

Anna-Maria Svensson
Chef enheten kvalitet och administration

Översyn av Barn- och utbildningsnämndens deltagande i Våga Visa-samarbetet

Dnr BUN17/108-016

1. Inledning

Barn- och utbildningsförvaltningen har genomfört en översyn av Våga Visa-samarbetet och dess kostnader med anledning av att en rad förändringar skett sedan kommunen gick in i samarbetet i slutet av 1990-talet. En ny skollag, nya/reviderade läroplaner och nya/reviderade förordningar samt en tillsynsmyndighet har inneburit ökade krav på det systematiska kvalitetsarbetet, både på enhets- och huvudmannanivå. Översynen syftar därför till att ge svar på frågor om Våga Visa-samarbetet är ett stöd för förvaltningens kvalitetsarbete. I samband med översynen har också en kartläggning avseende förskolans, skolans och huvudmannans systematiska kvalitetsarbete genomförts.

2. Våga Visa - kommuner i samverkan om utvärdering

Bakgrund Våga Visa

Våga Visa är ett utvärderingssamarbete inom utbildningsområdet mellan fem kommuner i Stockholmsområdet; Ekerö, Danderyd, Nacka, Sollentuna och Upplands Väsby. Syftet med Våga Visa är att öka måluppfyllelsen i förskola och skola genom att utvärdera verksamheten på uppdrag av de politiska nämnderna i respektive kommun samt vara en del i att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet.

Våga Visa ska:

- baseras på läroplaner för förskola och skola
- utgå från ett barn- och elevperspektiv
- stöda det systematiska kvalitetsarbetet
- jämföra kommunernas förskolor och skolor
- sprida goda exempel och bidrar till lärande och utveckling

Samarbetet startade 1998 med observationer i grundskolan. Metoden omfattar idag tre delar: kundenkät, pedagogers självvärdering samt kollegiala observationer.

Den gemensamma kundenkäten genomförs av extern leverantör och regleras i separat avtal. När det gäller självvärdering har kommunerna i Våga Visa valt att göra på lite olika sätt. Vissa kommuner genomför självvärdering i samband med kundenkäten medan andra genomför den i samband med observationen. Ekerö har valt att genomföra självvärderingen i förskola i samband med kundenkäten medan självvärderingen i grundskola och gymnasium (individuellt gymnasium) genomförs i samband med observation.

Observationsmetoden bygger på att erfarna, verksamma lärare och pedagoger från respektive Våga Visa-kommun granskar varandras verksamheter. De områden som observeras följer läroplanens målområden och observatörernas uppdrag är att göra nedslag i förskola/skola och dess verksamheter genom lektions- och verksamhetsbesök, samtal och intervjuer med personal, ledningen på förskolan/skolan, barn/elever och föräldrar. Observatörerna ska även ta del av förskola/skolans pedagogiska dokumentation.

Efter observationen skriver observatörerna en rapport där varje målområde beskrivs och bedöms i text och skala från 4 (mycket god kvalitet) till 1 (ej tillfredställande). Rapporten presenteras sedan för förskolans/skolans ledning samt för förvaltningsledningen vid ett överlämningsmöte. Därefter upprättas en handlingsplan som presenteras av förskolechef/rektor för barn- och utbildningsnämnden.

Översynen i denna promemoria avser observationer.

3. Förvaltningens översyn av Våga Visa

Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en översyn av Våga Visa-samarbetet med anledning av att mycket har förändrats sedan kommunen gick in i samarbetet i slutet av 1990-talet. Sedan starten av Våga Visa har vi en ny skollag, nya/reviderade läroplaner samt nya/reviderade förordningar inom förskole- och skolområdet. Dessutom har kraven på systematiskt kvalitetsarbete ökat, både på enhets- och huvudmannanivå.

