

Ekstern skolevurdering – et verktøy for skoleutvikling

Rapport fra ekstern vurdering
på **Frøya kommune** Styringsdialogen i uke 48/2017



I. Forord

Veilederkorps

Utdanningsdirektoratet inviterer kommuner, fylkeskommuner og skoler til å delta i et samarbeid for kvalitetsutvikling i skolen. Målet er at flere elever skal lære og mestre mer og fullføre utdanningsløpet. Veilederkorpsset gir støtte til skoleeiere og skoler som trenger veiledning for å bedre læreprosessene i skolen. I starten eller i forkant av veilederperioden, gjennomføres «Ståstedsanalyse» og «Ekstern skolevurdering.»

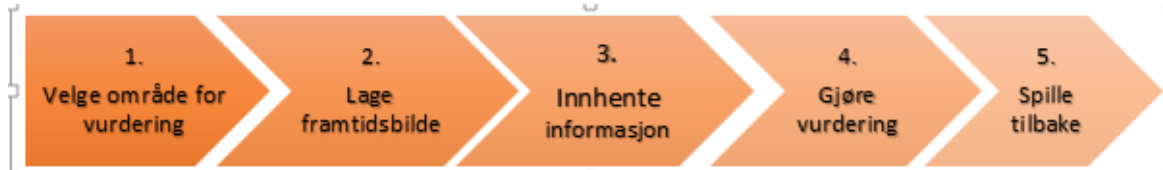
Ståstedsanalysen

Ståstedsanalysen er et analyseverktøy som hjelper skoleeiere og skoler med å kartlegge hvilke områder som bør utvikles. Dette verktøyet tar utgangspunkt i kvalitetsindikatorer som nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre undersøkelser som brukes lokalt. Ut fra resultatene av denne analysen og eventuelle andre undersøkelser, velger kommunen tema for den eksterne vurderingen.

Ekstern skolevurdering

Ekstern vurdering er et verktøy for skoleutvikling. Forskrift til opplæringsloven, kapittel 2, §2-1 om skolebasert vurdering, sier at alle skoleeiere er pålagt å ha et system for vurdering av skolens virksomhet, internt eller eksternt. Forskriften nevner ikke hvordan den skolebaserte vurderingen skal gjennomføres, men en av måtene er ekstern vurdering. Det er et verktøy som blir brukt i mange kommuner og regioner for å forsterke utviklingsarbeidet i kommunen.

Modellen består av fem trinn:



Rapportens tittel gjenspeiler det valgte temaet. I tillegg til målformuleringer, settes det opp konkrete tegn på hva som kjennetegner god praksis. Disse tegnene er selve kjernen i vurderingsprosessen og viser idealbildet for kommunens ønskede praksis innenfor vurderingstemaet. Dette settes inn i et skjema som kalles «Framtidsbilde.»

Et bredt spekter av interessenter vil få uttale seg om kommunens nåværende praksis i forhold til tegnene på god praksis. Det vil bli foretatt intervjuer og observasjoner, og vurdererparet vil få tilgang til dokumenter som kan være av betydning for den vurderinga som skal gjennomføres.

Selve vurderingsuka varer i to dager, og siste dag av vurderinga legges funnene fram i en rapport for kommunen. I denne rapporten vil vurdererne trekke fram tegn på god praksis og tegn på praksis som kan bli bedre. Refleksjonene knyttet til rapporten skal være til hjelp i det videre arbeidet med det valgte temaet. Veilederkorpsset vil bistå kommuneledelsen i det videre utviklingsarbeidet.

Faglig grunnlag for ekstern vurdering

Kvalitetsarbeid og skolebasert vurdering skoleutvikling og organisasjonsutvikling



II. Fakta om kommunen

Frøya er en øykommune på Trøndelagskysten. Selve Frøya ligger omkranset av mer enn 5400 holmer og skjær. Det er forbindelse til fastlandet og Trondheim med bil, hurtigbåt og buss.

Det bor ca. 5000 mennesker i kommunen. Frøya kommune er en av få utkantkommune med vekst i folketallet. Kommunens visjon KRAFT OG MANGFOLD gir uttrykk for optimisme og muligheter.

