



Malmö stad
Revisionskontoret

Granskningsrapport avseende Kvalitetsredovisningar i grundskola och gymnasier

Projektledare: Kaj Oldrup

Beslutad av revisorskollegiet 2009-10-20

1	SAMMANFATTNING.....	4
2	KRITIK/FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	5
3	PROJEKTBESKRIVNING M M	6
3.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt	6
3.2	Syfte och metod	6
3.2.1	Syfte	6
3.2.2	Avgränsning.....	6
3.2.3	Metod.....	6
3.3	Resurser	7
4	ÖVERSIKT	8
4.1	Rättsläget och övergripande beslut.....	8
4.2	Organisatorisk inplacering.....	8
4.3	Hur stort är kommunbidraget?.....	8
4.4	Statistiska uppgifter	9
4.5	Stadsrevisionens tidigare granskningar	9
5	MER OM REGELVERKET FÖR KVALITETSREDOVISNINGAR.....	10
5.1	Det statliga regelverket.....	10
5.2	Kvalitetsredovisningar försvinner – eller får ny form?	13
5.3	Malmö stads anvisningar	14
6	ÄR KOMMUNENS ANVISNINGAR OCH STÖD ÄNDAMÅLSENLIGA? .16	
6.1	Hur upplevs anvisningarna?	16
6.2	Finns förutsättningar för en god analys? Tid och IT-stöd?	17
6.3	Finns det trots allt goda exempel?! Vad utmärker dem?.....	18
6.4	Revisionskontorets kommentar angående ändamålsenligheten.	19
7	FÖLJER NÄMNDEN UPP SKOLANS ARBETE MED KVALITET/KVALITETSREDOVISNING??	21
8	EXEMPEL FRÅN 3 NÄMNDER OCH 3 SKOLOR	22
8.1	Stadsdelsfullmäktige i Fosie och Munkhätteområdet.....	22
8.2	Stadsdelsfullmäktige i Västra innerstaden och Dammfriskolan.....	23
8.3	Utbildningsnämnden och gymnasieskolan Rönnen.....	24
9	REVISIONSKONTORETS SLUTSATSER/KOMMENTARER.	25
9.1	Hur arbetar nämnden fram sin egen kvalitetsredovisning?	25
9.2	Vad gör nämnd/skola med de punkter som rubriceras med beteckningar som att man inte har nått målen?.....	25
9.3	Hur uppmärksammas elever i behov av stöd?.....	26
9.4	Vilken uppföljning gör nämnd/skola av tidigare års brister?	27
9.5	Vilket stöd ges rektorer och barn- och ungdomschefer?	27
9.6	Presentation av kvalitetsredovisningarna	27

10	BILAGA 1 IT-SYSTEM FÖR SKOLA - FRÅN TIDIGARE GRANSKNING OCH YTTRANDE	28
11	BILAGA 2 SKOLVERKETS CHECKLISTA FÖR BEDÖMNING AV GRANSKNINGS- OCH FÖRBÄTTRINGSSYSTEM	30
12	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	32

1 Sammanfattning

Syftet med denna granskning har varit att granska hur stadens nämnder leder, styr och följer upp kvalitetsarbetet - framförallt de kvalitetsredovisningar som arbetas fram av skolorna.

Det finns en särskild förordning som föreskriver att samtliga huvudmän för skolverksamhet årligen ska upprätta en kvalitetsredovisning. Skolverket har utfärdat särskilda råd och anvisningar. Kommunstyrelsen har utfärdat kompletterande anvisningar med mallar som ska användas av skolorna. Enligt förslaget till ny skollag kommer den särskilda förordningen att avskaffas men krav på en systematisk och dokumenterad uppföljning av kvaliteten finns då istället i den nya skollagen.

Antalet skolor och nämnder inom Malmö stad som ska lämna kvalitetsredovisning överstiger 300. Härutöver finns angivet ett krav att respektive stadsdelsfullmäktige ska samlas in Kvalitetsredovisningar från de enskilt drivna förskolor/grundskolor som finns inom stadsdelsfullmäktiges geografiska område. Det är en stor mängd dokument som ska upprättas, samlas in och analyseras. Antalet sidor kan uppskattas till minst 15 000 A4-sidor.

Revisionskontoret har genomfört en enkät till Malmö stads barn- och ungdomschefer och utbildningsdirektören. Vidare har ett antal kvalitetsredovisningar blivit översiktligt bedömda och några efter en särskild bedömningsmall.

Revisionskontoret konstaterar sammanfattningsvis följande:

- IT-systemet ger inte rektorer och övrig ledningspersonal tillräckligt stöd.
- Tidplanen gör att det finns risk för dubbelarbete och att Malmö stads samlade kvalitetsredovisning blir upprättad för sent.
- Utbildningsnämnden har en mycket intressant process med sina gymnasier och har fått fram en klart läsvärd kvalitetsredovisning (läsåret 2007/08). Denna behandlades dock först 2009-03-27 i Utbildningsnämnden.
- Behov finns av tätare kontakt under året mellan stadsdelsförvaltning och skola. Flera barn- och ungdomschefer har angett detta i sina svar till revisionskontoret.
- Självinsikten bland barn- och ungdomscheferna är hög om att större fokus måste läggas på analys och skolans/nämndens åtgärder med anledning härav.
- Genomförd s.k. substansgranskning d v s genomläsning och bedömning av ett antal kvalitetsredovisningar styrker denna självskattning.
- Stadieövergångar - framförallt byte av skolor - kräver extra uppmärksamhet.
- Alla kvalitetsredovisningar har inte lagts ut på Malmö stads hemsida. Rättelse har skett efter påpekande.

2 Kritik/Förbättringsområden

Revisionskontoret ger följande förslag till förbättringar.

Kommunstyrelsen:

- Se över tidplanen för kvalitetsredovisning så att samtliga nämnder har färdigställt sina sammanfattningar i god tid inför årsanalys/årsredovisning.
- Se över anvisningarna så att dessa i än högre utsträckning betonar att det är analyserna och skolans/nämndens åtgärder med anledning därav som är det mest väsentliga.
- Kontrollera att IT-systemet (dagens ELIT eller nytt) eller rapportgenerator knutet till de administrativa systemen (elev, personal och ekonomi) ger rektorer och barn- och ungdomschefer korrekt statistik i god tid inför deras beredning av kvalitetsredovisning.

Samtliga stadsdelsfullmäktige:

- Utbildningsnämnden har en form för dialog mellan gymnasier och nämnden. Överväg om denna modell helt eller delvis kan användas i er stadsdel.
- Säkerställ att nämndens respektive skolornas kvalitetsredovisning innehåller de analyser och sammanvägningar som bör göras.

Utbildningsnämnden:

- Tidigarelägg processen så att gymnasieskolorna ska lämna sina kvalitetsredovisningar tidigare till Utbildningsnämnden. Detta för att Utbildningsnämnden tidigare ska få en dokumentation av hela föregående läsår och tidigare kunna lämna bidrag till kommunens samlade kvalitetsredovisning.

Samtliga nämnder:

- Kontrollera att kvalitetsredovisningarna verkligen läggs ut på avsedd plats på Malmö stads hemsida.

3 Projektbeskrivning m m

3.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Stadsrevisionen har under flera års tid granskat nämndernas arbete med kvalitet i verksamheten. Skolornas och nämndernas arbete med kvalitet - och då särskilt kvalitetsredovisningarna - har emellertid inte varit föremål för en fördjupad granskning tidigare. Revisionskontoret har utgått från tankegången att ett bra kvalitetsarbete ofta leder till en bra kvalitetsredovisning.

3.2 Syfte och metod

3.2.1 Syfte

Syftet är att granska hur stadens nämnder leder, styr och följer upp kvalitetsarbetet framförallt de kvalitetsredovisningar som arbetas fram av skolorna.

Frågor:

1. Hur följer aktuell nämnd upp skolans arbete med kvalitet/kvalitetsredovisning?
2. Hur arbetar nämnden fram sin egen kvalitetsredovisning?
3. Vad gör aktuell nämnd/skola med de punkter som rubriceras med beteckningar som att man inte har nått målen?
4. Hur uppmärksammas elever i behov av stöd?
5. Vilken uppföljning gör nämnd/skola av tidigare års brister?

3.2.2 Avgränsning

Granskningen genomförs vid:

- Utbildningsnämnden/Rönnens gymnasieskola, SDF Västra innerstaden/Dammfriskolan samt SDF Fosie/Munkhätteområdet.
- Kvalitetsredovisningarna för läsåret 2007/08 eftersom de är de senaste som finns behandlade av nämnderna.

3.2.3 Metod

Granskningen genomförs med hjälp av kvalitativ metod, vilket primärt innebär dokumentgranskning. Dokumentgranskningen följs upp med kompletterande frågor med berörda rektorer och barn & ungdomschef och/eller handläggare av kvalitetsredovisningarna på nämnds-nivån.

Dokumentationen avser i huvudsak **Kvalitetsredovisningen för läsåret 2007/08** avseende utvalda skolor och nämndens kvalitetsredovisning. En jämförelse görs med föregående års kvalitetsredovisning.

De **råd och anvisningar** som Skolverket och Kommunstyrelsen/stadskontoret har utfärdat för arbetet med att ta fram kvalitetsredovisningar har beaktats inför formuleringen av granskningsprogrammet/enkät/intervjuguide.