En annan förändring sedan starten av Våga Visa-samarbetet är att staten tillsatt en myndighet för tillsyn. Skolinspektionen har regeringens uppdrag att bland annat ansvara för tillsyn av skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. I Skolinspektionens uppdrag ingår att verka

för att barn och elever får goda förutsättningar för sin utveckling och sitt lärande samt för förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstuderande.

Innan Skolinspektionen startade sitt uppdrag hösten 2008 låg ansvaret för statens utbildningsinspektion på Skolverket. Skolverkets uppdrag var mer begränsat och utgjordes i princip av en regelbunden tillsyn där varje verksamhet granskades var sjätte år. Skolinspektionen har idag en rad olika verktyg för att utföra sitt tillsynsansvar. Det handlar om den regelbundna tillsynen, kvalitetsgranskningar, oanmälda kvalitetsgranskningar, riktad tillsyn och tillsyn genom enskilda anmälningsärenden. Man genomför också enkäter som vänder sig till elever i grundskolans årskurs 5 och 9 samt år 2 på gymnasiet, pedagogisk personal i grund och gymnasieskolan och föräldrar/vårdnadshavare till elever i förskoleklass, grundskolan samt grundsärskolan.

Skolinspektionens tillsyn fokuserar på några områden som har stor betydelse för alla barn och elevers möjligheter att få en god utbildning i trygg miljö. På huvudmannanivå granskas framför allt vilka förutsättningar som finns för utbildningen och på vilket sätt huvudmannen främjar utveckling av utbildningen. När det gäller enskilda skolor fokuserar myndigheten på undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, bedömning och betygssättning, trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling, förutsättningar för lärande och trygghet samt styrning och utveckling av verksamheten.

Underlag för den regelbundna tillsynen utgörs av skriftligt material som huvudmännen åläggs att skicka in, ombedömning av nationella prov, anmälningsärenden och resultat av skolenkäten. Kvalitetsgranskningar är en mer fördjupad granskning av ett specifikt område/ämne som syftar till att bidra till utveckling genom att lyfta fram viktiga utvecklingsområden. Riktad tillsyn handlar mer om regelefterlevnad inom ett avgränsat område eller specifik sakfråga.

År 1998 när Våga Visa startades fanns det inget motsvarande när det gäller uppföljning och utvärdering av förskole- och skolverksamhet.

Barn- och utbildningsförvaltningens översyn av Våga Visa har utgått från följande frågeställningar:

- Hur stödjer Våga Visa det strategiska utvecklingsarbetet?
- Ger Våga Visa ett kontinuerligt stöd för utvecklingsarbete?
- Får organisationen de underlag som behövs för att kunna fatta beslut i drift- och utvecklingsfrågor?
- Hur mycket kostar Våga Visa med avseende på tid och pengar?

Strategiskt utvecklingsarbete

Tjänstemännens erfarenhet är att rapporterna oftast visar på styrkor och förbättringsområden som chefen redan känner till. Detta styrks av en utvärdering som gjordes av Våga Visa-samarbetet år 2013. Där framgår att ett flertal skolledare anser att observationsrapporten bekräftar bilden som de själva redan har av verksamhetens styrkor och svagheter.

Huvudproblemet är inte att upptäcka utvecklingsområden utan att ta sig an dem på ett systematiskt sätt. Erfarenheter visar också att Våga Visas observation ibland fokuserar områden som krockar med chefens strategiska arbete i vissa utvecklingsfrågor vilket innebär att rapporten inte blir det stöd den är tänkt att vara utan snarare kan motverka andra pågående utvecklingsprocesser som chefen prioriterat högre.

Regelbundenhet – kontinuerligt stöd för utvecklingsarbete

En brist i Våga visa är att observationerna idag inte sker med den regelbundenhet de skulle behöva göra för att de ska ha ett värde för det systematiska kvalitetsarbetet på enhets- eller huvudmannanivå. Historiskt sett har verksamheterna i Ekerö kommun observerats vart åttonde år och ännu större tidsintervaller förekommer också.