Fiske og fiskeindustri har vært store næringer i Frøya i flere tiår. Sammen med nabokommunen Hitra har regionen en stor andel av all oppdrettslaksproduksjon i Norge.

Kultur og idrett er en viktig del av Frøyasamfunnet. I januar 2017 stod Frøya Storhall ferdig, i tillegg finnes det basishall, svømmehall og idrettshall.

Byggingen av nytt kultur- og kompetansesenter ble ferdigstilt i 2014. Dette er et bygg som inneholder både kulturhus og videregående skole.

I juni 2016 stod Blått kompetansesenter ferdig. Sentret har som ambisjon å bli et kraftsenter for utvikling av råstoff fra sjø og hav. Næringslivet og forskningsinstitusjoner er samlokalisert i senteret, og sammen skal de bygge opp et kompetansesenter som er forskningsrelatert. Det skal koble sammen næringsliv, videregående skole, høyere utdanning og forskningsmiljø.

Rammeområdet oppvekst består av seks skoler/oppvekstsentra. Politisk hører oppvekst inn under hovedutvalg for Drift. Kommunalsjef Roger A. Antonsen leder sektoren administrativt. Mål og innsatsområder for oppvekst blir nærmere omtalt senere i rapporten.

III. Valg av hovedutfordring

Frøya kommune er med i Nasjonalt Veilederkorps 2017 porteføljen. Ut fra et ønske fra skoleeier i Frøya kommune har kommunen valgt Styringsdialogen som vurderingstema på kommunenivå. Dette formuleres og blir utgangspunkt for den eksterne vurderingen.

Som følge av resultatene i *Skoleeieranalysen, SWOT-analyse på kommunenivå og ekstern vurdering av alle skolene i kommunen* har vurdererne forberedt Styringsdialogen som vurderingstema på kommunenivå.

IV. Framtidsbilde

Å vurdere vil her si å måle en nå-situasjon opp mot en idealtilstand. Her blir en slik idealtilstand kalt et «framtidsbilde.» Et framtidsbilde belyser temaet fra ulike sider og er knyttet til praksis. Framtidsbildet gjøres konkret ved å dele det inn i kvalitetsmål med tegn på god praksis. Kommunens nåværende praksis blir vurdert opp mot dette bildet.

Kvalitetsmål og tegn på god praksis i framtidsbildet, skal henge nøye sammen med påstandene i skoleeieranalysen og annen dokumentasjon. Framtidsbildet er utformet av vurdererne, og skoleeier er involvert i arbeidet med å forankre det i kommunen i forkant av vurderingsprosessen.

Framtidsbilde styringsdialog Frøya kommune

Kvalitetsmål	Tegn på god praksis
Relevante styringsdata	<ul style="list-style-type: none">• Kunnskap om opplæringsloven og læreplanen• System for å ivareta nye styringsdata fra nasjonalt nivå• Årlig tilstandsrapport som gir grunnlag for analyser og justeringer• Kommunens kvalitetssystem
Dialog om forventninger	<ul style="list-style-type: none">• Felles forståelse av kommunens ambisjonsnivå innenfor skole• Omforent om betydning av forpliktende prioriteringer• Arenaer for dialog om hva som gir god kvalitet i skolearbeidet
Dialog om praksis og resultater	<ul style="list-style-type: none">• Skolene forklarer og begrunner sin praksis• Kommunalsjefen analyserer og informerer om hva som skjer i løpet av året (evidensbasert kunnskap)• Lærende ledermøter
Medskapning fra skolens brukere	<ul style="list-style-type: none">• Engasjement i befolkningen om prioriteringer i skolen• Lærende årsmøte på hver skole• Jevnlig læringsdialog hjem - skole

V. Sammenstille og se mønster

Begrepet styringsdialog er sammensatt av de to ordene styring og dialog, to elementer som ikke uten videre lar seg forene. Styring innebærer at noen har makt til å definere og sette mål, mens andre skal sørge for at målene blir realisert. Dialog er i utgangspunktet et samspill mellom to likeverdige parter, der begge arbeider for å skape omforente løsninger på felles utfordringer.

Det ligger i tanken om styringsdialog at dialog og samspill er nødvendig for å skape et solid underlag for gode beslutninger. Videre kan innspill i selve beslutningsfasen bidra til hensiktsmessige mål og vedtak, og til slutt er dialogen nødvendig for felles forståelse og forpliktelse når vedtak skal settes ut i livet.