Utbildningsnämnden genomför en **kvalitetsdialog** med skolorna beträffande gymnasieskolornas **kvalitetsredovisningar**. De **frågor** som har utarbetats i det sammanhanget är en naturlig källa till kompletterande frågor.

Ytterligare erfarenheter och råd har inhämtats från Malmö stads förvaltningar, Skolverket och olika utvärderargrupper.

3.3 Resurser

Styrgruppen ur Revisorskollegiet: Berit Söderholm, Per Lilja, Göran Hellberg och Berit Sjövall.

Projektledare från Revisionskontoret: Kaj Oldrup, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson, stadsrevisor samt Richard Magnusson, revisor.

Sakkunnig revisor har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med SKYREV:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

4 Översikt

4.1 Rättsläget och övergripande beslut

Skollagen kapitel 15 § 11 innehåller en bestämmelse som ger Regeringen en möjlighet att utfärda närmare bestämmelser om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen har utfärdat en **förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.** Genom denna beslutades att samtliga huvudmän för skolverksamhet årligen ska upprätta en kvalitetsredovisning.

Skolverket har utfärdat **särskilda råd och anvisningar**.

Kommunstyrelsen har utfärdat **instruktioner med mallar**, som ska användas av skolorna när dessa upprättar sina kvalitetsredovisningar. Några närmare instruktioner för nämnderna finns inte antagna.

Kvalitetsredovisningen omfattar således föregående läsår och kommunens kvalitetsredovisning ska vara upprättad senast 1 maj året efter läsåret. Kommunfullmäktige i Malmö stad fastställer kommunens samlade kvalitetsredovisning.

4.2 Organisatorisk inplacering

Stadsdelsfullmäktige ansvarar för förskola och grundskola. Ansvar för gymnasieskolan åvilar Utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen företräder kommunen gentemot myndigheter – såsom Skolverket/Skolinspektionen – när det gäller barn/skolfrågor där kommunen ses som en enhet. Kommunstyrelsen är ensam systemägare till det elev-administrativa IT-stödet -f n ELIT.

4.3 Hur stort är kommunbidraget?

Kommunbidrag. Mkr

År	2007 (Bokslut)	2008 (Bokslut)	2009 (budget)
Förskola	1 282	1 422	1 583
Grundskola inkl skolbarnomsorg	2 283	2 387	2 307
Gymnasieskola (Utbildningsnämnden)	964	1 078	1 156

Källa: Årsredovisningar för respektive år. Kommunfullmäktiges budget för 2009.

4.4 Statistiska uppgifter

Antal enheter och barn/elever.

Antal/elever	Malmö stad		Enskilt drivna	
	Antal enheter	Barn/elever	Antal enheter	Barn/elever
Förskolor	201	11 876	68	1 689
Grundskolor	82	20 851	19	3 121
Gymnasieskolor	13	8 878	33	2 360
Summa:	296	41 605	120	7 170

Källa: Förteckningar över skolor (motsvarande) på Malmö stads hemsida (2009-07-06).
Antal barn/elever från verksamhetsmätt sammanställda av Stadskontoret 2008-12-31.

Detta innebär att antalet skolenheter inom Malmö stad som ska lämna kvalitetsredovisning är 296 stycken. Till detta kommer 10 stycken från stadsdelsfullmäktige, 1 från Utbildningsnämnden samt slutligen kommunens samlade Kvalitetsredovisning, som fastställs av Kommunfullmäktige.

Härutöver finns angivet ett krav att respektive stadsdelsfullmäktige ska samla in Kvalitetsredovisningar från de enskilt drivna förskolor/grundskolor som finns inom stadsdelsfullmäktiges geografiska område. Detta i enlighet med kommunens rätt till insyn i enskilt drivna skolor och kommunen skyldighet att utöva tillsyn i enskilt driven förskola.

4.5 Stadsrevisionens tidigare granskningar

I källförteckningen i slutet av denna granskningsrapport finns förtecknat de granskningsrapporter som har beröringspunkter med denna granskning.

5 Mer om regelverket för kvalitetsredovisningar

5.1 Det statliga regelverket

Skollagen kapitel 15 § 11 ger Regeringen en möjlighet att utfärda närmare bestämmelser.

Regeringen har utfärdat en **Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.** Genom denna beslutades att samtliga huvudmän för skolverksamhet årligen ska upprätta en kvalitetsredovisning. I förordningens 1 paragraf anges att kommunens kvalitetsredovisning ska vara upprättad senast 1 maj för föregående läsår. Syftet anges som:

”--- att främja kommunernas, skolornas, förskolornas och fritidshemmens kvalitetsarbete och därigenom bidra till att förverkliga utbildningarnas nationella mål. Kvalitetsredovisningarna syftar även till att ge information om verksamheten och dess måluppfyllelse. ---”

Kvalitetsredovisningarna ska hållas lätt tillgängliga för var och en.

I förordningens § 3 anges följande:

”Kvalitetsredovisningarna skall innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder kommunen respektive skolan, förskolan eller fritidshemmet avser att vidta för ökad måluppfyllelse.

I kvalitetsredovisningarna skall verksamhetens förutsättningar, arbetet i verksamheten och utbildningens måluppfyllelse redovisas.”

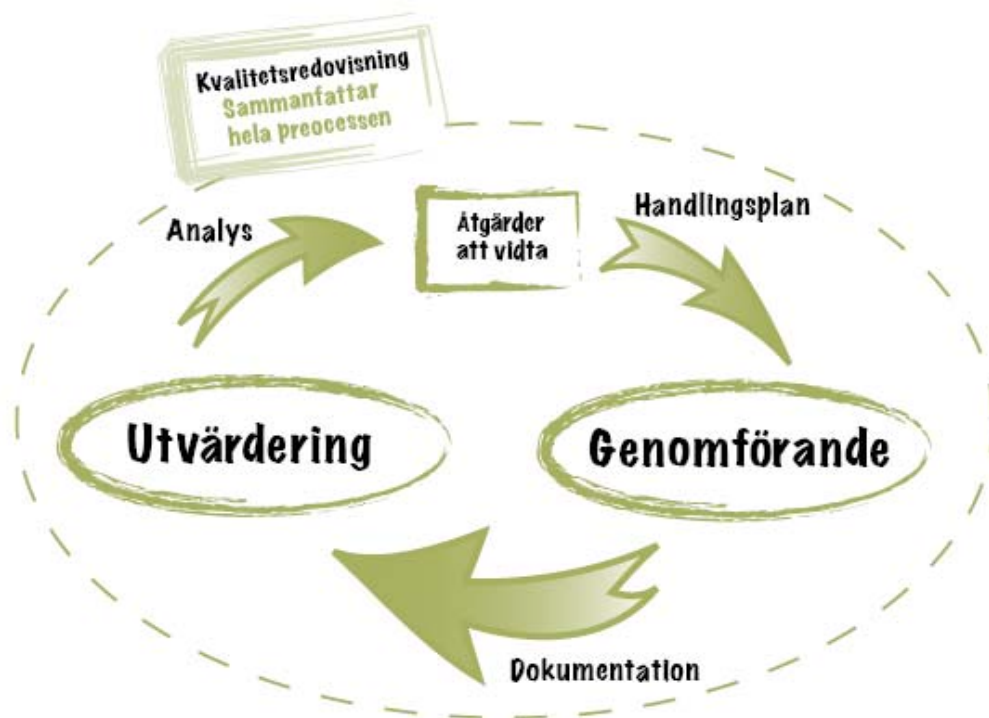
Kvalitetsredovisningarna på enheterna skall utarbetas under medverkan av lärare, övrig personal och elever.

Genom ett tillägg 2008 är det fr o m 2009 obligatoriskt att redovisa uppföljning och utvärdering av likabehandlingsplaner.

Skolverket har utfärdat **allmänna råd och kommentarer**. I dessa betonas att kvalitetsarbetet sker på flera nivåer och kontinuerligt. Följande stycke belyser detta:

Kvalitetsarbetet syftar till att kontinuerligt identifiera vilka förutsättningar som är nödvändiga för arbetet mot de nationella målen, att utveckla arbetsprocesser, att bedöma resultat och måluppfyllelse och att vidta lämpliga åtgärder. För att förbättringar skall bestå och kvaliteten höjas behöver utvecklingen följas över tid. Den skriftliga kvalitetsredovisningen är ett verktyg för att regelbundet stämma av hur långt verksamheten kommit i det löpande förbättringsarbetet.

En central illustration till tankegångarna i Skolverkets skrift ges nedan:



I skriftens bilaga definieras bland annat två viktiga ord:

Analys: fördjupande genomlysning för att strukturera, skapa en helhetsbild, tolka underlag och mål och söka framgångsfaktorer respektive orsaker till varför man inte nått målen.

Bedömning: värderande utlåtande över något, grundat på sakliga överväganden och tydliga bedömningskriterier.

I en kommentar till syftet med kvalitetsredovisningen skriver Skolverket (s 13):

”--- Det krävs reflektion och överväganden kring frågor som: Vad har gått bra respektive mindre bra? Vad måste vi ändra? Vilka effekter blir det om vi gör så här? Vilka är resultaten av vårt arbete? Kvalitetsredovisningen är den sammanfattande dokumentationen av hur långt huvudmannen och den lokala verksamheten kommit vid en viss tidpunkt när det gäller att förverkliga nationella mål.---”

I Skolverkets allmänna råd (s 14) anges beträffande när kvalitetsredovisningen ska vara klar:

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning skall en kommun ha upprättat redovisningen senast den 1 maj för föregående kalenderår. Att en handling är upprättad innebär att den är färdigställd och beslutad av behörig beslutsfattare.