Omfattning – underlag för att kunna fatta beslut

Våga Visas observationer ska fånga många aspekter och områden. I en observation som sker under en begränsad tid är det svårt att fånga alla aspekter på ett djupare plan – rapporterna tenderar därför att bli ytliga och förmår inte att bidra med en fördjupad bild av kvaliteten inom specifika områden. Forskning om observation av pedagogisk verksamhet visar att för att kunna göra väl avvägda analyser behöver observationer begränsas avseende vilka aspekter som observeras. För skolans del innefattar metoden läroplanens del 2 (övergripande riktlinjer) men inte några kursplaner. Detta är en brist avseende observationer på skolor, där en stor del av undervisningen byggs på formuleringar i kursplanerna.

Områdena som observeras i Våga Visa är inte fullt ut specificerade varför det finns risk att observatörerna tittar på olika saker. Metoden bygger istället på att observatörerna förväntas veta vad ”de ska titta efter” inom de olika målområdena. Observatörerna kan ha olika kunskapssyner och erfarenheter vilket medför att objektiva beskrivningar av en verksamhet inte är möjlig att erhålla. En observation som sker under några dagar innebär att det som presenteras och bedöms i rapporterna endast ger en ögonblicksbild av verksamheten.

Resurser – hur mycket kostar Våga Visa?

Våga Visas metod bygger på att skickliga verksamma lärare och förskollärare i Ekerös skolor och förskolor observerar verksamheter i andra kommuner. Under tiden för observationen är intentionen att de ska ersättas med vikarier. I dagsläget råder dock brist på lärare och förskollärare vilket även medför att det är mycket svårt att skaffa lämpliga vikarier. En konsekvens av detta är att under den tid en lärare/förskollärare observerar i en annan kommun (vanligen 1-2 veckor) blir den ordinarie undervisningen och verksamheten i de klasser eller avdelningar där läraren/förskolläraren undervisar av lägre kvalitet.

Arbetet i Våga Visa styrs av en styrgrupp, där skolchef eller motsvarande ingår, dvs. den tjänsteman som har den politiska nämndens uppdrag att ansvara för utbildningsfrågor. Varje kommun har också en samordnare för Våga Visa som ansvarar för genomförandet av utvärderingen och att säkra kvaliteten. Samordnarna planerar och följer upp observationerna, kundenkäten och självvärderingarna. De rekryterar nya observatörer och håller ihop utbildningar och kick offer för observatörerna samt har alla leverantörskontakter med företaget som genomför kundenkäten. Varje samordnare administrerar även arvoden, reseräkningar etc. till de observatörer som de har i sin kommun. Våga Visa har även en koordinator som svarar för gemensam administration och som är sekreterare i styr- och samordnargruppen. Budget för bl. a. arvode, utbildning och kick off för observatörer, vikarieersättning till enheter samt Ekerös del i den gemensamma koordinatorstjänsten är 318 tkr för 2016.

Ekerös samordnare ägnar ca 20 procent av sin tjänst till arbetsuppgifter kopplat till Våga Visa-samarbetet. Tillsammans med förvaltningschefens arbete i styrgruppen motsvarar det ca 160 tkr. Den totala kostnaden är därför 478 tkr.

4. Barn- och utbildningsförvaltningens arbete med systematiskt kvalitetsarbete

Förutsättningar och organisation

Barn- och utbildningsförvaltningen ska på nämndens uppdrag omsätta den statliga och kommunala styrningen genom att organisera och tillhandahålla god omsorg, utbildning och arbetsmarknadsåtgärder. Detta för att skapa förutsättningar för ökade livsmöjligheter för medborgare, barn, elever, arbetssökande och vårdnadshavare.

