet, särskilt kvalitetsredovisningarna och Våga Visa.

Enheternas kvalitetsredovisningar förefaller för närvarande generellt sett befinna sig i ett oönskat läge. En hel del resurser läggs på redovisningarna samtidigt som nyttan på det hela taget inte verkar vara särskilt stor. Ett tänkbart alternativ är att satsa hårdare på enheternas kvalitetsredovisningar så att de i praktiken blir avrapporteringar av uppnådda mål till uppdragsgivarna (staten och kommunen¹) och av hur de säkrar processer och strukturer för att säkerställa lika goda eller förbättrade resultat även i framtiden. Om ambitionen är att säkra de kommunala målen bör om möjligt process- och strukturmått särskilt kopplade till de kommunala målsättningarna införlivas i redovisningarna. Ett sådant arbete står delvis men inte helt och hållet i motsatsförhållande till andra önskemål om förändringar, exempelvis att arbetet bör förenklas och standardiseras och att bättre förutsättningar skapas för deltagande i arbetet. Ett alternativ till det ovan nämnda är att sänka ambitionerna till en nivå där arbetet och avsatta resurser begränsas till den nivå som krävs för att uppfylla förordningens krav.

Jämförelsetalens roll i kvalitetssäkringssystemet förefaller vara att tjäna som resultatindikatorer. Det saknas sådana indikatorer för förskoleverksamheten men inga förslag ges på hur det problemet kan hanteras.

Våga Visa – om det ska vara kvar i nuvarande utformning – skulle uteslutande kunna ha fokus på process- och strukturförbättringar på utbildningsenheterna. Det är emellertid mycket som talar för att Våga Visas framtid bör diskuteras noga.

För det första bör det diskuteras vad kommunjämförelserna tillför. Nackdelen med dem är att de försvårar en fokusering på Sollentunas utbildningsmål och att de kräver resurser utan att bidra till enskilda skolors utvecklingsarbete och utan att ge relevant information till kunderna. De assisterar heller inte i utvärderingen av måluppfyllelse i förhållande till kommunens mål. På det hela taget är det oklart vad den kommunjämförande delen i Våga Visa syftar till.

För det andra bör mervärdet av observationerna analyseras noga. Observationerna av de enskilda utbildningsenheterna och de rapporter som de leder fram har låg legitimitet på skolorna och det gör dem enkla att avfärda. Därmed driver de inte på det lokala kvalitetsarbetet särskilt mycket. Om observationerna ska vara kvar förefaller det vara nödvändigt att intensifiera ansträngningarna för att kvalitetssäkra dem. Vad som kan övervägas är mer utbildning, längre tid för observationerna, och professionella observatörer. I övrigt finns det önskemål om att säkerställa att alla enheter verkligen obser-

¹ De fristående skolorna har inte kommunen som uppdragsgivare.

veras vart tredje år. Att satsa ytterligare resurser på Våga Visa står emellertid i strid med ambitionen att effektivisera kvalitetssäkringssystemet. En del aktörer i Sollentunas utbildningsverksamhet är av uppfattningen att observationerna bör tas bort ur systemet men det skulle särskilt drabba de enheter där Skolinspektionens granskningar inte är lika ambitiösa, exempelvis inom förskoleverksamheten. Ett alternativ är att Våga Visa-observationerna bevaras för dessa verksamheter.

Kundundersökningsdelen är på det hela taget uppskattad och är egentligen inte beroende av andra delar i Våga Visa. Vad som kan övervägas i kundundersökningen är att öka antalet skalsteg i svarsalternativen, att komplettera med kvalitativa kundundersökningar och att låta alla elever delta i kundundersökningen varje år. Därutöver kan vissa ansträngningar krävas för att säkerställa god svarsfrekvens. Ytterligare en tänkbar utveckling är att låta skolorna få vara med och ställa frågor till kunderna så att de kan få fram information som är intressant ur det lokala perspektivet.

Skolinspektionens starka ställning i kvalitetssäkringssystemet talar för att denna del om möjligt utvidgas. Problemet är att kommunen knappast kan förmä Skolinspektionen att komma oftare till Sollentuna. Ett alternativ är att i det interna kvalitetssäkringssystemet så långt som möjligt försöka efterlikna Skolinspektionens granskningsmetoder. Sannolikt är det emellertid inte enbart Skolinspektionens arbetsmetoder som gör att deras granskningar får styrande effekt utan även deras sanktionsmöjligheter.

Kommunens sammantagna kvalitetsredovisning skulle sannolikt kunna ges en mer avvägd utformning om det tydliggörs att målgruppen är Skolverket, kommunfullmäktige och kommunmedborgarna. Alla redovisningar av resultat som är aggregerade till kommunnivå handlar rimligen om kommunens redovisningsskyldighet till externa intressenter såsom medborgare, fullmäktige och Skolverket. Ska resultaten vara användbara för brukare och det interna kvalitetsarbetet måste det redovisas på högst enhetsnivå.

Därutöver skulle det förmodligen vara en poäng med att utveckla separat kundinformation eftersom det då inte uppstår konflikter mellan att ge en rättvisande bild och att marknadsföra skolan. Det är inte heller säkert att den information som redovisas i kvalitetssäkringssystemets olika delar är den som kunderna eftersöker. Föräldrar och elever kan vara väl så intresserade av fakta om barngruppsstorlekar och mobbningsstatistik.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se