Staten följer upp regelverket bland annat genom inspektioner. **Skolverket** genomförde en stor **inspektion** av skolorna i Malmö stad 2005. Från den inspektionen bedömer Revisionskontoret följande vara relevant när det gäller arbetet med kvalitet/kvalitetsredovisningarna: *Åtgärder för att främja likvärdigheten och målavstämningen mot de nationella målen.*

Numera är det **Skolinspektionen** som har övertagit inspektionsuppgifterna från Skolverket. När så Skolinspektionen i oktober 2008 avslutar inspektionen (2004-06) av Malmö stad uttrycker den nya myndigheten följande:

”--- Malmö kommun har redovisat åtgärder på rektorsområdes-, stadsdels- och kommunnivå för att förbättra verksamheten. Av redovisningen framgår att Malmö kommun på flera nivåer arbetar aktivt för att förbättra och utveckla verksamheterna i riktning mot de nationella målen. I det kvalitetsarbete som bedrivs kommer flertalet av de förbättringsområden Skolverket uppmärksammat att följas vidare av kommunen. Skolinspektionen vill dock särskilt påtala att det krävs ytterligare åtgärder av Malmö kommun för att leva upp till skollagens krav på alla barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning och särskilt stöd. Kommunens kvalitetsarbete, främst avseende uppföljning och utvärdering av elevernas resultat i förhållande till de nationella målen i årskurs 5 och 9, behöver utvecklas ytterligare för att ge Malmö kommun underlag att vidta åtgärder för att öka elevernas måluppfyllelse. Åtgärder krävs också för att kvalitetsredovisningarna på såväl kommunal nivå som rektorsområdesnivå ska motsvara kraven enligt författningarna. Skolinspektionen avslutar därmed ärendet. Skolinspektionen kommer att följa upp Malmö kommuns fortsatta utvecklingsarbete i kommande inspektioner.”

Skolinspektionen har nyligen genomfört *en tematisk inspektion som just handlar om skolornas kvalitetsarbete*. I Malmö stad blev ett av gymnasierna föremål för denna inspektion. Från den inspektionsrapporten har vi hämtat följande av intresse också i revisionens granskning. Det är **en kvalitetsgranskning av gymnasieskolors förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning**. Skolinspektionen arbetar med ett antal aspekter där man jämför granskad skola mot det önskvärda. Några av aspekterna är:

- *Strategi för att alla elever ska fullfölja utbildningen*. Här uttalas att strategin ska avse helheten av skolans insatser, vara proaktiv, skolplanen ska vara känd av alla och praktiseras av dem, skolplanen måste också vara effektiv för att nå målen.
- *Kontroll över vilka resultat som nås och deras orsaker*. Det räcker inte bara en beskrivning av vilka resultat som nåts och en bedömning av hur de förhåller sig till de nationella målen. För att kunna förbättra verksamheten måste också orsakerna bakom resultaten bedömas, framför allt kvaliteten i undervisningen. Under detta avsnitt uttrycker Skolinspektionen följande:

”I en skriftlig kvalitetsredovisning ska skolan – och kommunen – varje år ge en samlad bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder man avser vidta för ökad måluppfyllelse. Den centrala frågan om hur skolan lyckats med utmaningen att alla elever ska fullfölja sin utbildning bör behandlas i kvalitetsredovisningen.”

Skolinspektionen konstaterar i det här fallet att många förklaringar hänförs till eleverna – inte skolan. Direkt ur rapporten: (Revisionskontorets fetstil)

”--- Förklaringarna kan naturligtvis vara viktiga faktorer för de resultat som nåts, men det är anmärkningsvärt att skolan **inte** i högre utsträckning **letar orsaker till resultaten i sin egen verksamhet**. Två viktiga inslag i verksamheten som påverkar positivt och som nämns i skolans kvalitetsredovisning är dels skolans satsning på internationell profil på samhällsvetenskapsprogrammet, dels att en god trivsel är en grundläggande faktor för elevers förmåga att tillägna sig kunskap.---

- *Anpassning till individen inom ordinarie undervisning*. Här skriver Skolinspektionen att individualiseringen inte löses genom enskilt arbete. Det handlar om att skolan ska låta kunskap komma till uttryck i olika former – såsom fakta, förstå-

else, färdighet och förtrogenhet – som förutsätter och samspelar med varandra. Undervisningen får inte ensidigt betona den ena eller den andra kunskapsformen. Det är viktigt att skolan tar tillvara elevernas erfarenheter utanför skolan och tidigare inlärt. Forskning visar att betyget Icke godkänt är särskilt vanligt i kärnämnen på yrkesförberedande program och att de låga resultaten bland annat beror på arbetsätt och undervisningens inriktning. Det är viktigt att lärarna varierar sina undervisningsformer.

- *Särskilt stöd efter varje elevs behov*. Under denna rubrik finner revisionskontoret följande särskilt viktigt: Stödbehov – och risk för att eleven inte kommer att fullfölja sin utbildning – bör *upptäckas så tidigt som möjligt* och skolan måste ha rutiner för att identifiera elever i behov av särskilt stöd. Hög frånvaro är ofta ett tecken på svårigheter i studierna, och skolan måste systematiskt följa upp elevernas frånvaro och utreda orsakerna till den. *Stödinsatserna måste vara ändamålsenliga och nå effekt*. Det är nödvändigt att *kontinuerligt utvärdera de insatser som görs, utifrån målen som de är inriktade på och de resultat som nås*. De åtgärdsprogram Skolinspektionen tagit del av anger inte alltid tydligt och konkret *hur skolan ska arbeta och ta ansvar* för att tillgodose elevens behov utan ansvaret för att uppfylla de åtgärder som anges ligger på eleven. Framför allt saknar skolan *ett gemensamt system och en struktur för att säkerställa kvaliteten* och följa upp verksamheten inom de områden som är särskilt viktiga för att fånga upp och stötta elever som riskerar att inte nå målen eller som saknar motivation för studierna. Eftersom skolan inte följer upp sina insatser vet man heller inte vilka av de insatser skolan gör för att eleverna ska fullfölja sin gymnasieutbildning som är framgångsrika.

5.2 Kvalitetsredovisningar försvinner - eller får ny form?

Regeringen lade den 15 juni i år fram sitt förslag till ny skollag (Ds 2009:25). Efter remissbehandling med mera är det tänkt att den nya skollagen ska träda ikraft 1 juli 2011. I förslaget framgår att den speciella förordning som nu reglerar krav på separat Kvalitetsredovisning kommer att utgå. I förslaget finns framförallt ett kapitel 4 ”Kvalitet och inflytande”, som ställer krav på ett systematiskt och dokumenterat kvalitetsarbete. I kommentaren till lagtexten (s 800) uttrycks följande:

”--- Någon motsvarande redovisning som avses i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. är inte tänkt att finnas när den nya skollagen träder i kraft. Även om det i den kommande regleringen inte krävs att huvudmannen redovisar några egna bedömningar av kvalitetsarbetet och måluppfyllelsen, så är det naturligtvis ytterst angeläget att materialet kan ligga till grund för andras bedömningar i detta avseende.---”

Revisionskontorets kommentar:

Revisionskontoret konstaterar att även om den särskilda förordningen om kvalitetsredovisning kommer att upphävas så kommer statsmakernas krav på en systematisk och dokumenterad redogörelse för arbetet med skolans kvalitet att finnas kvar.

5.3 Malmö stads anvisningar

Kommunfullmäktige i Malmö stad fastställer kommunens samlade kvalitetsredovisning.

Kommunstyrelsen har utfärdat närmare instruktioner med mallar, som ska användas när skolorna upprättar sina kvalitetsredovisningar. Någon särskild instruktion finns inte för nämndernas arbete med kvalitetsredovisningarna.

Anvisningarna har ändrats mellan åren. Stadskontorets avdelning Barn- och ungdom sammanfattar förändringarna till att Malmö har gått från en lokal (Malmö) instruktion till en instruktion som är mer anpassad till de nationella styrdokumenterna - d v s de allmänna råden för kvalitetsredovisning. Malmö har följt dessa råd (nästan bokstavstroget) i den senaste instruktionens olika delar där speciellt målavstämningen är riktad mot de nationella målen.

I övrigt så handlar förändringarna över tid mer om struktur och läsbarhet. Tydligare definitioner, skärpning på tidplan o s v.

I ett utvecklingsperspektiv framöver menar avdelningen att instruktionen bör utvecklas framöver vad gäller analyserna, d v s att kvalitetsredovisningen skall vara ett bättre/tydligare underlag för att ta del av den samlade bedömningen över enhetens, stadsdelens och kommunens måluppfyllelse mot det givna nationella uppdraget.

I anvisningen för läsåret 2007/08 uttrycks redan i inledning med fetstil:
Stor tyngd måste i kvalitetsredovisningen läggas på en framåtsyftande analys och bedömning.

I Malmö stads anvisning (s 6) under rubriken Ansvarsnivåer finns ett avsnitt där kopplingen till övriga styr- och informationssystem framgår. Inte minst gäller detta de ekonomiska rutinerna:

”--- Uppföljning, analys och förbättringsåtgärder ingår i kvalitetsredovisningen och bör då samtidigt utgöra en del i den årsredovisning/ verksamhetsberättelse som upprättas av nämnderna/ enheterna. Åtgärder för förbättringar som identifierats i kvalitetsredovisningen kan då aktualiseras även i samband med beslut om ekonomiska prioriteringar och ekonomisk redovisning i Malmö stad. ---”

I anvisningen fanns ett avsnitt om att analysen skulle innehålla momenten:

Vad ville vi?