Ledningsgruppens uppdrag är att organisera och förvalta bästa möjliga system för att skapa förutsättningar att nå förvaltningens mål. För att kunna skapa dessa förutsättningar behöver ledningsgruppen veta vad som ska organiseras eller förvaltas. Förvaltningen samlar in och sammanställer resultat från

verksamheterna i förhållande till de nationella målen samt barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan. Resultaten analyseras och bearbetas för att på bästa sätt kunna planera framåt och informera politiken inför budget, statsbidragsökningar, fastställande av utvecklingsprojekt och andra ställningstaganden.

Förvaltningens uppdrag avseende organisation handlar om att bygga system, skapa rutiner och struktur för att barn, medarbetare och chefer ska få rätt förutsättningar att lära och utföra sitt uppdrag. Det gäller alla nivåer i organisationen. Kravet på att organisera för ett systematiskt kvalitetsarbete är betydligt starkare idag än tidigare och det gäller både på huvudmanna- och enhetsnivå. Att ha rätt stöd, rätt kompetens och känna att det man gör är meningsfullt och roligt.

Systematiskt kvalitetsarbete

Kommunen har ett nationellt uppdrag att arbeta utifrån de styrdokument som finns för respektive verksamhet. Sammantaget handlar kvalitet i förskola och skola om verksamhetens förutsättningar och hur det pedagogiska arbetet genomförs utifrån rådande lagstiftning. Kvalitet är ingen slump, det är resultatet av ett gediget och långvarigt arbete. Det handlar om att följa upp, förstå och förbättra, i en ständig och utvecklande process. Det systematiska kvalitetsarbetet behöver vara strategiskt och kontinuerligt för att kunna ge de underlag som både huvudmannen och enheterna behöver för att kunna fatta beslut i drift- och utvecklingsfrågor.

Ett av de mest centrala verktygen som en huvudman har för att styra verksamheten är uppföljning. Inom skolväsendet ska varje huvudman och förskole- och skolenhet systematiskt och kontinuerligt följa upp, analysera, planera och genomföra åtgärder för att utveckla verksamheten. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet är att de nationella målen för utbildningen ska uppfyllas liksom att skapa delaktighet och dialog om måluppfyllelsen och om orsakerna till eventuella brister. I förskolans/skolans och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete ingår även egna mål.

Mot den bakgrunden är det viktigt att identifiera vad som ska följas upp och därefter skapa en modell där kvalitetssystemets struktur formuleras. Strukturen utgör förutsättningarna för kvalitetsarbetet och ligger till grund för övrig planering.

Arbetet med att utveckla verksamhetens kvalitet är en cyklisk process

som innehåller olika faser. Det handlar om planering, genomförande och uppföljning.

Planering - Var är vi och vart ska vi?

Allt utvecklingsarbete behöver inledas med en samlad beskrivning av nuläget. En gemensam bild av nuläget är viktigt för att förbättringsarbetet ska bli förankrat och kunna möta barnens, elevernas och verksamhetens behov.

Utifrån det nationella uppdraget, barn- och utbildningsnämndens mål, förskolans och skolans förutsättningar och nulägesbeskrivning gör verksamheten analyser som utmynnar i en nulägesbedömning. Verksamheten får då en tydlig bild av hur uppdraget ska utföras så att varje barn och elev lyckas. Fasen avslutas med att beslut fattas om utvecklingsåtgärder. Det finns nu ett utgångsläge och kunskap om vad som behöver utvecklas i verksamheten.

Genomförande - Hur gör vi?

Utifrån nulägesbedömningen, tillgängliga resurser och andra förutsättningar formuleras och planeras hur utvecklingsinsatser ska genomföras. En planering är viktig för att kunna styra och följa arbetet och för att veta att vi gör rätt saker. Planeringen är kartan och leder oss i det arbete som ska göras.

Följa upp och utvärdera - Hur blev det?