I en kommune er det kommunestyret som setter mål og gjør vedtak som styrer retningen kommunen skal gå, hvilke områder som skal ha fokus, og bevilger økonomiske rammer som setter virksomhetene i stand til å oppnå målene.

I Frøya er overordnet mål for barn og unge at de skal oppleve mestring, tilhørighet og trivsel som gjør dem rustet til hverdagen og voksenlivet. Til hjelp skal barn og unge på Frøya møte kompetente voksne på alle arenaer, både på skolen og i fritida.

Fokusområder er

- Skape helsefremmende skoler og barnehager
- Øke barnas læringsutbytte
- Øke foreldrekompentansen
- Stimulere til at ungdom tar høyere utdanning og at de etablerer seg på Frøya

Et konkret mål for læringsutbyttet er at innen 2020 skal Frøyaskolen ligge minst på landssnittet for grunnskolepoeng og nasjonale prøver.

I den eksterne vurderingen av styringsdialogen har vurdererne undersøkt i hvilken grad dialogen før, under og etter den politiske behandlingen av handlingsprogram og budsjett bidrar til å legge grunnlag for og bygger opp under iverksetting av politiske mål og beslutninger.

Når alle data er samlet inn ved hjelp av ulike metoder, sammenstilles disse dataene. Vurdererne analyserer og vurderer informasjonen ved å speile den mot tegnene på god praksis i framtidsbildet.

Vanligvis er det slik at ikke alle tegnene på god praksis vil bli kommentert i rapporten. Det betyr at her har ikke vurdererne gjort spesielle funn som må kommenteres.

Ut fra denne vurderingen, har vurdererne funnet frem til kommunens sterke sider innen temaet, og til sider som bør utvikles for å bli bedre. Dette kommer frem i «tegn på god praksis» og i «praksis som kan bli bedre» i vurderingsrapporten. Til slutt i rapporten stiller vi spørsmål til refleksjon, ettertanke og oppfølging.

Vurdererne gjør et dypdykk i organisasjonen gjennom analyse av dokumenter og samtaler med partene i styringsdialogen. Våre vurderinger kan føre til en bevegelse som må tas videre av partene. Vurdererne er ikke forskere, men kvalifiserte vurderere med solid erfaring og god kunnskap om skole og kommunal styring.

VI. Tegn på god praksis/ Praksis som kan bli bedre

Kvalitetsmål: Relevante styringsdata

- ***Tegn på god praksis: System for å ivareta nye styringsdata fra nasjonalt nivå***

Økonomiplanen med handlingsprogram 2018 – 2021, rammeområde oppvekst, viser at mange styringsdata fra nasjonalt nivå er ivaretatt. Skoleområdet har en analysegruppe som ser på data fra Nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre nasjonale kartlegginger og undersøkelser. Analysegruppa tolker og sammenstiller data. Nettverksgrupper i lesing og matematikk lager tiltak på sine områder ut i fra analysegruppas tolkninger. Det er påbegynt en felles språkplan for Frøyaskolen. Delen som omhandler 1.-4.klasse er ferdig og i ferd med å implementeres.

- ***Praksis som kan bli bedre: Årlig tilstandsrapport som gir grunnlag for analyser og justeringer***

Det har blitt laget en tilstandsrapport for skoleområdet i Frøya kommune. Vi finner imidlertid lite sammenheng mellom denne, de politiske målene og kommunens analysearbeid. Ordfører ønsker rapport på de politiske vedtakene. Dette kan en tilstandsrapport bidra til. I opplæringsloven § 13-10 andre ledd står det bl.a. at rapporten skal drøftes og behandles av kommunestyret. Rapporten skal omtale læringsresultater og læringsmiljø og andre data ut i fra lokale behov. Den skal også synliggjøre hvilke av kommunens målsettinger som danner grunnlag for vurderingen.