Vad gjorde vi?

Hur blev det?

Varför blev det så?

Hur går vi vidare?

Vidare anges i anvisningen att:

”Enhetens måluppfyllelse analyseras med ledorden; *tolka, förklara, jämföra, problematisera.*

För att karaktärisera måluppfyllelsen används begreppen; *helt, på god väg eller otillräckligt*.

Analysen bör uppmärksamma; barn/ elever i behov av särskilt stöd, barn/ elever med funktionshinder, barn/ elever med annat modersmål än svenska samt pojkar och flickor/manliga och kvinnliga studerande. ”

Beträffande kravet på att kvalitetsredovisningen ska hållas tillgänglig så har det precisrats i Malmö stads anvisning till att kvalitetsredovisningen ska publiceras på Malmö stads webbplats malmo.se

Tidplanen är normalt följande:

Tidpunkt	Enhet	
Senast 15 oktober	Skolorna/ rektor	
Senast december månad	Stadsdelsfullmäktige/ Utbildningsnämnden	
April	Kommunstyrelsen	Beredning avslutad
Maj (juni – sept)	Kommunfullmäktige	Beslut

Kvalitetsredovisningen omfattar således **föregående läsår** och detta blir redovisat för kommunfullmäktige tidigast i maj året efter läsåret. Kommunens samlade kvalitetsredovisning avser föregående kalenderår.

6 Är kommunens anvisningar och stöd ändamålsenliga?

6.1 Hur upplevs anvisningarna?

Revisionskontoret ställde frågan till **samtliga** barn- och ungdomschefer och utbildningsdirektören om det fanns något i anvisningarna från kommunstyrelsen som har berett bekymmer. Svaren blev i sammandrag enligt nedan.

Ett par stycken menar att anvisningarna inte alls har gett något bekymmer.

Flera av de tillfrågade pekar på att mallen för läsåret 07/08 var svårare att arbeta efter än vad som gäller numera efter en del ändringar i anvisningarna. Ett citat kan belysa detta: ”--- Nej inte nu sedan instruktionen är ändrad. Den följer de Allmänna råden i större utsträckning och möjliggör därför för rektorerna att både fokusera på det som skolplanen tar upp men också på det nationella uppdraget. ---”

Den kritik som kommer fram är att materialet lätt blir väldigt omfattande och därmed svårt att överblicka. Strukturen med uppdelning i målen, arbetet, resultatet och slutligen analysen ledde till att visst innehåll redovisades på flera ställen, vilket gjorde det svårare att få en helhetsbild.

Viss kritik riktas också mot vissa specifika delar:

År syftar det på **läsår eller kalenderår**? En av uppgiftslämnarna anser att detta inte har varit entydigt överallt.

Statistikdelen. Felaktigheter har kunnat uppstå då bakgrundsmaterialet ej överensstämmer med vad som beräknas, exempelvis personal - övriga yrkeskategorier finns inte med i SCB-statistiken och räknas då inte med där vid beräkning av personaltätheten. Flera menar att det har funnits möjligheter att tolka anvisningarna olika när det gäller vissa beräkningsgrunder.

Utöver detta omnämns svårigheterna med själva uttaget eller beräkningarna för att få fram statistik, vilket vi behandlar närmare i nästa avsnitt.

6.2 Finns förutsättningar för en god analys? Tid och IT-stöd?

Revisionskontoret ställde frågan till **samtliga** barn- och ungdomschefer och utbildningsdirektören om det fanns **svårigheter för skolorna/ central nivå att få fram aktuell och korrekt bakgrundsinformation?**

På denna punkt skiljer sig Utbildningsförvaltningen mot de tio stadsdelarna. Utbildningsnämnden servar skolorna med statistik. Ett svar från en av stadsdelarna kan belysa skillnaderna:

”--- Svårigheten är inte problemet, utan att många upplever att tio stadsdelar letar statistik som kanske lätt kunde tas fram på central nivå, för att underlätta för alla.---”

Det finns också kritik mot själva IT-systemet - ELIT. Här framkommer följande:

1. Det är inte möjligt att ta fram listor på eleverna på bestämda datum bakåt i tiden – d v s man måste vara medveten om vissa brytdagar och ta ut det då annars går det inte.
2. ”Omsättningen i barngrupperna”. Detta kräver manuellt räknande.

Även om IT-systemet skulle kunna ge listor så fattas ibland uppgifter i systemet. De läggs inte in. Exempel på detta har angetts som:

- Annat modersmål.
- Härkomst.
- Fördelning på töser/gossar inom förskola.

Det vill säga – det som inte läggs in får man inte heller ut.

Nyckeltal och ekonomisk redovisning kräver en stor insats för sammanställning. När det gäller betygsstatistiken är t ex inte jämförelsen mot Skolverkets SALSA-värde klart förrän senare under hösten.

Ett citat kan belysa konsekvenserna:

”--- Det är ju i stort sett omöjligt att göra korrekta analyser om siffermaterialet är osäkert. I stort sett all bakgrundsinformation har vi svårt att få fram.---”

Stadsrevisionen har i flera tidigare granskningar påpekat vikten av att IT-systemen måste tjäna verksamheten. I vår granskning som gällde **Kvalitet i grundskolan** (2007-12-18) skrev vi bland annat i sammanfattningen:

- IT-stödet för stadsdelarnas ledning och på kommunövergripande nivå bör kunna förbättras – bl a så att fullständig betygsstatistik erhålls tidigare.

Bland rekommendationerna fanns att stadsdelsfullmäktige uppmanades att se över IT-stödet.

Systemförvaltaren för ELIT har nyligen uppgett att frågan om hur datalagren (elev, ekonomi och personal) ska organiseras ännu inte har fått en lösning. Bland annat måste frågan om ansvaret för framtida datalager lösas, finansieringen av detta med mera.

6.3 Finns det trots allt goda exempel?! Vad utmärker dem?

Barn- och ungdomscheferna och utbildningsdirektören tillfrågades **Vilken skola tycker du har lyckats bäst med sin Kvalitetsredovisning? Hur motiverar du din bedömning?**

Revisionskontoret avstår här från att uttryckligen nämna vilken skola, som har omnämnts ha presterat en god kvalitetsredovisning. För nästan samtliga skolor har också lämnats några omdömen som visar på att till och med de goda exemplen bör kunna förbättras ytterligare. Revisionskontoret vill ändå gärna rekommendera en större krets att läsa dessa skolors kvalitetsredovisningar. Vi har listat dem bland våra källor.

Det finns vissa egenskaper som, enligt våra uppgiftslämnare, utmärker goda kvalitetsredovisningar. Några citat beskriver detta:

- Bra sammanfattning i början där de lyckas fånga frågorna just nu.
- Generellt så gillar jag korta redovisningar som flera orkar läsa!!!
- ”--- lättillgänglig och överskådlig där varje målområde behandlas från början till slut. Det är en konst att kunna begränsa sig men ändå få med det viktigaste. ---”
- Kopplas till styrdokument
- Håller samman från förskola till skola
- ”--- arbetsmetod med att säkerställa utvecklingsarbetet säkerställer också kvaliteten på förskolan.---”
- Utvecklad analys
- ”--- en tydlig analys av resultatet och förslag på åtgärder som harmoniserar med detta. Att skriva kort och läsbart för malmöbon är också ett bra mått.---”
- ”--- en äkthet i innehållet och beskrivningen och är inte en uppräkningslista för att visa "Hurra vad vi är bra"---”

Det som behöver utvecklas vidare är:

- Analysen
- Statistiken för X-skolan, kan med fördel presenteras med staplar eller liknande, det gör att texten blir lättare att läsa

Ett viktigt påpekande görs:

”--- har på ett skickligt sätt balanserat beskrivningen av de utmaningar en delvis förändrad elevsammansättning ger skolan utan att lämna ut dem och skrämja iväg andra elever. Det sistnämnda en komplexitet - är man för ärlig i sina analyser riskerar kanske skolan ett elevtapp...”

Slutligen ett viktigt citat:

Ett bra kvalitetsarbete leder ofta till en bra kvalitetsredovisning.

Revisionskontoret ställde också frågan **Om du skulle arbetat om nämndens Kvalitetsredovisning för läsåret 2007/08 vad skulle du i första hand ha gjort då? Hur motiverar du detta?**

Revisionskontoret avstår här från att uttryckligen nämna vilken chef som gett vilket svar. Frågan kan ses som en sorts "självdeklaration" av nämndens kvalitetsredovisning. Men det intressanta är motiveringarna till vad man skulle ha gjort annorlunda och i så fall varför! Detta ger då indirekt en vägvisning om hur barn- och ungdomscheferna och utbildningsdirektören själva vill förändra kommande kvalitetsredovisningar eller arbetet med dem.

En av det tillfrågade cheferna är rätt nöjd. Denne uttrycker det som: "Vi är rätt nöjda med vår kvalitetsredovisning som den är."

Två verkar nöjda med **resultatet** men inte med **processen**:

"Jag anser att mallen och strukturen var bra. Arbetet med kvalitetsredovisningen skulle dock vara en process som löpte under hela verksamhetsåret, inte en aktivitet som gjordes under sommarmånaderna." Detta uttrycks på ett liknande sätt av en annan barn- och ungdomschef som: "Gjort en noggrannare uppföljning under året. Jag kommer också i år ha en uppföljning med ledningsgrupperna på varje rektorsområde."