Uppföljning och utvärdering är centrala delar i kvalitetsarbetet. När insatserna är genomförda vill man veta vilka effekter de haft. Resultaten värderas i förhållande till det nationella uppdraget och barn- och utbildningsnämndens mål. Det systematiska kvalitetsarbetet är en ständig process. Efter utvärderingen blir nästa steg att återigen definiera; var är vi (nu)?

Verktyg och processer för systematiskt kvalitetsarbete

Det systematiska kvalitetsarbetet handlar bl.a. om att optimera och rikta resurser till det som man på olika nivåer i organisationen finner mest lämpligt för att säkerställa drift och främja utveckling. För att kunna göra det behövs underlag, kontinuerliga processer och ändamålsenliga verktyg som stödjer.

Ekerö kommun har under några år undersökt möjligheten att arbeta med ett kommunövergripande system för kommunens styrning och måluppföljning, bl.a. förskolans och skolans kvalitetsarbete. Tanken har varit att göra kvalitetsarbetet mer systematiskt och genomtänkt dvs. att komma bort från att stapla goda och bra aktiviteter på varandra utan att medvetandegöra varför och hur vi tar steg framåt.

Under 2016 har styrning- och ledningssystemet Stratsys införts både på enhets- och huvudmannanivå. Genom införandet av Stratsys effektiviserar förvaltningens arbete med kvalitetsarbete och planering, uppföljning och rapportering förenklas och tydliggörs samt strukturer åskådliggörs.

Systemet ger möjlighet för verksamheten att ytterligare synliggöra var i verksamheten insatser och utvecklingsarbete behöver göras och kan på enkelt sätt involvera de som är operativa i respektive verksamhet. Den visuellt tydliga bilden av styrning, från läroplansmål via nämndens mål och ner till den enskilda medarbetaren, skapar en större förståelse och sammanhang. Uppföljning, analys och målformulering på de olika nivåerna underlättas då informationen finns i ett och samma system. Rapportprocessen effektiviserar och kvaliteten i uppföljningen förbättras.

Ett annat verktyg är Förskoleappen i förskolan. Förskoleappen är ett dokumentation-, information- och kommunikationsverktyg där pedagoger kan se varandras arbete, reflektera tillsammans och med barnen samt få syn på vilka läroplansmål och projekt som uppnås och arbetas med. Föräldrar kan få en inblick i det som sker i barnens vardag samt få snabb och tydlig information från pedagoger och förskolechef. Förskoleappen ger även chefen möjlighet att djupdyka i pedagogernas arbete och barnens processer på ett systematiskt och effektivt sätt.

Inom förvaltningens olika verksamhetsområden finns en mängd olika processer för att synliggöra och ta fram underlag för att kunna fatta beslut kring drift- och utvecklingsfrågor. En viktig byggsten är kollegialt lärande, t ex genom pedagogisk dokumentation i förskolan och Learning Study i skolan men också kollegiala observationer, Workshops samt olika utvecklingsgrupper (både inom förskola och skola). Det kollegiala lärandet löper som en röd tråd genom förvaltningens processer och tillsammans med den "delakultur" som vi håller på att bygga upp och modell för professionsutveckling skapar vi förutsättningar för det systematiska kvalitetsarbetet.

5. Sammanfattning

Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en översyn av Våga Visa-samarbetet med anledning av att det sedan starten 1998 har skett en rad förändringar inom förskole- och skolområdet. En ny skollag, nya/reviderade läroplaner och nya/reviderade förordningar samt en tillsynsmyndighet har inneburit ökade krav på det systematiska kvalitetsarbetet, både på enhets- och huvudmannanivå.

Barn- och utbildningsförvaltningens verksamheter ska på ett effektivt sätt bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning och nationella samt kommunala mål. Därför har en översyn varit nödvändig för att se huruvida förvaltningens deltagande i Våga Visa-samarbetet är ett stöd för det strategiska utvecklings- och kvalitetsarbetet.

Hur stödjer Våga Visa det strategiska utvecklingsarbetet?

