

PROSJEKTPLAN

Kommune: Frøya Prosjekt: Kvalitet i grunnskolen Oppdragsansvarlig: Tor Arne Stubbe Prosjektnr.: 2515 Styringsgruppe, dato: 21.4.17

Kvalitet i grunnskolen

1 BAKGRUNN

Revisjon Midt-Norge mottok i brev av 20.1. bestilling av forvaltningsrevisjon av kvalitet i skolen, jf. KU-sak 4/17. I vedtaket ber kontrollutvalget om få prosjektplan til behandling, for å bekrefte at vi i problemtillingene følger opp utvalgets intensjoner. I brevet vises det til saksutredning, hvor risiko og ønsket innretning er beskrevet.

1.1 BESTILLING

I saksutredningen heter det:

Kommunens arbeid med kvalitet i opplæringen er prioritert øverst i kommunens nylig vedtatte plan for forvaltningsrevisjon 2017-2018. Bakgrunnen for dette er at avgangselevene fra Frøya kommune har dårligere karakterer enn landsgjennomsnittet. Ulike satsinger for å bedre situasjonen har tilsynelatende ikke hatt den ønskete effekten.

I utdraget av saksutredningen ovenfor vises det til at resultatene for elevene som går ut av grunnskolen er svakere enn for landsgjennomsnittet, og det stilles spørsmål ved om ulike satsinger som skolene deltar i gir ønsket effekt. Saksutredningen viser videre at:

I arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon 2017-2018 var både politikere og administrasjonen samstemt i at Sistranda skole er sentral når man skal gå gjennom kvaliteten i opplæringen. Grunnleggende ferdigheter som lesing og matematikk blir likevel lagt på de lavere trinnene, så hvis elevene begynner på ungdomsskolen med lavt ferdighetsnivå vil det gi ungdomsskolen ekstra utfordringer. Hvorvidt forvaltningsrevisjonen skal avgrenses til Sistranda skole, eller om man skal gå bredere ut, er et spørsmål som må avklares av Revisjon Midt-Norge.

PROSJEKTPLAN

Kommune: Frøya Prosjekt: Kvalitet i grunnskolen Oppdragsansvarlig: Tor Arne Stubbe Prosjektnr.: 2515 Styringsgruppe, dato: 21.4.17

Kontrollutvalget peker spesielt på Sistranda skole, men åpner for at revisjonen kan utvides til å gjelde de andre skolene. Bekymringen er at svake grunnleggende ferdigheter (eksempelvis lesing og matematikk) fra barneskolen, gir utfordringer med hensyn til faglig utvikling i ungdomsskolen

Revisor vil gjøre oppmerksom på at skoleeier er forpliktet i opplæringsloven til å sette ekstra ressurser på 1. – 4. trinn, i fagene matematikk og norsk (tidlig innsats). Det er likevel nødvendig at skolen setter inn de tiltakene som trengs, også senere i opplæringsløpet, slik at elevene kan få utnyttet læringspotensialet sitt, for å være rustet til videre opplæringsløp.

Uavhengig av hvilke virksomheter som omfattes av undersøkelsen bør tema være det som gjerne betegnes som prosesskvalitet. Dette er kvaliteten i selve opplæringen og som omfatter opplæringens innhold, metodiske tilnærming, lærernes bruk av egen kompetanse og læringsmiljøet. Begrepet omfatter også samspillet i opplæringen: lærernes samspill med elevene, elevenes samspill seg imellom og skolens involvering av foreldrene. Organiseringen og ledelse er tema som også bør belyses.

Kontrollutvalget opererer med begrepet prosesskvalitet. Dette begrepet er bl.a. omtalt i NOU 2003:16 – I første rekke -, der kvalitetsbegrepet har tre hovedelementer: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. Strukturkvalitet peker på systemene rundt opplæringen, som kompetanse i personalet, ressurs-situasjon, styringssystemer og fysiskmiljø, for å nevne noe. Prosesskvalitet er, som det fremgår ovenfor, innholdet i opplæringen, mens resultat-kvalitet er karakterer, resultat på ulike prøver, gjennomføring og overgang til videregående skole. I beskrivelsen ovenfor er det prosesskvalitet som er vektlagt, men orga-nisering og ledelse er sider ved opplæringen som gjelder strukturkvalitet. Nedenfor ser vi at det er resul-tatkvalitet som er bakgrunnen for at kontrollutvalget ønsker denne forvaltningsrevisjonen, og som de ønsker å at vi finner årsaksforklaringer og forbedringsforslag for:

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å identifisere mulige årsaker til at avgangselevne fra Frøya kommune gjør det dårligere enn landsgjennomsnittet og gi kommunen mest mulig konkrete forslag til å heve kvaliteten på undervisningen

PROSJEKTPLAN

Kommune: Frøya Prosjekt: Kvalitet i grunnskolen Oppdragsansvarlig: Tor Arne Stubbe Prosjektnr.: 2515 Styringsgruppe, dato: 21.4.17

Revisjon Midt-Norge vil gjøre oppmerksom på at årsakssammenhengene til elevenes resultater kan være sammensatte og komplekse, og trenger ikke ha sammenheng med kvaliteten på opplæringen. Revisjon Midt-Norge gjør oppmerksom på at Fylkesmannen gjennomførte tilsyn ved Sistranda skole om skolens etterlevelse av opplæringslova § 9a-3 andre og tredje ledd, elevenes skolemiljø, høsten 2016¹. Tilsynet hadde spesielt vekt på elevenes psykososiale miljø.

Konklusjonen i tilsynsrapporten er at fylkesmannen, etter sin undersøkelse og vurdering av praksis ved skolen, ikke har avdekket svakheter eller mangler som gjør at de kan konkludere med brudd på regelverket.

1.2 OPPLÆRINGEN I FRØYA KOMMUNE

Frøya kommune har seks grunnskoler: Nordskag (36 elever), Mausundvær (21 elever), Nabeita (113 elever), Dyrøy (22 elever), Sistranda (305 elever) og Sørburøy (8 elever). Mausund oppvekstsenter består av en barnehageavdeling og skole med 1.-10. trinn. Sistranda og Sørburøy skoler er 1-10 skoler, med SFO-tilbud. Nordskag Dyrøy og Nabeita oppvekstsentre består av barnehage og skole med 1.-7. trinn, i tillegg til SFO-tilbud. Oppvekstsentrene ledes av enhetsleder, som ivaretar skolelederansvaret. Kommunalsjef for oppvekst ivaretar det daglige skoleeieransvaret.

Tallene som er rapportert inn på kvalitetsindikatorer for opplæring (resultat kvalitet) er gjengitt i tabell 1.

¹ FMST: Tilsynsrapport. Skolens etterlevelse av opplæringslova ! 9a, andre og tredje ledd. 29.9.2016

PROSJEKTPLAN

Kommune: Frøya Prosjekt: Kvalitet i grunnskolen Oppdragsansvarlig: Tor Arne Stubbe Prosjektnr.: 2515 Styringsgruppe, dato: 21.4.17

Tabell 1 Score på kvalitetsindikatorer innen opplæring. Frøya, Hitra, Sør-Trøndelag og landet (prosent).

	Frøya			Hitra			Sør-Trøndelag			Landet		
	14/15	15/16	16/17	14/15	15/16	16/17	14/15	15/16	16/17	14/15	15/16	16/17
Andel elever på mestringsnivå 1 - 2, nasjonale prøver regning 8. trinn	37,5	42,9	26,4	34,5	33,4	48,1	34,8	29,3	31,1	32,1	29,4	29,7
Andel elever på mestringsnivå 1 - 2, nasjonale prøver lesing 8. trinn	38,5	44	27,0	36,8	52,4	41,9	27,2	28,8	27,9	26,6	29,8	27,3
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng (10.klasse)	36,0	35,7	..	38,8	41,1	..	40,8	41,1	..	40,8	41,2	..
Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring	100	98,1	..	100	95,9	..	98,5	98,3	..	98,0	98,1	..
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10.årstrinn	11,3	11,1		12,3	10,8		13,9	13,7		13,7	13,7	

I Tabell 1 er det gjengitt score for elever i hhv Frøya og Hitra kommuner, for Sør-Trøndelag fylke og for hele landet. For skoleåret 16/17 ser vi at elevene i 8. trinn i Frøya har en betydelig lavere andel elever på de svakeste mestringsnivåene enn elevene i Hitra kommune, på både regning og lesing. Andelen elever på de svakeste mestringsnivåene ligger også under fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet. Elevene på Frøya har lavere gjennomsnittlig grunnskolepoeng enn Hitra og kommunene i Sør-Trøndelag og landet for øvrig, mens de ligger om lag likt med gjennomsnittet for landet, Sør-Trøndelag og Hitra kommune når det gjelder direkte overgang til videregående skole. Gruppestørrelsen (antall elever pr. lærer) har ligget stabilt på litt over 11 elever pr. lærer i Frøya de siste årene, dette er en noe større lærertetthet enn landet, Sør-Trøndelag og Hitra kommune (unntatt 15/16).