Överlag är man annars rätt så självkritiska. Nämndens kvalitetsredovisning blir mer en sammanställning än **en sammanvägd produkt**. En uttrycker sig t o m så här radikalt:

"Jo jag skulle ha följt anvisningarna! Nu gick det lite fort och vi gjorde lite för mycket som vi brukar i stället för som vi ska, vilket innebär att vår samlade KR blev mer en sammanställning likt tidigare år i stället för en samlad KR med reflektioner och bedömningar för hela förvaltningen. Så vi laddar om!!"

De flesta menar att de borde **gjort mer analyser**. Ofta uttrycker man ett önskemål om att det skulle vilat på ett bättre faktaunderlag. Ett rätt så typiskt citat om mer analys men där citatet också pekar på **det framåtsyftande**:

"Fler analyser och mera strategier som är framåtsyftande. Motiveringen är att kvalitetsredovisningen skall hjälpa politikerna och ansvarig verksamhetschef att ringa in det som är viktigt framåt. Det som varit det är historia...."

6.4 Revisionskontorets kommentar angående ändamålsenligheten.

Statens reglering av skolverksamheten är central i sammanhanget. Det finns ett antal mål som skolorna och eleverna ska uppnå. Kvalitetsredovisningen styrs av en särskild statlig förordning.

Malmö stads anvisningar för kvalitetsredovisning har efterhand anpassats allt närmare till att gälla frågan i vilken utsträckning de nationella målen uppnås.

Tidigare utformning av den mall som skulle gälla har lett till rätt mycket omskrivningar och därmed alltför omfattande kvalitetsredovisningar. Anvisningen omfattar 35 sidor

varav nästan hälften tabeller. Den påbjudna strukturen gör att vissa delar kommer att upprepas och kvalitetsredovisningarna har blivit omfattande.

En förändring är aviserad från stadskontorets avdelning för barn- och ungdom som innebär en kraftigare betoning av analyserna. Revisionskontoret kan bara understryka vikten av att denna intention fullföljes till kommande anvisningar.

Enligt Skolverkets råd för kvalitetsredovisning ska med ”upprättad” förstås som att kvalitetsredovisningen ska vara fastställd senast 1 maj året efter läsåret. Med den tolkningen så har Malmö stad inte något år lyckats att besluta om kvalitetsredovisningen i tid.

Kommunstyrelsens tidplan för arbetet med kvalitetsredovisning brister i det avseendet. Den innehåller exempelvis inte en sista dag för när nämnderna ska lämna sina kvalitetsredovisningar. Detta är inte tillfredställande.

Det finns åtskilliga andra dokument än kvalitetsredovisningen där nämnderna följer upp skolans kvalitet. Här finns en risk för dubbelarbete.

Vidare har det framkommit att definitioner av statistik har varit oklar, att uttag av statistik kräver mycket goda kunskaper och dessutom extra manuellt arbete.

Det förefaller finnas mycket stor spridning i kompetensen att arbeta med ELIT. Spetskompetent personal finns inte som resurs för flera stadsdelar. Detta kan vara en av anledningarna till svårigheterna för stadsdelarnas barn- och ungdomschefer och rektorerna på grundskolorna att få korrekt bakgrundsmaterial i god tid inför den egentliga analysen av resultatet. Detta utgör en del av revisionskontorets bedömning om Malmö stad arbetar tillräckligt ändamålsenligt.

Med hänsyn till de förutsättningar som nämndernas chefstjänstemän och rektorer har att arbeta under för att få fram kvalitetsredovisningar bedömer revisionskontoret att Malmö stads rutiner i denna del inte är helt tillräckliga.

7 Följer nämnden upp skolans arbete med kvalitet/kvalitetsredovisning??

Revisionskontoret ställde frågan till **samtliga** barn- och ungdomschefer och utbildningsdirektören om kvalitet i skolan följs upp i något **annat dokument** än kvalitetsredovisningen. Dessa har svarat enligt följande:

Några menar att det inte finns ytterligare dokument där nämnden följer upp kvaliteten i skola. Några har också pekat på *mundliga föredragningar och temamöten* där det ändå finns viss dokumentation i form av presentationsmaterial.

Huvuddelen pekar dock på den uppföljning som sker i samband med *delårsrapporter och årsanalys*. Ett svar – som sannolikt kan gälla för samtliga som svarat – är:

”--- I kvalitetsredovisningen ska skolan respektive kommunen främst redovisa i vilken mån man nått de *nationella målen* för verksamheten. I Delårsrapporter och Årsanalys följs de *kommunala målen* upp – anvisningar finns för i vilken rapport olika resultat ska redovisas. ---”

Några uppger följande typer av dokument; *attitydundersökningar bland eleverna, moment i internkontrollplanen*.

SDF Centrum har en *sammanställning av resultat för grundskolan*. Årets resultat för stadsdelen har presenterats för SDF-fullmäktige 17 juni.

SDF Rosengård pekar på sitt eget framtagna *internkontrolldokument som rör barn/ elever i behov av särskilt stöd*. Resultatet av den insamlingen presenteras först kvantitativt i samband med dr 1 och kommenteras sedan i sin kvalitetsredovisning.

SDF Husie anger att de följer även upp *sina mobbningsärenden*, som är en sorts kvalitetsuppföljning samt en internkontrollplan.

Utbildningsförvaltningen för fram, utöver en del ovan omnämnt, *uppföljning av sommarskolan och redovisning av de diagnostiska proven i svenska, engelska och matematik*.

8 Exempel från 3 nämnder och 3 skolor

Revisionskontoret har i denna fördjupade granskning närmare granskat tre nämnders kvalitetsredovisningar. Urvalet har gjorts för att få exempel från olika skolor/nämnder. Det har varit Stadsdelsfullmäktige i Fosie, Stadsdelsfullmäktige i Västra innerstaden samt Utbildningsnämnden.

Den goda normen är att få fram mer av analys och framåtinriktade åtgärder. Detta har också varit en viktig utgångspunkt när Revisionskontoret har bedömt dessa stickprov. Vid genomgången av dessa dokument har revisionskontoret följt ett särskilt granskningsschema för att se hur skolorna/nämnderna följer upp vissa specifika frågor nämligen:

Analys av statistik

- Finns resonemang om skillnader i resultat beroende på kön, etniskt ursprung?
- Förs resonemang om betygsresultat jämfört med riket/Malmö?
- Finns redogörelse för resultat nationella prov jämfört med betyg?

Analys av insatser och resultat

- Hur uppmärksammas elever i behov av stöd?
- Vad har man gjort/kommer att göra för elever som haft dåliga resultat i nationella prov på tidigare nivåer?
- Förs resonemang om insats (åtgärder) jämfört med uppnådda resultat?
- Hur kommenteras extra resurser? (där man har haft extra medel från staten/Malmö stad/nämnden)
- Anges orsaker hos skolan till otillräckliga resultat? Vilka är då dessa?
- Vilken bedömning/slutsats drar ledningen av jämförelse mellan mål och uppnådda resultat?

Handlingsinriktade frågor

- Hur följer man upp tidigare års konstaterade brister?
- Vad anger skolan/nämnden att man ska vidta för åtgärder?
- Hur och när avser man att följa upp detta?

Dessa frågor är ett koncentrat i jämförelse med den omfattande checklista som Skolverket har som Checklista för bedömning av gransknings- och förbättringssystem. (Bilaga 2)

8.1 Stadsdelsfullmäktige i Fosie och Munkhätteområdet

Det bör framhållas att barn- och ungdomschefen i Fosie har en hög självinsikt om kvaliteten på kvalitetsredovisningarna. Han har framhållit att i nästa års version (2008/09) ska dessa följa anvisningarna på ett betydligt bättre sätt.

Kvalitetsredovisningen för *stadsdelsfullmäktige Fosie* saknar den sammanvägning av skolornas kvalitetsredovisningar som bör göras. Det blir en lång listning av de olika insatser som skolorna för fram – inte en markering av vad stadsdelen ska prioritera.

Samtidigt finns det inslag som bland annat behandlar insatser. Ett exempel:

”--- Under verksamhetsåret togs inom SDF beslut om kapacitetsökning i barngrupperna med ½ plats/avdelning vilket inverkade på verksamhetens kvalitet. Vid höstterminens början inskolades betydligt fler barn än tidigare år. ---

Inom grundskolan har genom minskat barnantal och extra resurser, de statliga och kommunala ”48 miljonerna”, bidragit till att genomsnittliga antalet elever i klasserna kunnat minska, och i fler fall dramatiskt, från 25 till 17. ---”

Revisionskontoret har dock inte kunnat finna något avsnitt som påvisar ifall de extra resurserna till skola har förbättrat kvaliteten i motsvarande utsträckning.

Munkhätteområdet tar i sin kvalitetsredovisning upp de frågor som Revisionskontoret har haft i sitt granskningsschema. Dock med följande undantag:

- Analys med hänsyn till eventuella skillnader mellan elevernas kön.
- Analys ”*skillnad mellan nationella prov och betyg*” anges för Eriksfältskolan som god men beträffande Munkhätteskolan saknas uppgift. Revisionskontoret noterar att enligt Skolverkets statistik visar Munkhätteskolan allt mindre avvikelser mellan nationellt prov och betyg. Revisionskontoret delar inte uppfattningen att Eriksfältskolans överensstämmelse mellan nationellt prov och slutbetyg är god – i vart fall inte för matematik. Enligt Skolverkets statistik gäller för Eriksfältskolan följande beträffande ämnet matematik:

	% som får högre slutbetyg än provbetyg
2005	35,8
2006	47,2
2007	35,3
2008	54,5

- Kännedom om elevernas kunskapsnivå på lägre stadier.