Översynen visar att det av Våga Visa-rapporterna ofta framgår styrkor och förbättringsområden som förskolechef och rektor redan känner till. Det största problemet för förskolechefer och rektorer är inte att identifiera verksamhetens utvecklingsområden, utan att ta sig an dessa områden på ett systematiskt sätt. Förskolechef och rektors behov ligger därför i att följa upp identifierade utvecklingsområden och därefter arbeta utifrån modellen för systematiskt kvalitetsarbete om att planera, genomföra och följa upp verksamheten.

Av översynen framgår även att Våga Visas observation ibland fokuserar på områden som krockar med chefers strategiska arbete i vissa utvecklingsfrågor. Rapporten blir då inte ett stöd för förskolechef och rektor utan kan motverka andra pågående utvecklingsprocesser som chefen bedömt har en högre prioritet.

Förvaltningen anser att detta är en stor brist eftersom chefer, för att ha förutsättningar att lyckas med det systematiska kvalitetsarbetet, måste ges utrymme att optimera och rikta resurser till de utvecklingsprocesser man utifrån sitt chefskap bedömer mest lämpliga.

Ger Våga Visa ett kontinuerligt stöd för utvecklingsarbete?

När Ekerö kommun gick in i Våga Visa-samarbetet 1998 var behovet av observation och bedömning utifrån stort. Observationerna fungerade som ett stöd och en kontrollfunktion för de deltagande kommunerna i samarbetet.

Som framgår i avsnitten ovan bedriver Skolinspektionen idag regelbunden tillsyn av skola och förskola. Utöver regelbunden tillsyn har myndigheten en rad verktyg för att utföra sitt tillsynsansvar såsom bl.a. kvalitetsgranskningar, oanmälda kvalitetsgranskningar, riktad tillsyn och tillsyn genom enskilda anmälningsärenden samt enkäter till elever och vårdnadshavare.

Idag ställs högre krav på huvudmän avseende kvalitetsarbetet. Inom skolväsendet ska varje huvudman och förskole- och skolenhet systematiskt och kontinuerligt följa upp, analysera, planera och genomföra åtgärder för att utveckla verksamheten.

Våga Visa-observationerna sker idag inte med den regelbundenhet de skulle behöva göra för att de ska ha ett värde för det systematiska kvalitetsarbetet på enhets- eller huvudmannanivå. Observationerna sker under ett antal dagar och det som presenteras och bedöms i rapporterna är en ögonblicksbild av verksamheten. Det innebär att observationerna kan ha ett stort värde för de enskilda verksamheterna i form av att externa kompetenta lärare och pedagoger med en pedagogisk utbildning observerar. Dock ger det inte ett kontinuerligt stöd för utvecklingsarbetet utifrån de krav som ställs på huvudman om ett systematiskt kvalitetsarbete.

Får organisationen de underlag som behövs för att kunna fatta beslut i drift- och utvecklingsfrågor?

Av översynen framgår att Våga Visas observationer ska fånga många aspekter och områden. Eftersom observationen sker under en begränsad tid är det svårt att gå djupare in i det som lyfts och rapporterna bidrar inte med en fördjupad bild av kvaliteten inom specifika områden. De områden som observeras i Våga Visa är inte fullt ut specificerade varför det finns risk att observatörerna tittar på olika saker.

Hur mycket kostar Våga Visa med avseende på tid och pengar?

Den totala kostnaden för Våga Visa-samarbetet uppgår till 478 tkr under 2016. Det inkluderar bl. a. arvode, utbildning och kick off för observatörer, vikarieersättning till enheterna samt Ekerös del i den gemensamma koordinatorstjänsten liksom kostnaden för samordnare och förvaltningschefens arbete i styrgruppen motsvarar det ca 160 tkr.

Utifrån ovanstående resonemang är Barn- och utbildningsförvaltningens bedömning att nämnden bör avsluta sin medverkan i Våga Visa-samarbetet.