Målet med tilstandsrapporten er kvalitetsutvikling og læring. Kvalitetsvurdering er en prosess der dialogen står sentralt. Rapporten skal ta opp sammenhengen mellom kvalitet på skolenivå, mellom skolene og resultatene i dialogen med skoleeier(kommunestyret). Kvalitetsvurdering fokuserer også på spenningsforholdet mellom kvalitative og kvantitative mål. Vi fant ikke at tilstandsrapportene til nå har oppfylt disse kravene. Imidlertid er det et felles ønske om å utvikle tilstandsrapporten for 2018 til et verktøy for kvalitetsutvikling.

Kvalitetsmål: Dialog om forventninger

- ***Tegn på god praksis: Felles forståelse av kommunens ambisjonsnivå innenfor skole***

Alle vi intervjuet var innforstått med hva som var kommunens mål innfor skoleområdet. De fireårige målene ble utarbeidet i et møte mellom politikere og rektorer. I årshjulet for forum oppvekst, ser vi at rapportering på de kommunale målene i noen grad er lagt inn. Noen av fokusområdene er tydeligere enn andre.

- **Praksis som kan bli bedre:**

- **Omforent om betydningen av forpliktende prioriteringer**

- **Arenaer for dialog om hva som gir god kvalitet i skolearbeidet**

Dialog om forpliktelse består av to ledd: Grunnlag for politisk beslutninger og dialog om iverksetting av tiltak.

Kommunen har prioritert fire fokusområder. Vi finner ingen dialogarenaer hvor disse områdene er gjenstand for drøfting. Kommunen er ikke uten dialogarenaer, men disse syns å være lite innrettet mot systematisk oppfølging av hvert av fokusområdene.

Kvalitetsmål: Dialog om praksis og resultat

- **Tegn på god praksis: Kommunalsjefen analyserer og informerer om hva som skjer i løpet av året (evidensbasert kunnskap).**

«Den nye kommunalsjefen utgjør en forskjell. Han er en handlingens mann. Han skaper trygghet og tankene og holdningene begynner å endre seg.»(Ordfører Berit Flåmo)

Årshjulet for oppvekst beskriver måned for måned hvilke områder som analyseres.

Kommunalsjefen har månedlig dialog med virksomhetslederne. Det er også utstrakt kontakt mellom kommunalsjef og virksomhetene på telefon. Det er videre faste møter mellom kommunalsjefer og hovedutvalgsleder. Hovedtillitsvalgt deltar på rådmannens månedlige kontaktmøter.

- **Praksis som kan bli bedre: Lærende ledermøter**

Det er langt på vei gode retningslinjer for møtene i Forum oppvekst. En av retningslinjene for møtene i i forumet er: En felles oppvekstsektor med felles målsetninger. Vi fant imidlertid at sakslista blir for springende og det synes vanskelig å kunne oppnå intensjonen om lærende møter med spesifikt fokus på de felles målsetningene. Eksempelvis forteller årsrapporten for 2016 om oppvekst og undervisning kun om hva den enkelte skole gjør, mens samlet oppfølging av de kommunale fokusområdene ikke er kommentert.

Videre viser vi til et av punktene i retningslinjene er: Være åpen om utfordringene (ingen for store, ingen for små)

I samtale med rektorene ble det etterlyst tydeligere prioriteringer og klarere problemstillinger gitt på forhånd slik at forberedelsene til møtene blir enda bedre.

Kvalitetsmål: Medskapning fra skolens brukere

- **Tegn på god praksis: Engasjement i befolkningen om prioriteringer i skolen**

Næringslivet har finansiert en tredjedel av den videregående skolen på Frøya. Skolene har god kontakt med næringslivet. Et eksempel på dette er Laksefestivalen

som arrangeres på Nabeita. Næringslivet er glad for å være på Frøya og vil bli der. Det er en tendens i følge ordfører at flere unge vil tilbake til Frøya. Med et så engasjert næringsliv er det nærliggende å tenke at det er enda mere å hente ut av dette samarbeidet.

Gjennom arbeidet med vurderingen på skolenivå, opplevde vurdererne mye foreldreengasjement.