8.2 Stadsdelsfullmäktige i Västra innerstaden och Dammfriskolan

Det bör framhållas att barn- och ungdomschefen i SDF Västra innerstaden hade innehaft sin tjänst bara några månader när förra årets kvalitetsredovisning skulle upprättas. Hon räknar med att nästa års version (2008/09) ska få en högre kvalitet.

Kvalitetsredovisningen för *stadsdelsfullmäktige Västra innerstaden* är väldigt orienterad mot rektorsområdena. Samtidigt finns vissa stycken som sammanfattar vad som kan ses som gemensamt för stadsdelen. Text under rubriken ”Vad som gjordes för hög måluppfyllelse”:

”-- Det har gjorts en rad olika insatser inom stadsdelens verksamheter för att nå hög måluppfyllelse. Många av dem är likartade. På samtliga områden har förberedelser för att utforma skriftliga omdömen i samtliga ämnen för alla skolår inletts. Insatserna med att utveckla former för bedömning av elevers kunskapsutveckling, studieförmåga och sociala utveckling har fortsatt. Arbetet med att ta fram exempel på professionellt utformade bedömningstexter och kriteriebeskrivningar av kunskap som speglar målen i läro-

planer och kursplaner går vidare. Syftet med arbetet är att tydliggöra mål och förväntningarna för elever och föräldrar.---

Under rubriken "Hur går vi vidare – för ökad måluppfyllelse" saknas sedan den stadsdelsövergripande bedömningen.

Dammfriskolan tar i sin kvalitetsredovisning upp de frågor som Revisionskontoret har haft i sitt granskningsschema. Dock med följande undantag:

- Analys med hänsyn till eventuella skillnader mellan elevernas kön.
- I Kvalitetsredovisningen (s 9) finns följande skrivning: "--- På de äldre åren (7-9) kommer 66 % av eleverna från andra skolor. Detta innebär att vi inte alltid har den kunskap om elevernas individuella förmågor som vi önskar, trots information från avlämnande skola.---
- Revisionskontoret menar att skolan måste vara mycket aktiv för att skaffa sig tillräcklig kunskap om elever som har haft problem med inläring eller av annan art på lägre nivåer.
- Tabellen med betygsstatistik pekar på (matematik 2008) en större skillnad mellan ej uppnått målen enligt nationella proven och senare satt betyg. Detta kommenteras inte.
- Elevfrånvaron uppmärksammas på flera ställen i kvalitetsredovisningen. Flera insatser har prövats från skolan sida för att få ner den. Samtidigt finns det skrivningar som kan uppfattas som att bristerna ligger hos föräldrarna och tendenser i samhället.

För övrigt konstaterar revisionskontoret att tabellhuvudet (s 21) är felrubricerat. Det står **procent** av eleverna men måste vara **antal**. Detta får närmast ses som ett konstruktionsfel av mallen eller utdatarapporten från ELIT.

8.3 Utbildningsnämnden och gymnasieskolan Rönnen

Utbildningsnämnden fastställde 2009-03-27 sin kvalitetsredovisning för läsåret 2007/08.

Utbildningsnämnden har en *Styrgrupp för kvalitet*, som består av UN:s ordförande och vice ordförande, utbildningsdirektören, två rektorer, två fackliga representanter samt två tjänstemän från utvecklingsavdelningen. Styrgruppen är viktig för bl. a. analys kring mål för UN:s område, diskussioner om arbetet med kvalitetsfrågor inom förvaltningen och vilken typ av processer förvaltningen ska satsa på. I ett *nätverk för kvalitet*, med representanter från samtliga enheter och utvecklingsavdelningen, förs en dialog kring kvalitetsfrågor.

Kvalitetsredovisningarna ligger till grund för *kvalitetsdialoger* ute på skolorna. I dessa dialoger deltar utbildningsdirektören, enhetens fadderpolitiker, en tjänsteman från utvecklingsavdelningen, skolledning samt elev- och personalrepresentanter. Vid dialogerna går man igenom enhetens kvalitetsredovisning och analyserar resultat och förbättringsområden. Ett viktigt dokument i detta sammanhang är den *PM*, som utbildningsförvaltningen har arbetat fram inför besöket. *Minnesanteckningar* förs och följs upp vid nästa års dialog. (UtbN Kvalitet s 10)

Utbildningsnämndens kvalitetsredovisning tar upp de frågor som Revisionskontoret har haft i sitt granskningsschema.

Gymnasieskolan Rönnen tar i sin kvalitetsredovisning också upp de frågor som Revisionskontoret har haft i sitt granskningsschema. Dock med följande undantag:

Skolan har 93 % kvinnliga elever vilket gör det svårt att göra analyser uppdelat på kön. Trots detta syns tydligt hur skolan tänker på underrepresenterat kön.

9 Revisionskontorets slutsatser/kommentarer.

Revisionskontoret besvarar i det här avsnittet de frågor som har varit styrande för oss i denna granskning. Utöver dessa ursprungliga frågor, som alltid finns vid en granskning, dyker ofta nya upp. Dessa tillkommande frågor har också listats nedan.

9.1 Hur arbetar nämnden fram sin egen kvalitetsredovisning?

Utbildningsnämnden har den mest genomarbetade *processen* (rutiner, arbetsätt) för att få fram god kvalitet på kvalitetsredovisningarna. Ett mycket intressant ”mellandokument” är de PM, som arbetas fram av Utbildningsförvaltningens utvecklingsavdelning inför de dialogmöten som anordnas varje höst. Nackdelen är att Utbildningsnämnden kommer fram väldigt sent med sin egen kvalitetsredovisning.

Överlag följer skolorna den ordning som är angiven för att ta fram kvalitetsredovisning. Det är rektors ansvar men samråd ska ske med personal och representanter för elever och föräldrar.

Stadsdelsförvaltningarnas – och än mer stadsdelsfullmäktiges såsom skolstyrelse – engagemang i processen är betydligt mindre tydligt än Utbildningsnämndens. Det bör noteras att några stadsdelsfullmäktige har särskilda temamöten om skola. En mycket tidig föredragning av skolornas resultat sker t ex i SDF Centrum där stadsdelsfullmäktige redan 17 juni fick en föredragning om skolornas resultat för det avslutade skolåret.

Av inkomna svar från barn- och ungdomscheferna på en enkät så aviseras en betydligt tätare kontakt mellan förvaltning och skola och att denna kommer att ske mer fortlöpande under hela året.

9.2 Vad gör nämnd/skola med de punkter som rubriceras med beteckningar som att man inte har nått målen?

Goda exempel på sammanvägningar av skolornas kvalitetsredovisningar finns exempelvis i SDF Kirsebergs kvalitetsredovisning. Här redovisas skolorna samlat med gemensamt och vad som gäller specifikt för en viss skola.

Tyvärr finns det fortfarande exempel på kvalitetsredovisningar där det finns skrivningar som förklarar bristande måluppfyllelse med att eleverna inte är motiverade, att deras föräldrar har låg utbildningsbakgrund och inte stödjer skolan tillräckligt. En – inte helt ovanlig – skrivning är att skolan/stadsdelen p g a bristande resurser inte fullt ut klarar av

målen. Om Skolinspektionen skulle granska dessa skolor/nämnder så skulle sannolikt deras kommentar bli att det är skolan som ska agera och möta elevernas behov – inte önska sig andra elever, föräldrar eller mer resurser.

Stadsrevisionen har också pekat på att de nationella målen är att eleverna ska nå målen i samtliga ämnen – inte enbart i de tre ämnen, som är behörighetsgivande för antagning till nationellt program i gymnasiet. Det är också viktigt att kunna systematiskt stämma av kunskapsutvecklingen på de lägre stadierna.

Kvalitetsredovisningarna visar på en stor spännvidd när det gäller vem som ska agera och hur. Utbildningsnämnden har utan tvekan hunnit längst. Samtidigt är Utbildningsnämnden den enda nämnd som inte har sin kvalitetsredovisning klar ens när årsanalysen ska behandlas i nämnden (februari). I PM inför kvalitetsdialog undrar också förvaltningen varför berört gymnasium inte har startat arbetet med sin kvalitetsredovisning tidigare.

Med hänsyn till detta bedömer revisionskontoret att nämndernas rutiner för arbetet med kvalitetsredovisning inte är helt tillräcklig.

9.3 Hur uppmärksammas elever i behov av stöd?

Denna fråga har stadsrevisionen ägnat stor uppmärksamhet under flera år.

För det första noterar revisionskontoret att flera stadsdelsfullmäktige har lyft in denna fråga i sina interna kontrollplaner. Både att elever uppmärksammas i tid och att åtgärdsprogram har rätt kvalitet. Ett fel, som har varit generellt i skol-Sverige, är att åtgärdsprogrammen har föreskrivit vad eleven ska göra - inte vilket stöd skolan ger. En annan brist har varit att det har gått för lång tid mellan insatt åtgärd och utvärdering av detta. Revisionskontoret konstaterar att denna fråga finns uppmärksammad på flera olika sätt i de dokument som vi har haft tillgång till.