2 AVGRENSING OG PROBLEMSTILLING

2.1 AVGRENSNING

Utvalget er klar på at de ønsker vektlegging av det som går under prosesskvalitet; innholdet i opplæringen og samhandlingen mellom lærer og elev. De trekker dessuten fram organisering og ledelse av opplæringen, som kanskje er i grenselandet mellom struktur- og prosesskvalitet. Vi går ut ifra at de bygger ønsket innretning på resultat fra kartlegginger, nasjonale prøver og eksamensresultat (resultatkvalitet). Det går videre fram at de ønsker et spesielt fokus på Sistranda skole, og vi tolker det også dit hen at

PROSJEKTPLAN

Kommune: Frøya Prosjekt: Kvalitet i grunnskolen Oppdragsansvarlig: Tor Arne Stubbe Prosjektnr.: 2515 Styringsgruppe, dato: 21.4.17

de ønsker å se på kvaliteten i opplæringen som skjer i de første trinnene; småtrinnet og de første årene av mellomtrinnet.

2.2 PROBLEMSTILLING

- 1) Har Frøya kommune system for forbedringsarbeid innen opplæringsområdet?
 - Oppfølging av resultat:
 - o Nasjonale prøver
 - o Eksamensresultatene
 - o Grunnskolepoeng
 - o Elevundersøkelsen
- 2) Ivaretar Frøya kommune bestemmelsen om tidlig innsats i 1.-4. trinn?
 - Gruppestørrelse
 - Samarbeid og kartlegging
 - GRUF
- 3) Ivaretar Frøya kommune føringer for vurderingsarbeid:
 - Systematisk halvårsvurdering (utviklingssamtaler), underveisvurdering og oppfølging og tilpasning
 - Involvering av elevene i deres læring

3 REVISJONSKRITERIER

Kilder for revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen vil i hovedsak være opplæringsloven med forskrift, rundskriv og andre føringer for kvalitet fra statlige myndigheter. Videre vil vedtak i kommunestyret på opplæringsområdet ligge til grunn for vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen.

4 METODE

Metodene for å framskaffe data i denne undersøkelsen vil være intervju med ledelse, ansatte i nøkkel-funksjoner og pedagogisk personal i skolene i Frøya kommune. Det kan dessuten være aktuelt å få elevenes syn på opplæringen, f.eks. representert ved foreldreutvalgene.

PROSJEKTPLAN

Kommune: Frøya Prosjekt: Kvalitet i grunnskolen Oppdragsansvarlig: Tor Arne Stubbe Prosjektnr.: 2515 Styringsgruppe, dato: 21.4.17

Det foreligger mye statistikk på indikatorer som sier noe om kvaliteten på opplæringen. Vi vil ta utgangspunkt i GSI (Grunnskolen informasjonssystem), som inneholder en mengde tall om grunnskolen i Norge, helt ned på kommune-, skole- og trinn-nivå. Her vil vi i første rekke finne tall som viser lærertett-
het (antall elevtimer pr. lærertime) og omfang av ressurser innen f.eks. PPT. Skoleporten.no er Utdan-
ningsdirektoratets nettportal, hvor ulike verktøy for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen er tilgjenge-
lig. Her får vi tilgang og kan presentere relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnskolen. Resultatene fra
nasjonale prøver ligger her, resultat fra elevundersøkelsen, i tillegg til en rekke annet tallmateriale for
grunnskolen.

Vi vil også gjennomgå kommunens kvalitetssystem for grunnskoleopplæringen. Kvalitetssystemet er ob-
ligatorisk for å ivareta bestemmelsene i opplæringsloven. Til kvalitetssystemet hører det med at kommu-
nen skal utarbeide en årlig tilsynsrapport, som skal beskrive og vurdere skolenes ivaretagelse av opplæ-
ringslovens bestemmelser forrige år.

5 ORGANISERING AV PROSJEKTET

Tor Arne Stubbe er oppdragsansvarlig for denne forvaltningsrevisjonen, og Anna Ølnes er prosjektmed-
arbeider. Arve Gausen og Gard S.G. Lyng er styringsgruppe. Revisjonen utføres innenfor en timeressurs
på inntil 220 timer.