- **Praksis som kan bli bedre: Lærende årsmøter på hver skole**

Oppvekstsektoren har i noen tid hatt en årlig styringsdialog ute på den enkelte skole. Ideen bak dette synes alle informantene var god. Her ble alle stemmer hørt i forhold til evalueringen av året og som grunnlag for videre arbeid. Motivasjonen ble etter hvert liten, da man ikke så hva denne dialogen førte til. Muligens var målene for dialogen uklare og tilbakemeldingen til deltakerne i dialogen mangelfull. Det synes likevel som ideen om å ha en slik styringsdialog ute på enhetene kan være verdt å revitalisere, muligens i en litt annen form, som en del av sektorens styringsdialog, og som forberedelse til tilstandsrapporten.

Deltakelse og medvirkning fra politisk ledelse ble omtalt av foreldrene som et viktig bidrag til bedre informasjonsflyt og økt status. Politiske representanter som stiller opp og er aktive i skolenes samarbeidsutvalg er også verdsatt av foreldrene.

VII. Spørsmål til refleksjon og ettertanke

Dette er spørsmål som kommunen kan bruke i sitt etterarbeid etter ekstern vurdering. Spørsmålene er ikke ment som konklusjoner, men de skal være åpne og formulert ut fra en samlet vurdering av tegnene på god praksis og på praksis som kan bli bedre i kommunen.

- *På hvilke områder skal det være dialog mellom politisk skoleeier og administrasjon?*
- *Hvilke dialogarenaer bør kommunen ha på skoleområdet?*
- *På hvilke områder skal det rapporteres, når skal det skje og hvordan skal det gjøres?*
- *Skoleområdet har få politiske saker og oppfattes mer «lukket» for politikerne enn andre sektorer. Hva kan det skyldes?*
- *Et mål for Frøyaskolen er å ligge minst på landsgjennomsnittet for grunnskolepoeng og nasjonale prøver. I hvilken grad synliggjør dette målet de spesielle utfordringene for Frøya kommune?*
- *Morgendagens hverdagsliv og næringsliv vil kreve digital kompetanse og ferdigheter. Kommunestyret bevilger midler til utstyr til elevene. Hvordan kan dialogen bidra til at lærer og elever tar i bruk IKT på en måte som øker motivasjonen og læringsutbyttet?*
- *Hvordan fanger kommunen opp nye nasjonale styringsdata og implementerer dem i hverdagen? Eks. Ny § 9A, ny lærernorm og ny overordnet del av læreplanen.*

VIII. Avslutning

Forskning om ekstern skolevurdering konkluderer med at en slik vurdering kan ha stor betydning for utvikling av kommunen som skoleeier. Det avhenger imidlertid av hva kommunen gjør med sin nye kunnskap etter vurderingsdagene.

Videre arbeid etter ekstern skolevurdering

Etter at vurderingen er over og rapporten er ferdig, starter kommunens videre utviklingsarbeid. Prosessen styres av Kommunalsjef Oppvekst i samarbeid med rektorene, rådmann og politisk skoleeier.

Eksempel på hvordan en slik prosess kan gjennomføres:

- Kommuneledelsen (ev sammen med skolelederne og Veilederkorpset) lager en milepælsplan for etterarbeidet
- Milepælsplanen bør ha mål og ansvarsfordeling
- Personalet og forelderene blir involvert i det videre arbeidet med tiltakene i milepælsplanen
- I årshjul for oppvekst legger skoleeier inn møter med de involverte for å følge opp prosessen
- I forarbeidet til nytt kommunestyrets handlingsprogram og budsjettbehandling legges inn evaluering for å se hva som har skjedd av endringer, og hvordan endringene har bidratt til en bedre styringsdialog.
- Kommunen får støtte i den videre prosessen av Veilederkorpset fram til sommeren 2019.

Vedlegg A. Deltakere i ekstern vurdering

Det er viktig at kommunen som mottar veiledning, forankrer prosessen. Ekstern vurdering sikrer at de ulike stemmene blir hørt.

- Interne: Kommunalsjef oppvekst, ordfører, rådmann, hovedutvalgsleder, hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet, rektorene, foreldrerepresentanter
- Eksterne: Eldar Dybvik (Ekstern vurderer). Wenche Lien (Veileder)

Vedlegg B. Tidsplan og aktiviteter

Tidsplan Styringsdialogen Frøya kommune 27. og 28. November 2017

Å gjennomføre ei kvalitetsvurdering på 2 dager er knapp tid, og innebærer avgrensning av temaet.