I de kvalitetsredovisningar som revisionskontoret har tagit del av är frågan uppmärksammad. Analyserna är av lite olika kvalitet när det gäller hur effektiva åtgärderna har varit. I en kvalitetsredovisning finns ett avsnitt:

”--- I görligaste mån får elever i behov av särskilt stöd sin undervisning inom klassens ram. Ansvaret för stöd till elever i behov behöver klargöras, samtidigt som en mer anpassad fördelning av resurserna till arbetslagen krävs.---”

På några håll finns fortfarande skrivningar om att bristande resurser innebär att alla elever inte har fått det stöd som de är berättigade till eller att insatta stödåtgärder har medfört att övriga elever har fått för lite av de tilldelade resurserna.

Revisionskontoret noterar att inför nästa år måste kommunen besluta om ett system för tilldelning av resurser enligt den lag som har antagits grundat på propositionen 2008/09:171 ”**Offentliga bidrag på lika villkor**”. Det blir då av extra stor vikt att klargöra vad som är grundbelopp och sk tilläggsbelopp. Det senare ska då tilldelas för barn/elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas moders-

målsundervisning. Från resurstilldelning ska också avskiljas rena s k myndighetsfunktioner.

9.4 Vilken uppföljning gör nämnd/skola av tidigare års brister?

I mallen finns en rubrik ”Vad ville vi”. Den ger med viss automatik en tillbakablick på det senaste läsåret. Däremot måste man ofta läsa också närmast föregående kvalitetsredovisning för att kontrollera att tidigare uppmärksammat problem har lösts.

Utbildningsförvaltningens PM inför kvalitetsdialog är ett sätt att överbrygga mellan de båda årens kvalitetsredovisningar.

Huvudintrycket är ändå att de frågor som är i fokus har en kontinuitet och att mallen stödjer detta. Fokusområdena är;

- Normer och värden,
- Kunskaper
- Ansvar och inflytande

9.5 Vilket stöd ges rektorer och barn- och ungdomschefer?

Revisionskontoret konstaterar att inom Utbildningsnämndens ansvarsområde finns en arbetsfördelning som innebär att skolornas rektorer får ett stöd när det gäller statistiska grundfakta. Utbildningsförvaltningen har också en aktiv roll med en specialanpassad PM inför den kvalitetsdialog som äger rum.

Inom stadsdelsfullmäktiges ansvarsområde varierar stödet mycket beroende på organisation och personalens kompetens.

IT-systemet ger inte i sig det stöd som ledningspersonal inom skola och förvaltning borde ha rätt till. Ett exempel: Det ska finnas en tabell med uppnådda resultat i nationella prov respektive slutbetyg. Tabellhuvudet anger **procent** av eleverna men ändå anger några skolor **antal**. En funktionell utdatarapport minimerar den typen av fel.

9.6 Presentation av kvalitetsredovisningarna

Revisionskontoret upptäckte vid sin efterforskning av kvalitetsredovisningar att samtliga enheter inte hade lagt ut dem på Malmö stads webbplats. Det är mycket varierande under vilken rubrik man kan återfinna dem.

I några fall finns förkortningar – som inte är allmänt förekommande – som inte förklaras förrän längre fram i texten. Ett exempel: Modersmålsstöd i språket ”bsk”. Längre fram anges detta som bosniska, serbiska och kroatiska.

Några har belyst en svårighet med kvalitetsredovisningar. Om man skriver alltför ärligt om problem så kan det göra att föräldrar/elever väljer annan skola. Samtidigt borde detta räknas som en fördel när det gäller att bedöma kvalitet. Den som är medveten om ett problem har större förutsättningar att lösa det.

10 Bilaga 1 IT-system för skola - från tidigare granskning och yttranden.

I denna granskning har stadsrevisionen inte alls tänkt ta upp frågan om IT-stödet. Samtidigt är det så att när en granskare upptäcker problem så bör det dokumenteras på något sätt. Därav denna korta ”epilog”.

Det framgår av tidigare avsnitt att kunskaperna om vad som finns i dagens administrativa IT-system – ELIT – förefaller mycket varierande. Färdigheterna i att ta fram underlag enligt dagens rapportrutiner är också olika mellan stadsdelarna. Mycket arbete har tydligen gått åt för olika ”klipp- och klistra-rapporter” med hjälp av excel och word.

För närvarande finns det en Systemägargrupp styrgrupp som arbetar med **dagens ELIT**. Det finns också en annan styrgrupp som ska ta fram underlag för en upphandling av ett **nytt IT-system**.

Enligt systemförvaltaren finns det troligtvis ett behov av bättre stöd i systemet för att kunna ta fram varierande typer av rapporter.

Framförallt finns det ett **embryo till datalager**, som aldrig har blivit fullföljt. Ett datalager gör det möjligt att behålla de data som finns per en viss tidpunkt, sammanställa dessa med andra datakällor t ex ekonomi- och personalsystemen samt slutligen skapa ett större oberoende mot leverantörer av olika IT-system. Detta är designen i Malmö stads nuvarande IT-strategi men tydligen inte genomfört vad gäller IT-stödet för barn- och ungdom.

Det framgår av utvärderingen inför upphandling av nytt system för elevadministration att ELIT i sig är tekniskt stabilt men att det har funnits missnöje framförallt från gymnasiet och de flesta ledande personerna inom förvaltningarna. Missnöjet gällde bl a att ledningsperspektivet var dåligt tillgodosett men utvärderingens uppgiftslämnare medgav samtidigt att man har varit dåliga kravställare. Statistik som saknas var en annan kritikpunkt. De frekventa användarna har tyckt att systemet är bra.

Revisionskontorets kommentar:

Revisionskontoret konstaterar att ansvariga nämnder för ELIT (samtliga stadsdelsfullmäktige, Utbildningsnämnden och Kulturnämnden) har inlett ett arbete med att ställa krav på ett nytt system. En upphandling av ett nytt system tar alltid tid och innan ett sådant eventuellt nytt system är i drift så måste underhåll ske av det systemet som används för närvarande.

Arbetsmetodiken och beslutsgången förefaller vara mindre tillfredsställande.

Rapporten ”**Kvalitetsuppföljning i grundskolan**” godkändes 2007-12-18 av revisorskollegiet. Yttrandena har sammanställts av revisionskontoret 2008-03-12.

Av **yttrandena** över granskningsrapporten från 2007 framgår tämligen entydigt att nuvarande IT-system måste avlösas av ett nytt som ger stadsdelarnas och stadens ledningsfunktioner bättre möjligheter till analyser – bl a av betygsutfallet.

SDF Centrum uttrycker dessutom följande: "--- För kommande IT-system bör även en webbaserad IUP (individuellt utvecklingsplan) vara möjlig. I IUP ingår omdöme kring måluppfyllelse och i detta är eleven själv aktiv. Ett sådant redskap gör det möjligt att kunna följa eleven över tid.---"

Utdrag ur **kommunstyrelsens yttrande** över granskningen:

Betygsutvecklingen

"--- Mätning av elevernas meritvärden är ett sätt att beskriva utfallet för samtliga ämnen. Nuvarande elevsystem saknar enkel tillgänglighet för denna typ av statistikuttag. Det pågår en utvärdering av elevsystemet som bl a ser över denna problematik. Kommunledningen instämmer dock i den kritik som framförs av revisionskontoret om att handläggningstid i samband med olika sammanställningar bättre skulle kunna användas till analyser och utvärdering av uppnådda resultat. ---"

Betygsjämförelser – SALSA

"--- Tiden i svensk skola är en sådan faktor som borde finnas med i Skolverkets modell som också påpekas i revisionskontorets rapport. Ansatser till denna typ av beskrivningar finns i kommunledningens rapporter men fullt utvecklat stöd måste även här utvecklas i samband med utvärderingen av stadens elevsystem. ---"

Åtgärdsprogram

"--- Kommunstyrelsens barn och ungdomsberedning har också särskilt beslutat att stadskontoret skall kvalitetssäkra den information som läggs in i elevsystem ELIT över antalet upprättade åtgärdsprogram i samband med den årliga rapporteringen av betygsutfall och resultat i de nationella proven. ---"

IT-stöd

"-- Kommunledningen konstaterar liksom revisionskontoret att det finns ett behov av bättre stöd i elevsystemet för att ta fram olika rapporter och statistikunderlag. Det pågår fn en utvärdering som syftar till ett bättre IT-stöd inom den pedagogiska verksamheten. I denna utvärdering skall de olika aspekterna tas i beaktande.---"

11 Bilaga 2 Skolverkets checklista för bedömning av gransknings- och förbättringssystem

Ur Skolverkets skrift "Att granska och förbättra kvalitet", s 90 ff

Denna lista innehåller aspekter som kan användas för bedömning av förutsättningar och villkor för en kommuns respektive skolas övergripande gransknings- och förbättringssystem utifrån de perspektiv som beskrivs i kunskapsöversikten. Checklistan i kunskapsöversikten kan användas för att bedöma om en kommuns/skolas övergripande gransknings- och förbättringssystem fungerar eller behöver utvecklas. Den är alltså inte kopplad till ett specifikt utvecklingsarbete. Den kan användas i utvecklingsdialogen mellan staten och kommunen/-skolan, av kommunen/skolan som underlag för självvärdering eller av den statliga myndigheten i analys- och urvalsarbete.