Det er avsatt to dager til selve vurderingen. Dette innebærer en startdag der vurdererne først møter oppdragsgiver (kommunalsjefen). Så starter informasjonsinnhenting gjennom samtaler, møter, observasjon o.l. Om kvelden er det møte med foreldrerepresentanter (fra kommunal Fau eller fra Sistranda skole) Vurdererne sammenstiller data, leter etter mønster i materialet og speiler det mot framtidsbildet. Den andre dagen skriver vurdererne rapport og legger fram for kommunen.

Dag:	Hva skjer?	Hvem har ansvar :
Mandag Kl. 0800-0845	Startmøte med kommunalsjef Oppvekst Roger Antonsen	Kommunalsjef , vurdererne
Mandag Kl. 0900 - 0945	Samtale ordfører Berit Flåmo	Ordfører, vurdererne
Mandag Kl. 1000 - 1045	Samtale rådmann Svanhild Mosebakken	Rådmann, vurdererne
Mandag Kl 1100 - 1145	Samtale hovedutvalgsleder Kristin Reppe Storø	Hovedutvalgsleder vurdererne
Mandag Kl 1300 - 1430	Samtale med rektorer: Randi Gaustad, Tove Karlsen og Sissel J Skoran	Kontaktlærer, vurdererne
Mandag Kl 1500 - 1545	Samtale Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet	Vurdererne
Mandag Kl 1800 →	Samtale foreldrerepresentanter	Vurdererne
Tirsdag Kl 13.30 - 14.30	Framlegging av rapport til kommunalsjef	Kommunalsjef, Vurdererne
Tirsdag kl 15 - 16.	Framlegging av rapport til Forum Oppvekst og kommuneledelse	Vurdererne

Vedlegg C. Metoder

Kommunen har allerede en del data som utgjør et godt grunnlag for utvelgelse av område/tema for vurderingen. For å sikre god forankring og at alle stemmer blir hørt, hentes det inn data fra flere andre kilder. For å få best mulig bredde og kvalitet på informanter, ber en Kommunalsjef Oppvekst i samarbeid med ordfører og rådmann å velge ut informanter for intervju. Kommunalsjefen får også ansvaret for å sette opp en plan for intervjuer og møter.

Tema og tid til rådighet virker inn på valg av metode. I prosessen i denne kommunen er følgende metoder benyttet:

Dokumentanalyse:

- Skoleieranalysen
- Skoleier-SWOT
- Språkplan for Frøyaskolen.
- Rapporter fra ekstern vurdering på alle skolene i kommunen
- Budsjettframlegg for 2018
- Nasjonale prøver siste 3 år
- Årsrapport 2016
- Naustprosjektet, en alternativ opplæringsarena
- Årshjul, forum Oppvekst

Intervju med ordfører, rådmann, hovedutvalgsleder, kommunalsjef oppvekst, og hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet.

Gruppesamtaler med tre rektorer og foreldrerepresentanter

Observasjon; ledermøtet i Forum Oppvekst.

Vedlegg D. Samtaleguider

På kommunenivå bruker vurdererne Framtidsbildet som samtaleguide for alle informantene med unntak av foreldremøtet. Spørsmålene i samtalene er alle knyttet til framtidsbildets formulerte tegn på god praksis.

Samtaleguide, foreldremøte

Kvalitetsmål	Tegn på god praksis
Relevante styringsdata	<ul style="list-style-type: none">• Vet dere hvordan skolen styres fra nasjonalt hold?• Hvordan formidles i så fall denne kunnskapen?• Kjenner dere til den årlig tilstandsrapport som gir grunnlag for analyser og justeringer innenfor skolen?
Dialog om forventninger	<ul style="list-style-type: none">• Kjenner dere til de kommunale mål og satsingsområder?• Hvordan er dere involvert i dialog om kvalitet i skolen?
Dialog om praksis og resultater	<ul style="list-style-type: none">• Hva er tema på foreldremøtene?• Hva er tema på utviklingssamtalene?• Hvordan er dialogen på disse møtene?
Medskapning fra skolens brukere	<ul style="list-style-type: none">• Hvordan er engasjementet i befolkningen om prioriteringer i skolen?• Er skolens prioriteringer tema på årsmøte på skolen?• Foregår det en jevnlig læringsdialog hjem – skole?