Nivå/Fråga
Kommunövergripande
1. Ett antal prioriterade mål att uppnå finns dokumenterade i verksamhetsplan/skolplan eller andra kommunala styrdokument
2. Samordnade former kommun – skolor finns beträffande uppföljning och utvärdering av dessa mål
3. Kvalitetsredovisningen innehåller resultat av denna uppföljning och utvärdering
4. Kvalitetsredovisningen bygger på skolornas kvalitetsredovisningar och innehåller en bedömning av om de nationella målen har uppnåtts samt en redogörelse för vilka åtgärder som kommunen avser vidta om målen inte har nåtts
5. Samordnad tidplan för kommun- och skolnivå finns för budget, årsredovisning och kvalitetsredovisning
6. Tidplanen omfattar också sambandet mål – utvärdering – årsredovisning – budget
7. Det finns ett tydligt samband mellan kvalitetsredovisningen och årsredovisningen
8. Sambandet kvalitetsredovisning – årsredovisning omfattar också redovisning av det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt statliga bestämmelser
9. Rutiner finns för beslut om åtgärder med anledning av årsredovisning/kvalitetsredovisning
10. Tid och resurser för kvalitetsarbetet har prioriterats i budget och/eller andra dokument
11. Den kommuncentrala förvaltningen för skolområdet fungerar väl utifrån det kommunala ansvaret för verksamhetens mål och resultat
12. Rektorererna får aktivt stöd av förvaltningschefen i arbetet med att prioritera gransknings- och förbättringsarbete
13. Åtgärder har vidtagits för att rektorererna ska få bättre förutsättningar för denna prioritering
14. Förhållandet mellan arbetsgivarpart och arbetstagarpart på kommunnivå präglas av ömsesidig respekt, tillit och förtroende
15. Skolutvecklingsgruppen enligt ÖLA 00 har en aktiv roll i kvalitets-/gransknings- och förbättringsarbetet
16. Ansvarsfördelningen mellan politiker och chefer och mellan chefer på olika nivåer

i fråga om beslut och befogenheter är tydlig, aktuell och följs

Skolan/enheten

1. Skolans kultur präglas av dialog, delaktighet och öppenhet respekt, tillit och förtroende
2. Skolan är självförnyande i fråga om verksamhetens kvalitet
3. Förhållandet mellan skolans ledning och de fackliga företrädarna präglas av ömsesidig
4. Ett antal prioriterade mål att uppnå finns dokumenterade i skolans arbetsplan eller annat dokument
5. Det finns fungerande former för att granska, analysera och värdera hur väl dessa mål uppnås
6. Det finns också fungerande former och rutiner för att åtgärda de brister som då framkommer
7. Kvalitetsredovisningen innehåller resultat av denna uppföljning och utvärdering och åtgärder
8. Kvalitetsredovisningen innehåller en bedömning av om de nationella målen har uppnåtts och en redogörelse för vilka åtgärder som skolan avser att vidta om målen inte nåtts
9. Skolan upprättar varje år en årsredovisning
10. Det finns ett tydligt samband mellan årsredovisning och kvalitetsredovisning
11. Sambandet mellan årsredovisning och kvalitetsredovisning omfattar också redovisning av det arbetsmiljöarbetet enligt statliga bestämmelser
12. Skolan uppfattar att det finns ett tydligt samband mellan det kommuncentrala och skolans arbete med mål/budget och utvärdering/kvalitetsredovisning/åtgärder
13. Rektor har tydligt prioriterat gransknings och förbättringsarbetet i sitt eget arbete
14. Rektor har till sin hjälp medarbetare som har stödfunktioner för gransknings- och förbättringsarbetet som del av sin anställning
15. Personalens intresse för gransknings- och förbättringsarbete är stort
16. Tid och resurser för skolans kvalitetsarbete har avdelats
17. Rektor upplever sig få stöd av förvaltningschefen i arbetet med att prioritera kvalitetsfrågorna
18. Skolans arbetslag är i stort sett självstyrande med tydlig och dokumenterad beslutanderätt beträffande sin egen verksamhet
19. Arbetet i arbetslagen har ett tydligt samband med skolans gemensamma och dokumenterade mål och riktlinjer
20. Lagens arbete med eleverna präglas av att varje elev har stort inflytande över sitt eget lärande
21. Arbetslagens arbete präglas av ett givande och tagande där man tillsammans utvecklat ett pedagogiskt förhållningssätt utifrån de enskilda elevernas behov

12 Källor och referenslitteratur

Skriftliga källor

Beslutsorgan	Avser
Riksdagen	Skollagen.
Regeringen	Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. med ändringar t o m SFS 2008:945. Prop. 2008/09:171 ”Offentliga bidrag på lika villkor”.
	SOU 2009:64 ”Flickor och pojkar i skolan. Hur jämställt är det?”
Skolverket	Allmänna råd om kvalitetsredovisning, 2006. Inspektionsrapport 2006:22, Utbildningsinspektion i Malmö, Kommunrapport.
Myndigheten för skolutveckling	Att granska och förbättra kvalitet. Myndigheten för skolutveckling 2003. (ISBN 91-85128-06-6)
Skolinspektionen	Beslut 2009-06-16 ”Genomförd kvalitetsgranskning av gymnasieskolors förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning – Heleneholms gymnasieskola, Malmö kommun.”
Kommunfullmäktige	Kvalitetsredovisningar.
Kommunstyrelsen	Anvisningar för kvalitetsredovisningar (år 2005, 2008 respektive 2009)
Utbildningsnämnden	Ärende nr 7 vid Utbildningsnämnden 2008-12-12 med tjänsteutlåtande och därtill fogad rapport ”Resultat av diagnostiska prov i Svenska, Matematik och Engelska Ht 2008” Kvalitetsredovisningar för Utbildningsnämnden respektive gymnasierna särskilt Rönnens gymnasium, Pauli gymnasium, Universitetsholmens och Mölledals gymnasieskolor.
Stadsdelsfullmäktige	Kvalitetsredovisningar nämnder: Utbildningsnämnden, Stadsdelsfullmäktige i Fosie, Västra innerstaden respektive Kirseberg. Kvalitetsredovisningar skolor/förskola: Rörsjöskolan, Caroli förskoleområde, Sofielund, Möllevången, Sorgenfri, Nya Stenkula, Slotsstaden, Dammfriskolan, Tygelsjö, Kulladalsskolan, Munkhätteskolan, Oxievångsskolan, Blankebäcksskolan, Örtagårdsområdet, Segevång och Kirsebergsskolan.

Revisorskollegiet	Granskningar finns under Malmö stads webbplats. http://www.malmo.se/stadsrevisionen 2000-12-20 Verksamhetsmätt Utbildning 2001-47 Ofullständiga betyg i gymnasieskolan Intervjuer med rektorer. 2002-04-16 Kvalitetsarbete. 2003-4 Granskning av sex grundskolor 2003-17 Kvalitetsarbetet – uppföljning 2004-13 Ofullständiga betyg i gymnasieskolan Delrapport: Elevintervjuer 2006-02-07: Elever med behov av stöd 2006-09-26: Granskningsrapport m a a Skolverkets inspektion 2005. 2006-12-12: Granskningsrapport avseende Valfärd för alla – det dubbla åtagandet. 2007-01-30: Elever med behov av stöd - uppföljning. 2007-06-20: Målstyrning – jämförelse med Köpenhamn. 2007-09-26: Kvalitet i förskolan. 2007-12-18: Kvalitet i grundskolan. 2008-10-21: Betygsutveckling i gymnasiet.
-------------------	---

Internetkällor

Internetkälla	Avser
http://www.riksdagen.se/	Riksdagens webbplats – Dokument, lagar, svensk författningssamling.
www.skolverket.se	Skolverkets webbplats
http://www.skolinspektionen.se/	Skolinspektionens webbplats, särskilt avsnitten om inspektion och kvalitet.
http://www.riksrevisionen.se	Riksrevisionens webbplats
http://www.starev.se/	STAREV:s webbplats. Samarbetsorgan för förtroendevalda revisorer i kommuner, landsting och regioner med egna revisionskontor. Från denna webbplats finns bl a länkar till övriga revisionskontor i Sverige.
http://www.skyrev.se/	SKYREV:s webbplats. Sveriges kommunala yrkesrevisorer.
http://www.malmo.se/	Malmö stads webbplats

Uppgiftslämnare

Organisation/enhet	Namn
Skolinspektionen	Ingela Jonasson, undervisningsråd
Malmö stad:	
Stadskontoret, Barn- och ungdomskansliet	Sonja Nilsson, kvalitetsstrateg Bo-Göran Pettersson, kvalitetscontroller Anders Ljungdahl, systemförvaltare
SDF Centrum	Barbro Bergdal, C barn- och ungdom

SDF Södra innerstaden	Ingegerd Ekström, C barn- och ungdom
SDF Västra innerstaden	Ingrid Sundström, C barn- och ungdom Jörgen Håkansson, rektor Dammfriskolan
SDF Limhamn/Bunkeflo	Mats Bååth, C barn- och ungdom
SDF Hyllie	Marie-Louise Andersson, C barn- och ungdom
SDF Fosie	Henric Kahlmeter, C barn- och ungdom Ann-Christine Gullbo, rektor Munkhätteskolan
SDF Oxie	Ann-Christin Olsson, C barn- och ungdom
SDF Rosengård	Leif Åhlander, C barn- och ungdom
SDF Husie	Roberto Citterio, C barn- och ungdom
SDF Kirseberg	Mariana Thelander, C barn- och ungdom
Utbildningsförvaltningen	Matz Nilsson, utbildningsdirektör Gun Wiklund, utvecklingschef Marita Wilhelmsen Jensen, rektor Rönnens gymnasium